EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.5.2022
COM(2022) 302 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

vad gäller stärkandet av kontroller mot relevanta databaser vid de yttre gränserna vilket infördes genom förordning (EU) 2017/458 om ändring av förordning (EU) 2016/399

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

vad gäller stärkandet av kontroller mot relevanta databaser vid de yttre gränserna vilket infördes genom förordning (EU) 2017/458 om ändring av förordning (EU) 2016/399

I. Inledning

Som gensvar på terrordåden i Köpenhamn i februari 2015, Paris i januari och november 2015 och Bryssel i mars 2016 antog parlamentet och rådet förordning (EU) 2017/458 av den 15 mars 2017[1] (*förordningen*) om ändring av förordning (EU) 2016/399[2] (*kodexen om Schengengränserna*). Denna ändring gällde artikel 8 om ”in- och utresekontroll av personer”, och genom den stärktes kontrollerna av alla som färdas in i eller ut ur Schengenområdet utan kontroller vid de inre gränserna (*Schengenområdet*).

Enligt förordningen måste medlemsstaterna och de Schengenassocierade länderna (*medlemsstaterna*) köra systematiska kontroller mot relevanta databaser avseende alla personer som passerar EU:s yttre gränser. Det fanns redan en sådan skyldighet att kontrollera tredjelandsmedborgare, men inte personer som åtnjuter rätten till fri rörlighet enligt EU-rätten. Enligt den ändrade förordningen ska även personer som åtnjuter rätten till fri rörlighet genomgå i) verifiering av sin identitet och nationalitet samt av sina resehandlingars äkthet och giltighet, och ii) verifiering av att de inte anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen, inre säkerheten, folkhälsan eller internationella förbindelser i någon medlemsstat. De databaser som söks utgörs av Schengens informationssystem (SIS), Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar (SLTD) och andra relevanta nationella databaser.

Ändringen gjordes efter att det framkommit att många terroriststridande även var EU-medborgare, som genom sin rörelsefrihet tidigare bara behövde genomgå begränsade in- och utresekontroller vid de yttre gränserna (en visuell identitetskontroll där det inte var möjligt att identifiera någon som säkerhetshot, medan kontroller mot databaser bara gjordes icke-systematiskt).

Det finns i förordningen möjlighet att tillfälligt minska de systematiska kontrollerna mot databaser genom att bara göra kontroller mot relevanta databaser på ett målinriktat sätt, om systematiska kontroller ”skulle ha oproportionella effekter på trafikflödet”[3]. För att få sådana undantag krävs att man underrättar kommissionen och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, och även lämnar in en riskbedömning och därpå följande eventuella uppdateringar av den till byrån.

---

1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/458 av den 15 mars 2017 om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller stärkandet av kontroller mot relevanta databaser vid de yttre gränserna (EUT L 74, 18.3.2017, s. 1).

2 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 23.3.2016, s. 1).

3 Artikel 8.2a i kodexen om Schengengränserna.

För gränsövergångsställen vid luftgränser gällde denna möjlighet endast under en sex månaders övergångsperiod efter att förordningen trädde i kraft. I motiverade fall kunde medlemsstaterna förlänga denna med upp till 18 månader[4] (vilket ledde till en total övergångsperiod på max 24 månader).

I denna rapport ges en översikt av genomförandet av de här systematiska kontrollerna på personer med rätt till fri rörlighet enligt EU-rätten, och konsekvenserna av att de införts. Hänsyn tas då också till vad de systematiska säkerhetskontrollerna i Schengenområdet har haft för resultat, särskilt beträffande terroristbekämpande. De övergripande kostnaderna för medlemsstaterna och passagerarna tas också upp i rapporten. Det identifieras utmaningar och brister i förordningens genomförande och de nyinförda reglernas konsekvenser analyseras.

Denna rapport skulle läggas fram för parlamentet och rådet senast den 8 april 2019[5], men eftersom medlemsstaterna i förordningen tilläts att vänta med att införa de systematiska kontrollerna i fråga vid sina luftgränser i upp till 24 månader (dvs. fram till dess att rapporten skulle lämnas in)[6], och eftersom 13 medlemsstater utnyttjade den möjligheten, skulle de uppgifter som var tillgängliga vid rapportens planerade inlämningsdatum ha omfattat en period då bara vissa medlemsstater ännu tillämpade förordningen fullt ut.

Denna rapport grundar sig främst på en studie gjord av en extern uppdragstagare för Europeiska kommissionen[7], vilken omfattar de första två åren av förordningens tillämpning, dvs. den 7 april 2017 till den 7 april 2019. På grund av betydande luckor i de uppgifter som fanns tillgängliga eller som lämnats av medlemsstaterna till uppdragstagaren, bygger de siffror som finns för studien delvis på uppskattningar och bör tolkas som fingervisningar om allmänna trender. Utöver studien har kommissionen i sitt arbete med att utarbeta denna rapport använt andra källor som omfattar en längre tidsperiod. Det rör sig om det första fleråriga utvärderingsprogrammet (2015–2019) om funktionssättet för utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket[8] och nationella rapporter som lämnats till kommissionen av medlemsstater som tillämpat undantag.

Som observerats i kommissionens regelbundna utvärderingar och i uppgifter från Frontex, sjönk resandet över gränserna dramatiskt under 2020 och 2021 p.g.a. covid-19-pandemin (en nedgång med ca 69 % respektive 67 % jämfört med 2019). Mindre passagerartrafik och skärpta kontroller för att begränsa spridningen av viruset innebar att medlemsstaterna upplevde mindre behov av att göra undantag från de systematiska kontrollerna. Därför var det ingen medlemsstat som underrättade kommissionen om någon avsikt att utnyttja undantag under denna period.

---

4 Artikel 8.2d i kodexen om Schengengränserna.

5 Artikel 8.2c i kodexen om Schengengränserna.

6 Artikel 8.2d i kodexen om Schengengränserna.

7 Utvärdering av genomförandet av förordning (EU) 2017/458 om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller stärkandet av kontroller mot relevanta databaser vid de yttre gränserna, februari 2020.

8 Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om funktionssättet för utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket i enlighet med artikel 22 i rådets förordning (EU) nr 1053/2013 – COM(2020) 779 final – 25.11.2020.

Tack vare lanseringen av vaccineringskampanjer och att EU:s digitala covidintyg framgångsrikt började användas[9], hade den gränsöverskridande passagerartrafiken undan för undan ökat i början av andra halvåret 2021. Det digitala covidintyget var avgörande för att underlätta resandet inom EU, och har också spelat stor roll för att på nytt få igång resandet till och från unionen, trots att det juridiskt bara reglerar ”inresorna” till EU. Denna tilltagande trend förväntas fortsätta, och en ny topp torde uppnås under sommaren 2022.

Mot bakgrund av allt ovanstående ges i denna rapport en uppfattning om situationen, nödvändiga slutsatser och rekommendationer till eventuella lämpliga åtgärder när det gäller tillämpningen av artikel 8 i kodexen om Schengengränserna.

II. Genomförandet av artikel 8.2 i kodexen om Schengengränserna

II.1. Förordningens praktiska konsekvenser

Innan förordningen trädde i kraft fanns det variationer mellan medlemsstaterna i hur de utförde riktade, icke-systematiska kontroller mot databaser av personer med rätt till fri rörlighet enligt EU-rätten. Utifrån uppgifter som samlats i den externa studie som ligger till grund för denna rapport, kontrollerade sju medlemsstater sådana personer systematiskt vid alla sina gränser redan innan förordningen trädde i kraft. Medan andra medlemsstater använde systematiska kontroller på personer med rätt till fri rörlighet på begränsade sätt, t.ex. endast tillfälligt, vid vissa gränsövergångsställen eller vid vissa gränsavsnitt/gränser mot vissa tredjeländer, förklarade fem medlemsstater att de aldrig använt systematiska kontroller vid något gränsövergångsställe innan förordning (EU) 2017/458 trädde i kraft.

För att uppfylla skyldigheterna i förordningen uppdaterade de flesta medlemsstaterna sina operativa riktlinjer för gränskontrolltjänstemän. Eftersom systematiska kontroller redan utfördes på medborgare i länder utanför EU, var det inte nödvändigt med några stora förändringar av den organisatoriska strukturen, arbetsorganisationen och processerna. Omkring tio medlemsstater uppdaterade också sina riktlinjer om riskprofilering av passagerare för primär gränskontrollpersonal.

Från 2017 till 2019 anlitade 18 medlemsstater extra personal, elva av dem för att uppfylla de nya kraven enligt förordningen. En del medlemsstater använde denna möjlighet för att omfördela och vidareutbilda befintlig personal. De flesta medlemsstater har ändrat (och fortsätter att ändra) den befintliga infrastrukturen vid gränsövergångsställena så att det går att införa systematiska kontroller där. Enligt de gränskontrolltjänstemän som intervjuades i den externa studien ingick infrastrukturuppgraderingarna i allmänhet i större reformer, ofta med

[9] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/954 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta på medlemsstaternas territorier under covid-19-pandemin.

syftet att förbättra flygplatsernas, hamnarnas och gränsövergångarnas kapacitet att hantera den ökade trafikvolym som många medlemsstater fått se under åren före pandemin. Dessa ändringar sägs ändå ha gjort det lättare att införa systematiska kontroller.

Tabell 1: Ändringar av infrastrukturerna för gränsövergångsställen (2017–2019)[10]

	Ändringar som gjorts för att genomföra förordningen	**Ändringar som gjorts utan koppling till förordningen**
Extra passagerarköer	**Luft:** Cypern, Spanien **Land:** Lettland (planeras), Litauen (planeras)	**Luft:** Bulgarien, Cypern, Kroatien, Slovakien **Land:** Grekland, Kroatien
Extra kontrollbås	**Sjö:** Italien, Spanien, Ungern	**Luft:** Island, Slovakien **Alla:** Frankrike
Allmän utökning av gränsövergångsställen	**Luft:** Italien, Litauen, Ungern **Sjö:** Cypern	**Luft:** Finland, Island, Kroatien, Tyskland, Ungern **Sjö:** Tyskland **Land:** Bulgarien, Kroatien **Alla:** Ungern
Nya köarrangemang[11]	**Luft:** Bulgarien, Danmark, Lettland, Ungern **Land:** Bulgarien **Alla:** Italien, Spanien	–
Striktare åtskillnad av köer för EU-medborgare/icke-EU-medborgare/automatisk gränskontroll	**Luft:** Cypern[12], Danmark, Lettland, Tjeckien, Österrike **Sjö:** Cypern **Alla:** Italien, Kroatien, Spanien	–

Källa: tabell grundad på undersökning bland gränskontrolltjänstemän och intervjuer (gränskontrolltjänstemännens huvudkontor och personal)

De flesta medlemsstaterna investerade också i ytterligare utrustning, mest som gensvar på förordningen och främst i form av ytterligare automatiska gränskontrollspärrar, som är det effektivaste sättet att minska de extra väntetiderna och samtidigt hålla nere personalkostnaderna (en enda utbildad person kan bevaka upp till sex automatiska gränskontrollspärrar). Bland övriga inköp fanns anordningar för mobila in- och utresekontroller, passavläsningsmaskiner och fingeravtrycksskannrar. Flera medlemsstater investerade också i sina it-system för att tillgodose kraven i förordningen. Det gjordes vidare mindre anpassningar av processerna och infrastrukturen, t.ex. för hanteringen av

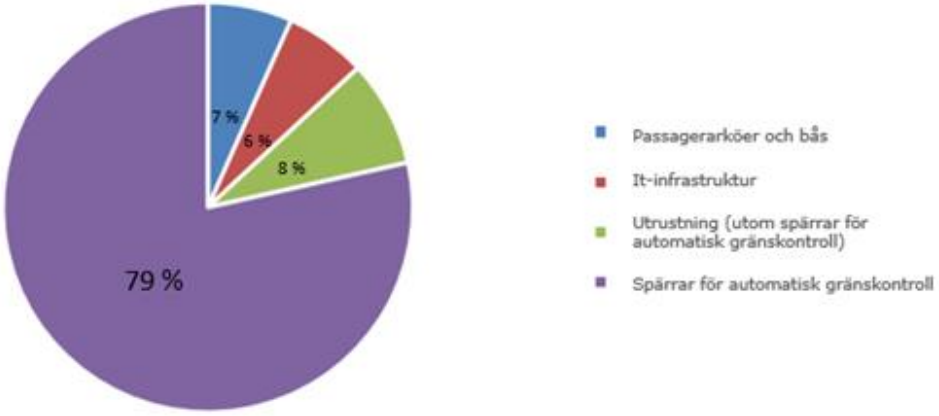
[10] Den observerade perioden omfattar de första två åren då förordningen tillämpats, dvs. den 7 april 2017 till den 7 april 2019, då det fortfarande var tillåtet med undantag från de systematiska kontrollerna vid luftgränserna.

[11] Inklusive de som föreskrivs i artikel 10.4 i förordning 2016/399.

[12] I hamnen i Limassol tillämpas inte alltid de nya köarrangemangen för hamnar.

passagerarflödena, med extra passagerarköer och kontrollbås och striktare åtskillnad av köer för EU- och icke-EU-medborgare.

Figur 1. Investeringar som gjorts av medlemsstaterna p.g.a. genomförandet av förordningen (2017–2019)



Källa: Beräkning utifrån undersökning bland gränskontrollmyndigheter

Utifrån de uppgifter och den information som kommissionen fick in, i synnerhet under Schengenutvärderingsbesöken, drogs trots dessa konkreta förbättringar följande slutsats: ”Den övergripande kvaliteten på kontrollerna vid de yttre gränserna är god men varierar fortfarande i och mellan medlemsstater. De flesta länder står inför utmaningar när det gäller resurser, utbildning och operativ planering för att säkerställa enhetliga och systematiska kontroller vid samtliga yttre gränsövergångsställen och en effektiv övervakning av de yttre gränserna”[13]. Till dessa utmaningar hörde även begränsningar i infrastrukturen (t.ex. brist på gränskontrollbås på flygplatser) i hälften av medlemsstaterna, särskilt under högsäsong på sommaren och vid högtider. Vissa medlemsstater har också fortfarande brist på lämplig utrustning, särskilt för att kontrollera resenärers fingeravtryck mot uppgifterna i deras resehandlingar, något som är avgörande för att verifiera resenärers identitet.

II.2. Tidsbegränsade undantag

Undantag enligt artikel 8 i kodexen om Schengengränserna

I artikel 8.2d i förordning (EU) 2016/399 medges undantag från principen om systematiska kontroller mot relevanta databaser[14] av personer som åtnjuter rätten till fri rörlighet, när två kumulativa villkor är uppfyllda: i) kontrollerna mot relevanta databaser vid angivna gränsövergångsställen skulle ha oproportionella effekter på trafikflödet, och ii) den berörda medlemsstaten iordningställer en riskbedömning som visar att tillämpning av kontroller på ett målinriktat sätt inte skulle leda till en säkerhetsrisk.

[13] Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om funktionssättet för utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket i enlighet med artikel 22 i rådets förordning (EU) nr 1053/2013 – COM(2020) 779 final – 25.11.2020 (s. 7).

[14] Artikel 8.2a och 8.2b i kodexen om Schengengränserna.

För land- och sjögränser är det fortfarande möjligt att göra undantag från systematiska kontroller, men undantag vid luftgränserna begränsades till en övergångsperiod på max sex månader fr.o.m. att förordningen trädde i kraft[15]. Fram till den 7 april 2019 kunde medlemsstaterna förlänga den perioden med ytterligare 18 månader, vid exceptionella infrastruktursvårigheter[16].

På grundval av underrättelser som skickats av medlemsstaterna till kommissionen tillämpade 13 medlemsstater det tillfälliga sexmånadersundantaget mellan april och oktober 2017. Av dessa var det sju som förlängde undantaget med de ytterligare maximala 18 månaderna. Fyra medlemsstater underrättade vidare kommissionen om att de tillämpade undantaget vid landgränserna, tre av dem med julhelgsäsongen 2019–2020 i åtanke.

Tabell 2: Underrättelser som skickats av medlemsstater om undantag från principen om systematiska kontroller mot relevanta databaser

	Utnyttjade undantag inom de första sex månaderna (samma regler för land- och luftgränser)	Tillämpade undantag för luftgränser längre än sex månader (till 7.4.2019)	Utnyttjade undantag vid land-/sjögränser efter 7.4.2019	Har för närvarande undantag som används vid land-/sjögränser (i april 2022)[17]
Nr	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				
HR				
HU				
IT				
LV				
SI				
IS				
NO				

Tabell baserad på medlemsstaternas meddelanden till kommissionen

Medlemsstater som beslutar att utföra kontroller på ett målinriktat sätt vid angivna gränsövergångsställen måste rapportera var sjätte månad till kommissionen och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (*byrån*) om tillämpningen av kontrollerna. Följande

[15] Artikel 8.2d i kodexen om Schengengränserna.

[16] Artikel 8.2d andra stycket i kodexen om Schengengränserna.

[17] Sedan förordningen antogs har Finland, Grekland, Kroatien, Lettland, Norge och Ungern skickat underrättelser utan att ange tills när de var giltiga. Vid ett expertgruppssammanträde om förvaltning av de yttre gränserna den 28 mars 2022 bad kommissionen dessa medlemsstater att bekräfta om deras tidsmässigt obestämda underrättelser fortfarande gällde. Finland svarade att man på sistone inte hade använt möjligheten enligt artikel 8.2a i kodexen om Schengengränserna att utföra endast riktade (och inte systematiska) kontroller vid vissa gränsövergångsställen, men att dess tidsmässigt obestämda underrättelse fortfarande var giltig och kunde användas. I april 2022 underrättade Kroatien och Slovenien kommissionen om sin avsikt att utnyttja möjligheten i artikel 8.2a i kodexen om Schengengränserna under en period på fem månader. De andra medlemsstaterna hade ännu inte svarat kommissionen när denna rapport utarbetades.

slutsatser drogs av de rapporter som lämnades till kommissionen av de 13 medlemsstaterna mellan 2017 och 2020:

- Åtta medlemsstater rapporterade att de riktade kontrollerna endast utfördes i händelse av ökade passagerarflöden och för att säkerställa att gränserna kunde passeras snabbt och smidigt samtidigt som man garanterade en tillräcklig säkerhetsnivå.
- Tre medlemsstater uppgav att de införda riktade kontrollerna inte lett till någon betydande minskning av antalet träffar i SIS.
- Fem medlemsstater rapporterade att det tillfälliga införandet av riktade kontroller mot databaserna inte hade ökat riskerna med avseende på någon medlemsstats allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser och inte hade påverkat skyddet av EU:s yttre gränser.
- Fyra medlemsstater uppgav att de riktade kontrollerna mot databaserna inte i omfattning och varaktighet hade överstigit vad som var strikt nödvändigt.

Under covid-19-pandemin var det ingen medlemsstat som underrättade kommissionen om någon avsikt att utnyttja undantag under perioden. Den 15 maj 2022 hade sju medlemsstater underrättat kommissionen om möjligheten att vid behov tillfälligt dra in stärkandet av kontroller mot relevanta databaser. Dessa medlemsstater kommer att kunna ta till denna möjlighet endast när systematiska kontroller oproportionellt påverkar väntetiderna vid ett visst gränsövergångsställe eller tillvaron för lokalbefolkningen längs gränsen. Undantaget gällde dessutom bara för personer som åtnjuter rätten till fri rörlighet enligt EU-rätten.

Förenklingar (artikel 9 i kodexen om Schengengränserna)

Möjligheten att tillämpa undantag enligt beskrivningen ovan har fortfarande ingen betydelse för tillämpningen av artikel 9 i kodexen om Schengengränserna, där det tillåts att in- och utresekontrollerna **förenklas** om ”väntetiden vid gränsövergångsstället blir alltför lång” p.g.a. ”exceptionella och oförutsedda omständigheter”. När förenklingar sker utförs kontroller stickprovsbaserat och osystematiskt, och kontroller av inresande prioriteras framför utresande. Även om denna artikel inte ingick i förordningen, tolkar vissa medlemsstater den som nära kopplad till det praktiska genomförandet av systematiska kontroller, trots att de två gäller mycket olika scenarier.

Under de två första åren då förordningen var i kraft har medlemsstaterna kanske inte alltid gjort tydlig åtskillnad mellan undantagen enligt artikel 8.2a i kodexen om Schengengränserna och förenklingarna enligt artikel 9 i samma kodex. Det beror sannolikt på att grundscenariot för undantag från systematiska kontroller enligt artikel 8.2a (”oproportionella effekter på trafikflödet”) liknar det för gränskontrollförenklingar enligt artikel 9 (”en sådan trafikintensitet att väntetiden vid gränsövergångsstället blir alltför lång”) i kodexen om Schengengränserna.

Nästa steg i undantag och förenklingar

Båda bestämmelserna är inriktade på trafikens praktiska konsekvenser, men i artikel 9 står det vidare att a) en sådan situation behöver vara orsakad av *exceptionella och oförutsedda* omständigheter, och b) alla resurser när det gäller personal, medel och organisation har uttömts. Förenklingar är mindre normativa än undantag, och hur de används är upp till tjänstgörande gränskontrolltjänstemän vid respektive gränsövergångsställen att avgöra, utan något formellt förfarande. Endast en årlig efterhandsrapportering om de förenklingar som tillämpats under året måste lämnas till kommissionen.

För undantag enligt artikel 8.2a i kodexen om Schengengränserna krävs att det först till byrån lämnas in en riskbedömning, som även behöver uppdateras regelbundet om undantagen fortsätter, och vidare att de andra medlemsstaterna, kommissionen och byrån underrättas, samt att det lämnas halvårsrapporter till kommissionen och byrån.

Enligt den information som inhämtats till denna rapport har undantag och förenklingar använts inkonsekvent i de olika medlemsstaterna, då det är en hel del av dem som använt gränskontrollförenklingar enligt artikel 9 i kodexen om Schengengränserna i fall där artikel 8.2a i kodexen med sina strängare formella krav borde ha varit det lämpliga verktyget[18]. För tre medlemsstater var det ett medvetet beslut att använda förenklingar, medan det i fyra andra verkar ha berott på bristande tydlighet om vilket instrument man bör använda. Vid det tillfälle då studien utfördes hade två medlemsstater nationella bestämmelser med uttryckligt förbud mot att använda undantag (artikel 8.2a) p.g.a. den medföljande höga administrativa bördan.

Efter att ha fått de första underrättelserna om användning av artikel 8.2a skickade kommissionen brev till de berörda Schengenstaterna, där man ytterligare klargjorde i) villkoren för att utnyttja undantag, ii) de steg som medlemsstaten som ville använda sig av detta instrument skulle ta, iii) särskilda frågor som medlemsstaten behövde behandla i underrättelserna[19]. Beträffande kraven för att använda sig av undantag från systematiska kontroller, konstaterades i studien att myndigheter för bekämpning av terrorism och organiserad brottslighet i de flesta medlemsstater bara indirekt eller inte alls var med och utarbetade riskbedömningen. Med tanke på själva målet med att införa systematiska kontroller skulle riskbedömningarna få högre kvalitet om sådana myndigheter deltog i större utsträckning.

Medlemsstaterna betonade konsekvent att deras nationella gränskontrollmyndigheter behövde mer förtydligande om skillnaderna mellan dessa bestämmelser. I den planerade översynen av *Praktisk handledning för gränsbevakningspersonal*[20] kommer skillnaden mellan förenkling

[18] Sedan den förlängda övergångsperioden, då undantag vid luftgränsövergångsställen tilläts enligt artikel 8.2d i kodexen om Schengengränserna, gick ut i april 2019 är det vid luftgränsövergångsställena bara förenklingar som är möjliga. För land- och sjögränsövergångsställen är det dock fortfarande möjligt att förväxla åtgärderna på det här sättet.

[19] Kommissionen skickade brev till tolv av de medlemsstater som hade använt sig av undantagen i april 2017. Fem medlemsstater svarade tillfredsställande och gav det vidare klargörande som behövdes. I juli 2017 skickades uppföljningsbrev till de sju medlemsstater som inte hade svarat på de första breven. När den reviderade praktiska handledningen för gränsbevakningspersonal utarbetades togs dessa utbyten med i beräkningen.

[20] Genom kommissionens rekommendation C(2019)7131 om en ”praktisk handledning för gränsbevakningspersonal”, åtog sig kommissionen att säkerställa regelbundna uppdateringar av

och riktade kontroller att klargöras, så att medlemsstaterna slutar använda båda instrumenten inkonsekvent och inte felaktigt använder förenkling av gränskontroller i stället för undantag. Genom att Frontex utvecklat en mall för riskbedömning har den bedömningen ökat i kvalitet och värde som grund för informerade beslut om undantag från de berörda medlemsstaterna. Den ger nu också en pålitlig grund för byrån för att kunna hitta möjliga orosmoment. Denna ytterligare vägledning borde också innebära att de uppgifter som medlemsstaterna tillhandahåller i framtiden blir av bättre kvalitet och mer fullständiga.

Medlemsstaterna bad också om vägledning för att bedöma ”alltför lång väntetid”. Att avgöra vad som är ”alltför lång” väntetid är en bedömning som beror på många olika faktorer och som görs av den gränskontrolltjänsteman som har befälet vid gränsövergångsstället. Eftersom förenklingar är ett undantag från systematiska kontroller och kan undergräva målen med kodexen om Schengengränserna, till skada för säkerheten i Schengenområdet, bör det finnas gemensamma kriterier för den bedömningen. I den kommande översynen av *Praktisk handledning för gränsövervakningspersonal* kommer kommissionen att rekommendera praktiska metoder för att följa den föreskrivna regeln i kodexen om Schengengränserna att förenkling endast får användas om alla tillgängliga resurser har använts i mesta möjliga omfattning och om konsekvenserna av en oförutsedd händelse medför (eller sannolikt medför) alltför långa väntetider.

Det kan också vara användbart med säkerhetsåtgärder för att säkerställa efterlevnad av de respektive rättsliga kraven. Här visar andelen medlemsstater som inte rapporterar förenklingar till kommissionen (två tredjedelar under den period som studien omfattade) att rapporteringskraven kanske inte följs. Detta är också värt att uppmärksamma ytterligare och kommer att tas upp i den kommande översynen av *Praktisk handledning för gränsövervakningspersonal*.

III. De systematiska kontrollernas ändamålsenlighet

Eftersom det inte alltid går att räkna antal hot som avvärjts och det ibland bara kan göras genom att dra slutsatser, är det svårt att få fram exakta siffror på vad det haft för effekt att införa systematiska kontroller av alla som reser in i och ut ur Schengenområdet. Hur väl förordningen fungerar för att förebygga hot mot Schengenområdets inre säkerhet måste därför bedömas utifrån mätbara indikatorer och expertutlåtanden. Enligt de gränskontrolltjänstemän som tillfrågats under den externa studien fanns det, sett till brottsförebyggande, följande fördelar med att det införts systematiska kontroller vid Schengenområdets yttre gränser:

- Bättre och mer omfattande underrättelser inhämtade om personer involverade i organiserad brottslighet, p.g.a. det ökade antalet träffar på registreringar enligt artikel 36.2 i SIS II-beslutet.

handledningen. Den första uppdateringen kommer att innefatta ett antal ändringar av handledningen, till följd av aktuell rättspraxis från EU-domstolen, nyantagen lagstiftning och annat relevant som inträffat nyligen. Den kommer också att bygga på sammanträden i expertgruppen för förvaltning av de yttre gränserna som ägde rum under fjärde kvartalet 2021 och första kvartalet 2022.

- Fler upptäckta och verkställda registreringar i Schengens informationssystem (SIS) om gripande, utlämning och överlämnande vid gränsövergångsställen.
- Fler upptäckta personer med inreseförbud kopplade till brottsanklagelser i SIS och/eller nationella databaser.
- Fler upptäckta fall av bedräglig användning av identitetshandlingar (förkomna, stulna eller återkallade) p.g.a. det ökade antalet träffar i Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar (SLTD).
- Förbättrat informationsutbyte mellan EU-medlemsstaterna om fall av organiserad brottslighet.

Beträffande strategier mot terrorism var fördelarna dessa:

- Bättre och mer omfattande underrättelser inhämtade om terroriststridande och personer involverade i terrorrelaterad verksamhet, p.g.a. ett ökat antal träffar kopplade till registreringar enligt artiklarna 24, 26, 36.2 och 36.3 i SIS II-beslutet.
- Förbättrad användning av Schengens informationssystem i terrorismrelaterade fall.
- Var och en av dessa effekter av de systematiska kontrollerna skulle kunna underlätta de brottsbekämpande myndigheternas arbete med terrorismrelaterade fall och på så sätt bidra till att förebygga terrordåd.

III.1. Förordningens effekter på kampen mot terrorism och organiserad brottslighet

Till att börja med måste det betonas att det inte finns några allmänt tillgängliga uppgifter om andelen registreringar/träffar angående personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten kontra tredjelandsmedborgare. Uppgifterna nedan gäller samtliga personer som passerar de yttre gränserna. Att det i statistiken alltså inte görs åtskillnad[21] mellan personer med fri rörlighet och tredjelandsmedborgare gör det naturligtvis svårt att dra tillförlitliga slutsatser.

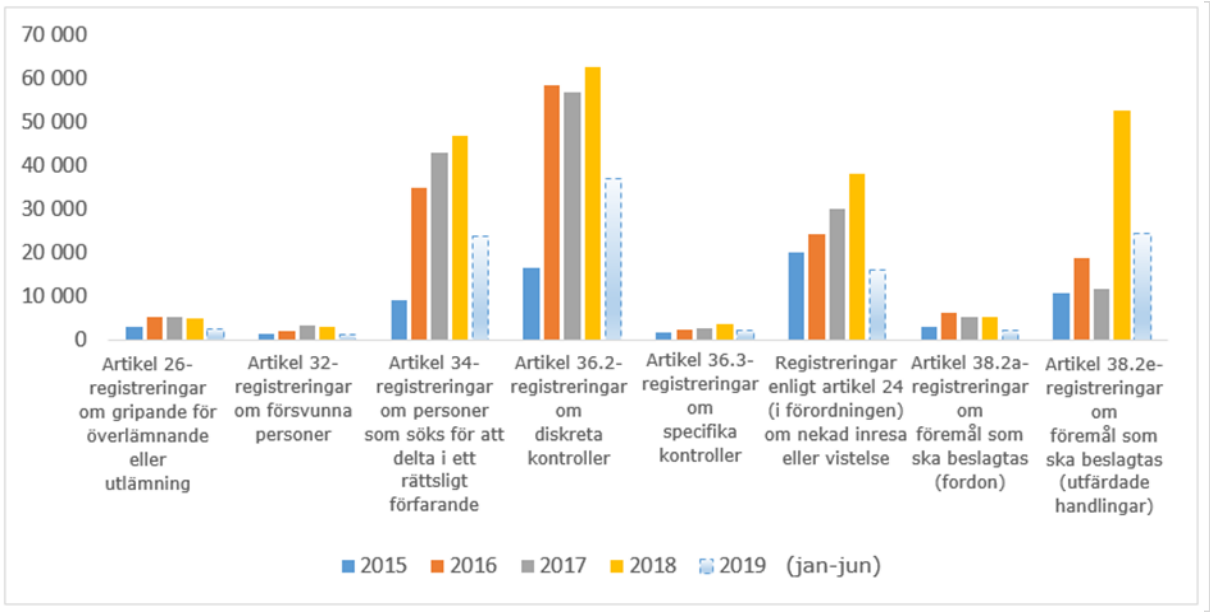
Enligt studien från den externa underleverantören ökade det övergripande antalet registreringar angående personer i Schengens informationssystem (SIS) med 13 % mellan 2016 och 2018. Mest betydande (63 %) var ökningen av registreringar beträffande diskreta och särskilda kontroller (artikel 36 i SIS II-beslutet[22]). På samma sätt ökade antalet träffar i SIS för de tolv medlemsstater som analyserades djupgående[23] i den externa studien.

[21] Utöver de uppgifter som hämtats inom ramen för den externa studien samlar eu-Lisa in statistiska uppgifter om hur medlemsstaterna använder SIS på grundval av bestämmelserna i SIS-förordningarna och tillhörande genomförandeakter. Uppgifter om antalet sökningar och registreringar i SIS samlas in per medlemsstat och skiljs inte ut efter ”typ av sökning” eller ”plats för träffen” (in- och utresekontroller, poliskontroller osv.). De flesta (men inte alla) medlemsstater innehade i någon mån nationell statistik på denna detaljnivå vid det tillfälle då utkastet gjordes till denna rapport.

[22] Rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 205, 7.8.2007, s. 63).

[23] Den externa studien omfattade samtliga medlemsstater, men det gjordes en mer ingående genomgång av situationen i tolv av dem: Bulgarien, Tyskland, Estland, Spanien, Kroatien, Lettland, Litauen, Österrike, Rumänien, Slovenien, Finland och Sverige.

Figur 2. Antal övergripande rapporterade SIS II-träffar vid yttre gränsövergångar (2015–2019)[24]



Källa: siffra baserad på undersökningar bland gränskontrolltjänstemän (uppgifter för Bulgarien, Tyskland, Estland, Spanien, Kroatien, Lettland, Litauen, Österrike, Rumänien, Slovenien, Finland och Sverige); för Spanien användes endast uppgifter om Madrid-Barajas flygplats[25].

Enligt de tjänstemän inom terrorismbekämpningen som tillfrågades för den externa studien verkar det som att förordningen haft en positiv inverkan på kampen mot terrorism och organiserad brottslighet, främst genom att det allmänt gått lättare att samla in underrättelser genom det större antalet träffar, som är direkt knutet till att det gjorts fler kontroller mot databaser. Förutom att det har ett värde i sig att det blivit fler träffar, har de mer ändamålsenliga in- och utresekontrollerna stärkt brottsbekämpningen och säkerhetstjänsternas förtroende för systemen, vilket uppmuntrat dem att föra in registreringar i Schengens informationssystem (SIS) eller Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar (SLTD).

Eftersom förordningen antogs för att bemöta hotet om terrorism, i synnerhet från terroriststridande, är förändringarna vad gäller terrorismrelaterade träffar och registreringar

[24] Artikel 24 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) gäller bara tredjelandsmedborgare, varför registreringarna enligt denna artikel aldrig är relevanta för unionsmedborgare. Dessutom kan artikel 24 omfatta registreringar som inte grundar sig på säkerhet, och sådana träffar är alltså kanske inte alls relevanta för att bedöma förebyggande av hot mot Schengenområdets inre säkerhet.

[25] Studieteamet begärde uppgifter om träffar i både Supplementary Information Request at the National Entries (Sirene) och undersökningen bland gränskontrolltjänstemännen. I undersökningen bland gränskontrolltjänstemännen hade de begärda uppgifterna endast att göra med artiklarna 26, 32 och 34 i beslut 2007/533/RIF och artikel 24 i förordning (EG) nr 1987/2006 samt punkterna 2 och 3 i artikel 36 och punkterna 2a och 2e i artikel 38 i beslutet. Uppgifter begärdes också för de särskilda platser som besöktes. För de uppgifter som begärdes från Sirene gick man ett steg längre, och begärde underkategorier inom de särskilda artiklarna och punkterna. Till dessa kategorier hörde utländska terroriststridande och brott. Man förutsatte att det i Sirene sammanställs och upprätthålls en mer detaljerad databas, då de där även behöver rapportera uppgifter till eu-Lisa.

särskilt intressanta. Enligt de uppgifter som togs fram under studien ökade antalet registreringar som utfärdades på begäran av myndigheter som ansvarar för statens säkerhet (kopplat till terrorism) enligt artikel 36.3 i SIS II-beslutet med 46 % mellan 2016 och 2018. Enligt uppgifterna från sju nationella Sirenekontor (*Supplementary Information Request at the National Entries*) [26] blev antalet terrorismrelaterade träffar enligt samma artikel mer än dubbelt fler under samma period. Utöver statistiken om registreringar och träffar uppfattades förordningen, enligt de tjänstemän inom terrorismbekämpningen som intervjuades i den externa studien, ha ytterligare positiva effekter. Bland annat nämnde tjänstemännen förbättringar på följande områden: i) övervakningen av terroriststridandes förflyttningar och samarbetet mellan medlemsstaterna för att spåra dessa rörelser, ii) de allmänna underrättelserna om terrorism, vilket gör det lättare att utföra riskbedömningar och utforma motåtgärder, iii) underlättandet av insatser mot terroriststridande, iv) den diskreta övervakningens ändamålsenlighet, och v) förmågan att upptäcka hot.

Förutom bekämpningen av terrorism drogs i den externa underleverantörens studie slutsatsen att förordningen även bidrog till kampen mot organiserad brottslighet, i synnerhet migrantsmuggling, människohandel, narkotikahandel, förflyttningar av tillgångar över gränserna, förfalsknings- och egendomsbrott samt förfalskning av dokument. På samma sätt som för terrorismen förbättrades genom förordningen särskilt den allmänna underrättelsen och riskanalysen, så att de brottsbekämpande myndigheterna fick större kapacitet att bekämpa organiserad brottslighet. Antalet träffar enligt de relevanta artiklarna ökade, särskilt artikel 36 (”registreringar om diskreta eller särskilda kontroller”). Enligt de uppgifter som inhämtades inom ramen för studien ökade dessutom antalet träffar på registreringar om gripande och antalet träffar på registreringar om tredjelandsmedborgare för nekad inresa eller vistelse (artikel 24 i SIS II-förordningen[27]) med 30 % mellan april 2017 och april 2019 för de tolv medlemsstater som analyserades ytterligare i den externa studien.

Dessutom blev det totala antalet träffar i Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar (SLTD) mer än fördubblat från 2016 till 2018, även om ökningen varierar avsevärt mellan medlemsstaterna.

III.2. Förordningens ekonomiska effekter

Förordningens fördelar måste beaktas tillsammans med de kostnader de olika berörda parterna ådrar sig när de genomför den.

I den externa studien ingår en analys av de ekonomiska kostnader som de berörda parterna ådrog sig när de genomförde förordningen 2018, det år som det fanns flest fullständiga uppgifter om de centrala ekonomiska faktorerna. Begränsningar av uppgifterna påverkade

[26] Supplementary Information Request at the National Entries (Sirene). Alla EU-länder som använder SIS har inrättat ett nationellt Sirenekontor, verksamt dygnet runt alla dagar, som ansvarar för allt utbyte av tilläggsinformation och all samordning av insatser med anknytning till SIS-registreringar.

[27] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 381, 28.12.2006, s. 4.

emellertid avsevärt möjligheten att kunna dra tydliga slutsatser. I synnerhet rörde det sig om följande:

- Analysen av extra väntetider för passagerare måste p.g.a. begränsade uppgifter baseras delvis på uppskattningar.
- Vid bedömningen av de kostnader som beräknades i studien kom det också fram att resenärer drabbas av förseningar av en rad olika skäl, t.ex. vanliga trafikstockningar eller fördröjningar i kollektivtrafiken. Dessa bedöms inte med samma metod, och sådana resenärer kan med största sannolikhet inte dela in den försening de råkar ut för efter dess olika grundorsaker (t.ex. kontroller, trafik, vägarbeten, väder).
- P.g.a. den dåliga tillgången till uppgifter uppmärksammas inte kostnaderna för privata enheter, t.ex. investeringskostnader, kostnaderna till följd av förseningar och ersättning till passagerare.
- Indirekta besparingar kan ha gjorts p.g.a. förordningens inverkan på terrorism och organiserad brottslig verksamhet, alltså själva målet med förordningen. Exakta uppskattningar av sådana vinster finns dock bara i mycket begränsad omfattning. Det är också extremt svårt, om inte omöjligt, att mäta fördelarna med ett avvärjt terrordåd, och det kan inte mätas bara i ekonomiska termer.

Av dessa skäl går det inte att peka ut en tydlig balans som skulle kunna avgöra hur kostnadseffektiv förordningen är. I vilket fall som helst är det passagerarna som tar den klart största delen av kostnaderna, genom de ökade väntetiderna, som dock per passagerare tycks väldigt begränsade[28].

Att utföra sådana kontroller gör också att passagerarna känner sig tryggare[29] och följaktligen blir villiga att acceptera längre väntetider om detta minskar risken för terrorattentat. Denna ökning av den uppfattade tryggheten bör också ses som en övergripande positiv effekt, även som en positiv multiplikator för ekonomin. Kontroller vid gränserna kan dessutom gå smidigt om de är välorganiserade, och väntetiderna kan därför bli försumbara.

Även om avsevärt längre väntetider naturligtvis kan göra passagerarna mindre accepterande, innebär möjligheten att förenkla in- och utresekontrollerna enligt artikel 9 att kodexen om Schengengränserna får en mekanism för att bemöta alltför långa oförutsedda väntetider.

Med tanke på detta och de systematiska kontrollernas allmänna fördelar för Schengenområdets inre säkerhet, och då i synnerhet att det byggs upp omfattande underrättelser om terrorism och organiserad brottslighet genom det ökade antalet

[28] Enligt den externa underleverantörens studie var det bara fyra medlemsstater som gav uppskattningar av den ökade väntetiden i minuter. Utifrån de begränsade uppgifter som kom in från gränskontrollmyndigheterna har den externa leverantören definierat två extrema scenarier – dels det optimistiska, där väntetiden per passagerare ökade med en minut p.g.a. införandet av systematiska kontroller, dels det pessimistiska, där väntetiden per passagerare ökade med tretton minuter. På grundval av de uppgifter som lämnades till den externa leverantören verkar kostnaderna per passagerare ligga mellan 0,08 och 0,16 euro.

[29] Försäkran som utfärdats av FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå (UNODC) under de intervjuer som den externa underleverantören utförde inom ramen för studien.

registreringar och träffar i SIS, tycks de kostnader som genomförandet av förordningen medför vara proportionella och motiverade.

IV. Yttre faktorer som påverkar de systematiska kontrollernas effektivitet

Betydande brister i medlemsstaternas tekniska förmåga att kontrollera någons fingeravtryck mot uppgifterna i resehandlingarna gör att de systematiska kontrollerna blir mindre effektiva. Detta kräver ökad uppmärksamhet och åtgärder från både kommissionen och medlemsstaternas myndigheter.

Vid tveksamheter kring en resehandlings äkthet eller dess innehavares identitet måste medlemsstaterna verifiera minst ett av de biometriska kännetecknen i lagringsmediet i pass och resehandlingar som utfärdats enligt förordning (EG) nr 2252/2004[30], dvs. en ansiktsbild eller fingeravtryck. ”Sådan verifiering bör om möjligt också göras” för resehandlingar som inte utfärdats enligt den förordningen. Det mest effektiva, tillförlitliga och kostnadsmässigt överkomliga biometriska kännetecknet för att upptäcka personer som reser under en antagen identitet är fingeravtryck, t.ex. om bedragaren i hög grad liknar den legitima innehavaren av den handling som visas upp. Att kontrollera fingeravtryck är alltså ännu viktigare med tanke på att dokumentförfalskning blir allt mer sofistikerad och svår att upptäcka, t.ex. genom ”morfning”[31].

För att bekämpa sådana förfalskningsmetoder, som används allt mer, har kommissionen beslutat att finansiera forskningsprojektet iMARS (*image manipulation attack resolving solutions*, lösningar mot bildmanipuleringsattacker), där syftet är att ta fram verktyg för att upptäcka manipulerade ansiktsbilder, särskilt morfade ansiktsbilder i identitetshandlingarnas livscykel och verifiera att handlingarna är äkta, och att se till att det inte längre går att utfärda europeiska pass med morfade eller på annat sätt manipulerade bilder i EU[32].

I väntan på resultaten från iMARS-projektet kan tvivel kring någons identitet bara redas ut genom att man kontrollerar fingeravtryck mot de biometriska kännetecken som ingår i lagringsmediet i pass och resehandlingar. Detta görs för närvarande[33] vid de yttre gränserna av endast 13 medlemsstater och kan bara utföras på innehavare av pass utfärdade av de 15 medlemsstater som redan använder den nödvändiga tekniken. Här finns en säkerhetslucka som bör åtgärdas snabbt. Att fingeravtryck inte alls används särskilt mycket undergräver direkt målet med de systematiska kontrollerna. Det är i slutändan resehandlingen och personuppgifterna i den som kontrolleras mot databaserna, och inte personen som reser in i

[30] Rådets förordning (EG) nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna (EUT L 385, 29.12.2004, s. 1).

[31] Denna teknik går ut på att man skapar en ny ansiktsbild genom att digitalt slå ihop ansiktsåtergivningarna på två olika bilder. Det finns ett antal olika former av morfningsteknik, från automatisk morfning genom applikationer och programvara, till manuell morfning som man åstadkommer med allmänt tillgängliga fotoredigeringsprogram.

[32] iMARS är ett forskningsprojekt finansierat av Europeiska kommissionen, som inleddes i september 2020 och håller på i 48 månader. https://imars-project.eu/.

[33] Vid det tillfälle då denna rapport utarbetades.

Schengenområdet. Finns det inte någon pålitlig verifiering av kopplingen mellan personen och den uppvisade resehandlingen kan därför återvändande terroriststridande fortfarande komma in i Schengenområdet oupptäckta, trots att de kontrolleras systematiskt.

V. Slutsatser

Terrorism, inbegripet hotet från återvändande terroriststridande, är alltjämt ett av Europeiska unionens främsta säkerhetsproblem. Vi kan inte exakt försäkra oss om vilken direkt effekt förordningen har haft för att förebygga terrordåd eller organiserad brottslig verksamhet, men de berörda parter som tillfrågats och den statistik som finns visar att den på det hela taget haft positiva följder för den inre säkerheten inom Schengenområdet, särskilt genom de övergripande underrättelser som de brottsbekämpande myndigheterna fått tillgång till.

Förordningen inverkade främst på personer som åtnjuter rätten till fri rörlighet enligt EU-rätten, då den säkerställer att säkerhetskontroller utförs systematiskt på alla personer. Det kan därför ses som att förordningen fyller en viktig lucka i hur databaser används på personer med rörelsefrihet, då det erkänns att vissa terroriststridande kan utnyttja rätten att färdas inom Schengenområdet.

Även om **kostnaderna för att genomföra systematiska kontroller på alla personer som reser in i och ut ur Schengenområdet** inte är försumbara, och speciellt drabbar passagerare genom de ökade väntetiderna, **verkar de vara proportionella mot förordningens effekter på den inre säkerheten**, även om man inte ser till de potentiella kostnadsbesparingar som kan göras genom att förebygga terrordåd och organiserad brottslighet. När de gränskontrollmyndigheter som tillfrågades inom ramen för studien fick bedöma förordningens övergripande effekter, var de nästan eniga om att den tillräckligt bemöter de nuvarande säkerhetsbehoven.

Emellertid **gick det att konstatera betydande utmaningar under de första genomförandeåren**. Det rör sig om skillnaden mellan undantag enligt artikel 8.2a i kodexen om Schengengränserna och förenklingar enligt artikel 9 i samma kodex, tolkningen av kraven i båda bestämmelserna och följaktligen också deras praktiska tillämpning, kvaliteten på den riskbedömning som krävs för undantagen och den rapportering som krävs för förenklingarna. Eftersom båda bestämmelserna fortfarande är tillämpliga på land- och sjögränsövergångsställen, behöver man klargöra förfarandena för att tillfälligt återgå till riktade kontroller, och det behövs striktare verkställande för att säkerställa en konsekvent hög säkerhetsnivå vid alla yttre gränser. Användningen av förenklingar behöver vara fortsatt begränsad till exceptionella och oförutsedda omständigheter.

När medlemsstaterna tillämpar undantag från principen om systematiska kontroller mot relevanta databaser, uppmuntras de kraftigt att även låta myndigheterna för bekämpning av terrorism och organiserad brottslighet vara med och utarbeta riskbedömningen. Den mall som Frontex utvecklat för detta ändamål är tänkt att bemöta bristen på harmonisering i uppgiftsinsamlingen och höja dess kvalitet, men den når inte det målet om inte alla berörda myndigheter deltar aktivt.

En **mer proaktiv strategi för att förebygga alltför långa väntetider p.g.a. förutsägbara händelser** skulle bli ett viktigt steg mot att åtgärda situationen vid gränsövergångsställena utan att det hämmar själva målet med förordningen. Många medlemsstater har meddelat sin avsikt att göra undantag från principen om systematiska kontroller mot relevanta databaser inför sommarsemestrar och julhelger. Medlemsstaterna har också fortfarande möjlighet att använda undantag vid land- och sjögränserna, men de borde hellre vara beredda på att utöka sin bemanning och arrangera om infrastrukturen vid dessa välkända högsäsongsperioder.

På samma sätt skulle ett **enhetligt sätt att bedöma ”oförutsedda omständigheter” och ”alltför lång” väntetid** innebära samstämmighet i en kritisk fråga som eventuellt påverkar säkerheten i samtliga Schengenstater. I rapporten om funktionssättet för utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket[34] bekräftades på det hela taget de utmaningar som fastställs ovan, men där erkändes också att de nationella myndigheterna i de flesta fall redan hade uppmärksammat dem eller höll på att göra det under de utvärderande återbesök som ägde rum enligt utvärderingsmekanismen.

När kommissionen planerade strategin för Schengens framtid[35] i juni 2021, vilket ledde till dess förslag i december 2021 att ändra kodexen om Schengengränserna[36], drog den av ovanstående skäl slutsatsen att det inte fanns något behov av att ändra den befintliga artikel 8 för att åtgärda de konstaterade svagheterna. Kommissionen tänker i stället ta upp dessa frågor genom icke-bindande lagstiftningsmetoder, i synnerhet den kommande översynen av *Praktisk handledning för gränsbevakningspersonal*[37] som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför personkontroller vid gränserna.

Kommissionen kommer framöver att fortsätta övervaka hur artikel 8 tillämpas, som en del i utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket.

[34] Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om funktionssättet för utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket i enlighet med artikel 22 i rådets förordning (EU) nr 1053/2013 – COM(2020) 779 final – 25.11.2020.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en.

[36] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer – COM(2021) 891 final.

[37] C(2019) 7131 final, 8.10.2019.