

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

15196/25

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

---

Predmet: KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU  
Europsko godišnje izvješće o azilu i migracijama  
(2025.)

---

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

Priloženo: COM(2025) 795 final



Bruxelles, 11.11.2025.  
COM(2025) 795 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU**

**Europsko godišnje izvješće o azilu i migracijama  
(2025.)**

# KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

## Europsko godišnje izvješće o azilu i migracijama (2025.)

### I. Uvod

Europsko godišnje izvješće o azilu i migracijama („izvješće”) ključan je rezultat pakta o migracijama i azilu („pakt”) i daje stratešku sliku stanja u tom području. U njemu se analizira stanje u području azila, migracija i prihvata u Uniji i državama članicama u prethodnih 12 mjeseci te se navode predviđanja migracijskih trendova za sljedeću godinu<sup>1</sup>.

Pakt je bio velik korak u razvoju sveobuhvatnog pristupa migracijama, azilu, upravljanju državnim granicama i integraciji. Osmišljen je za dugoročno upravljanje migracijama i državama članicama omogućuje fleksibilnost za djelotvorno i pravedno otklanjanje specifičnih poteškoća na koje nailaze. Snaga pakta leži u **ravnoteži između načela solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti** među državama članicama. Stoga je u Uredbi (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama<sup>2</sup>, jednom od zakonodavnih akata koji čine pakt, uveden obvezan i fleksibilan mehanizam solidarnosti koji se temelji na potrebama. Funkcioniranje tog mehanizma temelji se na procjeni stanja u području azila i migracija u Uniji iz ovog izvješća, koje je dio **godišnjeg ciklusa upravljanja migracijama** („ciklus”).

Komisija je prvi ciklus pokrenula donošenjem ovog izvješća, koje uključuje i ažurirane informacije o ostvarenom napretku i poteškoćama u provedbi pakta<sup>3</sup>. Sliku stanja iz ovog izvješća Komisija koristi i za donošenje svoje **Provedbene odluke**<sup>4</sup> („Odluka”), u kojoj u skladu s Uredbom (EU) 2024/1351 utvrđuje koje su države članice pod migracijskim pritiskom, izložene riziku od migracijskog pritiska ili suočene s ozbiljnom migracijskom situacijom.

Uz izvješće i Odluku **Komisija izrađuje svoj prijedlog provedbene odluke Vijeća o uspostavi godišnje pričuve za solidarnost**<sup>5</sup> kako bi se odgovorilo na potrebe za solidarnošću država članica pod pritiskom u predstojećoj godini. Istodobno se nastavlja rad na provedbi svih sastavnica pakta kako bi se omogućio djelotvoran europski sustav solidarnosti i odgovornosti za pravedno, dosljedno i djelotvorno upravljanje azilom i migracijama.

---

<sup>1</sup> Članak 9. Uredbe (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013 (SL L, 2024/1351, 22.5.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>).

<sup>2</sup> Uredba (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama.

<sup>3</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Trenutačno stanje provedbe pakta o migracijama i azilu, COM(2025) 319 final ([EUR-Lex – 52025DC0319 – HR – EUR-Lex](#)).

<sup>4</sup> Članak 11. Uredbe (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama.

<sup>5</sup> Članak 12. Uredbe (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama.

## II. Provedba pakta: ravnoteža odgovornosti i solidarnosti

Države članice napreduju s pripremama za provedbu reformi u okviru pakta i ispunjavanje novih obveza solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti.

Glavne novosti u području **odgovornosti** koje donosi pakt odnose se na uspostavu učinkovitijih, dosljednijih i pravednijih postupaka koji će omogućiti jednostavnije i djelotvornije sustave azila i migracija, uz smanjenje administrativnog opterećenja za države članice, bržu obradu, pružanje odgovarajuće potpore migrantima i visokokvalitetne postupke donošenja odluka o njihovim slučajevima. Konkretno, nova dubinska provjera<sup>6</sup> na vanjskim granicama Unije omogućit će brzu identifikaciju i procjenu svih državljana trećih zemalja koji nezakonito ulaze u Uniju. U okviru obveznih postupaka azila i vraćanja na granici<sup>7</sup> ubrzano će se rješavati zahtjevi državljana zemalja za koje postoji mala vjerojatnost da će dobiti međunarodnu zaštitu, i to izravno na vanjskim granicama Unije. Nova pravila o odgovornosti<sup>8</sup> omogućit će brži i učinkovitiji postupak za utvrđivanje država članica odgovornih za obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Obnovljena baza podataka Eurodac<sup>9</sup> i nova pravila o prihvatu<sup>10</sup> pozitivno će utjecati na upravljanje nedopuštenim kretanjima i njihovo ograničavanje.

S tim u vezi, države članice prvog ulaska nezakonitih migranata u Uniju morat će preuzeti nekoliko novih zadataka, posebno s obzirom na prirodu migracijskih tokova koji pristižu na vanjske granice Unije. Konkretnije, morat će se znatno potruditi kako bi ispunile svoje obveze dubinske provjere i registracije svih nezakonitih dolazaka, uspostave „odgovarajućeg kapaciteta” za obvezni postupak na granici i procjene zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Kako bi se pružila potpora tim državama članicama, Uredbom (EU) 2024/1351 uspostavljen je trajni mehanizam **solidarnosti**. Njime se dovode u ravnotežu poteškoće s kojima se suočavaju države članice i odgovornosti koje su im dodijeljene. Kako bi mehanizam funkcionirao, Komisija svake godine u skladu s tom uredbom procjenjuje ukupnu migracijsku situaciju u Uniji i utvrđuje jesu li neke države članice pod migracijskim pritiskom, izložene riziku od migracijskog pritiska ili suočene s ozbiljnom migracijskom situacijom. U tu je svrhu Komisija

---

<sup>6</sup> Uredba (EU) 2024/1356 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj>.

<sup>7</sup> Uredba (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj> i Uredba (EU) 2024/1349 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju postupka vraćanja na granici i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1148, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1349/oj>.

<sup>8</sup> Uredba (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>.

<sup>9</sup> Uredba (EU) 2024/1358 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu biometrijskih podataka radi djelotvorne primjene uredaba (EU) 2024/1351 i (EU) 2024/1350 Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Vijeća 2001/55/EZ te radi utvrđivanja identiteta državljana treće zemlje i osoba bez državljanstva s nezakonitim boravkom i o zahtjevima tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica i Eurodaca za usporedbu s podacima iz Eurodaca u svrhu izvršavanja zakonodavstva, o izmjeni uredaba (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1358/oj>.

<sup>10</sup> Direktiva (EU) 2024/1346 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju standarda za prihvata tražitelja međunarodne zaštite, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1346/oj>.

uz savjetovanje s državama članicama razvila **metodologiju** kako bi procijenila primjenjuju li se na neke države članice nerazmjerne obveze, pri čemu uzima u obzir cjelokupno stanje u Uniji. Ona se temelji na dostupnim visokokvalitetnim podacima i informacijama, čime se jamči da su rezultati pravedni, objektivni i u skladu s pravnim zahtjevima. Metodologija je detaljno opisana u posebnom radnom dokumentu službi Komisije<sup>11</sup>.

Nakon što utvrdi koje su države članice pod migracijskim pritiskom i uzme u obzir nalaze izvješća, uključujući predviđanja za sljedeću godinu, Komisija predlaže i razinu solidarnih doprinosa koje bi trebalo dodijeliti državama članicama pod migracijskim pritiskom. Države članice mogu dati solidarne doprinose na različite načine:

- **premještanjem**, koje se odnosi na transfer tražitelja iz država članica pod migracijskim pritiskom u druge države članice koje daju doprinos. Države članice mogu primijeniti i kompenzaciju u pogledu odgovornosti, oblik solidarnosti u kojem države članice pogođene nedopuštenim kretanjima mogu ponuditi da od država članica pod migracijskim pritiskom preuzmu odgovornost za tražitelje koji se već nalaze na njihovu državnom području, ako su ispunjeni određeni uvjeti,
- **financijskim doprinosima**, koji se sastoje od prijenosa sredstava iz država članica koje daju doprinos u proračun Unije i koji su namijenjeni potpori državama članicama korisnicama, na primjer za upravljanje njihovim sustavima migracija, azila i prihvata, upravljanje državnim granicama ili financiranje projekata i mjera u području vanjske dimenzije migracija, među ostalim za smanjenje nezakonitih dolazaka i povećanje vraćanja, u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju i pod određenim uvjetima,
- **alternativnim mjerama solidarnosti**, koje na primjer mogu obuhvaćati, materijalnu ili tehničku nenovčanu pomoć, među ostalim za upravljanje državnim granicama.

Mjere solidarnosti utvrdit će se u provedbenoj odluci Vijeća koja se donosi na temelju članka 57. Uredbe (EU) 2024/1351 i kojom se uspostavlja **godišnja pričuva za solidarnost** („pričuva za solidarnost”) na temelju prijedloga Komisije u skladu s člankom 12. Uredbe (EU) 2024/1351. U skladu s člankom 57. te uredbe države članice moraju se usuglasiti o veličini pričuve za solidarnost za predstojeću godinu i načinu na koji će svaka država članica doprinijeti ovisno o svojem pravednom udjelu i postupku preuzimanja obveza koji se provodi u okviru Foruma solidarnosti EU-a na visokoj razini. Odluka Vijeća trebala bi sadržavati rezultat postupka preuzimanja obveza u vezi s potrebama koje su utvrdile države članice pod pritiskom, uključujući primjenu kompenzacija u pogledu odgovornosti.

Države članice za koje Komisija smatra da su pod migracijskim pritiskom imat će pristup pričuvi za solidarnost i neće morati provoditi svoje solidarne doprinose za koje su preuzele obveze, dok će državama članicama koje se suočavaju s ozbiljnom migracijskom situacijom na njihov zahtjev Vijeće moći u potpunosti ili djelomično smanjiti solidarne doprinose. Međutim, države članice koje daju doprinos nisu obvezne ispuniti svoje obveze prema državi članici korisnici ako je Komisija utvrdila sustavne nedostatke u toj državi članici u pogledu pravila o odgovornosti iz Uredbe (EU) 2024/1351 koji bi mogli imati ozbiljne negativne posljedice za funkcioniranje sustava.

---

<sup>11</sup> SWD(2025) 792, Metodologija za potrebe provedbene odluke Komisije u skladu s člankom 11. Uredbe (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća.

Osim pričuve za solidarnost, paktom se uspostavlja **stalni paket instrumenata EU-a za potporu u vezi s migracijama**, u okviru kojega se omogućuju operativna i tehnička pomoć relevantnih tijela, ureda i agencija Unije, potpora iz fondova Unije i drugih izvora financiranja, odstupanja u pravnoj stečevini Unije na temelju kojih se može pružiti odgovor na specifične probleme povezane s migracijama, aktiviranje Mehanizma Unije za civilnu zaštitu, mjere za olakšavanje aktivnosti vraćanja i reintegracije, pojačana djelovanja i međusektorske aktivnosti u vanjskoj dimenziji migracija, pojačani diplomatski i politički kontakti, koordinirane komunikacijske strategije te potpora djelotvornim i na ljudskim pravima utemeljenim migracijskim politikama u trećim zemljama ili promicanje zakonitih migracija i mobilnosti kojom se dobro upravlja. Paket instrumenata EU-a za potporu u vezi s migracijama dostupan je državama članicama i može se prilagoditi njihovim specifičnim potrebama.

To je posebno važno za države članice izložene riziku od migracijskog pritiska, koje će imati prioritetni pristup tom paketu instrumenata za potporu. Komisija će osigurati financijsku potporu i s agencijama koordinirati moguće određivanje prioriteta za pružanje operativne potpore.

### **Provedba pakta – trenutno stanje**

Od stupanja pakta na snagu u lipnju 2024. i nakon donošenja zajedničkog provedbenog plana države članice pojačale su svoje aktivnosti uz potporu Komisije i relevantnih agencija Unije kako bi zakonodavni sporazum prenijele u praksu i pobrinule se da njihovi nacionalni sustavi azila, prihvata i migracija do lipnja 2026. budu spremni za potpunu primjenu pakta. Međutim, tempo tih reformi općenito treba ubrzati.

Nakon početne faze u kojoj su izrađeni nacionalni provedbeni planovi i uspostavljeni relevantni upravljački aranžmani, došlo je do promjene fokusa u Uniji i na nacionalnim razinama. Sad je usmjeren na **prilagodbu zakonodavstva, funkcioniranje u praksi i financiranje reformi**.

Od posljednjeg su izvješća na svim razinama dovršene **važne etape**. To uključuje izradu nacionalnih strategija i planova djelovanja u nepredvidivim situacijama, prilagodbu nacionalnih pravnih okvira i donošenje Provedbene uredbe Komisije o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) 2024/1351<sup>12</sup>. Povećao se broj država članica koje će ostvariti svoje ciljeve u pogledu **odgovarajućeg kapaciteta** za novi postupak na granici, a počelo je i testiranje Eurodaca.

Osim toga, **jasnije je koje su poteškoće preostale**. To se posebno odnosi na primjenu Eurodaca, uspostavu postupka na granici i pravodobnu uspostavu nužne infrastrukture, ispunjavanje zahtjeva za osoblje i utvrđivanje upravnih dogovora. U cijeloj bi se Uniji uskoro trebali dovršiti aranžmani za dubinsku provjeru, a kapaciteti za prihvata prilagoditi novom okviru, čime će se osigurati dostatni kapaciteti i odgovarajući standardi. Većina država članica to je već učinila, no potrebno je zaključiti i preostale aranžmane za praćenje poštovanja temeljnih prava i pravno savjetovanje.

Komisija i sve države članice moraju nastaviti surađivati kako bi se financijsko programiranje djelotvorno uskladilo s nacionalnim planovima i kako bi im bila dostupna dostatna sredstva za ključne elemente novog okvira, bilo iz fondova Unije ili nacionalnih fondova.

---

<sup>12</sup> Provedbena uredba Komisije o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća o upravljanju azilom i migracijama i stavljanju izvan snage Uredbe Komisije (EZ) br. 1560/2003.

Detaljno trenutačno stanje provedbe pakta opisano je u Prilogu.

### III. Strateška slika stanja u području azila, prihvata i migracija

Dokazi iz ovog izvješća temelj su Komisijine odluke o utvrđivanju migracijske situacije u državama članicama i njezina prijedloga provedbene odluke Vijeća o uspostavi godišnje pričuve za solidarnost potrebne za upravljanje migracijskom situacijom. Kao takvo, izvješće pruža sveobuhvatnu i stratešku sliku stanja koja Uniji služi i kao mehanizam za rano upozoravanje i informiranje u području migracija i azila.

Strateška slika stanja sastoji se od: a) **analize** glavnih kretanja u području azila, prihvata i migracija u Uniji i svim državama članicama u 12-mjesečnom razdoblju od 1. srpnja 2024. do 30. lipnja 2025. te b) **predviđanja** za 2026. i informacija o razini **pripravnosti** Unije i država članica da odgovore na očekivana kretanja i prilagode im se. Pregled u ovom izvješću uključuje i nalaze praćenja koje je provela Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) te evaluaciju provedenu u skladu s Uredbom Vijeća (EU) 2022/922<sup>13</sup>.

Temelji se na kvantitativnim i kvalitativnim podacima i informacijama koje dostavljaju države članice, relevantne agencije Unije<sup>14</sup> i Europska služba za vanjsko djelovanje. Analiza i predviđanja temelje se i na rezultatima redovitih razmjena u okviru Mreže EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija<sup>15</sup>.

Strateška slika stanja uključena je u ovo izvješće i dopunjena radnim dokumentom službi Komisije koji sadržava raščlambu statističkih podataka koja potkrepljuje analizu u izvješću, radnim dokumentom službi Komisije s detaljnim informacijama koje potkrepljuju analizu<sup>16</sup> i radnim dokumentom službi Komisije koji sadržava pojedinosti o predviđanjima za 2026.<sup>17</sup>

#### a. Analiza situacije u području azila, prihvata i migracija od srpnja 2024. do lipnja 2025.

Od srpnja 2024. do lipnja 2025. **migracijska situacija u Uniji općenito se nastavila poboljšavati** u odnosu na prethodne godine. Smanjili su se nezakoniti dolasci u EU, zahtjevi

---

<sup>13</sup> Nisu dostupni rezultati praćenja koje provodi Agencija za azil ni praćenja provedenog u skladu s člankom 10. Uredbe (EU) 2024/1356 navedenog u članku 9. točki (e) Uredbe (EU) 2024/1351 jer ti mehanizmi praćenja još nisu u funkciji.

<sup>14</sup> Agencija Europske unije za azil (EUAA), Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol), Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex), Agencija Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA), Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA).

<sup>15</sup> Ta je mreža jedan od ranih rezultata pakta i djeluje kao operativni okvir koji okuplja relevantne dionike EU-a 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 (Plan za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija), [EUR-Lex – 32020H1366 – HR – EUR-Lex](#).

<sup>16</sup> Radni dokument službi Komisije SWD(2025) 790, Potpora analizi situacije u području azila, prihvata i migracija u Uniji i državama članicama, i Radni dokument službi Komisije SWD(2025) 793, Raščlamba statističkih podataka koja podupire analizu situacije u području azila, prihvata i migracija u Uniji i državama članicama, označeni su kao osjetljivi jer sadržavaju podatke koji se javno ne objavljuju s obzirom na granularnost prisutnih informacija i rizik od ometanja operativnih aktivnosti agencija Unije i Komisije.

<sup>17</sup> Radni dokument službi Komisije SWD(2025) 791, Predviđanja u skladu s člankom 9. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća za 2026., klasificiran stupnjem tajnosti „RESTREINT UE/EU RESTRICTED”.

za međunarodnu zaštitu i nedopuštena kretanja<sup>18</sup>, a taj se stabilan trend bilježi još od 2024. Tome je pridonio i zajednički rad Komisije i država članica na poboljšanju suradnje sa zemljama podrijetla i tranzita te jačanju vanjskih granica Unije.

### *Nezakonite migracije na vanjskim granicama Unije<sup>19</sup>*

Nezakoniti prelasci granice<sup>20</sup> na vanjskim granicama Unije **smanjili su se za 35 % u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024.** Na većini migracijskih ruta uočeni su silazni trendovi, među ostalim na onima na kojima se odvija većina nezakonitih prelazaka granice prema Uniji.

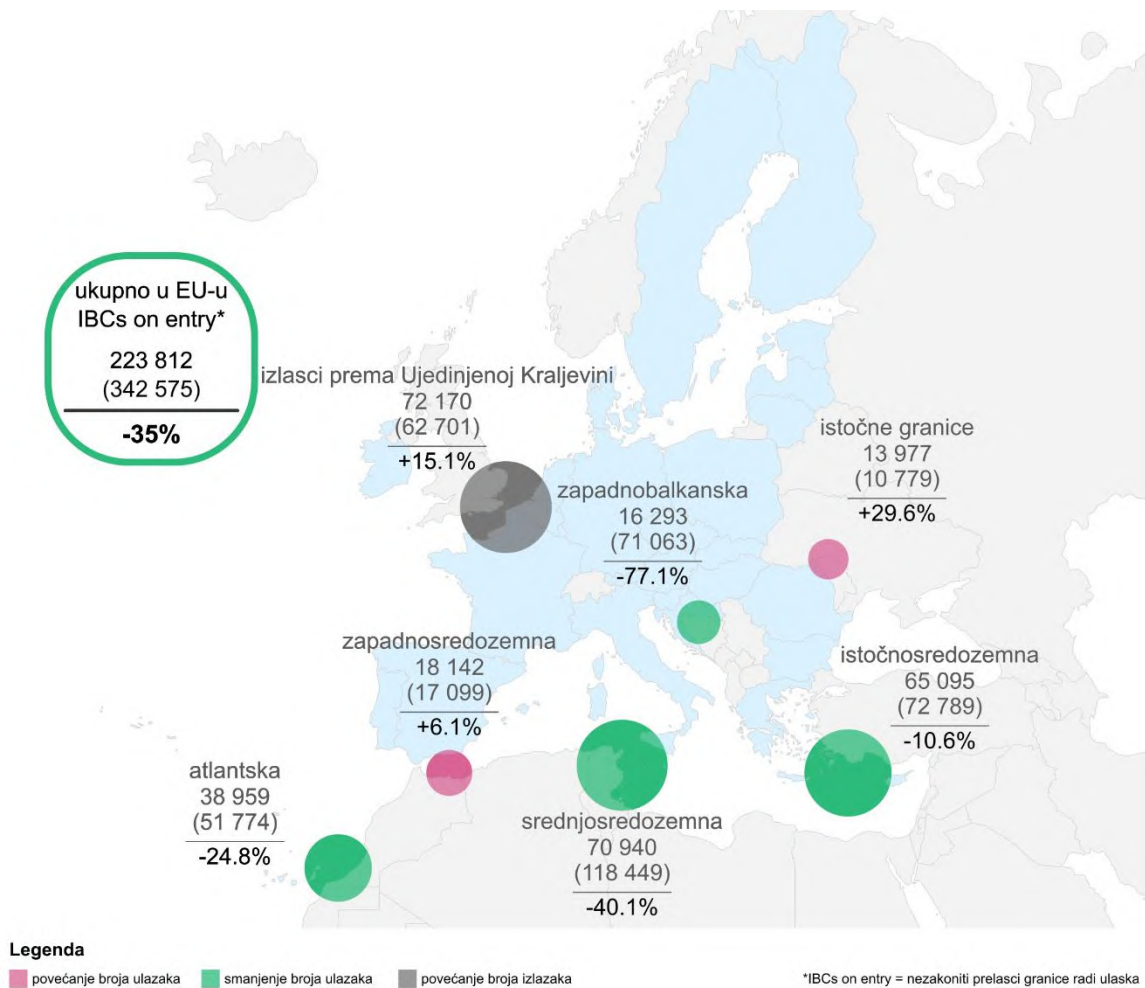
---

<sup>18</sup> Budući da je ovim izvješćem obuhvaćeno razdoblje od 1. srpnja 2024. do 30. lipnja 2025., usporedba po godinama („prethodno izvještajno razdoblje”) odnosi se na 12-mjesečno razdoblje od 1. srpnja 2023. do 30. lipnja 2024.

<sup>19</sup> Analiza u ovom odjeljku temelji se na podacima Frontexa.

<sup>20</sup> Broj nezakonitih prelazaka granice odnosi se na broj državljana trećih zemalja ili državljana EU-a / zemalja pridruženih šengenskom području koje su tijela država članica otkrila pri ulasku ili pokušaju nezakonitog napuštanja državnog područja između graničnih prijelaza na vanjskim granicama. Međutim, jedan državljanin treće zemlje može biti otkriven više puta pri nezakonitim ulascima/izlascima iz državnog područja države članice.

**Slika 1. – Nezakoniti prelasci granice po migracijskim rutama<sup>21</sup>**



Izvor: Analiza JRC-a na temelju podataka Frontexa

Migracijska situacija u **Grčkoj** uglavnom je ostala stabilna, no u toj su zemlji zabilježeni najveći broj nezakonitih prelazaka granice u odnosu na BDP i broj stanovnika<sup>22</sup> te većina nezakonitih prelazaka granice duž istočnosredozemne rute (više od 60 000 nezakonitih prelazaka granice), uglavnom iz Turske i Libije, uz osjetan porast dolazaka na Kretu. Na **Cipru** su se nezakoniti prelasci granice znatno smanjili, uglavnom zbog manjeg broja odlazaka iz Sirije i Libanona, među ostalim zbog pada Assadova režima i pojačane suradnje s libanonskim vlastima. Međutim, u odnosu na BDP i broj stanovnika Cipar je i dalje na trećem mjestu u Uniji po nezakonitim dolascima, s gotovo 3000 nezakonitih prelazaka granice. U **Bugarskoj** su se nezakoniti prelasci granice blago smanjili, a nezakoniti dolasci bilježe se iz Turske.

<sup>21</sup> Karta prikazuje rute s više od 500 nezakonitih prelazaka granice.

<sup>22</sup> Izračunano usporedbom udjela države članice za taj pokazatelj s njezinim udjelom BDP-a i broja stanovnika. Udio BDP-a i broja stanovnika za državu članicu izračunava se u skladu s referentnim ključem utvrđenim u članku 66. Uredbe (EU) 2024/1351 na temelju podataka Eurostata.

Nezakoniti prelasci granice u **Italiji i Španjolskoj** smanjili su se u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024., no brojke su i dalje visoke u apsolutnom smislu. Smanjili su se odlasci u Italiju, djelomično zbog bolje suradnje s tuniškim tijelima<sup>23</sup> i strožih graničnih kontrola na turskoj granici. Odlasci iz Libije i dalje su vrlo brojni i dodatno su se povećali jer su krijumčarske mreže iskorištavale sve veću nestabilnost u regiji. Nezakoniti prelasci granice u Španjolsku smanjili su se zbog manjeg broja dolazaka duž atlantske rute na Kanarske otoke nakon intenzivnije bilateralne suradnje i suradnje Unije sa zapadnoafričkim zemljama, posebno s Mauritanijom<sup>24</sup> i Senegalom. Pojačana zaštita državnih granica u Mauritaniji i Senegalu potaknula je krijumčare da preusmjere odlaske preko Gvineje Bisau, Gvineje i Gambije. Glavna polazišna točka na zapadnosredozemnoj ruti bio je Alžir, otkud je krenulo 79 % nezakonitih prelazaka granice na toj ruti, a utvrđeno je i povećanje nezakonitih prelazaka granice prema Balearskim otocima. Odlasci iz Maroka znatno su se smanjili zbog bliskije bilateralne suradnje sa Španjolskom i pojačane zaštite državnih granica.

Odlasci iz Francuske u Ujedinjenu Kraljevinu duž **kanala La Manche** (nezakoniti prelasci granice na izlasku) povećali su se za 15 % u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024. Iako je zahvaljujući mjerama upravljanja granicama u Francuskoj spriječeno 40 % od više od 72 000 zabilježenih nezakonitih prelazaka granice iz Francuske u Ujedinjenu Kraljevinu, uspješni prelasci (dolasci u Ujedinjenu Kraljevinu) i dalje su se povećali za oko 35 % u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024.

Broj nezakonitih dolazaka na **zapadnom Balkanu** znatno se smanjio u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024. Provedbom akcijskog plana EU-a za zapadni Balkan<sup>25</sup> omogućena je politička, financijska i operativna potpora upravljanju migracijama u toj regiji<sup>26</sup>. Smanjenju broja nezakonitih dolazaka doprinijele su i pojačane policijske kontrole koje su ometale aktivnosti krijumčarenja migranata, kao i smanjenje broja nezakonitih prelazaka granice na istočnosredozemnoj ruti. Koridor kroz Bosnu i Hercegovinu i Hrvatsku i dalje se najviše koristio, no bilo je manje nezakonitih prelazaka granice nego u razdoblju od srpnja 2023. do lipnja 2024. Povećana migracijska aktivnost duž tog koridora zabilježena je od kraja listopada 2023., nakon što su krijumčari preusmjerili svoje aktivnosti na taj dio granice kako bi izbjegli pojačane policijske akcije u Srbiji. **Hrvatska** je u izvještajnom razdoblju zabilježila 76 % dolazaka u regiju, odnosno više od 12 000 nezakonitih prelazaka granice, što je drugi najveći broj nezakonitih prelazaka granice na razini Unije u odnosu na BDP i broj stanovnika.

Broj nezakonitih prelazaka granice na **istočnoj granici Unije** ostao je malen i relativno stabilan. Većina se odnosila na ukrajinske državljane koji nezakonito prelaze u Rumunjsku i traže privremenu zaštitu. Djelovanja Rusije i Bjelarusa i dalje utječu na migracijsku dinamiku na istočnoj granici, posebno u **Poljskoj, Latviji, Litvi, Finskoj i Estoniji**. Kao odgovor na

---

<sup>23</sup> Memorandum o razumijevanju o strateškom i globalnom partnerstvu između Europske unije i Tunisa potpisan u srpnju 2023.

<sup>24</sup> Zajednička izjava o uspostavi partnerstva u području migracija između Islamske Republike Mauritanije i Europske unije potpisana je u ožujku 2024.

<sup>25</sup> Akcijski plan EU-a za zapadni Balkan od 5. prosinca 2022. dostupan na [https://home-affairs.ec.europa.eu/eu-action-plan-western-balkans\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/eu-action-plan-western-balkans_en).

<sup>26</sup> U lipnju 2025. potpisan je sporazum o statusu nove generacije s Bosnom i Hercegovinom, kojim se službenicima stalnih snaga Frontexa omogućuje suradnja s lokalnim tijelima za upravljanje granicama s izvršnim ovlastima, što znači da je cijelo područje zapadnog Balkana (osim Kosova; ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s RVSUN-om 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova) obuhvaćeno takvim sporazumima i raspoređivanjima koja potom slijede.

kontinuirane pokušaje da se migracije iskoriste kao oružje pod državnim pokroviteljstvom, te su države pojačale granične kontrole, što je dovelo do smanjenja broja nezakonitih prelazaka granice iz Bjelarusu (1421 nezakonit prelazak granice, od čega 82 % u Poljsku). Rizik od korištenja migracija kao oružja i dalje je ozbiljna migracijska i sigurnosna prijetnja i doprinosi povremenim nasilnim incidentima i pokušajima prelaska granice. Poljska je uspostavila tampon-zonu duž svoje granice i privremeno ograničava pravo na traženje međunarodne zaštite na toj granici, osim za ranjive skupine. Nadalje, Latvija i Litva pojačale su mjere nadzora na svojoj granici s Bjelarusom. Estonija je pojačala mjere upravljanja državnom granicom s Rusijom, dok je Finska od studenog 2023. zatvorila svoje granične prijelaze s Rusijom kao odgovor na ruske pokušaje da migracije koristi kao oružje. Otad je migracijska situacija na granici s Rusijom, među ostalim s Estonijom, ostala relativno mirna.

Od srpnja 2024. do lipnja 2025. na vanjskim granicama Unije **odbijen je ulazak** više od 110 000 osoba, uglavnom na kopnenim (55 %) i zračnim (41 %) granicama. Većina ulazaka odbijena je zbog nedovoljne ili nevažeće dokumentacije<sup>27</sup>. Poljska, Hrvatska, Francuska i Rumunjska zabilježile su najveći broj u apsolutnom smislu, dok su Hrvatska, Latvija i Estonija imale najviše odbijanja u odnosu na BDP i broj stanovnika. Većina odbijenih ulazaka odnosila se na Ukrajince<sup>28</sup>, Albance, Moldavce i Turke.

Kako je istaknuto u Izvješću o stanju Schengena za 2025., potrebno je kontinuirano raditi na jačanju **kvalitete i otpornosti vanjskih granica šengenskog područja**, posebno s obzirom na sve veće sigurnosne prijetnje<sup>29</sup>. Rezultati Frontexove procjene ranjivosti za 2025. su ohrabrujući<sup>30</sup>. Međutim, u procjeni se isto tako naglašava da je u nekim državama članicama potrebno dodatno poboljšati kapacitete za upravljanje migracijama na granicama, uključujući dodjelom odgovarajućih ljudskih resursa za dubinske provjere i informiranje. Uz to, zajednički problem ostaje poštovanje temeljnih prava na granici, posebno u kontekstu migracija koje se koriste kao oružje.

### ***Dolasci morem nakon operacija traganja i spašavanja***<sup>31</sup>

Broj državljana trećih zemalja koji su se iskricali u Uniji nakon **operacija traganja i spašavanja** smanjio se za 36 % u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024. Od 1. srpnja 2024. do 30. lipnja 2025. nakon operacija traganja i spašavanja u Uniji se iskricalo gotovo 97 000 osoba. **U Italiji i Španjolskoj zajedno se iskricalo više od 80 % osoba** koje su tim putem ušle u Uniju.

## **Slika 2. Osobe koje su se iskrcale tijekom operacija traganja i spašavanja**

---

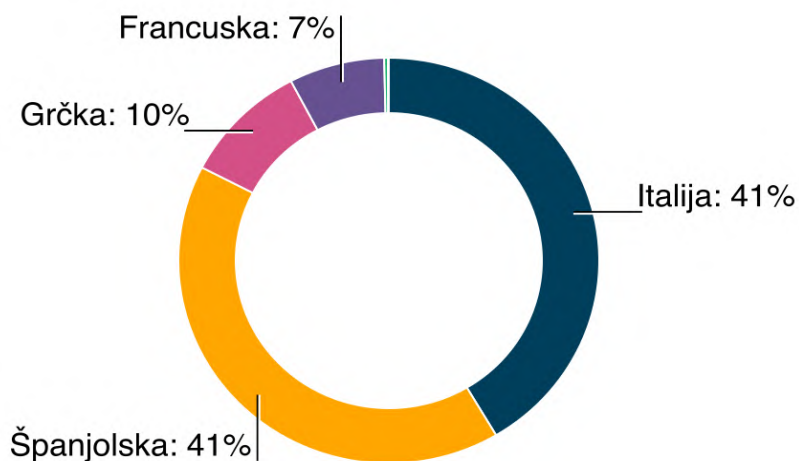
<sup>27</sup> To je uključivalo slučajeve državljana trećih zemalja koji su prekoračili dopušteni boravak od 90 dana unutar razdoblja od 180 dana ili nisu imali valjanu vizu ili boravišnu dozvolu.

<sup>28</sup> Ukrajinci koji nemaju valjane dozvole ili nisu obuhvaćeni privremenom zaštitom.

<sup>29</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Izvješće o stanju Schengena za 2025., [EUR-Lex – 52025DC0185 – HR – EUR-Lex](#).

<sup>30</sup> Kako je izvijestio Frontex, vidljiv je relevantan opći silazni trend ukupnog broja utvrđenih ranjivosti koje se odnose na kapacitete i pripravnost nadzora državne granice u državama članicama: [Rezultati procjene ranjivosti za 2025. su ohrabrujući](#).

<sup>31</sup> Analiza u ovom odjeljku temelji se na podacima Frontexa.



Izvor: Analiza JRC-a na temelju podataka Frontexa

**Pružanje pomoći svakoj osobi koja se nađe u nevolji na moru pravna je obveza država članica** propisana međunarodnim pravom i pravom Unije<sup>32</sup>. Pri pokušajima dolaska u Europsku uniju neprimjerenim plovilima i dalje dolazi do gubitka života migranata na moru, a u izvještajnom je razdoblju najmanje 3000 osoba prijavljeno kao poginulo ili nestalo na moru. Srednjosredozemna i atlantska ruta i dalje su najsmrtonosnije morske rute prema Uniji<sup>33</sup>. Prelasci malim plovilima preko **kanala La Manche** iz **Francuske** u Ujedinjenu Kraljevinu uz pomoć krijumčarskih mreža bili su velik problem za francuska tijela uključena u operacije traganja i spašavanja. Krijumčarske mreže organizirale su istodobne odlaske prenapučenih plovila kako bi nadležnim tijelima zadale previše posla te se nakon operacija traganja i spašavanja u Francuskoj iskrcalo otprilike 7000 osoba.

### *Međunarodna i privremena zaštita u Uniji<sup>34</sup>*

Broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Uniji smanjio se za 21 % u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024., no i dalje je općenito visok, s 871 000 podnesenih zahtjeva u Uniji. Do smanjenja je uglavnom došlo zbog manjeg broja nezakonitih dolazaka i naglog smanjenja broja zahtjeva sirijskih državljana. **Države članice donijele su 271 000 odluka o odobravanju međunarodne zaštite<sup>35</sup>, što je smanjenje od 20 % u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024.<sup>36</sup>** Najviše statusa međunarodne zaštite u odnosu na BDP i broj

<sup>32</sup> Preporuka Europske komisije iz 2020. o suradnji država članica u operacijama traganja i spašavanja ([eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1365](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1365)), posebno upućivanja u točkama 5. i 7.; Smjernice Komisije za provedbu pravila EU-a o definiranju i sprječavanju olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka ([eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC1001\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC1001(01))), posebno točke 4. i 5.

<sup>33</sup> Podaci | Projekt „Nestali migranti”, izvor: Međunarodna organizacija za migracije (IOM).

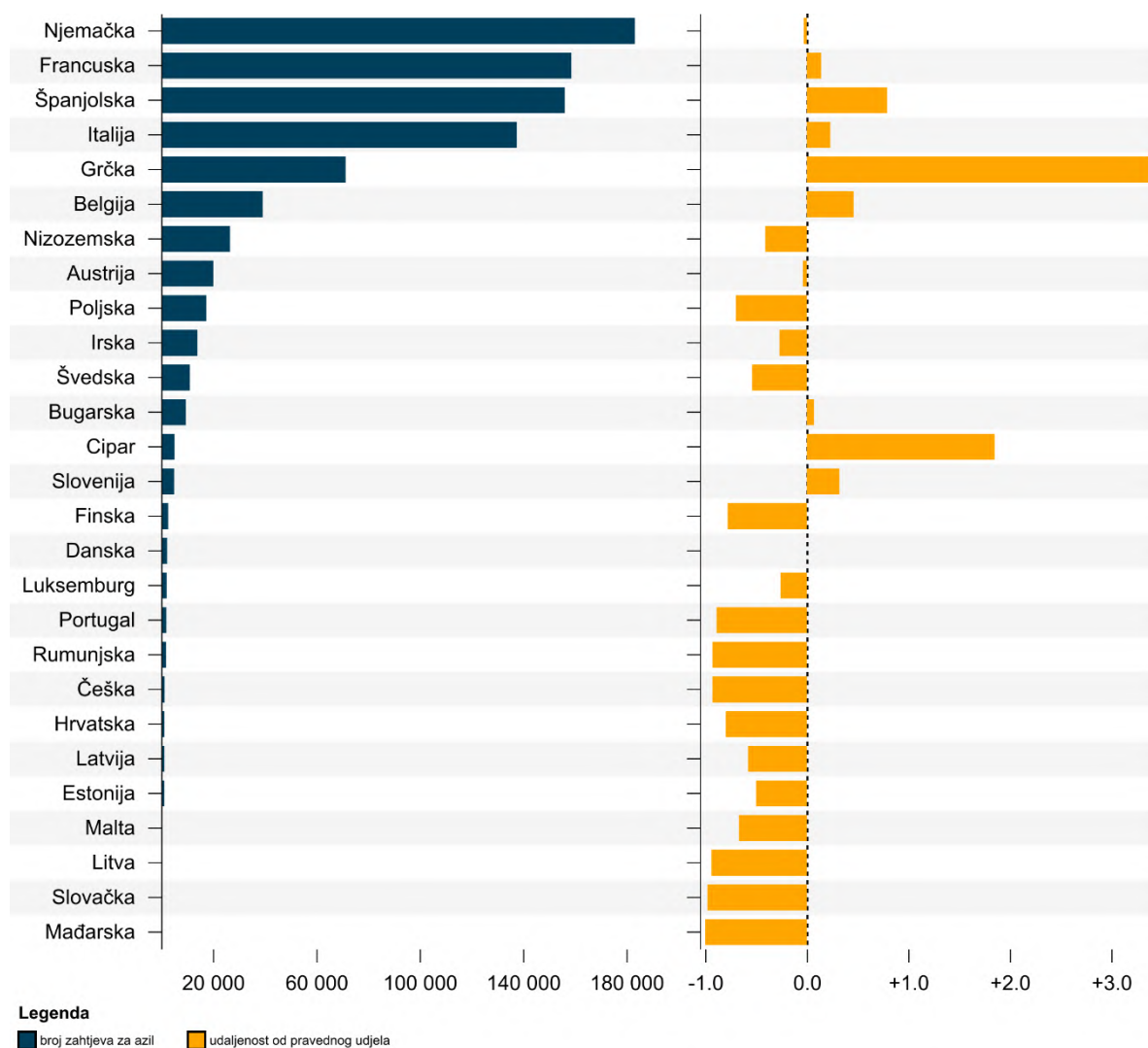
<sup>34</sup> Analiza međunarodne zaštite temelji se na podacima Agencije Europske unije za azil (EUAA), a analiza privremene zaštite na podacima Eurostata.

<sup>35</sup> Uključuje prvostupajnske odluke i odluke u žalbenom postupku ili preispitivanju kojima se odobrava status izbjeglice i status supsidijarne zaštite na temelju Ženevske konvencije.

<sup>36</sup> Stopa pozitivno riješenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu u prvostupajnskom postupku smanjila se na 31 %, uglavnom zbog manjeg broja pozitivnih odluka donesenih za sirijske, afganistanske i iračke državljanke.

stanovnika odobreno je u **Grčkoj, Austriji i Cipru**. U apsolutnom su smislu Njemačka, Francuska i Grčka donijele najviše pozitivnih odluka o zahtjevima za međunarodnu zaštitu, dok je Španjolska odobrila najviše humanitarnih statusa, uglavnom državljanima Venezuele i Kolumbije.

**Slika 3. – Zahtjevi za međunarodnu zaštitu po državama članicama u apsolutnim vrijednostima te po broju stanovnika i BDP-u<sup>37</sup>**



Izvor: Analiza JRC-a na temelju podataka EUAA-e i Eurostata (BDP i stanovništvo)

**Grčka i Cipar primili su najveći broj zahtjeva na razini Unije u odnosu na BDP i broj stanovnika.** U apsolutnim je brojkama Njemačka primila najveći broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu, unatoč smanjenju od 40 % u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do

<sup>37</sup> Izračunano usporedbom udjela države članice za taj pokazatelj s njezinim udjelom BDP-a i broja stanovnika. Udio BDP-a i broja stanovnika za državu članicu izračunava se u skladu s referentnim ključem utvrđenim u članku 66. Uredbe (EU) 2024/1351 na temelju podataka Eurostata.



dalje je smještena u Njemačkoj i Poljskoj, odnosno 51 % od njihova ukupnog broja u Uniji. U odnosu na BDP i broj stanovnika Češka je prihvatila najveći broj korisnika privremene zaštite, a slijede je Poljska, Slovačka i Estonija. Ukrajinci su nastavili dolaziti u Uniju u podjednakom broju, a neki od njih se privremeno kreću na relaciji do Ukrajine i natrag radi posjeta obitelji ili sezonskog rada. Od srpnja 2024. do lipnja 2025. **u Uniji je zabilježeno više od 681 000 registracija namjera za podnošenje zahtjeva za privremenu zaštitu.** U odnosu na BDP i broj stanovnika Češka je izdala daleko najviše registracija namjere za podnošenje zahtjeva za privremenu zaštitu, a slijede je Poljska, Estonija, Litva, Bugarska, Latvija, Slovačka i Cipar. Kako bi osigurali dugoročniju zaštitu, u razdoblju od srpnja 2024. do lipnja 2025. porastao je broj ukrajinskih državljana koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u Uniji, posebno u Francuskoj i Poljskoj.

Države članice nailaze na višestruke poteškoće u integraciji korisnika privremene i međunarodne zaštite. Kako je utvrđeno u preispitivanju Akcijskog plana za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021. – 2027. u sredini programskog razdoblja, i dalje postoje poteškoće, posebno u području stanovanja, obrazovanja i tržišta rada<sup>38</sup>. Migranti koji traže međunarodnu zaštitu ili se pridružuju članovima obitelji obično imaju niže stope zaposlenosti od radnika migranata. Osim toga, dugoročna istraživanja pokazuju da tražitelji azila tek nakon 10 godina boravka postižu rezultate na tržištu rada usporedive s rezultatima državljana. Osiguravanje odgovarajućeg smještaja i dalje je problem, a istraživanja pokazuju da je 2023. više od šestine migranta u Uniji živjelo u prenapučenom smještaju (+70 % u odnosu na stanovništvo rođeno u tuzemstvu)<sup>39</sup>. Ti čimbenici negativno utječu na ishode integracije, što dodatno opterećuje sustave socijalne zaštite i funkcioniranje sustava prihvaća.

**Više od 75 % korisnika privremene zaštite su žene i djeca.** Smještaj i socijalna potpora razlikovali su se među državama članicama. Većina država članica počela je poticati samostalnost i ekonomsku neovisnost te postupno ograničavati potporu za stanovanje i socijalne naknade, a ulagati u mjere integracije. Razne mjere koje su poduzele države članice doprinijele su boljoj integraciji na tržište rada, no integracija žena i dalje je složenija zbog specifičnih prepreka<sup>40</sup>. Školovanje raseljene djece iz Ukrajine i stope pohađanja se razlikuju dok se djeca s invaliditetom i dalje suočavaju sa specifičnim poteškoćama.

### ***Nedopuštena kretanja unutar Unije***<sup>41</sup>

U nekoliko država članica zabilježen je velik broj nedopuštenih kretanja migranata i tražitelja međunarodne zaštite unutar Unije. U skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013 („Uredba Dublin III”)<sup>42</sup> tražitelji međunarodne zaštite ne mogu birati koja će država članica razmatrati njihov

---

<sup>38</sup> Radni dokument službi Komisije, Preispitivanje Akcijskog plana Komisije za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021. – 2027. u sredini programskog razdoblja priložen Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Trenutačno stanje provedbe pakta o migracijama i azilu, SWD(2025) 162 final, [EUR-Lex – 52025SC0162 – HR – EUR-Lex](#).

<sup>39</sup> OECD / Europska komisija (2023.), Pokazatelji integracije doseljenika za 2023: Udomaćivanje (*Indicators of Immigrant Integration 2023: Settling In*), OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/1d5020a6-en>.

<sup>40</sup> UNHCR, [A poverty assessment of Ukrainian refugees in neighbouring countries](#), 17. ožujka 2025., str. 14.

<sup>41</sup> Analiza nedopuštenih kretanja temelji se na podacima EUAA-e i eu-LISA-e.

<sup>42</sup> Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka) (SL L 180, 29.6.2013., [ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj](#)).

zahtjev. Kretanja iz jedne države članice u drugu i nedostaci u provedbi pravila o odgovornosti iz Uredbe (EU) br. 604/2013 posebno opterećuju sustave azila, migracija i prihvata glavnih odredišnih zemalja.

Iako nema preciznih podataka o nedopuštenim kretanjima, posredni pokazatelji ukazuju na opseg i smjer tih kretanja unutar Unije<sup>43</sup>. Novom Uredbom o Eurodacu i bazom podataka Eurodac omogućit će se točnije praćenje nedopuštenih kretanja<sup>44</sup>. Dostupni podaci iz Eurodaca zasad upućuju na to da su se **nedopuštena kretanja unutar Unije smanjila za otprilike 25 %** u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024.<sup>45</sup>, uglavnom zbog ukupnog smanjenja nezakonitih dolazaka. Unatoč tome, nedopuštena kretanja i dalje stvaraju poteškoće za glavne odredišne zemlje. Nedopuštena kretanja obično su se odvijala iz zemalja prvog ulaska u Uniju prema državama članicama na sjeverozapadu Unije. Grčka, Njemačka, Hrvatska, Italija i Francuska u apsolutnom su smislu bile glavne zemlje polaska, dok su Njemačka, Francuska, Belgija, Italija i Nizozemska bile najčešće odredište nedopuštenih kretanja. Glavni smjerovi kretanja na kojima je zabilježena većina nedopuštenih kretanja bili su iz Grčke u Njemačku, iz Hrvatske u Njemačku, iz Italije u Njemačku i iz Italije u Francusku.

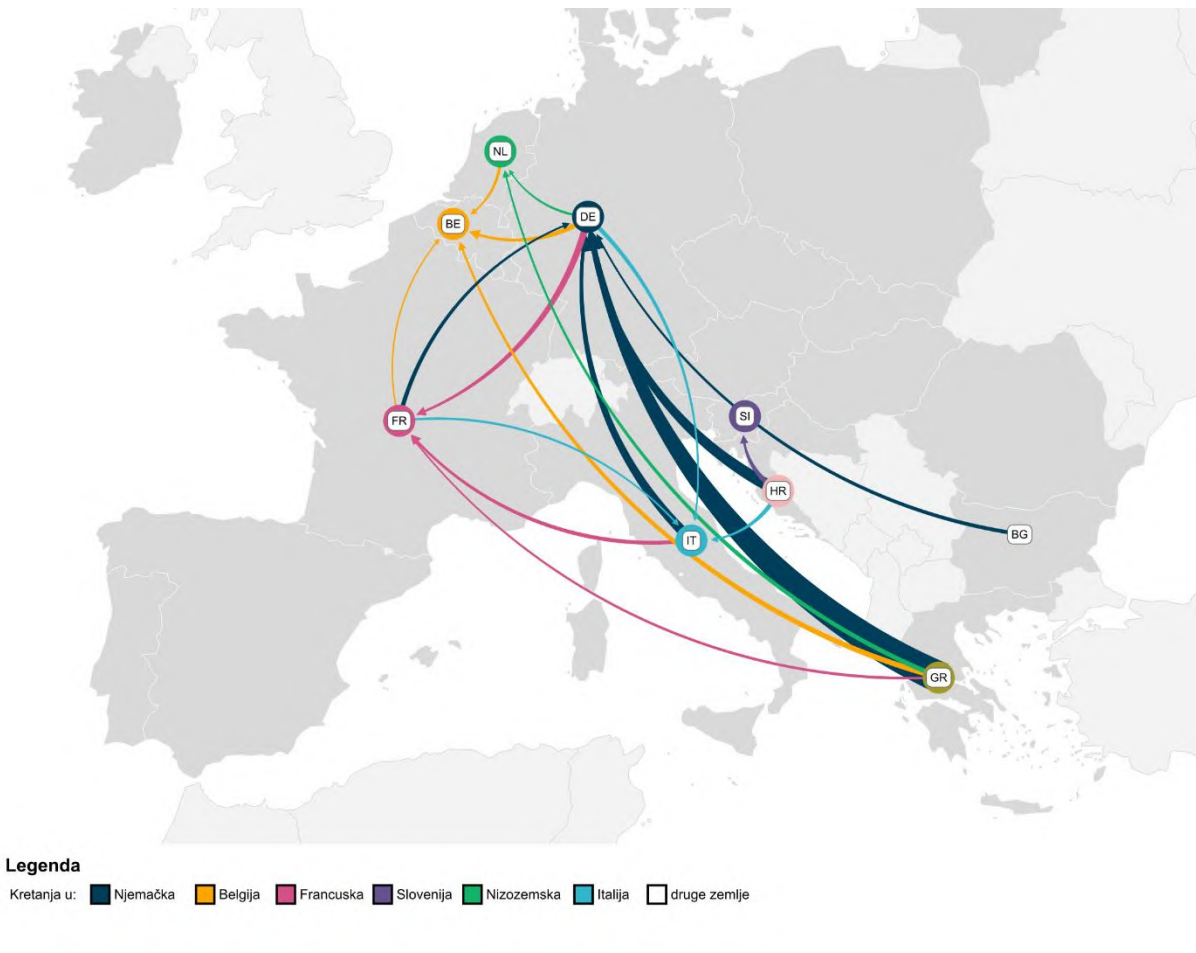
---

<sup>43</sup> Posredni pokazatelji uključuju podatke prikupljene radi praćenja funkcioniranja Uredbe (EU) br. 604/2013 („statistika na temelju Uredbe Dublin”) i podatke pohranjene u bazi podataka Eurodac (uspostavljenoj Uredbom (EU) br. 603/2013), u kojoj se na razini EU-a pohranjuju i uspoređuju otisci prstiju pojedinaca koji su podnijeli zahtjev za azil ili su uhićeni pri nezakonitom prelasku vanjskih granica šengenskog područja.

<sup>44</sup> Uredba (EU) 2024/1358 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu biometrijskih podataka radi djelotvorne primjene uredaba (EU) 2024/1351 i (EU) 2024/1350 Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Vijeća 2001/55/EZ te radi utvrđivanja identiteta državljanima treće zemlje i osoba bez državljanstva s nezakonitim boravkom i o zahtjevima tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica i Eurobola za usporedbu s podacima iz Eurodaca u svrhu izvršavanja zakonodavstva, o izmjeni uredaba (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1358/oj>.

<sup>45</sup> Prijavljeno je 398 000 stranih pozitivnih rezultata u Eurodacu (ako su i zemlja odlaska i zemlja odredišta države članice), što je 27 % manje nego u razdoblju od srpnja 2023. do lipnja 2024.

**Slika 5. – Karta nedopuštenih kretanja na temelju rezultata u Eurodacu (rute s više od 6000 pozitivnih rezultata)<sup>46</sup>**



Izvor: Analiza JRC-a na temelju podataka eu-LISA-e

Kad se ti podaci nadopune podacima prikupljenima radi praćenja funkcioniranja Uredbe br. 604/2013 („statistika na temelju Uredbe Dublin”)<sup>47</sup>, **najviše su pogođene bile Slovenija, Belgija, Luksemburg, Njemačka, Hrvatska i Austrija u odnosu na BDP i broj stanovnika.** Brojne države članice ne izdaju zahtjeve jer oni često ne dovode do stvarnog transfera osobe. Osim toga, stopa provedbe transfera i dalje je vrlo niska i iznosi 19 %<sup>48</sup>. Stopa provedbe manja je i zbog operativnih prepreka i prepreka povezanih s kapacitetom na koje nailaze države članice prihvata i države članice koje provode transfer. Na broj provedenih transfera utjecali su

<sup>46</sup> Na karti su prikazane glavne rute nedopuštenih kretanja na koje ukazuju pozitivni rezultati u Eurodacu. Vrh strelice označava smjer kretanja, a širina strelica ukazuje na broj pozitivnih rezultata.

<sup>47</sup> Broj odlaznih zahtjeva za ponovni prihvata i odlaznih zahtjeva za prihvaćanje odgovornosti na temelju nezakonitog ulaska i boravka u izvještajnom razdoblju iznosio je otprilike 93 000.

<sup>48</sup> Omjer transfera nakon prihvaćenih zahtjeva trebao bi se s rezervom primjenjivati pri procjeni sposobnosti države članice da uspješno provede transfere zbog nedostatka kohortnih podataka i s obzirom na to da između prihvaćenog zahtjeva za transfer i njegove provedbe može proći dosta vremena. Protoklo vrijeme iskrivljuje izračun stopa ako broj prihvaćanja tijekom vremena nije stabilan.

nedostatak smještaja, loši materijalni uvjeti prihvata i ograničene mogućnosti rane integracije. Njemačka je provela i prihvatila najveći broj transfera, a slijede je Francuska i Nizozemska. Hrvatska je prihvatila daleko najveći broj transfera iz drugih država članica u usporedbi s BDP-om i brojem stanovnika. Grčka i Italija prihvatile su vrlo mali broj transfera u usporedbi s brojem pozitivnih odluka koje su donijele o zahtjevima koje su primile od drugih država članica<sup>49</sup>.

Za djelotvorno funkcioniranje sustava, smanjenje poticaja za nedopuštena kretanja i održavanje ravnoteže između odgovornosti i solidarnosti **ključni su povećanje ukupnog broja transfera, nastavak transfera u države članice koje ne prihvaćaju zahtjeve za transfer, ponovni prihvati ili prihvaćanje odgovornosti te otklanjanje nedostataka u nacionalnim sustavima prihvata**. Očekuje se da bi se provedba transfera trebala uvelike poboljšati nakon što se pakt počne primjenjivati, ali se od država članica očekuje da bez odgode u potpunosti provode postojeća pravila.

### ***Prihvat***<sup>50</sup>

Unatoč znatnim naporima da se poboljša prikupljanje podataka o prihvatu, statistički podaci nisu u potpunosti usporedivi te su i dalje nepotpuni. To dovodi do fragmentirane slike i onemogućuje pouzdanu procjenu pritiska na sustave prihvata<sup>51</sup>. U tijeku su aktivnosti na poboljšanju kvalitete tih podataka.

Na temelju dostupnih podataka<sup>52</sup> države članice prihvatile su **oko 1 394 000 osoba u svoje nacionalne sustave prihvata**, uglavnom Njemačka, Italija, Francuska, Nizozemska i Austrija. U odnosu na BDP i broj stanovnika **Njemačka, Luksemburg, Austrija i Irska**<sup>53</sup> prihvatile su najviše osoba u svoje sustave. Korisnici privremene zaštite kojima je pružena potpora za smještaj izvan tog sustava ne uzimaju se u obzir u izvješćima država članica.

Nadalje, sustavi prihvata različito su organizirani unutar Unije. Samo neke države članice u svojim sustavima prihvata uključuju i prikupljaju podatke o različitim pravnim statusima osoba, uključujući korisnike privremene zaštite, tražitelje međunarodne zaštite kojima je odbijen zahtjev ili osobe kojima je izdan nalog za vraćanje. Na temelju toga, korisnici privremene zaštite činili su između 50 % i 70 % osoba smještenih u nacionalnim sustavima prihvata Austrije, Finske, Litve, Slovačke i Švedske, dok je velikom broju korisnika

---

<sup>49</sup> Podaci prikupljeni radi praćenja funkcioniranja Uredbe (EU) br. 604/2013 („statistika na temelju Uredbe Dublin”) uključuju broj zahtjeva o postupcima ponovnog prihvata i prihvaćanja odgovornosti koje je država članica poslala drugim državama članicama i od njih primila, odluke donesene o takvim zahtjevima te broj donesenih i provedenih odluka o transferu.

<sup>50</sup> Analiza prihvata temelji se na podacima EUAA-a.

<sup>51</sup> Komisija i EUAA utvrdile su „postupni pristup” prema kojem države članice moraju dostavljati podatke o prihvatu barem za dva ključna pokazatelja, odnosno za osobe u sustavu prihvata (ukupni broj osoba u sustavu prihvata, uključujući raščlambu po pravnom statusu osoba u prihvatu i broj maloljetnika bez pratnje) i za kapacitet sustava prihvata (ukupni broj kreveta dostupnih na kraju izvještajnog razdoblja). Od 2027. države članice morat će izvještavati o cijelom skupu pokazatelja prihvata.

<sup>52</sup> Ti se podaci odnose samo na sustav prihvata, koji se tumači kao niz aranžmana uspostavljenih za smještaj tražitelja međunarodne zaštite u skladu s preinačenom Direktivom o uvjetima prihvata.

<sup>53</sup> U Irskoj je znatan dio tražitelja međunarodne zaštite nezakonito ušao u zemlju, uglavnom preko kopnene granice s Ujedinjenom Kraljevinom. Osim toga, na irski sustav azila i prihvata utjecao je i znatan broj dolazaka korisnika privremene zaštite. U izvještajnom je razdoblju broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Irskoj iznosio 14 000, dok je u prethodnom izvještajnom razdoblju bio na dosad nezabilježeno visokoj razini (18 000). Taj je trend vidljiv od početka 2022., uz velik broj dolazaka iz Ukrajine.

privremene zaštite osigurana potpora za smještaj izvan tog sustava, ponajprije u **Češkoj, Poljskoj, Mađarskoj i Rumunjskoj**.

**Ukupna stopa popunjenosti u nacionalnim sustavima prihvata u Uniji krajem lipnja 2025. iznosila je 81 %<sup>54</sup>.** Osiguravanje dostatnih kapaciteta i primjerenih uvjeta prihvata ključan je element dobro pripremljenog sustava azila, prihvata i migracija te dobrog funkcioniranja pravila o odgovornosti u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013. Nekoliko država članica imalo je poteškoće u osiguravanju dostatnih kapaciteta u svojim nacionalnim sustavima prihvata<sup>55</sup>, dok su istodobno neke države članice zbog ograničenog broja tražitelja smanjile svoj smještajni kapacitet, uključujući Finsku, Dansku i Švedsku.

### ***Preseljenje i humanitarni prihvati<sup>56</sup>***

Četrnaest država članica preuzelo je obveze u okviru Unijina *ad hoc* programa za preseljenje i humanitarni prihvati za razdoblje 2024. – 2025. Tim je putem u izvještajnom razdoblju u Uniju stiglo gotovo 12 000 osoba. Više od polovine korisnika preseljeno je u **Njemačku i Francusku**, a **Finska i Švedska preselile su najviše korisnika u odnosu na BDP i broj stanovnika**. Nestabilno stanje na Bliskom istoku, posebno u Libanonu i Siriji, utjecalo je na programe za preseljenje i humanitarni prihvat te se broj prihvaćenih osoba smanjio u svim državama članicama izvjestiteljicama, osim u Nizozemskoj i Švedskoj. Daleko najviše prihvaćenih osoba podrijetlom je bilo iz Sirije, a slijedili su je Afganistan, Demokratska Republika Kongo, Južni Sudan i Eritreja.

### ***Vraćanje<sup>57</sup>***

Od srpnja 2024. do lipnja 2025. države članice izdale su ukupno 478 000 naloga za napuštanje državljanima trećih zemalja u Uniji, što je **povećanje od 11 % u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024., uglavnom jer je veći broj naloga za napuštanje izdan zajedno s negativnim odlukama o azilu**. Većinu naloga izdale su Francuska, Španjolska i Njemačka, dok je u odnosu na BDP i broj stanovnika daleko najviše naloga za napuštanje izdao **Cipar**, nakon kojega slijede **Grčka i Hrvatska**. Državljanstva državljana trećih zemalja kojima je izdan nalog za napuštanje znatno su se razlikovala među državama članicama<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Krajem lipnja 2025. stopa popunjenosti mogla se izračunati za 25 država članica. Podaci potrebni za izračun stope popunjenosti bili su nepotpuni za Finsku i Portugal.

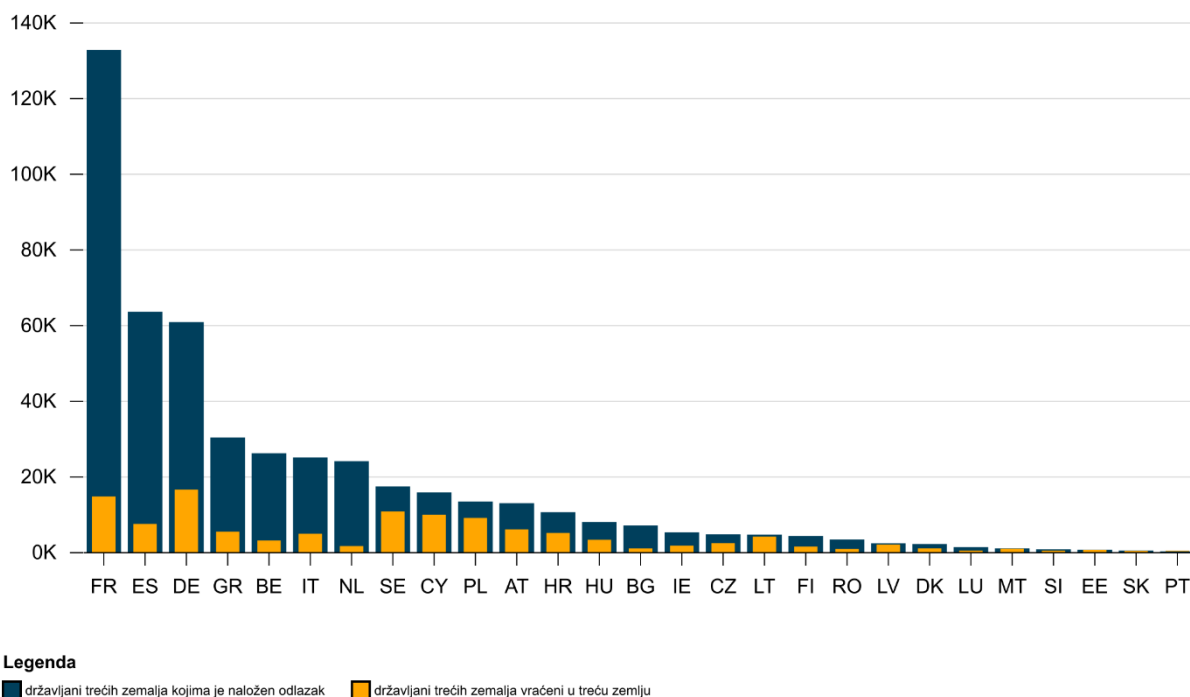
<sup>55</sup> To se odnosi na Belgiju, Cipar, Hrvatsku, Latviju, Litvu i Grčku.

<sup>56</sup> Analiza podataka o preseljenju i humanitarnom prihvatu temelji se na podacima EUAA-a.

<sup>57</sup> Analiza podataka o vraćanju temelji se na podacima Eurostata.

<sup>58</sup> Francuska je izdala većinu naloga za napuštanje državljanima Alžira, Tunisa i Maroka, Španjolska državljanima Malija, Senegala i Alžira, a Njemačka državljanima Sirije, Turske i Afganistana. Cipar je izdao većinu naloga za napuštanje državljanima Sirije, Demokratske Republike Konga i Nigerije, Grčka državljanima Afganistana, Sirije i Albanije, a Hrvatska državljanima Turske, Nepala i Bosne i Hercegovine.

**Slika 6. – Broj naloga za vraćanje i vraćenih državljana trećih zemalja po državi članici**



Izvor: Analiza JRC-a na temelju podataka Eurostata

U treće je zemlje stvarno vraćeno 115 000 državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Više od polovine vraćanja provelo je samo pet država članica (Njemačka, Francuska, Švedska, Cipar i Poljska). To je povećanje od 20 % u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024. Međutim, **ukupna stopa vraćanja i dalje je niska, što znači da velik broj osoba s nalogom za napuštanje ostaje na državnom području Unije**<sup>59</sup>. Većina državljana kojima je naloženo da napuste područje EU-a bili su državljani Alžira, Maroka, Sirije, Turske i Afganistana, a broj sirijskih državljana povećao se za 14 %. Najviše vraćenih osoba bili su državljani Gruzije, Turske, Albanije, Moldove i Kolumbije. To pokazuje da zemlje podrijetla najvećeg broja državljana trećih zemalja kojima je naloženo da napuste područje EU-a ne odgovaraju zemljama s najvećim brojem provedenih vraćanja, osim Turske. Više od polovine svih vraćanja bilo je dobrovoljno i taj trend raste. Kontinuirane mjere za ponovni prihvata u skladu s mehanizmom iz članka 25.a Zakonika o vizama i ciljane aktivnosti koordinatora EU-a za vraćanje u pogledu prioritarnih trećih zemalja već su polučile rezultate, posebno s ključnim trećim zemljama kao što su Bangladeš, Irak i Etiopija<sup>60</sup>, no **određene prepreke i dalje**

<sup>59</sup> Stopa vraćanja na razini EU-a u izvještajnom je razdoblju iznosila 24 %.

<sup>60</sup> Mehanizam iz članka 25.a Zakonika o vizama pridonio je poticanju povoljne dinamike i konkretnog napretka u odnosima s trećim zemljama. Stopa vraćanja za Bangladeš povećala se s 9 % u 2023. na 17 % u 2024., a stopa za Irak s 14 % na 31 % u istom razdoblju. Osim toga, u slučaju Etiopije, za koju su u travnju 2024. donesene vizne mjere, 2024. povećala se stopa vraćanja (13 % u usporedbi s 11 % u 2023.), a države članice unaprijedile su slanje zahtjeva Etiopiji da ponovno prihvati svoje građane (više od četiri puta više zahtjeva za ponovni prihvata 2024. u odnosu na 2023.). Ciljane mjere vraćanja u prioritarnu treću zemlju koje je pokrenuo koordinator EU-a za vraćanje

**otežavaju vraćanje.** I dalje je ključno da države članice uz izdavanje naloga za vraćanje dostave i zahtjeve za ponovni prihvrat relevantnim trećim zemljama i da sustavno traže privremene putne isprave za osobe s potvrđenim državljanstvom<sup>61</sup>. U tematskoj šengenskoj evaluaciji za 2024. utvrđen je napredak u razvoju nacionalnih sustava vraćanja, ali se u ključnim fazama postupka i dalje javljaju neučinkovitosti<sup>62</sup>, što utječe na nedopuštena kretanja, kako je vidljivo iz upozorenja o vraćanju u Schengenskom informacijskom sustavu (SIS)<sup>63</sup>.

Potrebno je kontinuirano raditi na stvaranju zajedničkog sustava Unije za vraćanje i djelotvornije surađivati s trećim zemljama. Predložena Uredba o vraćanju<sup>64</sup> bit će ključna za rješavanje tih pitanja te će na taj način vraćanja doprinijeti općim ciljevima migracijske politike i politike azila Unije. Europski parlament i Vijeće pozivaju se na brzo donošenje te reforme.

## **b. Predviđanja za sljedeću godinu i informacije o razini pripravnosti u Uniji**

Cilj je **pričuve za solidarnost** koju predlaže Komisija odgovoriti na potrebe država članica za koje je u Odluci Komisije utvrđeno da su pod migracijskim pritiskom. U skladu s člankom 12. Uredbe (EU) 2024/1351 Komisija bi pri utvrđivanju tih potreba trebala uzeti u obzir glavne nalaze ovog izvješća, uključujući utjecaj prošlih trendova na predmetne države članice i predviđanja za sljedeću godinu<sup>65</sup>. Ta strateška slika Uniji služi za rano upozoravanje te pomaže u predviđanju mogućeg razvoja migracijske situacije i utvrđivanju njegova utjecaja na potrebe država članica pod migracijskim pritiskom i Unije u cjelini.

Predviđanja se temelje na metodologiji koju je razvila znanstvena služba Komisije, Zajednički istraživački centar (JRC), i testirana je u okviru Mreže EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija.

Pokazuju da se općenito očekuje da će se **2026. broj nezakonitih dolazaka na razini Unije smanjiti na svim glavnim migracijskim rutama u odnosu na 2024.**<sup>66</sup>, što je u skladu sa silaznim trendom koji je već zabilježen u prvoj polovini 2025. Među ostalim, očekivano smanjenje posljedica je uspješne suradnje Unije s ključnim zemljama podrijetla i tranzita, poboljšanog sustava azila i zaštite granica te pojačanih mjera protiv mreža za krijumčarenje

---

rezultirale su fokusom i usklađenošću mjera na razini EU-a, zbog čega je cilj rasta od 25 % premašen za nekoliko trećih zemalja.

<sup>61</sup> Prema podacima koje je dostavio Frontex, države članice podnijele su manje zahtjeva za utvrđivanje identiteta i izdavanje privremenih putnih isprava (-6 %, odnosno 68 908 u usporedbi s 73 449 u prethodnom izvještajnom razdoblju).

<sup>62</sup> To uključuje poteškoće u uspostavljanju neometanog postupka vraćanja zbog neučinkovitosti u ključnim fazama, uključujući žalbeni sustav, učinkovitu identifikaciju prije vraćanja i dostatno praćenje poštovanja obveze vraćanja. Tematska šengenska evaluacija za 2024. pokazala je i da sva nacionalna tijela trebaju poboljšati operativnu provedbu upozorenja o vraćanju u Schengenskom informacijskom sustavu kako bi donošenje odluka u postupcima vraćanja bilo djelotvornije.

<sup>63</sup> U izvještajnom je razdoblju gotovo 54 600 osoba na koje se odnose upozorenja o vraćanju u SIS-u identificirano u državama članicama koje nisu države članice koje su izradile upozorenje („pogodci u SIS-u”). Od toga je oko 33 600 državljana trećih zemalja otkriveno pri kontrolama unutar državnog područja, dok je oko 16 500 osoba zaustavljeno pri napuštanju EU-a preko države članice koja nije izdala upozorenje.

<sup>64</sup> COM(2025) 101 final.

<sup>65</sup> Radni dokument službi Komisije SWD(2025) 791, Predviđanja u skladu s člankom 9. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća za 2026., klasificiran stupnjem tajnosti „RESTREINT UE/EU RESTRICTED”.

<sup>66</sup> Budući da u trenutku donošenja ovog izvješća nisu dostupni podaci za cijelu 2025., upotrebljavaju se podaci za 2024. kao najnovija i potpuna godišnja referentna točka za kontekstualizaciju predviđanja za 2026. Međutim, u analizi je u potpunosti uzet u obzir trend zabilježen 2025.

migranata unutar Unije i u trećim zemljama. Očekuje se da će **srednjosredozemna ruta** ostati najaktivnija ruta, ali se predviđa da će se ukupne brojke stabilizirati ili dodatno smanjiti u odnosu na 2024. Taj je trend u skladu s učinkom pojačane suradnje s partnerskim zemljama u sjevernoj Africi i široj regiji. Slična se dinamika očekuje i za **zapadnosredozemnu i atlantsku rutu**, na kojima se zahvaljujući konkretnim aktivnostima za praćenje polazišnih točaka i razbijanje krijumčarskih mreža ostvaruju dobri rezultati. Kretanja na **istočnosredozemnoj ruti** uvelike će ovisiti o razvoju situacije na Bliskom istoku, uključujući nastanak novih podruta, ali projekcije općenito upućuju na nastavak silaznog trenda koji je započeo već krajem 2024. zbog promjene regionalne dinamike i smanjene prisutnosti državljana određenih zemalja. Očekuje se i smanjenje broja dolazaka duž **zapadnobalkanske rute** zbog djelotvornijeg razbijanja krijumčarskih mreža i pojačane suradnje između regije i država članica i agencija Unije. Na **ruti na istočnoj granici** Rusija i Bjelarus vjerojatno će i dalje pokušavati koristiti migracije kao oružje protiv Unije. Međutim, očekuje se da će se broj nezakonitih prelazaka dodatno smanjiti zbog poboljšanog upravljanja granicama. Naposljetku, očekuje se da će situacija nezakonitih izlazaka preko **kanala La Manche** i dalje biti problematična, no nacionalne mjere u Francuskoj i daljnja suradnja s Ujedinjenom Kraljevinom trebale bi ograničiti ili smanjiti odlaske.

Očekuje se da će se **pad broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu** zabilježen 2024. i u prvoj polovini 2025. nastaviti i 2026.

Kad je riječ o privremenoj zaštiti, zbog aktualnog neselektivnog agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine i u 2026. bit će potrebno **zaštititi ukrajinske državljane**. I dalje će se registrirati namjere za podnošenje zahtjeva za privremenu zaštitu, ali u manjem broju nego prethodnih godina.

S obzirom na to da je dinamika migracija sama po sebi nepredvidiva, neophodno je nastaviti poboljšavati **pripravnost i planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama** u državama članicama i u Uniji. Adekvatno planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama važna je sastavnica **dobro pripremljenog sustava azila, prihvata i migracija** jer se tako povećava otpornost i pripravnost za brz i djelotvoran odgovor na promjene u migracijskoj situaciji, a istodobno jamči poštovanje prava i potreba pojedinaca.

Obveze **planiranja djelovanja u nepredvidivim situacijama** ugrađene su u zakonodavstvo Unije<sup>67</sup>. Većina država članica izradila je planove djelovanja u nepredvidivim situacijama u različitim područjima upravljanja migracijama, ali i dalje postoje neki nedostaci. Na razinu pripravnosti za upravljanje migracijama u Uniji i državama članicama pozitivno utječe provedba novih odredaba uvedenih paktom. Gotovo sve države članice donijele su svoje

---

<sup>67</sup> Uredba (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013; Direktiva (EU) 2024/1346 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju standarda za prihvata tražitelja međunarodne zaštite; Uredba (EU) 2024/1359 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1147 (SL L, 2024/1359, 22.5.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj>); Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenog 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624 (SL L 295, 14.11.2019., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>); Uredba (EU) 2021/2303 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2021. o Agenciji Europske unije za azil i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 439/2010 (SL L 468, 30.12.2021., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2303/oj>).

nacionalne planove djelovanja u nepredvidivim situacijama u području prihvata i azila i dostavile ih Agenciji Europske unije za azil (EUAA)<sup>68</sup>, no oni su na različitim razinama dovršenosti (više pojedinosti nalazi se u Prilogu). Od 2019. države članice moraju izraditi i donijeti nacionalni **plan djelovanja u nepredvidivim situacijama u području upravljanja granicama i vraćanja**<sup>69</sup>. Rezultati procjene ranjivosti koju je Frontex proveo za 2024. pokazuju da većina država članica izvješćuje da su donijele relevantne planove djelovanja u nepredvidivim situacijama u području upravljanja granicama, ali da postoje određeni nedostaci, što je istaknuto i u šengenskim evaluacijama. Osim toga, tematskom evaluacijom djelotvornosti vraćanja iz 2024. otkriveni su znatni nedostaci u nacionalnom planiranju djelovanja u nepredvidivim situacijama jer većina država članica nema posebne planove djelovanja u nepredvidivim situacijama u području operacija vraćanja iako je taj zahtjev utvrđen u članku 9. stavku 3. Uredbe (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenog 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

Agencije Unije spremne su na razini Unije pružiti operativnu potporu državama članicama u slučaju iznenadnog povećanja migracijskih tokova. Mreža EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija, kojom predsjedava Komisija, i dalje ima važnu ulogu u izradi zajedničke slike stanja, ranom upozoravanju i predviđanjima radi bolje pripravnosti. U okviru Mreže djeluje i posebna podskupina za planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama.

#### **IV. Procjena cjelokupne migracijske situacije, migracijskog pritiska, rizika od migracijskog pritiska ili ozbiljne migracijske situacije**

Na temelju informacija predstavljenih u ovom izvješću i uzimajući u obzir ukupnu migracijsku situaciju u Uniji Komisija je procijenila koje se države članice suočavaju s nerazmjernim obvezama. Komisija isto tako predlaže Vijeću ukupan iznos solidarnih doprinosa za pričuvu za solidarnost na razini Unije potreban za uravnoteženo i djelotvorno upravljanje migracijskom situacijom u predstojećoj godini.

Uzimajući u obzir trendove za referentno razdoblje od srpnja 2024. do lipnja 2025. navedene u ovom izvješću i metodologiju, ali i kad se svi relevantni kvantitativni i kvalitativni podaci i informacije objedine i procijene u odnosu na opću situaciju u Uniji, u Odluci Komisije utvrđeno je da su **Grčka** i **Cipar** pod migracijskim pritiskom. Osim toga, u Odluci Komisije utvrđeno je da su **Italija** i **Španjolska** pod migracijskim pritiskom zbog velikog broja dolazaka uslijed opetovanih iskrcavanja nakon operacija traganja i spašavanja, koje su toliko opsežne da stvaraju nerazmjerne obveze u odnosu na cjelokupnu situaciju u Uniji usprkos dobro pripremljenom sustavu azila, prihvata i migracija predmetnih država članica.

Iako su kretanja ostala općenito stabilna u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024., **Grčka** se suočavala s nerazmjernim obvezama u odnosu na opću situaciju u Uniji, posebno zbog broja nezakonitih prelazaka granice (više od 60 000) i zahtjeva za međunarodnu zaštitu (više od 70 000). To su najveće zabilježene brojke na razini Unije u odnosu na BDP i broj stanovnika. Grčka je zabilježila i najveći broj odluka o odobravanju međunarodne zaštite u odnosu na BDP i broj stanovnika, koji je u razdoblju od srpnja 2024. do lipnja 2025. dosegnuo gotovo 32 000. U odnosu na BDP i broj stanovnika Grčka je bila na drugom mjestu po broju

---

<sup>68</sup> Osim Mađarske i Poljske.

<sup>69</sup> Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenog 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži (SL L 295, 14.11.2019., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>).

naloga za napuštanje (više od 30 000), ali je u analiziranom razdoblju vraćeno samo 5400 državljana trećih zemalja.

Iako se situacija povezana s migracijama i azilom poboljšala u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024., **Cipar** se i dalje suočavao s nerazmjernim obvezama u odnosu na opću situaciju u Uniji, posebno zbog nezakonitih prelazaka granice, zahtjeva za međunarodnu zaštitu i registracija namjere za podnošenje zahtjeva za privremenu zaštitu. Iako su se nezakoniti prelasci granice (gotovo 3000) uvelike smanjili, broj dolazaka i dalje je opterećivao ciparski sustav azila i migracija jer je Cipar bio među prve tri države članice u Uniji po nezakonitim prelascima granice u odnosu na BDP i broj stanovnika. Cipar je bio drugi i po broju zahtjeva za međunarodnu zaštitu (više od 5000) u Uniji u odnosu na BDP i broj stanovnika. Isto tako, primio je velik broj registracija namjere za podnošenje zahtjeva za privremenu zaštitu (oko 3500) u odnosu na svoj BDP i broj stanovnika. Nadalje, iako je broj državljana trećih zemalja kojima je naloženo da napuste područje (gotovo 16 000) ostao stabilan u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024., na temelju tih naloga za napuštanje vraćeno je dvostruko više državljana trećih zemalja (gotovo 10 000) u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024. (gotovo 5000).

Udio i apsolutni broj dolazaka zbog opetovanih iskrcavanja nakon operacija traganja i spašavanja u **Italiji** i **Španjolskoj** bili su toliko veliki da su stvorili nerazmjerne obveze za te države u usporedbi s općom situacijom u Uniji jer je više od 80 % od gotovo 97 000 osoba kojima je pružena pomoć u operacijama traganja i spašavanja iskrcano u te dvije države članice (oko 40 % u svakoj od njih).

Te će četiri države članice stoga imati **pristup pričuvi za solidarnost** nakon što se Uredba (EU) 2024/1351 počne primjenjivati.

Kako bi se postigla ravnoteža između solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti te zaštitilo funkcioniranje Uredbe (EU) 2024/1351, člankom 60. stavkom 3. te uredbe utvrđeno je da države članice koje daju doprinos nisu obvezne provoditi svoje preuzete obveze solidarnosti prema državi članici korisnici ako je Komisija utvrdila **sustavne nedostatke** u toj državi članici korisnici u pogledu pravila o odgovornosti utvrđenih u dijelu III. Uredbe (EU) 2024/1351 koji bi mogli dovesti do ozbiljnih negativnih posljedica za funkcioniranje te uredbe.

U dijelu III. Uredbe (EU) 2024/1351 utvrđuju se, među ostalim, obveze države članice odgovorne za ponovni prihvata i prihvaćanje odgovornosti za tražitelje i državljane trećih zemalja čija je namjera za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu registrirana u drugoj državi članici ili za koje je druga država članica navedena kao odgovorna na temelju Uredbe (EU) 2024/1358, među ostalim za provođenje transfera tih osoba uz potpuno poštovanje temeljnih prava tražitelja iz Povelje. Ta se pravila nadovezuju na pravila Uredbe Dublin III i zamijenit će ih s početkom njihove primjene.

Komisija će do 12. srpnja 2026. i ponovno do 15. listopada 2026. ocijeniti primjenu pravila o odgovornosti u državama članicama te primijeniti članak 60. stavak 3. četvrti podstavak Uredbe (EU) 2024/1351 ako se u državi članici utvrde sustavni nedostaci. U toj će se procjeni posebna pozornost posvetiti razini suradnje među državama članicama, uključujući aktivni angažman kako bi se olakšali transferi i progresivnu suradnju u praktičnim i logističkim pitanjima.

Na temelju nalaza iz ovog izvješća i metodologije, ali i uzimajući u obzir sve relevantne kvantitativne i kvalitativne podatke i informacije, koji su procijenjeni u odnosu na opće stanje u Uniji, Odlukom je utvrđeno i da su **Belgija, Bugarska, Njemačka, Estonija, Irska, Francuska, Hrvatska, Latvija, Litva, Nizozemska, Poljska i Finska** izložene riziku od migracijskog pritiska.

Od srpnja 2024. do lipnja 2025. **Bugarska i Hrvatska** su kao zemlje prvog ulaska i dalje bile posebno izložene fluktuacijama migracijskih tokova duž zapadnobalkanske i istočnosredozemne rute. Znatno povećanje broja nezakonitih dolazaka tijekom godine moglo bi dovesti do nerazmjernih obveza za njihove ionako opterećene sustave migracija i azila. Iako je **Bugarska** zabilježila smanjenje broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u odnosu na razdoblje od srpnja 2023. do lipnja 2024., i dalje je registrirala gotovo 10 000 namjera za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što je velik broj u odnosu na njezin BDP i broj stanovnika. Petinu tih zahtjeva podnijeli su maloljetnici bez pratnje, zbog čega je Bugarska druga država članica po broju primljenih zahtjeva maloljetnika bez pratnje na razini Unije u odnosu na BDP i broj stanovnika. Bugarska je zabilježila i velik i stabilan broj registracija namjere za podnošenje zahtjeva za privremenu zaštitu u odnosu na svoj udio BDP-a i broja stanovnika (među prvih pet država članica po broju registracija) s više od 21 000 novih registracija u razdoblju od srpnja 2024. do lipnja 2025. U **Hrvatskoj** su od srpnja 2024. do lipnja 2025. posebno zabilježeni nezakoniti prelasci granice i odbijanja ulaska. Bilo je više od 12 000 nezakonitih prelazaka granice, što je 76 % ukupnih nezakonitih dolazaka duž zapadnobalkanske rute i drugi najveći broj nezakonitih prelazaka granice u Uniji u odnosu na BDP i broj stanovnika. Broj odbijanja ulaska bio je sličan, i to najveći na razini Unije u odnosu na BDP i broj stanovnika.

Osim toga, niz država članica zabilježio je velik broj nedopuštenih kretanja, što je posebno opteretilo njihove sustave azila, migracije i prihvata. Poteškoće povezane s takvim nedopuštenim kretanjima otklanjanju se priznavanjem mogućnosti primjene **kompensacija u pogledu odgovornosti** na te slučajeve u okviru solidarnih doprinosa.

U razdoblju od srpnja 2024. do lipnja 2025. **Njemačka** je zabilježila vrlo velik broj nedopuštenih kretanja tražitelja međunarodne zaštite u Uniji, a time i velik broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što je pak utjecalo na njezin sustav azila i prihvata. Stanje je dodatno pogoršao prihvata najvećeg broja korisnika privremene zaštite u EU-u, ali i vrlo velik broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u posljednjih deset godina. **Francuska** je isto zabilježila velik broj nedopuštenih kretanja tražitelja međunarodne zaštite unutar Unije te se suočavala sa sve većim brojem nezakonitih prelazaka granice pri izlasku prema Ujedinjenoj Kraljevini, što je utjecalo na nacionalni sustav azila i prihvata. **Nizozemska i Belgija** isto su bile pogođene nedopuštenim kretanjima tražitelja međunarodne zaštite, što je opteretilo sustave prihvata. **Irska** isto tako bilježi kontinuirano velik broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a znatan udio tražitelja ulazi u zemlju nezakonitim putem, uglavnom preko kopnene granice s Ujedinjenom Kraljevinom. Osim toga, na nacionalni sustav azila i prihvata utjecao je i znatan broj dolazaka korisnika privremene zaštite.

Kako je navedeno u odjeljku III., djelovanja Rusije i Bjelorusa i dalje utječu na migracijsku dinamiku na istočnoj granici Unije, posebno u **Estoniji, Latviji, Litvi, Poljskoj i Finskoj**. Hibridne prijetnje povezane s korištenjem migracija kao oružja i dalje su ozbiljan migracijski i sigurnosni rizik i doprinose povremenim nasilnim incidentima i pokušajima prelaska granice.

Kao odgovor na kontinuirane pokušaje korištenja migracija kao oružja pod pokroviteljstvom države, Estonija je pojačala mjere upravljanja državnom granicom s Rusijom, Latvija i Litva pojačale su mjere nadzora na svojoj granici s Bjelarusom, Poljska je uspostavila tampon-zonu duž svoje granice i privremeno ograničava pravo na traženje međunarodne zaštite na toj granici, osim za ranjive skupine, a Finska je u studenom 2023. zatvorila svoje granične prijelaze s Rusijom. Daljnji pokušaji Rusije i Bjelarus da migracije koriste kao oružje mogli bi dodatno opteretiti nacionalne sustave zaštite granica, što bi moglo dovesti do nerazmjernih obveza.

Tih dvanaest država članica izložene su riziku od migracijskog pritiska i imat će **prioritetan pristup stalnom paketu instrumenata EU-a za potporu u vezi s migracijama**. Međutim, ako se stanje u tim državama članicama pogorša, Komisija će biti spremna žurno ponovno ocijeniti njihovu situaciju u skladu s Uredbom (EU) 2024/1351.

Na temelju ovog izvješća i metodologije u Odluci Komisije utvrđeno je i da se **Bugarska, Češka, Estonija, Hrvatska, Austrija i Poljska** suočavaju s ozbiljnom migracijskom situacijom zbog kumulativnog utjecaja kvantitativnih i kvalitativnih podataka i informacija koji su razvrstani i procijenjeni u posljednjem petogodišnjem razdoblju (od 1. srpnja 2020. do 30. lipnja 2025.).

U **Bugarskoj** je posljednjih pet godina, a posebno od 2022., došlo do opterećenja sustava zbog priljeva registracija namjere za podnošenje zahtjeva za privremenu zaštitu i relativno velikog broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u odnosu na njezin udio BDP-a i broja stanovnika, posebno s obzirom na to da je u relativnom smislu Bugarska donijela znatan broj pozitivnih odluka i odbijanja, što je rezultiralo relativno velikim opterećenjem sustava vraćanja. U odnosu na udio BDP-a i broja stanovnika u **Hrvatskoj** je u prethodnih pet godina na kapacitete zemlje znatno utjecao pritisak na sustav vraćanja, a imala je i obveze na vanjskim granicama, posebno jer je u relativnom smislu izdala velik broj odbijanja ulaska te je u novije vrijeme zabilježila relativno velik broj nezakonitih prelazaka granice zbog povećanih aktivnosti krijumčarenja migranata u regiji.

Od početka agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine **Poljska i Češka** nalaze se pri vrhu po broju registracija namjere za podnošenje zahtjeva za privremenu zaštitu u Uniji u odnosu na BDP i broj stanovnika. To je od 2022. izazvalo poteškoće u integraciji i znatno opteretilo sustave migracija, azila i upravljanja granicama tih država članica. U odnosu na BDP i broj stanovnika **Estonija** je zabilježila velik broj registracija namjere za podnošenje zahtjeva za privremenu zaštitu, kao i velik broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što je dovelo do velikog broja pozitivnih odluka u posljednjih pet godina.

U posljednjem petogodišnjem razdoblju **Austrija** je primila velik broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Iako se taj broj smanjio u razdoblju od srpnja 2024. do lipnja 2025. u odnosu na prethodnih 12 mjeseci, ukupan broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu i iz toga proizašli broj pozitivnih odluka u petogodišnjem razdoblju kumulativno su utjecali na kapacitet njezina sustava migracija, prihvata i azila.

Te će države članice moći **zatražiti od Vijeća potpuno ili djelomično smanjenje** svojih solidarnih doprinosa za predstojeću godinu.

## V. Zaključak

Stabilan napredak u provedbi svih sastavnica pakta na nacionalnim razinama i na razini Unije, silazni trend nezakonitih dolazaka i predviđanja za sljedeću godinu, kao i pozitivni rezultati kontinuirane suradnje s partnerskim zemljama, čvrst su temelj za propisno, pravedno i dosljedno upravljanje migracijama i azilom.

Potpunom primjenom novog pravnog i operativnog okvira pakta može se postići daljnji napredak kako bi se ublažio pritisak na države članice, smanjila nedopuštena kretanja, povećala ukupna učinkovitost, smanjio broj neriješenih predmeta i smanjilo opterećenje za administrativne i operativne strukture država članica. Međutim, i dalje postoje određene poteškoće u provedbi pakta, a Komisija će zajedno s relevantnim agencijama Unije nastaviti pružati potporu državama članicama.

Tim naporima može doprinijeti brzo donošenje prijedloga Komisije za koje je postupak još u tijeku, među ostalim o zajedničkom europskom sustavu vraćanja i Unijinu popisu sigurnih zemalja podrijetla. Komisija će nastaviti raditi na jačanju sveobuhvatnih partnerstava s partnerskim zemljama, strateški se angažirati na regionalnoj i globalnoj razini te razvijati pametne horizontalne mehanizme za promicanje bolje suradnje u području migracija.

Kad je riječ o provedbi pakta, potrebno je zajednički nastaviti unapređivati i uravnoteženo razvijati solidarnost i pravednu podjelu odgovornosti. Početak prvog godišnjeg ciklusa upravljanja migracijama važan je korak u pripremi terena za funkcioniranje novog mehanizma solidarnosti. Na temelju ovog izvješća te Komisijine Odluke i prijedloga provedbene odluke Vijeća o uspostavi godišnje pričuve za solidarnost Vijeće bi u roku od 15 dana trebalo sazvati Forum solidarnosti EU-a na visokoj razini s ciljem postizanja dogovora o veličini pričuve za solidarnost i načinu na koji će svaka država članica doprinositi. Komisija je spremna poduprijeti Vijeće tijekom cijelog tog procesa. Koordinator EU-a za solidarnost sazvat će i Forum solidarnosti EU-a na tehničkoj razini kako bi se mehanizam solidarnosti među državama članicama proveo u praksi i kako bi se odgovorilo na potrebe solidarnosti pomoću utvrđenih doprinosa prije početka primjene sredinom 2026.

Komisija će u ožujku 2026. ponovno izraditi izvješće o napretku u provedbi pakta prije početka njegove primjene. Razvit će i dugoročnu europsku strategiju upravljanja azilom i migracijama u kojoj će utvrditi politički i operativni plan na visokoj razini za pouzdan zajednički sustav koji je prilagodljiv okolnostima koje se brzo mijenjaju.