KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.10.2026 r.
COM(2026) 551 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące stosowania rozporządzenia (UE) 2019/1240 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie utworzenia europejskiej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji

1. Wprowadzenie

1.1 Kontekst polityczny

Europejska sieć urzędników łącznikowych ds. imigracji („sieć urzędników łącznikowych ds. imigracji") to społeczność urzędników łącznikowych oddelegowanych do państw trzecich przez państwa członkowskie, państwa stowarzyszone w ramach Schengen, agencje do spraw wewnętrznych UE ([1]) i Komisję Europejską („członkowie sieci") w celu wykonywania zadań związanych z imigracją w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy. Ogólnym celem sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji jest zapewnienie optymalnej współpracy i koordynacji między urzędnikami łącznikowymi ds. imigracji („urzędnikami łącznikowymi") na potrzeby wsparcia polityki UE w dziedzinie migracji.

Sieć urzędników łącznikowych ds. imigracji, która została ustanowiona w 2004 r. rozporządzeniem Rady (WE) nr 377/2004 ([2]), została wzmocniona rozporządzeniem (UE) 2019/1240 ([3]) w sprawie utworzenia europejskiej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji („rozporządzenie w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji").

Rozporządzenie w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji ma na celu modernizację i wzmocnienie sieci, aby mogła ona odgrywać skuteczniejszą rolę w zarządzaniu migracjami w UE, w tym przez stosowanie podejścia „Drużyna Europy" w ramach sieci. Rozporządzenie to rozszerzyło definicję pojęcia „urzędnika łącznikowego ds. imigracji" i wprowadziło inne innowacyjne aspekty, takie jak nowa Rada Sterująca Sieci Urzędników Łącznikowych ds. Imigracji ([4]) oraz większa rola urzędników łącznikowych oddelegowanych przez Komisję i agencje UE do spraw wewnętrznych. Rozporządzenie zwiększyło rolę urzędników łącznikowych ds. imigracji w gromadzeniu i wymianie informacji, m.in. przez ustanowienie bezpiecznej internetowej platformy wymiany informacji, a także rozszerzyło zakres sieci, tak aby obejmowała ona pełen zakres zadań związanych z zarządzaniem migracjami.

Rozporządzenie w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji jest zasadniczym elementem kompleksowego podejścia UE do zarządzania migracjami w ramach paktu o migracji i azylu („pakt"), który wszedł w życie 12 czerwca 2026 r. ([5]). Sieć urzędników łącznikowych ds. imigracji odgrywa kluczową rolę we włączaniu kwestii migracji do partnerstw międzynarodowych, co stanowi podstawę paktu. Urzędnicy łącznikowi ds. imigracji, którzy działają w terenie i na co dzień współpracują z władzami lokalnymi w zakresie pełnego spektrum zadań związanych z zarządzaniem migracjami, faktycznie odgrywają kluczową rolę we współpracy z państwami trzecimi w dziedzinie migracji.

([1]) Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA).
([2]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0377.
([3]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1240.
([4]) W skład Rady Sterującej Sieci Urzędników Łącznikowych ds. Imigracji wchodzi jeden przedstawiciel każdego państwa członkowskiego, dwóch przedstawicieli Komisji, jeden przedstawiciel Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, jeden przedstawiciel Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania i jeden przedstawiciel Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu. W Radzie Sterującej zasiadają państwa trzecie uczestniczące we wdrażaniu, stosowaniu i rozwijaniu dorobku Schengen; wyznaczają one po jednym przedstawicielu na członków bez prawa głosu. Zezwala się im na wyrażanie opinii na temat wszystkich omawianych kwestii i decyzji podejmowanych przez Radę Sterującą.
([5]) https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_pl.

W przewidzianej w pakcie i przyjętej w styczniu 2026 r. strategii zarządzania azylem i migracją przypomniano, że Komisja polega na wsparciu sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji jako jednego z partnerów zaangażowanych w przeciwdziałanie przemytowi migrantów na szlakach i pomaganie krajom położonym wzdłuż szlaków w osiąganiu gotowości ([6]). W związku z tym sieć urzędników łącznikowych ds. imigracji odgrywa kluczową rolę we wdrażaniu Światowego Sojuszu na rzecz Przeciwdziałania Przemytowi Migrantów ([7]), w szczególności podejścia uwzględniającego całe szlaki migracyjne zaproponowanego we wspólnej deklaracji z grudnia 2025 r. ([8]), w tym przez usprawnienie gromadzenia i wymiany danych dotyczących orientacji sytuacyjnej związanych z przemytem migrantów oraz promowanie wspólnych dochodzeń organów ścigania i współpracy operacyjnej z krajami partnerskimi.

Sieć urzędników łącznikowych ds. imigracji pomaga też we wdrażaniu pełnego zakresu unijnej polityki zarządzania migracjami i instrumentów prawnych, w tym odnowionego unijnego planu działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów (2021–2025) ([9]), strategii UE w zakresie zwalczania handlu ludźmi (2021–2025) ([10]), dyrektywy powrotowej ([11]), unijnego kodeksu wizowego ([12]), strategii wizowej UE ([13]), rozporządzenia EUROSUR ([14]) i rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej ([15]).

1.2 Cele i metodyka niniejszego sprawozdania([16])

W niniejszym sprawozdaniu, opartym na informacjach przekazanych przez państwa członkowskie, państwa stowarzyszone w ramach Schengen ([17]) i odpowiednie agencje UE ds. spraw wewnętrznych ([18]), podsumowano dotychczasowe wdrażanie rozporządzenia, wskazano i przeanalizowano poczynione postępy i prace, które pozostają niezrealizowane,

([6]) https://home-affairs.ec.europa.eu/european-asylum-and-migration-management-strategy_pl.
([7]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/mt/ip_23_6081. Trzy filary Światowego Sojuszu to: (i) zapobieganie przemytowi migrantów, (ii) reagowanie na przemyt migrantów oraz (iii) alternatywne możliwości wobec przemytu migrantów.
([8]) https://home-affairs.ec.europa.eu/news/global-alliance-counter-migrant-smuggling-reinforces-its-commitments-its-second-conference-2025-12-11_pl.
([9]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0591.
([10]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0171.
([11]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115. Będzie ona również odgrywała zasadniczą rolę we wdrażaniu przyszłego rozporządzenia w sprawie powrotów, którego przyjęcie zaplanowano na ostatni kwartał 2026 r. W tekście przewidziano utworzenie funkcji „unijnych urzędników łącznikowych ds. powrotów”, którzy staliby się częścią sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji.
([12]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1155.
([13]) https://home-affairs.ec.europa.eu/eu-visa-strategy_pl.
([14]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1052.
([15]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896.
([16]) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji pięć lat od daty wejścia w życie rozporządzenia Komisja jest zobowiązana do złożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania w sprawie jego stosowania. Rozporządzenie w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji przyjęto 20 czerwca 2019 r. Przygotowanie i przyjęcie sprawozdania z wdrażania zaplanowano w taki sposób, aby ściśle dostosować je do opublikowanej w styczniu 2026 r. strategii zarządzania azylem i migracją.
([17]) Do celów niniejszego sprawozdania termin „państwa członkowskie” oznacza zarówno państwa członkowskie UE, jak i państwa stowarzyszone w ramach Schengen.
([18]) Kwestionariusz przesłano członkom sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji 28 lipca 2025 r.

oraz zaproponowano środki mające na celu dalsze wdrażanie rozporządzenia, a tym samym zwiększenie wpływu operacyjnego sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji.

Niniejsze sprawozdanie stanowi również wkład w program Komisji na rzecz uproszczenia i wdrażania. Zawiera ono analizę wdrażania rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji przez państwa członkowskie i z tego względu stanowi punkt wyjścia do testów warunków skrajnych rozporządzenia w celu zapewnienia, aby pozostało ono adekwatne, proporcjonalne i odpowiednie do osiągnięcia określonych w nim celów w sposób racjonalny pod względem kosztów.

2. Oddelegowanie, role i zadania urzędników łącznikowych ds. imigracji

2.1 Kwestie strategiczne i operacyjne związane z oddelegowaniem urzędników łącznikowych ds. imigracji

Urzędnik łącznikowy ds. imigracji to urzędnik łącznikowy wyznaczony i oddelegowany za granicę przez właściwe organy państwa członkowskiego, Komisję lub agencję unijną, zajmujący się kwestiami związanymi z imigracją, również wtedy, gdy stanowi to jedynie część jego obowiązków.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji urzędników tych wzywa się do zapewnienia lepszej koordynacji i optymalnego korzystania z ich sieci, aby skuteczniej realizować priorytety Unii, do których należą zapobieganie nielegalnej migracji i związanej z nią przestępczości transgranicznej oraz zwalczanie tych zjawisk, ułatwianie godnego i skutecznego powrotu, readmisja i reintegracja, przyczynianie się do zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii, a także wspieranie zarządzania legalną imigracją, w tym w dziedzinie ochrony międzynarodowej, przesiedleń i poprzedzających wyjazd środków integracyjnych.

W przypadku gdy państwa członkowskie podejmują decyzję o oddelegowaniu urzędników łącznikowych ds. imigracji do państw trzecich, decyzje te w dużej mierze opierają się na ocenach strategicznych czynników krajowych i priorytetów operacyjnych. W ocenach tych zazwyczaj analizuje się takie czynniki jak (i) nielegalna migracja dotykająca ich kraje, w tym zarówno obecne, jak i oczekiwane ruchy migracyjne; (ii) przemyt migrantów i handel ludźmi w krajach pochodzenia lub tranzytu; (iii) oszustwa dotyczące tożsamości i fałszowanie dokumentów; (iv) ryzyka zidentyfikowane w lokalnych portach lotniczych; (v) potrzeba wspierania dochodzeń w sprawie przemytu migrantów i handlu ludźmi; (vi) współpraca w zakresie powrotów (vii) oraz współpraca w zakresie zarządzania granicami.

Węgry, Niderlandy i Portugalia wskazały, że zadania związane z legalną migracją są również czynnikiem wpływającym na decyzje o oddelegowaniu (np. wspieranie legalnych przyspieszonych mechanizmów mobilności pracowników i zwalczanie oszustw w procedurach migracyjnych niezwiązanych z azylem).

W Belgii priorytetowe państwa trzecie są uszeregowane na podstawie strategicznej analizy zestawu kryteriów obejmujących obecność społeczności diaspory, stosunki handlowe, poziomy działalności przestępczej i skuteczność istniejących oficjalnych kanałów współpracy. Belgia rozważa oddelegowanie urzędników łącznikowych, w tym urzędników łącznikowych ds. imigracji, wówczas gdy ocenia, że ścisła współpraca w państwach trzecich jest konieczna w celu uzupełnienia mechanizmów formalnych. Podobnie w Niemczech decyzje o oddelegowaniu urzędników łącznikowych ds. imigracji opierają się na ocenach strategicznych i taktycznych, z uwzględnieniem tendencji migracyjnych w państwach trzecich, zadań operacyjnych i krajowych interesów strategicznych.

Umowy dwustronne, które ułatwiają współpracę między członkami sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji a oddelegowanymi urzędnikami łącznikowymi ds. imigracji i państwami przyjmującymi, są kolejnym kluczowym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji o oddelegowaniu. Jeżeli takie umowy istnieją, stanowią one ważną podstawę skutecznego oddelegowania urzędników łącznikowych ds. imigracji. Na decyzje o oddelegowaniu mają również wpływ warunki bezpieczeństwa i dostępne zasoby.

Ponadto Łotwa, Słowenia i Szwecja podkreśliły znaczenie uwzględniania szerszych interesów i priorytetów UE przy oddelegowywaniu urzędników łącznikowych ds. imigracji. W tym kontekście osiem państw ([19]) oddelegowało obecnie europejskich urzędników łącznikowych ds. powrotów (EURLO) ([20]) ze wsparciem ze strony Fronteksu w celu działania w państwach trzecich w imieniu UE i przyjęło tym samym podejście „Drużyna Europy" w dziedzinie powrotów.

Europejscy urzędnicy łącznikowi ds. migracji (EMLO) znajdują się w centrum sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji. Są to specyficzni urzędnicy łącznikowi ds. imigracji, których Komisja (DG HOME) ([21]) deleguje od 2015 r. w celu koordynowania i reprezentowania interesów UE w dziedzinie migracji. Celem delegowania europejskich urzędników łącznikowych ds. migracji jest maksymalizacja wpływu działań UE na zarządzanie migracjami w krajach partnerskich oraz lepsze zaangażowanie kluczowych krajów pochodzenia i tranzytu. Ich zadania obejmują gromadzenie informacji na temat tendencji migracyjnych, przyczynianie się do orientacji sytuacyjnej i prognozowania w UE, wspieranie realizacji priorytetów polityki UE oraz ułatwianie tworzenia i wspieranie lokalnych i regionalnych sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji. EMLO są obecnie rozmieszczeni w siedemnastu priorytetowych państwach trzecich ([22]) wskazanych przez Komisję.

([19]) Belgia, Estonia, Finlandia, Francja, Niderlandy, Norwegia, Polska i Szwecja.

([20]) EURLO to wyspecjalizowany urzędnik łącznikowy z państwa członkowskiego, opłacany przez UE i oddelegowany do państwa trzeciego w celu reprezentowania interesów Unii Europejskiej w zakresie powrotów przez weryfikację tożsamości nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, budowanie zdolności w dziedzinie powrotów, wspieranie organizacji wspólnych operacji powrotowych koordynowanych przez Frontex oraz ułatwianie wdrażania pomocy w zakresie reintegracji i pomocy po przybyciu.

([21]) Europejscy urzędnicy łącznikowi ds. migracji są obecnie jedynymi urzędnikami łącznikowymi oddelegowanymi przez Komisję.

([22]) 17 priorytetowych państw trzecich, do których oddelegowano EMLO, to: Armenia, Bangladesz, Etiopia, Egipt, Gambia, Liban, Mali, Mauretania, Maroko, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbia, Sudan, Tunezja

Jeśli chodzi o oddelegowanie przez agencje UE, Frontex ma obecnie urzędników łącznikowych Fronteksu oddelegowanych do siedmiu krajów obejmujących łącznie czternaście krajów partnerskich ([23]). Frontex priorytetowo traktuje delegowanie urzędników łącznikowych do tych krajów partnerskich, które na podstawie analizy ryzyka stanowią kraje pochodzenia lub tranzytu nielegalnej migracji. Bierze się również pod uwagę kraje mające znaczenie w dziedzinie powrotów ([24]). Europol ze swojej strony polega przede wszystkim na zwoływaniu urzędników łącznikowych państw członkowskich i partnerów międzynarodowych na posiedzenia do swojej siedziby głównej i obecnie deleguje urzędników łącznikowych jedynie do Interpolu i Waszyngtonu. Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu nie oddelegowała jeszcze żadnych urzędników łącznikowych ds. imigracji.

2.2 Wspólne oddelegowanie

W świetle ogólnego celu, jakim jest zapewnienie współpracy i koordynacji, w rozporządzeniu w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji podkreślono znaczenie wspólnego oddelegowania. W szczególności w rozporządzeniu stwierdza się, że należy propagować wspólne oddelegowania w celu wzmocnienia współpracy operacyjnej i wymiany informacji między państwami członkowskimi, jak również w celu zaspokojenia potrzeb na poziomie Unii określonych przez Radę Sterującą. Zgodnie z art. 6 rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji członkowie sieci mogą uzgodnić dwustronnie lub wielostronnie, że urzędnicy łącznikowi ds. imigracji oddelegowani do państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej przez jedno państwo członkowskie dbają również o interesy innych członków. W takich przypadkach zainteresowane państwa członkowskie mogą otrzymać wsparcie finansowe UE.

Członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji nie skorzystali jeszcze z tej możliwości i wskazują na szereg przeszkód w tym zakresie. Według niektórych państw członkowskich urzędników łącznikowych ds. imigracji najlepiej jest delegować zgodnie z krajowymi priorytetami w zakresie migracji, koncentrując się na regionach, które mają strategiczne znaczenie dla tych państw. Inne państwa członkowskie podkreśliły wrażliwy charakter wspólnego oddelegowania, a także trudności prawne lub warunki proceduralne. Ograniczone zdolności i zasoby również postrzega się jako czynniki utrudniające wspólne oddelegowanie.

2.3 Zakres obowiązków urzędników łącznikowych ds. imigracji

Art. 2 rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji stanowi, że urzędnika łącznikowego uznaje się za urzędnika łącznikowego ds. imigracji również wtedy, gdy kwestie związane z imigracją stanowią „jedynie część jego obowiązków”. Sieć urzędników łącznikowych ds. imigracji składa się zatem zarówno z urzędników

---

i Turcja. Nowe kraje oddelegowania wybrano na podstawie potrzeb określonych przez Grupę Roboczą ds. Zewnętrznych Aspektów Azylu i Migracji.

([23]) Albania (obejmuje również Macedonię Północną i Kosowo*), Mołdawia (obejmuje również Ukrainę, Gruzję, Armenię i Azerbejdżan), Maroko, Pakistan, Senegal (obejmuje również Gambię i Mauretanię), Serbia (obejmuje również Bośnię i Hercegowinę oraz Czarnogórę) i Turcja.

([24]) W art. 77 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2019/1896 w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej również określono podstawę do oddelegowania urzędników łącznikowych Fronteksu ds. powrotów, chociaż żaden taki urzędnik nie został jeszcze oddelegowany. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896.

łącznikowych oddelegowanych wyłącznie do zadań związanych z imigracją, jak i z urzędników łącznikowych zajmujących się imigracją w ramach szerszego zakresu zadań.

Istnieje równowaga między państwami członkowskimi, które decydują się na oddelegowanie urzędników łącznikowych wyłącznie do zadań związanych z imigracją, a państwami członkowskimi, które oddelegowują urzędników łącznikowych do zadań związanych z imigracją w ramach szerszego zakresu obowiązków. Państwa członkowskie mierzące się z większymi ruchami migracyjnymi zazwyczaj priorytetowo traktowały oddelegowanie urzędników łącznikowych wykonujących wyłącznie zadania związane z imigracją i dążyły do wspierania współpracy w dziedzinie migracji z kluczowymi krajami partnerskimi, w szczególności do ograniczenia nielegalnej migracji i ułatwienia powrotów. Z kolei te państwa członkowskie, które włączyły zadania związane z imigracją do szerszych zakresów obowiązków, wskazywały na elastyczność operacyjną, jaką zapewnia takie podejście, a także na ograniczenia zasobów, w tym względy budżetowe. Ponadto niektórzy członkowie sieci zgłaszali stosowanie kombinacji zarówno wyłącznych, jak i szerszych zakresów obowiązków w zależności od potrzeb strategicznych i kontekstu operacyjnego każdego oddelegowania.

2.4 Zadania i obowiązki

Urzędnicy łącznikowi ds. imigracji wykonują swoje zadania w ramach obowiązków określonych przez organy delegujące. Rozporządzenie w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji pozostaje w szczególności bez uszczerbku dla odpowiedzialności organów delegujących za określenie zakresu i przydziału zadań oraz hierarchii służbowej swoich urzędników łącznikowych ds. imigracji.

W art. 3 rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji określono szeroki zakres zadań, w tym pełny zestaw zadań związanych z migracją. Według prawie wszystkich członków sieci obowiązki urzędników łącznikowych ds. imigracji obejmują jednak przede wszystkim gromadzenie, wymianę i analizę informacji na temat tendencji migracyjnych, w szczególności na temat nielegalnej migracji i przemytu migrantów, w celu zapewnienia informacji na potrzeby strategicznych procesów decyzyjnych w ich siedzibach głównych. Zdaniem większości członków sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji do zadań urzędników łącznikowych ds. imigracji należy również ułatwianie operacji powrotowych przez wspieranie niezbędnych procesów logistycznych i prawnych w celu wspierania repatriacji.

Około połowa wszystkich członków sieci stwierdziła, że zadania urzędników łącznikowych ds. imigracji obejmowały wspieranie dochodzeń w sprawie przemytu migrantów lub handlu ludźmi oraz pomoc w obowiązkach związanych z legalną migracją, w tym procedurach legalnej migracji, gromadzeniu informacji na temat legalnych dróg migracji i procesie składania wniosków wizowych.

Często zadaniem wykonywanym przez urzędników łącznikowych ds. imigracji jest też szkolenie służące budowaniu zdolności organów przyjmujących, jak również personelu konsularnego. Podczas gdy w pierwszym przypadku szkolenie skoncentrowane jest w dużej mierze na zadaniach związanych z zarządzaniem granicami, w tym na fałszowaniu dokumentów, przepisach Schengen i ocenach pasażerów, w drugim

przypadku zapewniane jest wsparcie w zakresie rozpatrywania wniosków wizowych w celu zapobiegania oszustwom wizowym w ramach lokalnej współpracy schengeńskiej ([25]). Niewielka liczba członków sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji wspomniała o zadaniach urzędników łącznikowych w portach lotniczych, takich jak pomoc w weryfikacji dokumentów i ocenie pasażerów.

Obecnie żaden z członków sieci nie zgłosił, że jego urzędnicy łącznikowi ds. imigracji są zaangażowani w działania związane z ochroną/przesiedleniem.

Państwa członkowskie poinformowały ponadto, że urzędnicy łącznikowi ds. imigracji często odgrywają istotną rolę we wspieraniu współpracy z organami państwa przyjmującego i poprawiają tym samym stosunki dwustronne w celu wspólnego radzenia sobie z wyzwaniami związanymi z migracją.

Większość członków sieci stwierdziła, że inwestuje znaczne środki w ustanowienie solidnych ram szkoleniowych dla swoich urzędników łącznikowych ds. imigracji i zapewnia ukierunkowane szkolenia wstępne lub ustawiczne, aby wyposażyć ich w wiedzę i umiejętności potrzebne do skutecznego wykonywania zadań. Około jedna trzecia członków sieci wskazała jednak, że nie prowadzi znormalizowanych szkoleń wstępnych ani ustawicznych dla urzędników łącznikowych ds. imigracji.

2.5 Dostęp do unijnych wielkoskalowych systemów informacyjnych

Aby umożliwić urzędnikom łącznikowym ds. imigracji wykonywanie zadań, członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji (z wyjątkiem urzędników łącznikowych Komisji ds. imigracji) mogą udzielać urzędnikom łącznikowym dostępu do unijnych wielkoskalowych systemów informacyjnych w dziedzinie spraw wewnętrznych, w tym do europejskiej bazy danych odcisków palców do celów azylowych (Eurodac), Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), wizowego systemu informacyjnego (VIS), systemu wjazdu/wyjazdu (EES) oraz systemu Fałszywych i Autentycznych Dokumentów Online (FADO), zgodnie ze szczegółowymi unijnymi instrumentami prawnymi regulującymi te systemy ([26]).

Członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji zgłosili różne poziomy dostępu do tych systemów informacyjnych i korzystania z nich. Około połowa urzędników łącznikowych ds. imigracji z państw członkowskich oraz urzędnicy łącznikowi Europolu są w stanie uzyskać bezpośredni dostęp do co najmniej jednego unijnego wielkoskalowego systemu informacyjnego w dziedzinie spraw wewnętrznych i kierować do niego zapytania. Najczęściej wymienianymi systemami były SIS i VIS, chociaż wspomniano również o systemach Eurodac i FADO. Kilka państw członkowskich ([27]) zgłosiło, że ich urzędnicy łącznikowi ds. imigracji nie byli w stanie bezpośrednio kierować zapytań do unijnych

([25]) Lokalną współpracę schengeńską reguluje kodeks wizowy; odnosi się ona do zorganizowanej współpracy między delegaturą UE a konsulatami państw członkowskich w każdym państwie trzecim w kwestiach związanych z wizami Schengen.
([26]) Tymi systemami informacyjnymi zarządza Agencja Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA), z wyjątkiem systemu FADO, którym zarządza Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), przy wsparciu technicznym ze strony eu-LISA.
([27]) Belgia, Węgry, Polska, Rumunia.

wielkoskalowych systemów informacyjnych w dziedzinie spraw wewnętrznych, chociaż mogli zwracać się o informacje centralnie za pośrednictwem upoważnionego organu.

Zróżnicowane poziomy dostępu do unijnych wielkoskalowych systemów informacyjnych w dziedzinie spraw wewnętrznych odzwierciedlają szeroki zakres profili urzędników łącznikowych ds. imigracji – od funkcjonariuszy organów ścigania, którzy najczęściej mają taki dostęp ze względu na zadania związane ze ściganiem przestępstw, po pracowników ministerstw ds. migracji lub ministerstw spraw zagranicznych, którzy rzadziej mają dostęp do tych systemów, ponieważ ich zadania nie obejmują ścigania przestępstw. Jako powód ograniczenia dostępu urzędników łącznikowych ds. imigracji wymieniono też względy techniczne i względy bezpieczeństwa. Poza tymi kwestiami okazało się jednak, że dostęp operacyjny członków sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji do unijnych wielkoskalowych systemów informacyjnych jest rozdrobniony.

3. Funkcjonowanie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji

3.1 Udział w lokalnych i regionalnych sieciach urzędników łącznikowych ds. imigracji

Art. 5 rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji zobowiązuje urzędników łącznikowych ds. imigracji oddelegowanych do tych samych krajów lub regionów do utworzenia sieci lokalnych lub regionalnych. Ponadto w artykule tym wymaga się, aby w ramach takich sieci lokalnych i regionalnych spotykali się oni regularnie i w razie konieczności, a także aby sieci te służyły jako fora współpracy, koordynacji i wymiany informacji. Poza wymogami rozporządzenia kluczowe znaczenie dla skutecznego zarządzania migracjami w UE ma stała koordynacja i wymiana informacji między urzędnikami łącznikowymi ds. imigracji a delegaturami UE i misjami WPBiO w terenie (zwłaszcza gdy zakres kompetencji tych misji obejmuje kwestie związane z imigracją).

Jeżeli chodzi o udział w lokalnych sieciach urzędników łącznikowych ds. imigracji, członkowie sieci wykazują różny poziom zaangażowania. Zdecydowana większość poinformowała, że aktywnie uczestniczy w działaniach tych sieci, i wskazała, że regularnie bierze udział w posiedzeniach i wymienia informacje. Niewielka liczba członków sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji miała ograniczony kontakt z lokalnymi sieciami lub w ogóle nie miała takiego kontaktu, często ze względu na ograniczenia związane z obciążeniem pracą, szeroki zakres obowiązków urzędników łącznikowych ds. imigracji lub, w jednym przypadku, brak dostępnych sieci, dzięki którym urzędnicy mogliby współpracować z państwami przyjmującymi.

Urzędnicy łącznikowi Europolu w Waszyngtonie aktywnie uczestniczyli w lokalnych spotkaniach koordynacyjnych urzędników łącznikowych ds. imigracji, dotyczących m.in. przemytu migrantów i handlu ludźmi. Urzędnicy łącznikowi Fronteksu również aktywnie uczestniczyli w lokalnych sieciach niezależnie od miejsca oddelegowania.

Około połowa członków sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji stwierdziła, że aktywnie angażuje się w działalność regionalnych sieci skupiającą się na wymianie informacji, koordynacji i udziale w forach regionalnych, takich jak proces chartumski

i proces rabacki, a także w konferencjach regionalnych, takich jak konferencja urzędników łącznikowych ds. imigracji Wspólnoty Wywiadowczej Afryka-Frontex. Inni uczestniczyli okazjonalnie ze względu na brak regionalnych struktur sieciowych na niektórych obszarach, obciążenie pracą, ograniczenia budżetowe lub niewielkie zainteresowanie.

Członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji nie zgłosili poważniejszych trudności w uzyskiwaniu lub wymianie informacji między urzędnikami łącznikowymi ds. imigracji. Niektórzy członkowie sieci podkreślili jednak potrzebę większej jasności na szczeblu UE w kwestii wymiany danych osobowych między urzędnikami łącznikowymi ds. imigracji lub napotykali trudności prawne związane z ochroną danych osobowych. W tym względzie art. 10 zawiera przepisy, które pozwalają urzędnikom łącznikowym ds. imigracji przetwarzać dane osobowe w przypadku niektórych szczególnych zadań ([28]).

W rezultacie, ale również ze względu na brak łatwego w obsłudze narzędzia wymiany informacji dla urzędników łącznikowych ds. imigracji, urzędnicy często korzystali z mniej formalnych mechanizmów komunikacji, takich jak aplikacje do komunikacji mobilnej, ze względu na ich dostępność w miejscach oddelegowania.

3.2 Rola koordynatora w sieciach lokalnych

Rola koordynatora sieci ma kluczowe znaczenie zarówno dla tworzenia sieci lokalnych i regionalnych, jak i dla ich skutecznego funkcjonowania. Koordynator sieci jest inicjatorem codziennej współpracy i koordynacji urzędników łącznikowych ds. imigracji, na szczeblu zarówno lokalnym, jak i regionalnym, i odgrywa kluczową rolę w maksymalizacji wpływu operacyjnego urzędników łącznikowych ds. imigracji.

Jak określono w rozporządzeniu w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, urzędnikom łącznikowym ds. imigracji oddelegowanym przez Komisję (tj. europejskim urzędnikom łącznikowym ds. migracji – EMLO), których zakres kompetencji jest nieodłącznie związany z Europą, automatycznie powierza się odpowiedzialność za koordynowanie i wspieranie sieci. Członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji często uznawali, że EMLO odgrywają zasadniczą rolę we wspieraniu ściślejszej koordynacji oraz bardziej proaktywnej i spójnej dynamiki sieci. W wielu delegaturach UE EMLO stali się kluczowymi zasobami w dziedzinie migracji i stanowili ważny pomost łączący delegatury UE, państwa członkowskie i władze lokalne. Wpływ EMLO był jednak ograniczony ze względu na rosnące trudności w obsadzaniu wolnych stanowisk dla EMLO. Problem ten wynika z faktu, że delegujące państwa członkowskie ponoszą koszty finansowe związane z oddelegowaniem EMLO. W rezultacie do kilku priorytetowych

([28]) Rozporządzenie w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji dopuszcza przetwarzanie danych osobowych w: a) ustalaniu tożsamości i narodowości obywateli państw trzecich oraz ułatwianiu ich powrotu zgodnie z dyrektywą 2008/115/WE, a także – w stosownych przypadkach i w miarę możliwości – pomocy w ich reintegracji; b) potwierdzaniu tożsamości osób potrzebujących ochrony międzynarodowej w celu ułatwienia ich przesiedlenia do Unii, w tym przez zapewnienie im, w miarę możliwości, odpowiednich informacji i wsparcia przed wyjazdem do kraju docelowego; c) potwierdzaniu tożsamości i ułatwianiu wdrażania środków unijnych i krajowych w odniesieniu do przyjmowania legalnych imigrantów; d) wymianie informacji uzyskanych w trakcie pełnienia obowiązków w ramach sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji i z właściwymi organami państw członkowskich, w tym z organami ścigania, w celu zapobiegania i wykrywania nielegalnej imigracji, a także zwalczania przemytu migrantów i handlu ludźmi.

krajów partnerskich nie oddelegowano obecnie EMLO ([29]), a większość stanowisk dla EMLO zajmują Niemcy.

W krajach, do których Komisja nie oddelegowuje urzędników łącznikowych ds. imigracji, urzędnicy łącznikowi ds. imigracji oddelegowani przez agencje UE do spraw wewnętrznych muszą koordynować i wspierać funkcjonowanie sieci lokalnych i regionalnych. Urzędnicy łącznikowi Fronteksu objęli lub nadal odgrywają wiodącą rolę w Maroku, Senegalu, Mołdawii i Turcji. Urzędnicy łącznikowi Europolu w Waszyngtonie objęli wiodącą rolę na forach takich jak Stowarzyszenie Urzędników Łącznikowych i Międzynarodowe Stowarzyszenie Organów Ścigania. Wśród członków sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji powszechnie dostrzeżono również pozytywny wkład urzędników łącznikowych z agencji UE do spraw wewnętrznych w koordynację sieci lokalnych i regionalnych pomimo ich niewielkiej liczby.

W krajach, do których ani Komisja, ani agencje UE nie oddelegowują urzędników łącznikowych ds. imigracji, koordynację sieci lokalnych i regionalnych ma zapewniać urzędnik łącznikowy państwa członkowskiego uzgodniony przez członków sieci lokalnej lub regionalnej. Niektóre państwa członkowskie, w tym Hiszpania, Niderlandy, Norwegia, Szwajcaria, Węgry i Włochy, zaczęły odgrywać wiodącą rolę w koordynacji lokalnych sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji. Ich liczba jest jednak nadal niewielka. Członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, którzy stwierdzili, że nie objęli wiodącej roli w sieciach lokalnych lub regionalnych, w większości uzasadnili to obciążeniem pracą i wyjaśnili, że przejęcie wiodącej roli mogłoby potencjalnie zakłócić wykonywanie innych obowiązków urzędnika łącznikowego ds. imigracji ze względu na szersze obowiązki operacyjne lub ogólne obciążenie pracą.

3.3 Wkład urzędników łącznikowych ds. imigracji w tworzenie europejskiego obrazu sytuacji

W celu skuteczniejszego reagowania na priorytety UE w rozporządzeniu w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji podkreślono, że „niezbędne jest zapewnienie, aby znajomość tematu i wiedza urzędników łącznikowych ds. imigracji przyczyniała się w pełni do stworzenia kompleksowego obrazu sytuacji w państwach trzecich” ([30]).

EMLO wnoszą wkład w różne fora, w tym w realizowany przez Radę mechanizm koordynacji operacyjnej działań w zakresie zewnętrznego wymiaru migracji (MOCADEM) oraz w ramach planu gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego. Oczekuje się również, że EMLO będą sporządzać comiesięczne i doraźne sprawozdania, które będą wykorzystane w sprawozdaniach ze zintegrowanej orientacji i analizy sytuacyjnej (ISAA) oraz do celów spotkań dotyczących planu gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego, a także będą publikowane na stronie internetowej dotyczącej mechanizmu reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych (IPCR).

([29]) Armenia, Bangladesz, Egipt, Etiopia, Gambia i Turcja. Oddelegowanie EMLO do Nigru i Sudanu jest obecnie wstrzymane. Urzędnik łącznikowy Fronteksu oddelegowany do Turcji zajmuje się koordynacją funkcjonowania lokalnej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji.
([30]) Motyw 7 rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji.

Poza składaniem sprawozdań właściwym organom krajowym przez urzędników łącznikowych ds. imigracji z państw członkowskich, w art. 9 rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji zobowiązano ich do wymiany informacji w całej UE za pośrednictwem bezpiecznej internetowej platformy wymiany informacji. W tym celu Komisja wykorzystała istniejącą platformę systemu wymiany informacji Europejskiej Sieci Migracyjnej (EMN-IES), która ma służyć jako narzędzie wymiany informacji w sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, w tym do celów administracyjnych związanych z tą siecią ([31]).

Dotychczas bardzo niewielu członków sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji zarejestrowało się na platformie EMN-IES, a jeszcze mniej korzysta z niej do celów wymiany informacji. Wszyscy członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji potwierdzili, że korzystają z platformy w bardzo ograniczonym zakresie, o ile w ogóle z niej korzystają. Wyzwania i przeszkody, które przywołano jako przyczyny niskiego poziomu wykorzystania platformy EMN-IES, obejmowały niezadowalające doświadczenie użytkownika, brak standaryzacji w wymianie informacji, konieczność uzyskania uprzedniej zgody organów centralnych przed zamieszczeniem informacji oraz brak znajomości platformy i odpowiednich informacji na niej. Ponadto, pomimo przepisów rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, niektórzy członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji wskazali również na przeszkody prawne, które uniemożliwiały im skuteczne korzystanie z platformy ESM-IES.

Jedynie niewielka liczba urzędników łącznikowych ds. imigracji oddelegowanych przez członków sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji jest podłączona do aplikacji sieci bezpiecznej wymiany informacji (SIENA) Europolu, mimo że dwuletni program prac sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji wymaga stworzenia projektu pilotażowego w celu połączenia urzędników łącznikowych ds. imigracji oddelegowanych do państw trzecich przez organy ścigania. Europol z zadowoleniem przyjąłby lepszą łączność urzędników łącznikowych ds. imigracji z aplikacją SIENA i podkreślił, że aktywne składanie przez urzędników łącznikowych ds. imigracji sprawozdań Europolowi poprawiłoby przepływ informacji na temat przemytu migrantów i powiązanych przestępstw, a to z kolei przyczyniłoby się do uzyskania dokładniejszego obrazu wywiadowczego w czasie rzeczywistym i wspierałoby oddolne i w większym stopniu oparte na danych podejście do rozbijania siatek przestępczych. Rozporządzenie w sprawie Europolu, ostatnio zmienione rozporządzeniem (UE) 2025/2611 ([32]), zobowiązuje państwa członkowskie do podłączenia swoich urzędników łącznikowych ds. imigracji do aplikacji SIENA w celu

([31]) Art. 9 stanowi, że informacje wymieniane za pośrednictwem platformy muszą obejmować między innymi dwuletnie programy prac sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, uaktualniony wykaz członków Rady Sterującej, uaktualniony wykaz zawierający dane kontaktowe urzędników łącznikowych ds. imigracji oddelegowanych do państw trzecich oraz istotne dokumenty związane z działaniami i decyzjami Rady Sterującej. Art. 9 stanowi również, że z wyjątkiem informacji na temat oddelegowanych urzędników łącznikowych ds. imigracji i członków Rady Sterującej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji informacje przekazywane za pośrednictwem bezpiecznej internetowej platformy wymiany informacji nie mogą zawierać danych osobowych ani łącz, poprzez które takie dane osobowe są bezpośrednio lub pośrednio dostępne.

([32]) Rozporządzenie (UE) 2025/2611 w sprawie zwiększenia zdolności Europolu w zakresie wsparcia i zacieśnienia współpracy policyjnej w celu zapobiegania przemytowi migrantów i handlowi ludźmi oraz zwalczania tych zjawisk. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32025R2611.

przekazywania odpowiednich informacji Europolowi bezpośrednio lub za pośrednictwem właściwych organów krajowych ([33]).

W szczególności w przypadku EURLO Frontex podkreślił, że chociaż aplikacja zarządzania migracją nieuregulowaną (IRMA) umożliwia wymianę informacji związanych z powrotami, EURLO nie mają dostępu do systemów umożliwiających wymianę innych rodzajów informacji operacyjnych, w tym informacji na potrzeby budowania orientacji sytuacyjnej. Na przykład ani EURLO, ani urzędnicy łącznikowi Fronteksu nie mają dostępu do europejskiego systemu nadzorowania granic (Eurosur).

Członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji wielokrotnie apelowali o wprowadzenie ustrukturyzowanych ram komunikacji i odpowiednich narzędzi w celu zwiększenia skuteczności bezpiecznej wymiany danych jako sposobu na poprawę wdrażania rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji.

3.4 Wkład sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji w zarządzanie migracjami

Członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji powszechnie uznali pozytywny wkład sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji w zarządzanie migracjami. W szczególności podkreślili ważną rolę sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji w gromadzeniu i wymianie istotnych informacji operacyjnych i strategicznych, w tym na temat tendencji na różnych szlakach migracyjnych, metod działania przemytników migrantów i pojawiających się zagrożeń. Zwrócili ponadto uwagę, że terminowe dostarczanie przez urzędników łącznikowych ds. imigracji wiarygodnych i użytecznych informacji z terenu ma kluczowe znaczenie dla orientacji sytuacyjnej, analizy ryzyka i świadomego podejmowania decyzji.

Z operacyjnego punktu widzenia wysoko ceniona jest również rola urzędników łącznikowych ds. imigracji w dziedzinie powrotów. Urzędnicy łącznikowi ds. imigracji, a w szczególności EURLO, promują dialog i współpracę, w tym poprzez programy budowania zdolności i wspieranie wysiłków na rzecz identyfikacji osób powracających. Ułatwiają również operacje powrotowe i pomagają w monitorowaniu lokalnych partnerów w zakresie reintegracji w ramach europejskiego programu reintegracji (EURP).

Urzędnicy łącznikowi odgrywają również kluczową rolę w działaniach członków sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji na rzecz zwalczania przemytu migrantów. Urzędnicy łącznikowi wnoszą różnego rodzaju wkład – od identyfikacji szlaków przemytu i pojawiających się tendencji po wykrywanie fałszywych dokumentów i podejrzanych schematów podróży. Inne rodzaje takiego wkładu to między innymi doradzanie liniom lotniczym w portach lotniczych oraz współpraca na miejscu w zakresie dochodzeń i operacji mających na celu rozbijanie zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się przemytem migrantów i handlem ludźmi. Uznaje się ponadto, że urzędnicy łącznikowi ds. imigracji wnoszą cenny wkład we wspieranie lokalnej współpracy schengeńskiej

([33]) Rozporządzenie w sprawie Europolu stanowi ponadto, że jeżeli urzędnik łącznikowy ds. imigracji nie może być podłączony do aplikacji SIENA z przyczyn prawnych, organizacyjnych lub technicznych, musi on przekazać właściwemu organowi krajowemu odpowiednie informacje innymi bezpiecznymi kanałami.

i organów konsularnych w rozpatrywaniu wniosków wizowych, w szczególności pomagają w wykrywaniu fałszywych dokumentów.

Ogólnie rzecz biorąc, członkowie sieci postrzegali urzędników łącznikowych ds. imigracji jako „niezbędny pomost łączący z władzami krajów partnerskich", który pomaga budować kluczową codzienną współpracę z partnerami w krajach przyjmujących, a także relacje oparte na zaufaniu, które stanowią podstawę skutecznej współpracy i umożliwiają szybkie i pragmatyczne rozwiązywanie problemów. Współpraca i koordynacja w ramach sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji jest jednak czasem niespójna i w dużym stopniu uzależniona od osobistego zaangażowania i przywództwa koordynatorów sieci.

4. Wykonywanie obowiązków przez Radę Sterującą

4.1 Ustanowienie i funkcjonowanie Rady Sterującej

W art. 7 rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji ustanowiono Radę Sterującą sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, której przewodniczy Komisja. W okresie od czerwca 2019 r., kiedy przyjęto rozporządzenie w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, do grudnia 2025 r. zwołano dwanaście posiedzeń Rady Sterującej, albo w formie udziału osobistego, albo online. 4 października 2019 r. Rada Sterująca przyjęła swój regulamin wewnętrzny zgodnie z wymogami art. 8 rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji.

Oczekuje się, że oprócz wykonywania zadań administracyjnych jako organ zarządzający siecią urzędników łącznikowych ds. imigracji Rada Sterująca, która odzwierciedla podejście „Drużyna Europy" w społeczności oddelegowanych urzędników łącznikowych ds. imigracji, zapewni strategiczne kierownictwo we wdrażaniu rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, a tym samym we wdrażaniu podejścia „Drużyna Europy" w terenie.

Działania wchodzące w zakres odpowiedzialności Rady Sterującej, takie jak identyfikacja luk w delegowaniu, ocena możliwości oddelegowania dodatkowych urzędników łącznikowych ds. imigracji oraz uzgodnienie doraźnych działań lokalnych i regionalnych sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, wymagają od Rady Sterującej nadania strategicznego impulsu. Do tej pory jednak Rada Sterująca polegała niemal całkowicie na kierownictwie Komisji, a inni członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji nie wykorzystali jeszcze w pełni potencjału Rady Sterującej, na przykład w celu wskazania priorytetowych państw trzecich do wspólnego oddelegowania lub w celu terminowego proponowania projektów lub posiedzeń operacyjnych urzędników łącznikowych ds. imigracji.

W art. 7 rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji zobowiązano również przewodniczącego Rady Sterującej do zapewniania, aby wspólne uzgodnione działania były spójne i skoordynowane z odpowiednimi instrumentami i strukturami unijnymi oraz odzwierciedlały priorytety Unii w obszarze migracji. Chociaż działania zawarte w dwuletnim programie prac są zgodne z priorytetami UE, koordynacja z odpowiednimi grupami roboczymi Rady była jak dotąd ograniczona.

4.2 Realizacja dwuletniego programu prac

W art. 8 rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji Radzie Sterującej powierzono zadanie ustalania priorytetów i planowania działań w dwuletnim programie prac. 7 grudnia 2020 r. przyjęto dwuletni program prac europejskiej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji na lata 2021–2022, w którym określono trzy priorytety: (i) zapobieganie nielegalnej migracji i zwalczanie przemytu, (ii) wspieranie unijnej polityki powrotowej oraz (iii) wspieranie propagowania legalnych dróg migracji do UE. W ramach każdego z trzech priorytetów określono szereg działań ([34]), które mają zostać zrealizowane przy wsparciu finansowym z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na rzecz granic i wiz (2014–2020) ([35]).

Na tej podstawie członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji mogą zaproponować przejęcie inicjatywy w realizacji projektu. Od czasu przyjęcia rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji wszystkim 10 projektom przyznano wsparcie w wysokości około 8,5 mln EUR na realizację trzech priorytetów określonych w dwuletnim programie prac. Tylko cztery państwa członkowskie – Francja, Niemcy, Polska i Hiszpania ([36]) – przejęły inicjatywę w realizacji projektu. Członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji podali szereg powodów, dla których nie skorzystali z dostępnych funduszy, takich jak niewystarczające zasoby ludzkie, zwłaszcza w zakresie zarządzania projektami, niskie pułapy finansowania, dostęp do innych źródeł finansowania unijnego oraz prace operacyjne mające pierwszeństwo przed projektami.

Przyjęty, a następnie zmieniony dwuletni program prac nadal uznaje się za ważny. Rada Sterująca przeniosła zatem dwuletni program prac na kolejne lata. W związku z tym w dniu przyjęcia niniejszego sprawozdania nadal obowiązywał program prac europejskiej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji na lata 2021–2022.

4.3 Budowanie zdolności sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji

Art. 8 stanowi, że Rada Sterująca musi wspierać i budować zdolności operacyjne urzędników łącznikowych ds. imigracji, m.in. przez opracowanie dodatkowych i nieobowiązkowych wspólnych podstawowych programów nauczania, szkoleń przed oddelegowaniem oraz wytycznych dotyczących przestrzegania praw podstawowych

([34]) Dla priorytetu nr 1: budowanie zdolności organów i innych zainteresowanych stron w państwach trzecich; wspieranie organów konsularnych w dziedzinie fałszowania dokumentów związanych z wnioskami wizowymi; współpraca ze wspólnymi partnerstwami operacyjnymi i innymi projektami mającymi na celu zapobieganie przemytowi migrantów i handlowi ludźmi oraz zwalczanie tych zjawisk; utrzymywanie wspólnych urzędników łącznikowych w portach lotniczych; stworzenie projektu pilotażowego dotyczącego podłączenia do aplikacji SIENA w państwach trzecich; wspieranie komunikacji na temat ETIAS w państwach trzecich. Dla priorytetu nr 2: budowanie zdolności organów i innych zainteresowanych stron w państwach trzecich; wspieranie zadań urzędników łącznikowych ds. imigracji związanych z powrotami i readmisją w państwach trzecich. Dla priorytetu nr 3: budowanie zdolności organów i innych zainteresowanych stron w państwach trzecich; wspieranie legalnych dróg migracji do UE.

([35]) 30 lipca 2021 r. zmieniono dwuletni program prac, aby umożliwić 1) finansowanie projektów związanych z urzędnikami łącznikowymi ds. imigracji z Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (IZGW); 2) rozszerzenie kryteriów kwalifikowalności dla beneficjentów dotacji bezpośrednich; 3) zapewnienie wszystkim państwom członkowskim możliwości ubiegania się o dotacje bezpośrednie na realizację projektów w ramach trzech priorytetów programu prac; 4) wyjaśnienie, że finansowanie jest również dostępne na realizację działań horyzontalnych.

([36]) Niderlandy, Norwegia i Polska wspierały również realizację projektów jako partnerzy drugorzędni.

w ramach ich działalności ze szczególnym uwzględnieniem osób wymagających szczególnego traktowania.

Chociaż większość członków sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji poparła pomysł opracowania i zaoferowania wspólnego programu szkoleń urzędników łącznikowych ds. imigracji w zakresie zagadnień związanych z UE, nie podjęto jeszcze konkretnych kroków w tym kierunku. Kilka państw członkowskich podkreśliło, że wspólny program szkoleń zapewniłby jednolitą bazę wiedzy, zwiększyłby zrozumienie priorytetów UE, pomógłby dostosować cele, wzmocniłby ustalone procedury komunikacji oraz wymiany informacji, poglądów i najlepszych praktyk, a tym samym zwiększyłby skuteczność urzędników łącznikowych ds. imigracji dzięki podejściu „Drużyna Europy", jak przewidziano w rozporządzeniu w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji. Większość członków sieci wyraziła przekonanie, że wspólny program szkoleń zapewniłby większą spójność w sposobie stosowania prawa i polityki UE przez zapewnienie bardziej jednolitej interpretacji i stosowania przepisów, zapobieganie rozbieżnym podejściom oraz zacieśnienie współpracy między członkami sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji.

W art. 8 wzywa się również do zwiększenia zdolności sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji przez organizację wspólnych seminariów obejmujących pełen zakres zadań związanych z zarządzaniem migracjami. Od czasu przyjęcia rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji w ramach tej sieci zorganizowano jedno regionalne wydarzenie związane z urzędnikami łącznikowymi, a mianowicie regionalne posiedzenie europejskiej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji poświęcone przeciwdziałaniu przemytowi migrantów i wdrażaniu partnerstwa operacyjnego z Bałkanami Zachodnimi na rzecz zwalczania przemytu, które odbyło się w Tiranie (Albania) w dniach 28–29 marca 2023 r. Innym wysoko cenionym regionalnym wydarzeniem związanym z urzędnikami łącznikowymi ds. imigracji – choć formalnie nie organizowanym w ramach sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji – jest doroczne posiedzenie urzędników łącznikowych ds. imigracji Wspólnoty Wywiadowczej Afryka-Frontex.

Członkowie sieci podkreślili znaczenie posiedzeń urzędników łącznikowych ds. imigracji. Sieć urzędników łącznikowych ds. imigracji jest przede wszystkim wspólnotą praktyków. Istnieje duże zainteresowanie organizowaniem spotkań osobistych, nie tylko na szczeblu lokalnym, ale również regionalnym, aby umożliwić bezpośrednie kontakty szerszej społeczności, w tym urzędników łącznikowych z państw o zbieżnych poglądach.

5. Wnioski i dalsze działania

5.1 Wnioski

Poczyniono postępy w realizacji celów polegających na poprawie współpracy i koordynacji między urzędnikami łącznikowymi ds. imigracji oraz zapewnieniu, aby urzędnicy łącznikowi ds. imigracji w większym stopniu przyczyniali się do funkcjonowania europejskiej sieci urzędników łącznikowych.

Lokalne sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji są generalnie aktywne, uczestnictwo w nich jest dobrze ugruntowane i uznaje się ich wartość dodaną, w szczególności w zakresie wymiany informacji. Państwa członkowskie nadal oddelegowują urzędników

łącznikowych ds. imigracji do pracy przede wszystkim nad zadaniami związanymi z nielegalną migracją i powrotami, chociaż coraz częściej powierza się im również zadania związane z legalną migracją. W kilku jurysdykcjach urzędnicy łącznikowi ds. imigracji byli ściśle zaangażowani w lokalną współpracę w ramach układu z Schengen i pomagali konsulatom w zakresie doradztwa dotyczącego profili ryzyka oraz wykrywania fałszywych wniosków wizowych. Członkowie sieci powszechnie uznają rolę urzędników łącznikowych ds. imigracji z Komisji i agencji UE do spraw wewnętrznych, a także europejskich urzędników łącznikowych ds. powrotów oddelegowanych przez państwa członkowskie, we wspieraniu pozytywnej dynamiki w sieciach lokalnych i regionalnych. W rezultacie członkowie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji szeroko popierają oddelegowanie dodatkowych urzędników łącznikowych ds. imigracji w celu wzmocnienia dynamiki współpracy w państwach przyjmujących oraz podejścia „Drużyna Europy" w ramach sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji. Dla Rady Sterującej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji wyrażano uznanie ze względu na wartość dodaną, jaką wnosi jako organ zarządzający, w szczególności w postaci dwuletniego programu prac i działań priorytetowych.

Niemniej jednak wykorzystanie pełnego potencjału sieci, w tym umożliwienie jej wnoszenia kompleksowego wkładu w realizację podejścia uwzględniającego całe szlaki migracyjne, nadal wiąże się z szeregiem wyzwań.

Chociaż oddelegowanie urzędników łącznikowych ds. imigracji przez Europol, Frontex i Komisję, a także europejskich urzędników łącznikowych ds. powrotów przez państwa członkowskie pomaga we wspieraniu podejścia „Drużyna Europy" w ramach sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, państwa członkowskie nadal w dużej mierze decydują i oceniają, czy należy oddelegować urzędników łącznikowych ds. imigracji na podstawie krajowych interesów strategicznych i operacyjnych, tj. bez uwzględnienia podejścia „Drużyna Europy". Ponadto dalszą fragmentację ujawniają niespójności w zakresie dostępu członków sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji do unijnych wielkoskalowych systemów informacyjnych.

Na poziomie operacyjnym interakcje między urzędnikami łącznikowymi ds. imigracji ograniczały się w dużej mierze do spotkań osobistych i wymiany informacji za pośrednictwem aplikacji do komunikacji ze względu na brak łatwych w obsłudze mechanizmów lub narzędzi wymiany informacji w społecznościach lokalnych, regionalnych i szerszych społecznościach urzędników łącznikowych ds. imigracji. Koordynacja między lokalnymi sieciami urzędników łącznikowych ds. imigracji a lokalną współpracą schengeńską często wynikała z podejmowania inicjatywy przez indywidualnych urzędników łącznikowych, a nie z kultury zorganizowanych kontaktów między lokalnym koordynatorem sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji a korespondentem ds. lokalnej współpracy schengeńskiej w delegaturze UE.

W przypadkach, w których ani Komisja, ani agencje UE do spraw wewnętrznych nie oddelegowują urzędników łącznikowych ds. imigracji, często wydaje się, że działania sieci lokalnych i regionalnych zależą od indywidualnego podejścia urzędników łącznikowych państw członkowskich. W rezultacie prawie wszyscy członkowie sieci uważają, że zwiększenie liczby europejskich urzędników łącznikowych ds. migracji i urzędników łącznikowych Fronteksu oddelegowanych do państw trzecich przyniosłoby znaczne

korzyści ze względu na ich wiodącą rolę w koordynacji lokalnych i regionalnych sieci. Członkowie sieci podkreślili też, że oddelegowanie urzędników łącznikowych ds. imigracji przez Komisję i agencje UE do spraw wewnętrznych może poprawić skuteczność operacyjną i współpracę dzięki zwiększonej koordynacji ([37]).

Poza codzienną wymianą między urzędnikami łącznikowymi ds. imigracji na szczeblu lokalnym informacje były w dużej mierze wymieniane za pośrednictwem kanałów krajowych ze względu na brak odpowiedniej struktury do tego celu. Problemy techniczne i projektowe związane z platformą wymiany informacji EMN-IES, a także ograniczenia stwarzane przez organy państw członkowskich uniemożliwiały szerszą wymianę informacji. Ponadto ze względu na bardzo niewielką liczbę urzędników łącznikowych podłączonych do aplikacji SIENA wymiana informacji z Europolem była utrudniona, a brak odpowiedniego kanału i ram prawnych do wymiany informacji dotyczących orientacji sytuacyjnej z Fronteksem ograniczał zdolność urzędników łącznikowych do wymiany danych z Fronteksem, a tym samym wsparcia UE w tworzeniu obrazu sytuacji w strefie przedgranicznej. Ponieważ regionalne wydarzenia z udziałem urzędników łącznikowych ds. imigracji odbywają się rzadko, uniemożliwia to szerszy przepływ informacji i ogranicza zdolność sieci do pomocy w tworzeniu kompleksowego obrazu sytuacji w państwach trzecich.

Na szczeblu instytucjonalnym poczyniono ograniczone postępy, a w niektórych przypadkach nie poczyniono żadnych postępów w realizacji niektórych zadań Rady Sterującej określonych w rozporządzeniu w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, które przyczyniają się do wspierania podejścia „Drużyna Europy". Obejmują one organizację regionalnych wydarzeń z udziałem urzędników łącznikowych ds. imigracji oraz opracowanie wspólnego podstawowego programu szkoleń dla nich. Brak zaangażowania ze strony członków sieci oraz niewystarczające powiązania z innymi forami UE uniemożliwiły Radzie Sterującej maksymalizację jej potencjału jako podmiotu strategicznego, a tym samym nie pozwoliły wprowadzić prawdziwego podejścia „Drużyna Europy" do sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji ani skutecznie wdrożyć podejścia uwzględniającego całe szlaki migracyjne do zarządzania migracjami w UE.

W przypadkach, w których w sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji zaobserwowano podejście „Drużyna Europy", było ono w dużej mierze efektem działań urzędników oddelegowanych przez Komisję i agencje UE do spraw wewnętrznych w ramach lokalnych sieci lub przez samą Komisję, jako przewodniczącego Rady Sterującej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji. Silniejsze podejście „Drużyna Europy" oraz zaangażowanie Rady Sterującej mają kluczowe znaczenie dla wykorzystania pełnego potencjału rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji w terenie oraz dla wzmocnienia pozycji sieci, tak aby stała się kluczowym narzędziem wdrażania Światowego Sojuszu na rzecz Przeciwdziałania Przemytowi Migrantów.

([37]) Sytuację tę dodatkowo wzmacnia Europol, który uważa sprawozdania europejskich urzędników łącznikowych ds. migracji za cenne źródło informacji dla Europejskiego Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów (ECAMS) Europolu, stanowiące zarówno podstawę jego ocen strategicznych, jak i pomoc w identyfikowaniu luk w danych wywiadowczych i poprawie jego orientacji sytuacyjnej, co prowadzi do bardziej kompleksowego zrozumienia przemytu migrantów i innych form poważnej przestępczości zorganizowanej ułatwiających ten proceder lub z nim powiązanych.

5.2 Kolejne kroki

Od czasu przyjęcia rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji w 2019 r. sytuacja w zakresie polityki migracyjnej znacznie się zmieniła. Migracja jest dla UE priorytetem politycznym związanym m.in. z bezpieczeństwem wewnętrznym i konkurencyjnością gospodarczą. Pojawiają się wyraźne sygnały, że urzędnicy łącznikowi ds. imigracji powinni odgrywać większą rolę w zarządzaniu migracjami w UE, że dyplomacja migracyjna powinna być bardziej skoordynowana i asertywna oraz że należy w pełni wykorzystać potencjał podejścia „Drużyna Europy" w terenie w celu wdrożenia paktu o migracji i azylu oraz jego kompleksowego podejścia do zarządzania migracjami we współpracy z państwami trzecimi. Kluczowe inicjatywy w tym zakresie obejmują Światowy Sojusz na rzecz Przeciwdziałania Przemytowi Migrantów, z większą rolą odgrywaną przez Europol; unijną pulę talentów i europejskie biura prawne na rzecz wspierania mobilności talentów oraz zwiększenia liczby powrotów i readmisji; europejską strategię zarządzania azylem i migracją oraz strategię wizową UE.

W związku z powyższym, aby przyspieszyć wdrażanie rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji w tym zmieniającym się krajobrazie politycznym, konieczne są następujące kroki w celu zwiększenia wpływu operacyjnego zarówno sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji – w zarządzaniu migracjami w UE – jak i Światowego Sojuszu na rzecz Przeciwdziałania Przemytowi Migrantów:

Podejście uwzględniające całe szlaki migracyjne

1. rozszerzenie zakresu działania urzędników łącznikowych ds. imigracji oddelegowanych przez Komisję i agencje UE do spraw wewnętrznych do kluczowych krajów położonych wzdłuż szlaków migracyjnych, w tym przez wykorzystanie Rady Sterującej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji do identyfikowania luk w delegowaniu, zachęcanie do wspólnego delegowania i finansowe wspieranie tego procesu, a także zwiększenie finansowania na rzecz delegowania europejskich urzędników łącznikowych ds. migracji;
2. zwiększenie zaangażowania urzędników łącznikowych ds. imigracji w pełne spektrum zadań związanych z migracją, jak określono w rozporządzeniu w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, w tym w zwalczanie przemytu migrantów i handlu ludźmi, wspieranie powrotów, readmisji i reintegracji oraz ułatwianie procedur legalnej migracji (np. poprzez lokalną współpracę schengeńską) i skutecznego dostępu do ochrony międzynarodowej;
3. ułatwianie operacyjnych posiedzeń urzędników łącznikowych ds. imigracji poświęconych priorytetowym szlakom migracyjnym i państwom trzecim w celu zwiększenia wymiany informacji, lepszego zrozumienia dynamiki migracji i metod działania siatek przemytniczych oraz opracowania dostosowanych do potrzeb środków zaradczych;

Wymiana informacji i budowanie wiedzy

4. zachęcanie państw członkowskich do podłączenia urzędników łącznikowych ds. imigracji do aplikacji SIENA i wspieranie ich w tym zakresie, aby usprawnić wymianę informacji, a tym samym wspierać wdrażanie rozporządzenia (UE) 2025/2611;

5. promowanie stałej koordynacji i wymiany informacji między urzędnikami łącznikowymi, delegaturami UE i misjami WPBiO w terenie (zwłaszcza gdy misje te mają zakres obowiązków związany z imigracją);

6. działania na rzecz zapewnienia społeczności urzędników łącznikowych ds. imigracji łatwych w obsłudze narzędzi wymiany informacji w celu poprawy współpracy operacyjnej i wymiany danych;

7. zachęcanie urzędników łącznikowych ds. imigracji do wnoszenia wkładu w działania w zakresie wczesnego ostrzegania do celów migracyjnych w ramach projektu dotyczącego orientacji sytuacyjnej, wczesnego ostrzegania i prognozowania (SAEWF) ([38]), aby wspierać planowanie zarządzania migracjami i działania operacyjne UE i państw członkowskich;

8. opracowanie wspólnego podstawowego programu szkoleń dla urzędników łącznikowych ds. imigracji we współpracy z Radą Sterującą sieci w celu ujednolicenia wiedzy na temat rozporządzenia w sprawie sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, kluczowych obszarów polityki UE w zakresie zarządzania migracjami oraz unijnej dyplomacji migracyjnej w całej społeczności sieci urzędników łącznikowych;

Rada Sterująca sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji

9. poprawa koordynacji między przewodniczącym Rady Sterującej a prezydencją Rady w celu dostosowania inicjatyw sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji do odpowiednich grup roboczych Rady (np. Grupy Roboczej ds. Zewnętrznych Aspektów Azylu i Migracji, mechanizmu koordynacji operacyjnej działań w zakresie zewnętrznego wymiaru migracji (MOCADEM) itp.);

10. zachęcanie – bez uszczerbku dla przepisów rozporządzenia – państw członkowskich sprawujących prezydencję w Radzie do odgrywania aktywnej roli w Radzie Sterującej sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji, w ścisłej koordynacji i pod przewodnictwem Komisji;

11. opracowanie nowego dwuletniego programu prac sieci urzędników łącznikowych ds. imigracji uwzględniającego powyższe kolejne kroki w celu ukierunkowania przyszłych priorytetów operacyjnych.

([38]) Realizowany przez Komisję Europejską projekt dotyczący orientacji sytuacyjnej, wczesnego ostrzegania i prognozowania (SAEWF) jest niedawną inicjatywą, która uzupełnia unijny mechanizm gotowości i zarządzania kryzysami związanymi z migracją („plan gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego”). W ramach tego projektu wkład europejskich urzędników łącznikowych ds. migracji w pilotażową analizę sytuacji już wywarł korzystny wpływ na rozwój działań w zakresie wczesnego ostrzegania do celów migracyjnych.