

Bruxelles, 30. siječnja 2026.
(OR. en)

5848/26

JAI 124
FRONT 23
RELEX 120
ASILE 11
MIGR 30
CRIMORG 28
COSI 19
ENFOPOL 25
COMIX 29
CH
IS
LI
NO

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	30. siječnja 2026.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2026) 45 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU Europska strategija upravljanja azilom i migracijama

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2026) 45 final.

Priloženo: COM(2026) 45 final



Bruxelles, 29.1.2026.
COM(2026) 45 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Europska strategija upravljanja azilom i migracijama

1. UVOD

Uspjeh u području migracija jest i ostat će politički prioritet. Građani očekuju pravednu i čvrstu migracijsku politiku i politiku azila koja omogućuje učinkovito upravljanje migracijama i čuva europske vrijednosti.

Oslanjajući se na stabilan napredak ostvaren posljednjih godina, Europska unija sad otvara novo poglavlje. Komisija i države članice blisko surađuju kako bi **smanjile nezakonite migracije i poboljšale upravljanje migracijama**. Kombinacija reformi uvedenih paktom o migracijama i azilu (pakt) koje uspostavljaju ravnotežu između solidarnosti i odgovornosti, odlučne migracijske diplomacije i djelotvorne operativne suradnje unutar i izvan Unije pokazuje rezultate, posebno u vezi s postupnim smanjenjem nezakonitih dolazaka od 2023. ⁽¹⁾

Pristup upravljanju migracijama na razini EU-a nužan je kako bi se ispunila očekivanja građana – to mora biti pristup kojim EU pokazuje da može **spriječiti nezakonite migracije** i zaustaviti aktivnosti kriminalnih krijumčarskih mreža, **zaštititi osobe** koje bježe od rata i progona te **potaknuti talente** da dođu u EU kako bi naše gospodarstvo postalo konkurentnije.

Većina migranata koji nezakonito pristižu u Uniju i u njoj nezakonito borave ne ispunjava uvjete ni za jedan oblik zaštite i nema pravo na ostanak ⁽²⁾. Osim toga, samo otprilike četvrtina osoba koje nemaju pravo na ostanak zbilja napusti Uniju ⁽³⁾. **Ne smije se tolerirati zloupotreba sustava** osmišljenog za pružanje zaštite onima kojima je to zaista potrebno. To narušeno stanje stvorilo je rupe u zakonu za dugotrajan nezakoniti boravak u Uniji s dalekosežnim posljedicama za obrazovanje, stanovanje i lokalne usluge, zbog čega se smanjilo povjerenje javnosti u sposobnost Europe da upravlja migracijama i oblikuje svoju migracijsku politiku na temelju europskih interesa. Utječe i na sposobnost Europe da privuče dodatnu radnu snagu koja je prijeko potrebna našim gospodarstvima i tržištima rada. Osim toga, od 2021. bjelorusko i rusko korištenje migracija kao oružja dodatno komplicira migracije i sigurnosno okruženje Unije, stvarajući nove oblike hibridnih prijetnji u kojima se migracije upotrebljavaju u političke svrhe.

90 % osoba koje nezakonito ulaze u EU služi se uslugama kriminalnih skupina i **krijumčarskih mreža** ⁽⁴⁾ koje ugrožavaju živote ljudi u pustinji i na moru, ne poštuju njihovo dostojanstvo radi dobitka i krše temeljna prava. Krijumčarenje migranata pokreće kriminalni sustav koji stvara društvene napetosti i nesigurnost na migracijskim rutama. Iako potraga za boljim životom u Europskoj uniji može biti opravdana, osobe koje nemaju pravo na zaštitu moraju je tražiti u skladu sa zakonom, služeći se odgovarajućim zakonitim putovima. Svako izbjegnuto putovanje u svrhu krijumčarenja potencijalno spašava život.

EU i dalje intenzivno nastoji biti mjesto koje **štiti osobe koje bježe od rata i progona**. Odobravanje zaštite onima kojima je potrebna obveza je u skladu s pravom Unije i međunarodnim pravom. Europa sama pruža zaštitu velikom broju izbjeglica, a na

⁽¹⁾ Nezakoniti prelasci granica EU-a stalno se smanjuju, pri čemu su se ukupne brojke 2025. smanjile za 26 %, nakon pada od 38 % u 2024. na svim glavnim rutama prema Uniji. Zahtjevi za međunarodnu zaštitu zabilježili su sličan trend smanjenja (–21 %).

⁽²⁾ Prema podacima Eurostata, stopa pozitivno riješenih zahtjeva za 2024. iznosila je 51,4 %, dok je u prvoj polovini 2025. pala na nešto više od 33 %, a u trećem tromjesečju 2025. povećala se na 42,8 %.

⁽³⁾ Europsko godišnje izvješće o azilu i migracijama (2025.), na temelju podataka Eurostata za razdoblje od 1. srpnja 2024. do 30. lipnja 2025.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:52025DC0795>.

⁽⁴⁾ <https://www.europol.europa.eu/crime-areas/migrant-smuggling>.

međunarodnoj razini diplomacija i financijska potpora Unije pomažu u zaštiti tražitelja azila i izbjeglica koji su smješteni u trećim zemljama.

Potpورا EU-a Ukrajincima najnoviji je očit primjer duge tradicije koja se s vremenom postupno razvijala. Europski građani otvorili su vrata svojih domova izbjeglicama koje bježe od agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine ⁽⁵⁾, koji je doveo do najvećeg raseljavanja u Europi od Drugog svjetskog rata – u Uniji boravi više od četiri milijuna raseljenih osoba. Pružanje privremene zaštite Ukrajincima i dalje ostaje prioritet Unije i država članica, baš kao i pružanje pomoći za povratak kući i obnovu njihove zemlje kad to bude moguće na temelju koordiniranog i postupnog pristupa. Nadalje, od 2015. do 2024. oko 3,9 milijuna tražitelja azila dobilo je status zaštite u EU-u, uz korisnike privremene zaštite. Samo 2024. zaštitu je dobilo oko 438 000 tražitelja azila ⁽⁶⁾.

Međutim, zloupotrebe sustava azila država članica narušavaju njihovu **sposobnost pružanja zaštite i odgovarajućeg prihvata onima kojima je to potrebno**, kao i osiguravanja programa **integracije** migrantima koji imaju pravo ostati u Uniji. Osim toga, te zloupotrebe ugrožavaju i šengensko područje jer nedopuštena sekundarna kretanja nepovoljno utječu na samu ideju slobodnog kretanja bez unutarnjih granica. Pakt donosi reformu europskog sustava migracija i azila te predviđa veću kontrolu nad nezakonitim migracijama, pojednostavnjenje pravila i postupaka u području azila, jačanje otpornosti i pripravnosti te uvođenje instrumenata namijenjenih upravljanju mogućim budućim krizama.

Sprečavanje nezakonitih migracija, zaštita osoba koje bježe od rata i progona te poticanje mobilnosti talenata zajednički su interesi EU-a i njegovih partnera. Unija i dalje radi na poboljšanju svojih sustava za upravljanje migracijama, a ključnu ulogu u njezinu uspjehu ima **dobra suradnja s partnerskim zemljama izvan EU-a**. Naposljetku, nijedna zemlja ne može sama svladati izazove ove globalne pojave i svi bi partneri trebali dati svoj doprinos u pristupu na svim razinama rute. Europska migracijska politika i dalje će se temeljiti na čvrstom unutarnjem okviru, ali bi se ubuduće trebala dodatno posvetiti suradnji s partnerskim zemljama. Komisija će u okviru pristupa Tima Europa u suradnji s državama članicama intenzivno raditi na napretku u tom području.

Unija je i dalje **privlačno odredište za turiste, studente, istraživače i radnike**, pri čemu više od 90 % državljana trećih zemalja dolazi u EU na zakonit i kontroliran način. To pridonosi našim gospodarstvima i društvima te oblikuje naše kulture. U EU je 2024. zbog studija i rada zakonito došlo 1,7 milijuna ljudi ⁽⁷⁾. Nedavna digitalizacija politike upravljanja granicama i vizne politike EU-a poboljšava iskustvo putnika jer se skraćuje vrijeme čekanja i pojednostavnjuju postupci, a ujedno održavaju najviši sigurnosni standardi.

EU je otvoren, globalno povezan kontinent s radno sposobnim stanovništvom koje stari i čiji se broj smanjuje pa se danas u mnogim sektorima suočava s manjkom radne snage i vještina. Kako bi nastavila gospodarski rasti, poticala konkurentnost i promicala otvorenu stratešku autonomiju, Unija mora postati globalni magnet za **privlačenje i zadržavanje talenata**. U tu bi svrhu Unija i njezine države članice trebale ukloniti zastoje koji usporavaju naše sustave, među ostalim u području obrade viza i priznavanja kvalifikacija, kao i unaprijediti stratešku suradnju s partnerima da bi olakšale pristup talenata Uniji i

⁽⁵⁾ [Privremena zaštita osoba koje bježe iz Ukrajine – mjesečni statistički podaci – Statistics Explained – Eurostat.](#)

⁽⁶⁾ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2025#international-protection>; tri glavne zemlje podrijetla su Sirija, Afganistan i Venezuela.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_%E2%80%93_statistics_on_authorisations_to_reside_and_work.

državama članicama, promicale dolazak studenata, istraživača i radnika na svim razinama vještina i maksimalno iskoristile potencijal svih koji su već ovdje.

U dugoročnoj perspektivi trebalo bi uzeti u obzir i aktualni **tehnološki razvoj** koji otvara nove, još uvijek neiskorištene mogućnosti za učinkovitije i sigurnije migracijske procese. Strategija nastoji iskoristiti potencijal digitalizacije i umjetne inteligencije u području migracija i azila kako bi se državama članicama pružili moderni, sigurni i učinkoviti alati da na vrijeme donose kvalitetnije i dosljednije odluke, a da se ujedno poveća sigurnost i građani dobiju bolje usluge.

Ova je strategija razvijena u skladu s Uredbom o upravljanju azilom i migracijama ⁽⁸⁾ i temelji se na **nacionalnim strategijama** koje su dostavile države članice ⁽⁹⁾ u skladu s tom uredbom ⁽¹⁰⁾ te se u njoj uzimaju u obzir stajališta Europskog parlamenta ⁽¹¹⁾, država članica i različitih dionika, uključujući stručno znanje agencija EU-a. Cilj je strategije ostvariti viziju europske migracijske politike i politike azila kojom se jača kohezija EU-a, nastoje pronaći inovativna rješenja za daljnje postupanje i potvrđuje regionalna i globalna uloga EU-a sljedećih pet godina. Mjere u okviru ove strategije temelje se na poštovanju temeljnih prava u skladu s Poveljom, uz potpuno uvažavanje naših međunarodnih obveza.

Kako bi se ostvarili glavni ciljevi ove strategije – sprečavanje nezakonitih migracija, zaštita onih kojima je to potrebno i privlačenje talenata u EU – Unija bi trebala raditi na pet prioriteta navedenih u nastavku:



2. JAČANJE MIGRACIJSKE DIPLOMACIJE

Oslanjajući se na konkretne rezultate posljednjih godina, Unija sljedećih pet godina mora posvetiti posebnu pozornost daljnjem sprečavanju ljudi da ugrožavaju svoje živote na opasnim putovanjima, **smanjivanju nezakonitih dolazaka** u EU i smanjenju pritiska na sustave azila i migracija tako što će podupirati provedbu reformi uvedenih paktom i promicati poštovanje temeljnih prava migranata i izbjeglica na globalnoj razini.

Kontinuirani rad na uspostavi modernog, pravednog i učinkovitog sustava za upravljanje migracijama i azila u Uniji mora popratiti učinkovita **migracijska diplomacija kojom se promiču interesi Unije i koja ostaje vjerna europskim vrijednostima**. Mora se temeljiti na načelu upravljanja migracijama kao zajedničke odgovornosti, pri čemu svi dionici na migracijskim rutama imaju svoju ulogu. Sljedećih pet godina Unija će se voditi tim

⁽⁸⁾ Članak 8. 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) 604/2013; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>.

⁽⁹⁾ Svoje je nacionalne strategije Komisiji dostavilo 25 država članica; Danska nije dužna dostaviti nacionalnu strategiju, a Mađarska je obavijestila da je neće dostaviti.

⁽¹⁰⁾ Članak 7. Uredbe o upravljanju azilom i migracijama.

⁽¹¹⁾ Saslušanje Odbora LIBE od 4. prosinca 2025.

načelom u jačanju postojećih sveobuhvatnih partnerstava i uspostavi novih s ključnim zemljama podrijetla i tranzita migracija, kao i s glavnim zemljama domaćinima izbjeglica, izgradnji povjerenja s našim partnerima te promicanju uloge EU-a kao ključnog aktera u globalnoj raspravi i angažmanu u području upravljanja migracijama. Unija u području migracija nastavlja oblikovati odnose s trećim zemljama **promičući svoje vrijednosti i interese** i surađujući s partnerima u suočavanju s migracijskim pritiscima na uzajamno koristan način jer nam je svima u interesu da surađujemo kako bismo reagirali na taj zajednički izazov.

Migracijska diplomacija trebala bi biti **sveobuhvatna** i doprinositi boljem sprečavanju i kontroli nezakonitih odlazaka, razbijanju mreža za krijumčarenje migranata i borbi protiv temeljnih uzroka migracija, pružanju zaštite u blizini područja podrijetla te osiguravanju preseljenja i drugih dodatnih mehanizama osobama kojima je potrebna zaštita. Osim toga, trebala bi zajamčiti brzo i učinkovito vraćanje i ponovni prihvati vlastitih državljanina koji nemaju pravo na ostanak u Uniji te, s druge strane, pomoći u privlačenju radnika, studenata i istraživača s vještinama i talentima kojima bi se poduprla europska konkurentnost, uz istodoban doprinos gospodarskom razvoju zemalja podrijetla.

Ova se **načela već uzimaju u obzir u partnerstvima** koja EU posljednjih godina gradi s trećim zemljama, posebno s Egiptom, Jordanom, Mauritanijom i Tunisom. Sastavni su dio i Pakta za Mediteran ⁽¹²⁾, koji promiče partnerski pristup i pristup migracijama na svim razinama rute, kao dijela sveobuhvatne strategije kojom se jačaju naši odnosi s partnerima iz južnog susjedstva. Unija bi trebala nastaviti promicati taj pristup jer pruža dodatnu stabilnost i stvarne mogućnosti te osigurava suradnju EU-a i partnera na različitim rutama u učinkovitom upravljanju migracijama koje se temelji na pravima.

Važno je da EU i njegove države članice provode odlučnu migracijsku diplomaciju jačanjem **povezanosti s drugim politikama i iskorištavanjem sredstava i poticaja**, u skladu s pozivima Europskog vijeća ⁽¹³⁾ posljednjih godina. Paket instrumenata koji Unija ima na raspolaganju uključuje viznu politiku, u okviru mehanizma iz članka 25.a Zakonika o vizama i mehanizma suspenzije viza, kao i trgovinu, u okviru nedavno dogovorene revizije Uredbe o primjeni sustava općih carinskih povlastica, kojom će se omogućiti privremeno povlačenje trgovinskih povlastica u slučaju nedostatka suradnje u području ponovnog prihvata. Taj bi paket instrumenata trebalo proširiti i na vanjsko financiranje, kako je Komisija predložila u Prijedlogu uredbe o uspostavi Globalne Europe za sljedeći višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2028. – 2034. Trebalo bi ga kombinirati s bilateralnim instrumentima, sredstvima i poticajima država članica EU-a koji će se upotrijebiti za potporu zajedničkim djelovanjima EU-a. Komisija i Visoki predstavnik istražiti će moguće nove poticaje i sredstva i u drugim područjima politika kako bi se promicali interesi EU-a i stvorile nove mogućnosti za međunarodnu suradnju.

Unija će i dalje aktivno sudjelovati u relevantnim multilateralnim forumima radi izgradnje pouzdanih partnerstava i **poboljšanja globalnog upravljanja migracijama**. To uključuje Međunarodni forum za preispitivanje migracija Globalnog kompakta Ujedinjenih naroda o sigurnim, uređenim i regularnim migracijama, koji se očekuje u svibnju 2026., kao i kontinuiranu potporu provedbi Globalnog kompakta o izbjeglicama. Surađivat će i s **Vijećem Europe** kako bi odgovorili na trenutačne probleme koji proizlaze iz nezakonitih migracija i krijumčarenja migranata ⁽¹⁴⁾. Komisija će doprinijeti aktualnom razmatranju

⁽¹²⁾ Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Pakt za Mediteran – Jedno more, jedan pakt, jedna budućnost, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025JC0026>.

⁽¹³⁾ Europsko vijeće, 20. ožujka 2025., Zaključci, stavak 25., EUCO 1/25.

⁽¹⁴⁾ [Migracijski izazovi: ministri i ministrice Vijeća Europe pozvali na sastavljanje političke izjave o pravima – portal](#).

Vijeća Europe u kontekstu inicijative pokrenute na neformalnom sastanku ministara 10. prosinca 2025. o primjeni Europske konvencije o ljudskim pravima, u potpunosti uzimajući u obzir ciljeve zaštite prava i jamčenja sigurnosti.

Kako bi se pronašla rješenja za **temeljne uzroke** nezakonitih migracija, Unija i njezine države članice nastavit će raditi na suzbijanju siromaštva u svijetu, promicanju gospodarskog razvoja i poticanju mira i sigurnosti, posebno tako što će nastaviti podupirati sustav Ujedinjenih naroda, aktivno sudjelovati u aktualnim reformama, prema potrebi, kao i nastojati pružiti potrebnu pomoć u kontekstu nikad većeg nedostatka resursa, u skladu s interesima EU-a.

Pristup na svim razinama rute i jačanje suradnje sa susjedstvom EU-a

Komisija će nastaviti promicati **pristup na svim razinama rute** kao odgovor na višedimenzionalne izazove mješovitih migracijskih kretanja ekonomskih migranata i osoba koje traže zaštitu te podupirati treće zemlje u jačanju njihovih sustava migracija, upravljanja granicama, azila i vraćanja, među ostalim u izgradnji njihovih kapaciteta za odgovarajuća rješenja za prihvata i zaštitu tražitelja azila i izbjeglica, a to se posebno odnosi na zemlje u blizini područja podrijetla migranata. Komisija će djelovati ovisno o kontekstu, a radnje mogu obuhvaćati borbu protiv krijumčarenja migranata i trgovine ljudima, upravljanje granicama, registraciju, pružanje zaštite i jačanje sustava pružanja usluga koji uključuju zajednice domaćine, kao i upravljanje zakonitim načinima dolaska te osiguravanje brzog, sigurnog i dostojanstvenog vraćanja i ponovnog prihvata i održive reintegracije.

Kontinuirana bliska suradnja s međunarodnim organizacijama, kao što su Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), Međunarodna organizacija za migracije i druge relevantne međunarodne vladine organizacije, bit će ključna za potporu pristupu na svim razinama rute kako bi se odgovorilo na potrebe intenzivnijeg međunarodnog angažmana EU-a. Komisija nastoji poduprijeti inovativne načine promicanja sigurnih prostora za zaštitu tražitelja azila i izbjeglica u blizini njihovih zemalja podrijetla, pomoći u sprečavanju opasnih putovanja koja dovode do gubitka života na rutama te podržati programe dobrovoljnog povratka i reintegracije iz trećih zemalja u zemlje podrijetla. Pristup na svim razinama rute mogao bi obuhvaćati moguću uspostavu ili jačanje postojećih ⁽¹⁵⁾ **višenamjenskih centara** na glavnim migracijskim rutama, u dogovoru s predmetnom trećom zemljom i u suradnji s međunarodnim organizacijama.

Isto tako, zemlje kandidatkinje i potencijalni kandidati za članstvo u EU-u trebali bi sudjelovati u upravljanju migracijama. Uspostava učinkovitih sustava azila i upravljanja migracijama te usklađivanje politika u području migracija, viza i upravljanja granicama s politikama EU-a nužan su preduvjet za pristupanje Uniji. EU bi posebno trebao održavati blisku suradnju i podupirati **partnere u postupku proširenja**, odnosno prije svega raditi na jačanju upravljanja granicama, borbi protiv krijumčarenja migranata i trgovine ljudima, podupiranju usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a u području migracija, azila i vizne politike te poboljšanju ponovnog prihvata i vraćanja. Agencija Europske unije za azil (EUAA), Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) i Europol nastavit će podržavati partnere i surađivati s njima. Akcijski plan EU-a za zapadni Balkan već je pridonio znatnom smanjenju nezakonitih prelazaka granice na zapadnobalkanskoj ruti i suradnja bi se trebala nastaviti na temelju tog okvira.

Sprečavanje opasnih putovanja i spašavanje života

⁽¹⁵⁾ Na primjer u okviru Programa za zaštitu, vraćanje i reintegraciju migranata za supsaharsku Afriku (MPRR-SSA) https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/migrant-protection-return-and-reintegration-programme-sub-saharan-africa-mprrr-ssa_en.

Krijumčarenje migranata okrutna je, često transnacionalna kriminalna aktivnost koja iskorištava ljude te ugrožava njihove živote i dostojanstvo radi ostvarivanja gospodarske koristi kriminalnih mreža ili kojom se koriste državni akteri radi potkopavanja sigurnosti Unije. Narušava naš sustav upravljanja migracijama i dovodi u pitanje zaštitu naših vanjskih granica. EU i njegove države članice moraju odlučivati o tome tko dolazi u Uniju i u kojim okolnostima, a ne zločinačke organizacije.

Kako bi se suzbio poslovni model krijumčara, spriječili nezakoniti odlasci i gubitak života, EU treba nastaviti raditi na jačanju kapaciteta naših partnera za **kontrolu granica i upravljanje njima pri ulasku i izlasku** i rasporediti njihove kapacitete za traganje i spašavanje kako bi se incidenti sveli na najmanju moguću mjeru, a ljude zaštitilo od ozbiljnih rizika. Što prije dođe do intervencije na ruti, to su veći izgledi za sprečavanje incidenata i smrtnih slučajeva. Nedavne inicijative EU-a rezultirale su učinkovitijim sprečavanjem opasnih putovanja.

Kako bi učinkovito intervenirao, EU mora raditi i na jačanju međunarodne suradnje i razvoju **Globalnog saveza za borbu protiv krijumčarenja migranata** kao čvrstog, dugoročnog okvira za suradnju koji okuplja dionike u svrhu sprečavanja i reagiranja na krijumčarenje migranata, kao i stvaranja sigurnih alternativa nezakonitoj imigraciji.

Nadovezujući se na prve dvije godine rada Globalnog saveza, na drugoj međunarodnoj konferenciji Globalnog saveza održanoj 10. prosinca 2025. stvoreni su uvjeti za uspostavu **strukturirane suradnje** kako bi se pratilo rastuće ambicije Unije. Partneri koji su podržali Zajedničku izjavu ⁽¹⁶⁾ obvezali su se na skup zajedničkih načela za jačanje međunarodne suradnje u zajedničkoj borbi protiv krijumčarenja migranata na globalnoj razini, u okviru pristupa „na svim razinama rute” i u duhu zajedničke odgovornosti. Na godišnjim sastancima viših dužnosnika poticat će se nastavak rada na provedbi prioriteta, veća usklađenost i zajedničko planiranje, a ministarske će konferencije osigurati kontinuirano političko vodstvo. To će poboljšati koordinaciju i povećati učinak raznih regionalnih i tematskih inicijativa (npr. Budimpeštanski, Khartoumski, Niameyski, Praški i Rabatski procesi, EUROFRONT i El PacCto s Latinskom Amerikom i Karibima), kao i skupine G7 te rada Ureda UN-a za droge i kriminal i Vijeća Europe, u cilju daljnjeg usklađivanja mjera i poticanja sinergija.

Krijumčarske mreže zloupotrebljavaju digitalne platforme, kriptoimovinu i druge tehnologije kako bi promicale svoje nezakonite aktivnosti, pokrenule svoje poslovanje i prikrile nezakonitu dobit. Jedan od prioriteta Globalnog saveza bit će borba protiv „**digitalnog krijumčarenja**” tako da se intenzivira suradnja s digitalnim platformama i pružateljima tehnoloških usluga. Pritom moramo iskoristiti tehnologiju tako što ćemo tijelima za izvršavanje zakonodavstva osigurati nove alate i tehnologije za obradu i povezivanje velikih skupova podataka, uključujući analitičke kapacitete koji se temelje na umjetnoj inteligenciji, kako bi ta tijela uvijek bila korak ispred krijumčara. U tu će svrhu Europol, nedavno proširen svojim Centrom za borbu protiv krijumčarenja migranata ⁽¹⁷⁾, pojačati operativne aktivnosti u borbi protiv digitalnog otiska krijumčara migranata. Komisija će produbiti i svoje strateško partnerstvo s Uredom Ujedinjenih naroda za droge i kriminal kako bi se pronašlo rješenje za internetski aspekt krijumčarenja migranata i suzbili nezakoniti financijski tokovi pristupom „slijedi novac”. To zahtijeva korištenje financijskih obavještajnih podataka i sigurnu razmjenu informacija kako bi se identificirali kriminalci na svim razinama. Osim toga, najsuvremenija digitalna identifikacija i usluge

⁽¹⁶⁾ https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/54b4208d-d928-4177-aac3-c70c4f6b2745_en?filename=Global%20Alliance%20Joint%20Declaration_final.pdf.

⁽¹⁷⁾ [IP 25 2229 HR.pdf](#).

povjerenja mogu olakšati primjenu novih mjera za borbu protiv prijevara i krađe identiteta, kao i za potporu digitalizaciji i automatizaciji nadzora državne granice.

Prijevoz **komercijalnim prijevoznim sredstvima**, uglavnom zračnim prijevozom, sada je uvriježen *modus operandi* mreža za krijumčarenje migranata koje dovode migrante u treće zemlje koje se nalaze blizu EU-a ili graniče s EU-om, iz kojih migranti zatim pokušavaju nezakonito ući u EU. Oslanjajući se na uspješne rezultate postignute paketom instrumenata ⁽¹⁸⁾ za suzbijanje tih aktivnosti, EU će surađivati s glavnim dionicima na daljnjem postupanju u vezi s radnim dokumentom Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO) ⁽¹⁹⁾, u cilju osmišljavanja zajedničkih pristupa i razmatranja zajedničkih akcija koje bi ključne partnerske zemlje i dionici u zrakoplovstvu mogli podržati, među ostalim u kontekstu ICAO-a.

Kako bi se zemljama na migracijskim rutama osigurala potrebna sredstva za upravljanje migracijama i borbu protiv krijumčarenja migranata, EU će podupirati partnere u izgradnji potrebnih kapaciteta za **jačanje odgovora pravosudnih tijela i tijela za izvršavanje zakonodavstva** te uspostaviti čvrste kanale za suradnju, među ostalim preko zajedničkih istražnih timova. Tako će otkrivanje, istraga i kazneni progon krijumčarskih mreža postati učinkovitiji. Naposljetku, zahvaljujući tome trebao bi porasti broj uspješnih kaznenih progona i djelotvornih sankcija, zbog čega bi krijumčarenje migranata postalo rizičnija, složenija i manje profitabilna kriminalna aktivnost. EU bi se trebao moći osloniti na mrežu partnera uključenih u borbu protiv krijumčarenja migranata na rutama kako bi dobio obavještajne podatke i informacije o migracijskim tokovima u stvarnom vremenu i tako doprinio pripravnosti zemalja duž ruta. Komisija i države članice koordinirano će surađivati s Interpolom, Europolom, Eurojustom, Frontexom i ključnim međunarodnim organizacijama, oslanjajući se i na potporu Europske mreže časnika za vezu zaduženih za imigraciju.

Krijumčarenje migranata ozbiljan je problem jer kriminalci koji ga organiziraju i provode često borave izvan EU-a i stoga su izvan nadležnosti država članica. Usporedno s prijedlogom o jačanju pravnog okvira EU-a za sprečavanje olakšavanja nezakonitih migracija o kojem raspravljaju Europski parlament i Vijeće ⁽²⁰⁾, EU radi na **novom režimu sankcija** protiv krijumčara migranata i trgovaca ljudima, posebno kriminalnih aktera visoke važnosti, u cilju zamrzavanja njihove imovine, oduzimanja dobiti i ograničavanja mogućnosti ulaska u EU, u potpunosti u skladu s mjerama kaznenog pravosuđa.

Strateška i sveobuhvatna partnerstva EU-a s Egiptom, Jordanom i Tunisom i partnerstvo za migracije s Mauritanijom, kao i intenzivnija suradnja s ključnim partnerima, uključujući Libanon, Maroko, Senegal i Tursku, doprinijeli su znatnom smanjenju nezakonitih prelazaka zabilježenih na istočnoj i središnjoj sredozemnoj i atlantskoj ruti ⁽²¹⁾. Osim toga, Komisija sve više podupire Libiju u području kapaciteta za traganje i spašavanje i mjera povezanih sa zaštitom, humanitarnim vraćanjem i evakuacijama, u skladu s međunarodnim pravom i uz poštovanje ljudskih prava. Komisija će zajedno sa svim relevantnim dionicima nastaviti suradnju s trećim zemljama kako bi poradili na

⁽¹⁸⁾ Paket instrumenata za rješavanje problema korištenja komercijalnih prijevoznih sredstava za nezakonite migracije u EU, https://home-affairs.ec.europa.eu/toolbox-addressing-use-commercial-means-transport-facilitate-irregular-migration-eu_en.

⁽¹⁹⁾ https://www.icao.int/sites/default/files/Meetings/a42/Documents/WP/wp_449_en.pdf.

⁽²⁰⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju minimalnih pravila za sprečavanje i suzbijanje olakšavanja neovlaštenog ulaska u Uniju, tranzita njome i boravka u njoj i zamjeni Direktive Vijeća 2002/90/EZ i Okvirne odluke Vijeća 2002/946/PUP; [EUR-Lex – 52023PC0755 – HR – EUR-Lex](#).

⁽²¹⁾ Godišnje izvješće o azilu i migracijama (2025.), na temelju podataka Frontexa, od 1. srpnja 2024. do 30. lipnja 2025. broj dolazaka središnjom sredozemnom, atlantskom i istočnom sredozemnom rutom smanjio se za 40 %, 25 % i 11 % u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje.

traganju i spašavanju, borbi protiv krijumčarenja migranata i trgovine ljudima, zaštiti raseljenih osoba i poboljšanju suradnje u području vraćanja i ponovnog prihvata iz EU-a i ostalih trećih zemalja, uz potpuno poštovanje temeljnih prava i međunarodnih obveza.

Zbog sve većeg broja migranata koji se krijumčare **kanalom La Manche** iz Francuske u Ujedinjenu Kraljevinu potreban je odlučan odgovor u borbi protiv nezakonitih migracija organiziranog kriminala, a istodobno moramo učiniti sve što je u našoj moći kako bismo spriječili daljnje pogibije na moru. Nadovezujući se na zajedničku izjavu sa sastanka na vrhu čelnika EU-a i Ujedinjene Kraljevine u svibnju 2025. i u kontekstu Globalnog saveza za borbu protiv krijumčarenja migranata, EU jača suradnju s Ujedinjenom Kraljevinom. U tom je kontekstu pilot-projekt koji su uz potporu Komisije dogovorile Francuska i Ujedinjena Kraljevina koristan za odvratanje od takvih opasnih putovanja i ublažavanje ove zahtjevne situacije na vanjskoj granici EU-a.

Pružanje potpore partnerskim zemljama u jačanju njihovih sustava azila i zaštite

Krajem lipnja 2025. **prisilno je raseljeno** ⁽²²⁾ više od 117 milijuna ljudi u cijelom svijetu. Ta je brojka zadnjih deset godina svake godine postupno rasla da bi se na kraju gotovo udvostručila. Dvije trećine osoba koje su prisiljene otići borave u susjednim područjima, često u zemljama s niskim i srednjim dohotkom. Ostanak u regiji u kojoj se pruža učinkovita zaštita pozitivan je za raseljene osobe i izbjeglice jer smanjuje rizik od opasnih putovanja i povezane patnje ljudi te pomaže državama u upravljanju migracijama u skladu s međunarodnim obvezama.

Na temelju rezultata postignutih u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa Komisija će nastaviti podupirati programe za jačanje nacionalnih sustava azila, okvira za prihvata i zaštitu te upravljanja migracijama u trećim zemljama. Poticat će se pravne i institucionalne reforme i izgradnja kapaciteta za sustave utvrđivanja statusa izbjeglice, registracije i izdavanja isprava u nekoliko partnerskih zemalja. Na taj rad dodatno će se nadovezati regionalni dijalozi i partnerstva s ključnim zemljama podrijetla i tranzita. Osim toga, Komisija će nastaviti pružati usluge zaštite i trajna rješenja za prisilno raseljene osobe.

Promicanje mehanizama zaštite

Omogućavanje zakonitih načina dolaska kako bi se zaštitile osobe kojima je potrebna zaštita konkretan je dokaz da EU preuzima svoje odgovornosti na globalnoj razini. Zakoniti načini dolaska doprinose ostvarivanju cilja urednog i sigurnog upravljanja dolascima, a ujedno se zaustavljaju krijumčarske aktivnosti i opasna putovanja. Isto tako, riječ je o strateškom sredstvu kojim se može ojačati suradnja EU-a s partnerskim zemljama u okviru holističkog i sveobuhvatnog pristupa upravljanju migracijama na svim razinama rute. Ovi načini dolaska pomažu u ublažavanju pritiska na predmetne partnere, potiču izgradnju kapaciteta kako bi se poboljšali uvjeti prihvata i međunarodne zaštite te dopunjuju naše mjere za sprečavanje opasnih daljnjih kretanja iz zemalja podrijetla. Stoga bi ih trebalo uključiti u širi okvir suradnje s partnerskim zemljama. Dakle, EU bi trebao povećati svoje ambicije u području **preseljenja i humanitarnog prihvata** kao sastavnog dijela svojeg paketa instrumenata za migracijsku diplomaciju.

Zbog preopterećenih kapaciteta nacionalnih sustava za prihvata, kao i drugih važnih političkih i financijskih čimbenika smanjio se broj mjesta koja države članice EU-a mogu

(22) UNHCR – Pregled podataka o izbjeglicama – ključni pokazatelji, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics>.

ponuditi u planu Unije za preseljenje i humanitarni prihvata za razdoblje 2026. – 2027. ⁽²³⁾ Međutim, zahvaljujući učinkovitijem upravljanju migracijama i provedbi pakta trebali bi se stvoriti uvjeti za **ambicioznije planove preseljenja i humanitarnog prihvata** sljedećih godina.

Potpora vraćanju iz trećih zemalja

Potpore EU-a **održivom dobrovoljnom povratku iz zemalja tranzita** u zemlje podrijetla migranata od 2016. znatno se povećala. To pomaže trećim zemljama da smanje pritisak na svoje sustave i broj nezakonitih dolazaka u EU. Osim toga, blokiranim migrantima bez mogućnosti zaštite i bez sredstava pruža se prilika da se sami vrata, čime ih se štiti od zlostavljanja krijumčara. Financijska potpora koja se dosad pružala u okviru tekućeg višegodišnjeg financijskog okvira za Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (2021. – 2025.) iznosi više od 1 milijarde EUR za potporu vraćanju iz trećih zemalja i reintegraciji te za razvoj odgovornosti i izgradnju kapaciteta trećih zemalja za upravljanje reintegracijom preko nacionalnih referalnih mehanizama u sjevernoj Africi, supsaharskoj Africi i Aziji. Jedan od ključnih programa za potporu vraćanju i reintegraciji državljana trećih zemalja jest Program za zaštitu, vraćanje i reintegraciju migranata (MPRR). Taj program doprinosi zaštiti ranjivih i blokiranih migranata, među ostalim potpomognutim dobrovoljnim vraćanjem iz sjeverne Afrike i Sahela, te njihovoj održivoj reintegraciji u supsaharskoj Africi. Od prosinca 2022. do studenog 2025. u okviru MPRR-a pružena je potpora vraćanju više od 127 500 osoba i reintegraciji više od 106 600 osoba. Od ukupno 1 milijarde EUR, koja je od 2021. do 2025. dodijeljena za vraćanje i reintegraciju u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa, MPRR je u sjevernoj Africi i supsaharskoj Africi u okviru tekućeg Instrumenta dosad primio više od 650 milijuna EUR ⁽²⁴⁾. Potpora dobrovoljnom povratku u supsaharsku Afriku i druge ključne zemlje podrijetla, kao i ustrajnost u razvoju nacionalnih sustava reintegracije i dalje će biti važne sastavnice migracijske diplomacije EU-a.

U suradnji s državama članicama i predmetnim trećim zemljama te uz potporu Frontexova programa EU-a za reintegraciju i međunarodnih aktera kao što je Međunarodna organizacija za migracije Komisija će **dodatno promicati potpomognuto dobrovoljno vraćanje iz trećih zemalja i reintegraciju** u kontekstu strateške suradnje s trećim zemljama. Mjere za jačanje dobrovoljnog povratka iz trećih zemalja usko su povezane s mjerama za jačanje vraćanja i ponovnog prihvata državljana trećih zemalja koji nezakonito borave u EU-u (vidjeti odjeljak 5.).

3. ČVRSTE GRANICE EU-A ZA JAČANJE KONTROLE I SIGURNOSTI

Održavanje **cjelovitosti vanjskih granica Unije i šengenskog područja** kao područja bez nadzora unutarnjih granica ključan je element integriranog i sveobuhvatnog pristupa upravljanju migracijama.

⁽²³⁾ Odluka Vijeća (EU) 2025/702 od 17. ožujka 2025. o ovlaštivanju Europske komisije da u ime Unije sudjeluje u pregovorima o međunarodnom instrumentu o osnivanju Međunarodnog povjerenstva za zahtjeve za naknadu štete za Ukrajinu; ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2025/702/oj>.

⁽²⁴⁾ Program za zaštitu, vraćanje i reintegraciju migranata za supsaharsku Afriku (MPRR-SSA) – međunarodna partnerstva, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/migrant-protection-return-and-reintegration-programme-sub-saharan-africa-mprr-ssa_en.

Kako bi to postigla, Unija mora održavati čvrste vanjske granice koje mogu jamčiti sigurnost i red, **učinkovito kontrolirati tko zakonito ulazi⁽²⁵⁾ u Uniju i ostaje u njoj** te istodobno spriječiti nezakonite ulaske i boravke. Zajedno s čvrstim pravnim okvirom za sprečavanje zloupotreba i nedopuštenih sekundarnih kretanja unutar EU-a, kako je uveden paktom, djelotvorna zaštita vanjskih granica EU-a trebala bi poboljšati i stanje na unutarnjim granicama EU-a, olakšati funkcioniranje šengenskog područja i ojačati uzajamno povjerenje među državama članicama.

Ujedno, na granicama stalno nastaju novi problemi koji utječu na sigurnost i teritorijalnu cjelovitost Unije i njezinih država članica. Od 2021. hibridne prijetnje povezane s **instrumentalizacijom migranata i ruskim i bjeloruskim korištenjem migracija kao oružja** dodatno su se povećale u kontekstu agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine. Unija ne smije dopustiti neprijateljskim akterima da zloupotrebljavaju njezine vrijednosti i načela, uključujući pravo na azil, niti da narušavaju njezinu demokraciju. U okviru svojeg odgovora, uključujući diplomatsku suradnju i rad na zakonodavstvu, Komisija je 2024. objavila Komunikaciju⁽²⁶⁾ za potporu državama članicama EU-a u suzbijanju hibridnih prijetnji koje proizlaze iz korištenja migracija kao oružja i u jačanju sigurnosti na vanjskim granicama EU-a, a osigurala je i financijska sredstva za jačanje njihovih kapaciteta za zaštitu državne granice. Sljedećih pet godina Unija mora i dalje biti u potpunosti spremna baviti se novim poteškoćama ili prijetnjama.

Unija planira unaprijediti **europsko integrirano upravljanje granicama** i učiniti ga pouzdanijim i djelotvornijim tako što će 2028. predstaviti drugu strategiju za europsko integrirano upravljanje granicama, uz potporu najsuvremenijih informacijskih tehnologija i infrastruktura, pri čemu će Frontex i eu-LISA biti njezini operativni ogranci. Revizija Uredbe o Frontexu planirana za 2026. razmotrit će načine za dodatno jačanje mandata Agencije u području zaštite granica, kao i za jačanje njezinih stalnih snaga, čime će joj se omogućiti da proširi prisutnost i poveća operativnu podršku državama članicama i trećim zemljama.

Djelotvornija kontrola pristupa području EU-a i šengenskom području

Postupnim pokretanjem **sustava ulaska/izlaska (EES)** koje je započelo u listopadu 2025. EU uvodi najnapredniji digitalni sustav upravljanja granicama na svijetu. EES donosi promjene u nadzoru državne granice jer poboljšava mogućnosti praćenja ulazaka u EU i izlazaka iz njega te osoba koje su prekoračile trajanje dopuštenog boravka. Osim toga, poboljšava protok informacija među sustavima i tijelima i tako omogućuje učinkovitiji i djelotvorniji odgovor na nove situacije u području migracija i sigurnosti.

U sljedećoj fazi Unija će raditi na pokretanju nove baze podataka za upravljanje migracijama (Eurodac) do sredine 2026., kao i europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) do kraja 2026. Potpuna **interoperabilnost** svih sustava, uključujući vizni informacijski sustav (VIS), planirana je za sljedeće godine.

Agencija EU-a za upravljanje opsežnim informacijskim sustavima **eu-LISA** i dalje će imati središnju ulogu kako bi se ostvarila ta digitalna transformacija. U Prijedlogu VFO-a predviđeno je znatno povećanje sredstava kako bi Agencija imala potrebne uvjete za razvoj i puštanje u rad svih komponenti opsežnih informacijskih sustava u svojoj nadležnosti.

⁽²⁵⁾ Ostaje na snazi temeljno pravilo utvrđeno u Zakoniku o šengenskim granicama (članak 5. stavak 3.), prema kojem vanjske granice treba prelaziti samo na graničnim prijelazima, a u protivnom postoji rizik od sankcija.

⁽²⁶⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o suzbijanju hibridnih prijetnji koje proizlaze iz korištenja migracija kao oružja i o jačanju sigurnosti na vanjskim granicama EU-a; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0570>.

Nadalje, u okviru provedbe pakta države članice započet će od sredine 2026. s **dubinskom provjerom državljana trećih zemalja koji dolaze u EU, a ne ispunjavaju uvjete za ulazak** u šengensko područje. To će osigurati da osobe koje nezakonito pristižu na vanjske granice EU-a prođu provjere identiteta, ranjivosti, sigurnosne provjere i budu podvrgnute zdravstvenim pregledima te da ih se usmjeri prema odgovarajućem postupku. U tom će smislu nakon što se sredinom 2026. sveobuhvatno restrukturira **Eurodac**, središnja baza biometrijskih podataka EU-a, nadležna tijela dobiti IT-sustav za upravljanje migracijama koji će im omogućiti opsežan i digitalan nadzor, upravljanje i kontrolu u području azila i migracija u EU-u. Zahvaljujući **novim obveznim postupcima azila i vraćanja na granici** pojačat će se kontrola nad našim granicama, lakše ćemo sprečavati nezakonite ulaske, a naši sustavi azila i vraćanja postat će učinkovitiji. Tražiteljima međunarodne zaštite za koje nije vjerojatno da će dobiti zaštitu u EU-u, za koje je utvrđeno da predstavljaju rizik za unutarnju sigurnost EU-a ili koji obmanjuju nadležna tijela neće biti dopušten ulazak u Uniju i bit će brzo obrađeni na granici. Tijekom dubinske provjere i postupka azila na granici nacionalni neovisni mehanizmi praćenja pratit će poštovanje temeljnih prava, uključujući prava djeteta.

Iskorištavanje tehnologije za upravljanje granicama Unije i njihovu zaštitu

Sljedećih pet godina Unija će nastaviti graditi **kapacitete koji se temelje na obavještajnim podacima** kako bi zaštitila svoje vanjske granice, pobrinula se za sveobuhvatnu svjesnost o stanju i osigurala odgovarajući kapacitet za reakciju. U tu svrhu EUROSUR već pruža najsuvremeniji nadzor i poboljšava sposobnost Unije za praćenje i kontrolu zajedničkih šengenskih vanjskih granica jer omogućuje razmjenu informacija povezanih s nezakonitim migracijama i prekograničnim kriminalom u gotovo stvarnom vremenu. Ključna će biti daljnja poboljšanja u funkcioniranju EUROSUR-a, kao i upotreba modernih tehnologija u zaštiti državne granice, uključujući taktičku upotrebu bespilotnih zrakoplova i kapaciteta za obranu od bespilotnih zrakoplova. Komisija će procijeniti kako bi Frontex mogao poduprijeti države članice u kupnji takve opreme i osigurati potrebnu obuku. Osim toga, zajedničko okruženje za razmjenu informacija (CISE), koje omogućuje strukturiranu i sigurnu razmjenu informacija među pomorskim tijelima EU-a, i dalje će sudjelovati u informiranju o pomorskim aktivnostima i podupiranju mjera protiv nezakonitih migracija.

Nove inicijative dodatno će poticati **digitalizaciju upravljanja granicama EU-a** i olakšati ulazak putnika u dobroj vjeri. Digitalizacija postupaka izdavanja viza, koja je dogovorena u lipnju 2023. i treba je provesti do 2030., putnicima će olakšati podnošenje zahtjeva za šengensku vizu, a nacionalnim tijelima ubrzati obradu zahtjeva. Ujedno, nakon što je odobrio Europski parlament i Vijeće, predložena digitalizacija putnih isprava⁽²⁷⁾, koja će se temeljiti na europskoj lisnici za digitalni identitet, dodatno će potvrditi položaj EU-a kao globalnog predvodnika u sigurnom i učinkovitom upravljanju granicama prilagođenom putnicima. Komisija će predložiti i ažurirana pravila EU-a o jedinstvenom obrascu boravišnih dozvola za državljanu trećih zemalja kako bi se smanjili sigurnosni nedostaci i drugi problemi⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uvođenju aplikacije za elektroničko podnošenje podataka o putovanjima („EU-ova digitalna aplikacija za putovanja”) i izmjeni uredbi (EU) 2016/399 i (EU) 2018/1726 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (EZ) br. 2252/2004 u pogledu korištenja digitalnih putnih vjerodajnica; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:52024PC0670>.

⁽²⁸⁾ Problemi koji utječu na države članice uključuju iznenadna povećanja migracijskih tokova (što dovodi do velikog broja iskaznica koje treba izdati u kratkom roku, kao i do visokih troškova), oscilacije u globalnim lancima opskrbe za proizvodnju praznih iskaznica i nestašicu određenih komponenti potrebnih za proizvodnju. Ti su problemi postali posebno očiti za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 i nakon opće ruske invazije na Ukrajinu.

Uvođenju **novih tehnologija**, uključujući pouzdane i antropocentrične alate umjetne inteligencije, trebalo bi dati prednost i na razini Unije i na nacionalnoj razini kako bi se predvidjele promjene i povećala pripravnost na vanjskim granicama EU-a i njihova otpornost. To uključuje modele za pomoć pri utvrđivanju imovine ili plovila s nepravilnostima koje zahtijevaju daljnje provjere ili istrage (primjerice u slučaju nevolja ili nezakonitih aktivnosti). Na taj način pridonijet će se aktivnostima za suzbijanje krijumčarenja ili traganja i spašavanja; točnijem prepoznavanja objekata kao što su vozila ili plovila; brzoj analizi velikih, heterogenih podataka i provođenju biometrijskog prepoznavanja koje se upotrebljava za sigurne i pouzdane kontrole i olakšavanje putovanja te za borbu protiv krađe identiteta. Mnogi od tih alata razvijaju se i nastaviti će se razvijati uz potporu istraživačkih i razvojnih programa Komisije ⁽²⁹⁾, pri čemu se nastoji da se njihov razvoj temelji na europskim rješenjima.

Komisija će u skladu s Aktom EU-a o umjetnoj inteligenciji ⁽³⁰⁾ **iskoristiti umjetnu inteligenciju** za analizu podataka i utvrđivanje trendova na vanjskim granicama, čime će tijelima pomoći u razmjeni informacija naprednijim alatima te predviđanju promjena i rizika i odgovoru na njih. Komisija će zajedno s Frontexom, eu-LISA-om i državama članicama razviti, ispitati i, prema potrebi, poduprijeti uvođenje alata koji se temelje na umjetnoj inteligenciji za analizu rizika, svjesnost o stanju i upravljanje identitetom na vanjskim granicama. U okviru komponente istraživanja i inovacija europskog integriranog upravljanja granicama iz Uredbe o Frontexu ⁽³¹⁾, Frontex će iskoristiti svoje zadaće povezane s istraživanjem i inovacijama za planiranje i provedbu pilot-projekata, testiranje i validaciju tehnoloških rješenja u operativnim okruženjima te dijeljenje rezultata, davanje smjernica i organizaciju relevantnih obuka za nacionalna tijela. EU će razviti i neovisan europski kapacitet za automatizirane sustave za prepoznavanje identiteta u svrhu upravljanja migracijama i granicama, nadovezujući se na postojeće opsežne IT sustave u tom području. Sve sastavnice umjetne inteligencije takvih sustava razvit će se i koristiti u skladu s relevantnim pravilima EU-a, a ujedno će se nastojati smanjiti strateška ovisnost o dobavljačima izvan EU-a.

4. PRAVEDAN, ČVRST I PRILAGODLJIV SUSTAV AZILA I MIGRACIJA

Pakt o migracijama i azilu važna je reforma koja donosi pouzdanu pravnu osnovu za pravednije i učinkovitije upravljanje migracijama. Uvodi sveobuhvatan pristup čiji je cilj jačanje politike EU-a u području azila, migracija i upravljanja granicama. Utvrđuje brze i učinkovite postupke azila s jakim zaštitnim mjerama za tražitelje međunarodne zaštite te poboljšava postupke unutar Unije i na njezinim vanjskim granicama. Tim paktom EU uvodi učinkovit sustav solidarnosti i odgovornosti za kolektivno upravljanje migracijama, kako nijedna država članica ne bi ostala sama u situacijama velikog pritiska. Riječ je o sustavu koji je pravedan i kojim se dobro upravlja, koji pruža zaštitu od zloupotrebe, štiti temeljna prava djece, ranjivih osoba i pojedinaca te omogućuje Uniji da reagira na promjene u području migracija i azila.

Stoga će sljedećih pet godina biti potrebno stalno raditi na **provedbi i operacionalizaciji** pakta. Njegova provedba u državama članicama već je u tijeku, a s obzirom na opseg

⁽²⁹⁾ Studija o jačanju istraživanja i inovacija u području sigurnosti koje financira EU – 20 godina istraživanja i inovacija u području civilne sigurnosti koje financira EU – završno izvješće; <https://data.europa.eu/doi/10.2837/0004501>.

⁽³⁰⁾ Uredba (EU) 2024/1689 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji i o izmjeni uredaba (EZ) br. 300/2008, (EU) br. 167/2013, (EU) br. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 i (EU) 2019/2144 te direktiva 2014/90/EU, (EU) 2016/797 i (EU) 2020/1828 (Akt o umjetnoj inteligenciji) (Tekst značajan za EGP), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.

⁽³¹⁾ Osobito u skladu s člankom 10. stavkom 1. točkom (x) i člankom 66. Uredbe o Frontexu.

reformi sljedeće će godine biti presudne za konsolidaciju novih sustava upravljanja azilom i migracijama u cijeloj Uniji, uzimajući u obzir i sudsku praksu Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava. Pakt je i **nužan temelj na koji se možemo nadovezati**. Komisija će razmotriti mjere kako bi uvela inovativne aspekte, ojačala operativnu koordinaciju i potpuno iskoristila mogućnosti koje pruža novi pravni okvir kako bi postupci azila postali učinkovitiji i održiviji. Pri tom će voditi računa o tome da politike Unije budu fleksibilne i prilagodljive te da mogu predvidjeti područja u kojima su potrebna poboljšanja i dopunske inicijative.

Bit će potreban **pristup koji obuhvaća sve razine vlasti** i koordinirano djelovanje različitih vladinih službi i agencija, i na razini Unije i na razini država članica. Time bi se trebala osigurati međuagencijska suradnja i omogućiti uzajamna potpora i dosljedna provedba politika u svim sektorima i na svim razinama vlasti, uključujući regionalnu i lokalnu.

Pravosudnom sustavu potrebna su odgovarajuća sredstva i obuka o reformama kako bi cjelokupni sustav migracija i azila dobro funkcionirao. Osobito će biti važna uspješan suradnja između službi za administrativnu obradu zahtjeva za azil i pravosudnog sustava. Boljim povezivanjem administrativnih struktura, sustava za sudski nadzor i komunikacijskih kanala upravna i pravosudna tijela mogu ubrzati postupke i smanjiti zastoje.

Pripravnost i planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama neophodni su za učinkovitije upravljanje migracijama boljim predviđanjem izvanrednih situacija. Komisija jača svoje kapacitete za izradu projekcija i scenarija za buduće dolaske i zahtjeve za međunarodnu zaštitu te razvija kapacitete za predviđanje koji mogu poduprijeti operativne i političke odluke, ali i doprinijeti pripravnosti, spremnosti na izvanredne situacije i otpornosti država članica ⁽³²⁾.

Moderan sustav azila trebao bi se oslanjati i na **nova tehnološka dostignuća**. Do kraja petogodišnjeg razdoblja obuhvaćenog ovom strategijom države članice trebale bi moći provoditi svoje postupke azila pomoću digitaliziranih sustava vođenja predmeta, a novi alati umjetne inteligencije trebali bi moći pružiti potrebnu potporu za ubrzavanje postupaka, u skladu sa zahtjevima Akta EU-a o umjetnoj inteligenciji.

Provedba pakta i osiguravanje svrsishodnosti pravila

Provedba pakta proces je s mnogobrojnim aspektima koji uključuje više sudionika kako bi se omogućila stvarna primjena velikog skupa zakonodavnih akata. To će i dalje biti strateški prioritet sljedećih pet godina. Taj proces podrazumijeva rad na svim daljnjim zakonodavnim prilagodbama, pružanje resursa za potrebne reforme i osiguravanje potpune provedbe u praksi svih deset sastavnica navedenih u Zajedničkom planu provedbe ⁽³³⁾.

Komisija je uspostavila čvrstu strukturu za potporu koja se sastoji od 27 timova za svaku državu članicu kako bi im pomogla i kako bi osigurala usklađenost u cijelom EU-u ⁽³⁴⁾.

⁽³²⁾ Temeljiti će se na globalnoj prognostičkoj studiji Komisijina Zajedničkog istraživačkog centra koja će biti objavljena 2026.

⁽³³⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Zajednički plan provedbe za pakt o migracijama i azilu; [EUR-Lex – 52024DC0251 – HR – EUR-Lex](#).

⁽³⁴⁾ Osim toga, Komisija podupire deset država članica u provedbi pakta iz Instrumenta za tehničku potporu. Države članice imaju koristi i od uzajamnog učenja i praktičnih razmjena u okviru tog instrumenta; [Vođeci projekta Instrumenta za tehničku potporu za 2025. – Potpora državama članicama u provedbi novog pakta o migracijama i azilu – Europska komisija](#).

Dodatne 3 milijarde EUR ⁽³⁵⁾ stavljene su na raspolaganje za potporu državama članicama u reformama potrebnima za provedbu pakta. No, i nakon lipnja 2026., kad se pakt počne u potpunosti primjenjivati, nastaviti će se s prilagođenim mjerama. Tijekom cijelog tog procesa pakt mora biti dinamičan i prilagodljiv u odnosu na nova zbivanja.

U tu su svrhu Europski parlament i Vijeće u prosincu 2025. postigli dogovor o dvije nove mjere za dopunu pakta kojima se mijenja koncept „sigurne treće zemlje” i utvrđuje Unijin popis sigurnih zemalja podrijetla ⁽³⁶⁾. Na temelju preispitivanja Uredbe o upravljanju azilom i migracijama ⁽³⁷⁾ i Uredbe o postupku azila ⁽³⁸⁾ predviđenog za 2027. prvi će se put evaluirati kako nova pravila funkcioniraju u praksi i jesu li potrebne daljnje prilagodbe. Novi mehanizam praćenja Agencije Europske unije za azil, koji će se pokrenuti 2026., također će pomoći u utvrđivanju neusklađenosti i poteškoća u primjeni pravila o azilu i prihvatu, a zaključci će se uzeti u obzir u navedenom preispitivanju.

Solidarnost je uz odgovornost jedan od glavnih elemenata pakta. Uredba o upravljanju azilom i migracijama pruža djelotvornu potporu državama članicama pod migracijskim pritiskom. Komisija je u studenom 2025. pokrenula prvi godišnji ciklus upravljanja migracijama, koji pruža sveobuhvatan uvid u stanje u području azila, migracija i prihvata u EU-u te utvrđuje države članice koje su pod migracijskim pritiskom, izložene riziku od migracijskog pritiska ili se suočavaju s ozbiljnom migracijskom situacijom ⁽³⁹⁾. Vijeće je uspostavilo prvu **pričuvu za solidarnost** za 2026. ⁽⁴⁰⁾. Komisija će, posebno u okviru rada koordinatora EU-a za solidarnost, podupirati države članice u provedbi pričuve za solidarnost. Komisija mora svake godine pokrenuti ciklus upravljanja migracijama kako bi pružila djelotvornu potporu državama članicama koje su izložene pritisku, a Vijeće mora uspostaviti godišnju pričuvu za solidarnost za svaku sljedeću godinu.

Učinkovita i stabilna podjela odgovornosti u cijeloj Uniji i smanjenje nedopuštenih sekundarnih kretanja unutar njezina područja i dalje će biti prioritet. Nedopuštena sekundarna kretanja ugrožavaju dobro funkcioniranje pakta u cjelini i uvelike utječu šengensko područje. Stoga je iznimno važno poboljšati *status quo* i raditi na suzbijanju nedopuštenih sekundarnih kretanja. Zakonodavni instrumenti pakta uključuju nekoliko strogih mjera u tu svrhu, posebno obvezu dubinske provjere svih migranata koji nezakonito pristižu i registracije svih tražitelja međunarodne zaštite u obnovljenom sustavu Eurodac, obvezne postupke na granici za azil i vraćanje, stroža pravila za sprečavanje bijega, veće mogućnosti za ograničavanje materijalnih uvjeta prihvata, primjerice ako je tražitelj međunarodne zaštite pobjegao iz države članice odgovorne za njega ili u drugim slučajevima nesuradnje. Učinkoviti transferi ključni su za dobro funkcioniranje i vjerodostojnost zajedničkog europskog sustava azila, kao i za ograničavanje nedopuštenih

⁽³⁵⁾ Taj iznos dodjeljuje se povrh financijskih sredstava koja su prvotno planirana za dodjelu državama članicama iz financijskih instrumenata u području unutarnjih poslova za razdoblje 2021. – 2027.

⁽³⁶⁾ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2024/1348 u pogledu utvrđivanja popisa sigurnih zemalja podrijetla na razini Unije i Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2024/1348 u pogledu primjene koncepta „sigurne treće zemlje”; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:52025PC0186>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:52025PC0259>.

⁽³⁷⁾ Uredba 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; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351.

⁽³⁸⁾ 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.

⁽³⁹⁾ Provedbena odluka Komisije (EU) 2025/2323 od 11. studenog 2025. u skladu s člankom 11. Uredbe (EU) 2024/1351 Europskog Parlamenta i Vijeća; ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2323/oj.

⁽⁴⁰⁾ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2025/2642 od 19. prosinca 2025. o uspostavi godišnje pričuve za solidarnost za 2026., SL L, 2025/2642, 23.12.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2642/oj.

sekundarnih kretanja među državama članicama. Paktom se osigurava brži i predvidljiviji sustav za transfer osoba u odgovornu državu članicu. U tu će svrhu Agencija Europske unije za azil 2026. razmotriti kako najbolje doprinijeti navedenim reformama. Osim toga, Komisija prema potrebi planira dodatno analizirati mogući učinak različitih politika prihvata u EU-u na kretanja migranata prema EU-u i unutar njega.

Modernizacija postupaka azila digitalizacijom i upotrebom umjetne inteligencije

Djelotvorniji postupci jedno su od glavnih poboljšanja koje je donio pakt. U području u koje su uključeni brojni različiti sudionici u administrativnim strukturama i pravosuđu nova tehnološka rješenja mogu pomoći u prevladavanju zastoja, smanjenju administrativnog opterećenja te olakšavanju suradnje i razmjene informacija među nacionalnim tijelima, agencijama EU-a i među državama članicama.

Stoga će prioritet biti opremanje tijela nadležnih za migracije integriranim sustavima vođenja predmeta i pametnim digitalnim alatima. Komisija planira, počevši od 2026., razmotriti izvedivost posebnog **prijedloga za digitalizaciju u području azila**, među ostalim s obzirom na to da se takav prijedlog priprema u području vraćanja. U tu će se svrhu osnovati stručna skupina za savjetovanje s državama članicama o najboljem razvoju digitalnih sustava vođenja predmeta u području azila kojima bi se povezali postupci dubinske provjere, azila, prihvata i transfera ⁽⁴¹⁾. Na temelju toga Komisija planira utvrditi sljedeće korake kako bi poduprla aktivnosti država članica u tom području. Od 2026. prionut će se i na preobrazbu DubliNeta, sustava za razmjenu informacija na temelju Uredbe o upravljanju azilom i migracijama, u učinkovitiji i tehnički napredniji alat za potporu državama članicama u provedbi postupaka u skladu s tom uredbom.

Osim toga, nove tehnologije pružaju nove i još uvijek neistražene mogućnosti za smanjenje administrativnog opterećenja, pojednostavnjenje postupaka i donošenje utemeljenih odluka o azilu. **Umjetna inteligencija** mogla bi nacionalnim tijelima omogućiti alate za ostvarivanje tih mogućnosti. Na primjer, u području usmenog prevođenja, prevođenja i transkripcije ili prikupljanja i analize informacija o zemlji podrijetla, kao i u području vođenja predmeta i optimizacije tijeka rada ili prethodne provjere jesu li zahtjevi u potpunosti ispunjeni. U tim bi se aktivnostima mogli iskoristiti rezultati europskih istraživanja i inovacija u području migracija koje financira EU ⁽⁴²⁾. Kako bi ostvarila napredak u tom području, u skladu s postojećim regulatornim zahtjevima, Komisija će 2026. osnovati **Forum za umjetnu inteligenciju u području migracija** da istraži kako najbolje iskoristiti alate umjetne inteligencije u upravljanju azilom, migracijama i granicama, utvrdi moguće načine upotrebe umjetne inteligencije i pripremi operativni plan za konkretno uvođenje takvih novih alata. Rad u tom području temeljit će se i na smjernicama o klasifikaciji visokorizičnih sustava umjetne inteligencije koje Komisija planira predstaviti 2026. ⁽⁴³⁾.

Pružanje potpore raseljenim osobama iz Ukrajine

Pružanje **privremene zaštite osobama koje bježe od agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine** i dalje je prioritet Unije i država članica. Budućnost Ukrajine i budućnost EU-a isprepletene su zahvaljujući zajedničkoj sigurnosti, gospodarskim vezama, ali i vezama

⁽⁴¹⁾ Komisija je već pokrenula vanjsku studiju o digitalizaciji i operativnoj integraciji sustava vođenja predmeta za azil, prihvata, dablinski postupak i vraćanje kako bi procijenila trenutno stanje u državama članicama i dodanu vrijednost djelovanja Unije u tom području.

⁽⁴²⁾ Istraživanja i inovacije u području migracija koje financira EU: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/social-sciences-and-humanities/migration-and-mobility_en.

⁽⁴³⁾ Članak 6. Uredbe (EU) 2024/1689; <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.

među ljudima koje sad nastaju. EU i dalje predano nastavlja pružati potporu Ukrajini na njezinu putu prema pristupanju EU-u.

S obzirom na veliku nestabilnost situacije, kako bi se **dugoročnije gledano** ostvario napredak, potrebno je osmisliti način koji će omogućiti nastavak zakonitog boravka i uključivanje ukrajinskog naroda u društvo zemlje domaćina, a ujedno pomoći onima koji se žele vratiti kući kad se za to ostvare uvjeti. Taj prelazak mora biti postupan i predvidljiv kako bi se potaknuo oporavak Ukrajine. Preporuka Vijeća o koordiniranom pristupu postupnom izlasku iz statusa privremene zaštite raseljenih osoba iz Ukrajine ⁽⁴⁴⁾ donesena u rujnu 2025. temelj je za sljedeće korake. U okviru provedbe Preporuke poduzimaju se daljnje aktivnosti na različitim forumima s državama članicama, ukrajinskim vlastima i međunarodnim organizacijama ⁽⁴⁵⁾.

Budući da je potpora raseljenim osobama iz Ukrajine prvi slučaj u kojem je aktivirana **Direktiva o privremenoj zaštiti** iz 2001., EU će morati iskoristiti stečena iskustva iz više od četiri godine privremene zaštite u planiranju mogućih mjera u budućnosti.

5. UČINKOVITIJE VRAĆANJE I PONOVI PRIHVAT

Brzo, učinkovito i dostojanstveno vraćanje i ponovni prihvati državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom **nužni su za integritet naših sustava migracija i azila**. Trenutačno samo otprilike četvrtina migranata kojima je određeno da napuste Uniju to zapravo i čine, iako postoje razlike među državama članicama. Hitno je potrebno povećati učinkovitost vraćanja kako bi se spriječila nezakonite migracije te zaštitio integritet sustava migracija i azila i njegovo dobro funkcioniranje.

Sljedećih pet godina EU se mora u potpunosti posvetiti izgradnji **sveobuhvatnog zajedničkog europskog sustava vraćanja**. Neke države članice već su znatno povećale učinkovitost svojih postupaka vraćanja. Predloženom uredbom o vraćanju ⁽⁴⁶⁾, nakon njezina donošenja, osigurat će se novi pravni okvir s bržim, jednostavnijim i učinkovitijim postupcima vraćanja u cijeloj Uniji koji poštuju temeljna prava i međunarodne obveze, posebno načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

Kako bi postupak vraćanja funkcionirao, **treće zemlje moraju u potpunosti ispunjavati svoju ulogu** i međunarodnu obvezu ponovnog prihvata vlastitih državljana. EU bi trebao razraditi i iskoristiti sva sredstva i poticaje koji su mu na raspolaganju, uključujući instrumente za ponovni prihvati, financijske instrumente, viznu i trgovinsku politiku, kako bi putem kontakata s trećim zemljama u okviru migracijske diplomacije potaknuo intenzivniju suradnju u području ponovnog prihvata. Isto tako, države članice moraju temeljito i pravodobno pratiti naloge za vraćanje i, prema potrebi, zatražiti da treće zemlje potvrde državljanstvo osobe koju treba vratiti i izdaju im putne isprave.

Izgradnja zajedničkog europskog sustava vraćanja

Paktom se uvodi nekoliko novosti i poboljšanja u području upravljanja azilom i migracijama. Kad je riječ o vraćanju, novim pravnim okvirom uvedenim paktom uklonit će se **nedostaci u sustavima azila i vraćanja** jer će se odluke o vraćanju i negativne

⁽⁴⁴⁾ Preporuka Vijeća od 16. rujna 2025. o koordiniranom pristupu postupnom izlasku iz statusa privremene zaštite raseljenih osoba iz Ukrajine, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/5129/oj>.

⁽⁴⁵⁾ Među ostalim uz potporu posebnog izaslanika za Ukrajinu u EU-u, koji surađuje i s državama članicama i Ukrajinom.

⁽⁴⁶⁾ 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; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:52025PC0101>.

odluke o azilu donositi zajedno. To će znatno ubrzati vraćanja jer će se smanjiti mogućnosti bijega, a zatim i izbjeći duga razdoblja nesigurnosti za vraćenike i nacionalna tijela.

Nadalje, zahvaljujući **obveznom postupku vraćanja na granici** ⁽⁴⁷⁾ odbijeni tražitelji međunarodne zaštite vratit će se mnogo brže, izravno s vanjskih granica i u roku od 12 tjedana utvrđenom u novim pravilima. Komisiji će u prvom planu biti učinkovita provedba novih postupaka na granici i u tu će svrhu blisko surađivati s državama članicama, Frontexom i partnerskim zemljama. U pripremi budućih izvješća u skladu s člankom 25.a Zakonika o vizama posebnu će pozornost posvetiti i suradnji u području ponovnog prihvata u kontekstu obveznog postupka na granici.

Na temelju tih poboljšanja, sljedećih pet godina prioritet je u potpunosti razviti **zajednički europski sustav vraćanja**, u skladu s Komisijinim Prijedlogom uredbe o uspostavi zajedničkog europskog sustava za vraćanje iz ožujka 2025. ⁽⁴⁸⁾. Predloženom uredbom vraćanje poprima konkretnije, europske razmjere jer se predviđa europski nalog za vraćanje kao osnova za uzajamno priznavanje odluka o vraćanju kako se pravila EU-a ne bi mogla zaobići nezakonitim preseljenjem iz jedne države članice u drugu. U tom Prijedlogu uredbe promiču se pojednostavnjenje i učinkovitost racionalizacijom unutarnjih postupaka, pojašnjavanjem prava i obveza vraćenika, kao što je obveza suradnje u postupku vraćanja, smanjenjem opasnosti od bijega i nedopuštenih sekundarnih kretanja te uklanjanjem nedostataka između postupaka vraćanja unutar EU-a i aktivnosti ponovnog prihvata u trećim zemljama. Ubrzat će se i vraćanje pojedinaca koji predstavljaju sigurnosnu prijetnju. Predloženom uredbom utvrđuju se i pravila i zaštitne mjere za uspostavu „centara za vraćanje” izvan Unije, koji bi mogli ponuditi nova rješenja za vraćanje osoba koje su obvezne napustiti EU. Brzo zaključenje pregovora o Uredbi o vraćanju važno je kako bi se zajednički europski sustav vraćanja mogao ostvariti sljedećih godina.

Komisija će 2026. predstaviti i zakonodavni prijedlog o **digitalizaciji vraćanja** u cilju razvoja digitalnih sustava vođenja predmeta u tom području. To će dodatno doprinijeti smanjenju administrativnog opterećenja nacionalnih tijela te pojednostavnjenju i automatizaciji postupaka. Prijedlogom se nastoji razmotriti i mogućnost da se agencijama EU-a, kao što su Frontex i eu-LISA, povjere veće odgovornosti za digitalne sustave vođenja predmeta.

Usporedno s jačanjem novog pravnog okvira potrebne su mjere za **poboljšanje postupaka vraćanja na operativnoj razini**.

Uz potporu mreže na visokoj razini za vraćanje, **koordinator za vraćanje** proučit će nove ideje i osmisliti prakse za posebne situacije kao što su vraćanje državljana trećih zemalja obrađenih u postupku vraćanja na granici, onih koji predstavljaju sigurnosnu prijetnju ili vraćanje maloljetnika bez pratnje, u skladu s pravom EU-a i najboljim interesima djeteta. U tu svrhu, u suradnji s tijelima država članica nastavit će se učinkovita upotreba dostupnih resursa i upotreba svih postojećih sredstava za ubrzavanje vraćanja. Komisija će zajedno s državama članicama za tu namjenu i dalje razvijati praktične inicijative s trećim zemljama i u njima.

Predstojećom revizijom **Uredbe o Frontexu 2026.** sagledat će se i moguće jačanje operativne uloge agencije u vraćanju unutar i izvan EU-a. Trenutačno se razmatra kako

⁽⁴⁷⁾ Uredba 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>.

⁽⁴⁸⁾ 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](#).

podržati vraćanje iz treće zemlje u drugu treću zemlju pod jasnim uvjetima i uz pravne zaštitne mjere, ojačati dobrovoljni povratak i reintegraciju, ali i poboljšati upravljanje Agencije u tom području s obzirom na strateške prioritete EU-a.

Komisija zajedno s Frontexom poduzima i korake za kvalitetnije i jednostavnije prikupljanje podataka o vraćanju kako bi se poboljšala **slika stanja** vraćanja te bolje planirali resursi i sredstva.

Poboljšanje ponovnog prihvata trećih zemalja

Suradnja zemalja podrijetla migranata u području ponovnog prihvata nužna je za uspješno vraćanje i učinkovito upravljanje migracijama i još je jedna ključna sastavnica zajedničkog europskog sustava vraćanja. Ponovni prihvati vlastitih državljana obveza je koja proizlazi iz međunarodnog običajnog prava na kojoj se temelje sporazumi i dogovori EU-a o ponovnom prihvatu te sporazumi o partnerstvu (npr. sporazumi o partnerstvu i suradnji) s trećim zemljama, kao i multilateralni pravni okviri (npr. Sporazum iz Samoe s afričkim, karipskim i pacifičkim državama).

U tom je smislu bolja suradnja u području ponovnog prihvata i dalje glavni prioritet migracijske diplomacije EU-a. Komisija u bliskoj suradnji s državama članicama redovito nadzire suradnju u području ponovnog prihvata u okviru postojećih bilateralnih i multilateralnih instrumenata za ponovni prihvati i u okviru godišnje procjene suradnje u području ponovnog prihvata u skladu s člankom 25.a Zakonika o vizama⁽⁴⁹⁾. Unija mora koristiti i poboljšati svoj paket instrumenata kako bi promicala suradnju u tom području, u skladu s ponovljenim pozivima čelnika EU-a na upotrebu svih sredstava i instrumenata politike za unapređenje vraćanja i ponovnog prihvata. Učinkovita provedba 24 postojeća **sporazuma i dogovora EU-a** o ponovnom prihvatu s trećim zemljama⁽⁵⁰⁾ i potpuno poštovanje i izvršenje obveza utvrđenih u međunarodnim sporazumima EU-a moraju i dalje biti prioritet.

Kako bi se maksimalno povećala suradnja Unije s trećim zemljama i strateški učinkovito pristupilo pregovorima, Komisija će državama članicama raditi na daljnjem jačanju razmjene informacija u tom području. U takvim bi razmjenama trebalo razmotriti kako najbolje postupiti u aktualnim pregovaračkim mandatima za sporazume o ponovnom prihvatu. Tekuće pregovore o ponovnom prihvatu treba brzo dovršiti, a ako postoji dodana vrijednost na razini EU-a, trebalo bi pokrenuti nove pregovore. Sporazum iz Samoe pruža i jasan okvir za provedbu obveza ponovnog prihvata, podsjećajući na obvezu svih stranaka da ponovno prihvate vlastite državljane: njegova će se provedba pratiti i prema potrebi posebno podupirati. Komisija će prema potrebi raditi na postizanju dogovora s međunarodnim partnerima kako bi uspostavila standardne operativne postupke za ponovni prihvat vlastitih državljana i uklonila prepreke koje ometaju suradnju s tim partnerima.

Za konkretan napredak u suradnji u području ponovnog prihvata u okviru migracijske diplomacije Komisija, Visoki predstavnik i države članice moraju mobilizirati **potrebne poticaje i sredstva** koje nude relevantne politike, instrumenti i resursi EU-a.

⁽⁴⁹⁾ Uredba (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama); <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/810/oj/hrv>

⁽⁵⁰⁾ EU je sklopio sporazume o ponovnom prihvatu s Hong Kongom, Makaom, Šri Lankom, Albanijom, Rusijom, Ukrajinom, Sjevernom Makedonijom, Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom, Srbijom, Moldovom, Pakistanom, Gruzijom, Armenijom, Azerbajdžanom, Turskom, Cabo Verdeom i Bjelarusom te dogovore o ponovnom prihvatu s Afganistanom, Gambijom, Gvinejom, Bangladešom, Etiopijom i Côte d'Ivoireom. Obveze ponovnog prihvata vlastitih državljana dio su i drugih međunarodnih instrumenata, uključujući sporazume o partnerstvu i suradnji i Sporazum iz Samoe sa 77 afričkih, karipskih i pacifičkih država.

Suočavanje sa zahtjevnim situacijama

Nekim situacijama u koje su uključene određene treće zemlje trebalo bi se više posvetiti. U tom kontekstu, **Sirija** se i dalje nosi sa znatnim političkim, sigurnosnim, humanitarnim i razvojnim problemima. EU podupire mirnu i uključivu političku tranziciju pod sirijskim vodstvom, kao i društveno-gospodarski oporavak kako bi se spriječilo ponovno izbijanje nasilja. Komisija surađuje s UNHCR-om kako bi pomogla dobrovoljnom povratku i održivoj reintegraciji vraćenika. Osim toga, Komisija je izdala smjernice za kratkotrajne ogledne posjete za sirijske korisnike međunarodne zaštite u EU-u koji se možda žele vratiti u Siriju. Isto tako, Frontex je nastavio pružati potporu sirijskim operacijama vraćanja i reintegraciji Sirijaca.

Komisija radi i na koordinaciji na razini EU-a u pogledu situacije Afganistanaca koji žive u EU-u. U tu svrhu Komisija surađuje na tehničkoj razini s **afganistanskim de facto** vlastima na mogućem vraćanju i ponovnom prihvatu afganistanskih državljana koji nezakonito borave u EU-u, posebno onih koji su počinili kaznena djela ili predstavljaju rizik za sigurnost, u skladu s pravom EU-a i međunarodnim obvezama, uključujući potpuno poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Komisija blisko surađuje s državama članicama i oslanja se i na potporu Frontexa dobrovoljnom povratku u okviru programa EU-a za reintegraciju.

6. MOBILNOST RADNE SNAGE I TALENATA RADI POVEĆANJA KONKURENTNOSTI

Sljedećih godina nedostatak vještina i manjak radne snage, na koje utječe i demografska dinamika, vjerojatno će dodatno naglasiti sve veće potrebe našeg **tržišta rada** u mnogim ključnim sektorima i, u različitoj mjeri, u cijeloj Uniji ⁽⁵¹⁾. Potražnja u područjima koja su od presudne važnosti za gospodarstvo EU-a i dobrobit građana, od najsuvremenijih područja kao što je umjetna inteligencija do skrbi za naše najmlađe i najstarije, i dalje će rasti. U novoj bazi talenata EU-a već su utvrđena 42 zanimanja u kojima se EU suočava s nedostatkom vještina i manjkom radne snage koji ograničavaju europski gospodarski potencijal te im mobilnost radne snage i talenata može uvelike doprinijeti.

Unija vještina ⁽⁵²⁾ odgovor je na potrebu za privlačenjem i zadržavanjem talenata iz trećih zemalja, kao dopuna mjerama za aktivaciju i usavršavanje domaće radne snage, uključujući državljane trećih zemalja koji već borave u Uniji. Mobilnost radne snage i talenata dio je gospodarskog modela EU-a kojim se jača njegova **konkurentnost**, nastoje ublažiti demografske promjene i nedostaci u području vještina⁽⁵³⁾ te potiču inovacije.

Sljedećih pet godina EU bi se trebao potruditi da postane najprivlačnije mjesto u globalnoj utrci za talentima i privući kvalificiranu radnu snagu, od inovatora koji pokreću tehnološki napredak do radnika koji pružaju osnovne usluge skrbi. Za to moramo **intenzivirati suradnju s partnerskim zemljama** služeći se mobilnošću radne snage i talenata kao sredstvom u migracijskoj diplomaciji i u sveukupnim diplomatskim i gospodarskim odnosima s partnerima, ali i pokretati nove i inovativne inicijative na razini Unije, u

⁽⁵¹⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Iskorištavanje talenta u europskim regijama”, [EUR-Lex – 52023DC0032 – HR – EUR-Lex](#).

⁽⁵²⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Unija vještina”; [EUR-Lex – 52025DC0090 – HR – EUR-Lex](#).

⁽⁵³⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Demografske promjene u Europi: paket instrumenata za djelovanje, [EUR-Lex – 52023DC0577 – HR – EUR-Lex](#).

suradnji s državama članicama, kako bismo privukli radnike koji su osposobljeni i pripremljeni za naše tržište rada.

Ujedno, privlačenje radne snage i talenata mora biti popraćeno **kapacitetom za njihovo zadržavanje**. Kako bi se to postiglo, Uniji treba društveno-gospodarsko okruženje koje neće samo olakšati integraciju stranih radnika na tržište rada već im može omogućiti i da se integriraju u naša društva i da im doprinose.

Mobilnost radne snage i talenata kao sredstvo migracijske diplomacije

Privlačenje i mobilnost radne snage i talenata, kao i programi obrazovanja, strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, moraju postati strateški element naših sveukupnih odnosa s partnerskim zemljama. Unapređenje postojećih **partnerstava za traženje talenata** s Marokom, Tunisom, Egiptom, Pakistanom i Bangladešom i uspostava novih tek je prvi korak.

Osim partnerstava za traženje talenata, EU mora povezati prioritete koji se odnose na konkurentnost u okviru naše **sveobuhvatne suradnje s partnerskim zemljama**, slijedeći put utvrđen Paktom za Mediteran. U tom će smislu Komisija 2026. pokrenuti pilot-projekt europskog pravnog ureda u Indiji u sektoru informacijske i komunikacijske tehnologije. Riječ je o jedinstvenoj kontaktnoj točki koja će pružati potporu kandidatima iz Indije za mobilnost radne snage prema EU-u. Na temelju iskustava stečenih u okviru tog pilot-projekta Komisija namjerava proširiti koncept europskog pravnog ureda na druge sektore i druge partnerske zemlje, uključujući zemlje s kojima ima sklopljena partnerstva za traženje talenata, kao dopunu bazi talenata EU-a i uzimajući u obzir strateške interese EU-a. U kontekstu strategije Global Gateway trebalo bi promicati i unapređenje suradnje u području mobilnosti talenata.

Promicanje mobilnosti radne snage u zajedničkom je interesu Unije i partnerskih zemalja. Međutim, priprema radnika iz trećih zemalja za ulazak na europsko tržište rada i njihova integracija u naša društva složen je pothvat koji zahtijeva ulaganja i trud obje strana. Kako bi se proširila baza kvalificiranih radnika koji bi mogli doći raditi i živjeti u Uniji i uzimajući u obzir modele podjele troškova i rizika s privatnim sektorom, Komisija će podupirati **osposobljavanje i aktivnosti koje prethode odlasku** za tražitelje posla iz trećih zemalja, osiguravajući im potrebne tehničke, stručne, jezične i kulturne vještine, među ostalim u okviru buduće Europske strategije za strukovno obrazovanje i osposobljavanje.

Osim toga, Komisija će više uključiti **industrijske i socijalne partnere EU-a** u osmišljavanje i provedbu inicijativa namijenjenih trećim zemljama jer najbolje znaju koje su im vještine potrebne i imaju najviše koristi od politika za mobilnost talenata. Komisija namjerava iskoristiti postojeće forume kao što su Platforma za migracije radne snage, Odbor za sektorski dijalog te Industrijski forum i Forum europskog istraživačkog prostora kako bi potaknula industrijske aktere i poslodavce na angažman u privlačenju talenata.

Baza talenata EU-a ⁽⁵⁴⁾, prvi resurs na razini EU-a koji omogućuje povezivanje poslodavaca iz EU-a sa zainteresiranim tražiteljima posla iz trećih zemalja u određenim sektorima, bit će ključna za smanjivanje manjka radne snage i nedostatka vještina te za dugoročno poboljšanje suradnje s partnerskim zemljama. Razvoj IT platforme prioritet je Komisije kako bi se baza talenata uspostavila i počela s radom 2027. Za ostvarivanje njezina potencijala rano uključivanje i sudjelovanje država članica bit će iznimno važno.

⁽⁵⁴⁾ Odaberi Europu: podignite svoju istraživačku karijeru na višu razinu u EU-u https://commission.europa.eu/topics/research-and-innovation/choose-europe_en.

Pravni okvir primjeren za mobilnost radne snage i talenata

Inicijativa „Odaberi Europu”⁽⁵⁵⁾ promiče EU kao odredište za visokokvalificirane stručnjake. U njoj se EU ističe kao idealno okruženje u kojem talenti iz cijelog svijeta mogu unaprijediti istraživanja i inovacije.

Međutim, **pravni okvir za mobilnost radne snage i talenata** prema EU-u i dalje je rascjepkan, sa složenom kombinacijom pravnih propisa EU-a i država članica⁽⁵⁶⁾, u kojoj se talenti iz cijelog svijeta teško snalaze.

To nije u skladu s ambicijama EU-a. Trebat će razmotriti **pojednostavnjenje i ubrzanje** postupaka kako bi se privukli državljani trećih zemalja s velikim potencijalom za inovacije, kao što su istraživači, studenti, kvalificirani radnici, osnivači *start-up* poduzeća ili inovativni poduzetnici, kao i radnici potrebni za deficitarna zanimanja u sektorima kao što su skrb, zdravstvena zaštita, turizam ili građevinarstvo. U Strategiji EU-a za viznu politiku⁽⁵⁷⁾, donesenoj zajedno s ovom strategijom, utvrđeni su novi načini kako poboljšati funkcioniranje postojećeg okvira za privlačenje talenata, među ostalim financiranjem i Preporukom Komisije o privlačenju talenata za inovacije⁽⁵⁸⁾, a razmotrene su i mogućnosti za pojednostavnjenje i bolju provedbu pravnog okvira.

Nadalje, jedna od glavnih prepreka privlačenju talenata povezana je s **priznavanjem i vrednovanjem kvalifikacija i vještina državljana trećih zemalja**. Cilj Preporuke Komisije o priznavanju kvalifikacija državljana trećih zemalja⁽⁵⁹⁾ iz 2023. bio je olakšati nacionalne postupke priznavanja. Međutim, u praksi su ti postupci i dalje često dugotrajni, zamorni i neujednačeni u cijelom EU-a pa stoga nisu kompatibilni s dinamičnim gospodarskim okruženjem i potrebom za brzim odgovorom na problem manjka radne snage s kojim se suočavaju europska poduzeća. Kako bi se otklonila ta prepreka, Komisija će u okviru Paketa za pravednu mobilnost radne snage iz 2026. pokrenuti Inicijativu za prenosivost vještina, koja će uključivati moguća nova pravila o priznavanju i vrednovanju kvalifikacija i vještina, što se ubrzati postupke, a ujedno zadržati standarde kvalitete koji se očekuju na europskom tržištu.

Kako bi se iskoristio potencijal **informacija o vještinama**, uz točne i pravodobne informacije o vještinama i stanju na tržištu rada u EU-u i njegovim državama članicama te na temelju iskustva stečenog u okviru Europskog opservatorija za informacije o vještinama potrebne su ažurirane informacije o stanju na tržištu rada u partnerskim zemljama, među ostalim o njihovim vještinama i kvalifikacijskim okvirima, kako bi se mogla napraviti usporedba s vještinama i kvalifikacijama u EU-u. U tu svrhu Komisija planira produbiti suradnju s Europskom zakladom za osposobljavanje (ETF) na analizi i usporedbi vještina i kvalifikacija u zemljama s kojima ima partnerstva za traženje talenata i šire.

Borba protiv nezakonitog zapošljavanja, zlostavljanja i iskorištavanja

⁽⁵⁶⁾ Pravilima EU-a obuhvaćeni su uvjeti ulaska i boravka za određene kategorije radnika (visokokvalificirani radnici, sezonski radnici i osobe premještene unutar društva), studente i istraživače, pravo na spajanje obitelji i „dugotrajni boravak”. Pravom Unije utvrđuju se i jedinstveni postupak i jedinstvena dozvola za radnike iz trećih zemalja koji su primljeni u okviru nacionalnih programa država članica. Pravilima EU-a trenutačno nisu obuhvaćene druge kategorije radnika migranata ni samozaposlene osobe.

⁽⁵⁷⁾ COM(2026) 43.

⁽⁵⁸⁾ COM(2026) 462.

⁽⁵⁹⁾ Preporuka Komisije (EU) 2023/2611 od 15. studenog 2023. o priznavanju kvalifikacija državljana trećih zemalja, C/2023/7700, SL L, 2023/2611, 24.11.2023., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2611/oj>.

Europa mora privući talente, ali i jače se boriti protiv nezakonitog zapošljavanja i zlostavljanja radnika iz trećih zemalja u EU-u. Nezakonito zapošljavanje i neovlašteni rad, koji su često povezani i s izrabljivanjem radne snage, među **glavnim su pokretačima nezakonitih migracija** i za njih treba pronaći djelotvornija rješenja, posebno u sektorima koji su izloženiji tim rizicima. Otvorenost Unije u privlačenju i zadržavanju talenata trebala bi biti popraćena nultom tolerancijom prema nezakonitom zapošljavanju i iskorištavanju radnika migranata.

Komisija će 2026. iznijeti pregled stanja provedbe **Direktive o sankcijama za poslodavce** ⁽⁶⁰⁾ i, prema potrebi, predložiti izmjene kako bi se povećala njezina djelotvornost.

Kako je istaknuto u Planu za kvalitetna radna mjesta ⁽⁶¹⁾, iskorištavanje, kršenje pravila u području sigurnosti i zdravlja i neprimjereni uvjeti stanovanja utječu na radnike iz trećih zemalja. Potrebno je pojačati kontrole i inspekcije kako bi se otkrili i sankcionirali poslodavci koji izrabljuju radnike i zaštitila prava radnika iz trećih zemalja. U okviru **revizije mandata Europskog nadzornog tijela za rad (ELA) 2026.** Komisija će preispitati kako bi to tijelo moglo bolje reagirati na nepoštene radne uvjete državljana trećih zemalja.

Istodobno bi se **boljom provedbom**, među ostalim i uz proširenje mandata ELA-e, trebalo pomoći državama članicama da pravilno prenesu i učinkovito primjenjuju odredbe prava Unije o zaštiti prava radnika migranata, uključujući Direktivu o sezonskim radnicima ⁽⁶²⁾, Direktivu o sankcijama za poslodavce ⁽⁶³⁾ i revidiranu Direktivu o jedinstvenoj dozvoli ⁽⁶⁴⁾.

Bolja integracija državljana trećih zemalja

Integracija je i pravo i dužnost. U interesu je Unije pobrinuti se da migranti koji dolaze u EU mogu brzo i aktivno doprinijeti našim, a sad i svojim društvima, bez obzira na to jesu li pobjegli od sukoba, stigli kao radnici, pridružili se svojoj užoj obitelji ili stigli u okviru drugih zakonitih načina dolaska. Stoga je integracija područje u kojem je vrlo važno na nacionalnoj razini primijeniti **pristup koji obuhvaća sve razine vlasti**. To je nužno za socijalnu koheziju, ali i za konkurentnost i gospodarsku dinamiku Europe, pri čemu treba u potpunosti iskoristiti sve vještine i talente. Iznimno je važno da migranti nauče jezik države članice domaćina, razumiju kulturu i administrativne sustave, rade, plaćaju poreze i u potpunosti sudjeluju u našim društvima koja se temelje na europskim vrijednostima. Zajednice dijaspore i organizacije koje vode migranti važni su sudionici u podupiranju procesa integracije, što zahtijeva konkretan i voljan angažman migranata, kao i društva zemlje domaćina. S obzirom na to migrantima je potrebno pružiti istinsku priliku za

⁽⁶⁰⁾ Direktiva 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom; <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj>.

⁽⁶¹⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Plan za kvalitetna radna mjesta, COM(2025) 944 final.

⁽⁶²⁾ Direktiva 2014/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika.

⁽⁶³⁾ Direktiva 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 168, 30.6.2009., str. 24.

⁽⁶⁴⁾ Direktiva (EU) 2024/1233 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. travnja 2024. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici (preinaka), PE/93/2023/REV/1, SL L, 2024/1233, 30.4.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1233/oj>.

integraciju. Nadovezujući se na sveobuhvatan i međusektorski pristup utvrđen u Akcijskom planu za integraciju i uključivanje i na njegovo preispitivanje u sredini programskog razdoblja ⁽⁶⁵⁾, integraciju bi trebalo promicati na svim razinama upravljanja i društva.

Komisija će nastaviti podupirati **holistički pristup kako bi se povezale mjere iz svih politika EU-a**, posebno u području regionalnog razvoja, primjerice Agendom EU-a za gradove ⁽⁶⁶⁾, Partnerstvom za uključivanje migranata i izbjeglica u okviru Plana EU-a za gradove ⁽⁶⁷⁾ i predstojećim ažuriranjem Akcijskog plana za ruralna područja ⁽⁶⁸⁾. Kad je riječ o zapošljavanju i integraciji na tržište rada, državljani trećih zemalja i dalje pridonose rastu u EU-u. Njihov puni potencijal na tržištu rada EU-a još uvijek nije u potpunosti iskorišten. Stoga je važno uključiti i službe za zapošljavanje, gospodarske i socijalne partnere te druge aktere na tržištu rada. Kako bi se to postiglo, kontinuirani dijalog i suradnja s tim akterima bit će temelj za sve konkretne aktivnosti za bolje usklađivanje migracijskih politika i politika tržišta rada te za veće uključivanje migranata na tržište rada.

To uključivanje mjera za potporu integraciji i uključivanju državljana trećih zemalja trebalo bi dodatno integrirati u širi i dugoročniji pristup koji uz potporu doprinosi i odgovarajućem upravljanju nacionalnim obrazovnim, zdravstvenim i stambenim sustavima, uz potporu. Kad je riječ o integraciji, **financiranje Unije** trebalo bi podupirati provedbu pristupa koji obuhvaća sve razine vlasti u državama članicama, nudeći mogućnosti financiranja jedinicama lokalne i regionalne samouprave, organizacijama civilnog društva i organizacijama koje vode migranti. Općenito, taj dugoročniji pristup integraciji državljana trećih zemalja trebao bi se temeljiti na razmjenama koje se odvijaju u različitim mrežama povezanim s integracijom ⁽⁶⁹⁾, a rad se nastavlja u kontekstu relevantnih strategija⁽⁷⁰⁾.

7. STRATEŠKO KORIŠTENJE FINANCIJSKIH SREDSTAVA I JAČANJE OPERATIVNE PODRŠKE

Prijedlogom Komisije za **višegodišnji financijski okvir** (VFO) za razdoblje 2028. – 2034. predviđa se znatno povećanje sredstava namijenjenih migracijama i azilu te međunarodnoj suradnji, a ujedno se povećavaju mogućnosti Unije da iskoristi svoj utjecaj u suradnji u području migracija.

Cilj je prijedloga VFO-a osigurati **potrebna financijska sredstva** i za potporu prioritetima utvrđenima u ovoj strategiji. Predlaže se da se ukupno najmanje 81 milijarda EUR namijeni politikama unutarnjih poslova kako bi se pružila potpora upravljanju migracijama i azilom, povećala unutarnja sigurnost te ojačale granice i vizna politika.

⁽⁶⁵⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Akcijski plan za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021. – 2027. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0758> i Radni dokument službi Komisije, Preispitivanje Akcijskog plana Komisije za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021. – 2027. u sredini programskog razdoblja, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025SC0162>.

⁽⁶⁶⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/communications/2025/eu-agenda-for-cities-2025_hr.

⁽⁶⁷⁾ <https://www.urbanagenda.urban-initiative.eu/>.

⁽⁶⁸⁾ https://rural-vision.europa.eu/action-plan_hr.

⁽⁶⁹⁾ Europska integracijska mreža, Stručna skupina za stajališta migranata u području migracija, azila i integracije, Europski migracijski forum.

⁽⁷⁰⁾ Strategija za rodnu ravnopravnost 2020. – 2025., Strategija o ravnopravnosti LGBTIQ+ osoba 2026. – 2030. i Strategija za borbu protiv rasizma 2026. – 2030.

U svrhu učinkovite **kontrole vanjskih granica i upravljanja njima** te kako bi se zajamčila sigurnost, prijedlogom o uvođenju potpore Unije za šengensko područje, europsko integrirano upravljanje granicama i zajedničku viznu politiku utvrđuje se financijska omotnica u iznosu od 15,4 milijarde EUR. Iz Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (BMVI) za programsko razdoblje 2021. – 2027. trenutno se osigurava ukupno 5,97 milijardi EUR za potporu europskom integriranom upravljanju granicama u državama članicama⁽⁷¹⁾. Znatnim povećanjem sredstava moglo bi se doprinijeti ostvarenju prioriteta utvrđenih u ovoj strategiji, uključujući digitalizaciju upravljanja granicama i integraciju novih tehnoloških rješenja, te poboljšati opremu i infrastrukturu.

Kad je riječ o potpori Unije za **azil, migracije i integraciju**, Komisija je predložila iznos od oko 12 milijardi EUR, u odnosu na oko 7,84 milijarde EUR koje su trenutno na raspolaganju državama članicama za programsko razdoblje 2021. – 2027.⁽⁷²⁾ za Fond za azil, migracije i integraciju, te gotovo 3 milijarde EUR za Europski fond za regionalni razvoj za integraciju marginaliziranih zajednica, uključujući osobe migrantskog podrijetla. Ovim proračunskim sredstvima nastoji se potaknuti solidarnost i pravedna podjela odgovornosti među državama članicama te prije svega poduprijeti brža obrada zahtjeva za međunarodnu zaštitu, među ostalim na vanjskim granicama, djelotvornija vraćanja, kao i privlačenje talenata i rana integracija državljana trećih zemalja. U okviru nacionalnih i regionalnih partnerskih planova Europski socijalni fond doprinijet će socijalnoj uključivosti i socioekonomskoj integraciji državljana trećih zemalja.

U sljedećem VFO-u za potporu državama članicama primjenjivat će se **pristup koji se temelji na uspješnosti** u okviru nacionalnih i regionalnih partnerskih planova. Pri izradi nacionalnih i regionalnih partnerskih planova države članice trebale bi osigurati da se financijska sredstva mogu iskoristiti za uklanjanje utvrđenih prepreka povezanih s politikama, među ostalim u području upravljanja azilom i migracijama, vraćanja i mobilnosti radne snage.

Nadalje, prijedlogom VFO-a za razdoblje 2028. – 2034. povećava se usklađenost, dosljednost i komplementarnost između unutarnje i vanjske dimenzije politike. Prijedlog **uredbe o uspostavi Globalne Europe**⁽⁷³⁾, s predloženom omotnicom u iznosu od 200 milijardi EUR, osmišljen je tako da bude u skladu sa strateški boljim pristupom proširenju i međunarodnim partnerstvima koji se temelji na vrijednostima i ima veći utjecaj, u skladu sa strateškim interesima EU-a, uključujući njegove ciljeve u pogledu migracija. Taj strateški usmjereniji pristup upotrebi sredstava trebao bi se uzimati u obzir i pri izradi programa i u provedbi ovog instrumenta kako bi se povećala usklađenost i učinkovitost. Nadalje, prijedlogom Komisije poboljšava se strateški pristup osiguravanju financijskih sredstava kako bi se potaknula intenzivnija suradnja u području migracija i ponovnog prihvata.

Relevantne **agencije EU-a**, posebno Frontex, EUAA, eu-LISA, Europol, Eurojust i FRA, pružaju pomoć državama članicama. Takva pomoć uključuje operativnu i pravosudnu potporu, smjernice, osposobljavanje ili operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima. To područje rada dopunjuje izravna operativna potpora državama članicama za

⁽⁷¹⁾ Taj iznos uključuje sredstva dodijeljena državama članicama kako je prvotno dogovoreno, prijenose država članica iz drugih fondova i dodatna sredstva iz tematskog instrumenta BMVI-ja državama članicama.

⁽⁷²⁾ Taj iznos uključuje sredstva dodijeljena državama članicama kako je prvotno dogovoreno, prijenose država članica iz drugih fondova i dodatna sredstva iz tematskog instrumenta FAMI-ja državama članicama.

⁽⁷³⁾ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Globalne Europe; [EUR-Lex – 52025PC0551 – EN – EUR-Lex](#).

unapređenje i jačanje njihovih nacionalnih kapaciteta. Agencije već uvelike pomažu državama članicama u upravljanju migracijama, a sljedećih pet godina bit će prilika za jačanje instrumenata koji su im na raspolaganju i potpore koju pružaju državama članicama na zahtjev, posebno s obzirom na operacionalizaciju pakta o migracijama i azilu.

Kad je riječ o **Frontexu**, Komisija 2026. planira predstaviti reviziju uredbe o njegovu osnivanju na temelju procjene učinka i nakon savjetovanja s državama članicama i drugim dionicima. Pri pripremi prijedloga Komisija će razmotriti kako najbolje dopuniti resurse država članica ne samo u pogledu količine nego i kvalitete zadaća, kako bi se moglo doprinijeti jačanju zajedničkih granica u skladu s pristupom integriranog upravljanja granicama. Prijedlog bi mogao učvrstiti i pravila povezana sa zadaćama Frontexa, raspoređivanjima, suradnjom s trećim zemljama te ustrojstvom i upravljanjem Agencije.

EUAA će i dalje imati važnu ulogu u pružanju potpore državama članicama u provedbi pakta, među ostalim tako što će poticati usklađivanje praksi u području azila te pružati operativne i tehničku potporu. Nadalje, operacionalizacija mehanizma za praćenje tijekom 2026. bit će važan korak naprijed u operativnoj i tehničkoj primjeni pravila o azilu u državama članicama. Kako bi Agencija bila dobro opremljena za ispunjavanje svojih zadaća, Komisija će nakon evaluacije mandata EUAA-a razmotriti moguću potrebu za izmjenom uredbe o osnivanju Agencije, među ostalim radi potpore vanjskim politikama.

Agencija EU-a za upravljanje opsežnim informacijskim sustavima **eu-LISA** i dalje će imati središnju ulogu kako bi se ostvarila ta digitalna transformacija. U Prijedlogu VFO-a stoga je predviđeno znatno povećanje sredstava kako bi Agencija imala potrebne uvjete za razvoj i puštanje u rad svih komponenti opsežnih informacijskih sustava u svojoj nadležnosti.

U reviziji mandata **Europol** 2026., na temelju evaluacije i procjene učinka te savjetovanja s državama članicama i relevantnim dionicima, razmotrit će se i kako ojačati operativne, analitičke i tehnološke kapacitete Agencije za potporu kako bi se omogućila djelotvorna operativna suradnja unutar Agencije i s partnerskim zemljama. Donošenje izmijenjene uredbe o Europolu kojom se osniva Europski centar za borbu protiv krijumčarenja migranata dodatno će ojačati ulogu Europolu u pronalaženju i zaustavljanju kriminalnih mreža koje stoje iza krijumčarenja migranata.

Eurojust razvija svoje kapacitete za suradnju s jurisdikcijama u cijelom svijetu radi uspješnije borbe protiv zločinačkih udruženja koja se bave krijumčarenjem migranata i drugim kaznenim djelima. Sporazumi o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima potpisani 2025. s Libanom i Egiptom dobar su primjer na koji se treba ugledati i u suradnji s drugim partnerskim zemljama.

Nadalje, kako bi se najbolje iskoristio sveobuhvatan pristup migracijskoj diplomaciji, **operativnu potporu koju agencije EU-a** mogu pružiti partnerskim zemljama, u skladu sa svojim trenutačnim ili budućim mandatima, trebalo bi više strateški usmjeriti. Kako bi pružile sveobuhvatan paket potpore partnerskim zemljama i osigurale jedinstven angažman Unije, agencije EU-a trebale bi u bliskoj suradnji s Komisijom bolje uskladiti svoje kontakte s partnerskim zemljama te povezane sporazume i radne dogovore. Promicanje i jačanje operativne suradnje agencija EU-a s nadležnim nacionalnim tijelima trebalo bi biti dio operativnih mjera i angažmana u okviru migracijske diplomacije EU-a.

8. ZAKLJUČAK

Ovom prvom Europskom strategijom upravljanja azilom i migracijama ponovno se potvrđuje odlučnost Unije da uspostavi i uvede okvir za migracije koji je učinkovit, utemeljen na pravima, pravedan i prilagodljiv te koji ispunjava očekivanja građana u pogledu politike kojom se dobro upravlja i koja može odgovoriti na promjene u budućnosti.

Strategija promiče otpornu i odlučnu Europsku uniju na svjetskoj sceni te je prilagodljiva razvoju događaja na našem kontinentu i šire. Služi kao orijentir za djelovanje EU-a, s jasnim ciljevima i prioritetnim područjima djelovanja, uz stratešku upotrebu dostupnih resursa i operativne potpore.

Migracijska politika i politika azila koja je pravedna, čvrsta i vjerna europskim vrijednostima zajednička je odgovornost, a za provedbu ove strategije bit će potreban politički angažman i bliska suradnja Europskog parlamenta i Vijeća, država članica, agencija EU-a, međunarodnih partnera i drugih relevantnih dionika. Komisija računa na potporu svih aktera u ostvarenju ciljeva ove strategije i na zajednički rad kako bi se spriječile nezakonite migracije i gubitak života na opasnim putovanjima, zaštitile osobe koje bježe od rata i progona te poticali talenti da dođu u EU i doprinesu konkurentnosti naših gospodarstava.