EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 25.11.2020
COM(2020) 779 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi toimimise kohta vastavalt nõukogu määruse (EL) nr 1053/2013 artiklile 22
Esimene mitmeaastane hindamisprogramm (2015–2019)

{SWD(2020) 327 final}

1. SISSEJUHATUS

14. juunil 1985 allkirjastasid Prantsusmaa, Saksamaa ja kolm Beneluxi riiki Schengeni lepingu, millega kaotati nende liikmesriikide vahelistel sisepiiridel piirikontroll. Praegu, 35 aastat hiljem on Schengeni ala Euroopa Liidu üks märkimisväärsemaid saavutusi. See on suurendanud liikumisvabadust, võimaldades 400 miljonil ELi kodanikul ja seaduslikult territooriumil viibivatel kolmandate riikide kodanikel ning kaupadel ja teenustel liikuda[1] ilma piirikontrollita sisepiiridel, mis on meie ühiskondadele sotsiaalselt ja majanduslikult väga kasulik[2].

Hästi toimiv Schengeni ala sõltub Schengeni *acquis*' korrektsest ja tõhusast rakendamisest ning liikmesriikide vastastikusest usaldusest. See eeldab ajakohast, ühetaolist ja äärmiselt tõhusat välispiiride haldust ja mitut kompensatsioonimeedet (nt õiguskaitseasutuste tõhus koostöö, tõhus viisa- ja tagasisaatmispoliitika ning terviklik Schengeni infosüsteem), et kaitsta kodanike julgeolekut, vähendada liikmesriikide vahel ebaseadusliku liikumise ohtu ja suurendada riigiasutuste vahelist koostoimet.

Vaja on usaldusväärset järelevalvesüsteemi, et kontrollida, kuidas riigid rakendavad Schengeni *acquis*'d ja teha soovitusi selle paremaks rakendamiseks. Seepärast moodustasid lepingupooled 1998. aastal Schengeni konventsiooni raames alalise komitee, millele anti volitused välja selgitada puudused Schengeni lepingu rakendamises ja pakkuda välja lahendusi[3]. Pärast Schengeni konventsiooni kaasamist ELi õigusraamistikku võttis nõukogu üle koordineerija rolli ja hindamisi viisid korrapäraselt läbi liikmesriikide ekspertide rühmad koos nõukogu esindaja ja komisjoni vaatlejaga[4].

Uue Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi raames[5] anti 2015. aastal süsteemi koordineerimise ja üldise korraldamise ülesanne edasi komisjonile. Siiski on mehhanism jätkuvalt jagatud kohustus ja komisjon viib hindamisi läbi koos liikmesriikide ekspertidega. See vastastikuse hindamise element on Schengeni hindamistes keskne, sest suurendab aruandekohustust, tulemuste eest vastutamist ja usaldust. Nõukogu ülesanne on esitada komisjoni ettepaneku alusel hinnatavatele riikidele soovitusi selle kohta, kuidas kõrvaldada hindamiste käigus leitud puudused.

Mehhanism on jätkuvalt asjakohane. Alates 2015. aastast on Schengeni ala pideva surve all ja praegu on reaalsus teistsugune kui Schengeni loomise ajal. Ebastabiilsus Euroopa naabruskonnas ja kaugemal, 2015. aasta pagulaskriisi väga erakorraliste asjaolude tagajärjed, COVID-19 kriis ning terrorismioht eeldavad arutelu ja järelmeetmeid.

---

1 Schengeni ala hõlmab peale liikmesriikide ka Islandit, Norrat, Šveitsi ja Liechtensteini (Schengeni lepinguga ühinenud riigid). Schengeni alasse ei kuulu Iirimaa, kuid riik kohaldab Schengeni *acquis*'d osaliselt alates 1. jaanuarist 2021. Ka Ühendkuningriik ei kuulunud Schengeni alasse, kuid kohaldas Schengeni *acquis*'d osaliselt. Schengeni *acquis* on siduv Bulgaariale, Horvaatiale, Küprosele ja Rumeeniale, kuid nende liikmesriikide suhtes ei ole piirikontrolli sisepiiridel veel kaotatud. Aruandes viidatakse kõigile nendele riikidele kui liikmesriikidele.

2 2016. aastal hinnati, et sisepiiridel piirikontrolli täies ulatuses taastamine põhjustaks otseseid kulusid 5–18 miljardit eurot aastas, COM(2016) 120 final.

3 Täitevkomitee 16. septembri 1998. aasta otsus, millega luuakse alaline Schengeni hindamis- ja rakendamiskomitee (SCH/Com-ex (98) 26 def.), EÜT L 239, 22.9.2000, lk 138.

4 Vt nõukogu 5. detsembri 2014. aasta järeldused Schengeni hindamissüsteemi pärandi kohta nõukogus ja nõukogu edasise rolli ja kohustuste kohta uue mehhanismi raames.

5 Nõukogu määrus (EL) nr 1053/2013, ELT L 295, 6.11.2013, lk 27 (Schengeni hindamise määrus), mida hakati rakendama 2015. aastast.

Et Schengeni ala hästi toimiks, tuleb võtta kasutusele täielikult tõhus vahend selle toimimise hindamiseks ja parandusmeetmete tulemusliku rakendamise tagamiseks. Nüüdseks on uue mehhanismi raames ja kooskõlas esimese mitmeaastase hindamisprogrammiga hinnatud kõiki asjaomaseid liikmesriike. Lähtudes Schengeni hindamise määrusest tulenevatest aruandekohustustest[6] esitatakse käesolevas aruandes hindamiste tulemuste ja rakendatud soovituste põhjal Schengeni *acquis*' rakendamise hetkeseis. Ühtlasi on aruanne aluseks mehhanismi läbivaatamisega seotud arutelule, mida on vaja, et saavutada mehhanismi kui Schengeni toimimise hindamise vahendi täit potentsiaali ja tagada parandusmeetmete tõhus rakendamine.

Üks minevikus saadud õppetunde on see, et Schengeni ala loomiseks ja säilitamiseks on vaja liikmesriikide ja ELi institutsioonide igapäevaseid ühiseid jõupingutusi, et võimaldada kõigil ELi kodanikel täielikult kasutada vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat sisepiirideta ala. Just selleks, et soodustada kõigi osalejate vahelist koostööd konkreetselt Schengeniga seotud küsimustes ja taastada usaldusväärsus, lõi komisjon Schengeni foorumi. Aruandes esitatakse Schengeni *acquis*' rakendamise ja Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi toimimise hetkeseis ning sellega soovitakse rajada vajalik alus 30. novembril toimuva esimese Schengeni foorumi aruteluks.

2. SCHENGENI HINDAMISPROTSESS

2.1. Schengeni hindamisprotsess

Schengeni *acquis* hõlmab laiaulatuslikke ja kiiresti arendatavaid eeskirju ning sisepiiridel piirikontrolli puudumisele vastukaaluks võetavaid kompensatsioonimeetmeid. Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismiga jälgitakse Schengeni *acquis*' rakendamist Schengeni *acquis*'d osaliselt või täies mahus kohaldatavates riikides[7]. Samuti hinnatakse sellega nende riikide suutlikkust rakendada Schengeni *acquis*'d täies mahus, kus piirikontrolli sisepiiridel ei ole veel kaotatud[8]. Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismiga hinnatakse eelkõige meetmete rakendamist välispiiride, tagasisaatmise, viisapoliitika, politseikoostöö, Schengeni infosüsteemi, andmekaitse ja sisepiiridel piirikontrolli puudumise valdkonnas.

Komisjon viib hindamised läbi mitme- ja üheaastaste programmide järgi viieaastaste tsüklitena koos **liikmesriikide ja ELi ametite** ekspertidega, kes osalevad vaatlejatena. Iga riiki hinnatakse vähemalt kord iga viie aasta järel. Vajadust mööda võib korraldada *erakorralisi* lisahindamisi *etteteatamata* hindamiste või *korduskontrollkäikude* vormis. Täiendav vahend Schengeni *acquis*' konkreetsete osade rakendamise hindamiseks samaaegselt mitmes riigis on *temaatilised hindamised*. Alljärgneval joonisel antakse ülevaade viieaastasest hindamisprotsessist.

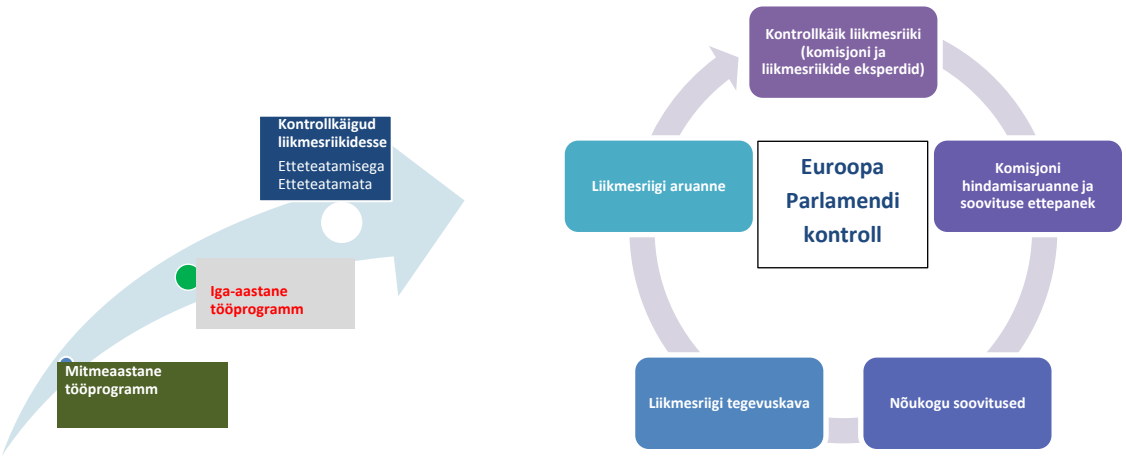
---

6 Schengeni hindamise määruse artiklid 20 ja 22.

7 Schengeni hindamise määruse artikkel 1.

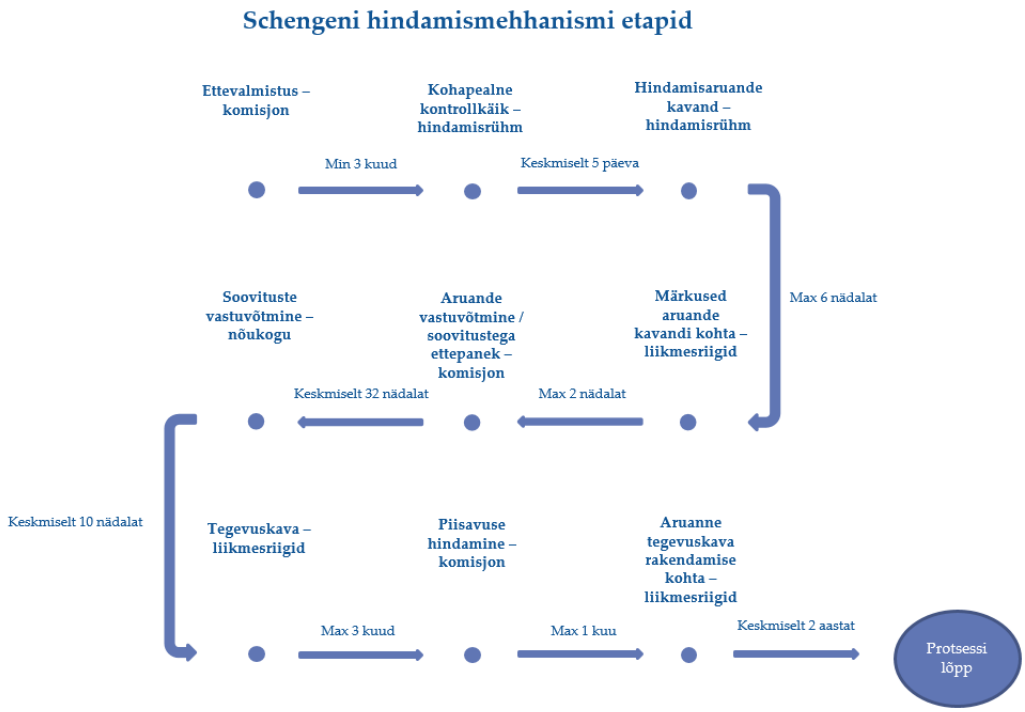
8 See puudutab Küprost ja Horvaatiat. Schengeni hindamise määruse põhjenduse 28 kohaselt on Bulgaaria ja Rumeenia hindamine vastavalt 2005. aasta ühinemisakti artikli 4 lõikele 2 juba lõpule viidud ja Schengeni hindamise määruse artikli 1 lõike b kohast hindamist ei toimu.

Schengeni hindamistsükkel (viis aastat)



Schengeni komiteele (milles on esindatud kõik liikmesriigid) esitatakse hindamisaruanded ja komitee positiivse arvamuse korral võtab komisjon need vastu[9]. Komisjoni ettepaneku alusel võtab nõukogu vastu soovitused hindamisaruannetes märgitud puuduste kõrvaldamise kohta. Sellega lõpeb hindamise **esimene etapp**. Seejärel peab asjaomane riik esitama tegevuskava, milles on loetletud parandusmeetmed nõukogu soovituste rakendamiseks. Komisjon hindab tegevuskavu koostöös asjaomaste hindamisekspertidega. Hinnatav riik peab andma iga kolme kuu järel aru tehtud edusammudest. Kui kõik parandusmeetmed on võetud, lõpetab komisjon hindamise ja sellega lõpeb **teine etapp**.

[9] Määrus (EL) nr 182/2011, ELT L 55, 28.2.2011, lk 13.



Kui hindamisaruandes järeldatakse, et esineb *olulisi puudusi*, peab komisjon teavitama viivitamata nõukogu ja järelmeetmete võtmiseks kohaldatakse lühemaid tähtaegu. Hinnatavad riigid peavad tegevuskava esitama ühe kuu jooksul alates nõukogu soovituste esitamisest. Komisjon võib kaaluda *korduskontrollkäigu* tegemist, et kontrollida leitud puuduste kõrvaldamiseks võetud meetmete rakendamist. Kui hindamisaruandes jõutakse järeldusele, et hinnatav riik eirab tõsiselt oma kohustusi ja komisjon leiab järelevalve käigus, et senine olukord jätkub, võib komisjon lisaks kohaldada Schengeni piirieeskirjade artiklis 29 sätestatud menetlust, mis võib tuua kaasa soovituse kehtestada sisepiiridel uuesti piirikontroll, kui kõik kohaldamise tingimused on täidetud.

2.2. Esimene mitmeaastane hindamisprogramm

Ajavahemikus 2015–2019 toimus **üle 200 kontrollkäigu**[10] Schengeni alal[11] ja 27 kolmandas riigis[12]. Kolmandaid riike külastati selleks, et kontrollida viisapoliitika rakendamist. Kõigis peamistes poliitikavaldkondades, välja arvatud andmekaitse ja politseikoostöö, tehti 15 riiki 29 *etteteatamata kontrollkäiku* ja 8 *korduskontrollkäiku*. Lisaks viidi 2015. aastal ja 2019./2020. aastal läbi kaks *temaatilist hindamist* kohaliku Schengeni koostöö kohta viisapoliitika valdkonnas ja integreeritud piirihalduse riiklike strateegiate kohta.

Nende hindamiste kontrollkäikude põhjal on komisjon vastu võtnud **198 hindamisaruannet** ja nõukogu esitanud liikmesriikidele üle **4 500 soovituse**. Lõpule on viidud aga ainult 45 hindamist, samas kui endiselt on vastu võtmata 2019. aastal läbi viidud hindamiste mitu aruannet ja soovitust.

Esimese viie aasta jooksul on palju keskendutud selliste töömeetodite väljaarendamisele, mis parandavad hindamiste kvaliteeti ja suurendavad nende tõhusust ja sidusust. Arvestades riiklike ekspertide keskset rolli, pandi põhirõhk juba eelmises hindamissüsteemis kasutatud **sihipärase koolituse** arendamisele. Praegu koolitavad hindamisrühmades osalevaid eksperte Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) ning Euroopa Liidu Õiguskaitsekoolituse Amet (CEPOL), keda abistavad komisjoni ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) koolitajad. Koolitused hõlmavad välispiiride, tagasisaatmise, politseikoostöö ja Schengeni infosüsteemi erimooduleid. Loodud on ka standardsed **kontrollnimekirjad** sidusa hindamise tagamiseks.

ELi ametid[13] on protsessi märkimisväärselt panustanud: nad on korraldanud koolitusi, teinud riskianalüüse, mida kasutatakse Schengeni hindamiste aastaprogrammide ettevalmistamisel, ja osalenud hindamistes vaatlejana. Välispiiride halduse valdkonnas võeti 2016. aastal vastu täiendav kvaliteedikontrolli vahend ja rakendati Euroopa piiri- ja rannikuvalve (Frontex) määruses[14] sätestatud haavatavuse hindamisi. Need Frontexi läbiviidavad iga-aastased haavatavuse hindamised täiendavad Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi, andes ülevaate riikide suutlikkusest hallata välispiire. Neid võetakse arvesse konkreetse riigi hindamisel.

Soovituste rakendamist hõlbustas **rahaline toetus** Sisejulgeolekufondist ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist. Liikmesriikidel soovitati oma riiklikes programmides

---

10 Neljal juhul hõlmas hindamine ainult küsimustikku, mitte küsimustikku ja kohapealset kontrollkäiku, nimelt Liechtensteini hindamine tagasisaatmise valdkonnas (2015), Malta hindamine Schengeni infosüsteemi valdkonnas (2016) ning Horvaatia hindamine tulirelvi käsitlevate õigusaktide järgimise (2016) ja kriminaalasjades tehtava õigusalase koostöö valdkonnas (2017). Välispiiride valdkonna hindamisel tuli enamikul juhtudel teha rohkem kui üks kohapealne kontrollkäik.

11 Peale 26 Schengeni ala riigi hinnati mehhanismiga ka Horvaatia valmidust kohaldada Schengeni *acquis*'d täies mahus. Küprose hindamine algas 2019. aastal ning see kestab. Iirimaad ja Ühendkuningriiki hinnati vastavalt andmekaitse ja Schengeni infosüsteemi valdkonnas.

12 Ühise viisapoliitika hindamised toimuvad tavaliselt kolmandates riikides, sest üldiselt töötlevad Schengeni viisataotlusi liikmesriikide välismaal asuvad konsulaadid.

13 Praegu osalevad ametid: Frontex (välispiiride haldus, viisad ja tagasisaatmine), Europol ja CEPOL (politseikoostöö, Schengeni infosüsteem), eu-LISA (Schengeni infosüsteem) ning Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (tagasisaatmine). Kuigi tegemist ei ole ametiga, osaleb vaatlejana ka Euroopa Andmekaitseinspektor.

14 ELT L 251, 16.9.2016, lk 1.

vahendid (ümber) jaotada nii, et prioriteetidena käsitatakse meetmeid, millega kõrvaldatakse hindamisaruannetes märgitud puudused[15].

3. SCHENGENI *ACQUIS*' RAKENDAMISE HETKESEIS

3.1. Esimese mitmeaastase hindamisprogrammi jooksul saavutatud peamised tulemused ja tehtud edusammud

Viimasel viiel aastal läbi viidud hindamiste tulemuste põhjal võib järeldada, et **kokkuvõttes järgivad liikmesriigid Schengeni *acquis*' tähtsaimaid eeskirju** kõigis hinnatud poliitikavaldkondades. **Samas ilmnes hindamistest, et** Schengeni *acquis*' ebaühtlase rakendamise tõttu **esineb liikmesriikides teatavaid korduvaid puudusi ja erinevaid tavasid**. Need lahknevused vähendavad ühtlust ja sidusust ning **võivad lõpuks mõjutada Schengeni ala hästi toimimist**.

Hindamised võimaldasid leida mitu korduvat puudust ja tegeleda nende kõrvaldamisega. Mitu liikmesriiki on võtnud positiivse ja ennetava hoiaku hindamistes leitud puuduste kõrvaldamise suhtes. Mõnel juhul alustasid liikmesriigid parandusmeetmete väljatöötamist isegi enne, kui nõukogu võttis vastu oma soovitused. Kui aruandes jõuti järeldusele, et esineb tõsiseid puudusi, näitasid *korduskontrollkäigud*, et liikmesriigid on võtnud kiiresti meetmeid suurimate puuduste kõrvaldamiseks. See annab tunnistust sellest, et liikmesriikide kohustuste ja ülesannete hoolikas järelevalve ning liikmesriikide kiire tegutsemine on ülitähtis, et rakendada Schengeni *acquis*'d korrektselt ja tulemuslikult.

Korduvad puudused ja parandamist vajavad valdkonnad

- Asjaomaste Schengeni *acquis*' eeskirjade poolik või nõuetele mittevastav ülevõtmine, rakendamine ja kohaldamine;
- ebapiisav arv töötajaid, ebapiisav kvalifikatsioon ja/või väljaõpe;
- lahknevad ja ebajärjepidevad riiklikud tavad Schengeni *acquis*' ebaühtlase rakendamise tõttu;
- killustatud haldusstruktuurid ja eri asutuste ebapiisav koordineeritus ja integreeritus ning
- Schengeni alas koostööd takistavad praktilised, tehnoloogilised ja õiguslikud tõkked.

Hindamiste tulemusi on viimastel aastatel kasutatud **ELi poliitika tugevdamise alusena** ja need on **hädavajalik panus Schengeni *acquis*' arendamisse** ning selle korrektsesse ja ühtlasemasse rakendamisse. Tulemusi kasutati tagasisaatmise tõhususe suurendamist käsitleva komisjoni 7. märtsi 2017. aasta soovituse[16] koostamiseks, tagasisaatmisdirektiivi uuesti sõnastamiseks ja tagasisaatmise käsiraamatu läbivaatamiseks[17]. Neid kasutati laialdaselt ka viisapoliitika valdkonna seadusandlike ettepanekute koostamisel ja viisakäsiraamatu täiendamisel. Tulemused olid väga tähtsad Schengeni infosüsteemi õigusraamistiku täiendamiseks ja Schengeni piirieeskirjade muutmiseks, mis hõlmas korrapärase kontrolli kohustuse kehtestamist. Lisaks toetab liikmesriikide integreeritud piirihalduse strateegiate temaatilise hindamise tulemus mitmeaastase Euroopa integreeritud piirihalduse tsükli loomist, et ühtlustada piirihalduse strateegilist käsitlust riikide ja ELi tasandil.

---

15 Vt määruse (EL) nr 515/2014 artikkel 12, ELT L 150, 20.5.2014, lk 143.

16 Komisjoni soovitus (EL) 2017/432, ELT L 66, 11.3.2017, lk 15.

17 C(2017) 6505.

3.2. Konkreetsed tähelepanekud poliitikavaldkondade kaupa

3.2.1. Välispiiride haldus

Hästitoimiv ala ilma sisepiiride kontrollita eeldab ühist, ühetaolist ja äärmiselt tõhusat välispiiride haldust. Puudused ühe riigi välispiiride halduses võivad kahjustada kõiki liikmesriike ja seada ohtu Schengeni ala toimimise. Seega on välispiiride halduse hindamised Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi tähtis osa.

Seda valdkonda reguleeriv **peamine õigusakt** on Schengeni piirieeskirjad[18]. Viimase viie aasta jooksul on ELi ees seisvate uute ülesannete tõttu alustatud täiendavaid algatusi selle õigusraamistiku tugevdamiseks, sealhulgas ELi kodanike korrapärane kontroll asjaomastes andmebaasides välispiiridel,[19] uue Frontexi määruse vastuvõtmine 2016. aastal[20] ja selle läbivaatamine 2019. aastal ning EUROSURi määruse[21] kaasamine sellesse, samuti ELi välispiiride halduse integreeritud süsteemi (Euroopa integreeritud piirihaldus) järkjärguline väljatöötamine.

Välispiiride halduse hindamised hõlmavad järgmisi peamisi osi: välispiiride kontroll merel, lennujaamades ja maismaapiiripunktides, välispiiride valve, Euroopa integreeritud piirihalduse riiklikud strateegiad ja kontseptsioonid, riskianalüüsid, ametite- ja rahvusvaheline koostöö, riiklik kvaliteedikontrolli mehhanism, välispiiride haldamise suutlikkus (töötajad ja varustus) ning taristu.

Kui Schengeni piirieeskirjade artiklite 21 ja 29 kohaselt on Schengeni hindamisaruandes märgitud tõsised ja järjepidevad puudused välispiiride kontrollis, võib see viia sisepiiride kontrolli taaskehtestamiseni. Selles esimeses mitmeaastases hindamisprogrammis on neid eeskirju kohaldatud üks kord. Ühte liikmesriiki[22] 2015. aasta sügisel tehtud etteteatamata kontrollkäigul leiti välispiiride halduses tõsised puudused, mis ohustasid kogu sisepiirikontrollita ala toimimist[23]. Selle tulemusel kehtestasid viis liikmesriiki uuesti piirikontrolli sisepiiridel[24]. Nõukogu võttis vastu soovitused meetmete kohta, mida asjaomasel liikmesriigil on vaja võtta, ja riik esitas Schengeni hindamise määruses nõutud tegevuskava ja eduaruanded[25]. Juba 2016. aastal läbi viidud hindamisest selgus, et tõsised puudused olid kõrvaldatud.

42 välispiiride halduse hindamise põhjal võib järeldada, et **valdavalt rakendavad liikmesriigid Schengeni piirieeskirju asjakohaselt ja haldavad välispiire kooskõlas *acquis*'ga**. Integreeritud piirihaldussüsteemi järkjärgulise rakendamisega on tehtud otsustavaid edusamme liikmesriikide välispiiride halduse strateegilise käsitluse ühtlustamisel.

---

18 Muudetud määrus (EL) 2016/399, ELT L 77, 23.3.2016, lk 1.

19 Määrus (EL) 2017/458, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399 seoses asjaomastes andmebaasides tehtava kontrolli tugevdamisega välispiiridel, ELT L 74, 18.3.2017, lk 1. Kehtestati ELi õiguse alusel vaba liikumise õigust kasutavate isikute reisidokumentide korrapärane kontroll asjaomastes andmebaasides.

20 Määrus (EL) 2016/1624, ELT L 251, 16.9.2016, lk 1. Määrus tunnistati kehtetuks 2019. aastal määrusega (EL) 2019/1896, ELT L 295, 14.11.2019, lk 1.

21 Määrus (EL) 1052/2013, ELT L 295, 6.11.2013, lk 11.

22 Kreeka.

23 COM(2016) 120.

24 Nõukogu rakendusotsus (EL) 2016/1989, ELT L 306, 15.11.2016, lk 13.

25 COM(2017) 570.

Tõsiseid puudusi leiti neljas liikmesriigis,[26] kuid need riigid võtsid kiiresti vajalikud meetmed suurimate puuduste kõrvaldamiseks. Praegu ei ole ühelgi liikmesriigil selles valdkonnas tõsiseid puudusi, kuid mõnes riigis esineb neile eriomaseid probleeme, mis tuleb kiiresti lahendada. Hoolimata nendest positiivsetest aspektidest ja arvestades, et mitmes välispiiride haldusega seotud küsimuses kasutavad liikmesriigid lahknevaid tavasid ja lähenemisviise, ei taga liikmesriikide välispiiride haldus veel ühetaolist kontrolli ELi välispiiridel.

Sellega seoses on leitud mõned **korduvad puudused**. Mitmes liikmesriigis ei ole integreeritud piirihalduse *strateegiline kavandamine* piisav, mis vähendab asutustevahelist koostööd ja põhjustab välispiiride haldusega tegelevate eri asutuste pädevuste kattumist ja vahendite hajusat jaotamist. Need puudused võivad vähendada välispiiride halduse operatiivset tõhusust ja reageerimissuutlikkust. Liikmesriigid teevad endiselt erinevalt *riskianalüüse*, mis on üks peamisi välispiiride halduse vahendeid. Kõik liikmesriigid ei tee põhjalikku riskianalüüsi olemasoleva harmoneeritud ühtse integreeritud riskianalüüsi mudeli (CIRAM) põhjal. Mudel tagab, et kõik liikmesriigid koostavad välispiiride halduse ja tagasisaatmisega seotud ühetaolisi rangetele nõuetele vastavaid riskianalüüse.

Kuigi välispiiride kontrolli kvaliteet on üldiselt hea, on see liikmesriikides ja nende vahel jätkuvalt erinev. Enamikul riikidel on probleeme seoses vahendite, väljaõppe ja tegevuse kavandamisega, et tagada kõigis välispiiripunktides ühetaoline ja korrapärane kontroll ning tõhus välispiiride valve. Nendest probleemidest hoolimata on enamik liikmesriike suutnud säilitada välispiirikontrolli üleüldise kvaliteedi. Mitmest infosüsteemist pärit saabumiseelset teavet ja riskianalüüsi tulemusi ei võeta välispiirikontrolli menetlustes tõhusalt arvesse. Hindamised on esile toonud ka korduvad puudused *välispiiride valves ja olukorrateadlikkuses*. Mitmes liikmesriigis ei kata valvesüsteemid kogu riigi välispiiri ning välispiiridega tegelevate asjaomaste asutuste vaheline teabevahetus ja EUROSURi määruse[27] rakendamine on piiratud. *Põhiõiguste* väidetav *rikkumine* mõnes riigis on muret tekitav ja seda küsimust tuleb hoolega jälgida.

Nende viimase viie aasta jooksul on suur hulk leitud puudustest kõrvaldatud ja komisjon soovitas kasutada Schengeni alas sisepiiride kontrolli tõhusa alternatiivina politseikontrolli või õiguskaitseasutuste koostööd[28]. Siiski ja edusammudest hoolimata on liikmesriigid korduvalt taaskehtestanud piirikontrolli sisepiiridel, kasutades Schengeni piirieeskirjade artikleid 25 ja 28, mis võimaldavad viivitamata taastada piirikontrolli sisepiiridel, kui tekib tõsine oht avalikule korrale või sisejulgeolekule. Hiljuti pandi Schengeni ala uuesti proovile COVID-19 pandeemia puhangu tõttu. Selles olukorras sekkus komisjon, et reageerida kriisile koordineeritult koos liikmesriikidega, muu hulgas korraldas komisjon videokonverentse siseministritega ja COVID-19 siseasjade teaberühma kohtumisi, avaldas suuniseid[29] piirihaldusmeetmete, roheliste koridoride ja piirialatöötajate liikumise hõlbustamise kohta ja esitas ettepaneku võtta vastu nõukogu soovitus piirata ajutiselt mittehädavajalikku reisimist kolmandatest riikidest ELi[30]. Need hiljutised sündmused kinnitavad taas, kui tähtis on vastupidavam ja hästi toimiv Schengeni ala, millel peaks olema tõhus juhtimissüsteem.

3.2.2. Ühine viisapoliitika

---

26 Peale Kreeka leiti tõsiseid puudusi välispiiride halduses ka Hispaania, Rootsi ja Islandi 2017. aasta hindamistes. Rootsi ja Islandile tehti 2019. aastal korduskontrollkäigud.

27 Määrus (EL) nr 1052/2013, ELT L 295, 6.11.2013, lk 11.

28 C(2017) 3349.

29 C(2020) 1753.

30 COM(2020) 115.

Välispiiride haldusega olemuslikult seotud ühisel viisapoliitikal on kaks peamist eesmärki. Esiteks võimaldab see liikmesriikidel hinnata põhjalikult rännet ja julgeolekut Schengeni alasse lühikeseks ajaks (kuni 90 päeva 180-päevase perioodi jooksul) reisimiseks viisat vajavate kolmandate riikide kodanike puhul. Teiseks annab see taotlejatele tõhusa ja õiglase viisamenetluse kohta õiguslikud tagatised eesmärgiga hõlbustada seaduslikku reisimist ja inimestevahelisi kontakte.

Seda poliitikavaldkonda reguleerivad **peamised seadusandlikud aktid** on viisaeeskiri, milles kehtestatakse ühised ühtlustatud viisamenetluse nõuded,[31] viisainfosüsteemi (VIS) määrus[32] ja viisamäärus (EL) 2018/1806[33].

Ühist viisapoliitikat käsitleva 29 hindamise põhjal võib järeldada, et **valdavalt rakendavad liikmesriigid ühist viisapoliitikat asjakohaselt ja viisade väljaandmise või sellest keeldumise otsused on üldiselt hästi põhjendatud**.

Paraku leiti hiljuti kahes liikmesriigis tõsiseid puudusi[34]. Hoolimata ühisest õigusraamistikust on ka liikmesriikide viisade väljaandmise tavad mitmes aspektis jätkuvalt erinevad. Vahel peavad konsulaatide töötajad Schengeni viisasid jätkuvalt nn riiklikeks viisadeks. Riikidevaheline konkurents ligitõmbavate turgude pärast ja soodsama viisakohtlemise otsimine nõrgestavad Schengeni kui ühise reisimisala kuvandit.

Selles valdkonnas on leitud **korduvad puudused**. Olgugi et komisjon on vastu võtnud õiguslikult siduvad ühtlustatud nimekirjad, on liikmesriikide tavad *viisade kehtivuse* või nõutavate *lisadokumentide* kindlaksmääramisel endiselt erinevad. *Taotluste läbivaatamine* ei ole osutunud kõigil juhtudel piisavalt põhjalikuks, eriti kui otsused tehakse kesktasandil. Paljudes konsulaatides on täheldatud *töötajate ebapiisavat väljaõpet ja töötajate nappust* ning seetõttu ei suuda mõni konsulaat täita viisaeeskirjas sätestatud tähtaegu. *Väliste teenuseosutajate* kasutamine on levinud, kuid nende tegevust ei jälgitud alati piisavalt ja lepingud ega tavad ei vastanud alati õigusnõuetele. Korduv puudus oli ka *sõrmejälgede* süstemaatiline kogumine, isegi kui taotlejad on andnud sõrmejäljed eelneva viie aasta jooksul. Üldsusele tingimuste ja menetluste kohta *kättesaadavaks tehtud teave* on osutunud ebatäielikuks või teatud juhtudel aegunuks.

Viisainfosüsteem (VIS) ehk viisataotlustega seotud andmete vahetamist toetav andmebaas on märkimisväärne edusamm viisamenetluste valdkonnas. Süsteemi täit potentsiaali ei lase aga kohati saavutada viisainfosüsteemi sisestatud andmete ebapiisav kvaliteet, asjaolu, et riiklikke juhtumikäsitlussüsteeme ei kohandata alati viisaeeskirjaga ja viisainfosüsteemi töövooga, piisava IT-väljaõppe puudumine ning piiratud teadlikkus süsteemi teatavatest funktsioonidest.

Nende viimase viie aasta jooksul on edukalt kõrvaldatud märkimisväärne arv leitud puudustest. Lisaks püütakse 2020. aastal kohaldatud viisaeeskirjade muudatustega[35] lahendada mitu nendest küsimustest ja tugevdada ühise viisapoliitika ühtlast rakendamist, tagades seaduslikele reisijatele kiiremad ja selgemad menetlused[36].

---

31 Määrus (EÜ) nr 810/2009, ELT L 243, 15.9.2009, lk 1.

32 Määrus (EÜ) nr 767/2008, ELT L 218, 13.8.2008, lk 60.

33 ELT L 303, 28.11.2018, lk 39.

34 Tõsised puudused ilmnesid Soome 2018. aasta hindamise ja Madalmaade 2019. aasta etteteatamata hindamise käigus.

35 Määrus (EL) 2019/1155, ELT L 188, 12.7.2019, lk 25.

36 Eelkõige võimaldades esitada taotlusi kuni 6 kuud ja hiljemalt 15 päeva enne reisi; võimaldades täita ja allkirjastada taotlusvorm elektrooniliselt; võttes kasutusele ühtlustatud lähenemisviisi seoses

3.2.3. Tagasisaatmine

Õiglane ja tõhus süsteem ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks on hästitoimiva Euroopa varjupaiga- ja rändehaldussüsteemi vajalik osa.

Tagasisaatmisdirektiiv[37] on tagasisaatmist reguleeriv **peamine õigusakt**, milles on sätestatud ühised standardid ja menetlused ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tõhusaks ja õiglaseks tagasisaatmiseks. Direktiivis jäetakse liikmesriikidele märkimisväärselt palju paindlikkust valida konkreetsed meetmed direktiivi rakendamiseks riigi tasandil, mistõttu liikmesriikides kasutatakse erinevaid süsteeme ja lähenemisviise.

Tagasisaatmisdirektiiv on hübriidakt, sest seda kohaldatakse nii juhtudel, kui liikmesriigi territooriumil viibib kolmanda riigi kodanik, kes ei vasta või enam ei vasta Schengeni piirieeskirjades sätestatud sisenemise tingimustele, kui ka juhtudel, kui isik ei vasta muudele asjaomasesse liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele. Niivõrd kui seda kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei vasta või enam ei vasta Schengeni piirieeskirjade kohastele sisenemistingimustele, kujutab tagasisaatmisdirektiiv endast Schengeni *acquis*' sätete[38] edasiarendamist.

Uues Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismis võeti kasutusele tagasisaatmise valdkonna hindamised, et liikmesriigid rakendaksid korrektselt tagasisaatmisdirektiivi eeskirju[39].

Tagasisaatmist käsitleva 31 hindamise põhjal võib järeldada, et **liikmesriikide tagasisaatmissüsteemid on tagasisaatmisdirektiiviga üldiselt kooskõlas**. Tõsiseid puudusi ei ole leitud. Mõnes riigis esineb aga praktilisi ja normatiivseid takistusi, mis kahjustavad tagasisaatmiste täideviimist. Üksiti on hindamised toonud esile selliste hinnatavate liikmesriikide tagasisaatmissüsteemide konkreetsed puudused ja struktuursed nõrkused, kes on seisnud silmitsi suurte probleemidega, mis tulenevad suure arvu kolmandate riikide kodanike ebaseaduslikust riiki sisenemisest ja seal viibimisest.

Leitud on mitu **korduvat puudust**. Suur probleem on *tagasisaatmisega seotud tegevuse kohta usaldusväärse statistilise teabe üldine puudumine*, mis raskendab riikide tagasisaatmissüsteemide tõhususe hindamist. Samas aitavad seda probleemi lahendada rändestatistika määruse[40] muutmine ja Schengeni infosüsteemi kasutuselevõtt tagasisaatmiste korral[41].

---

mitmekordsete viisade andmisega varem viisarežiimi mitte rikkunud seaduslikele reisijatele perioodiks, mis suureneb järk-järgult ühest viie aastani.

37 Direktiiv 2008/115/EÜ, ELT L 348, 24.12.2008, lk 98.

38 Vt põhjendused 25–30.

39 Tagasisaatmisdirektiiv on siduv kõigile liikmesriikidele, välja arvatud Iirimaale tulenevalt aluslepingutele lisatud protokollist nr 19 Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni *acquis*' kohta ja protokollist nr 21 Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes. Kuivõrd direktiivi kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei vasta või enam ei vasta Schengeni piirieeskirjade kohastele sisenemistingimustele, on see siduv Taanile tulenevalt aluslepingutele lisatud protokolli nr 22 artiklist 4. Direktiiv on siduv ka Islandile, Norrale, Šveitsile ja Liechtensteinile tulenevalt vastavatest lepingutest, mille kohaselt need riigid on seotud Schengeni *acquis*' rakendamise, kohaldamise ja arendamisega.

40 Määrus (EL) 2020/851, ELT L 198, 22.6.2020, lk 1, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 862/2007, ELT L 199, 31.7.2007, lk 23.

41 Määrus (EL) 2018/1860, ELT L 312, 7.12.2018, lk 1.

Lisaks lähenetakse erinevalt *tagasisaatmisotsuste* tegemisele. Kõik liikmesriigid ei tee korrapäraselt tagasisaatmisotsuseid riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike suhtes, kelle varjupaigataotluse kohta on tehtud negatiivne otsus. Ka ei täpsustata teatavates tagasisaatmisotsustes selgesti, et kolmanda riigi kodanik peaks lahkuma mitte ainult kõnealusest liikmesriigist, vaid kogu EList ja Schengeni alast. Selline ebamäärasus võib kaasa tuua ebaseadusliku liikumise ühest liikmesriigist teise. Erinevaid tavasid esineb sarnasel viisil seoses *sisenemiskeeldudega*, mida ei kehtestata korrapäraselt, kui kolmanda riigi kodanikud ei täida kohustust naasta kodumaale vabatahtliku lahkumise tähtajaks, nagu nõutakse tagasisaatmisdirektiivis.

Vabatahtliku tagasipöördumise abi kohta näitasid hindamised, et vabatahtlikult lahkuda nõustuvatele ebaseaduslikele rändajatele on võimalik pakkuda paremat abi, eelkõige tagades toetatud vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programmide laiema ulatuse (nt mitte piirduda vaid varjupaigataotlejatega, kelle taotlus on tagasi lükatud, või ELis viibimise õiguse kaotanud kolmandate riikide kodanikega).

Mitu liikmesriiki ei võta piisavaid meetmeid *tagasisaatmisotsuste täideviimiseks*. Mõnes riigis puudub mehhanism tagasisaatmisoperatsioonide korrapäraste järelmeetmete tagamiseks või mehhanism ei ole eesmärgipärane. Sageli puuduvad meetmed tagasipöördujate asukoha süstemaatiliseks kindlakstegemiseks, et vältida põgenemist ja tagada otsuste täitmine. Kõigis liikmesriikides ei ole kasutusele võetud tõhusat sunniviisilise tagasisaatmise jälgimissüsteemi.

Liikmesriigiti kohaldatakse *saatjata alaealiste* suhtes erinevaid lähenemisviise. Püsivate lahenduste kindlakstegemine, mille käigus kaalutakse kõiki olemasolevaid võimalusi, sealhulgas päritoluriiki tagasipöördumine ja kolmandas riigis asuvate pereliikmetega taasühinemine, on lapse parimate huvide kindlaksmääramise hädavajalik osa, kuid kõik liikmesriigid ei tee seda. Seetõttu ei käsitleta konkreetse lapse parimate huvide hindamisel tagasipöördumist kui üht võimalust.

Mitu probleemi on leitud seoses *väljasaadetava kinnipidamisega*. Kinnipidamisele tõhusate alternatiivide kättesaadavus ja kasutamine on liikmesriikides ebaühtlane. Ebapiisav kinnipidamissuutlikkus ja asjaolu, et mõned liikmesriigid ei kasuta kõiki direktiivi pakutavaid võimalusi seoses kinnipidamise kestusega, suurendavad põgenemise ohtu ja vähendavad seega tagasisaatmissüsteemi tõhusust. Kinnipidamiskeskustes piisavate materiaalsete tingimuste tagamisega seotud probleemid on korduvad, sealhulgas puudub kinnipeetavatel piisav privaatsus ja kinnipidamiskeskused meenutavad vanglaid, mis ei ole täielikult kooskõlas vabadusekaotuse haldusliku laadiga.

Soovitusi rakendatakse aeglaselt. Komisjon esitas 2018. aastal ettepaneku tagasisaatmisdirektiivi uuesti sõnastamise kohta,[42] mis koosneb **sihipärastest muudatustest, mille eesmärk on võimalikult palju tõhustada ELi tagasisaatmispoliitikat**, kaitstes seejuures ebaseaduslike rändajate põhiõigusi ja tagades *tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse* põhimõtte järgimise. Uuesti sõnastamise ettepanekus tuginetakse hindamistes kogutud teabele ja käsitletakse mitut ülalnimetatud puudust, näiteks kehtestatakse liikmesriikidele kohustus võtta kasutusele toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmid ja sätestatakse ühine objektiivsete kriteeriumide loetelu põgenemise ohu kindlakstegemiseks. Ühtlasi nõutakse muudetud ettepanekus määruse kohta, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine

[42] COM(2018) 634.

menetlus,[43] et varjupaigataotleja suhtes, kelle taotlus on tagasi lükatud, tuleb viivitamata teha tagasisaatmisotsus[44].

3.2.4. Politseikoostöö

1990. aasta Schengeni konventsiooniga kehtestati eeskirjad liikmesriikide politseijõudude vahelise koostöö ja teabevahetuse suurendamise kohta, mis toimivad sisepiiridel piirikontrolli kaotamist kompenseeriva meetmena. Eeskirjad hõlmavad koostööd kuritegevuse ennetamiseks ja avastamiseks; operatiivkoostööd, näiteks võimalust laiendada järelevalvet või jätkata kurjategijate jälitamist üle sisepiiride, ning teabe jagamist kuritegevuse või avalikku korda ja julgeolekut ohustava tegevuse ennetamiseks ja mahasurumiseks.

Kahjuks on Schengeni politseikoostöö **õigusraamistik** jätkuvalt killustatum kui teised Schengeni *acquis*' osad ja jätab osalistele palju paindlikkust selle rakendamise viisi valikul. Märkimisväärne osa koostööraamistikust põhineb nõukogu mittesiduvatel dokumentidel, näiteks headel tavadel (nn Schengeni kataloog) ja suunistel. Pealegi rakendatakse Schengeni konventsiooni keskseid eeskirju peamiselt liikmesriikide vahel sõlmitavate kahe- või mitmepoolsete kokkulepete kaudu. Alates 1990. aastast on järjepidevalt arenenud ELi õiguskaitse eesmärgil toimuva teabevahetuse ja andmetele ligipääsu raamistik. Kuigi osa sellest ei kuulu ametlikult Schengeni *acquis*'sse, on see sellega tihedalt seotud. Sel põhjusel võetakse hindamistes arvesse ka Prümi otsuste, Europoli määruse ja muude Schengeniga mitteseotud õigusaktide rakendamist. See aitab hinnata, kuidas liikmesriigid tulevad toime Schengeni konventsiooniga sätestatud teabevahetuse üldnõuetega.

Politseikoostööd käsitleva 27 hindamise põhjal võib järeldada, et **liikmesriikide tegevus politseikoostöö valdkonnas on Schengeni *acquis*'ga** üldiselt kooskõlas. Tõsiseid puudusi ei leitud ja nõuete rikkumist esines vaid mõnel korral, peamiselt teabevahetuse valdkonnas ja eriti seoses viisainfosüsteemi kättesaadavusega õiguskaitse eesmärgil.

See-eest esines mitu **korduvat puudust**, mis ei lase täiel määral ära kasutada teatavaid olemasolevaid politseikoostöö ja teabevahetuse vahendeid. Kõige vajalikumad kindlaks tehtud parandusmeetmed on seotud *õiguskaitsealase teabe parema vahetamisega*, eelkõige seoses liikmesriikide ühtsete kontaktpunktide[45] toimimisega ja tänaval patrullivate politseiametnike mobiilse ligipääsuga politsei andmebaasidele. Parandamist vajavad tähtsad valdkonnad on seotud ka *strateegiliste kuritegevuse ohu hindamiste ja riskianalüüside* väljatöötamise ja jagamisega, et piiriülesele kuritegevusele ühiselt paremini reageerida, ning liikmesriikide sõlmitud *kahe- või mitmepoolsete kokkulepete* läbivaatamisega, et suurendada ja soodustada piiriülese operatiivkoostöö võimalusi (eelkõige piiriülest järelevalvet ja jälitustegevust).

3.2.5. Schengeni infosüsteem (SIS)

Schengeni infosüsteem on peamine sisepiirikontrolli kaotamist kompenseeriv meede, sest see toetab vajalikul määral Schengeni ala julgeolekupoliitikat. Tegemist on suuremahulise IT-süsteemiga, mis esitab julgeolekukaalutlustel huvi pakkuvate isikute või objektide kohta

---

43 COM(2020) 611.

44 Vt põhjendus 31a ja artikkel 35a.

45 Ühtne kontaktpunkt on riiklik üksus rahvusvahelise õiguskaitsealase koostöö tegemiseks. Kontaktpunktil on üks telefoninumber ja üks e-posti aadress kõigi riigi tasandil käsitletavate rahvusvahelise õiguskaitsealase koostöö päringute jaoks. Kontaktpunktiga koondatakse ühte haldusstruktuuri eri koostöökanaleid kasutavad riigiasutused või kontaktpunktid ja selles on esindatud riigi kõik õiguskaitseasutused. Vt ühtseid kontaktpunkte käsitlevad suunised (nõukogu dokument 10492/14, 13. juuni 2014).

hoiatusteateid. Samuti toetab see piirikontrolli välispiiridel ning õiguskaitse- ja õigusalast koostööd Euroopas.

Selle kohaldamisala on määratletud kolmes **õigusaktis**, mis puudutavad koostööd piirikontrolli, õiguskaitse ja sõidukite registreerimise valdkonnas[46]. Teise põlvkonna Schengeni infosüsteem võeti 28 liikmesriigis kasutusele 9. aprillil 2013 ja praegu on sellega ühendatud 30 liikmesriiki[47]. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 28. novembril 2018 vastu kolm uut määrust, millega laiendati veelgi infosüsteemi kohaldamisala ja funktsioone ning mida rakendatakse kolmes etapis 2021. aastaks. Iga infosüsteemi kasutav liikmesriik vastutab oma riikliku süsteemi rajamise, toimimise ja hooldamise eest ning peab määrama oma riikliku SIRENE[48] büroo, mis tagab infosüsteemi hoiatusteadetega seotud kogu täiendava teabe vahetamise. Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Liidu Amet (eu-LISA) vastutab kesksüsteemi ja sidetaristu operatiivjuhtimise eest.

Schengeni infosüsteemi käsitleva 32 hindamise põhjal võib järeldada, et **üldiselt on liikmesriigid rakendanud ja kasutanud Schengeni infosüsteemi tõhusalt ja ühetaoliselt**. Olgugi et neljas liikmesriigis leiti Schengeni infosüsteemi rakendamises tõsiseid puudusi,[49] on need riigid aktiivselt tegutsenud nende puuduste kõrvaldamise nimel. Ühel juhul aga ei ole olukord paranenud.

Hindamiste käigus ilmnesid teatavad **korduvad puudused**, näiteks puudusid riigi tasandil *tehnilised vahendid või kohustuslikud menetlused* sõrmejälgede ja fotode üleslaadimiseks Schengeni infosüsteemi hoiatusteadete juurde, isegi kui sõrmejäljed ja fotod olid olemas. Üks korduv puudus on seotud teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi 2013. aastal kasutusele võetud funktsioonidega, nimelt, et *lõppkasutajatele ei näidata* infosüsteemi hoiatusteadete täielikku teavet. Samuti leiti, et *SIRENE bürood* töötavad tihti oma võimete piiril, sest süsteemi laialdase kasutamise tõttu on sagenenud täiendava teabe vahetamine. SIRENE büroodel ei ole alati piisavalt töötajaid ega tehnilisi vahendeid, kaasa arvatud automatiseeritud ja integreeritud töövoovahendeid selle teabe tõhusaks vahetamiseks. **Nende viimase viie aasta jooksul on edukalt kõrvaldatud märkimisväärne arv leitud puudustest.**

3.2.6. Andmekaitse

Schengeni *acquis*' tähtsa osa moodustavad ka isikuandmete kaitse eeskirjad. Kodanike õiguste tugevdamiseks digiajastul viidi 2016. aastal ellu ELi andmekaitse õigusraamistiku märkimisväärne reform. Selles valdkonnas kohaldatavad **peamised seadusandlikud aktid** on isikuandmete kaitse üldmäärus[50] ja isikuandmete kaitset õiguskaitse valdkonnas käsitlev

---

46 Määrus (EÜ) nr 1987/2006, ELT L 381, 28.12.2006, lk 4; nõukogu otsus 2007/533/JSK, ELT L 205, 7.8.2007, lk 63, ning määrus (EÜ) nr 1986/2006, ELT L 381, 28.12.2006, lk 1.

47 Peale Schengeni ala 26 riigi on Schengeni infosüsteemiga ühendatud Bulgaaria, Rumeenia, Ühendkuningriik ja Horvaatia, kuigi kahele viimasele kehtivad teatavad piirangud seoses Schengeni ala puudutavate hoiatusteadete kasutamisega Schengeni alale sisenemise või seal viibimise keelamiseks.

48 Lühend SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) tähistab täiendava teabe taotlemist riiklikest kannetest.

49 Tõsised puudused ilmnesid Belgia 2015. aasta hindamises, Prantsusmaa ja Hispaania 2016. aasta hindamistes ning Ühendkuningriigi 2017. aasta hindamises. Korduskontrollkäik tehti 2016. aastal Belgiasse ja 2019. aastal Prantsusmaale. Leitakse, et Belgia, Prantsusmaa ja Hispaania on kõrvaldanud kõik tõsised puudused.

50 Määrus (EL 2016/679, ELT L 119, 4.5.2016, lk 1.

direktiiv[51] koos Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemi *acquis*' konkreetsete andmekaitsealaste eeskirjadega.

Hindamiste käigus hinnati, kuidas liikmesriigid rakendavad ja kohaldavad andmekaitse nõuetest lähtudes Schengeni *acquis*'d, eelkõige seoses Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemiga. Vaadeldi ka andmekaitseasutuste rolli Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemi haldavate ja kasutavate asutuste järelevalves.

Andmekaitse kohta läbi viidud 29 hindamise põhjal võib järeldada, et **valdavalt rakendavad ja kohaldavad liikmesriigid Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemi puudutavaid asjakohaseid eeskirju kooskõlas andmekaitse nõuetega**. Ehkki tõsiseid puudusi ei leitud, esineb ikkagi mitu korduvat probleemi, mis tuleb lahendada või mille lahendamisega juba tegeletakse.

Pärast 2018. aasta maid (uue andmekaitseraamistiku kohaldamise kuupäev) tehtud hindamistest nähtus, et mõnes riigis esines viivitusi isikuandmete kaitse üldmääruse rakendamisel ja/või isikuandmete kaitset õiguskaitse valdkonnas käsitleva direktiivi ülevõtmisel riiklikku õigusesse ning Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemiga seotud riiklike õigusaktide vastaval kohandamisel.

Mõnes liikmesriigis on puudusi seoses andmekaitseasutuste täieliku *sõltumatusega*, mis toovad kaasa olukorra, kus valitsus mõjutab otse või kaudselt andmekaitseasutuste tööd. Mõned nendest küsimustest lahendati Schengeni hindamiste järelmeetmete raames ning riiklike andmekaitsealaste õigusaktide reformi käigus, mis viidi ellu isikuandmete kaitse üldmääruse rakendamiseks ja isikuandmete kaitset õiguskaitse valdkonnas käsitleva direktiivi ülevõtmiseks. Mõnel andmekaitseasutusel on ebapiisavad *inimressursid* ja rahalised *vahendid* kõigi Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemiga seotud ülesannete täitmiseks.

Mitme liikmesriigi puhul peeti vajalikuks, et andmekaitseasutused viiksid sagedamini läbi põhjalikumaid *kontrolle*, et neil oleks võimalik täita oma ülesanne jälgida teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemi andmete töötlemise seaduslikkust. Mõnel juhul ei ole kinni peetud Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemi andmetöötlusoperatsioonide esimese auditi tähtaegadest.

Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemiga seotud *andmesubjektide õiguste* valdkonnas leiti, et asjakohase teabe puudumine piirab nende õiguste tegelikku kasutamist.

Mõnel juhul ei olnud *Schengeni infosüsteemi ja viisainfosüsteemi päringulogide* säilitamise aeg kooskõlas Schengeni *acquis*'ga. Sageli ei auditeerinud vastutavad töötlejad ennetavalt enda vastavust andmekaitsenõuetele ega vaadanud korrapäraselt läbi logisid. Tihtipeale on ka ebaselge, kuidas jagunevad viisamenetluses ja sellega seotud andmete töötlemises osalevate eri asutuste vahel isikuandmete töötlemise ülesanded ja kohustused. Teatavad täiendused on endiselt vajalikud viisainfosüsteemi andmetega seotud füüsilise, organisatsioonilise ja IT-julgeoleku alastes meetmetes. Mõnel juhul peaksid andmekaitseametnikud Schengeni valdkonnas rohkem osalema isikuandmete töötlemise järelevalves. Sageli puudus teise põlvkonna Schengeni infosüsteemile ligi pääsevate kõigi operatiivtöötajate korrapärane ja jätkukoolitus andmekaitse ja andmete turvalisuse valdkonnas.

Üldiselt võtavad liikmesriigid vajalikke meetmeid hindamistulemuste ja soovituste põhjal tegutsemiseks. Kuigi kokkuvõttes on puuduste kõrvaldamisel tehtud teatavaid edusamme, on soovituste rakendamine olnud aeglane.

---

[51] Direktiiv (EL) 2016/680, ELT L 119, 4.5.2016, lk 89.

4. SCHENGENI HINDAMIS- JA JÄRELEVALVEMEHHANISMI TOIMIMINE ESIMESES MITMEAASTASES PROGRAMMIS

4.1. Leitud puudused

Viimasel viiel aastal on Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi abil märgatavalt täiustatud Schengeni *acquis*' rakendamist ELis ning mehhanismil on tõendatud lisaväärtus Schengeni ala tõhusa toimimise tagamisel. Ometi näitab esimese mitmeaastase hindamisprogrammi (2015–2019) kogemus, et mitu puudust on vähendanud mehhanismi täielikku potentsiaali. Nii Euroopa Parlament oma 2017. aasta aruandes[52] kui ka liikmesriigid ELi nõukogu eesistujariigi Soome 2019. aastal alustatud konsultatsiooni kaudu[53] on viidanud vajadusele vaadata üle mehhanismi teatavad aspektid. Seetõttu on tähtis kasutada esimese mitmeaastase hindamisprogrammi kogemusi, et hinnata, kuidas võiks Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi ja selle ressursse tõhustada.

Üks suurimaid puudusi on see, et **hindamisprotsessi esimene etapp (aruande ja soovituste vastuvõtmine) kestab liiga kaua**. See vähendas silmatorkavalt puuduste kõrvaldamise kiirust ja tõhusust. Etapp kestis 25 % juhtudest kauem kui aasta ja 12 juhul üle 18 kuu ning kestis eriti kaua, kui hindamisrühm leidis tõsiseid puudusi (mis peaks tegelikult tooma kaasa kiiremad järelmeetmed). Komisjon vajas keskmiselt ligikaudu kümme kuud hindamisaruande vastuvõtmiseks ja nõukogu vajas veel kaks ja pool kuud soovituste vastuvõtmiseks. Sellest oleneb, millal peavad riigid alustama puuduste kõrvaldamiseks tegevuskavade esitamist.

Liikmesriikide määratud eksperdid ja nende arv ei vastanud alati vajadustele. Vahel oli olemasolevate ekspertide arv ebapiisav käimasolevate hindamiste vajaduste täitmiseks. Andmekaitset ja viisapoliitikat käsitlevates hindamistes koosnesid rühmad vahel ainult neljast või viiest eksperdist (optimaalne arv on kaheksa), sest riigid ei nimetanud neid piisavalt. Ka ei olnud ekspertidel alati nõutavaid oskusi või piisavat kogemust asjakohastes poliitikavaldkondades. Samuti puudus geograafiline tasakaal. Viie aasta jooksul määrasid kolmandiku ekspertidest vaid viis riiki.

Etteteatamata kontrollkäigud ei osutunud nii tõhusaks kui algselt kavandatud. Praegu määratakse etteteatamata kontrollkäikude iga-aastane hindamisprogramm kontrollkäikude toimumisele eelneval aastal, lähtudes aasta enne kontrollkäigu toimumist lõpule viidud riskianalüüsist. Selline kord ei võimaldanud kiiresti kohaneda uute probleemidega. Kuigi nõue nimetada eksperdid kaks nädalat enne kontrollkäiku ja kohustus teavitada asjaomast liikmesriiki 24 tundi ette soodustasid hindamise sujuvat korraldust, nõrgestasid need etteteatamata kontrollkäikude eesmärki.

Tegevuskavade järelmeetmed ja rakendamine oli üldiselt aeglane ning järelevalve ei olnud üldiselt terviklik ega järjepidev. Alates 2015. aastast on läbi viidud umbes 201 hindamist ja hoolimata silmapaistvatest edusammudest suleti ligikaudu 25 % tegevuskavadest keskmiselt 2,25 aasta pärast. Üldiselt ei keskendutud hindamistes Schengeni *acquis*' iga konkreetse poliitikavaldkonna selliste tähtsaimate osade tõhusale ja järjepidevale rakendamisele liikmesriikides, mis on hädavajalikud Schengeni ala toimimiseks. Seepärast keskenduti soovitustes liiga palju väga kindlapiirilistele ja arvukatele üksikasjadele, mitte Schengeni *acquis*' põhielementidele, ning ei esitatud selget ajakava nende rakendamiseks. **Piisavalt ei kasutatud temaatilisi hindamisi**, mis võimaldaksid hinnata korraga mitut liikmesriiki või neid kõiki konkreetses Schengeniga seotud aspektis ning teha kindlaks

[52] Raport Schengeni ala toimimist käsitleva aastaaruande kohta (2017/2256(INI)).

[53] Nõukogu dokument 13244/2019.

suundumused, ühised puudused ja parimad tavad. Ühtlasi **tekitavad** praegused Schengeni hindamiste **aruandekohustused märkimisväärse halduskoormuse** nii komisjonile kui ka liikmesriikidele. Kõik need elemendid kokku ei võimaldanud terviklikult ega järjepidevalt jälgida tegevuskavade rakendamist.

Soovitused ei ole osutunud piisavalt tõhusaks vahendiks, mis tagaks, et liikmesriigid võtavad kiiresti meetmeid. Schengeni komitees on üldiselt vähe arutletud hindamistulemuste ja komisjoni esitatud vastavate soovituste üle, osaliselt hindamiste liiga üksikasjaliku ja konkreetse laadi pärast. Asjaolu, et soovitused võtab vastu nõukogu, ei tekitanud kokkuvõttes oodatud vastastikust survet, et tagada Schengeni *acquis*' rakendamise kõrge tase. **Süsteem ei taganud** teistes asjakohastes foorumites **nõuetekohast poliitilist arutelu Schengeni hetkeseisu üle** ja Euroopa Parlamenti ei kaasatud kuigi korrapäraselt.

Hindamismehhanismi ei kasutatud piisavalt **põhiõiguste** austamise hindamiseks Schengeni *acquis*' rakendamisel.

4.2. Võimalikud operatiivmeetmed Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi paremaks toimimiseks

4.2.1. Hindamiste muutmine kiiremaks, sihipärasemaks ja strateegilisemaks

Kõik osalejad peavad tagama piisavad rahalised vahendid ja inimressursid ning võtma asjakohased meetmed oma vastavate ülesannete kiireks täitmiseks hindamisprotsessis. Sisemiste **töövoogude** lihtsustamine koos **võrdlusaluste** kasutamisega peaks aitama vähendada hindamiste läbiviimise aega.

Esimese mitmeaastase hindamisprogrammi lõpuleviimine andis komisjonile ja nõukogule hea ülevaate olukorrast kõigis liikmesriikides. Kahjustamata praeguse menetluse kvaliteeti võiks muuta hindamised eelmiste hindamiste tulemuste põhjal vajadustele paremini vastavaks. Liikmesriigid rõhutasid, et **aruanded ja soovitused** võiksid olla **kvaliteetsemad** ja hindamised võiksid olla poliitikavaldkondade üleselt sidusamad. Puudusi esineb nii liikmesriikide vahel kui ka poliitikavaldkonniti. Praegu hindamiste läbiviimiseks kasutatavad **kontrollnimekirjad** võiks läbi vaadata, et keskenduda põhielementidele, mis võivad mõjutada Schengeni ala tervikuna.

Olemasolevaid analüüsivahendeid tuleb kasutada strateegilisemalt ja mõistlikumalt. Temaatilisi hindamisi võiks kasutada korrapäraselt, et hinnata jõustuvate suurte seadusandlike muudatuste rakendamist. Vajaduse korral peab olema võimalik teha kiiresti etteteatamata kontrollkäik. Ülitähtis on **suurendada koostoimet ja koostööd** teiste osalejate ja hindamismehhanismidega. Eriti tuleks tugevdada ELi ametite (Frontex, eu-LISA, Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, Europol), Euroopa Andmekaitseinspektori ja riiklike kvaliteedikontrolli mehhanismide rolli. Seda võib saavutada ametite laialdasema kaasamisega hindamistesse ning luues nende ja komisjoni vahel korrapärasema ja süstemaatilisema teabevahetuse. Iseäranis tähtis on suurendada koostoimet Frontexi tehtavate haavatavuse hindamistega ja et Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Europol töötaksid välja sihipärasemad riskianalüüsid, mis aitaksid kavandada paremaid hindamisi.

Tähtis on tagada, et liikmesriigid **nimetavad kõigis poliitikavaldkondades piisava arvu kvalifitseeritud eksperte**. Tuleks kaaluda sellise mehhanismi loomist, millega koordineerida paremini kõigi Schengeni hindamiste ekspertide nimetamist. Komisjon ajakohastab kehtivaid koolituskavu ja pakub viisapoliitikateemalisi koolitusi. Kättesaadavaks võiks teha ka korrapärase täienduskoolituse.

Hindamistes ja järelmeetmete etapis tuleb erilist tähelepanu pöörata **põhiõiguste** austamisele Schengeni *acquis*' rakendamisel. Tähtis on analüüsida, kuidas hindamistes põhiõigusi paremini arvestada. Selles võib olla kasulik ajakohastada kehtivaid kontrollnimekirju põhiõigustega seotud küsimuste paremaks hõlmamiseks, kaasata hindamistesse laialdasemalt Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametit ja kasutada ulatuslikumalt selle suuniseid.

4.2.2. Soovituste kiirem ja tõhusam rakendamine

Soovituste ühtlustamine soodustaks tõhusate tegevuskavade väljatöötamist ja nende kiiret rakendamist. **Schengeni kataloogid ja käsiraamatud** asjakohastes poliitikavaldkondades on tähtsad vahendid, mida liikmesriigid peaksid arvesse võtma Schengeni hindamiste konkreetsete soovituste rakendamisel. Neid tuleb korrapäraselt ajakohastada ja täiustada. Liikmesriikide seas tuleks jagada hindamisaruannetes osutatud **parimaid tavasid** ja kasutada neid soovituste rakendamisel. Kontrollikoja soovituste[54] kohaselt tuleks kaaluda võimalust **sätestada soovituste rakendamise tähtajad**.

Veel üks võimalus soovituste kiire rakendamise soodustamiseks on pakkuda **vajalikku rahalist toetust**. Mitmeaastase finantsraamistiku ettepanekus[55] ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendis[56] on säilitatud seos hindamismehhanismi ja riiklike prioriteetide määratlemise vahel. Väljapakutud tugevdatud *temaatiline komponent* suurendab paindlikkust kiiret kõrvaldamist vajavatele puudustele reageerimisel, mis hõlmab eelkõige viivitamatult rakendatavaid prioriteetseid meetmeid. Ümberkavandamise lihtsustamiseks ja võimalike täiendavate rahastamisvajaduste ulatuse kindlaksmääramiseks võiksid riigid tegevuskavades korrapäraselt välja tuua oma hinnangu parandusmeetmete rahalise mõju kohta.

Ka vastastikuse surve suurendamine eeldab, et leitud puudustest teavitatakse piisaval määral poliitilisel tasandil. Kehtivas määruses on ette nähtud komisjoni **iga-aastased aruanded**, mis annavad võimaluse kirjeldada Schengeni ala hetkeseisu, levitada parimaid tavasid ja suurendada poliitilist teadlikkust, võimaldades poliitilisel tasandil arutleda ühiste probleemide üle.

Tõhusad ja õigeaegsed järelmeetmed mehhanismiga leitud puuduste kõrvaldamiseks on tähtsad kogu hindamis- ja järelevalveprotsessi usaldusväärsuse tagamiseks ning selle pakutavate võimaluste täielikuks ärakasutamiseks. Need on hädavajalikud Schengeni ala toimivuse tagamiseks. Praktika näitab, et teatavatel juhtudel ei ole mõned liikmesriigid mitu korda suutnud rakendada nõukogu soovitusi ega kõrvaldada leitud puudusi. Sellistel juhtudel kaalutakse võimalust teha korrapärasemat komisjoni järelevalvet, muu hulgas **rikkumismenetluste** kaudu.

Võimalikud operatiivmeetmed Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi täiustamiseks:

- lihtsustada sisemisi töövooge ja kehtestada võrdlusalused protsesside lühendamiseks;
- töötada välja uued viisapoliitikaalased koolitused ja tugevdada olemasolevaid, et soodustada ja suurendada kaasatust;
- ajakohastada kontrollnimekirju, et keskenduda põhielementidele, mis võivad mõjutada Schengeni ala tervikuna;

[54] „Piirikontrolli toetavad ELi infosüsteemid: kasulikud töövahendid, kuid rohkem tuleb keskenduda andmete õigeaegsusele ja terviklusele“, eriaruanne nr 20/2019.

[55] COM(2018) 472.

[56] COM(2018) 473.

- kasutada etteteatamata ja temaatilisi hindamisi strateegilisemal viisil;
- suurendada koostoimet ja koostööd ELi ametitega ning riiklike kvaliteedikontrolli mehhanismidega;
- lihtsustada veelgi aruandeid ja muuta soovituste fookust;
- täiendada ja ajakohastada katalooge parimate tavadega ning
- võtta vastu aastaaruanne poliitilise arutelu soodustamiseks.

On selgunud, et mehhanismi täielikult tõhusaks toimimiseks edaspidi on ülitähtis täiendada korralduslikke parandusmeetmeid seadusandlike muudatustega, mis on vajalikud selguse ning kehtivate eeskirjade ja menetluste tugevdamise seisukohast. Need elemendid kuuluvad aruteluprotsessi, mis algab 30. novembril esimese Schengeni foorumiga ja mille tulemus on ettepanek mehhanismi läbivaatamise kohta, mille komisjon kavatseb esitada järgmisel aastal.

5. KOKKUVÕTE

Schengeni ala väljakujundamine on üks peamisi vahendeid, mis on suurendanud kodanikuvabadusi ja mille abil õitseb ja areneb siseturg. Schengeni ala on olnud alates 2015. aastast surve all. Mitu terrorirünnakut, suure arvu ebaseaduslike rändajate saabumine ELi välispiiridele 2015. aasta pagulaskriisi tagajärjel ja hiljutisem COVID-19 pandeemia puhang on põhjustanud piirikontrolli taaskehtestamise sisepiiridel, mida mõnes kohas ei ole ka praeguseks kaotatud. Alates 2016. aastast on komisjon järjepidevalt seisukohal, et piirikontroll sisepiiridel ei lahendaks praeguseid probleeme, küll aga tekitaks see ELile ja liikmesriikidele suuri majanduslikke, poliitilisi ja sotsiaalseid kulusid.

Schengeni *acquis* hõlmab märkimisväärset hulka meetmeid, millega kompenseeritakse sisepiirikontrolli puudumist ja tagatakse kõrge julgeoleku tase. Schengeni kolm vajalikku tugisammast on välispiiride haldus, kompensatsioonimeetmed (nt õiguskaitseasutuste tõhus koostöö, tõhus viisa- ja tagasisaatmispoliitika, terviklik Schengeni infosüsteem) ja usaldusväärne järelevalvemehhanism. Selle keeruka struktuuri stabiilsus sõltub iga samba tugevusest ning nende sidususest ja ühtsusest.

Alates 2015. aastast kogetud probleemid toovad esiplaanile liikmesriikide vankuva usalduse Schengeni süsteemi vastu ja kinnitavad, et tihe koordineerimine ja tugev juhtimine Schengeni alal on väga tähtsad, et need probleemid tulemuslikult lahendada.

Tõhus Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanism on vajalik vahend usalduse taastamiseks, Schengeni *acquis*' parema ja sidusama rakendamise tagamiseks ning seega Schengeni ala toimimiseks. Nõukogu tunnistab Schengeni *acquis*' hindamis- ja järelevalvemehhanismi lisaväärtust ja vajalikkust järgmiselt: „*[t]äites oma põhirolli jälgida Schengeni acquis' nõuetekohast kohaldamist, on hindamisprotsess ühtlasi toonud täiendavat kasu enamikus liikmesriikides, muu hulgas tugevdades riiklikku koordineeritust, suurendades oskusteavet ja teabevahetust hindamistes osalevate ekspertide kaudu ning luues soovitusi, mida kasutada riiklikes kavades ja strateegiates*“[57]. Ka Euroopa Parlament rõhutas, et „*peab väga oluliseks uuendatud Schengeni hindamismehhanismi, kuna see edendab liikmesriikide vahel läbipaistvust, vastastikust usaldust ja aruandekohustust, võimaldades kontrollida, kuidas nad rakendavad Schengeni acquis' eri valdkondi*“[58].

[57] Nõukogu dokument 13244/2019, punkt 1.7.

[58] Raport Schengeni ala toimimist käsitleva aastaaruande kohta (2017/2256(INI)), punkt 7.

Juba praegu on mehhanism osutunud silmnähtavalt kasulikuks. Viimasel viiel aastal komisjoni ja liikmesriikide ekspertide läbi viidud hindamiste tulemuste põhjal võib järeldada, et tõsised puudused on kiiresti kõrvaldatud. Üldiselt rakendavad liikmesriigid Schengeni *acquis*'d nõuetekohaselt. Samas leidub liikmesriikides puudusi ja palju lahknevaid tavasid, mis võivad lõpuks mõjutada Schengeni ala terviklikkust ja toimimist. Järgnevatel aastatel on Schengeni ala nõuetekohaseks toimimiseks tähtis tagada suurem ühtlustatus.

Selles on jätkuvalt tähtis osa Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismil. Siiski näitab esimese mitmeaastase hindamisprogrammi kogemus, et on mitu puudust, mis ei lase mehhanismil toimida nii tõhusalt kui võiks ja peaks. Arvestades Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi tähtsust Schengeni juhtimisstruktuuris on hädavajalik võtta meetmeid eespool märgitud puuduste kõrvaldamiseks ja mehhanismi tõhustamiseks. Osa puudustest oleks võimalik kõrvaldada operatiivtasandil, teiste puhul on vaja ka seadusandlikke muudatusi.

Tähtis on ka korrapärasem ja struktuurne poliitiline dialoog Schengeni ala toimimises osalejate seas. Komisjon lõi Schengeni foorumi, et soodustada konkreetsemat koostööd Schengeni ala tugevamaks ja vastupidavamaks muutmise valdkonnas, suurendades poliitilist mõttevahetust praegustele probleemidele vajalike lahenduste teemal. Seda poliitilist arutelu soodustaks hindamistulemusi puudutava teabe ulatuslikum levitamine ja soovituste rakendamine.

ELi siseministrite 13. novembri 2020. aasta ühisavalduses rõhutati, et hästitoimiv ja turvaline Schengeni ala eeldab selle välispiiride ajakohast ja tõhusat haldamist ning tugevaid tasakaalustavaid meetmeid. Seetõttu on hädavajalik, et poliitiline arutelu hõlmaks täielikult kõiki Schengeni ala nõuetekohast toimimist toetava keeruka struktuuri elemente. Puudusi ei tuleks vaadelda eraldiseisvana, vaid koos Schengeni hindamis- ja järelevalvemehhanismi teiste valdkondadega, võttes arvesse nende potentsiaali kahjustada Schengeni ala tervikuna.

Käesolevas aruandes esitatakse võimalikud operatiivmeetmed leitud puuduste kõrvaldamiseks ja rõhutatakse, et sama tähtis on hinnata seadusandlikke muudatusi, mis on vajalikud, et hindamismehhanism oleks täielikult eesmärgipärane. 30. novembril 2020 toimuva Schengeni foorumi arutelu tulemusi tuleks arvesse võtta Schengeni strateegias, mille komisjon kavatseb vastu võtta 2021. aastal. Strateegias vaadatakse läbi ka Schengeni hindamismehhanism, et kasutada mehhanismi kui Schengeni toimimise hindamise vahendi täit potentsiaali ja tagada parandusmeetmete tõhus rakendamine.