



Europaudvalget, Retsudvalget og Udlændinge og Integrationsudvalget

EU-konsulenten

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 23. februar 2018

Kontaktperson:
Christine Sidenius
Lokal nr: 3356

Interoperabilitet mellem EU's databaser på området for politisamarbejde, migration og grænsekontrol¹

Interoperabilitet mellem EU-databaser med information om migration, grænsekontrol, kriminalitet og terrorisme er seneste skud på stammen over EU-tiltag, der skal effektivisere kampen mod illegal indvandring, grov grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme.

Denne EU-note ser nærmere på Kommissionens forslag om interoperabilitet og på, hvad der skal til for at opnå optimal udnyttelse af EU's mange databaser på området for retlige og indre anliggender. Endelig ser noten på Danmarks stilling, da forslagene er delvist omfattet af retsforbeholdet.

Hvad er Interoperabilitet?

[Interoperabilitet](#) er en betegnelse for muligheden for målrettet at udtrække data fra databaser, der ikke ellers er forbundet. Til forskel fra samkøring af registre, hvor data forbindes automatisk via søgninger mellem databaserne, betyder interoperabilitet mellem databaser, at man fra et samlet punkt søger efter information om eksempelvis en person i flere forskellige databaser samtidig og modtager et eller flere svar fra databaserne, hvis der er et såkaldt hit.

¹ Kommissionen har fremsat to forslag om interoperabilitet mellem databaser vedrørende grænser og visum [KOM\(2017\)793](#) og vedrørende politisamarbejdet, asyl og migration [KOM\(2017\)794](#)

Interoperabilitet betyder ikke samkøring af databaser, og der indsamles ikke nye data i forbindelse med søgninger i de opkoblede databaser. Interoperabilitet medfører heller ikke automatisk deling af data indhentet i de forskellige databaser.

Interoperabilitet betyder ifølge forslagene, at en søgning på eksempelvis en person, som kontrolleres ved EU's ydre grænser og i den forbindelse viser et pas, kan gøres med udgangspunkt i en enkelt søgeportal, der så sender søgningen til samtlige opkoblede databaser og derefter i et resultat oplister hvorvidt og hvor personens oplysninger er registreret.

Selve søgningen sker ved, at en politibetjent, en grænsebetjent eller en anden relevant myndighedsperson sender en søgning afsted til de opkoblede databaser, som vedkommende qua sin funktion har adgang til at søge i.

Den information, der umiddelbart formidles som svar på søgningen i databaserne vil, alt afhængig af hvilken autorisation den søgende myndighed har, give et svar på den information de søgte databaser indeholder om pågældende person.

Er den søgende person en retshåndhævende myndighed, vil resultatet udelukkende være, om der er et såkaldt hit eller ej. Den søgende myndighedsperson vil ikke få direkte adgang til de informationer, de forskellige databaser måtte indeholde. Hvis der er et hit, vil myndighedspersonen kunne tage vedkommende til side til yderligere kontrol. Først herefter vil betjenten kunne tilgå den eller de relevante databaser via de nationale portaler, som er koblet til de enkelte databaser for at få be-, eller afkræftet, at de oplysninger, personen opgir, er korrekte, eller om der er et eller flere forhold, der gør, at personen skal afvises ved grænsen eller eksempelvis skal tilbageholdes.

Hvilke EU-databaser bliver koblet til systemet?

I det følgende gennemgås de eksisterende databaser og de databaser, som er ved at blive etableret, som EU ønsker at skabe interoperabilitet i mellem. For alle databaser på nær SIS vil den information, der søges på, udelukkende vedrøre tredjelandsborgere.

EU har allerede etableret [eu-Lisa](#), som er et system, der står for den tekniske drift og vedligeholdelse.

De berørte eksisterende databaser er:

SIS II - Schengeninformationssystemet indeholder oplysninger om:

- Kriminelle, herunder om de ønskes udleveret,
- Tredjelandsborgere, herunder om de er uønskede i Schengenlandene,

- Savnede personer,
- Personer, der er eftersøgt i forbindelse med vidneafgivelse eller retsforfølgelse,
- Personer, som politiet ønsker at lave "diskret overvågning" af.

Derudover indeholder SIS II information om forsvundne genstande som våben, dokumenter, pengesedler og motorkøretøjer. SIS kan tilgås af politimyndigheder, grænsepolitiet og Europol.

VIS – Visuminformationssystemet, der indeholder information om alle visumansøgninger, visumudstedelser, afslag på visumansøgninger etc. VIS kan tilgås af grænsepolitiet. Grænsemyndigheder og Europol kan også søge i VIS, når de søger efter specifikke personer i forbindelse med terrormistanke.

Eurodac – Database, der indeholder fingeraftryk af alle asylansøgere, som registreres i de enkelte medlemslande i EU og i de øvrige deltagende lande ved anmeldelse af asylansøgningen. Derudover indeholder databasen fingeraftryk af alle andre personer, der registreres af de nationale myndigheder under ulovligt ophold i EU.

Databasen indeholder desuden oplysninger om anerkendelse eller afvisning af asylansøgninger, og om, hvorvidt der tidligere har været indgivet ansøgning fra samme person.

Nationale politimyndigheder, der søger efter personer i forbindelse med terrormistanke, kan søge i Eurodac efter et hit no hit-system uden direkte adgang til Eurodac-databasen.

Dertil kommer to eksisterende, uafhængige databaser, som også vil blive koblet på systemet for interoperabilitet:

Europols EIS (Europols Informations System) og Interpols SLTD (Stolen and Lost Documents).

Nye databaser, der forventes at blive koblet til systemet efter vedtagelse, er:

ETIAS – Det Europæiske Rejse Informations og Autorisations System er tænkt som et instrument, der skal etablere den europæiske pendant til det amerikanske ESTA-system, hvori alle tredjelandsborgere skal registreres ved indrejse. Det europæiske ETIAS-system vil registrere alle rejsende fra tredjelande, der er visumundtaget, som rejser ind i EU med pas eller lignende rejsedokumenter. I forslaget er interoperabilitet allerede forudsat, og en onlineansøgning i systemet vil umiddelbart skulle screenes med henblik på at bestemme om oplysningerne skal tjekkes i de opkoblede databaser.

ETIAS-systemet vil også etablere en watch-liste, hvor dømt og mistænkte for grov kriminalitet, illegal indvandring samt sikkerheds- og sundhedstrusler vil være registreret. Når en betjent således vil søge i de opkoblede databaser, her

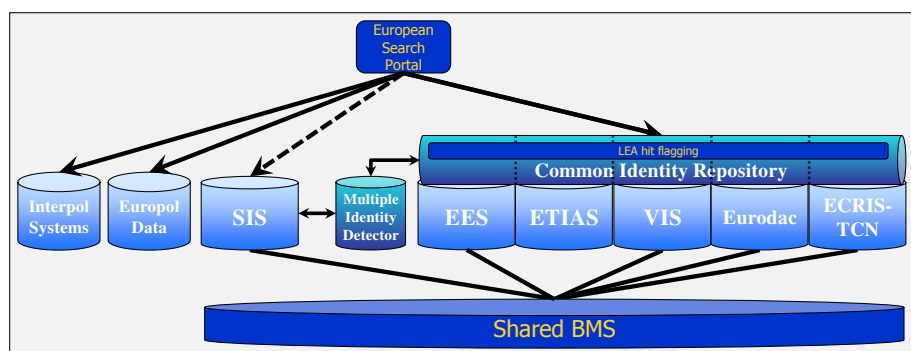
Da **ETIAS-**, og **EES-forslagene** begge er en videreudvikling af Schengenreglerne, vil Danmark efter vedtagelsen af forslagene skulle bekræfte dansk deltagelse. Det vil være en forudsætning for, at Danmark vil kunne få adgang til information hentet fra disse systemer.

ETIAS, vil et hit på denne liste betyde, at betjenten vil blive gjort opmærksom på, at den kontrollerede persons oplysninger giver et hit på watch-listen i ETIAS.

EES – Entry-Exit system – De intelligente grænser er et system, der skal etablere en fuldstændig elektronisk registrering af alle tredjelandsborgere, der rejser ind eller ud af EU i forbindelse med ophold op til 3 måneder. Systemet, der endnu ikke er endeligt vedtaget, skal etableres ved EU's ydre landegrænser, i lufthavne og havne, hvor tredjelandsborgere rejser ind og ud af EU. Det er tanken, at systemet skal kunne tilgås af grænsepolititi og politimyndigheder.

ECRIS-TCN - Det europæiske kriminalregister er et register over europæiske borgers kriminalhistorie, som bruges til at registrere straffe for EU-borgere i et decentralt register. ECRIS-TCN er en tilføjelse til det eksisterende ECRIS. Med udvidelsen vil også tredjelandsborgere og statsløse, der dømmes i EU, blive registreret.

Selve opkoblingen til en eller flere databaser er illustreret i figur 1:



Kilde: EU-Kommissionen KOM(2017)794

LEA: Retshåndhævende myndigheders adgang til hit not hit-information

BMS: System for lagring af matchende biometriske data

MID: En fælles fleridentitetsdetektor

Da databaserne forbliver fysisk adskilte, kan adgangen til søgning reguleres, alt efter hvilken autorisation den søgende myndighed har til den pågældende database. Således vil tredjelandslande, der deltager i Schengensamarbejdet (Norge, Schweiz m.fl.) kunne søge de databaser via den fælles søgeportal, som de qua deres deltagelse har adgang til.

For en fyldestgørende beskrivelse af, hvem der vil få adgang til hvilke databaser, se [faktaark](#) fra EU-Kommissionen.

Det eksisterende **ECRIS** er vedtaget af Rådet ved en rammeafgørelse, og Danmark er derfor omfattet af samarbejdet om registret.

Det nye forslag, som tilføjer information om tredjelandsborgere (TCN), har form af en forordning, og Danmark vil på grund af retsforbeholdet ikke deltage i vedtagelsen af forslaget og vil ikke kunne få adgang til disse informationer.

Hvad foreslår Kommissionen?

For at muliggøre interoperabilitet mellem de udvalgte databaser skal der etableres en række tekniske foranstaltninger, der får systemet til at fungere sikkert og effektivt. De fire tekniske elementer er:

- **Den europæiske søgeportal** – med et enkelt adgangs- og søgepunkt skal den søgende myndighed eller person kun sende sin søgning af sted én gang, og dermed sendes søgningen til de databaser, den søgende har adgang til.
- **Den fælles biometriske matchtjeneste** (*BMS i figur 1*) – et redskab, der ved en søgning skal krydstjekke biometriske data (fingeraftryk og ansigtsbilleder) og udrede forbindelser mellem information om personen i opkoblede databaser.
- **Det fælles identitetsregister** – et delt lager af biometrisk og biografisk information om tredjelandborgere, der kan søges på i de relevante databaser.
- **Multiidentitetsdetektor** – et automatisk advarselssystem, der skal opdage flere identiteter knyttet til en person eller omvendt samt falske identiteter optaget i de relevante databaser.

Derudover foreslås:

- **Det fælles register til rapportering og statistik** – søgninger skal registreres og gøres til genstand for statistik
- **Det universelle meddelelsesformat** – der skal udvikles et universelt format til søgninger og besvarelser, der skal skabe kontinuitet og ensartethed i søgninger på tværs af de forskellige databaser
- **Elektroniske datakvalitetskontrolmekanismer** – når der udvikles et system for interoperabilitet mellem forskellige typer af databaser, lægger Kommissionen vægt på, at kvaliteten af de data, der kan søges på, er af højeste kvalitet.

Hvad vil man med interoperabilitet opnå, som ikke kan opnås i dag?

Strukturen, der danner grundlaget for interoperabilitet, er aftegnet i figur 1. Af den kan man se, at databaserne forbliver fysisk autonome.

De autoriserede myndigheder søger via Den Europæiske Søgeportal (ESP) i de to grupper af databaser: 1) EIS, ISDL og SIS, som indeholder data, der primært er indhentet under politisamarbejdet og 2) EES, ETIAS, VIS, Eurodac og ECRIS-TCN, der primært er indhentet i relation til grænse-, asyl-, og migrations-samarbejdet.

Den første gruppe af databaser vil ved hit sende matchende biometrisk information til systemet for lagring af biometriske data. SIS vil ved hit desuden sende information til den fælles identitetsdetektor.

Den anden gruppe af databaser vil ved et hit sende information til systemet for matchende biometriske data. Samtidig vil et hit kunne ses i fælleslageret for id-oplysninger og i det fælles identitetsregister.

Resultatet af en søgning via den europæiske søgeportal vil i praksis være et fuldstændigt billede af, hvilke databaser der indeholder data om vedkommende og af, hvor der er matchende biometriske data eller identitetsmatch. Herefter kan myndighedspersonen søge via de nationale kontaktpunkter og få mere specifik information om, hvad hittet indeholder af information. Det vil sige de oplysninger, den information om identitet og de biometriske data, der måtte være registreret på personen.

En myndighedsperson, herunder retshåndhævende myndigheder, med begrænset eller delvis autorisation (*for Danmark som følge af vores retsforbehold, andre lande fordi de er tredjelande, der samarbejder med EU i Schengensamarbejdet*) til at søge en eller flere af databaserne, vil ligeledes kunne søge via den europæiske søgeportal og vil få information om hit eller no hit. Herefter kan myndighedspersonen søge de nationale kontaktpunkter for at få mere specifik information om, hvad hittet indeholder af information.

Hørings svar fra EU's agentur for grundlæggende rettigheder og den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse

Agenturet for Grundlæggende Rettigheder og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse er blevet hørt særskilt i forbindelse med udarbejdelsen af forslagene.

Agenturet for Grundlæggende Rettigheder har i sin [rapport](#) peget på, at forslaget på den ene side kan have nogle positive effekter på muligheden for at:

- identificere eftersøgte og savnede børn,
- afsløre identitets snyd og
- begrænse risikoen for at tilbageholdelse eller tilbagesendelse af personer med behov for beskyttelse.

På den anden side peger agenturet på risikoen for:

- ulovlig adgang til og misbrug af personfølsomme data,
- risiko for, at forkert og ukorrekt data blandes,
- negativ effekt på uledsagede børns situation og
- risikoen for diskriminerende ulovlig profilering.

Profilering: At kunne forudsige personers adfærd, baseret på en automatiseret sammenkædning af personers specifikke data/kendetegn og tidligere adfærd. Brug af automatiseret profilering er forbudt ifølge EU's databeskyttelsesdirektiv, hvis det foretages automatiseret og udelukkende baseres på følsomme karakteristika som køn, race, etnicitet, tro, religion eller seksuel orientering.

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) er i sit [hørings-svar](#) forsigtig med sin støtte til interoperabilitet.

Selv om EDPS anerkender de potentielle muligheder forbundet med interoperabilitet, peger man samtidig på, at interoperabilitet truer såvel databeskyttelsesprincipper som princippet om formålsbegrænsning, som er bærende principper i EU's databeskyttelsesregler.

Endvidere peger han på, at forslaget om en database for sammenligning af biometriske data er problematisk, fordi disse data vurderes som særligt følsomme og har særlige specifikationer for beskyttelse. Med mindre forslagene indeholder meget detaljerede og klare regler for beskyttelse af disse data, vil forslaget komme i strid med eksisterende databeskyttelsesregler.

Endelig advarer han mod et centraliseret fælleslager for id-oplysninger, da dette ligeledes rejser særlige problemer i forhold til databeskyttelse. Igen peger Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse på, at data indsamlet til et formål ikke automatisk bør kunne bruges til et andet formål.

Dansk deltagelse i lyset af retsforbehold

Begge forslag omfatter databaser, der udgør en udbygning af Schengen-samarbejdet. Danmark kan få fuld adgang til information via interoperabilitet med disse databaser, fordi Danmark er med i Schengen, hvilket gør at Danmark kan tilslutte sig forslagene, når de er vedtaget af de andre EU-lande.

For Eurodac-databasen har Danmark en parallelaftale, der muliggør dansk adgang til data herfra. Da Eurodac blev revideret i 2013, fik retshåndhævende myndigheder adgang til Eurodac. Denne ændring er en udvidelse af formålet med Eurodac, hvilket betød at Danmarks parallelaftale skulle suppleres. Det søgte Danmark om i 2013. Kommissionen vurderede dengang, at forhandlingerne om Danmarks parallelaftale skulle ske samtidig med forhandlingerne med Norge, Island Lichtenstein og Schweiz (associerede lande til Eurodac)² hvilket kan have har forsinket processen. Regeringen vurderer nu, at en supplerende parallelaftale for Danmark kommer på plads i foråret 2018.

Danmark vil som udgangspunkt kunne søge i samtlige opkoblede systemer med undtagelse af ECRIS-TEN, som Danmark på grund af retsforbeholdet står udenfor. Af forslagene om interoperabilitet fremgår det, at dansk deltagelse i adgangen til fremtidige databaser vil skulle afklares i forbindelse med forslagernes vedtagelse.

² [Samarbejdet om retlige og indre anliggender](#), Regeringen marts 2015, side 35

Der er uklart ved gennemlæsningen af de to forslag, hvordan Danmarks særlige aftale med Europol vil indvirke på danske muligheder for, at udnytte interoperabiliteten mellem Europols database og de øvrige databaser. Som beskrevet i forslagene ser det ud som om, at søgningen i EIS, Europols database, vil ske via ETIAS, hvor Danmark kan søge, men giver det automatisk dansk adgang til søgning i ETIAS? Det spørgsmål bliver ikke besvaret i forslagenes nuværende form.

Udover EU-medlemslandene vil der i forhold til de lande, der deltager i Schengensamarbejdet, og de lande, der kun delvis deltager i politisamarbejdet, skulle udarbejdes procedurer og tekniske løsninger for adgang til at søge i de opkoblede databaser via interoperabilitet. For EU-medlemslande i øvrigt vil opkobling af gældende og nye databaser ske løbende når de vedtages og etableres.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.