EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 15.10.2026
COM(2026) 551 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toepassing van Verordening (EU) 2019/1240 van 20 juni 2019 betreffende de oprichting van een Europees netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen

1. Inleiding

1.1 Beleidscontext

Het Europees netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen (het "ILO-netwerk") is de gemeenschap van verbindingsfunctionarissen die door de lidstaten, met de Schengenruimte geassocieerde landen, EU-agentschappen voor binnenlandse zaken([1]) en de Europese Commissie ("leden van het ILO-netwerk") zijn gedetacheerd in derde landen om voltijds of deeltijds te werken aan taken op het gebied van immigratie. Het algemene doel van het ILO-netwerk is om optimale samenwerking en coördinatie te waarborgen tussen immigratieverbindingsfunctionarissen (ILO's) ten behoeve van het migratiebeleid van de EU.

Het ILO-netwerk, dat in 2004 werd opgericht bij Verordening (EG) nr. 377/2004 van de Raad([2]), werd versterkt door Verordening (EU) 2019/1240 betreffende de oprichting van een Europees netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen ("de verordening betreffende het ILO-netwerk")([3]).

Met de verordening betreffende het ILO-netwerk wordt beoogd het ILO-netwerk te moderniseren en versterken zodat het een effectievere rol kan spelen in het migratiebeheer van de EU, onder meer door binnen het netwerk een Team Europa-aanpak te bevorderen. Bij de verordening werd de definitie van het begrip "immigratieverbindingsfunctionaris" verbreed en werden andere innovatieve aspecten ingevoerd, zoals een nieuwe stuurgroep van het ILO-netwerk([4]) en een grotere rol voor de door de Commissie en EU-agentschappen voor binnenlandse zaken ingezette verbindingsfunctionarissen. De verordening heeft de rol van ILO's bij de verzameling en uitwisseling van informatie versterkt, onder meer door het opzetten van een beveiligd op internet gebaseerd platform voor informatie-uitwisseling, en heeft het toepassingsgebied van het ILO-netwerk uitgebreid tot het volledige spectrum van taken op het gebied van migratiebeheer.

De verordening betreffende het ILO-netwerk is een essentieel onderdeel van de integrale aanpak van migratiebeheer van de EU in het kader van het migratie- en asielpact ("het pact"), dat op 12 juni 2026 in werking is getreden([5]). Het ILO-netwerk speelt een sleutelrol bij de integratie van migratie in internationale partnerschappen, wat een hoeksteen van het pact is. ILO's, die ter plaatse zijn en dagelijks met lokale autoriteiten samenwerken aan het volledige spectrum van taken op het gebied van migratiebeheer, zijn dan ook van cruciaal belang voor de samenwerking met derde landen op het gebied van migratie.

([1]) Het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol), het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) en het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA).

([2]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0377.

([3]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1240.

([4]) De stuurgroep van het ILO-netwerk bestaat uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat, twee vertegenwoordigers van de Commissie, een vertegenwoordiger van het Europees Grens- en kustwachtagentschap, een vertegenwoordiger van het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en een vertegenwoordiger van het Asielagentschap van de Europese Unie. Landen die betrokken zijn bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis nemen deel aan de werkzaamheden van de stuurgroep en wijzen elk een vertegenwoordiger zonder stemrecht aan als lid. Zij mogen zich uitspreken over alle door de stuurgroep besproken kwesties en genomen besluiten.

([5]) https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_nl.

In de strategie voor asiel- en migratiebeheer die in januari 2026 in het kader van het pact is vastgesteld, wordt eraan herinnerd dat de Commissie leunt op het ILO-netwerk als een van haar partners om migrantensmokkel langs de routes te bestrijden en om de landen langs de routes te helpen om zich voor te bereiden([6]). Als zodanig speelt het ILO-netwerk een sleutelrol bij de uitvoering van de wereldwijde alliantie tegen migrantensmokkel([7]) — met name bij de "volledige-routeaanpak" die wordt voorgesteld in de gezamenlijke verklaring van deze alliantie van december 2025([8]) — onder meer door de verzameling en uitwisseling van gegevens over situationeel bewustzijn in verband met migrantensmokkel te verbeteren en gezamenlijke rechtshandhavingsonderzoeken en operationele samenwerking met partnerlanden te bevorderen.

Het ILO-netwerk helpt ook bij de uitvoering van het volledige scala aan beleids- en rechtsinstrumenten van de EU op het gebied van migratiebeheer, waaronder het nieuwe EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025)([9]), de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel (2021-2025)([10]), de terugkeerrichtlijn([11]), de EU-visumcode([12]), de EU-visumstrategie ([13]), de Eurosur-verordening([14]) en de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht([15]).

1.2 Doelstellingen van dit verslag en gebruikte methode ([16])

In dit verslag, dat is gebaseerd op informatie van de lidstaten, de met de Schengenruimte geassocieerde landen([17]) en de betrokken EU-agentschappen voor binnenlandse zaken([18]), wordt de balans opgemaakt van de wijze waarop de verordening tot dusver is uitgevoerd, worden de geboekte vooruitgang en de resterende werkzaamheden in kaart gebracht en geanalyseerd, en worden maatregelen voorgesteld om verder te gaan met de uitvoering ervan en zo de operationele impact van het ILO-netwerk te vergroten.

([6]) https://home-affairs.ec.europa.eu/european-asylum-and-migration-management-strategy_nl.
([7]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_23_6081. De drie pijlers van de wereldwijde alliantie zijn i) migrantensmokkel voorkomen, ii) migrantensmokkel aanpakken en iii) alternatieven voor migrantensmokkel.
([8]) https://home-affairs.ec.europa.eu/news/global-alliance-counter-migrant-smuggling-reinforces-its-commitments-its-second-conference-2025-12-11_nl.
([9]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0591.
([10]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0171.
([11]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115. Het netwerk zal ook een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de toekomstige terugkeerverordening, die naar verwachting zal worden vastgesteld in het laatste kwartaal van 2026. In de tekst van die verordening wordt gesproken over "verbindingsfunctionarissen van de Unie voor terugkeer", die deel moeten gaan uitmaken van het ILO-netwerk.
([12]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1155.
([13]) https://home-affairs.ec.europa.eu/eu-visa-strategy_nl.
([14]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1052.
([15]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896.
([16]) Overeenkomstig artikel 12 van de verordening betreffende het ILO-netwerk moet de Commissie vijf jaar na de vaststelling van de verordening aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de toepassing ervan. De verordening betreffende het ILO-netwerk is op 20 juni 2019 vastgesteld. De opstelling en goedkeuring van het uitvoeringsverslag werden zo gepland dat de publicatie ervan zou samenvallen met de publicatie van de strategie voor asiel- en migratiebeheer in januari 2026.
([17]) In dit verslag wordt met "lidstaten" verwezen naar zowel de EU-lidstaten als de met de Schengenruimte geassocieerde landen.
([18]) Op 28 juli 2025 is een vragenlijst verstuurd naar de leden van het ILO-netwerk.

Dit verslag dient tevens als input voor de vereenvoudigings- en uitvoeringsagenda van de Commissie. Dankzij de analyse van de uitvoering door de lidstaten van de verordening inzake het ILO-netwerk draagt het verslag bij aan een stresstest van de verordening om te waarborgen dat deze relevant, evenredig en geschikt blijft om de doelstellingen ervan op een kostenefficiënte wijze te verwezenlijken.

2. Inzet, rollen en taken van ILO's

2.1 Strategische en operationele overwegingen met betrekking tot de inzet van ILO's

Een ILO is een verbindingsfunctionaris die door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat, door de Commissie of door een EU-agentschap is aangewezen en in een ander land wordt ingezet om immigratiegerelateerde kwesties te behandelen, ook wanneer deze kwesties slechts een deel van zijn taken uitmaken.

Overeenkomstig de verordening betreffende het ILO-netwerk moeten ILO's zorgen voor een betere coördinatie en een optimaal gebruik van hun netwerk zodat doeltreffender kan worden ingespeeld op de prioriteiten van de EU, die uiteenlopen van het voorkomen en bestrijden van illegale migratie en de daarmee verband houdende grensoverschrijdende criminaliteit, het faciliteren van waardige en doeltreffende terugkeeroperaties, overnames en re-integratieactiviteiten, en het bijdragen aan een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de EU, tot het ondersteunen van het beheer van legale immigratie, onder meer op het gebied van internationale bescherming, hervestiging en integratiemaatregelen voorafgaand aan vertrek.

Wanneer lidstaten besluiten om ILO's in te zetten in derde landen, zijn deze besluiten grotendeels gebaseerd op beoordelingen van strategische nationale factoren en operationele prioriteiten. Bij deze beoordelingen wordt doorgaans gekeken naar factoren als i) illegale migratie die gevolgen heeft voor het land in kwestie, met inbegrip van zowel de huidige als de verwachte migratiestromen; ii) migrantensmokkel en mensenhandel in landen van herkomst of doorreis; iii) identiteits- en documentfraude; iv) risico's die zijn geconstateerd op lokale luchthavens; v) de noodzaak om onderzoeken naar migrantensmokkel en mensenhandel te ondersteunen; vi) samenwerking op het gebied van terugkeer, en vii) samenwerking op het gebied van grensbeheer.

Hongarije, Nederland en Portugal hebben aangegeven bij besluiten over de inzet van ILO's ook rekening te houden met taken die verband houden met legale migratie (bv. het ondersteunen van versnelde mechanismen voor legale arbeidsmobiliteit en de bestrijding van fraude in niet-asielgerelateerde migratieprocedures).

In België worden prioritaire derde landen gerangschikt op basis van een strategische analyse van een reeks criteria, waaronder de aanwezigheid van diasporagemeenschappen, handelsbetrekkingen, niveaus van criminele activiteit en de doeltreffendheid van bestaande officiële samenwerkingskanalen. België overweegt de inzet van

verbindingsfunctionarissen, onder wie ILO's, wanneer het van oordeel is dat in een derde land nauwe samenwerking vereist is om formele mechanismen aan te vullen. Op soortgelijke wijze worden in Duitsland besluiten over de inzet van ILO's gebaseerd op strategische en tactische beoordelingen, waarbij rekening wordt gehouden met migratietrends in derde landen, operationele taken en nationale strategische belangen.

Bilaterale overeenkomsten die de samenwerking tussen leden van het ILO-netwerk en ingezette ILO's enerzijds en gastlanden anderzijds faciliteren, zijn eveneens een belangrijke factor bij besluiten over de inzet van ILO's. Wanneer een dergelijke overeenkomst is gesloten, biedt deze een belangrijke basis voor de doeltreffende inzet van de ILO's. Ook wordt bij dit soort besluiten acht gegeven aan de veiligheidssituatie en de beschikbare middelen.

Tot slot hebben Letland, Slovenië en Zweden aangegeven dat het belangrijk is om bij de inzet van ILO's rekening te houden met bredere EU-belangen en -prioriteiten. In dit verband hebben momenteel acht landen([19]) met de steun van Frontex Europese verbindingsfunctionarissen voor terugkeer (EURLO's)([20]) ingezet om namens de EU op te treden in derde landen, waarbij een Team Europa-aanpak op het gebied van terugkeer wordt gehanteerd.

Europese migratieverbindingsfunctionarissen (EMLO's) vormen de kern van ILO-netwerken. Dit zijn specifieke ILO's die de Commissie (DG HOME)([21]) sinds 2015 inzet om de belangen van de EU op het gebied van migratie te coördineren en behartigen. Met de inzet van EMLO's wordt beoogd de impact van EU-maatregelen op het migratiebeheer in partnerlanden te maximaliseren en belangrijke landen van herkomst en doorreis meer te betrekken. Hun taken bestaan onder meer uit het verzamelen van informatie over migratietrends, het bijdragen aan het situationeel bewustzijn en de prognoses van de EU, het ondersteunen van de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten van de EU en het faciliteren en ondersteunen van lokale en regionale ILO-netwerken. EMLO's worden momenteel ingezet in zeventien door de Commissie aangewezen prioritaire derde landen([22]).

Wat de inzet door EU-agentschappen betreft, worden momenteel Frontex-verbindingsfunctionarissen (FLO's) ingezet in zeven landen, van waaruit in totaal veertien partnerlanden worden bestreken([23]). Frontex kent prioriteit toe aan de inzet van

([19]) België, Estland, Finland, Frankrijk, Nederland, Noorwegen, Polen en Zweden.

([20]) Een EURLO is een gespecialiseerde verbindingsfunctionaris uit een lidstaat die door de EU wordt betaald en wordt ingezet in een derde land om de belangen van de Europese Unie op het gebied van terugkeer te behartigen door de identiteit van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen te verifiëren, bij te dragen aan capaciteitsopbouw op het gebied van terugkeer, de organisatie van gezamenlijke, door Frontex gecoördineerde terugkeeroperaties te ondersteunen en de uitvoering van re-integratieactiviteiten en bijstand na aankomst te faciliteren.

([21]) Europese migratieverbindingsfunctionarissen zijn momenteel de enige verbindingsfunctionarissen die door de Commissie worden ingezet.

([22]) De 17 prioritaire derde landen voor de inzet van EMLO's zijn: Armenië, Bangladesh, Egypte, Ethiopië, Gambia, Libanon, Mali, Marokko, Mauritanië, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Servië, Sudan, Tunesië en Turkije. De nieuwe landen van inzet werden geselecteerd op basis van de behoeften die zijn vastgesteld door de Groep externe aspecten van asiel en migratie.

([23]) Albanië (bestrijkt ook Noord-Macedonië en Kosovo*), Moldavië (bestrijkt ook Oekraïne, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan), Marokko, Pakistan, Senegal (bestrijkt ook Gambia en Mauritanië), Servië (bestrijkt ook Bosnië en Herzegovina en Montenegro) en Turkije.

verbindingsfunctionarissen in partnerlanden die volgens een risicoanalyse landen van herkomst of doorreis voor illegale migratie zijn. Ook worden landen in aanmerking genomen die relevant zijn voor terugkeeroperaties([24]). Europol roept op zijn beurt vooral verbindingsofficieren van de lidstaten en internationale partners bijeen op zijn hoofdkantoor en zet momenteel alleen verbindingsofficieren in bij Interpol en in Washington. Het Asielagentschap van de Europese Unie heeft nog geen ILO's ingezet.

2.2 Gezamenlijke inzet

Met het oog op de algemene doelstelling om samenwerking en coördinatie te waarborgen, wordt in de verordening betreffende het ILO-netwerk het belang onderstreept van gezamenlijke inzet. In het bijzonder wordt erin vermeld dat gezamenlijke inzet moet worden aangemoedigd om de operationele samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten te verbeteren en om tegemoet te komen aan de behoeften op EU-niveau, zoals vastgesteld door de stuurgroep. Overeenkomstig artikel 6 van de verordening betreffende het ILO-netwerk kunnen de leden van het ILO-netwerk bilateraal of multilateraal overeenkomen dat ILO's die door een lidstaat in een derde land of bij een internationale organisatie worden ingezet, ook hun belangen behartigen. In dergelijke gevallen kunnen de betrokken lidstaten financiële steun van de EU ontvangen.

De leden van het ILO-netwerk hebben nog geen gebruikgemaakt van deze mogelijkheid en wijzen in dit kader op diverse belemmeringen. Sommige lidstaten zijn van mening dat ILO's het best kunnen worden ingezet in overeenstemming met hun nationale prioriteiten op het gebied van migratie, met een accent op de regio's die voor hen van strategisch belang zijn. Andere lidstaten hebben gewezen op de gevoeligheid van gezamenlijke inzet, alsook op juridische problemen en procedurele voorwaarden. Beperkte capaciteit en middelen worden ook genoemd als factoren die gezamenlijke inzet in de weg staan.

2.3 Reikwijdte van het ILO-mandaat

In artikel 2 van de verordening betreffende het ILO-netwerk is bepaald dat verbindingsfunctionarissen moeten worden beschouwd als ILO's, ook als immigratiegerelateerde kwesties "slechts een deel van hun taken" uitmaken. Het ILO-netwerk bestaat derhalve zowel uit verbindingsfunctionarissen die uitsluitend worden ingezet voor immigratie, als uit verbindingsfunctionarissen voor wie immigratie een onderdeel van een breder takenpakket vormt.

Er is momenteel een gelijke verdeling tussen lidstaten die ervoor kiezen ILO's uitsluitend voor immigratiegerelateerde taken in te zetten en lidstaten waarvan de ingezette ILO's zich bezighouden met immigratie als een onderdeel van een breder scala aan verantwoordelijkheden. De lidstaten met grotere migratiestromen kenden doorgaans prioriteit toe aan de inzet van ILO's met uitsluitend immigratiegerelateerde taken, met als doel samenwerking op het gebied van migratie met belangrijke partnerlanden te bevorderen, in het bijzonder om illegale migratie terug te dringen en terugkeer te faciliteren. De lidstaten die taken op het gebied van immigratie hebben geïntegreerd in

([24]) In artikel 77, lid 4, van Verordening (EU) 2019/1896 betreffende de Europese grens- en kustwacht wordt eveneens de basis gelegd voor de inzet van Frontex-verbindingsfunctionarissen voor terugkeer. Tot nu toe zijn deze echter nog niet ingezet. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1896.

bredere mandaten, wezen daarentegen op de operationele flexibiliteit die dit biedt en op het feit dat hun middelen, met inbegrip van hun budgettaire middelen, beperkt zijn. Tot slot gaven sommige leden van het ILO-netwerk aan, afhankelijk van de strategische behoeften en de operationele context van de inzet in kwestie, gebruik te maken van een mix van zowel exclusieve als bredere mandaten.

2.4 Taken en bevoegdheden

De ILO's voeren hun taken uit binnen het kader van de verantwoordelijkheden die zijn vastgesteld door de autoriteiten die hen inzetten. De verordening betreffende het ILO-netwerk doet met name geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van de autoriteiten die ILO's inzetten om de omvang van de taken en de rapportagelijnen van hun respectieve ILO's vast te stellen en deze toe te wijzen.

In artikel 3 van de verordening betreffende het ILO-netwerk wordt een breed scala aan taken beschreven, met inbegrip van een hele reeks migratiegerelateerde taken. Volgens bijna alle leden van het ILO-netwerk zijn de belangrijkste verantwoordelijkheden van ILO's echter het verzamelen, uitwisselen en analyseren van informatie over migratietrends, in het bijzonder over illegale migratie en migrantensmokkel, die als input kan dienen voor strategische besluitvormingsprocessen van hun werkgever. Het faciliteren van terugkeeroperaties door bijstand te verlenen bij de noodzakelijke logistieke en juridische processen ter ondersteuning van repatriëring maakt volgens de meeste leden van het ILO-netwerk ook deel uit van de taken van ILO's.

Circa de helft van alle leden van het ILO-netwerk gaf aan dat de taken van ILO's onder meer bestaan uit het ondersteunen van onderzoeken naar migrantensmokkel of mensenhandel en het ondersteunen van taken op het gebied van legale migratie, met inbegrip van procedures voor legale migratie, het verzamelen van informatie over legale migratietrajecten en de visumaanvraagprocedure.

Opleiding om de capaciteiten van de autoriteiten van het gastland en van consulair personeel te vergroten, is ook een taak die frequent wordt uitgevoerd door ILO's. Bij de opleidingen voor de autoriteiten van het gastland ligt het accent op taken op het gebied van grensbeheer, waaronder documentfraude, de Schengenregels en de beoordeling van passagiers. De opleidingen voor consulair personeel betreffen de behandeling van visumaanvragen om visumfraude te voorkomen door middel van plaatselijke Schengensamenwerking([25]). Een klein aantal leden van het ILO-netwerk vermeldde ook taken van verbindingsfunctionarissen op luchthavens, zoals bijstand bij de controle van documenten en de beoordeling van passagiers.

Tot nu toe heeft geen enkel lid van het ILO-netwerk aangegeven dat zijn ILO's betrokken zijn bij activiteiten in verband met bescherming/hervestiging.

Tot slot gaven de lidstaten aan dat ILO's vaak een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van de samenwerking met de autoriteiten van het gastland, waardoor de bilaterale

([25]) Plaatselijke Schengensamenwerking wordt geregeld in de visumcode; het verwijst naar de gestructureerde samenwerking tussen de EU-delegatie en de consulaten van de lidstaten in elk derde land op het gebied van aan Schengenvisa verwante aangelegenheden.

betrekkingen worden verbeterd om een gezamenlijke aanpak van migratie-uitdagingen te faciliteren.

De meeste leden van het ILO-netwerk verklaarden aanzienlijk te investeren in het opzetten van robuuste opleidingskaders voor hun ILO's door basis- en/of vervolgopleidingen aan te bieden om hen toe te rusten met de vaardigheden en kennis die zij nodig hebben om hun taken doeltreffend uit te voeren. Ongeveer een derde van de leden van het ILO-netwerk beschikte naar eigen zeggen echter niet over een gestandaardiseerd basis- of permanent opleidingsprogramma voor ILO's.

2.5 Toegang tot grootschalige EU-informatiesystemen

Om ervoor te zorgen dat ILO's hun taken kunnen uitvoeren, kunnen de leden van het ILO-netwerk (met uitzondering van de ILO's van de Commissie) ILO's toegang verlenen tot grootschalige EU-informatiesystemen op het gebied van binnenlandse zaken, waaronder het Europees systeem voor de vergelijking van dactyloscopische signalementen van asielzoekers (Eurodac), het Schengeninformatiesysteem (SIS), het visuminformatiesysteem (VIS), het inreis-uitreissysteem (EES) en het systeem voor fraudedocumenten en authentieke documenten online (FADO), met inachtneming van de specifieke rechtsinstrumenten van de Unie die van toepassing zijn op die systemen([26]).

Volgens de door de leden van het ILO-netwerk verschafte informatie is er sprake van verschillen wat betreft het niveau van toegang tot en gebruik van deze informatiesystemen. Ongeveer de helft van de ILO's van de lidstaten en de verbindingsofficieren van Europol hebben rechtstreeks toegang tot en kunnen zoekopdrachten uitvoeren in ten minste één grootschalig EU-informatiesysteem op het gebied van binnenlandse zaken. De meest genoemde systemen waren het SIS en het VIS, maar ook Eurodac en FADO werden genoemd. Diverse lidstaten([27]) gaven aan dat hun ILO's geen rechtstreekse zoekopdrachten konden uitvoeren in grootschalige EU-informatiesystemen op het gebied van binnenlandse zaken, maar wel centraal informatie konden opvragen via de bevoegde autoriteit.

De verschillen in toegang tot grootschalige EU-informatiesystemen op het gebied van binnenlandse zaken weerspiegelen de diversiteit aan ILO-profielen. Deze variëren van rechtshandhavingsfunctionarissen, die vanwege hun taken op het gebied van rechtshandhaving hoogstwaarschijnlijk toegang zullen hebben, tot personeel van ministeries van migratie of buitenlandse zaken, die in veel gevallen geen toegang zullen hebben omdat zij geen taken uitvoeren op het gebied van rechtshandhaving. Tevens werden technische en veiligheidsoverwegingen genoemd als reden om de toegang van ILO's te beperken. Los van deze overwegingen, lijkt de operationele toegang van de leden van het ILO-netwerk tot grootschalige EU-informatiesystemen echter versnipperd te zijn.

([26]) Deze informatiesystemen worden beheerd door het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA), met uitzondering van FADO, dat wordt beheerd door het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), met technische ondersteuning van eu-LISA.
([27]) België, Hongarije, Polen, Roemenië.

3. Werking van ILO-netwerken

3.1 Deelname aan lokale en regionale ILO-netwerken

Artikel 5 van de verordening betreffende het ILO-netwerk schrijft voor dat ILO's die in hetzelfde land of dezelfde regio worden ingezet, op lokaal of regionaal niveau netwerken moeten vormen. Voorts moeten dergelijke lokale en regionale netwerken regelmatig en wanneer nodig bijeenkomen en fungeren als fora voor samenwerking, coördinatie en informatie-uitwisseling. Naast de vereisten uit hoofde van de verordening zijn voortdurende coördinatie en informatie-uitwisseling tussen ILO's en EU-delegaties en GVDB-missies ter plaatse (met name wanneer deze een migratiegerelateerd mandaat hebben) van cruciaal belang voor een doeltreffend migratiebeheer in de EU.

Wat hun deelname aan lokale ILO-netwerken betreft, hebben de leden van het ILO-netwerk blijk gegeven van uiteenlopende niveaus van betrokkenheid. De overgrote meerderheid gaf aan actief deel te nemen en regelmatig vergaderingen bij te wonen en informatie uit te wisselen. Een klein aantal leden van het ILO-netwerk had beperkt of geen contact met lokale ILO-netwerken gehad, vaak als gevolg van een hoge werklast, de brede verantwoordelijkheden van de ILO's of, in één geval, omdat er in de gastlanden geen beschikbare netwerken waren waarmee hun functionarissen konden samenwerken.

De in Washington gevestigde Europol-verbindingsofficieren namen actief deel aan lokale coördinatiebijeenkomsten van de ILO, onder meer op het gebied van migrantensmokkel en mensenhandel. Frontex-verbindingsfunctionarissen namen op alle locaties waar zij werden ingezet, ook actief deel aan lokale netwerken.

Ongeveer de helft van de leden van het ILO-netwerk verklaarde actief deel te nemen aan regionale ILO-netwerken voor informatie-uitwisseling, coördinatie en deelname aan regionale fora als de processen van Khartoem en Rabat, en aan regionale conferenties zoals de ILO-conferentie over het inlichtingennetwerk Afrika-Frontex (AFIC). Andere namen incidenteel deel vanwege een gebrek aan regionale netwerkstructuren in bepaalde gebieden, de werklast, budgettaire beperkingen of beperkte belangstelling.

De leden van het ILO-netwerk gaven aan geen ernstige moeilijkheden te ondervinden bij het verkrijgen van informatie van of het uitwisselen van informatie met ILO's. Sommige leden van het ILO-netwerk onderstreepten echter de noodzaak van meer duidelijkheid op EU-niveau over de uitwisseling van persoonsgegevens tussen ILO's of waren tegen juridische problemen aangelopen in verband met de bescherming van persoonsgegevens. In dit verband bevat artikel 10 bepalingen op grond waarvan ILO's persoonsgegevens mogen verwerken voor bepaalde specifieke taken([28]).

([28]) Op grond van de verordening betreffende het ILO-netwerk mogen persoonsgegevens worden verwerkt voor de volgende taken: a) de vaststelling van de identiteit en de nationaliteit van onderdanen van derde landen en het bevorderen van hun terugkeer overeenkomstig Richtlijn 2008/115/EG, alsmede het verlenen van bijstand bij hun re-integratie, voor zover relevant en mogelijk; b) de bevestiging van de identiteit van personen die internationale bescherming behoeven, teneinde hun hervestiging in de Unie te faciliteren, onder meer door hun waar mogelijk vóór vertrek passende informatie en ondersteuning te verstrekken; c) de bevestiging van de identiteit en het faciliteren van de uitvoering van Unie- en nationale maatregelen met betrekking tot de toelating van legale immigranten; d) de uitwisseling van informatie die zij in het kader van hun taken hebben verkregen, binnen de netwerken van immigratieverbindingsfunctionarissen en met de

Als gevolg daarvan, maar ook door het ontbreken van een gebruiksvriendelijk hulpmiddel voor informatie-uitwisseling voor ILO's, hebben ILO's in veel gevallen een beroep gedaan op minder formele communicatiemechanismen, zoals mobiele berichtenapplicaties, omdat deze beschikbaar waren op de locaties waar zij gedetacheerd waren.

3.2 Faciliterende rol in lokale netwerken

De rol van de netwerkfacilitator is cruciaal voor zowel het opzetten van lokale en regionale netwerken als de doeltreffende werking van die netwerken. De netwerkfacilitator fungeert als de dagelijkse drijvende kracht achter de samenwerking en coördinatie tussen ILO's, zowel op lokaal als op regionaal niveau, en speelt een sleutelrol bij het maximaliseren van hun operationele impact.

Zoals wordt bepaald in de verordening betreffende het ILO-netwerk, worden door de Commissie ingezette ILO's (zogeheten EMLO's), gezien hun inherente Europese mandaat, automatisch belast met het faciliteren en ondersteunen van de netwerken. Leden van het ILO-netwerk gaven in veel gevallen aan dat EMLO's cruciaal zijn voor de bevordering van een sterkere coördinatie en een proactievere, hechtere netwerkdynamiek. In veel EU-delegaties zijn EMLO's een centrale rol gaan spelen op het gebied van migratie door te fungeren als belangrijke brug tussen EU-delegaties, lidstaten en lokale overheden. De impact van EMLO's werd echter beperkt doordat vacatures voor EMLO's steeds moeilijker ingevuld raken. Dit komt doordat de detacherende lidstaten de financiële lasten voor de inzet van EMLO's moeten dragen. Als gevolg daarvan is er in verschillende prioritaire partnerlanden momenteel geen EMLO([29]). De meeste EMLO-posten worden ingevuld door Duitsland.

In landen waar de Commissie geen ILO's inzet, moeten de door de EU-agentschappen voor binnenlandse zaken ingezette ILO's lokale en regionale netwerken faciliteren en ondersteunen. In Marokko, Senegal, Moldavië en Turkije hebben Frontex-verbindingsfunctionarissen een leidende rol op zich genomen en/of blijven deze een leidende rol vervullen. De in Washington gevestigde Europol-verbindingsofficieren hebben een leidende rol op zich genomen in fora als de "Liaison Officer Association" en de "International Law Enforcement Association". De positieve bijdrage die verbindingsfunctionarissen van EU-agentschappen voor binnenlandse zaken — ook al zijn er hier maar weinig van — leveren door lokale en regionale netwerken te faciliteren, werd ook algemeen erkend door de leden van het ILO-netwerk.

In landen waar noch de Commissie noch EU-agentschappen ILO's inzetten, moeten lokale en regionale netwerken worden gefaciliteerd door een ILO van een lidstaat die de leden van het lokale of regionale netwerk in onderlinge overeenstemming aanwijzen. Sommige lidstaten, waaronder Hongarije, Italië, Nederland, Noorwegen, Spanje en Zwitserland, hebben het voortouw genomen bij het faciliteren van lokale ILO-netwerken. Dit gebeurt echter nog zelden. De leden van het ILO-netwerk die aangaven geen leidende rol op zich te hebben genomen in lokale of regionale netwerken, gaven hiervoor in de meeste gevallen

bevoegde autoriteiten van de lidstaten, met inbegrip van de rechtshandhavingsautoriteiten, teneinde illegale immigratie te voorkomen en op te sporen en migrantensmokkel en mensenhandel te bestrijden.

([29]) Armenië, Bangladesh, Egypte, Ethiopië, Gambia en Turkije. De inzet van EMLO's in Niger en Sudan is momenteel opgeschort. De in Turkije ingezette FLO faciliteert het lokale ILO-netwerk.

de werklast als reden. Zij legden uit dat het vervullen van een leidende rol tot gevolg zou kunnen hebben dat de andere taken van de ILO's in het gedrang komen gezien hun bredere operationele verantwoordelijkheden of algehele werklast.

3.3 Bijdrage van ILO's aan de ontwikkeling van een Europees beeld van de situatie

Om doeltreffender te kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de prioriteiten van de EU, wordt in de verordening betreffende het ILO-netwerk benadrukt dat "immigratieverbindingsfunctionarissen ervoor [moeten] zorgen dat hun inzicht en kennis ten volle bijdragen aan de ontwikkeling van een alomvattend beeld van de situatie in derde landen"([30]).

EMLO's leveren bijdragen in verschillende fora, bijvoorbeeld in het operationeel coördinatiemechanisme van de Raad voor de externe dimensie van migratie (Mocadem) en de blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie. Van de EMLO's wordt ook verwacht dat zij maandelijkse en ad-hocverslagen opstellen die als input dienen voor onder meer verslagen over geïntegreerde situatiekennis en -analyse (ISAA-verslagen) en bijeenkomsten in het kader van de blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie, en die worden gepubliceerd op de website van de geïntegreerde EU-regeling politieke crisisrespons (IPCR).

Naast verslaglegging van de ILO's van de lidstaten aan hun bevoegde nationale autoriteiten wordt in artikel 9 van de verordening betreffende het ILO-netwerk ook opgeroepen tot EU-brede informatie-uitwisseling via een beveiligd op internet gebaseerd platform voor informatie-uitwisseling. Hiertoe heeft de Commissie het bestaande platform van het informatie-uitwisselingssysteem van het Europees migratienetwerk (EMN-IES) beschikbaar gesteld als instrument voor informatie-uitwisseling voor het ILO-netwerk, onder meer voor administratieve doeleinden die verband houden met het netwerk([31]).

Tot op heden hebben maar weinig leden van het ILO-netwerk zich aangemeld bij het EMN-IES-platform en gebruiken nog minder leden het platform voor informatie-uitwisseling. Alle leden van het ILO-netwerk hebben bevestigd dat zij zeer weinig of helemaal geen gebruik maakten van het platform. De uitdagingen en belemmeringen die werden genoemd voor het geringe gebruik van het EMN-IES-platform, waren onder meer een slechte gebruikerservaring, een gebrek aan standaardisering bij de uitwisseling van informatie, de voorafgaande toestemming van de centrale autoriteiten die vereist is om informatie te uploaden en een gebrek aan kennis en aan relevante informatie over het platform. Tot slot wezen sommige leden van het ILO-netwerk, ondanks de bepalingen van de verordening

([30]) Overweging 7 van de verordening betreffende het ILO-netwerk.

([31]) In artikel 9 is bepaald dat onder meer de tweejaarlijkse werkprogramma's van het ILO-netwerk, een bijgewerkte lijst van leden van de stuurgroep, een bijgewerkte lijst met de contactgegevens van immigratieverbindingsfunctionarissen die in derde landen worden ingezet, en relevante documenten in verband met de activiteiten en besluiten van de stuurgroep moeten worden gedeeld via het platform voor informatie-uitwisseling. In artikel 9 is ook bepaald dat, met uitzondering van informatie over ingezette ILO's en leden van de stuurgroep van het ILO-netwerk, de via het beveiligd op internet gebaseerd platform voor informatie-uitwisseling uitgewisselde informatie geen persoonsgegevens of links mag bevatten via welke dergelijke persoonsgegevens direct of indirect beschikbaar zijn.

betreffende het ILO-netwerk, toch op juridische belemmeringen die hen beletten het EMN-IES-platform doeltreffend te gebruiken.

Slechts een klein aantal door leden van het ILO-netwerk gedetacheerde ILO's zijn aangesloten op de applicatie voor veilige informatie-uitwisseling (Siena) van Europol, ondanks het feit dat in het tweejaarlijkse werkprogramma van het ILO-netwerk een proefproject is opgenomen om ILO's die door rechtshandhavingsinstanties worden ingezet in derde landen, met elkaar te verbinden. Europol zou graag zien dat meer ILO's zijn aangesloten op Siena, en benadrukt dat actieve rapportage door ILO's aan Europol de informatiestroom over migrantensmokkel en daarmee verband houdende strafbare feiten zou verbeteren, wat op zijn beurt weer zou bijdragen tot een nauwkeuriger realtime inlichtingenbeeld en een meer datagestuurde en upstreambenadering voor het ontwrichten van criminele netwerken mogelijk zou maken. Op grond van de Europol-verordening, zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU) 2025/2611([32]), moeten de lidstaten hun ILO's aansluiten op Siena om rechtstreeks of via nationale autoriteiten relevante informatie aan te leveren bij Europol. ([33]).

Met name in het geval van EURLO's benadrukte Frontex dat, hoewel de EU-toepassing voor geïntegreerd terugkeerbeheer (IRMA) het mogelijk maakte om terugkeergerelateerde informatie te delen, EURLO's geen toegang hadden tot systemen waarmee andere soorten operationele informatie, waaronder informatie voor een beter situationeel bewustzijn, konden worden uitgewisseld. Zo hebben EURLO's noch FLO's toegang tot het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur).

De leden van het ILO-netwerk hebben herhaaldelijk aangedrongen op gestructureerde communicatiekaders en de bijbehorende hulpmiddelen voor een doeltreffendere, goed beveiligde gegevensuitwisseling, zodat de verordening betreffende het ILO-netwerk beter kan worden uitgevoerd.

3.4 Bijdrage van het ILO-netwerk aan migratiebeheer

De positieve bijdrage van het ILO-netwerk aan migratiebeheer werd door de leden van het ILO-netwerk algemeen erkend. Zij benadrukten met name de belangrijke rol van het ILO-netwerk bij het verzamelen en delen van essentiële operationele en strategische informatie, onder meer over trends op verschillende migratieroutes, de werkmethoden van migrantensmokkelaars en opkomende dreigingen. Daarnaast benadrukten zij dat de door ILO's verstrekte tijdige, betrouwbare en praktisch toepasbare informatie uit het veld cruciaal is voor situationeel bewustzijn, risicoanalyse en geïnformeerde besluitvorming.

Vanuit operationeel oogpunt wordt ook de rol van ILO's op het gebied van terugkeer zeer gewaardeerd. ILO's, en met name EURLO's, bevorderen dialoog en samenwerking, onder meer door middel van programma's voor capaciteitsopbouw en door inspanningen voor het identificeren van terugkeerders te ondersteunen. Zij faciliteren ook terugkeeroperaties

([32]) Verordening (EU) 2025/2611 betreffende de versterking van de ondersteuning door Europol en de versterking van de politiële samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32025R2611.

([33]) In de Europol-verordening is ook bepaald dat, indien het om juridische, organisatorische of technische redenen niet mogelijk is een immigratieverbindingsfunctionaris in verbinding te brengen met Siena, die immigratieverbindingsfunctionaris de relevante informatie via andere beveiligde kanalen moet verstrekken aan een nationale bevoegde autoriteit.

en helpen met het toezicht op de lokale re-integratiepartners van het Europees re-integratieprogramma (EURP).

Voor ILO's is tevens een centrale rol weggelegd in de inspanningen van de leden van het ILO-netwerk om migrantensmokkel tegen te gaan. De bijdragen van ILO's variëren van het in kaart brengen van smokkelroutes en opkomende trends tot het detecteren van frauduleuze documenten en verdachte reispatronen. Daarnaast geven zij advies aan luchtvaartmaatschappijen op luchthavens en werken zij ter plaatse mee aan onderzoeken en operaties om georganiseerde, bij migrantensmokkel en mensenhandel betrokken criminele groepen te ontmantelen. Voorts wordt erkend dat ILO's waardevolle ondersteuning bieden aan de plaatselijke Schengensamenwerking en aan consulaire autoriteiten bij de behandeling van visumaanvragen, met name door hun hulp bij de detectie van frauduleuze documenten.

In het algemeen waren de leden van het ILO-netwerk van mening dat ILO's fungeren als een "cruciale brug met de autoriteiten van de partnerlanden" en als zodanig bijdragen tot de totstandbrenging van essentiële dagelijkse samenwerking met wederpartijen in gastlanden en van op vertrouwen gebaseerde betrekkingen die doeltreffende samenwerking en de snelle, pragmatische oplossing van problemen mogelijk maken. Niettemin zijn de samenwerking en coördinatie binnen ILO-netwerken soms inconsistent en sterk afhankelijk van de persoonlijke inzet en het leiderschap van netwerkfacilitatoren.

4. Uitvoering van het mandaat van de stuurgroep

4.1 Oprichting en werking van de stuurgroep

Bij artikel 7 van de verordening betreffende het ILO-netwerk is de stuurgroep van het ILO-netwerk opgericht, die wordt voorgezeten door de Commissie. Tussen juni 2019, toen de verordening betreffende het ILO-netwerk werd vastgesteld, en december 2025 vonden twaalf vergaderingen van de stuurgroep plaats, zowel fysiek als online. Op 4 oktober 2019 heeft de stuurgroep haar reglement van orde vastgesteld, zoals vereist op grond van artikel 8 van de verordening betreffende het ILO-netwerk.

Naast de uitvoering van haar administratieve taken als bestuursorgaan van het ILO-netwerk, wordt van de stuurgroep — die de Team Europa-aanpak voor de gemeenschap van ingezette ILO's belichaamt — verwacht dat zij de strategische sturing biedt voor de uitvoering van de verordening betreffende het ILO-netwerk en derhalve van een Team Europa-aanpak ter plaatse.

Activiteiten die onder de verantwoordelijkheid van de stuurgroep vallen, zoals het in kaart brengen van lacunes bij de inzet, het beoordelen van het potentieel voor de inzet van extra ILO's en het maken van afspraken over ad-hocacties door lokale en regionale ILO-netwerken, vereisen allemaal dat de stuurgroep een strategische impuls geeft. De stuurgroep is tot dusver echter bijna uitsluitend aangestuurd door de Commissie, terwijl andere leden van het ILO-netwerk het potentieel van de stuurgroep — bijvoorbeeld de mogelijkheid om prioritaire derde landen voor gezamenlijke inzet vast te stellen of om tijdig ILO-projecten of operationele vergaderingen voor te stellen — nog niet echt hebben benut.

In artikel 7 van de verordening betreffende het ILO-netwerk wordt de voorzitter van de stuurgroep ook opgeroepen ervoor te zorgen dat de overeengekomen collectieve activiteiten coherent zijn en worden afgestemd op de relevante instrumenten en structuren van de EU en in overeenstemming zijn met de prioriteiten van de EU op het gebied van migratie. Hoewel de activiteiten in het tweejaarlijkse werkprogramma zijn afgestemd op de prioriteiten van de EU, is de coördinatie met de betrokken werkgroepen van de Raad tot dusver beperkt geweest.

4.2 Uitvoering van het tweejaarlijkse werkprogramma

Uit hoofde van artikel 8 van de verordening betreffende het ILO-netwerk is de stuurgroep belast met het vaststellen van prioriteiten en het plannen van activiteiten in een tweejaarlijks werkprogramma. Het tweejaarlijkse werkprogramma voor het Europees netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen 2021-2022 is op 7 december 2020 goedgekeurd en bevat drie prioriteiten: i) illegale migratie voorkomen en mensensmokkel bestrijden; ii) het terugkeerbeleid van de EU ondersteunen, en iii) de bevordering van legale trajecten naar de EU ondersteunen. Voor elk van de drie prioriteiten zijn diverse activiteiten([34]) vastgesteld, die moeten worden uitgevoerd met financiële steun uit het Fonds voor interne veiligheid — Grenzen en visa (2014-2020)([35]).

Op basis hiervan kunnen de leden van het ILO-netwerk voorstellen om het voortouw te nemen bij de uitvoering van een project. Sinds de goedkeuring van de verordening betreffende het ILO-netwerk is aan in totaal tien projecten voor de aanpak van de drie prioriteiten van het tweejaarlijkse werkprogramma steun voor een totaalbedrag van circa 8,5 miljoen EUR toegekend. Slechts vier lidstaten — Frankrijk, Duitsland, Polen en Spanje([36]) — hebben het voortouw genomen bij de uitvoering van een project. De leden van het ILO-netwerk noemden verschillende redenen waarom zij de beschikbare middelen niet gebruiken, waaronder ontoereikende personele middelen, met name op het gebied van projectbeheer, lage financieringsplafonds, toegang tot andere EU-financieringsstromen en operationele werkzaamheden die voorrang krijgen boven projecten.

Het tweejaarlijkse werkprogramma, zoals vastgesteld en vervolgens gewijzigd, wordt nog altijd als relevant beschouwd. Daarom heeft de stuurgroep het in de daaropvolgende jaren gehandhaafd. Het werkprogramma voor het Europees netwerk van

([34]) Voor prioriteit 1: capaciteitsopbouw voor autoriteiten en andere belanghebbenden in derde landen; bijstand aan consulaire autoriteiten inzake documentfraude in verband met visumaanvragen; samenwerking met gemeenschappelijke operationele partnerschappen en andere projecten voor de voorkoming en bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel; gemeenschappelijke verbindingsfunctionarissen op luchthavens; opzet van een proefproject voor Siena-verbindingen in derde landen; ondersteuning van communicatie via het Etias in derde landen. Voor prioriteit 2: capaciteitsopbouw voor autoriteiten en andere belanghebbenden in derde landen; ondersteuning van de taken van de ILO op het gebied van terugkeer en overname in derde landen. Voor prioriteit 3: capaciteitsopbouw voor autoriteiten en andere belanghebbenden in derde landen; ondersteuning van legale trajecten naar de EU.

([35]) Het tweejaarlijkse werkprogramma is op 30 juli 2021 gewijzigd om 1) financiering van ILO-projecten door het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid mogelijk te maken; 2) de subsidiabiliteitscriteria voor begunstigden van onderhandse gunningen te verruimen; 3) alle lidstaten de mogelijkheid te bieden om toestemming te vragen om projecten in het kader van de drie prioriteiten van het werkprogramma onderhands te gunnen; 4) te verduidelijken dat er ook financiering beschikbaar is voor de uitvoering van horizontale activiteiten.

([36]) Nederland, Noorwegen en Polen hebben de uitvoering van projecten tevens ondersteund als secundaire partners.

immigratieverbindingsfunctionarissen 2021-2022 was ten tijde van de goedkeuring van dit verslag dus nog steeds van kracht.

4.3 Opbouw van de capaciteit van het ILO-netwerk

In artikel 8 is bepaald dat de stuurgroep de operationele capaciteiten van ILO's moet ondersteunen en opbouwen, onder meer door de ontwikkeling van aanvullende en niet-verplichte gemeenschappelijke kerncurricula, van aan de inzet voorafgaande opleidingen en van richtsnoeren voor de eerbiediging van de grondrechten bij hun activiteiten, met bijzondere aandacht voor kwetsbare personen.

Hoewel de meeste leden van het ILO-netwerk het idee steunden om een gemeenschappelijk ILO-opleidingscurriculum voor EU-aangelegenheden te ontwikkelen en aan te bieden, is hieraan in de praktijk nog geen gevolg gegeven. Verscheidene lidstaten hebben erop gewezen dat een gemeenschappelijk curriculum zou zorgen voor een uniforme kennisbasis en een beter begrip van de EU-prioriteiten, zou helpen om de doelstellingen op elkaar af te stemmen, de vastgestelde procedures voor communicatie en voor de uitwisseling van informatie, standpunten en beste praktijken zou versterken en de ILO's derhalve doeltreffender zou maken door middel van de Team Europa-aanpak zoals beoogd in de verordening betreffende het ILO-netwerk. De meeste leden van het ILO-netwerk waren van mening dat een gemeenschappelijk curriculum zou zorgen voor meer samenhang in de wijze waarop het recht en het beleid van de EU worden toegepast, omdat het zou waarborgen dat de regels uniformer worden uitgelegd en toegepast, verschillen in benadering zou voorkomen en de samenwerking tussen de leden van het ILO-netwerk zou versterken.

In artikel 8 wordt ook opgeroepen om de capaciteiten van het ILO-netwerk op te bouwen door gezamenlijke seminars te organiseren die het volledige spectrum van taken op het gebied van migratiebeheer bestrijken. Sinds de vaststelling van de verordening betreffende het ILO-netwerk is in het kader van het ILO-netwerk één regionaal ILO-evenement gehouden, namelijk een regionale bijeenkomst van het Europees netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen over de bestrijding van migrantensmokkel en de uitvoering van het operationeel partnerschap met de Westelijke Balkan voor de bestrijding van mensensmokkel, op 28 en 29 maart 2023 in Tirana, Albanië. Een ander zeer gewaardeerd regionaal ILO-evenement — dat echter niet formeel door het ILO-netwerk wordt georganiseerd — is de jaarlijkse ILO-bijeenkomst over het inlichtingennetwerk Afrika-Frontex (AFIC).

De leden van het ILO-netwerk onderstreepten het belang van ILO-bijeenkomsten. Het ILO-netwerk is in de eerste plaats een gemeenschap van beroepsbeoefenaren. Er is grote belangstelling voor fysieke bijeenkomsten, niet alleen op lokaal niveau, maar ook op regionaal niveau, die de bredere gemeenschap, met inbegrip van verbindingsfunctionarissen uit gelijkgestemde landen, de mogelijkheid bieden elkaar te ontmoeten.

5. Conclusies en volgende stappen

5.1 Conclusies

Er is vooruitgang geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen om de samenwerking en coördinatie tussen ILO's te verbeteren en ervoor te zorgen dat ILO's een grotere bijdrage leveren aan de werking van het Europees netwerk van verbindingsfunctionarissen.

Lokale ILO-netwerken zijn over het algemeen actief, deelname aan deze netwerken is goed ingeburgerd en hun meerwaarde, met name op het gebied van informatie-uitwisseling, wordt erkend. De lidstaten blijven ILO's inzetten, voornamelijk voor taken op het gebied van illegale migratie en terugkeer, hoewel aan ILO's ook steeds vaker wordt gevraagd taken uit te voeren op het gebied van legale migratie. In verschillende rechtsgebieden zijn ILO's nauw betrokken geweest bij de plaatselijke Schengensamenwerking en hebben zij consulaten bijgestaan met advies over risicoprofielen en bij het opsporen van frauduleuze visumaanvragen. De rol van ILO's van de Commissie en van EU-agentschappen voor binnenlandse zaken, alsook van door de lidstaten gedetacheerde EURLO's, bij het bevorderen van een positieve dynamiek in lokale en regionale netwerken wordt algemeen erkend door de leden van het ILO-netwerk. Als gevolg daarvan is er onder de leden van het ILO-netwerk brede steun voor de inzet van meer van dat soort ILO's om de samenwerkingsdynamiek in gastlanden en de Team Europa-aanpak binnen het ILO-netwerk te versterken. Er wordt erkend dat de stuurgroep van het ILO-netwerk toegevoegde waarde biedt als bestuursorgaan, met name door haar tweejaarlijkse werkprogramma en prioritaire acties.

Niettemin blijven er nog steeds uitdagingen bestaan wat betreft de verwezenlijking van het volledige potentieel van het ILO-netwerk, bijvoorbeeld het potentieel om een alomvattende bijdrage te leveren aan een "volledige-routeaanpak".

Hoewel met de inzet van ILO's door Europol, Frontex en de Commissie en van EURLO's door de lidstaten een bijdrage is geleverd aan de bevordering van een Team Europa-aanpak binnen het ILO-netwerk, zijn het nog steeds de lidstaten die beslissen en beoordelen of ILO's moeten worden ingezet op basis van hun nationale strategische en operationele belangen, en wordt bij deze beslissingen derhalve geen Team Europa-aanpak gehanteerd. Voorts wijzen verschillen in de toegang van leden van het ILO-netwerk tot grootschalige EU-informatiesystemen op verdere versnippering.

Op operationeel niveau zijn de interacties tussen ILO's bij gebrek aan gebruiksvriendelijke mechanismen en hulpmiddelen voor de uitwisseling van informatie binnen lokale, regionale en bredere ILO-gemeenschappen grotendeels beperkt gebleven tot fysieke bijeenkomsten en uitwisselingen via berichtenapplicaties. Coördinatie tussen lokale ILO-netwerken en lokale Schengensamenwerking gebeurde vaak op initiatief van individuele ILO's en kwam niet voort uit een cultuur van gestructureerde betrokkenheid tussen de facilitator van het lokale ILO-netwerk en de correspondent voor lokale Schengensamenwerking in de EU-delegatie.

In gevallen waarin de Commissie of EU-agentschappen voor binnenlandse zaken geen ILO's inzetten, lijken lokale en regionale netwerkactiviteiten vaak afhankelijk te zijn van het individuele leiderschap van de ILO's van de lidstaten. Als gevolg daarvan zijn bijna alle leden van het ILO-netwerk van mening dat de inzet van meer EMLO's en FLO's in derde landen aanzienlijke voordelen zou opleveren vanwege de leidende rol die zij spelen

bij het faciliteren van lokale en regionale ILO-netwerken. De leden van het ILO-netwerk onderstreepten eveneens dat met de inzet van ILO's door de Commissie en EU-agentschappen voor binnenlandse zaken de operationele doeltreffendheid en samenwerking kan worden verbeterd door middel van betere coördinatie([37]).

Naast de dagelijkse uitwisselingen tussen ILO's op lokaal niveau is informatie grotendeels via nationale kanalen uitgewisseld, aangezien een passende gestructureerde architectuur hiervoor ontbreekt. Vanwege zowel technische en ontwerpproblemen met het EMN-IES-platform voor informatie-uitwisseling als door de autoriteiten van de lidstaten opgelegde beperkingen was een bredere informatie-uitwisseling niet mogelijk. Daarnaast heeft het feit dat slechts een klein aantal ILO's is verbonden met Siena de uitwisseling met Europol belemmerd. Evenzo heeft het gebrek aan een passend kanaal en het ontbreken van een rechtskader voor de uitwisseling van informatie over situationeel bewustzijn met Frontex het vermogen van ILO's belemmerd om gegevens met Frontex te delen en op die manier de EU te helpen om inzicht te krijgen in de situatie in gebieden vóór de grens. Aangezien maar zelden regionale ILO-evenementen hebben plaatsgevonden, konden de informatiestromen niet worden verbreed, waardoor het vermogen van het ILO-netwerk om een integraal beeld te helpen schetsen van de situatie in derde landen, beperkt was.

Op institutioneel niveau is slechts in beperkte mate, en in sommige gevallen helemaal geen, vooruitgang geboekt met bepaalde in de verordening betreffende het ILO-netwerk beschreven taken van de stuurgroep die een Team Europa-aanpak bevorderen. Het gaat hierbij onder meer om het organiseren van regionale ILO-evenementen en het ontwikkelen van een gemeenschappelijk kerncurriculum voor ILO's. Door een gebrek aan betrokkenheid van de leden van het ILO-netwerk en onvoldoende banden met andere EU-fora wordt het potentieel van de stuurgroep als strategische entiteit niet volledig benut en is de stuurgroep er daarom niet in geslaagd een daadwerkelijke Team Europa-aanpak in te voeren binnen het ILO-netwerk en op doeltreffende wijze een "volledige-routeaanpak" van migratiebeheer in de EU te bevorderen.

In gevallen waarin wel een Team Europa-aanpak werd toegepast binnen het ILO-netwerk, werd deze grotendeels aangedreven door ILO's die door de Commissie en EU-agentschappen voor binnenlandse zaken waren ingezet binnen lokale ILO-netwerken, of door de Commissie zelf in haar hoedanigheid van voorzitter van de stuurgroep van het ILO-netwerk. Een sterkere Team Europa-aanpak en een grotere betrokkenheid van de stuurgroep zijn cruciaal om ter plaatse te kunnen profiteren van het volledige potentieel van de verordening betreffende het ILO-netwerk en ervoor te zorgen dat het ILO-netwerk een belangrijk instrument kan worden voor de uitvoering van de wereldwijde alliantie tegen migrantensmokkel.

5.2 Volgende stappen

([37]) Ditzelfde standpunt wordt ook ingenomen door Europol, dat de verslagen van EMLO's beschouwt als een waardevolle bron van informatie voor zijn Europees Centrum tegen migrantensmokkel (ECAMS), die niet alleen als input dient voor strategische beoordelingen, maar ook helpt bij het opsporen van lacunes in de inlichtingen en het verbeteren van het situationeel bewustzijn, hetgeen leidt tot een breder inzicht in migrantensmokkel en andere vormen van zware georganiseerde criminaliteit die hierdoor worden gefaciliteerd of er verband mee houden.

Het migratiebeleidslandschap is aanzienlijk veranderd sinds de vaststelling van de verordening betreffende het ILO-netwerk in 2019. Migratie is een politieke prioriteit voor de EU, die onder meer is verweven met beleidsterreinen als interne veiligheid en economisch concurrentievermogen. Er zijn sterke signalen dat de ILO's een grotere rol moeten gaan spelen bij de ondersteuning van het migratiebeheer van de EU, dat de migratiediplomatie beter moet worden gecoördineerd en assertiever moet zijn, en dat het volledige potentieel van de Team Europa-aanpak ter plaatse moet worden benut om het migratie- en asielpact en de daarin vervatte integrale aanpak van migratiebeheer toe te passen in partnerschap met derde landen. Belangrijke initiatieven in dit verband zijn onder meer de wereldwijde alliantie tegen migrantensmokkel, met een sterkere rol voor Europol; de EU-talentenpool en de Legal Gateway Offices voor de bevordering van arbeidsmobiliteit en het opvoeren van het aantal terugkeeroperaties en overnames; de Europese strategie voor asiel- en migratiebeheer, en de EU-visumstrategie.

In het licht van het bovenstaande moeten de volgende stappen worden gezet om de uitvoering van de verordening betreffende het ILO-netwerk in dit veranderende beleidslandschap te bevorderen, om zo de operationele impact te vergroten van zowel het ILO-netwerk — ten behoeve van het migratiebeheer van de EU — als de wereldwijde alliantie tegen migrantensmokkel:

Volledige-routeaanpak

1. ervoor zorgen dat ook in belangrijke landen langs migratieroutes door de Commissie en EU-agentschappen voor binnenlandse zaken ingezette ILO's aanwezig zijn, onder meer door de stuurgroep van het ILO-netwerk in te schakelen om lacunes bij de inzet in kaart te brengen, gezamenlijke inzet aan te moedigen en financieel te ondersteunen, en de financiering voor de inzet van EMLO's te verhogen;
2. de betrokkenheid van ILO's verbeteren bij het volledige spectrum van migratietaken, zoals uiteengezet in de verordening betreffende het ILO-netwerk, waaronder de bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel, het ondersteunen van terugkeer, overname en re-integratie, en het faciliteren van procedures voor legale migratie (bijvoorbeeld via lokale Schengensamenwerking) en effectieve toegang tot internationale bescherming;
3. operationele ILO-bijeenkomsten faciliteren die zijn gericht op prioritaire migratieroutes en derde landen, teneinde de uitwisseling van informatie te stimuleren, het inzicht in migratiedynamieken en de werkwijzen van smokkelnetwerken te vergroten, en op maat gesneden tegenmaatregelen te ontwikkelen;

Informatie-uitwisseling en kennisopbouw

4. de lidstaten aanmoedigen om ILO's aan te sluiten op Siena en hen hierbij helpen, zodat de informatie-uitwisseling kan worden verbeterd en zo de uitvoering van Verordening (EU) 2025/2611 kan worden ondersteund;
5. permanente coördinatie en informatie-uitwisseling tussen verbindingsfunctionarissen, EU-delegaties en GVDB-missies ter plaatse bevorderen (met name wanneer deze missies een immigratiegerelateerd mandaat hebben);

6. de ILO-gemeenschap gebruiksvriendelijke hulpmiddelen voor informatie-uitwisseling verschaffen met als doel de operationele samenwerking en gegevensuitwisseling te verbeteren;

7. ILO's aanmoedigen om bij te dragen aan activiteiten in verband met vroegtijdige waarschuwing voor migratiedoeleinden in het kader van het SAEWF-project([38]) ten behoeve van de planning en operationele acties van de EU en de lidstaten op het gebied van migratiebeheer;

8. in samenwerking met de stuurgroep van het ILO-netwerk een gemeenschappelijk kerncurriculum voor ILO's ontwikkelen, teneinde de kennis over de verordening betreffende het ILO-netwerk, de belangrijke beleidsterreinen van de EU op het gebied van migratiebeheer en de migratiediplomatie van de EU in de hele gemeenschap van het ILO-netwerk te standaardiseren;

Stuurgroep van het ILO-netwerk

9. de coördinatie tussen de voorzitter van de stuurgroep en het voorzitterschap van de Raad verbeteren om de initiatieven van het ILO-netwerk af te stemmen op de relevante werkgroepen van de Raad (bv. de Groep externe aspecten van asiel en migratie (EMWP), het operationeel coördinatiemechanisme voor de externe dimensie van migratie (Mocadem) enz.);

10. onverminderd de bepalingen van de verordening, de lidstaten die het voorzitterschap van de Raad bekleden aanmoedigen een actieve rol te spelen in de stuurgroep van het ILO-netwerk, in nauwe coördinatie met en onder voorzitterschap van de Commissie;

11. een nieuw tweejaarlijks werkprogramma voor het ILO-netwerk opstellen waarin de bovengenoemde volgende stappen zijn opgenomen om richting te geven aan toekomstige operationele prioriteiten.

([38]) Het project inzake situationeel bewustzijn, vroegtijdige waarschuwing en prognose (Situational Awareness, Early Warning and Forecasting — SAEWF), dat door de Europese Commissie wordt uitgevoerd, is een recent initiatief dat een aanvulling vormt op het EU-mechanisme voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie ("blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie"). In het kader van dit project is de input van EMLO's al nuttig geweest voor de ontwikkeling van activiteiten in verband met vroegtijdige waarschuwing voor migratiedoeleinden binnen een proefproject voor horizonverkenning.