EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 11.6.2025.
COM(2025) 319 final

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

Trenutačno stanje provedbe pakta o migracijama i azilu

{SWD(2025) 162 final}

1. UVOD

Donošenje pakta o migracijama i azilu („pakt”) u lipnju 2024. bio je izrazito važan korak u razvoju zajedničkog europskog sustava azila. U paktu su reformirana i dodatno razrađena postojeća pravila, a sve u okviru sveobuhvatnog pristupa čiji je cilj ojačati i integrirati politike EU-a u području migracija, azila, upravljanja granicama i integracije ([1]). Stvoren je pravni okvir čiji će sveobuhvatan pristup djelotvornom i pravednom upravljanju migracijama uspostaviti ravnotežu između solidarnosti i odgovornosti među državama članicama. Zakonodavni akti pakta stupili su na snagu 11. lipnja 2024., a početak će se primjenjivati sredinom 2026.

Provedba pakta složen je proces u kojem sudjeluje više dionika. Pripreme za praktičnu provedbu tog velikog i složenog skupa zakonodavnih akata trenutačno su u tijeku. Priprema sustava EU-a i nacionalnih sustava do lipnja 2026. zajednički je pothvat u kojem države članice, Komisija i agencije EU-a moraju blisko surađivati.

Komisija je u lipnju 2024. donijela Zajednički plan provedbe za pakt o migracijama i azilu ([2]), u kojem su utvrđene ključne zadaće i etape u tom prijelaznom razdoblju. Komisija otad usmjerava provedbu pakta na razini EU-a i zajedno s agencijama EU-a kontinuirano pomaže državama članicama u provedbi na nacionalnoj razini. Stavlja na raspolaganje 3 milijarde EUR dodatnih sredstava za pomoć državama članicama u provedbi pakta i prihvatu raseljenih osoba iz Ukrajine. Trenutačno surađuje s državama članicama kako bi se do kraja godine dovršili potrebni postupci za financiranje ciljeva navedenih u njihovim nacionalnim planovima provedbe.

Do polovine prijelaznog razdoblja ostvaren je velik napredak i na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Međutim, potrebno je učiniti više kako bi se nova pravila potpuno i pravodobno primjenjivala. Neke poteškoće u tom smislu povezane su s trenutačnim nedostacima. Druge se odnose na operacionalizaciju nadograđenog Eurodaca, uvođenje dubinske provjere i obveznog postupka na granici te na provedbu novih mjera zaštite temeljnih prava kako bi se postavili temelji za primjenu novih pravila iz pakta. Ta preostala pitanja trebat će na vrijeme riješiti kako bi se pakt mogao u potpunosti provesti.

Komisija poziva države članice da nastave s radom i prema potrebi ga intenziviraju kako bi se pakt uspješno proveo. Na tehničkoj razini stabilno se napreduje, ali da bi se preostali problemi uspješno riješili, neophodni su trajan politički angažman i odgovornost na nacionalnoj razini. Pakt je potrebno provesti u što većoj mjeri prije početka godišnjeg ciklusa solidarnosti. Konkretno, ključno je da se važeća pravila primjenjuju bez većih nedostataka jer bi to moglo utjecati na ukupnu procjenu pritiska i nužnosti pristupa pričuvi za solidarnost. Komisija i agencije EU-a nastavit će surađivati s državama članicama i pomagati im, među ostalim financiranjem, pri čemu će se posebno usmjeriti na mjere za rješavanje utvrđenih problema.

Kako bi se EU mogao prilagoditi dinamičnoj prirodi migracija i poduzeti potrebne mjere, uz provedbu pakta potrebno je uložiti dodatan trud u područjima koja nisu obuhvaćena novim zakonodavnim okvirom. Jačanje globalne suradnje u području migracija posebno je važno za uspješnu i održivu provedbu pakta. EU je uložio u sveobuhvatna partnerstva s trećim zemljama, što je pridonijelo smanjenju nezakonitih dolazaka u EU. Prema podacima

([1]) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Zajednički plan provedbe za pakt o migracijama i azilu”, COM(2024) 251 final, (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0251).

Frontexa, na vanjskoj granici EU-a 2024. zabilježeno je 240 000 nezakonitih dolazaka, što je smanjenje od 37 % u odnosu na 2023. ([3]). Unija mora nastaviti uspostavljati i širiti takva partnerstva s trećim zemljama na uzajamno koristan način kako bi se smanjili nezakoniti dolasci, dodatno razvio Globalni savez za borbu protiv krijumčarenja migranata, povećala suradnja u području vraćanja i ponovnog prihvata, potaknula mobilnost talenata putem partnerstava za traženje talenata i zaštitile izbjeglice raseljene u zemljama izvan EU-a, među ostalim preseljenjem i humanitarnim prihvatom. Pristup Tima Europa ([4]) pokazao se uspješnim u pregovorima s relevantnim trećim zemljama radi uspostave novih ili prilagodbe postojećih partnerstava.

Ovom Komunikacijom Komisija obavješćuje Europski parlament i Vijeće o provedbi pakta u skladu s člankom 84. Uredbe o upravljanju azilom i migracijama ([5]). Nastavno na ključne mjere iz Zajedničkog provedbenog plana iz lipnja 2024. i u očekivanju prvoga godišnjeg ciklusa solidarnosti u listopadu 2025. u ovoj Komunikaciji predstavlja se trenutačno stanje napretka u provedbi pakta na razini EU-a i na nacionalnoj razini, i to raščlanjeno na svaku od deset sastavnica. Nove informacije o stanju provedbe pakta bit će iznesene u godišnjem izvješću o azilu i migracijama u listopadu 2025. Komisija će zatim do kraja godine iznijeti dugoročnu europsku strategiju upravljanja azilom i migracijama kako bi potaknula integrirani i koordinirani pristup provedbi pakta na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

Slika 1: Vremenski okvir za prijelazno razdoblje



2. REZULTATI NA RAZINI EU-A

U skladu sa Zajedničkim provedbenim planom Komisija i agencije EU-a u suradnji s državama članicama rade na postizanju ključnih pravnih etapa, kao i na tome da se operativno planiranje provedbe kontinuirano koordinira, prema potrebi ažurira i provodi u praksi. S druge

([3]) Frontexovo praćenje i analiza rizika: https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/.
([4]) Inicijative Tima Europa: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_hr.
([5]) Uredba (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013, COM(2020) 758 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1351.

strane, zahvaljujući izravnoj bilateralnoj pomoći državama članicama potpora Komisije i agencija EU-a prilagođena je svakoj pojedinoj državi članici.

Komisija na razini EU-a nastavlja upotpunjavati i dopunjavati zakonodavni okvir pakta. U ožujku 2025. iznijela je novi zakonodavni prijedlog uredbe o uspostavi zajedničkog europskog sustava vraćanja (6). Kad je to bilo primjereno, preventivno je predložila pojačano financiranje za neke od novih odredaba pakta na početku razdoblja. Predložila je EU-ov popis sigurnih zemalja podrijetla (7) i reviziju pravila o primjeni koncepta „sigurne treće zemlje" (8), čime je ispunjen zahtjev iz pakta o preispitivanju primjene tog koncepta do lipnja 2025. Naposljetku, Komisija je predložila da se predvide dva ključna elementa Uredbe o postupku azila kako bi države članice mogle brže i učinkovitije obrađivati zahtjeve za azil tražitelja čiji su zahtjevi vjerojatno neosnovani. To uključuje odredbe pakta koje se odnose na tražitelje koji dolaze iz trećih zemalja s niskim stopama priznavanja zahtjeva i mogućnost određivanja sigurnih zemalja podrijetla i sigurnih trećih zemalja uz iznimke.

2.1. Upravljanje, usmjeravanje i dijalog

Ispunjene su zadaće i etape za koje je u Zajedničkom provedbenom planu navedeno da ih je potrebno provesti na razini EU-a do lipnja 2025. Komisija je uspostavila platformu za provedbu pakta, koja se prvi put sastala u siječnju 2025. kako bi raspravljala o planiranju na nacionalnoj razini i strateškom programiranju namjenske financijske potpore EU-a. Strateški odbor za imigraciju, granice i azil (SCIFA) također pruža smjernice u okviru redovitih rasprava o provedbi pakta.

Kontinuirano se razmjenjuju mišljenja s Europskim parlamentom u okviru Radne skupine za azil – Provedba pakta / Zajedničkog europskog sustava azila koju je uspostavio Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove.

Usporedno s tim odvija se i tehnički dio posla, uz potporu kontaktnih odbora i stručnih skupina koje se sastaju kako bi se zajamčilo zajedničko tumačenje i pojašnjenje pravnih odredaba. To je dovelo do pravodobne pripreme potrebnih provedbenih akata ([9]) i razmjene dobrih primjera iz prakse za sve sastavnice pakta. U utvrđivanju zajedničkih operativnih izazova i rješenja pomogle su i mreže agencija, među ostalim izradom predložaka i smjernica. Kako bi se izbjeglo udvostručavanje, potaknulo pojednostavnjenje i omogućile sinergije, Komisija je organizirala i zajedničke sjednice odbora i stručnih skupina na kojima su se bavili raznim elementima pakta usporedno sa sastancima mreža agencija.

Izravna bilateralna potpora Komisije državama članicama i dalje je u prvom planu suradnje na svim elementima Zajedničkog provedbenog plana. Taj pristup omogućuje svrsishodnu potporu prilagođenu nacionalnim okolnostima i različitim institucionalnim aranžmanima svake države članice. Komisija je osnovala posebne timove za svaku zemlju i imenovala časnike za vezu na razini visokih dužnosnika radi komunikacije sa svakom državom članicom.

Timovi službi Komisije za pojedine zemlje bilateralno surađuju s tijelima država članica i temeljito su analizirali sustave država članica i povezane izazove, što je uzeto u obzir u

([6]) Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja koji nezakonito borave u Uniji te o stavljanju izvan snage Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, Direktive Vijeća 2001/40/EZ i Odluke Vijeća 2004/191/EZ, COM(2025) 101 final, EUR-Lex – 52025PC0101 – HR – EUR-Lex.

([7]) Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2024/1348 u pogledu utvrđivanja popisa sigurnih zemalja podrijetla na razini Unije, COM(2025) 186 final, EUR-Lex – 52025PC0186 – HR – EUR-Lex.

([8]) Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2024/1348 u pogledu primjene koncepta „sigurne treće zemlje", COM(2025) 259 final, EUR-Lex – 52025PC0259 – HR – EUR-Lex.

([9]) Provedbeni akti za zakonodavne akte pakta navedeni su u Prilogu Zajedničkom provedbenom planu: EUR-Lex – 52024DC0251 – HR – EUR-Lex.

nacionalnim provedbenim planovima. Trenutačno se radi na provedbi i operacionalizaciji tih planova. Države članice surađuju s Komisijom kako bi se za ciljeve svakog plana izdvojila dostatna financijska sredstva u okviru fondova EU-a i nacionalnih proračuna.

Nadalje, u okviru posebnog poziva 2024. devet država članica iskoristilo je potporu iz Instrumenta za tehničku potporu za pripremu svojih nacionalnih provedbenih planova ([9]). Deset država članica trenutačno prima potporu Komisije u okviru Instrumenta za tehničku potporu radi provedbe pakta. Osim toga, države članice imaju koristi i od uzajamnog učenja i razmjene dobrih primjera iz prakse koja je uspostavljena u kontekstu tog instrumenta. Da bi potaknula primjenu pristupa koji obuhvaća više dionika, Komisija je održala namjenske informativne i savjetodavne sastanke s dionicima, kao što su socijalni i gospodarski partneri, međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva, posebno organizacije koje vode migranti[10].

2.2. Rad agencija EU-a

Rad agencija EU-a na provedbi pakta napreduje, pri čemu se posebno ističu Agencija Europske unije za azil (EUAA), Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) i agencija eu-LISA.

EUAA državama članicama olakšava prelazak na novi pravni okvir koji proizlazi iz pakta, a Komisiji je pomogao u izradi Zajedničkog provedbenog plana. U okviru svojih mreža nacionalnih stručnjaka ažurirao je svoje proizvode i smjernice te razvio nove kad je to bilo potrebno u skladu s paktom. EUAA trenutačno ažurira module osposobljavanja za europski program osposobljavanja u području azila i preispituje relevantne operativne standarde i pokazatelje (dodatne pojedinosti navedene su u odjeljku 3. za svaku sastavnicu).

Osim toga, 2025. provest će se dva pilot-postupka praćenja (u Estoniji i Nizozemskoj) kao priprema za potpuno uvođenje EUAA-ova višegodišnjeg programa za praćenje od 2026. U okviru programa pratit će se tehnička i operativna provedba pakta u svim državama članicama u razdoblju od pet godina. Rezultati praćenja bit će korisni i Komisiji za procjenu pripremljenosti nacionalnih sustava azila i prihvata.

Frontex kontinuirano pruža potporu u svim područjima za koja je odgovoran, koja se sastoji od praktičnih smjernica i alata, a na zahtjev i operativne potpore, posebno radi planiranja i provedbe novih postupaka na granici. O različitim elementima provedbe pakta raspravlja se u okviru Frontexovih radnih skupina i mreža te na posebnim *ad hoc* sastancima s državama članicama. Nadalje, Frontex u bliskoj suradnji s koordinatorom EU-a za vraćanje državama članicama pruža potporu u svim fazama postupka vraćanja. Osim toga, s državama članicama surađuje u procjenama rizika te sudjeluje u kontroli kvalitete za upravljanje granicama. Frontexova godišnja procjena ranjivosti, u kojoj se ocjenjuju kapaciteti i spremnost svake države članice EU-a i zemalja pridruženih Schengenu za rješavanje problema na vanjskim granicama, olakšat će prelazak na novi pravni okvir.

Agencija eu-LISA ima ključnu ulogu u provedbi pakta, posebno kako bi se dodatno poboljšalo djelotvorno upravljanje vanjskim granicama Unije i uspostavila jedinstvena pravila za kontrolu i pravilnu registraciju nezakonitih migranata i tražitelja azila koji ulaze u EU. Dobro funkcioniranje pravila iz novog pakta ovisi o tome hoće li Eurodac postati stvarno dostupan i funkcionalan do 12. lipnja 2026. Agencija eu-LISA kontinuirano pomaže državama članicama u tom zahtjevnom zadatku (dodatne pojedinosti navedene su u odjeljku 3.1.).

Kako bi ostvarile sinergije u svojem radu, Komisija bi trebala osmisliti horizontalne pravne smjernice, a agencije bi se trebale usmjeriti ponajprije na razvoj ciljanih operativnih smjernica

([10]) Europska komisija i nevladine organizacije raspravljale su o provedbi pakta o migracijama: https://home affairs.ec.europa.eu/news/european-commission-and-ngos-discuss-implementation-migration-pact-2024-05-27_en.

i potporu. Komisija i agencije i dalje će surađivati kako bi postigle visoku razinu učinkovitosti i smanjile opterećenje za države članice, u skladu s Komisijinim općim ciljem pojednostavnjenja.

2.3. Financijska potpora

EU državama članicama stavlja na raspolaganje dodatne 3 milijarde EUR za pomoć u provedbi pakta i prihvat raseljenih osoba iz Ukrajine, što je 1 milijardu EUR više u odnosu na iznose najavljene u Zajedničkom provedbenom planu. Osim toga, države članice koje ispunjavaju uvjete mogu iskoristiti više od 1,6 milijardi EUR dostupnih u okviru preispitivanja fondova za unutarnje poslove u sredini programskog razdoblja[11].

Države članice ta bi dodatna sredstva trebale strateški iskoristiti kako bi u najvećoj mogućoj mjeri napredovale u provedbi, a prednost bi pritom trebale dati otklanjanju najvažnijih problema utvrđenih u njihovu nacionalnom provedbenom planu i u dijalogu s Komisijom. Komisija je državama članicama pomogla u utvrđivanju prioriteta, a programiranje tih dodatnih sredstava trebalo bi biti usklađeno s nacionalnim provedbenim planovima država članica. Iako je riječ o znatnim dodatnim sredstvima, zbog opsega reformi iz pakta države članice morat će utvrditi druge relevantne izvore financiranja na nacionalnoj razini i na razini EU-a (npr. kohezijska politika) kako bi zadovoljile sve svoje potrebe. Potrebne izmjene programa države članice moraju dovršiti najkasnije do kraja godine, a postupci javne nabave moraju se pokrenuti i dovršiti na vrijeme. Iako neke države članice moraju poduzeti više ([12]), većina država članica na dobrom je putu da ostvari taj cilj. U tu svrhu utvrđuju druge relevantne izvore financiranja na nacionalnoj razini, kao i druge fondove na razini EU-a, primjerice u okviru kohezijske politike, te nastoje postići više sinergija i komplementarnosti.

3. NACIONALNI PROVEDBENI PLANOVI I OPERACIONALIZACIJA SASTAVNICA

3.1. Pregled nacionalnih provedbenih planova i koordinacije

U Zajedničkom provedbenom planu utvrđen je zajednički cilj da se do kraja prijelaznog razdoblja uspostave dobro pripremljeni sustavi. U tu svrhu države članice moraju provesti nova pravila pakta i otkloniti postojeće prepreke u svojim nacionalnim propisima, praksama i operativnim kapacitetima.

Sve države članice morale su uspostaviti nacionalne provedbene planove s jasnim mjerama i rokovima, među ostalim u pogledu potreba za nabavom, osposobljavanjem i zapošljavanjem. U ovom trenutku 26 država članica redovito surađuje s Komisijom na provedbi pakta, a 25 ih je dostavilo svoj nacionalni provedbeni plan ([13]). Svoj nacionalni plan, koji obuhvaća elemente pakta u kojima sudjeluju, dostavile su i četiri zemlje pridružene Schengenu.

Svi nacionalni provedbeni planovi temelje se na predlošku koji je dostavila Komisija i stoga prate strukturu Zajedničkog provedbenog plana. Otprilike trećina planova javno je objavljena ([14]).

Komisija je državama članicama pomogla u procjeni njihovih postojećih sustava kako bi se utvrdile referentne vrijednosti za planiranje te dala neke preporuke, koje su uzete u obzir u velikoj većini nacionalnih provedbenih planova. Općenito, nisu sve države članice dostavile

([11]) Fond za azil, migracije i integraciju i Fond za integrirano upravljanje granicama (IBMF).

([12]) Do 6. lipnja zabrinjavajuća kašnjenja iz različitih razloga zabilježena su u Belgiji, Grčkoj, Latviji, Malti, Poljskoj i Španjolskoj.

([13]) Mađarska je obavijestila Komisiju da ne namjerava izraditi nacionalni provedbeni plan. Poljska je dostavila svoje stajalište o provedbi pakta. Irska je također dostavila nacionalni provedbeni plan s obzirom na to da je obavijestila Komisiju da će sudjelovati u paktu EU-a o migracijama i azilu.

([14]) Austrija, Bugarska, Češka, Njemačka, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Slovačka, Slovenija i Švedska (dostupno na zahtjev).

jednako detaljne nacionalne provedbene planove, a i razina detalja u samim planovima pojedinih država članica razlikuje se ovisno o području politike ili sastavnici. Ovisno o slučaju, to može značiti da su u trenutku podnošenja plana procjene i preispitivanja još uvijek bili u tijeku ili da je u nekim područjima ili sastavnicama bilo potrebno manje posla. Većina država članica tek treba utvrditi konkretne etape i ciljeve za praćenje provedbe, što će biti korisno za otkrivanje i ispravljanje kritičnih kašnjenja.

Provedba pakta nije jednokratna, nego je to dinamični proces. Nakon početnog podnošenja neke države članice ažurirale su i preispitale elemente svojih nacionalnih provedbenih planova ([15]) u skladu s velikim trudom koji ulažu u provedbu. Zakonodavni elementi obuhvaćeni su svim nacionalnim provedbenim planovima, iako ne jednako detaljno. Sve države članice počele su raditi na nužnim zakonodavnim promjenama. Najmanje tri već su izradile nacrt relevantnog nacionalnog zakonodavstva i pripremaju se za njegovo donošenje ([16]). Velik dio država članica taj postupak planira dovršiti još ove godine, ali druge moraju ubrzati taj proces.

Države članice uspostavile su mehanizme planiranja i koordinacije radi ostvarivanja rezultata na operativnoj razini, a sad bi ih trebale iskoristiti za djelotvornu provedbu pakta. U pripremi nacionalnih provedbenih planova utvrđeni su problemi u nacionalnoj koordinaciji. U mnogim državama članicama sklapaju se međuministarski sporazumi kako bi oblikovanje politika bilo integrirano, ali neke bi trebale poraditi na boljoj koordinaciji među područjima politika i razinama vlasti. Iako ministarstva nadležna za migracije ili unutarnje poslove imaju vodeću ulogu, ključno je sudjelovanje drugih ministarstava, sudstva i lokalnih vlasti. Komisija podržava te i dalje poziva na dobru koordinaciju sa svim dionicima, kao i uključivanje lokalnih i regionalnih vlasti i civilnog društva kako bi pakt bio što učinkovitije proveden. U tu svrhu, nadovezujući se na pojednostavnjeni sustav uspostavljen paktom (npr. postupci transfera, bolje povezani postupci azila i vraćanja, bolje korištenje baza podataka), Komisija će nastaviti istraživati kako dodatno pojednostavniti rad u tom području i smanjiti ukupno administrativno opterećenje u skladu sa svojim ciljevima pojednostavnjenja. U dugoročnoj europskoj strategiji upravljanja azilom i migracijama, koju će uskoro donijeti, dodatno će se posvetiti integriranom i pojednostavnjenom oblikovanju politika.

Komisija i dalje blisko surađuje sa svim državama članicama te im pomaže u planiranju i operativnim pitanjima. Osim toga, u bliskom je kontaktu i s državama članicama koje nisu dostavile nacionalni provedbeni plan te poziva sve države članice da taj postupak dovrše što prije.

3.2. Prva sastavnica – Eurodac

Brzi razvoj i početak rada reformiranog sustava Eurodac glavni je preduvjet za pravilnu provedbu svih elemenata pakta. Reforma Eurodaca zajednička je odgovornost Komisije, agencije eu-LISA i država članica, a dosad je ostvaren znatan napredak. Priprema nezakonodavnih instrumenata potrebnih za provedbu reforme odvija se prema planu. Isto vrijedi i za rad agencije eu-LISA na razvoju novog Eurodaca, koji se djelomično temelji na komponentama okvira za interoperabilnost koje će Eurodac upotrebljavati.

S obzirom na kratak rok za provedbu Eurodaca Komisija, eu-LISA i države članice utvrdile su niz mjera za sprečavanje kašnjenja, a uglavnom ih je uvela eu-LISA kako bi pružila potporu državama članicama. U skladu s jednom od njih uvođenje funkcija Eurodaca razdvojeno je u dvije faze (lipanj i prosinac 2026.), a prednost za uvođenje u lipnju 2026. dana je funkcijama za koje je utvrđeno da su ključne. U skladu s drugom mjerom eu-LISA razvila je

([15]) Npr. Grčka, Španjolska i Belgija.
([16]) Češka, Estonija i Nizozemska.

centralizirano rješenje u obliku internetskoga korisničkog sučelja. Centralizirano rješenje trebale bi upotrebljavati države članice koje zbog raznih razloga, kao što je manjak resursa, do lipnja 2026. ne uspiju postići potpunu integraciju od sustava do sustava.

Nadalje, eu-LISA provedbi Eurodaca odlučila je pristupiti fleksibilno kako bi potrebne tehničke dokumente mogla dijeliti u fazama. Zbog toga je ključna dokumentacija mogla biti rano podijeljena s državama članicama, što je olakšalo prikupljanje i korištenje zajedničkog stručnog znanja iz svih država članica. U skladu s tim prva verzija kontrolnog dokumenta sučelja (ICD) dostavljena je u listopadu 2024., nakon čega je u prosincu 2024. dostavljen potpuni kontrolni dokument sučelja, kako je propisano Uredbom. Isti fleksibilni pristup primijenjen je i na testiranje. Dobrovoljno testiranje osnovne povezivosti između država članica i agencije eu-LISA već je počelo, a nekoliko država članica već ga je uspješno i dovršilo.

Kad je riječ o nacionalnoj razini, države članice tijekom razvoja svojeg sustava mogu birati između centraliziranog rješenja agencije eu-LISA, razvoja nacionalnog sustava u kojem je potpuno integriran Eurodac ili kombinacije tih dvaju sustava (tj. najprije centralizirano rješenje, a zatim integracija od sustava do sustava). Zahvaljujući fleksibilnom pristupu agencije eu-LISA države članice mogle su relativno rano započeti s razvojem sustava na nacionalnoj razini. Redoviti sastanci koje organizira eu-LISA (savjetodavna skupina Foruma za upravljanje projektom) prilika su za države članice da periodično izvješćuju o trenutačnom stanju provedbe na nacionalnoj razini i ukažu na eventualne probleme koji bi mogli utjecati na cijeli projekt na razini EU-a. Te su razmjene dosad pokazale da je napredak dobar, ali neke države članice nailaze na poteškoće, među ostalim u odlučivanju koje je nacionalno tijelo odgovorno za provedbu sustava ili u kojem bi se tijelu trebala nalaziti nacionalna pristupna točka, u postupcima nabave te zbog nedovoljno resursa (ljudskih ili financijskih) ili stalnih zahtjeva za tehničku dokumentaciju ([17]).

Komisija sudjeluje na svim sastancima koje organizira eu-LISA na kojima države članice izvješćuju o trenutačnom stanju provedbe i na kojima se prate i diskutiraju najnoviji razvoji događaja te mogući izazovi. U ožujku 2025. svim državama članicama poslala je dopis u kojem je istaknula dosadašnji napredak i ponovno naglasila važnost pravodobne provedbe Eurodaca na središnjoj razini i na razini država članica. Osim toga, organizirala je bilateralne sastanke s državama članicama koje se suočavaju s posebnim izazovima. U tijeku je priprema akata potrebnih za funkcioniranje sustava (o sadržaju međusistemskih statističkih podataka i o interoperabilnosti).

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Agencija eu-LISA trebala bi nastaviti blisko surađivati s državama članicama i Komisijom. Osnovni elementi kontrolnog dokumenta sučelja u ovom trenutku trebali bi se smatrati dovoljno stabilnima da države članice mogu prema potrebi pokrenuti postupke nabave. U ovom trenutku ne bi se trebale raditi druge veće promjene. Eventualne daljnje izmjene dokumenta trebale bi se odnositi samo na manje prilagodbe koje proizlaze iz kontrolnih dokumenata sučelja povezanih s interoperabilnošću, pogrešaka u pisanju ili poboljšanja nakon testiranja. Treba napomenuti da sadašnje stabiliziranje kontrolnog dokumenta sučelja neće spriječiti daljnja poboljšanja sustava tijekom vremena. Države članice koje daju prednost potpunoj integraciji od sustava do sustava ne bi trebale u potpunosti isključiti mogućnost korištenja središnjeg rješenja agencije eu-LISA kao rezerve u slučaju kašnjenja u postupku integracije.

([17]) Na sastanku savjetodavne skupine održanom 15. i 16. svibnja sljedeće države članice izvijestile su da su izložene riziku ili su se smatrale izloženima riziku zbog nedovoljnog izvješćivanja: Danska, Finska, Njemačka, Cipar i Grčka.

Sljedećih mjeseci bit će važno redovito mjesečno izvješćivati kako bi se pratio opći status provedbe te kako bi Komisija i eu-LISA prema potrebi mogle pružiti dodatnu potporu. Države članice trebale bi se u potpunosti osloniti na Forum za upravljanje projektom Eurodaca i proaktivno obavijestiti Komisiju ako naiđu na velike poteškoće.

S praktične strane potrebno je što prije dovršiti postupke nabave, uspostaviti planove osposobljavanja i postupke zapošljavanja te provesti potrebne obvezne operativne testove. Važno je poštovati dogovoreni vremenski okvir provedbe i potpuno se posvetiti nacionalnom razvoju, testiranju i operativnoj spremnosti.

3.3. Druga sastavnica – novi sustav za upravljanje migracijama na vanjskim granicama EU-a

U tijeku su pripreme za uvođenje novog obveznog postupka na granici. Komisija je u kolovozu 2024. donijela provedbeni akt kojim se utvrđuje odgovarajući kapacitet za svaku državu članicu i najveći broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu iznad kojeg države članice neće biti obvezne primjenjivati postupak na granici („godišnja gornja granica”) ([18]).

Komisija radi na smjernicama o dubinskoj provjeri kako bi osmislila dokument podložan izmjenama koji se odnosi na dubinsku provjeru na vanjskim granicama i unutar državnog područja država članica, koji obuhvaća i važna pitanja za države članice zabrinute zbog sekundarnih kretanja.

Radi usklađenosti politika dubinska provjera uključena je i u strateške smjernice višegodišnjeg ciklusa strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama (EIBM) ([19]). Frontex je na dobrom putu da u suradnji s EUAA-om i Komisijom razvije „paket instrumenata za dubinsku provjeru”, koji će sadržavati praktične alate za provedbu provjera i kontrola povezanih s dubinskom provjerom. Operativno testiranje tih alata trebalo bi započeti u rujnu 2025.

Komisija i EUAA osmislili su niz alata koji su izravno relevantni za uspostavu novog obveznog postupka na granici. To obuhvaća hipotetske modele odgovarajućeg kapaciteta, uključujući mogućnost „višenamjenskih centara” u kojima se kombiniraju postupci dubinske provjere te postupci azila i vraćanja na granici. Modeli sadržavaju okvirne zahtjeve u pogledu osoblja i prihvata za dubinsku provjeru i postupke na granici koji mogu pomoći u nacionalnom planiranju i utvrđivanju ciljeva za provedbu. EUAA je izradio nacrt za višenamjenske centre u kojem je predviđena provedba nekoliko koraka postupka na jednoj lokaciji (npr. dubinska provjera, registracija, postupci na granici), kako bi se državama članicama pomoglo u osmišljavanju tih centara. U suradnji s Frontexom objavio je i nove smjernice o alternativama zadržavanju[10] koje bi se mogle koristiti u kontekstu postupka na granici. Osim toga, Komisija izrađuje smjernice o postupku azila i vraćanja na granici.

Na nacionalnoj razini neke države članice već imaju prihvatne objekte i ljudske resurse potrebne za odgovarajući kapacitet. Druge imaju konkretne planove kako to učiniti, među ostalim dodjelom sredstava za potrebnu infrastrukturu i osoblje ([20]), te planove za izgradnju, obnovu ili prenamjenu višenamjenskih centara. Postupak izrade modela dubinske provjere

([18]) Provedbena odluka Komisije (EU) 2024/2150 od 5. kolovoza 2024. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu odgovarajućeg kapaciteta država članica i najvećeg broja zahtjeva koje država članica mora godišnje razmotriti u postupku na granici, SL L, 2024/2150, 9.8.2024., http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/2150/oj.

([19]) Frontex je u studenom 2024. ažurirao Prilog Tehničkoj i operativnoj strategiji za europsko integrirano upravljanje granicama i u njega uključio dubinsku provjeru.

([20]) Države članice koje su već ispunile svoje zahtjeve u pogledu odgovarajućeg kapaciteta ili su na dobrom putu da ih pravodobno ispune: Belgija, Finska, Luksemburg, Češka, Francuska, Malta, Nizozemska i Rumunjska.

koji je Rumunjska provela 2024. bio je koristan za testiranje operacija dubinske provjere i razmjenu iskustava s drugim državama članicama.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Države članice do travnja 2026. moraju obavijestiti Komisiju o lokacijama određenima za postupak na granici. Nijedna država članica to dosad nije učinila. Države članice izložene su riziku od kašnjenja u uspostavi sposobnosti i kapaciteta za dubinsku provjeru i obvezni postupak na granici ako konačne lokacije uskoro ne budu određene, kao i riziku da financijsko planiranje i povezani postupci nabave ne budu pokrenuti i završeni ([21]). Programiranje dodatnih sredstava EU-a koje je u tijeku može im pomoći da ispune tu važnu zadaću. Komisija će biti u kontaktu s državama članicama kako bi ostvarile napredak u tim aspektima, posebno s obzirom na to da trenutačno ne može u potpunosti procijeniti napredak koji su ostvarile i moguće rizike kojima su možda izložene.

U provedbi obveznog postupka na granici mora postojati neovisni mehanizam praćenja poštovanja temeljnih prava (vidjeti odjeljak 3.10.) i djelotvorna suradnja sa sudstvom kako bi se poštovali rokovi i uzele u obzir postupovne promjene uvedene paktom. Države članice prepoznale su da je suradnja sa sudstvom važan element provedbe. No, valja uzeti u obzir dodatne potrebe sudstva, osigurati neovisnost pravosuđa i ispuniti zahtjeve utvrđene pravom Unije za sudove.

Države članice moraju se pobrinuti za pravodobno uključivanje različitih dionika i dodjelu dostatnih sredstava za sve elemente odgovarajućeg kapaciteta. Kad je riječ o postupnom uvođenju dubinske provjere, postoje određeni izazovi povezani s određivanjem objekata te ljudskih, materijalnih i tehničkih resursa koji bi bili dostatni na vrhuncu migracijskih tokova, kao i s uspostavom učinkovitih mehanizama i pravnih instrumenata za sprečavanje bijega. Osim toga, potreban je dovoljan broj osposobljenog osoblja i zdravstvenih djelatnika za provedbu dubinske provjere te tehničku infrastrukturu za brzo pregledavanje relevantnih baza podataka EU-a i nacionalnih baza podataka na utvrđenim granicama i unutar državnog područja.

3.4. Treća sastavnica – preispitivanje prihvata

Gotovo sve države članice provode administrativne i organizacijske reforme u skladu s promjenama uvedenima paktom.

To uključuje promjene u sustavima upravljanja predmetima i informatičkoj infrastrukturi ([22]), među ostalim korištenjem potpore u okviru Instrumenta za tehničku potporu, kao i ulaganja u infrastrukturu, bilo da je riječ o izmjeni postojećih ili uspostavi novih struktura. Gotovo polovina država članica planira nove prihvatne centre različitih vrsta i za različite skupine stanovnika ([23]). Nadalje, države članice preispituju operativne radne postupke i uspostavljaju nove mehanizme međuagencijske suradnje s pružateljima usluga i partnerima, primjerice u vezi s postupcima javne nabave, zdravstvenom skrbi, pomoći koja će se pružiti maloljetnicima bez pratnje ili tržištem rada.

Države članice ujedno istražuju načine na koje mogu povećati samostalnost tražitelja koji se dobrovoljno odreknu smještaja koje financira država i pružiti im veću potporu ([24]). Neke

([21]) Zemlje za koje postoji bojazan da neće pravodobno postići odgovarajući kapacitet s obzirom na trajanje postupaka nabave: Italija i Njemačka. Bojazan je još veća za Estoniju i Grčku.

([22]) Austrija, Belgija, Estonija, Finska, Francuska, Hrvatska, Irska, Luksemburg i Portugal.

([23]) Višenamjenski centri: Češka i Hrvatska; smještaj za maloljetnike bez pratnje: Cipar i Italija; smještaj za ranjive osobe: Slovačka; centri za smještaj za potrebe transfera u skladu s Dablinskom uredbom: Belgija; (višenamjenski) centri na granici: Irska, Portugal i Slovačka. Zemlje usmjerene na povećanje općih kapaciteta: Luksemburg i Rumunjska; a na povećanje kapaciteta centara za zadržavanje: Italija.

([24]) Npr. Belgija i Estonija.

države članice usmjeravaju se na mjere rane integracije, uključujući nastavu jezika u skladu s novim zahtjevima Direktive o uvjetima prihvata ([25]), dok su druge utvrdile mjere za jačanje zdravstvene i psihosocijalne potpore ([26]).

Osim toga, države članice trenutačno u nacionalno zakonodavstvo prenose Direktivu o uvjetima prihvata i njezine nove alate za upravljanje prihvatom. Komisija i EUAA u tome ih podupiru u okviru Komisijine stručne skupine za Direktivu o uvjetima prihvata i EUAA-ove mreže nacionalnih kontaktnih točaka za prihvat. Nadalje, Komisija je izradila dokument s objašnjenjima, koji je u prosincu 2024. dostavljen državama članicama ([27]). Osim toga, države članice razvijaju metode za praćenje prisutnosti tražitelja te omogućivanje i primjenu alternativa zadržavanju ([28]).

Ključni izazovi i sljedeći koraci

I dalje je potrebno posvetiti pozornost pravodobnom prenošenju Direktive o uvjetima prihvata u svim državama članicama. Da bi država članica bila dobro pripremljena, mora uspostaviti dostatne kapacitete i odgovarajuće uvjete.

Niz država članica ([29]) i dalje nema primjerene kapacitete u nacionalnim sustavima prihvata. U nekim slučajevima to su već utvrdili nadležni sudovi. Ključno je da države članice ispune stvarne suvremene potrebe prihvata, kako je propisano postojećom pravnom stečevinom, i da u svojim sustavima prihvata imaju dostatne kapacitete s odgovarajućim životnim standardom. Osim toga, moraju imati detaljne i ažurirane planove djelovanja u nepredvidivim okolnostima (više informacija o nepredvidivim okolnostima navedeno je u odjeljku 3.9.).

Budući da se preinačenom Direktivom o uvjetima prihvata dodatno usklađuju standardi koje treba osigurati tražiteljima, države članice trebale bi se suzdržati od smanjenja ili odstupanja od tih standarda ili smanjenja ukupnog kapaciteta svojih sustava prihvata. Nadalje, sustavi država članica trebali bi omogućiti jasno razlikovanje između „odgovarajućeg životnog standarda” i smanjenih materijalnih uvjeta prihvata u određenim slučajevima ([30]) povezanima sa zlouporabama tražitelja, kako je predviđeno Direktivom o uvjetima prihvata. U slučaju smanjenih materijalnih uvjeta prihvata države članice trebale bi nastaviti zadovoljavati barem osnovne potrebe, koje trebaju definirati u nacionalnim sustavima u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije. Osim toga, neke bi trebale preispitati svoje kapacitete za zadržavanje i znatno poboljšati opće uvjete u svojim ustanovama za zadržavanje.

Nadalje, konvergencija prema odgovarajućim standardima prihvata tražitelja međunarodne zaštite iznimno je važna za pravilno funkcioniranje pakta, među ostalim za sprečavanje sekundarnih kretanja, za transfere prema pravilima o odgovornosti te za utvrđivanje da je država članica dobro pripremljena.

Preostali nedostaci povezani s prikupljanjem potrebnih podataka o prihvatu moraju se brzo otkloniti. Nadalje, države članice trebale bi se usmjeriti na pravodobnu uspostavu i preispitivanje odgovarajućih višedioničkih partnerstava, posebno u kontekstu mjera rane integracije.

([25]) To uključuje Češku, Cipar, Italiju i Francusku.
([26]) Npr. Češka, Belgija, Slovenija, Litva i Latvija.
([27]) EUAA će sljedećih mjeseci objaviti i praktični vodič o uspostavi prihvatnog centra i upravljanje centrom.
([28]) Npr. Češka, Portugal i Luksemburg.
([29]) To uključuje Belgiju, Francusku, Grčku i Nizozemsku.
([30]) Npr. ako se tražitelj bez odobrenja preseli u drugu državu članicu, ne ispuni obvezu javljanja ili dovede nadležna tijela u zabludu.

3.5. Četvrta sastavnica – pravedni, učinkoviti i usklađeni postupci azila

Države članice usmjerene su na preispitivanje svojeg nacionalnog zakonodavstva radi prilagodbe novom pravnom okviru. Neke imaju velik broj neriješenih predmeta azila zbog strukturnih problema, nedovoljnog broja osoblja i ograničene infrastrukture, pa se zahtjevi dugo obrađuju. Većina tih država članica poduzela je korake kako bi riješila neriješene predmete, skratila trajanje postupaka te izbjegla predugo vođenje dvaju paralelnih sustava nakon lipnja 2026., tj. jednog uređenog postojećom pravnom stečevinom i Direktivom o postupcima azila i drugog na temelju Uredbe o postupku azila koja će se primjenjivati na zahtjeve podnesene od 12. lipnja 2026. Neke države članice uspostavile su planove za povećanje svojih kapaciteta povećanjem broja stalnog osoblja ([31]) ili osnivanjem namjenskih timova za rješavanje zaostataka ([32]), a neke su u tu svrhu zatražile ciljanu dodatnu potporu u okviru Instrumenta za tehničku potporu ili preko Agencije Europske unije za azil ([33]). Rasprave stručnih odbora služe za pojašnjenje pravnih odredbi novog zakonodavstva i pomažu u prijelazu između dva sustava.

Digitalizacija, posebno korištenje integriranih sustava upravljanja predmetima i automatiziranih obavijesti za učinkovit i siguran prijenos informacija, važna je za države članice koje preispituju i pojednostavnjuju svoje radne postupke i standardne operativne postupke, posebno ako su uključena različita tijela. Na primjer, Bugarska koristi potporu u okviru Instrumenta za tehničku potporu kako bi digitalizirala postupke azila.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Potrebno je riješiti postojeće probleme povezane s pristupom postupku azila, uključujući kašnjenja u registraciji i zakazivanju termina za podnošenje zahtjeva. Pri izgradnji svojih kapaciteta države članice trebale bi se pobrinuti za pravodobno zapošljavanje i odgovarajuće osposobljavanje.

U okviru izrade programa države članice trebale bi aktivno surađivati sa sudstvom kako bi provjerile i prema potrebi proširile kapacitete za obradu žalbi. To je potrebno kako bi se skratilo vrijeme obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu i postigla opća učinkovitost sustava, smanjili postojeći zaostaci i izbjegli novi. Slično kao i za upravna tijela, iznimno je važno prema potrebi provesti pravodobno i odgovarajuće osposobljavanje sudaca.

Države članice moraju se pobrinuti da se navodi o prisilnom vraćanju brzo istraže kako bi se zajamčilo poštovanje temeljnih prava, uključujući pravo na pristup postupcima azila i načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Kako je navedeno u Komunikaciji Komisije o suzbijanju hibridnih prijetnji koje proizlaze iz korištenja migracija kao oružja ([34]), sve mjere poduzete za sprečavanje korištenja migracija kao oružja koje utječu na granice s Bjelarusom i Rusijom te ograničavaju temeljna prava (npr. pravo na azil) moraju biti privremene, razmjerne i ograničene na ono što je strogo nužno te se moraju primjenjivati uz poštovanje biti tih prava.

3.6. Peta sastavnica – učinkoviti i pravedni postupci vraćanja

Komisija je blisko surađivala s državama članicama pri izradi nacionalnih provedbenih planova kako bi se tijela za azil i vraćanje bolje međusobno povezala. Danas već 19 država članica negativne odluke o azilu izdaje istovremeno s odlukama o vraćanju, što je zahtjev u okviru pakta radi daljnjeg pojednostavnjenja i racionalizacije administrativnih postupaka. U okviru mreže na visokoj razini za vraćanje organizirane su namjenske radionice za razmjenu

([31]) Npr. Bugarska.
([32]) Npr. Portugal.
([33]) Belgija i Njemačka.
([34]) 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, COM(2024) 570 final, EUR-Lex – 52024DC0570 – HR – EUR-Lex.

iskustava i izdvajanje primjera najbolje prakse ([35]). Slične radionice organizirane su i o zahtjevima za azil podnesenima u posljednji trenutak i o tome kako se sve može ubrzati postupak vraćanja, poboljšati koordinacija i skratiti vrijeme između odbijanja zahtjeva za azil i pokretanja postupka vraćanja.

S druge strane, nekoliko država članica nadograđuje svoje nacionalne sustave upravljanja predmetima vraćanja kako bi se učinkovitije pratilo vraćanje, uspostavila automatizirana integracija sa širim informacijskim sustavima za upravljanje migracijama te zajamčila potpunija i djelotvornija upotreba Šengenskog informacijskog sustava.

Kako je navedeno u izvješću o stanju Schengena za 2025. ([36]), u tematskoj šengenskoj evaluaciji djelotvornosti sustava vraćanja, koja je provedena 2024., istaknuti su razvoj događaja na terenu i trajne unutarnje prepreke koje otežavaju vraćanje. Neke države članice uvele su ili ojačale integrirano planiranje za sva tijela uključena u postupak vraćanja, čime je omogućena redovita koordinacija i učinkovitija dodjela sredstava. Međutim, i dalje je potrebno bolje analizirati rizik i planirati vraćanja unaprijed, što bi doprinijelo pripravnosti i raspodjeli resursa, uključujući definiranje nužne Frontexove potpore. Dvije države članice ([37]) preispitale su postojeće kapacitete za vraćanje, uključujući vlastitu sposobnost otklanjanja opasnosti od bijega, te rade na povećanju tih kapaciteta. Neke su države članice ([38]) ojačale programe dobrovoljnog povratka, što može znatno povećati ukupnu djelotvornost vraćanja.

Frontex aktivno pomaže državama članicama u provedbi najvažnijih promjena u području vraćanja na temelju pakta. To uključuje kontinuirani tehnički rad na utvrđivanju potreba država članica kako bi se mogla isplanirati potpora Agencije. Program EU-a za reintegraciju pod vodstvom Frontexa sve je važniji za povećanje broja dobrovoljnih povrataka iz EU-a i aktivno ga koriste gotovo sve države članice.

Komisijin Prijedlog uredbe od 11. ožujka 2025. o uspostavi zajedničkog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja koji nezakonito borave u Uniji važna je dopuna drugim prijedlozima iz pakta kako bi se vraćanja provodila brže, jednostavnije i djelotvornije te uz potpuno poštovanje temeljna prava.

Na temelju relevantnih razmjena s državama članicama Komisija je krajem 2024. objavila radni dokument službi u kojem se navode načini za određivanje prioriteta i pojednostavnjenje vraćanja državljana trećih zemalja za koje se smatra da predstavljaju prijetnju javnoj sigurnosti ([39]).

U kontekstu godišnje procjene suradnje trećih zemalja u području ponovnog prihvata u skladu s člankom 25.a Zakonika o vizama Komisija posebnu pozornost pridaje važnosti suradnje trećih zemalja na čije će se državljane vjerojatno primijeniti postupak na granici.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Komisija smatra da je najvažnije ostvariti napredak u pregovorima o navedenom prijedlogu uredbe o vraćanju, stoga poziva Europski parlament i Vijeće da pregovore zaključe što prije, a u svakom slučaju prije početka primjene pakta u lipnju 2026.

([35]) Nizozemska i Norveška.

([36]) Komisija je izvijestila o stanju Schengena i obilježila 40 godina njegova postojanja: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-reports-state-schengen-celebrating-40-years-2025-04-23_en.

([37]) Belgija i Francuska.

([38]) Austrija, Bugarska, Nizozemska i Norveška.

([39]) Radni dokument službi Komisije o vraćanju državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom koji predstavljaju sigurnosnu prijetnju, 17. prosinca 2024.: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/1a5b1f9c-af3b-4dc7-a01f-55d64c43b926_en.

Države članice morat će otkloniti postojeće unutarnje neučinkovitosti, kao što su ograničena koordinacija među tijelima i pretjerano složeni postupci, kako bi na najdjelotvorniji način provele nove obveze iz pakta, posebno one povezane s postupkom vraćanja na granici. Ukupna djelotvornost sustava vraćanja ovisi o odgovarajućim resursima, urednim postupcima za kontinuirano praćenje vraćanja državljana trećih zemalja te pristupanju vraćanju kao planiranom i predvidljivom postupku ([40]).

Koordinator EU-a za vraćanje kontinuirano pomaže državama članicama u rješavanju tih problema. U tu svrhu izrađuje priručnik o učinkovitim radnim postupcima kao smjernice za aktere u postupku vraćanja na granici u državama članicama te nastavlja poticati korištenje upozorenja o vraćanju u Šengenskom informacijskom sustavu.

Ciljana mjera vraćanja u pogledu pripravnosti i planiranja djelovanja u nepredvidivim okolnostima, koju je koordinator EU-a za vraćanje pokrenuo u ožujku 2025., odnosi se na promicanje dobre prakse koje su neke države članice već uspostavile i doprinosi utvrđivanju važnih i zajedničkih elemenata planiranja djelovanja u nepredvidivim okolnostima za vraćanje kako bi se razvio dosljedan zajednički pristup u cijelom EU-u. Frontex će imati važnu ulogu u njezinoj provedbi.

Frontex će 2026. s državama članicama podijeliti sveobuhvatnu anketu o potrebama za svojom potporom u području vraćanja. Agencija na temelju uvodnog sastanka održanog u studenom 2024. održava posebne bilateralne sastanke sa svim zainteresiranim državama članicama kako bi bolje isplanirala i istražila načine zadovoljavanja pojedinačnih potreba država članica.

3.7. Šesta sastavnica – provedba novih pravila o odgovornosti

Dobro funkcioniranje postojećih dablinskih pravila i novih pravila o pravednoj podjeli odgovornosti, kako je predviđeno Uredbom o upravljanju azilom i migracijama, od ključne je važnosti za cjelokupno funkcioniranje pakta.

Posljednjih je godina stopa dablinskih transfera u cijeloj Uniji vrlo niska, što znatno umanjuje djelotvornost sustava. Tehnički rad Komisije i nacionalnih tijela usmjeren je na provedbu transfera u praksi.

Komisija dovršava provedbeni akt kojim će se postojeća provedbena pravila staviti izvan snage, a njegovo je donošenje predviđeno u srpnju 2025.([41]). To će u operativnom smislu olakšati suradnju i razmjenu informacija među državama članicama, zbog čega će transferi biti brži i jednostavniji. Osim toga, predviđeni su standardni obrasci za zahtjeve za prihvaćanje odgovornosti i obavijesti o ponovnom prihvatu, za transfere te za postupak premještanja i razmjenu informacija. Nova provedbena pravila osmišljena su u bliskoj suradnji s državama članicama. Nakon njihova donošenja eu-LISA provest će tehničke prilagodbe kako bi se ti postupci uveli u sustav svake države članice.

Tijekom dijaloga s državama članicama radi procjene njihovih potreba u provedbi pakta Komisija je posebnu pozornost posvetila potrebi za poboljšanjem sustava odgovornosti i funkcioniranja nacionalnih dablinskih jedinica. Preporuke Komisije državama članicama bile su usmjerene na dobro funkcioniranje sustava odgovornosti i djelotvornu provedbu transfera

([40]) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Izvješće o stanju Schengena za 2025.”, COM(2025) 185 final EUR-Lex – 52025DC0185 – HR – EUR-Lex.

([41]) Provedbena uredba Komisije (EU) br. 118/2014 od 30. siječnja 2014. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1560/2003 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica, SL L 39, 8.2.2014., str 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2014/118/oj.

među državama članicama. Većina država članica uspostavila je planove za povećanje broja osoblja, preispitivanje radnih postupaka i/ili nadogradnju postojeće infrastrukture za djelotvorno upravljanje predmetima.

EUAA je u travnju 2025. objavio dva predloška obrazaca za traženje obitelji kako bi se lakše utvrdila odgovornost: jedan za odrasle tražitelje, a drugi za maloljetnike bez pratnje ([42]). Uz oba obrasca izrađen je praktični vodič za traženje obitelji u državama članicama EU-a, zemljama pridruženima Schengenu i u trećim zemljama ([43]).

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Sve države članice morat će primjenjivati nova pravila, među ostalim o zahtjevima za prihvaćanje odgovornosti, obavijestima o ponovnom prihvatu i transferima. Povećanje ukupnog broja provedenih transfera pridonijet će djelotvornom funkcioniranju sustava, smanjenju poticaja za nedopušteno kretanje i održavanju ravnoteže između odgovornosti i solidarnosti na temelju pakta. Budući da su uspostavljeni uvjeti koji omogućuju transfere u sve države članice EU-a i iz njih te s obzirom na primjenjiva pravila, već sad bi se trebali odvijati transferi u sve države članice. To je ključno za uspješan prelazak na nova pravila o odgovornosti i pravilno funkcioniranje godišnjeg ciklusa solidarnosti.

Nadalje, provedba novih pravila o odgovornosti usko je povezana s učinkovitom provedbom nove Uredbe o Eurodacu. Osim tehničke spremnosti, države članice moraju se pobrinuti da njihova nacionalna tijela imaju pristup svim informacijama relevantnima za određivanje odgovorne države članice i da mogu pristupiti sustavu za ažuriranje podataka relevantnim informacijama, kao što je navođenje odgovorne države članice, u skladu s Uredbom o upravljanju azilom i migracijama te Uredbom o Eurodacu.

Nakon donošenja novih provedbenih pravila eu-LISA poduzet će tehničke mjere kako bi državama članicama olakšala i ubrzala komunikaciju DubliNetom.

3.8. Sedma sastavnica – provedba solidarnosti

U tijeku je priprema za operacionalizaciju prvoga godišnjeg ciklusa solidarnosti u listopadu 2025. i uspostavu trajnog mehanizma solidarnosti i Foruma solidarnosti EU-a na tehničkoj razini do lipnja 2026. Mehanizam solidarnosti iz pakta državama članicama omogućuje da u kontekstu svojih doprinosa odaberu između premještanja, financijskih ili nenovčanih doprinosa.

Dosadašnji rad bio je usmjeren na Platformu za solidarnost u okviru pakta, koja okuplja države članice, Komisiju i agenciju EUAA. U travnju 2025. održan je sastanak Platforme kako bi se raspravili ključni aspekti operacionalizacije mehanizma solidarnosti i nastavila priprema za uspostavu Foruma solidarnosti EU-a na tehničkoj razini. Komisija je državama članicama predstavila nacrt pravilnika i poslovnika Foruma solidarnosti EU-a na tehničkoj razini te najavila imenovanje koordinatora EU-a za solidarnost ([44]). Sastanak stručne skupine Komisije za Uredbu o upravljanju azilom i migracijama bio je posvećen raspravi o mehanizmu solidarnosti i različitim načinima osiguravanja raznih dostupnih mjera solidarnosti ([45]). Razvijen je mehanizam za financijske doprinose, koji će se utvrditi u povezanom provedbenom aktu na temelju Uredbe o upravljanju azilom i migracijama.

([42]) Članak 22. stavak 1. Uredbe o upravljanju azilom i migracijama.

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

([44]) Funkcija koordinatora EU-a za solidarnost, uspostavljena Uredbom o upravljanju azilom i migracijama, koordinirat će provedbu mehanizma solidarnosti, posebno u okviru Foruma solidarnosti na tehničkoj razini.

([45]) Članak 46. stavak 2. Uredbe o upravljanju azilom i migracijama.

Za provedbu mehanizma solidarnosti države članice moraju pravodobno dostavljati kvalitetne podatke. Komisija stoga blisko surađuje s agencijama EU-a i državama članicama u okviru Mreže za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija kako bi utvrdila i odgovorila na potrebe i izazove prikupljanja i/ili prijenosa podataka za potrebe godišnjeg ciklusa solidarnosti. Od travnja do studenog 2024. provela je testno prikupljanje podataka te konsolidaciju i razmjenu analiza za potrebe europskoga godišnjeg izvješća o azilu i migracijama. Na temelju toga osmišljen je učinkovit postupak razmjene informacija. Komisija je ujedno sklopila relevantne radne dogovore s EUAA-om i Frontexom, a jedan je u pripremi s Europolom. Zajednička baza dokaza i razmjena podataka presudni su za uspješnu provedbu pakta.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

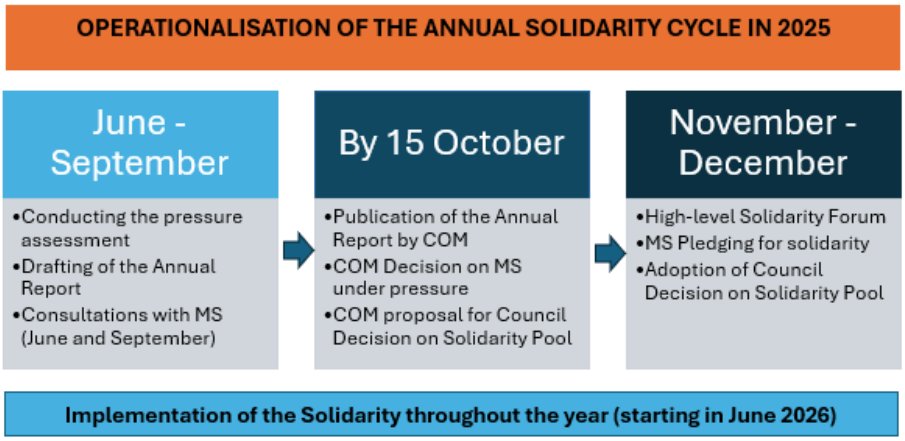
U tijeku su pripreme za prvo godišnje izvješće o azilu i migracijama. Države članice i agencije EU-a dostavile su tražene informacije Komisiji do 1. lipnja. U bliskoj suradnji s agencijama EU-a znatno su pojednostavnjeni i racionalizirani postupci prikupljanja podataka i informacija. Komisija, Europska služba za vanjsko djelovanje, države članice i agencije EU-a raspravljat će o prvom nacrtu izvješća na posebnom sastanku Mreže za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija koji će se održati u srpnju, a izvješće se planira donijeti do 15. listopada. Države članice moraju nastaviti pravodobno dostavljati točne i potpune podatke i informacije, među ostalim o vraćanju i prihvatu.

Analiza u godišnjem izvješću bit će temelj provedbene odluke Komisije u kojoj će utvrditi države članice pod migracijskim pritiskom, izložene riziku od migracijskog pritiska ili suočene s ozbiljnom migracijskom situacijom. Ta će analiza poslužiti i za pripremu Komisijina prijedloga provedbenog akta Vijeća o uspostavi godišnje pričuve za solidarnost potrebne za rješavanje migracijske situacije. Rok za oba prijedloga je 15. listopada 2025.

Pri utvrđivanju država članica pod migracijskim pritiskom, izloženih riziku od takvog pritiska ili suočenih s ozbiljnom migracijskom situacijom Komisija će procijeniti jesu li nacionalni sustavi dobro pripremljeni. Ta procjena izravno će utjecati na mogućnost tih država članica da pristupe pričuvi za solidarnost i/ili zatraže potpuno ili djelomično smanjenje njihovih solidarnih doprinosa.

Komisija će u procjeni razmotriti i moguće postojanje sustavnih nedostataka u provedbi (dablinskih) pravila o odgovornosti u državama članicama koje ostvaruju korist od mjera solidarnosti, a posebno nedostataka koji bi mogli imati ozbiljne negativne posljedice za funkcioniranje dablinskog sustava. Ako Komisija utvrdi postojanje nedostataka, države članice koje daju doprinos nisu obvezne ispuniti svoje obveze solidarnosti ili primijeniti kompenzacije u pogledu odgovornosti.

Prvi sastanak Foruma solidarnosti EU-a na tehničkoj razini održat će se početkom 2026. U tijeku je izrada konačnog pravilnika i poslovnika. EUAA trenutačno izrađuje praktični vodič za provedbu mehanizma solidarnosti u vezi s premještanjem i kompenzacijom u pogledu odgovornosti.



3.9. Osma sastavnica – pripravnost, planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama i odgovor na krizu

Planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama izrazito je važan dio pakta jer jamči da sustavi azila i prihvata mogu nastaviti pravilno funkcionirati i brzo se prilagoditi naglim promjenama u migracijskoj situaciji.

Da bi podržao države članice u pripremi planova djelovanja u nepredvidivim okolnostima, kako je propisano Direktivom o uvjetima prihvata, EUAA je u studenom 2024. za njih izradio obvezni predložak. Osim toga, objavio je priručnik s primjerima i dobrim praksama te organizirao niz internetskih seminara za osposobljavanje. U ožujku 2025. Europska migracijska mreža (EMM) organizirala je radionicu za izgradnju kapaciteta država članica na temu izrade scenarija i planiranja djelovanja u nepredvidivim situacijama. U širem smislu, kako bi se intenzivirale tehničke razmjene o različitim aspektima planiranja djelovanja u nepredvidivim situacijama u području migracija, Komisija je ponovno aktivirala posebnu podskupinu za takvo planiranje u okviru Mreže za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija.

Zakonski rok za podnošenje nacionalnih planova djelovanja u nepredvidivim situacijama EUAA-u bio je 12. travnja 2025. Svoje planove dosad su donijele i priopćile 22 države članice ([46]).

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Države članice koje to još nisu učinile trebale bi hitno obavijestiti EUAA-a o svojim planovima djelovanja u nepredvidivim situacijama.

Većina planova dostavljenih EUAA-u sadržava osnovne elemente predloška, ali nisu svi jednako iscrpni. Države članice trebale bi za sve elemente predloška (npr. azil, prihvat i maloljetnici bez pratnje) navesti konkretne mjere koje se temelje na jasno definiranim scenarijima i pokazateljima, kao i mjere pripravnosti.

Osim toga, države članice moraju se pobrinuti da su planovi uvijek svrsishodni, ažurirati ih i revidirati te ih ispitati kad je to moguće. Isto tako, moraju biti usklađeni s drugim planovima djelovanja u nepredvidivim situacijama koji su relevantni za migracije (npr. o granicama ili vraćanju). Nadalje, trebale bi provesti mjere praktične pripravnosti (npr. priprema logistike i nabave, stvaranje zaliha, osposobljavanje ili dodatni kapaciteti za prihvat) kako bi se

([46]) Nacionalne planove djelovanja u nepredvidivim situacijama EUAA-u mora dostaviti 26 država članica. Češka, Poljska i Nizozemska obavijestile su agenciju EUAA o kašnjenjima. Mađarska nije dostavila informacije.

kapaciteti mogli fleksibilno i učinkovito mobilizirati. Komisija će u godišnjem izvješću u listopadu iznijeti informacije o razini pripravnosti u Uniji i državama članicama na temelju informacija od agencija EU-a, posebno Frontexa i EUAA-a. Planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama u području prihvata i azila od 2026. ocjenjivat će se u okviru višegodišnjeg programa EUAA-a za praćenje.

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

Paktom se uspostavlja važna ravnoteža između solidarnosti i odgovornosti, ali i između obaveza i prava osoba koje traže zaštitu u EU-u. Uvode se novi elementi povezani s neovisnim praćenjem temeljnih prava tijekom dubinske provjere i postupaka azila na granici, pojačane postupovne zaštitne mjere i mjere zaštite prava, kao što su besplatno pravno savjetovanje i informiranje, te uključuju jasne i ojačane odredbe za ranjive osobe ili osobe s posebnim potrebama prihvata, posebno djecu, uključujući maloljetnike bez pratnje. Iako i dalje postoje određeni nedostaci, nacionalni provedbeni planovi država članica općenito odražavaju tu ravnotežu između prava i obveza, kao i te nove elemente. Važno je da se to nastavi tijekom cijelog postupka provedbe, u zakonodavstvu te tijekom operacionalizacije i dodjele resursa.

Kako bi se poduprla provedba u državama članicama, na sastancima stručnog odbora dana su pojašnjenja i smjernice o relevantnim pravnim odredbama. Komisija je u rujnu 2024. organizirala namjenski sastanak s državama članicama koji je bio posebno usmjeren na provedbu odredaba i posebnih zaštitnih mjera koje se odnose na djecu, uključujući maloljetnike bez pratnje, u svim novim zakonodavnim instrumentima.

U skladu s Uredbom o dubinskim provjerama ([47]), Agencija EU-a za temeljna prava u rujnu 2024. izdala je državama članicama smjernice o neovisnome mehanizmu praćenja poštovanja temeljnih prava ([48]). Te su smjernice usmjerene na različite elemente mehanizma koji doprinose sprečavanju kršenja prava, zaštiti žrtava i potpori istragama navoda o protupravnom ponašanju javnih tijela.

EUAA izrađuje relevantne materijale o informiranju, a Praktični vodič za informiranje u postupku azila bit će dovršen 2026. Kad je riječ o ranjivosti, EUAA je objavio relevantne praktične vodiče o procjeni mentalnog zdravlja tražitelja međunarodne zaštite i tražitelja drukčije seksualne orijentacije, rodnog identiteta, rodnog izražavanja i spolnih obilježja ([49]). Očekuje se da će još ove godine objaviti ažurirani Praktični vodič o najboljem interesu djeteta u postupcima azila iz 2019., alat za procjenu najboljih interesa i paket informacija prilagođenih djeci o postupcima azila i posebnim zaštitnim mjerama dostupnima djeci. EUAA radi i na reviziji različitih modula osposobljavanja povezanih s ranjivim tražiteljima, kao što su modul o djeci u postupku azila, modul o žrtvama rodno uvjetovanog nasilja i modul o

([47]) Uredba (EU) 2024/1356 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817, SL L, 2024/1356, 22.5.2024., ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj.

([48]) Praćenje temeljnih prava tijekom dubinske provjere i postupka azila na granici – Vodič o nacionalnim neovisnim mehanizmima: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_hr.pdf.

([49]) Praktični vodič o tražiteljima drukčije seksualne orijentacije, rodnog identiteta, rodnog izražavanja i spolnih obilježja – međusektorski elementi: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-SOGIESC-cross-cutting-elements; Mentalno zdravlje i dobrobit tražitelja međunarodne zaštite, Dio I.: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-11/Practical-guide-mental-health-well-being-applicants-part-i-senior-management.pdf; Mentalno zdravlje i dobrobit tražitelja međunarodne zaštite, Dio II.: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-11/Practical-guide-mental-health-well-being-applicants-part-ii-first-line-officers.pdf.

prihvatu ranjivih osoba. U tijeku je rad na reviziji Smjernica EUAA-a o ranjivosti u području azila i prihvata i očekuje se da će biti dovršen do sredine 2026. EUAA će još ove godine objaviti i ažurirati smjernice za procjenu dobi iz 2018.

Većina država članica u nacionalnom provedbenom planu predviđa uspostavu neovisnog mehanizma praćenja poštovanja temeljnih prava, a neke su već u kontaktu s postojećim nacionalnim tijelima i potencijalnim pružateljima usluga ([50]). Slično tomu, većina država članica već pruža besplatno pravno savjetovanje tijekom administrativne faze ili ga je uključila u svoj plan ([51]).

Države članice rade i na prilagođavanju procjena te posebnoj potpori za ranjive osobe i osobe s posebnim postupovnim potrebama. To može uključivati reviziju priručnika o standardnim operativnim postupcima ili aktivno sklapanje novih partnerstava za povezane zadaće, kao što je, primjerice, predviđeno u Irskoj, kao i povećanje broja osoblja. Nekoliko država članica predviđa i otvaranje više namjenskih prihvatnih objekata za ranjive osobe, među ostalim obitelji ([52]).

Neke države članice poduzele su korake kako bi se pripremile za provedbu novog multidisciplinarnog postupka procjene dobi i provele su potrebne reforme svojeg sustava za dodjeljivanje skrbnika ili pravnih zastupnika maloljetnicima bez pratnje u skladu s novim zahtjevima. U nekima to znači preispitivanje postupaka za imenovanje zastupnika maloljetnicima bez pratnje, dok druge upravo razvijaju ili jačaju postupke i smjernice za procjenu najboljih interesa djeteta i povezane daljnje mjere.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Opći izazov u ovoj sastavnici odnosi se na potrebu za koordinacijom s različitim partnerima i subjektima, bilo da je riječ o pravnoj pomoći, obrazovanju, socijalnoj skrbi ili zdravstvu, kako bi se uspostavili potrebni operativni aranžmani. Razne države članice istaknule su i izazove povezane s reformama koje se odnose na maloljetnike ([53]) te zahtjevima povezanima s procjenom ranjivosti i naknadnom potporom. Druge se i dalje suočavaju s nedostatkom prikladnih prihvatnih objekata za osobe s posebnim potrebama, uključujući djecu, i/ili s općim nedostatkom prihvatnih objekata ([54]).

U narednim mjesecima države članice trebale bi definirati i imenovati nacionalna tijela za praćenje poštovanja temeljnih prava, zajamčiti njihovu neovisnost i uspostaviti relevantne dogovore o suradnji ([55]). Osim toga, trebale bi namijeniti odgovarajuće resurse za mehanizam praćenja poštovanja temeljnih prava i pokrenuti besplatno pravno savjetovanje. U tu svrhu trebale bi provesti aktivnosti zapošljavanja i osposobljavanja kako bi stvorile potrebne kapacitete te uspostaviti mehanizme kontrole kvalitete u slučaju eksternalizacije takvih usluga. U skladu s Uredbom o postupku azila, države članice trebale bi imati i dovoljan broj dobro osposobljenih zastupnika za maloljetnike bez pratnje. To često može zahtijevati kontakt s drugim relevantnim nacionalnim tijelima i ministarstvima. Države članice koje tek trebaju

([50]) Otprilike 23 države članice navode relevantne informacije u svojim nacionalnim provedbenim planovima, iako u nekima nisu dovoljno detaljne. Već su istaknuti određeni problemi, među ostalim za Bugarsku, Italiju i Maltu. Austrija i Grčka uopće ga ne spominju.

([51]) Neke države članice već imaju uspostavljeno besplatno pravno savjetovanje: Njemačka, Belgija, Hrvatska, Francuska i Portugal, iako su potrebne prilagodbe. Otprilike 18 država članica predviđa savjetovanje u nacionalnim provedbenim planovima. Još nije uspostavljeno u Grčkoj, Mađarskoj i Poljskoj.

([52]) To uključuje, na primjer, Cipar, Latviju, Maltu i Sloveniju.

([53]) Npr. kad je riječ o postupku imenovanja zastupnika za maloljetnike bez pratnje i osiguravanju dovoljnog broja zakonskih skrbnika: Estonija, Francuska, Latvija i Litva.

([54]) Npr. Belgija, Grčka, Latvija, Litva, Nizozemska i Cipar.

([55]) Vidjeti i: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_hr.pdf.

izraditi ili potvrditi planove moraju to hitno učiniti kako bi se izbjegla daljnja kašnjenja u operacionalizaciji ([56]).

3.11. Deseta sastavnica – uključivanje i integracija te zakoniti načini zaštite

Učinkovite politike integracije i uključivanja važne su za dobro upravljanje migracijskom politikom i politikom azila jer doprinose socijalnoj koheziji. Pomažu migrantima da se sami uzdržavaju te doprinose društvu i gospodarstvu, kao i konkurentnosti EU-a.

Nekoliko država članica u svojim nacionalnim provedbenim planovima odgovorilo je na potrebu za većim ulaganjima ili daljnjim radom na integraciji korisnika međunarodne zaštite. To uključuje osmišljavanje mjera rane integracije i učinkovitiji postupak priznavanja kvalifikacija i vrednovanja vještina. Pitanje djelotvornog pristupa stanovanju i dalje nije lako riješiti ([57]).

EU države članice u radu na integraciji podupire financiranjem, smjernicama i poticanjem višerazinskih partnerstava koja uključuju migrante, zajednice domaćine, socijalne i gospodarske partnere, civilno društvo i privatni sektor ([58]).

Komisija je u studenom 2020. donijela akcijski plan za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021. – 2027. ([59]) kao jednu od prvih mjera u okviru prijedloga pakta. Uz ovu Komunikaciju Komisija predstavlja radni dokument službi u kojem se preispituje provedba akcijskog plana u sredini provedbenog razdoblja te utvrđuju dobre prakse, preostali izazovi i područja na kojima je potrebno dodatno raditi. U okviru preispitivanja daju se informacije i alati za integraciju osoba kojima je potrebna zaštita kako bi se državama članicama pomoglo u operacionalizaciji i provedbi Uredbe o kvalifikaciji ([60]) i Direktive o uvjetima prihvata, uključujući mjere za ranu integraciju tražitelja i korisnika međunarodne zaštite.

Kad je riječ o zakonitim načinima zaštite, rad na provedbi okvira Unije za preseljenje i humanitarni prihvat ([61]) napreduje. U skladu s dobrovoljnom prirodom instrumenta države članice procijenile su svoje potrebe za izmjenom postojećih programa i radnih postupaka kako bi bili usklađeni s novostima uvedenima Uredbom. Komisija je sazvala tri sastanka stručne skupine za preseljenje radi rasprave o posebnim odredbama uredbe i njihovoj provedbi. Na sastancima mreže EUAA-a za preseljenje i humanitarni prihvat raspravljalo se i o operativnoj potpori koja bi državama članicama mogla biti potrebna pri provedbi programa u skladu s novim pravilima. Kako bi pripremila prvi plan Unije za preseljenje i humanitarni prihvat, Komisija je sazvala dva sastanka Odbora na visokoj razini za preseljenje i humanitarni prihvat, na kojima su sudionici razmijenili mišljenja o prioritetima.

([56]) Na primjer, Austrija, Belgija, Danska, Grčka, Poljska i Mađarska.

([57]) To je bila i ključna tema o kojoj se raspravljalo na posljednjem polugodišnjem sastanku EUAA-ove mreže kontaktnih točaka za prihvat (svibanj 2025.).

([58]) Primjeri su Europska integracijska mreža, koja okuplja predstavnike nacionalnih javnih tijela nadležnih za integraciju migranata u svih 27 država članica, Islandu i Norveškoj, stručna skupina za stajališta migranata, partnerstvo Odbora regija za integraciju migranata i partnerstvo za uključivanje u okviru plana EU-a za gradove, koje okuplja partnere s različitih razina upravljanja.

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

([60]) Uredba (EU) 2024/1347 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status za izbjeglice ili za osobe koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu i za sadržaj odobrene zaštite, o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća, SL L, 2024/1347, 22.5.2024., Uredba – EU – 2024/1347 – HR – EUR-Lex.

([61]) Uredba (EU) 2024/1350 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uspostavi okvira Unije za preseljenje i humanitarni prihvat i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1147, SL L, 2024/1350, 22.5.2024., Uredba – EU – 2024/1350 – HR – EUR-Lex.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Preispitivanje akcijskog plana za integraciju i uključivanje u sredini programskog razdoblja pokazuje da su se rezultati integracije migranata općenito poboljšali od 2021., ali i dalje postoje izazovi u sva četiri glavna područja djelovanja, tj. obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvu i stanovanju ([62]). I dalje je potrebno provoditi ciljane intervencije usmjerene na korisnike međunarodne zaštite, posebno za žene, djecu i osobe s posebnim potrebama. U preispitivanju u sredini programskog razdoblja naglašava se i važnost integriranijeg pristupa i bolje koordinacije među različitim razinama upravljanja u državama članicama, posebno kad je riječ o financijskom planiranju i potpori. Naposljetku, u preispitivanju u sredini programskog razdoblja uzimaju se u obzir i izazovi s kojima se suočavaju države članice kad nastoje postići odgovarajuću ravnotežu između integracije migranata i dobrobiti vlastitog stanovništva. Komisija će u budućnosti uzeti u obzir spoznaje iz preispitivanja akcijskog plana u sredini programskog razdoblja.

Općenito, nemogućnost pristupa stanovanju za korisnike na već opterećenim stambenim tržištima utječe na prihvatne kapacitete jer otežava oslobađanje prihvatnih mjesta. Osim toga, nekoliko država članica radi na pojednostavnjenju i smanjenju kašnjenja u izdavanju boravišnih dozvola i druge potrebne dokumentacije korisnicima.

Preseljenje i humanitarni prihvat važan su doprinos održivom i sveobuhvatnom pristupu upravljanju migracijama. U skladu s uputama sa sastanka Odbora na visokoj razini i preliminarnim doprinosima koje su utvrdile države članice, Komisija će do jeseni predstaviti svoj prijedlog plana Unije za preseljenje i humanitarni prihvat. Plan Unije služi kao strateški alat za daljnje uključivanje mjera Unije u području preseljenja i humanitarnog prihvata u sveobuhvatna partnerstva i dijaloge s ključnim trećim zemljama. Na temelju prijedloga Komisije Vijeće i države članice dovršit će plan Unije i raditi na njegovu donošenju u Vijeću do kraja 2025., kako bi mogao biti pravodobno proveden u razdoblju 2026. – 2027.

4. ZAKLJUČAK I SLJEDEĆI KORACI

Do polovine prijelaznog razdoblja ostvaren je velik napredak i na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Međutim, nužno je nastaviti istim tempom, a u nekoliko slučajeva i ubrzati rad kako bi se riješili problemi koji i dalje postoje u svim sastavnicama.

Održavanje tog pozitivnog zamaha i nastavak suradnje osigurat će pojednostavnjen i koordiniran proces te omogućiti učinkovito praćenje ključne međuovisnosti u različitim područjima rada. Praćenje provedbe zahtijevat će stalnu razmjenu informacija, promicanje uzajamnog učenja i razmjenu dobrih primjera iz prakse. Kako bi se to olakšalo, Komisija će promicati strukturiraniju i transparentniju razmjenu informacija i pružati ciljanu potporu državama članicama koje se suočavaju s izazovima. Osim toga, nastojat će pojednostavniti postupke i smanjiti administrativno opterećenje gdje je to moguće kako bi se s radom nastavilo učinkovito i fokusirano na rezultate. Komisija će nastaviti i bilateralnu suradnju s državama članicama kako bi im pružala prilagođenu potporu u provedbi pakta.

Budući da u listopadu 2025. počinje prvi godišnji ciklus solidarnosti, još je važnije riješiti postojeće probleme kako bi se važeća pravila, među ostalim u dablinskom sustavu i u području prihvata, primjenjivala bez bitnih nedostataka, a provedba pakta stalno napredovala. Ispunjavanje obveza iz pakta ovisit će o dobroj pripremljenosti, a i među ostalim ukazivati na to je li određena država članica pod migracijskim pritiskom ili suočena s ozbiljnom migracijskom situacijom ili krizom, i biti preduvjet za pristup pričuvi za solidarnost.

([62]) Za više pojedinosti vidjeti radni dokument službi Komisije o preispitivanju provedbe akcijskog plana Komisije za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021. – 2027., koji je priložen ovoj Komunikaciji.

Donošenje petogodišnje europske strategije upravljanja azilom i migracijama do prosinca 2025. bit će vrlo važno. Ta će se strategija temeljiti na nacionalnim strategijama koje države članice trebaju donijeti i dostaviti Komisiji do 12. lipnja 2025. i obuhvatit će unutarnju i vanjsku dimenziju migracija na integriran način.

Kako bi dopunila i podržala održivu provedbu pakta, Komisija će nastaviti raditi na vanjskoj dimenziji migracijske politike, posebno na sveobuhvatnim partnerstvima s trećim zemljama, pri čemu će primjenjivati pristup Tima Europa i pristup na svim razinama rute. Posebnu pozornost pridat će, među ostalim, smanjenju nezakonitih dolazaka u EU, borbi protiv krijumčarenja migranata i povećanju učinkovitosti vraćanja.

Uspješnost sustava ovisit će o predanosti i spremnosti svih država članica u svim sastavnicama jer postupci u jednom području mogu utjecati na sve. Komisija i agencije EU-a nastavit će podupirati države članice u njihovu radu i računati na njihov konstruktivan i trajni angažman. Međutim, djelotvornost svakog pravnog okvira izravno ovisi o djelotvornosti njegove provedbe. Zato će Komisija pažljivo pratiti napredak i biti spremna primijeniti odgovarajuće postupke u skladu s Ugovorima kako bi zajamčila usklađenost. Time se naglašava zajednička politička odgovornost svih da se u potpunosti obvežu na ciljeve pakta.

Komisija će u okviru godišnjeg izvješća o migracijama i azilu u listopadu Europskom parlamentu i Vijeću predstaviti novi pregled napretka u provedbi pakta.