



Brussel, 25.11.2020
COM(2020) 779 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**over de werking van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme ingevolge artikel 22
van Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad
Eerste meerjarig evaluatieprogramma (2015-2019)**

{SWD(2020) 327 final}

1. INLEIDING

Op 14 juni 1985 ondertekenden Frankrijk, Duitsland en de drie Benelux-staten het Schengenakkoord, waarmee de controles aan de binnengrenzen tussen deze lidstaten werden afgeschaft. Nu, 35 jaar later, is het Schengengebied een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de Europese Unie. Het vrije verkeer is erdoor verbeterd, doordat 400 miljoen EU-burgers en niet-EU-burgers die zich legaal op het grondgebied bevinden, evenals goederen en diensten, zich vrij kunnen bewegen¹ zonder bij de binnengrenzen aan controles te worden onderworpen, hetgeen aanmerkelijke sociale en economische voordelen² oplevert voor onze samenlevingen.

Het Schengengebied kan alleen goed functioneren als het Schengenacquis correct en efficiënt wordt uitgevoerd en er sprake is van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten. Een modern, uniform en uiterst efficiënt beheer van de buitengrenzen en een aantal compenserende maatregelen (zoals efficiënte samenwerking tussen wetshandhavingsinstanties, doeltreffend beleid op het gebied van visa en terugkeer, en een uitgebreid Schengeninformatiesysteem) zijn vereist om de veiligheid van de burgers te waarborgen, het risico van illegaal verkeer tussen lidstaten te verminderen en de synergieën tussen nationale instanties te verbeteren.

Een gedegen toezichtstelsel om te controleren op welke wijze landen het Schengenacquis uitvoeren en om aanbevelingen te doen voor verbeteringen van de uitvoering, is essentieel. Daarom werd in 1998, als onderdeel van de Schengenovereenkomst, door de overeenkomstsluitende partijen een permanente commissie opgericht met het mandaat om tekortkomingen in de uitvoering van Schengen vast te stellen en oplossingen voor te stellen³. Na de opnemings van de Schengenovereenkomst in het rechtskader van de EU heeft de Raad de coördinerende rol overgenomen en zijn regelmatig evaluaties verricht door teams van deskundigen van de lidstaten, vergezeld door een vertegenwoordiger van de Raad en een waarnemer van de Commissie⁴.

In het kader van het nieuwe “Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme”⁵ werd in 2015 de verantwoordelijkheid voor de coördinatie en algemene organisatie van de evaluaties overgedragen aan de Commissie. Het mechanisme blijft evenwel een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij de Commissie samen met deskundigen van de lidstaten evaluaties verricht. Dit element van onderlinge evaluatie speelt een cruciale rol in Schengenevaluaties, omdat de verantwoordingsplicht, de eigendom van resultaten en het

¹ Naast lidstaten behoren ook IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein (de zogenoemde “geassocieerde Schengenlanden”) tot het Schengengebied. Ierland maakt geen deel uit van het Schengengebied, maar gaat het Schengenacquis vanaf 1 januari 2021 gedeeltelijk toepassen. Het Verenigd Koninkrijk maakte ook geen deel uit van het Schengengebied, maar paste het Schengenacquis gedeeltelijk toe. Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië zijn door het Schengenacquis gebonden. Voor deze lidstaten zijn de controles aan de binnengrenzen evenwel nog niet opgeheven. In het verslag worden al deze landen lidstaten genoemd.

² In 2016 is berekend dat de volledige herinvoering van grenscontroles jaarlijks rechtstreeks naar schatting 5 tot 18 miljard EUR zou kosten (COM(2016) 120 final).

³ Besluit van het Uitvoerend Comité van 16 september 1998 tot oprichting van de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie (SCH/Com-ex (98) 26 def.) (PB L 239 van 22.9.2000, blz. 138).

⁴ Zie de conclusies van de Raad van 5 december 2014 over de erfenis van de Schengenevaluatie binnen de Raad en de toekomstige rol en verantwoordelijkheden van de Raad in het kader van het nieuwe mechanisme.

⁵ Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad (verordening inzake de Schengenevaluatie, PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27), die in 2015 in werking is getreden.

vertrouwen erdoor worden versterkt. De Raad is verantwoordelijk voor het formuleren van aanbevelingen aan de geëvalueerde staten, op voorstel van de Commissie, over de manier waarop de tijdens de evaluaties vastgestelde tekortkomingen kunnen worden verholpen.

Het mechanisme is nog altijd even relevant. Sinds 2015 staat het Schengengebied voortdurend onder druk en vandaag de dag worden we met een andere realiteit geconfronteerd dan toen het Schengengebied tot stand werd gebracht. Instabiliteit in de buurlanden van Europa en verder gelegen landen, de gevolgen van de zeer uitzonderlijke omstandigheden van de vluchtelingencrisis in 2015, de COVID-19-crisis en de terroristische dreiging nopen tot nadenken en vereisen opvolging.

Als onderdeel van een goed functionerend Schengengebied moet er een volledig doeltreffend instrument zijn om het functioneren ervan te evalueren en te waarborgen dat verbeteringen effectief worden uitgevoerd. Alle relevante lidstaten zijn nu geëvalueerd in het kader van het nieuwe mechanisme overeenkomstig het eerste meerjarig evaluatieprogramma. Ingevolge de verslagleggingsverplichtingen uit hoofde van de verordening inzake de Schengenevaluatie⁶ wordt in dit verslag de stand van zaken bij de uitvoering van het Schengenacquis weergegeven, gebaseerd op de bevindingen van de evaluaties en uitgevoerde aanbevelingen. Het verslag dient tevens als uitgangspunt voor de overdenkingen die nodig zijn in verband met de herziening van het mechanisme om ervoor te zorgen dat het volledig kan worden benut als instrument om de werking van het Schengengebied te evalueren en te waarborgen dat verbeteringen effectief worden uitgevoerd.

Een van de lessen die we in het verleden hebben geleerd, is dat voor het opzetten en behouden van het Schengengebied dagelijks gezamenlijke inspanningen van de lidstaten en de EU-instellingen nodig zijn, zodat alle EU-burgers ten volle kunnen profiteren van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen. Juist om concrete samenwerking inzake vraagstukken in verband met Schengen tussen alle betrokken actoren te stimuleren en het vertrouwen te herstellen, heeft de Commissie het Schengenforum ingesteld. Dit verslag bevat een beschrijving van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het Schengenacquis en de werking van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme, en heeft tot doel daarmee het noodzakelijke uitgangspunt te bieden voor de besprekingen in het eerste Schengenforum op 30 november.

2. HET SCHENGENEVALUATIEPROCES

2.1. *Het Schengenevaluatieproces*

Het Schengenacquis omvat een omvangrijke en zich snel ontwikkelende reeks regels, alsook compenserende maatregelen om de afwezigheid van controles aan de binnengrenzen te compenseren. Met het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme wordt toezicht gehouden op de uitvoering van het Schengenacquis door de landen die het Schengenacquis gedeeltelijk of volledig toepassen⁷. Daarnaast dient het voor de beoordeling van de capaciteit van de landen waarvoor de controles aan de binnengrenzen nog niet zijn opgeheven om het Schengenacquis volledig toe te passen⁸. Met het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme

⁶ De artikelen 20 en 22 van de verordening inzake de Schengenevaluatie.

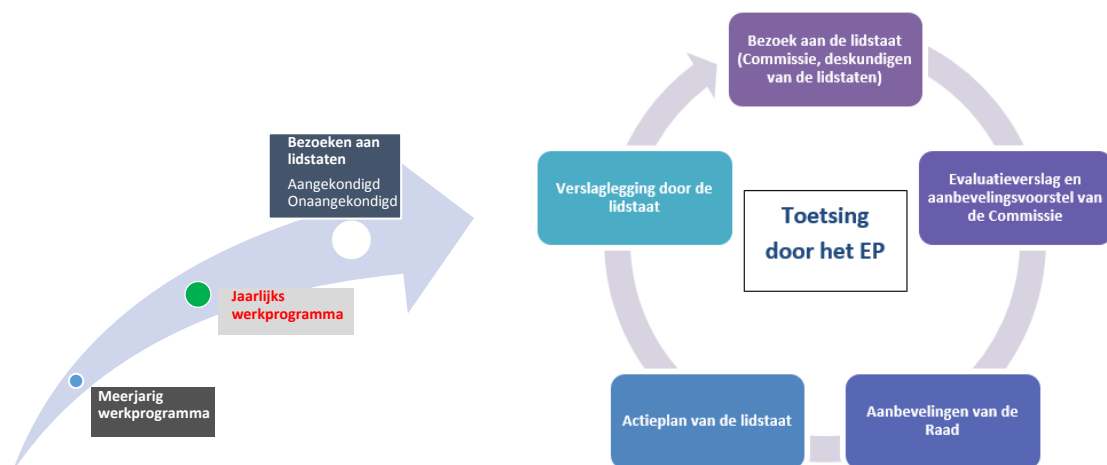
⁷ Artikel 1 van de verordening inzake de Schengenevaluatie.

⁸ Dit geldt voor Cyprus en Kroatië. Zoals gespecificeerd in overweging 28 van de verordening inzake de Schengenevaluatie is de evaluatie van Bulgarije en Roemenië reeds voltooid overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de toetredingsakte van 2005 en wordt er geen evaluatie als bedoeld in artikel 1, lid 1, punt b), van de verordening inzake de Schengenevaluatie verricht.

wordt met name de uitvoering beoordeeld van maatregelen op het gebied van de buitengrenzen, terugkeer, het visumbeleid, politieke samenwerking, het Schengeninformatiesysteem (SIS), gegevensbescherming en het ontbreken van grensoezicht aan de binnengrenzen.

De Commissie verricht evaluaties per periode van vijf jaar volgens meerjarige en jaarlijkse programma's, samen met deskundigen van de **lidstaten en EU-agentschappen** die als waarnemer deelnemen. Elk land wordt ten minste eenmaal per vijf jaar geëvalueerd. Er kunnen indien nodig aanvullende ad-hocevaluaties in de vorm van *onaangekondigde* evaluaties of *nieuwe bezoeken* worden georganiseerd. *Thematische evaluaties* zijn een aanvullend instrument waarmee de uitvoering van specifieke onderdelen van het Schengenacquis in meerdere landen tegelijkertijd kan worden beoordeeld. In de onderstaande figuur wordt het proces van vijfjaarlijkse evaluaties weergegeven.

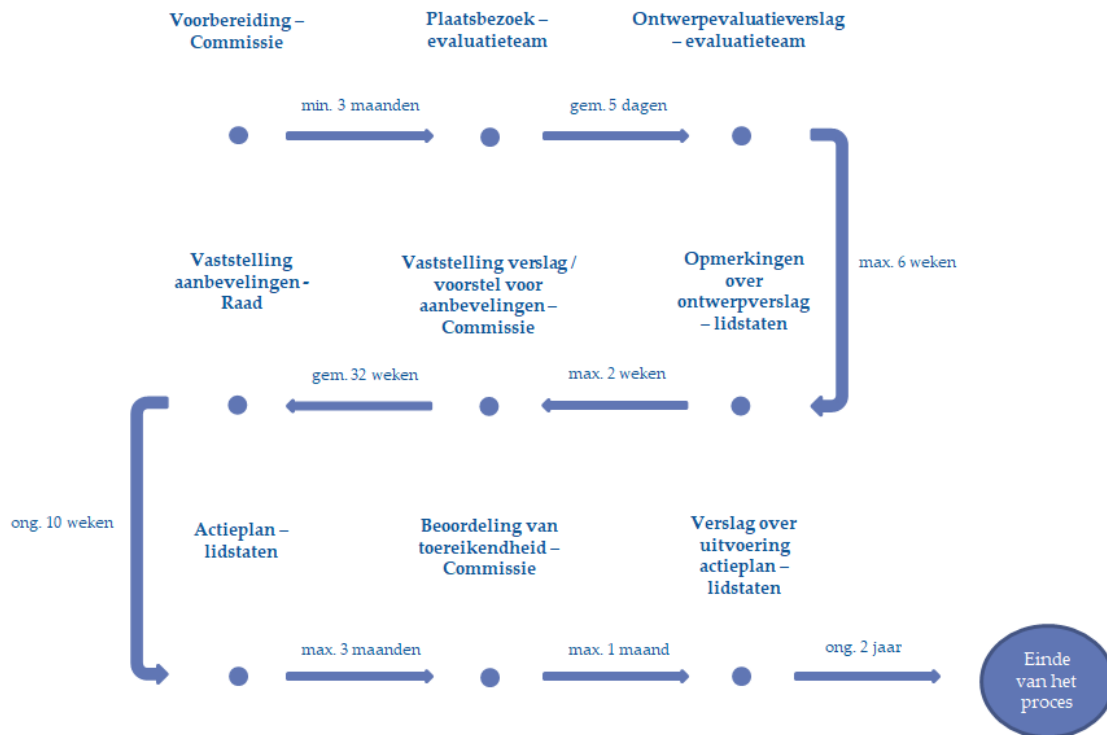
Cyclus van de Schengenevaluatie (vijfjaarlijks)



Evaluatieverslagen worden aan het Schengencomité (waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd) gepresenteerd en, onder voorbehoud van een gunstig advies van het comité, door de Commissie vastgesteld⁹. Op voorstel van de Commissie stelt de Raad de aanbevelingen vast om eventuele tekortkomingen die in het evaluatieverslag zijn vastgesteld, te verhelpen. Daarmee wordt de **eerste fase** van de evaluatie afgerond. Als follow-up moet het betrokken land een actieplan indienen met daarin de corrigerende maatregelen om de aanbevelingen van de Raad uit te voeren. De Commissie beoordeelt het actieplan in samenwerking met de relevante evaluatiedeskundigen. Het geëvalueerde land is verplicht elke drie maanden verslag uit te brengen over de geboekte vooruitgang. Wanneer alle corrigerende maatregelen zijn getroffen, sluit de Commissie de evaluatie en daarmee de **tweede fase** af.

⁹ Verordening (EU) nr. 182/2011 (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

Schengenevaluatiemechanisme – stappen



Wanneer uit het evaluatieverslag blijkt dat er sprake is van *ernstige tekortkomingen*, moet de Commissie de Raad hiervan onmiddellijk in kennis stellen en gelden er kortere termijnen voor de opvolging. De geëvalueerde landen moeten het actieplan binnen een maand na de aanbeveling van de Raad indienen. De Commissie kan een *nieuw bezoek* overwegen om de uitvoering van de maatregelen voor het verhelpen van de vastgestelde tekortkomingen te controleren. Voorts kan de Commissie, wanneer uit een evaluatieverslag blijkt dat het geëvalueerde land ernstig in zijn verplichtingen tekortschiet en de Commissie tijdens haar toezicht vaststelt dat de situatie voortduurt, overgaan tot de toepassing van de procedure van artikel 29 van de Schengengrenscodex. Dit kan uiteindelijk leiden tot de aanbeveling om de controles aan de binnengrenzen opnieuw in te voeren, mits aan alle voorwaarden daartoe is voldaan.

2.2. Het eerste meerjarig evaluatieprogramma

Tussen 2015 en 2019 hebben er **meer dan 200 evaluatiebezoeken**¹⁰ plaatsgevonden in het Schengengebied¹¹ en in 27 derde landen¹². Bij de derde landen werd de uitvoering van het

¹⁰ In vier gevallen waren de evaluaties gebaseerd op op zichzelf staande vragenlijsten en niet op vragenlijsten en plaatsbezoeken, te weten bij de evaluatie van Liechtenstein op het gebied van terugkeer (2015), Malta voor het SIS (2016), Kroatië met betrekking tot de naleving van de wetgeving inzake vuurwapens (2016) en justitiële samenwerking in strafzaken (2017). Op het gebied van de buitengrenzen moest er voor de evaluaties in de meeste gevallen meer dan één plaatsbezoek worden gebracht.

¹¹ Naast de 26 staten van het Schengengebied werd door het mechanisme ook een beoordeling uitgevoerd van de paraatheid van Kroatië om het Schengenacquis volledig toe te passen. De evaluatie van Cyprus is in 2019 begonnen en is nog aan de gang. Ierland en het VK werden beoordeeld op het gebied van respectievelijk gegevensbescherming en het SIS.

visumbeleid gecontroleerd. Er werden 29 *onaangekondigde bezoeken* en 8 *nieuwe bezoeken* gebracht aan 15 landen met betrekking tot alle belangrijke beleidsterreinen, met uitzondering van gegevensbescherming en politieke samenwerking. Er werden twee *thematische evaluaties* verricht, in 2015 en 2019/2020, respectievelijk van de plaatselijke Schengensamenwerking op het gebied van het visumbeleid en van de nationale strategieën voor geïntegreerd grensbeheer.

Op basis van deze evaluatiebezoeken heeft de Commissie **198 evaluatieverslagen** vastgesteld en heeft de Raad meer dan **4 500 aanbevelingen** aan lidstaten gedaan. Er zijn echter slechts 45 evaluaties afgesloten, terwijl er nog steeds enkele evaluatieverslagen en aanbevelingen inzake de in 2019 verrichte evaluaties moeten worden vastgesteld.

In deze eerst vijf jaar is sterk de nadruk gelegd op het ontwikkelen van werkmethoden waarmee de kwaliteit, doeltreffendheid en samenhang van de evaluaties wordt verbeterd. Gezien de centrale rol van de nationale deskundigen ging de meeste aandacht uit naar de verdere ontwikkeling van de reeds sinds het vorige evaluatiesysteem bestaande **opleiding op maat**. Momenteel bieden het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) en het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol), bijgestaan door opleiders van de Commissie en het Bureau voor de grondrechten (FRA), opleidingen aan voor deskundigen met het oog op hun deelname aan evaluatieteams. Deze omvatten specifieke modules inzake buitengrenzen, terugkeer, politieke samenwerking en het Schengeninformatiesysteem. Ook zijn er gestandaardiseerde **checklists** opgesteld om een samenhangende beoordeling te waarborgen.

EU-agentschappen¹³ hebben een belangrijke bijdrage aan het proces geleverd door het organiseren van opleidingen, het uitvoeren van risicoanalyses waarmee bij de voorbereiding van de jaarlijkse programma's voor de Schengenevaluaties rekening kon worden gehouden, en door als waarnemer aan de evaluaties deel te nemen. Op het gebied van het beheer van de buitengrenzen is in 2016 een extra instrument voor kwaliteitscontrole vastgesteld met de invoering van kwetsbaarheidsbeoordelingen zoals beschreven in de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht (Frontex)¹⁴. Deze jaarlijkse kwetsbaarheidsbeoordelingen door Frontex vormen een aanvulling op het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme, omdat ze een momentopname bieden van de operationele capaciteit van de landen voor het beheer van de buitengrenzen. Zij worden in aanmerking genomen bij de evaluatie van een bepaald land.

Financiële steun in het kader van het Fonds voor interne veiligheid en het Fonds voor asiel, migratie en integratie heeft de uitvoering van de aanbevelingen vergemakkelijkt. De lidstaten werden aangemoedigd de middelen van hun nationale programma's (opnieuw) toe te wijzen en zo voorrang te geven aan acties om de in de evaluatieverslagen vastgestelde tekortkomingen te verhelpen¹⁵.

3. STAND VAN ZAKEN BIJ DE UITVOERING VAN HET SCHENGENACQUIS

¹² Evaluaties op het gebied van het gemeenschappelijk visumbeleid vinden doorgaans in derde landen plaats, omdat aanvragen van Schengenvisa in de regel worden verwerkt door de consulaten van de lidstaten in het buitenland.

¹³ De op dit moment betrokken agentschappen zijn Frontex (beheer van de buitengrenzen, visa en terugkeer), Europol en Cepol (politieke samenwerking, SIS), eu-LISA (SIS) en het Bureau voor de grondrechten (FRA) (terugkeer). De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) is geen agentschap, maar neemt ook deel als waarnemer.

¹⁴ PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1.

¹⁵ Zie artikel 12 van Verordening (EU) nr. 515/2014 (PB L 150 van 20.5.2014, blz. 143).

3.1. *Belangrijkste bevindingen en geboekte vooruitgang tijdens het eerste meerjarig evaluatieprogramma*

Op basis van de bevindingen van de evaluaties in de afgelopen vijf jaar kan worden geconcludeerd dat **de lidstaten over het algemeen op alle geëvalueerde beleidsterreinen aan de essentiële bepalingen van het Schengenacquis voldoen. Uit de evaluaties blijkt echter dat er sprake is van enkele terugkerende tekortkomingen in de lidstaten, evenals van uiteenlopende praktijken** in de lidstaten als gevolg van een onsamenhangende uitvoering van het Schengenacquis. Deze afwijkingen ondermijnen het niveau van harmonisatie en samenhang, en **kunnen uiteindelijk gevolgen hebben voor de goede werking van het Schengengebied.**

Dankzij de evaluaties konden talrijke terugkerende tekortkomingen worden vastgesteld en verholpen. Verschillende lidstaten hebben zich positief en proactief opgesteld om de tijdens de evaluaties vastgestelde tekortkomingen te verhelpen. In sommige gevallen waren de lidstaten al begonnen met de ontwikkeling van corrigerende maatregelen voordat de Raad haar aanbevelingen had vastgesteld. Verder is bij de *nieuwe bezoeken* gebleken dat in de gevallen waarin er volgens het verslag sprake was van “ernstige tekortkomingen”, de lidstaten snel actie hebben ondernomen om de ernstigste tekortkomingen aan te pakken. Hiermee wordt bevestigd dat het nauwlettende toezicht op de verplichtingen en verantwoordelijkheden van de lidstaten en snelle maatregelen door de lidstaten van fundamenteel belang zijn voor een correcte en doeltreffende uitvoering van het Schengenacquis.

Terugkerende tekortkomingen en verbeterpunten

- Onvolledige of niet-conforme omzetting, uitvoering en toepassing van het Schengenacquis ter zake;
- onvoldoende personeel en ontoereikende kwalificaties en/of opleiding;
- uiteenlopende en inconsistente nationale praktijken als gevolg van een onsamenhangende uitvoering van het Schengenacquis;
- versnipperde bestuurlijke structuren met onvoldoende coördinatie en integratie van de verschillende autoriteiten; en
- praktische, technologische en regelgevende belemmeringen voor samenwerking binnen het Schengengebied.

De bevindingen van de evaluaties dienden als **basis voor het versterken van het EU-beleid** in de afgelopen jaren en **hebben zo een belangrijke bijdrage geleverd tot de verdere ontwikkeling van het Schengenacquis** en de correcte en beter geharmoniseerde uitvoering daarvan. De bevindingen hebben bijgedragen tot de formulering van de aanbeveling van de Commissie van 7 maart 2017 over het doeltreffender maken van terugkeer¹⁶ en zijn in aanmerking genomen bij deerschikking van de terugkeerrichtlijn en de herziening van het terugkeerhandboek¹⁷. Zij zijn uitgebreid gebruikt voor wetsvoorstellen op het gebied van het visumbeleid en om het visumcodehandboek te verbeteren. Zij waren essentieel om het rechtskader van het Schengeninformatiesysteem te verbeteren en de Schengengrenscode te wijzigen door de invoering van de verplichting van systematische controles. Voorts ondersteunen de resultaten van de thematische evaluatie van de nationale strategieën voor geïntegreerd grensbeheer van de lidstaten de instelling van de meerjarencyclus van Europees

¹⁶ Aanbeveling (EU) 2017/432 van de Commissie (PB L 66 van 11.3.2017, blz. 15).

¹⁷ C(2017) 6505 final.

geïntegreerd grensbeheer om de strategische benadering van grensbeheer op nationaal en EU-niveau te consolideren.

3.2. Specifieke bevindingen per beleidsterrein

3.2.1. Beheer van de buitengrenzen

Voor een goed functionerend gebied zonder binnengrenscontroles is een gemeenschappelijk, uniform en zeer efficiënt beheer van de buitengrenzen noodzakelijk. Tekortkomingen met betrekking tot het beheer van de buitengrenzen van één land kunnen gevolgen hebben voor alle landen en vervolgens een bedreiging vormen voor de werking van het Schengengebied. Evaluaties van het beheer van de buitengrenzen vormen derhalve een essentieel onderdeel van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme.

De **voornaamste wetgevingshandeling** op dit gebied is de Schengengrenscore¹⁸. In de afgelopen vijf jaar zijn, als gevolg van de nieuwe uitdagingen waar de EU voor staat, aanvullende initiatieven ondernomen om dit wetgevend kader te versterken, waaronder systematische controles van EU-burgers aan de hand van de relevante databanken aan de buitengrenzen¹⁹, de vaststelling van een nieuwe Frontex-verordening in 2016²⁰ en de latere herziening daarvan in 2019 met de opnemings van de Eurosur-verordening²¹, en de geleidelijke ontwikkeling van een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen van de EU (het Europees geïntegreerd grensbeheer).

De evaluaties van het beheer van de buitengrenzen omvatten de volgende belangrijke elementen: buitengrenscontroles op zee- en luchthavens en aan landgrensdoorlaatposten, bewaking van de buitengrenzen, nationale strategieën en concepten voor Europees geïntegreerd grensbeheer, risicoanalyse, samenwerking tussen agentschappen en internationale samenwerking, nationaal mechanisme voor kwaliteitscontrole, capaciteit op het gebied van het beheer van de buitengrenzen (personeel en uitrusting) en infrastructuur.

Ingevolge de artikelen 21 en 29 van de Schengengrenscore kunnen aanhoudende ernstige tekortkomingen met betrekking tot het buitengrenstoezicht die zijn vastgesteld in een Schengenevaluatieverslag, leiden tot de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen. Deze bepalingen zijn tijdens dit eerste meerjarig evaluatieprogramma één keer toegepast. Tijdens het onaangekondigde bezoek aan een lidstaat²² in het najaar van 2015 werden ernstige tekortkomingen vastgesteld met betrekking tot het beheer van de buitengrenzen. Deze werden beschouwd als een bedreiging voor het algemene functioneren van het gebied zonder grenstoezicht aan de binnengrenzen²³. Bijgevolg hebben vijf lidstaten gezamenlijk opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen ingevoerd²⁴. De Raad heeft aanbevelingen goedgekeurd over de maatregelen die de betrokken lidstaat moet nemen. Die lidstaat heeft een actieplan en

¹⁸ Verordening (EU) 2016/399 (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1), zoals gewijzigd.

¹⁹ Verordening (EU) 2017/458 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen (PB L 74 van 18.3.2017, blz. 1). De systematische controle aan de hand van de relevante databanken van de reisdocumenten van personen die onder het EU-recht inzake vrij verkeer vallen, werd ingevoerd.

²⁰ Verordening (EU) 2016/1624 (PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1). In 2019 ingetrokken bij Verordening (EU) 2019/1896 (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1).

²¹ Verordening (EU) 1052/2013 (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 11).

²² Griekenland.

²³ COM(2016) 120 final.

²⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1989 van de Raad (PB L 306 van 15.11.2016, blz. 13).

voortgangsverslagen ingediend overeenkomstig de verordening inzake de Schengenevaluatie²⁵. Reeds tijdens de evaluatie in 2016 bleek dat de ernstige tekortkomingen waren verholpen.

Op basis van de 42 evaluaties die zijn verricht in verband met het beheer van de buitengrenzen kan worden geconcludeerd dat **de lidstaten de Schengengrenscode grotendeels naar behoren uitvoeren en de buitengrenzen overeenkomstig het acquis beheren**. Er is ook duidelijke vooruitgang geboekt bij de harmonisering van de strategische benaderingen van de lidstaten ten aanzien van het beheer van de buitengrenzen door de geleidelijke invoering van een geïntegreerd grensbeheersysteem. In vier lidstaten²⁶ werden ernstige tekortkomingen geconstateerd, maar deze landen hebben snel de nodige maatregelen getroffen om de belangrijkste tekortkomingen te verhelpen. Op dit moment is er bij geen enkele lidstaat sprake van ernstige tekortkomingen op dit gebied. In een paar landen blijven echter specifieke problemen bestaan waar nog steeds snel iets aan moet worden gedaan. Ondanks deze positieve elementen garandeert de wijze waarop de lidstaten de buitengrenzen beheren nog geen uniform niveau van toezicht aan de buitengrenzen van de EU, gezien de uiteenlopende praktijken en benaderingen van het beheer van de buitengrenzen ten aanzien van een aantal kwesties.

In dit verband zijn enkele **terugkerende tekortkomingen** vastgesteld. In diverse lidstaten ontbreekt een adequate *strategische planning* voor het geïntegreerde grensbeheer, hetgeen resulteert in minder interinstitutionele samenwerking, overlapping van de bevoegdheden van verschillende buitengrensautoriteiten en een versnipperde toewijzing van middelen. Deze tekortkomingen kunnen leiden tot een geringere operationele doeltreffendheid van het beheer van de buitengrenzen en de responscapaciteit. *Risicoanalyses*, een van de voornaamste instrumenten voor het beheer van de buitengrenzen, worden door de lidstaten nog steeds op uiteenlopende wijze verricht. Niet alle lidstaten voeren een uitgebreide risicoanalyse uit op basis van het bestaande geharmoniseerde gemeenschappelijk model voor geïntegreerde risicoanalyse (CIRAM). Met dit model wordt gegarandeerd dat alle lidstaten uniforme risicoanalyseproducten van hoog niveau produceren ten behoeve van het beheer van de buitengrenzen en terugkeer.

Hoewel de algemene kwaliteit van de controles aan de buitengrenzen goed is, varieert de kwaliteit nog steeds in en tussen de lidstaten. De meeste landen worden geconfronteerd met uitdagingen in verband met middelen, opleiding en operationele planning om te zorgen voor uniforme en systematische controles aan alle doorlaatposten aan de buitengrenzen, en efficiënte bewaking van de buitengrenzen. Ondanks deze uitdagingen zijn de meeste lidstaten er echter in geslaagd om de algemene kwaliteit van het toezicht aan de buitengrenzen te handhaven. Informatie vóór aankomst, gegenereerd door de toepassing van verschillende informatiesystemen, en de resultaten van risicoanalyses zijn niet op efficiënte wijze geïntegreerd in de procedures voor toezicht aan de buitengrenzen. De evaluaties hebben ook terugkerende tekortkomingen aan het licht gebracht op het gebied van de *bewaking van de buitengrenzen en situationeel bewustzijn*. In een aantal lidstaten bestrijken de bewakingssystemen niet hun gehele buitengrens en er is sprake van beperkte informatie-uitwisseling tussen de betrokken buitengrensautoriteiten en beperkte uitvoering van de

²⁵ COM(2017) 570 final.

²⁶ Naast Griekenland werden er ook bij de evaluatie van Spanje, Zweden en IJsland in 2017 ernstige tekortkomingen met betrekking tot het beheer van de buitengrenzen vastgesteld. In 2019 werden nieuwe bezoeken afgelegd in Zweden en IJsland.

Eurosur-verordening²⁷. Vermeende *schendingen van de grondrechten* in sommige landen geven aanleiding tot bezorgdheid. Hierop moet nauwgezet worden toegezien.

In de afgelopen vijf jaar is een aanzienlijk aantal van de vastgestelde tekortkomingen met succes aangepakt. Daarnaast heeft de Commissie het gebruik van politiecontroles of samenwerking door de wetshandhavingsinstanties in het Schengengebied aangemoedigd als doeltreffend alternatief voor binnengrenscontroles²⁸. Ondanks deze vooruitgang hebben lidstaten toch herhaaldelijk opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen ingevoerd ingevolge de artikelen 25 en 28 van de Schengengrenscodex, op grond waarvan grenstoezicht aan de binnengrenzen onmiddellijk weer kan worden ingevoerd wegens een ernstige bedreiging van de openbare orde of de interne veiligheid. Recentelijker werd het Schengengebied wederom op de proef gesteld als gevolg van de uitbraak van de COVID-19-pandemie. Tegen deze achtergrond heeft de Commissie stappen ondernomen om samen met de lidstaten een gecoördineerd antwoord op de crisis te bieden, onder meer door het organiseren van videoconferenties met de ministers van Binnenlandse Zaken, de bijeenkomsten van de COVID-19-informatiegroep Binnenlandse Zaken en het publiceren van richtsnoeren²⁹ voor grensbeheermaatregelen, green lanes, het vergemakkelijken van het oversteken van de grens door grensarbeiders en door het indienen van een voorstel voor een aanbeveling van de Raad over een tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen vanuit derde landen naar de EU³⁰. Door deze recente gebeurtenissen is opnieuw bevestigd hoe belangrijk een veerkrachtiger en efficiënter Schengen is, waartoe ook een doeltreffendere governance behoort.

3.2.2. Gemeenschappelijk visumbeleid

Het gemeenschappelijk visumbeleid houdt per definitie verband met het beheer van de buitengrenzen en heeft twee hoofddoelstellingen. Ten eerste stelt het de lidstaten in staat een grondige migratie- en veiligheidsbeoordeling uit te voeren van onderdanen van derde landen die een visum nodig hebben om voor een kort verblijf (maximaal 90 dagen in een periode van 180 dagen) naar het Schengengebied te reizen. Ten tweede biedt het bovendien juridische garanties voor aanvragers om te zorgen voor een doeltreffende en eerlijke visumprocedure, teneinde legaal reizen en contacten tussen mensen te vergemakkelijken.

De voornaamste wetgevingshandelingen op dit beleidsterrein zijn de visumcode³¹ met gemeenschappelijke en geharmoniseerde regels voor de behandeling van visumaanvragen, de verordening betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS)³² en de visumverordening (Verordening (EU) 2018/1806)³³.

Op basis van de 29 evaluaties die zijn verricht in verband met het gemeenschappelijk visumbeleid kan worden geconcludeerd dat **de lidstaten het gemeenschappelijk visumbeleid grotendeels naar behoren uitvoeren, waarbij de besluiten over het afgeven of weigeren van visa over het algemeen gerechtvaardigd zijn.**

²⁷ Verordening (EU) nr. 1052/2013 (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 11).

²⁸ C(2017) 3349 final.

²⁹ C(2020) 1753 final.

³⁰ COM(2020) 115 final.

³¹ Verordening (EG) nr. 810/2009 (PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1).

³² Verordening (EG) nr. 767/2008 (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 60).

³³ PB L 303 van 28.11.2018, blz. 39.

In twee lidstaten werden onlangs echter ernstige tekortkomingen vastgesteld³⁴. Bovendien verschillen de praktijken van de lidstaten inzake de afgifte van visa nog steeds op verschillende punten, ondanks een gemeenschappelijk regelgevingskader. Consulair personeel beschouwt Schengenvisa soms nog steeds als “nationale” visa. Door de concurrentie tussen staten in “aantrekkelijke markten” en “visumshopping” wordt de perceptie van Schengen als gemeenschappelijk reisgebied verzwakt.

In dit verband zijn **terugkerende tekortkomingen** vastgesteld. De praktijken van de lidstaten voor het bepalen van de *geldigheid van visa* of de vereiste *bewijsstukken* lopen nog steeds uiteen, ondanks de juridisch bindende geharmoniseerde lijsten die door de Commissie zijn vastgesteld. Het *onderzoek van aanvragen* werd niet in alle gevallen grondig genoeg geacht, met name bij gecentraliseerde besluitvorming. In veel consulaten was sprake van onvoldoende *personeelsopleiding en personeelstekorten*. Hierdoor konden de consulaten op sommige locaties niet voldoen aan de termijnen van de visumcode. *Externe dienstverleners* worden veelvuldig ingezet, maar het toezicht op hun activiteiten was niet in alle gevallen adequaat en de contracten en praktijken voldeden niet in alle gevallen aan de wettelijke voorschriften. Een andere terugkerende tekortkoming is het systematisch afnemen van *vingerafdrukken*, zelfs als aanvragers in de vijf voorgaande jaren vingerafdrukken hebben verstrekt. Aan het publiek *beschikbaar gestelde informatie* over voorwaarden en procedures was in bepaalde gevallen onvolledig of verouderd.

De invoering van het *Visuminformatiesysteem (VIS)*, een database ter ondersteuning van de uitwisseling van gegevens betreffende visumaanvragen, zorgt voor een grote vooruitgang ten aanzien van de visumprocedure. Het volledige potentieel van het systeem wordt echter ondermijnd door de soms ontoereikende kwaliteit van de in het Visuminformatiesysteem ingevoerde gegevens, het feit dat de nationale systemen voor de afhandeling van dossiers niet altijd zijn aangepast aan de werkstroom van de visumcode en het Visuminformatiesysteem, het gebrek aan adequate IT-opleiding en de beperkte kennis van bepaalde functies van het systeem.

Veel van de vastgestelde tekortkomingen zijn in deze afgelopen vijf jaar met succes aangepakt. Daarnaast zijn de in 2020 van toepassing geworden wijzigingen van de visumcode³⁵ erop gericht om een aantal van deze problemen op te lossen en de geharmoniseerde uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid te versterken door te zorgen voor snellere en duidelijkere procedures voor legale reizigers³⁶.

3.2.3. Terugkeer

Een eerlijk en doeltreffend systeem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen vormt een essentieel onderdeel van een goed functionerend Europees asiel- en migratiebeheersysteem.

De terugkeerrichtlijn³⁷ is de **voornaamste wetgevingshandeling** inzake terugkeer en bevat de gemeenschappelijke normen en procedures voor een doeltreffende en eerlijke terugkeer van

³⁴ Tijdens de evaluatie van Finland in 2018 en de onaangekondigde evaluatie van Nederland in 2019 kwamen ernstige tekortkomingen naar voren.

³⁵ Verordening (EU) 2019/1155 (PB L 188 van 12.7.2019, blz. 25).

³⁶ In het bijzonder door toe te staan dat aanvragen maximaal zes maanden en minimaal 15 dagen voor de reis worden ingediend, te voorzien in de mogelijkheid om het aanvraagformulier elektronisch in te vullen en te ondertekenen, en de invoering van een geharmoniseerde aanpak van de afgifte van meervoudige inreisvisa aan regelmatige reizigers met een positieve visumgeschiedenis voor een periode die geleidelijk wordt vergroot van één tot vijf jaar.

³⁷ Richtlijn 2008/115/EG (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. De richtlijn biedt de lidstaten veel speelruimte met betrekking tot de concrete maatregelen die op nationaal niveau moeten worden genomen voor de uitvoering ervan. Dit heeft tot gevolg dat de lidstaten verschillende systemen en benaderingen hanteren.

De terugkeerrichtlijn is een “hybride instrument”, omdat deze richtlijn zowel van toepassing is op gevallen waarin een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in de Schengengrenscore, aanwezig is op het grondgebied van een lidstaat, als op gevallen waarin niet aan andere voorwaarden voor toegang tot of verblijf of vestiging in die lidstaat is voldaan. Voor zover de terugkeerrichtlijn van toepassing is op onderdanen van derde landen die niet of niet langer voldoen aan de voorwaarden voor toegang overeenkomstig de Schengengrenscore, vormt deze richtlijn een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis³⁸.

Daarom omvat het nieuwe Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme ook evaluaties op het gebied van terugkeer, om ervoor te zorgen dat de voorschriften van de terugkeerrichtlijn correct worden uitgevoerd door de lidstaten³⁹.

Op basis van de 31 evaluaties die zijn verricht in verband met terugkeer kan worden geconcludeerd dat de **terugkeersystemen van de lidstaten over het algemeen in overeenstemming zijn met de terugkeerrichtlijn**. Er zijn geen ernstige tekortkomingen vastgesteld. In sommige landen bestaan evenwel praktische en normatieve belemmeringen die een negatieve invloed hebben op de uitvoering van terugkeer. Bovendien hebben de evaluaties specifieke tekortkomingen en structurele zwakke punten aan het licht gebracht in de terugkeersystemen van de geëvalueerde lidstaten die worden geconfronteerd met belangrijke uitdagingen als gevolg van de grote aantallen illegaal binnengekomen en verblijvende onderdanen van derde landen.

In dit verband zijn enkele **terugkerende tekortkomingen** vastgesteld. Een groot probleem is het *algemene gebrek aan betrouwbare statistische informatie over terugkeerdergerelateerde activiteiten*, waardoor het moeilijker wordt om de doeltreffendheid van nationale terugkeersystemen te beoordelen. De wijziging van de verordening Migratiestatistiek⁴⁰ en de inwerkingtreding van het Schengeninformatiesysteem voor terugkeer⁴¹ zullen bijdragen tot het aanpakken van deze kwestie.

Ook wat betreft de uitvaardiging van *terugkeerbesluiten* lopen de aanpakken uiteen. Niet alle lidstaten vaardigen stelselmatig een terugkeerbesluit uit tegen illegaal verblijvende onderdanen van derde landen na een afwijzend besluit inzake een asielaanvraag. Daarnaast wordt in bepaalde terugkeerbesluiten niet duidelijk vermeld dat de onderdaan van een derde

³⁸ Zie de overwegingen 25-30.

³⁹ Alle lidstaten zijn gebonden door de terugkeerrichtlijn, met uitzondering van Ierland krachtens protocol 19 betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie en protocol 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat aan de Verdragen is gehecht. Voor zover de richtlijn van toepassing is op onderdanen van derde landen die niet of niet langer voldoen aan de voorwaarden voor toegang overeenkomstig de Schengengrenscore, neemt Denemarken daaraan deel krachtens artikel 4 van protocol 22 dat aan de Verdragen is gehecht en zijn IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein erdoor gebonden op basis van de respectieve overeenkomsten waardoor zij zich verbinden aan de uitvoering, toepassing en ontwikkeling van het Schengenacquis.

⁴⁰ Verordening (EU) 2020/851 (PB L 198 van 22.6.2020, blz. 1) tot wijziging van Verordening (EG) 862/2007 (PB L 199, van 31.7.2007, blz. 23).

⁴¹ Verordening (EU) 2018/1860 (PB L 312 van 7.12.2018, blz. 1).

land niet alleen de betrokken lidstaat, maar de EU en het Schengengebied moet verlaten. Deze dubbelzinnigheid leidt tot mogelijke illegale verplaatsingen van de ene lidstaat naar de andere. Soortgelijke uiteenlopende praktijken bestaan inzake *inreisverboden* die niet stelselmatig worden uitgevaardigd wanneer onderdanen van derde landen niet binnen de termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting voldoen zoals vereist door de terugkeerrichtlijn.

Wat betreft de *bijstand bij vrijwillige terugkeer* is uit de evaluaties gebleken dat er ruimte is voor verbetering van de steun die wordt verleend aan illegale migranten die bereid zijn vrijwillig te vertrekken, met name door ervoor te zorgen dat de programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie een groter bereik hebben (bv. niet louter beperkt tot afgewezen asielzoekers of onderdanen van derde landen die het recht om in de EU te verblijven, hebben verloren).

Diverse lidstaten nemen niet voldoende maatregelen om de *uitvoering van terugkeerbesluiten* te waarborgen. In sommige landen is er geen mechanisme om te zorgen voor een systematische follow-up van terugkeeroperaties of is het mechanisme niet geschikt voor het doel ervan. Maatregelen om repatrianten op systematische wijze te lokaliseren met het oog op het voorkomen van onderduiken en het naleven van besluiten, ontbreken vaak. Niet in alle lidstaten zijn doeltreffende systemen voor het toezicht op gedwongen terugkeer opgezet.

De lidstaten hanteren een verschillende aanpak ten aanzien van *niet-begeleide minderjarigen*. Het zoeken naar duurzame oplossingen, waarbij alle beschikbare mogelijkheden in aanmerking worden genomen, met inbegrip van de terugkeer naar het land van herkomst en hereniging met familieleden in een derde land, is een essentieel onderdeel bij het vaststellen van de belangen van het kind. Dit gebeurt echter niet in alle lidstaten. Het gevolg daarvan is dat "terugkeer" niet als mogelijkheid wordt beoordeeld bij de individuele beoordeling van het belang van het kind.

Met betrekking tot *bewaring* zijn verschillende problemen vastgesteld. De beschikbaarheid en het gebruik van doeltreffende alternatieven voor bewaring zijn niet in alle lidstaten gelijk. Onvoldoende bewaringscapaciteit en het feit dat sommige lidstaten niet alle in de richtlijn geboden mogelijkheden benutten wat betreft de duur van de bewaring dragen ertoe bij dat het risico op onderduiken toeneemt, hetgeen van invloed is op de doeltreffendheid van het terugkeersysteem. Een vaak terugkerend probleem is het zorgen voor adequate materiële omstandigheden in inrichtingen voor bewaring. Het gaat daarbij onder meer om een gebrek aan privacy voor in bewaring gestelde personen en het voorkomen van een gevangenisomgeving in inrichtingen voor bewaring, hetgeen niet volledig in overeenstemming is met de administratieve aard van de inbewaringstelling.

De uitvoering van de aanbevelingen verloopt traag. In 2018 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een herschikking van de terugkeerrichtlijn⁴², bestaande uit **gerichte wijzigingen die de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid van de EU moeten maximaliseren** en tegelijkertijd de eerbiediging van de grondrechten van illegale migranten en van het beginsel van *non-refoulement* garanderen. De voorgestelde herschikking is gebaseerd op de tijdens de evaluaties verzamelde informatie en is gericht op het verhelpen van verschillende van de bovengenoemde tekortkomingen, zoals een verplichting voor de lidstaten om programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer op te stellen en de invoering van een gemeenschappelijke lijst van objectieve criteria om te bepalen of er een risico op onderduiken bestaat. Voorts moet volgens het gewijzigde voorstel voor een verordening tot

⁴² COM(2018) 634 final.

vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming⁴³ ten aanzien van asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen, onmiddellijk een terugkeerbesluit worden uitgevaardigd⁴⁴.

3.2.4. Politie samenwerking

Bij de Schengenovereenkomst van 1990 werden bepalingen ingevoerd ter versterking van de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de politiemachten van de lidstaten als compenserende maatregel voor de afschaffing van binnengrenscontroles. Deze bepalingen hebben betrekking op samenwerking om strafbare feiten te voorkomen en op te sporen, operationele samenwerking, bv. de mogelijkheid om bewaking uit te breiden of de achtervolging van criminelen over de binnengrenzen heen voort te zetten, en het delen van informatie met het oog op de preventie en bestrijding van criminaliteit of bedreigingen voor de openbare orde en veiligheid.

Het **wetgevend kader** voor politie samenwerking in Schengenverband is nog altijd meer versnipperd dan andere onderdelen van het Schengenacquis en biedt de partijen veel ruimte om de uitvoering ervan zelf in te vullen. Een aanzienlijk deel van het samenwerkingskader is gebaseerd op niet-bindende documenten van de Raad, zoals goede praktijken (“Schengencatalogus”) en richtsnoeren. Voorts worden de voornaamste bepalingen van de Schengenovereenkomst hoofdzakelijk uitgevoerd via door de lidstaten gesloten bilaterale of multilaterale overeenkomsten. Sinds 1990 is het EU-kader betreffende de uitwisseling van informatie en de toegang tot gegevens voor wetshandhavingsinstanties voortdurend verder uitgebouwd. Hoewel een deel ervan formeel gezien niet tot het Schengenacquis behoort, houdt het er nauw verband mee. Daarom wordt ook de uitvoering van de Prüm-besluiten, de Europol-verordening en andere niet op Schengen gebaseerde juridische instrumenten in de evaluaties meegenomen. Dit draagt bij tot de beoordeling van de wijze waarop de lidstaten de algemene eisen inzake informatie-uitwisseling naleven waarin de Schengenovereenkomst voorziet.

Op basis van de 27 evaluaties die zijn verricht in verband met politie samenwerking kan worden geconcludeerd dat **de lidstaten over het algemeen voldoen aan het Schengenacquis op het gebied van politie samenwerking**. Er werden geen ernstige tekortkomingen geconstateerd en er werden slechts enkele niet-conforme bevindingen vastgesteld, hoofdzakelijk op het gebied van informatie-uitwisseling en met name de toegang tot het Visuminformatiesysteem voor wetshandhavingsinstanties.

Als gevolg van enkele **terugkerende tekortkomingen** worden sommige van de bestaande instrumenten voor politie samenwerking en informatie-uitwisseling echter nog niet optimaal benut. De meest noodzakelijke verbeteringen die naar voren zijn gekomen, betreffen *de versterking van de uitwisseling van wetshandhavingsinformatie*, met name met betrekking tot de werking van de centrale contactpunten (SPOC)⁴⁵ van de lidstaten, en de mobiele toegang tot politiedatabanken van straatagenten. Andere belangrijke gebieden waar verbeteringen

⁴³ COM(2020) 611 final.

⁴⁴ Zie overweging 31 bis en artikel 35 bis.

⁴⁵ Het SPOC is het nationale “centrale contactpunt” voor internationale samenwerking op het gebied van wetshandhaving: het heeft één telefoonnummer en één e-mailadres voor alle op nationaal niveau behandelde verzoeken om internationale samenwerking op het gebied van wetshandhaving. De verschillende nationale bureaus of contactpunten voor de verschillende samenwerkingskanalen met vertegenwoordigers van alle wetshandhavingsinstanties van het land worden erdoor onder één beheersstructuur bijeengebracht. Zie de richtsnoeren inzake centrale contactpunten (SPOC) (Raadsdocument 10492/14 van 13 juni 2014).

mogelijk zijn, hebben betrekking op de ontwikkeling en de uitwisseling van *strategische dreigingsevaluaties en risicoanalyses met betrekking tot de criminaliteit*, teneinde een beter gezamenlijk antwoord te bieden op grensoverschrijdende criminaliteit, en de herziening van de door de lidstaten gesloten *bilaterale of multilaterale overeenkomsten* om de mogelijkheden voor operationele grensoverschrijdende samenwerking uit te breiden en te bevorderen (met name grensoverschrijdende observatie en achtervolgingen).

3.2.5. Schengeninformatiesysteem (SIS)

Het Schengeninformatiesysteem is een belangrijke compenserende maatregel voor de afschaffing van binnengrenscontroles, omdat het essentiële ondersteuning biedt aan het veiligheidsbeleid in het Schengengebied. Het SIS is een grootschalig IT-systeem dat signaleringen geeft van personen of voorwerpen die om veiligheidsredenen van belang zijn. Het ondersteunt ook de controles aan de buitengrenzen en de wetshandavings- en justitiële samenwerking in Europa.

Het toepassingsgebied van het SIS is vastgesteld in drie **rechtsinstrumenten** betreffende grenscontrolesamenwerking, samenwerking inzake wetshandhaving en samenwerking op het gebied van voertuigregistratie⁴⁶. Het SIS van de tweede generatie is op 9 april 2013 in 28 lidstaten operationeel geworden. Momenteel zijn er 30 lidstaten bij aangesloten⁴⁷. Op 28 november 2018 hebben het Europees Parlement en de Raad drie nieuwe verordeningen vastgesteld waarmee het toepassingsgebied en de functies van het SIS verder worden uitgebreid en die voor eind 2021 in drie fasen moeten worden uitgevoerd. Elke lidstaat die gebruikmaakt van het SIS is verantwoordelijk voor het opzetten, doen functioneren en onderhouden van een nationaal systeem en voor het aanwijzen van een nationaal Sirene-bureau⁴⁸, dat zorgt voor de uitwisseling van alle aanvullende informatie in verband met signaleringen in het SIS. Het EU-agentschap voor grootschalige IT-systemen (eu-LISA) is verantwoordelijk voor het operationele beheer van het centrale systeem en de communicatie-infrastructuur.

Op basis van de 32 evaluaties die zijn verricht in verband met het Schengeninformatiesysteem kan worden geconcludeerd dat **de lidstaten het SIS over het algemeen op doeltreffende en uniforme wijze uitvoeren en gebruiken**. In vier lidstaten⁴⁹ werden ernstige tekortkomingen vastgesteld met betrekking tot de uitvoering van het SIS, maar deze landen werken actief aan het verhelpen van de tekortkomingen. In een van deze gevallen is de situatie echter niet verbeterd.

Tijdens de evaluaties zijn bepaalde **terugkerende tekortkomingen** naar voren gekomen, zoals het ontbreken van *technische instrumenten of verplichte procedures* op nationaal niveau om vingerafdrukken en foto's te uploaden bij SIS-signalerings, ook al zijn deze wel

⁴⁶ Verordening (EG) nr. 1987/2006 (PB L 381 van 28.12.2006, blz. 4), Besluit 2007/533/JBZ van de Raad (PB L 205 van 7.8.2007, blz. 63) en Verordening (EG) nr. 1986/2006 (PB L 381 van 28.12.2006, blz. 1).

⁴⁷ Naast de 26 landen van het Schengengebied zijn Bulgarije, Roemenië, het VK en Kroatië aangesloten bij het SIS. Voor de laatste twee landen gelden echter nog bepaalde beperkingen met betrekking tot het gebruik van Schengenbrede signaleringen in het SIS met het oog op de weigering van toegang tot of verblijf in het Schengengebied.

⁴⁸ “Sirene” staat voor Supplementary Information Request at the National Entries (verzoek om aanvullende informatie bij het nationale deel).

⁴⁹ Er kwamen ernstige tekortkomingen naar voren bij de evaluatie van België in 2015, van Frankrijk en Spanje in 2016 en van het VK in 2017. In 2016 werd België opnieuw bezocht en in 2019 Frankrijk. Men is van oordeel dat België, Frankrijk en Spanje alle ernstige tekortkomingen hebben verholpen.

beschikbaar. Een andere terugkerende bevinding houdt verband met enkele van de in 2013 door het SIS van de tweede generatie ingevoerde functies, in het bijzonder dat niet alle in SIS-signaleringen opgenomen informatie *te zien is voor de eindgebruikers*. Daarnaast werd geconstateerd dat de toegenomen uitwisseling van aanvullende informatie als gevolg van het intensieve gebruik van het systeem er vaak voor zorgt dat de *Sirene-bureaus* tegen de grenzen van hun capaciteit aanlopen. De Sirene-bureaus beschikken niet altijd over voldoende personeel en technische middelen, waaronder geautomatiseerde en geïntegreerde werkstroomhulpmiddelen, om deze informatie op doeltreffende wijze uit te kunnen wisselen. **Veel van de vastgestelde tekortkomingen zijn in deze afgelopen vijf jaar met succes aangepakt.**

3.2.6. Gegevensbescherming

Een volgend belangrijk onderdeel van het Schengenacquis zijn de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens. In 2016 is het rechtskader voor gegevensbescherming van de EU ingrijpend hervormd om de rechten van burgers in het digitale tijdperk te versterken. De algemene verordening gegevensbescherming (AVG)⁵⁰ en de richtlijn wetshandhaving⁵¹ zijn de voornaamste wetgevingshandelingen die op dit gebied van toepassing zijn, in combinatie met de specifieke bepalingen in verband met gegevensbescherming in het acquis inzake het Schengeninformatiesysteem (SIS) en het Visuminformatiesysteem (VIS).

Bij deze evaluaties wordt beoordeeld op welke wijze de lidstaten het Schengenacquis uitvoeren en toepassen, met name in verband met het SIS en het VIS tegen de achtergrond van de gegevensbeschermingsvoorschriften. Daarnaast wordt gekeken naar de rol die de gegevensbeschermingsautoriteiten spelen bij het toezicht op de autoriteiten die het SIS en het VIS beheren en gebruiken.

Op basis van de 29 evaluaties die zijn verricht in verband met gegevensbescherming kan worden geconcludeerd dat **de lidstaten de relevante bepalingen inzake het SIS en het VIS over het algemeen overeenkomstig de gegevensbeschermingsvoorschriften uitvoeren en toepassen**. Hoewel er geen ernstige tekortkomingen werden vastgesteld, zijn er nog steeds enkele terugkerende kwesties die (moeten) worden aangepakt.

Uit de na mei 2018 (de datum van inwerkingtreding van het nieuwe gegevensbeschermingskader) verrichte evaluaties is gebleken dat in sommige landen sprake is van vertragingen bij de uitvoering van de AVG en/of de omzetting van de richtlijn wetshandhaving in nationaal recht, en bij het dienovereenkomstig aanpassen van de nationale wetgeving met betrekking tot het SIS en het VIS.

In sommige lidstaten zijn er tekortkomingen ten aanzien van de volledige *onafhankelijkheid* van de gegevensbeschermingsautoriteiten, die ertoe leiden dat de overheid directe of indirecte invloed heeft op het werk van de gegevensbeschermingsautoriteit. Sommige van deze kwesties zijn opgelost bij de follow-up van de Schengenevaluaties en tijdens de hervorming van de nationale wetgeving inzake gegevensbescherming tot uitvoering van de AVG en tot omzetting van de richtlijn wetshandhaving. Bovendien beschikken sommige gegevensbeschermingsautoriteiten niet over voldoende personele en financiële *middelen* om al hun taken in verband met het SIS en het VIS uit te kunnen voeren.

⁵⁰ Verordening (EU) 2016/679 (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

⁵¹ Richtlijn (EU) 2016/680 (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 89).

In een aantal lidstaten werden meer en uitgebreidere *inspecties* door de gegevensbeschermingsautoriteiten noodzakelijk geacht om zich van hun taken met betrekking tot het toezicht op de rechtmatigheid van de verwerking van SIS II- en VIS-gegevens te kunnen kwijten. In sommige gevallen zijn de termijnen voor de uitvoering van de eerste audit van de gegevensverwerking in het SIS en het VIS niet in acht genomen.

Op het gebied van de *rechten van betrokkenen* in verband met het SIS en het VIS werd geconstateerd dat een gebrek aan goede voorlichting een belemmering vormt voor de daadwerkelijke uitoefening van die rechten.

De bewaarperiode voor *logbestanden van SIS- en VIS-opvragingen* was in sommige gevallen niet in overeenstemming met het Schengenacquis. Vaak werd door verwerkingsverantwoordelijken geen proactieve zelfcontrole uitgevoerd wat betreft de naleving van de regels inzake gegevensbescherming en werden logbestanden niet regelmatig gecontroleerd. Voorts is er vaak onduidelijkheid over de taken en de verdeling van verantwoordelijkheden voor de verwerking van persoonsgegevens tussen verschillende autoriteiten die betrokken zijn bij de procedure voor de afgifte van visa en de verwerking van daarmee verband houdende gegevens. Er zijn nog enige verbeteringen nodig met betrekking tot de fysieke, organisatorische en IT-beveiligingsmaatregelen ten aanzien van VIS-gegevens. De functionarissen voor gegevensbescherming moeten in sommige gevallen meer worden betrokken bij het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van Schengen. Vaak werden er geen regelmatige en continue opleidingen op het gebied van gegevensbescherming en gegevensbeveiliging aangeboden voor alle operationele personeelsleden met toegang tot het SIS II.

De lidstaten nemen doorgaans de noodzakelijke stappen om de bevindingen en aanbevelingen op te volgen. Over het algemeen is enige vooruitgang geboekt bij het aanpakken van de tekortkomingen, maar de uitvoering van de aanbevelingen verloopt traag.

4. DE WERKING VAN HET SCHENGENEVALUATIE- EN TOEZICHTMECHANISME IN HET EERSTE MEERJARIG PROGRAMMA

4.1. *Vastgestelde tekortkomingen*

In de afgelopen vijf jaar heeft het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme geleid tot aanzienlijke verbeteringen in de uitvoering van het Schengenacquis in de EU en heeft het zijn meerwaarde reeds bewezen door ervoor te zorgen dat het Schengengebied efficiënt functioneert. Desondanks heeft de tijdens het eerste meerjarig evaluatieprogramma (2015-2019) opgedane ervaring uitgewezen dat er sprake is van een reeks tekortkomingen waardoor het volledige potentieel van het mechanisme wordt afgezwakt. Zowel het Europees Parlement, in zijn verslag van 2017⁵², als de lidstaten, via de in 2019 onder het Finse voorzitterschap opgezette raadpleging⁵³, hebben opgemerkt dat bepaalde aspecten van het mechanisme moeten worden heroverwogen. Het is daarom belangrijk om aan de hand van de tijdens het eerste meerjarig evaluatieprogramma opgedane ervaring te evalueren op welke wijze het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme efficiënter zou kunnen worden aangewend, onder meer vanuit het oogpunt van de beschikbare middelen.

Een van de voornaamste tekortkomingen is **de buitensporig lange duur van de eerste fase van het evaluatieproces (de vaststelling van het verslag en de aanbevelingen)**, met grote gevolgen voor het snel en doeltreffend verhelpen van tekortkomingen. In 25 % van de gevallen duurde deze fase langer dan een jaar en in twaalf gevallen langer dan 18 maanden. De fase duurde vooral lang wanneer het evaluatieteam “ernstige tekortkomingen” had vastgesteld (een bevinding die in beginsel tot een snellere follow-up zou moeten leiden). Gemiddeld had de Commissie ongeveer tien maanden nodig om een evaluatieverslag vast te stellen en de Raad nog eens tweeënhalve maand voor de goedkeuring van aanbevelingen, die de startdatum bepalen voor de presentatie van een actieplan door de lidstaten om de tekortkomingen te verhelpen.

De bijdragen door deskundigen van de lidstaten beantwoorden niet altijd aan de behoeften. Het aantal beschikbare deskundigen was soms ontoereikend om aan de behoeften van lopende evaluaties te voldoen. Bij evaluaties betreffende gegevensbescherming en visumbeleid bestonden de teams soms uit slechts vier of vijf deskundigen (het optimale aantal is acht) doordat te weinig deskundigen werden aangewezen door de landen. Voorts beschikten de deskundigen niet altijd over het vereiste profiel of voldoende ervaring op de relevante beleidsterreinen. Ook was er een opvallend geografisch onevenwicht. In de periode van vijf jaar werd een derde van de deskundigen aangewezen door slechts vijf landen.

Onaangekondigde bezoeken bleken niet zo doeltreffend als oorspronkelijk gedacht. Momenteel wordt het jaarlijkse evaluatieprogramma voor onaangekondigde bezoeken vastgesteld in het jaar voordat de bezoeken worden afgelegd, op basis van een risicoanalyse die een jaar voor het bezoek wordt afgerond. Door deze opzet is het niet mogelijk om snel in te spelen op nieuwe uitdagingen. Voorts hebben het verzoek om deskundigen aan te wijzen twee weken vóór het bezoek en de verplichting om de betrokken lidstaten 24 uur van te voren in kennis te stellen, hoewel dat ervoor zorgt dat de organisatie van de evaluatie vlot kan verlopen, tot gevolg dat het doel van de onaangekondigde bezoeken wordt afgezwakt.

De follow-up en uitvoering van de actieplannen verliep doorgaans traag en het toezicht is over het algemeen niet alomvattend en consistent geweest. Sinds 2015 zijn er ongeveer

⁵² Verslag over het jaarverslag over de werking van het Schengengebied (2017/2256(INI)).

⁵³ Raadsdocument 13244/2019.

201 evaluaties verricht en hoewel er aanzienlijke vorderingen zijn gemaakt, is ongeveer 25 % van de actieplannen na gemiddeld 2,25 jaar afgerond. Over het algemeen waren de evaluaties niet gericht op de doeltreffende en consequente uitvoering van de essentiële elementen van elk specifiek beleidsterrein van het Schengenacquis in de lidstaten, die cruciaal zijn voor een goed functionerend Schengengebied. Derhalve waren de aanbevelingen te veel gericht op zeer specifieke en talrijke details in plaats van op de kernelementen van het Schengenacquis en ontbrak een duidelijk tijdschema voor de uitvoering ervan. Voorts is **onvoldoende gebruikgemaakt van de thematische evaluaties**, waarmee meerdere of alle lidstaten tegelijk kunnen worden geëvalueerd met betrekking tot een bepaald voor Schengen relevant aspect, en waarmee trends, veel voorkomende tekortkomingen en beste praktijken kunnen worden vastgesteld. Daarnaast **betekenen de huidige verslagleggingsverplichtingen** in het kader van de Schengenevaluatie **een grote administratieve belasting** voor zowel de Commissie als de lidstaten. Door de combinatie van al deze elementen was alomvattend en consistent toezicht op de uitvoering van de actieplannen niet mogelijk.

De aanbevelingen zijn geen voldoende doeltreffend instrument gebleken om ervoor te zorgen dat de lidstaten snel maatregelen nemen. Over het algemeen is er in het Schengencomité weinig gesproken over de bevindingen van de evaluaties en de aanbevelingen die de Commissie daaromtrent heeft gedaan, mede omdat de evaluaties te gedetailleerd en specifiek zijn. Uiteindelijk heeft het feit dat de aanbevelingen door de Raad worden vastgesteld, niet de verwachte onderlinge druk opgeleverd om bij de uitvoering van het Schengenacquis een hoog niveau te waarborgen. **Het systeem voorzag niet in andere duidelijke politieke discussies over de toestand van Schengen** in andere relevante fora en het Europees Parlement werd er ook niet regelmatig bij betrokken.

De beoordeling van de eerbiediging van de **grondrechten** bij de uitvoering van het Schengenacquis was onvoldoende geïntegreerd in het evaluatiemechanisme.

4.2. Potentiële operationele maatregelen ter verbetering van de werking van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme

4.2.1. Evaluaties sneller, gericht en strategischer maken

Alle actoren moeten voldoende financiële en personele middelen vrijmaken en de nodige maatregelen treffen om hun respectieve taken tijdens het evaluatieproces snel te kunnen vervullen. De vereenvoudiging van de interne **werkstromen** moet, in combinatie met **benchmarks**, helpen om de tijd die nodig is voor het verrichten van evaluaties te verkorten.

Nu het eerste meerjarig evaluatieprogramma is voltooid, hebben de Commissie en de Raad een goed overzicht van de situatie in alle lidstaten. Zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de huidige procedure kunnen evaluaties beter op de behoeften worden afgestemd aan de hand van de resultaten van eerdere evaluaties. Zoals de lidstaten hebben benadrukt, is er nog steeds ruimte voor verbetering wat betreft de **kwaliteit van verslagen en aanbevelingen**, en wat betreft meer samenhang van evaluaties tussen verschillende beleidsterreinen. Er bestaan zowel tekortkomingen in landen als binnen beleidsterreinen. De **checklists** die momenteel worden gebruikt om evaluaties te verrichten, zouden kunnen worden herzien om de nadruk te leggen op de voornaamste elementen die van invloed kunnen zijn op het Schengengebied als geheel.

De beschikbare analytische instrumenten moeten strategischer en rationeler worden gebruikt. Thematische evaluaties kunnen systematisch worden ingezet om de uitvoering van belangrijke wetswijzigingen te beoordelen zodra zij in werking treden. Ook is het van essentieel belang om, indien nodig, snel onaangekondigde bezoeken te kunnen organiseren.

Het verbeteren van synergieën tussen en samenwerking met andere actoren en evaluatiemechanismen is van cruciaal belang. Met name moet de rol van de EU-agentschappen (Frontex, eu-LISA, FRA, Europol), de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en de nationale mechanismen voor kwaliteitscontrole worden versterkt. Dit kan worden gerealiseerd door grotere betrokkenheid van de agentschappen bij de evaluaties en door een regelmatigere en systematischere uitwisseling van informatie tussen hen en de Commissie tot stand te brengen. Het is vooral belangrijk dat de synergieën met de kwetsbaarheidsbeoordelingen van Frontex worden vergroot en dat het FRA en Europol gerichtere risicoanalyses ontwikkelen als hulpmiddel om betere evaluaties uit te werken.

Het is ook belangrijk om ervoor te zorgen dat de lidstaten **voldoende gekwalificeerde deskundigen aanwijzen op alle beleidsterreinen**. Er moet worden overwogen om een mechanisme op te zetten om de aanwijzing van deskundigen voor alle Schengenevaluaties beter te coördineren. De Commissie zal de bestaande opleidingscurricula bijwerken en zorgen voor opleidingen op het gebied van visumbeleid. Daarnaast zou kunnen worden voorzien in periodieke bij- en nascholing.

Tot slot moet tijdens de evaluatie en de follow-up bijzondere aandacht worden besteed aan de eerbiediging van de **grondrechten** bij de uitvoering van het Schengenacquis. Het is belangrijk om erover na te denken hoe de grondrechten beter kunnen worden geïntegreerd in de beoordeling. In dit verband kan het nuttig zijn om de huidige checklists bij te werken om beter rekening te houden met de grondrechten, te komen tot een grotere betrokkenheid van het Bureau voor de grondrechten bij de evaluaties en een ruimer gebruik van zijn richtsnoeren.

4.2.2. De uitvoering van aanbevelingen sneller en efficiënter maken

Stroomlijning van de aanbevelingen zou de ontwikkeling van doeltreffende actieplannen en de snelle uitvoering daarvan vergemakkelijken. **Schengencatalogi en -handboeken** op de relevante beleidsterreinen zijn een belangrijk instrument waarmee de lidstaten rekening moeten houden bij de uitvoering van de specifieke aanbevelingen wat betreft de Schengenevaluatie. Zij zullen regelmatig moeten worden bijgewerkt en verder worden verbeterd. De in de evaluatieverslagen genoemde **beste praktijken** moeten met de lidstaten worden gedeeld en worden gebruikt bij de uitvoering van de aanbevelingen. Overeenkomstig de aanbevelingen van de Rekenkamer⁵⁴ kan de mogelijkheid worden overwogen om **termijnen vast te stellen voor de uitvoering van de aanbevelingen**.

Een andere belangrijke manier om een snelle uitvoering van aanbevelingen te bevorderen is het verstrekken van de **benodigde financiële ondersteuning**. In het voorgestelde meerjarige financiële kader⁵⁵ en het instrument voor grensbeheer en visa⁵⁶ is de koppeling tussen het evaluatiemechanisme en de vaststelling van nationale prioriteiten gehandhaafd. De voorgestelde versterkte *thematische component* biedt meer flexibiliteit om te reageren op de tekortkomingen die dringend moeten worden verholpen, met name prioritaire acties die onmiddellijk moeten worden uitgevoerd. Om de herprogrammering en vaststelling van de eventuele behoeften aan extra financiering verder te vergemakkelijken, kunnen de landen in hun actieplannen systematisch hun beoordeling van de financiële gevolgen van de corrigerende maatregelen uitwerken.

⁵⁴ “EU-informatiesystemen ter ondersteuning van grenstoezicht — een sterk instrument, maar meer aandacht nodig voor tijdige en volledige gegevens” (Speciaal verslag nr. 20/2019).

⁵⁵ COM(2018) 472 final.

⁵⁶ COM(2018) 473 final.

Om de onderlinge druk op te kunnen voeren, moeten de vastgestelde tekortkomingen voldoende op politiek niveau kenbaar worden gemaakt. De huidige verordening voorziet in **jaarlijkse verslagen** van de Commissie, waarmee de gelegenheid wordt geboden om de toestand van het Schengengebied te presenteren, beste praktijken te verspreiden en het politieke bewustzijn te verhogen door discussies over gemeenschappelijke uitdagingen op politiek niveau mogelijk te maken.

Een doeltreffende en tijdige follow-up om de door het mechanisme vastgestelde tekortkomingen te verhelpen is essentieel voor de geloofwaardigheid van het hele evaluatie- en toezichtproces en om het volledige potentieel ervan te benutten. Dit is uiteindelijk cruciaal om de goede werking van het Schengengebied te waarborgen. De praktijk heeft uitgewezen dat de lidstaten in sommige gevallen stelselmatig hebben nagelaten de aanbevelingen van de Raad uit te voeren en de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken. In dergelijke gevallen zal worden nagedacht over systematischer toezicht door de Commissie, onder meer door middel van inbreukprocedures.

Potentiële operationele maatregelen ter verbetering van de werking van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme:

- interne werkstromen vereenvoudigen en benchmarks vaststellen om de duur te beperken;
- nieuwe opleidingen op het gebied van visumbeleid ontwikkelen en de bestaande versterken om de deelname te bevorderen en te stimuleren;
- checklists bijwerken om de nadruk te leggen op de voornaamste elementen die van invloed kunnen zijn op het Schengengebied als geheel;
- onaangekondigde evaluaties en thematische evaluaties strategischer gebruiken;
- synergieën tussen en samenwerking met EU-agentschappen verbeteren en de nationale mechanismen voor kwaliteitscontrole versterken;
- verslagen verder vereenvoudigen en aanbevelingen heroriënteren;
- catalogi met beste praktijken uitwerken en bijwerken; en
- het jaarverslag vaststellen om een politieke discussie op gang te brengen.

Tot slot is ook duidelijk geworden dat het mechanisme in de toekomst alleen doeltreffend kan werken als de operationele verbeteringen worden aangevuld met de wetwijzigingen die nodig zijn om duidelijkheid te scheppen en de bestaande regels en procedures te versterken. Deze elementen zullen deel uitmaken van het denkproces dat start met het eerste Schengenforum op 30 november en leidt tot het voorstel voor de herziening van het mechanisme dat de Commissie voornemens is volgend jaar te presenteren.

5. CONCLUSIE

De ontwikkeling van het Schengengebied is een van de belangrijkste middelen waardoor de vrijheden van de burgers worden bevorderd en de interne markt bloeit en zich ontwikkelt. Sinds 2015 staat het Schengengebied onder druk. Meerdere terroristische aanslagen, de aankomst van grote aantallen illegale migranten aan de buitengrenzen van de EU als gevolg van de vluchtelingencrisis van 2015 en meer recentelijk de uitbraak van de COVID-19-pandemie hebben geleid tot de herinvoering van binnengrenscontroles, waarvan sommige nu nog steeds van kracht zijn. Sinds 2016 heeft de Commissie steeds volgehouden dat binnengrenscontroles geen oplossing zouden bieden voor de huidige uitdagingen, maar wel belangrijke economische, politieke en sociale kosten met zich meebrengen voor de EU en de afzonderlijke lidstaten.

Het Schengenacquis omvat een aanzienlijke reeks maatregelen ter compensatie voor het ontbreken van controles aan de binnengrenzen, die op doeltreffende wijze een hoge mate van veiligheid garanderen. Het beheer van de buitengrenzen, compenserende maatregelen (zoals efficiënte samenwerking tussen wetshandhavingsinstanties, doeltreffend beleid op het gebied van visa en terugkeer, en een uitgebreid Schengeninformatiesysteem) en een gedegen toezichtstelsel vormen de drie essentiële pijlers van Schengen. De stabiliteit van deze complexe architectuur is afhankelijk van de kracht van elke afzonderlijke pijler en van de coherentie en samenhang ervan.

De uitdagingen waaraan sinds 2015 het hoofd moeten worden geboden, hebben het zwakke vertrouwen van de lidstaten in het Schengensysteem voor het voetlicht gebracht, alsook bevestigd hoe belangrijk een sterke coördinatie in het Schengengebied is en benadrukt dat de governance ervan moet worden versterkt om deze uitdagingen doeltreffend aan te pakken.

Een doeltreffend Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme is noodzakelijk om het vertrouwen te herstellen en een betere en samenhangende uitvoering van het Schengenacquis, en bijgevolg een goed functionerend Schengengebied, te garanderen. De toegevoegde waarde en de noodzaak van een evaluatie- en toezichtmechanisme van het Schengenacquis wordt erkend door de Raad, die het volgende oordeelde: *“Terwijl het evaluatieproces zijn kerntaak met betrekking tot het toezicht op de goede toepassing van het Schengenacquis vervult, heeft het in de meeste lidstaten tot verdere voordelen geleid, onder meer door het versterken van de nationale coördinatie, meer deskundigheid en uitwisselingen via de deskundigen die aan de evaluaties deelnemen, en het verwerken van de aanbevelingen in nationale plannen en strategieën.”*⁵⁷ Het Europees Parlement heeft bovendien benadrukt dat het *“het vernieuwde Schengenevaluatiemechanisme zeer waardevol [acht], omdat het transparantie, wederzijds vertrouwen en aflegging van verantwoording tussen de lidstaten bevordert door te controleren hoe zij de verschillende gebieden van het Schengenacquis ten uitvoer leggen”*⁵⁸.

Het mechanisme heeft reeds tot tastbare verbeteringen geleid. Op basis van de bevindingen van de evaluaties die de deskundigen van de Commissie en de lidstaten de afgelopen vijf jaar in de praktijk hebben uitgevoerd, kan worden geconcludeerd dat ernstige tekortkomingen vlot zijn aangepakt. Over het algemeen voeren de lidstaten het Schengenacquis naar behoren uit. Er is echter nog steeds sprake van tekortkomingen in lidstaten en een groot aantal verschillen in aanpak die uiteindelijk gevolgen kunnen hebben voor de integriteit en de werking van het Schengengebied. Voor de goede werking van het Schengengebied is het van cruciaal belang om de komende jaren een hoger niveau van harmonisatie te bewerkstelligen.

Het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme blijft in dat opzicht een belangrijke rol spelen. Niettemin zijn dankzij de ervaring die tijdens het eerste meerjarig evaluatieprogramma is opgedaan een aantal tekortkomingen aan het licht gekomen die verhinderen dat het mechanisme zo doeltreffend werkt als zou kunnen en moeten. In het licht van het belang van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme binnen de architectuur van de Schengengovernance is het van wezenlijk belang maatregelen te nemen om de hierboven vastgestelde tekortkomingen te verhelpen en het mechanisme doeltreffender te maken. Sommige tekortkomingen konden al op operationeel niveau worden aangepakt, voor sommige andere zijn ook wetswijzigingen nodig.

Daarnaast is een regelmatigere en gestructureerdere dialoog tussen de bij de werking van het Schengengebied betrokken actoren essentieel. De Commissie heeft het Schengenforum

⁵⁷ Raadsdocument 13244/2019, punt 1.7.

⁵⁸ Verslag over het jaarverslag over de werking van het Schengengebied (2017/2256(INI)), punt 7.

opgezet om concretere samenwerking te stimuleren met betrekking tot manieren om een sterker en veerkrachtiger Schengengebied tot stand te brengen door middel van een versterkte politieke dialoog over de antwoorden die de huidige uitdagingen vereisen. Een betere verspreiding van informatie over de evaluatieresultaten en een betere uitvoering van de aanbevelingen zouden dit politiek overleg ten goede komen.

Zoals benadrukt in de gezamenlijke verklaring van de Europese ministers van Buitenlandse Zaken van 13 november 2020 vereist een goed functionerend Schengengebied een modern en doeltreffend beheer van de buitengrenzen ervan, en goed onderbouwde compenserende maatregelen om te zorgen voor een hoog niveau van veiligheid. Het is daarom van cruciaal belang dat alle elementen van de complexe architectuur die de goede werking van het Schengengebied ondersteunt, tijdens de politieke discussie uitvoerig aan de orde komen. Er moet niet naar de afzonderlijke tekortkomingen worden gekeken, maar naar de wisselwerking ervan met andere gebieden die onder het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme vallen en het potentieel ervan om het Schengengebied als geheel schade toe te brengen.

In dit verslag worden mogelijke operationele maatregelen gepresenteerd om de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken en wordt benadrukt dat ook een beoordeling moet worden uitgevoerd van de wetswijzigingen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het evaluatiemechanisme volledig aansluit bij het doel ervan. De discussies in het Schengenforum op 30 november 2020 moeten worden gebruikt als input voor een Schengenstrategie die de Commissie voornemens is in 2021 vast te stellen. Met deze strategie zal ook het Schengenevaluatiemechanisme worden herzien, zodat het volledig kan worden benut als instrument om de werking van het Schengengebied te evalueren en te waarborgen dat verbeteringen effectief worden uitgevoerd.