

NOTAT

3. juni 2018

DANSKE SØGNINGER I SCHENGEN-DATABASEN SIS TREDOBLET PÅ TO ÅR

Kontakt:

**Projektmedarbejder,
Lea Louise Motzfeldt
+45 33 13 07 30
llm@thinkeuropa.dk**

**Direktør,
Bjarke Møller
+45 51 56 19 15
bjm@thinkeuropa.dk**

RESUME Alene i 2017 søgte danske myndigheder over 20 millioner gange i Schengen-databasen SIS II, som registrerer kriminelle personer og genstande på tværs af medlemslandene. Det svarer til en tredobling fra 5,6 millioner søgninger i 2015.

Brugen af systemet stiger i næsten alle medlemslande, men Danmark er et af de lande, hvor antallet af søgninger er steget mest. Det skyldes bl.a. flere automatiske søgninger fra politiets nummerpladescannere, som i løbet af de seneste år er blevet monteret på bl.a. patruljevognene og ved grænseovergange. Det viser et svar, som Tænketanken EUROPA har fået fra Rigspolitiet.

I alt blev der foretaget mere end fem milliarder søgninger i SIS II i 2017 fra medlemslandenes myndigheder. Det gør databasen til den ubetinget mest benyttede i kampen mod kriminalitet i EU-regi. I 2017 resulterede det i mere end 243.000 "hits", dvs. en besked til myndighederne om, at det pågældende objekt – f.eks. en person, en bil eller et dokument – er relateret til kriminel aktivitet. Sammenlagt har medlemslandene lagt mere end 76 millioner informationer op i SIS-databasen.

Danmark kan deltage i Schengen-samarbejdet og har dermed adgang til SIS II pga. Schengen-teknikaliteten i retsforbeholdet. Skulle Danmark vælge at indføre permanent grænsekontrol eller afvise nye Schengen-regler, vil det sandsynligvis føre til, at vi må forlade Schengen. Dermed mister politiet et af sine vigtigste værktøjer i kampen mod grænseoverskridende kriminalitet.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Danske myndigheder søgte 20 millioner gange i Schengen-databasen SIS II i 2017. Der er en tredobling i antallet af søgninger på blot to år.
- Danmark er et af de lande, hvor antallet af søgninger stiger mest.
- I 2015 foretog Danmark ingen automatiserede søgninger i SIS databasen. Ifølge Rigspolitiet skyldes den store stigning fra 2015-2017 bl.a., at danske myndigheder er begyndt at foretage automatiske søgninger i SIS II – f.eks. med nummerpladescannere på politibiler og ved grænseovergange.
- Danske myndigheder havde ved udgangen af 2017 registreret 766.552 indberetninger i databasen, heraf 5.702 personer. I alt er der registreret 896.791 personer i SIS II.
- Databasen er afgørende for de danske myndigheders mulighed for at samarbejde med andre medlemslande i kampen mod organiseret, grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring.
- Samlet set søgte myndighederne i Schengen-landene mere end fem milliarder gange i SIS II i 2017.
- Danmark kan med retsforbeholdet deltage i Schengen-samarbejdet pga. den såkaldte Schengen-teknikalitet. Skulle Danmark vælge at indføre permanent grænsekontrol eller afvise nye Schengen-regler, vil det sandsynligvis føre til, at vi må forlade Schengen – og dermed miste adgang til SIS II.
- Storbritannien, som ikke er medlem af Schengen, har med tilvalgsordningen selv valgt at have adgang til SIS II. Denne mulighed er Danmark afskåret pga. retsforbeholdet.
- Ryger vi ud af Schengen kan vi forsøge at forhandle en tredjelandsaftale på plads, men det er yderst usikkert om det kan lade sig gøre, og om det i givet fald vil give fuld adgang til SIS II.
- Selv hvis Danmark som ikke-Schengen-land skulle få adgang til SIS II, vil vi stå med et alvorligt problem. Vores sær aftale med Europol er nemlig betinget af, at vi er medlemmer af Schengen.

Schengenaftalen trådte i kraft i 1995, da en række EU-lande ophævede den indre grænsekontrol. Danmark underskrev aftalen i 2001. I dag deltager 26 europæiske lande.¹ Dog er det i særlige situationer muligt at indføre midlertidigt grænsekontrol som den, Danmark har haft siden 4. januar 2016, og som er blevet forlænget af flere omgange. Regeringen besluttede senest at opretholde den midlertidige grænsekontrol ved den dansk-tyske grænse i yderligere seks måneder fra den 12. maj 2018 til den 12. november 2018 på grund af den ”den alvorlige terrortrussel mod Danmark i lyset af migrationssituationen”.²

Regeringens mulighed for at forlænge den midlertidige grænsekontrol har hjemmel i artikel 25 og 27 i Schengen-grænsekodexet med afsæt i hensynet til den interne sikkerhed, herunder faren for at terrorister krydser den danske grænse.³ Hvis Danmark vælger at indføre permanent grænsekontrol i strid med Schengen-reglerne, vil Danmark sandsynligvis blive ekskluderet fra Schengen-samarbejdet. Det vil bl.a. betyde, at danske myndigheder ikke længere kan tilgå den vigtige Schengen-database, SIS II. Derudover vil Danmarks sær aftale om Europol samt adgangen til VIS (Visa informationssystemet) ophøre, da disse forudsætter medlemskab af Schengen.

Schengen-samarbejdet omfatter en række foranstaltninger, der skal sikre, at fri bevægelighed for personer ikke også betyder fri bevægelighed for kriminelle. En del af det politimæssige samarbejde på tværs af grænserne foregår f.eks. gennem Schengen-informationssystemet, SIS II. Det er den største og mest brugte af EU's databaser og kan tilgås af nationale myndigheder samt myndigheder med ansvar for grænsekontrol og anden politi- og toldkontrol.⁴

Databasen gør det muligt for politiet at tilgå samt indtaste oplysninger om bestemte kriminelle handlinger, personer eller objekter (herunder rejsedokumenter og køretøjer). Politiet kan ligeledes få information om, hvordan de skal håndtere en advarsel fra systemet, når den pågældende person eller objekt er fundet. SIS-systemet er i drift i 30 europæiske lande, inklusiv 26 EU-lande (kun Irland og

¹ Østrig, Belgien, Tjekkiet, Danmark, Estland, Finland, France, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Holland, Polen, Portugal, Slovakiet, Slovenien, Spanien og Sverige. *Norge, Schweiz, Lichtenstein og Island.

² Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2018. <http://uim.dk/nyheder/2018-04/regeringen-opretholder-graensekontrollen>.

³ EU- Oplysningen <http://www.eu.dk/da/aktuelt/aktuelle-temaer/graensekontrol>.

⁴ EU Lisa: European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice: <https://www.eulisa.europa.eu/AboutUs/MandateAndActivities/CoreActivities/Pages/OperationalManagement.aspx>.

Cypern er endnu ikke tilkoblet systemet).⁵ Hovedformålet er at bevare den indre sikkerhed i Schengen-landene, men at undgå den dyre og tidskrævende indre grænsekontrol. Databasen har undergået adskillige opdateringer og tilføjelser, med det formål at give de rette myndigheder flest mulige oplysninger om grænseoverskridende kriminalitet. SIS-databasen undergik sidst i 2013 en stor opdatering, da anden generation af systemet (SIS II) blev sat i drift. Opdateringen betød bl.a., at nye kategorier af stjalne genstande blev tilføjet såsom fly, både og værdipapirer, og at biometriske data (fingeraftryk og fotografier) kunne tilføjes til personers profiler for at bekræfte deres identitet.⁶ Databasen er afgørende for de danske myndigheders mulighed for at samarbejde med andre medlemslande i kampen mod organiseret, grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring.

Schengen-samarbejdet er et af de områder, som er omfattet af det danske retsforbehold, men på grund af en særlig teknikalitet i forbeholdet, kan Danmark alligevel deltage i Schengen-samarbejdet.⁷ Det betyder, at Danmark senest seks måneder efter vedtagelsen af en retsakt vedrørende Schengen-samarbejdet skal meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at deltage i de nye regler eller ej. Det er også denne teknikalitet, der sikrer, at Danmark har adgang til SIS II.

Schengen-teknikaliteten betyder dog ikke, at Danmark kan vælge de enkelte Schengen-regler fra eller til uden konsekvenser. Danmark har således tiltrådt samtlige Schengen-retsakter, siden vi kom med i samarbejdet.⁸ Hvis Danmark ikke accepterer nye Schengen-regler, vil det være op til de øvrige medlemslande at beslutte konsekvensen.⁹ Det kan i yderste tilfælde betyde, at Danmark må forlade samarbejdet, hvilket vil afskære danske myndigheder fra bl.a. SIS. Dette vil, som tidligere beskrevet af Tænketanken EUROPA, skade dansk politis muligheder for at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet.¹⁰

⁵ European Commission: Migration and Home affairs, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en.

⁶ ”RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET om evalueringen af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, artikel 43, stk. 3, og artikel 50, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1987/2006 og artikel 59, stk. 3, og artikel 66, stk. 5, i afgørelse 2007/533/RIA” EUROPA-KOMMISSIONEN, 2016, [http://www.eu.dk/samling/20161/kommissionsforslag/kom\(2016\)0880/kommissionsforslag/1371265/1706630/index.htm](http://www.eu.dk/samling/20161/kommissionsforslag/kom(2016)0880/kommissionsforslag/1371265/1706630/index.htm).

⁷ Protokol 22 om Danmarks stilling artikel 4, Lissabontraktaten.

⁸ Frem til december 2015 havde Danmark tiltrådt alle Schengen-retsakter. Der findes ikke nogen opgørelse frem til i dag, men det forventes at Danmark har tiltrådt alle retsakter, http://www.ft.dk/ripdf/samling/20151/lovforslag/129/20151_129_som_fremsat.pdf.

⁹ Protokol 22 om Danmarks stilling, artikel 4, stk. 2, Lissabontraktaten.

¹⁰ Dansk Schengen-exit vil skade politiets arbejde, notat, Tænketanken EUROPA, 31. oktober 2016, <http://thinkeuropa.dk/politik/schengen-exit-vil-skade-politiets-arbejde>.

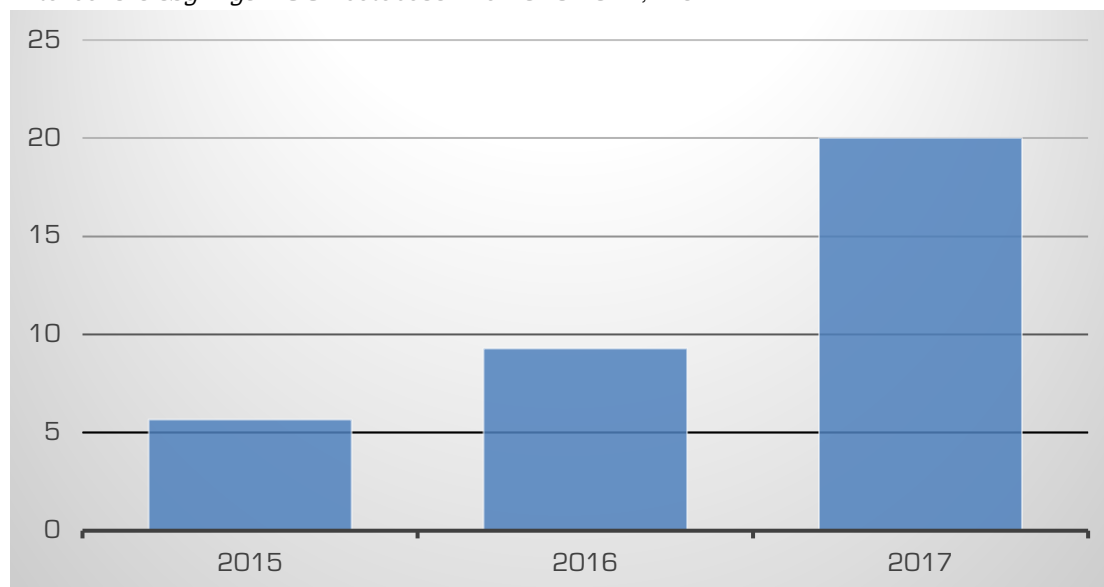
Storbritannien, som ikke er medlem af Schengen, har med tilvalgsordningen selv valgt at have adgang til SIS II.¹¹ Denne mulighed er Danmark afskåret pga. retsforbeholdet. Ryger vi ud af Schengen kan vi forsøge at forhandle en tredjelandsaftale på plads, men det er yderst usikkert om det kan lade sig gøre, og om det i givet fald vil give fuld adgang til SIS II.

Dansk brug af SIS tredoblet på to år

De nyeste tal om landenes brug af SIS II viser, at databasen er et yderst vigtigt redskab i alle Schengen-lande, og at antallet af søgninger stiger kraftigt bl.a. i Danmark.¹² Alene i 2017 foretog medlemslandenes myndigheder omkring fem milliarder søgninger i SIS II. Det er to milliarder søgninger mere end i 2015, hvor det samlede antal lå på tre milliarder. Det gør SIS til den ubetinget mest benyttede database i kampen mod kriminalitet i EU-regi. Udviklingen er endnu mere markant i Danmark, hvor der er sket en tredobling af myndighedernes brug af SIS II fra 2015 til 2017. Mens Danmark søgte 5,6 millioner gange i databasen i 2015, søgte vi mere end 20 millioner gange i den i 2017. Det svarer til mere end 54.000 danske forespørgsler dagligt. *Se figur 1.*

Figur 1: Danske søgninger i SIS tredoblet på to år

Antal danske søgninger i SIS II-databasen fra 2015-2017, mio.



Kilde: SIS II – 2017 Statistics” EU – LISA, 2018.

¹¹ Det Europæiske Råd, pressemeddelelse, 1. december 2014, www.consilium.europa.eu/ue-docs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/145981.pdf.

¹² ”SIS II – 2017 Statistics” EU – LISA, 2018, <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/2017%20SIS%20II%20Statistics.pdf>.

Brugen af SIS II-databasen stiger i næsten alle Schengen-landene, både mht. søgninger og indberetninger. Otte lande har fordoblet deres forespørgsler siden 2015, Danmark ligger i en lille gruppe på tre lande sammen med Norge og Malta, der har over tre gange så mange søgninger. Italien er det land der har den absolut højeste stigning af søgninger, med over en fremdoblning af forespørgsler i 2017. Kun i Estland er antallet af søgninger og indberetninger i databasen faldet.

Indberetninger og hit

Pr. 31. december 2017 kunne myndighederne i Schengen-landene tilgå mere end 76 millioner indberetninger i systemet. Antallet af indberetninger er siden 2015 steget med 13 millioner. Danske myndigheder har ved udgangen af 2017 registreret 766.552 indberetninger i databasen, med en stigning på ca. 21.000 siden 2015. Størstedelen af indberetningerne drejer sig om dokumenter. Denne kategori udgjorde 76 pct. af alle indberetningerne i 2017. Indberetninger om personer udgjorde blot 1,17 pct., men udløste 77 pct. af de samlede hit genereret i 2017. Med næsten 20 millioner indberetninger, er Italien det land, der har slået flest indberetninger op i SIS II systemet. Efterfulgt af Frankrig med over 11 millioner indberetninger, og Tyskland med over 10 millioner indberetninger.

I 2017 blev der i alt registreret 243.818 hits fra SIS systemet, hvilket er en stigning på omkring 90.000 siden 2015. Et hit betyder, at de oplysninger, der er i SIS systemet afslører en indberetning, som er indlæst i SIS-II databasen af en anden medlemsstat. Ved et hit skal følgende kriterier være opfyldt: 1) en bruger eller et system har foretaget en søgning 2) søgningen afslører en udenlandsk indberetning 3) data matcher og 4) yderligere handlinger er anmodet om som følge af matchet. Denne proces tager ikke længere tid end et par sekunder. F.eks. vil politibetjente, der kører i en patruljevogn med et såkaldt ANPG-kamera (scanner) få øjeblikkelig besked, hvis kameraet registrerer et hit. Ved stationære ANPG-kameraer, som f.eks. er opsat ved den danske grænse, sendes beskeden direkte til den nærmeste politikreds.

Stigning i automatiserede søgninger

Ifølge Rigspolitiet er den primære årsag til den store stigning i antallet af danske søgninger flere automatiserede systemer.¹³ Et af politiets mest effektive automatiserede systemer er nummerpladescannerene ANPG (automatisk nummerpladegenkendelse), der blev taget i brug i Danmark for første gang i maj 2016. Dansk politi havde 30. november 2016 fået ANPG-kameraer påmonteret på 48 køretøjer

¹³ Svar fra Rigspolitiet til Tænketanken EUROPA, Maj 2018.

og opsat 100 stationære kameraer på 24 forskellige positioner rundt omkring i Danmark.¹⁴ Scannerne er foruden danske registre koblet til Schengen-databasen, SIS II. Tilkoblingen til SIS II er helt afgørende for at kunne opfange personer, der kommer til Danmark med henblik på at begå kriminalitet. Både Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti har senest i oktober 2017 ytret ønske om at øge brugen af automatiserede scannere.¹⁵

Også andre automatiserede systemer bidrager til at forstærke systemet, herunder indførelsen af¹⁶:

- Systematisk kontrol af EU-statsborgere ved ind- og udrejse af Schengen fra 7. oktober 2017.
- Automatiske API søgninger (Advance Passenger Information) pr. 1. januar 2017.
- Automatiske søgninger besætningsmedlemmer og passagerer via SafeSea-Net på krydstogtskibe, lastskibe og fiskefartøjer fra 2015.
- Automatiske søgninger ifm. registrering af importerede køretøjer fra 23. april 2014.

Rigspolitiet vurderer desuden, at der er kommet mere fokus på brugen af SIS, hvilket også kan være medvirkende til den store stigning af søgninger i systemet.

I december 2016 fremlagde Kommissionen en evaluering af SIS II på baggrund af statistiske rapporter, undersøgelser, spørgeskemaer, interviews samt specifikke møder og workshoper med bl.a. nationale politimyndigheder. Ifølge denne har udviklingen af systemet opnået "stor succes og EU-merværdi (...) idet et grænseoverskridende samarbejde om retshåndhævelse i så stort et omfang ikke kunne finde sted uden denne database."¹⁷ I evalueringen påpeges det videre, at Europa står over for nye og mere komplekse problemstillinger på sikkerheds- og migrationsområdet, der gør det nødvendigt at videreudvikle systemet. Endelig slår rapporten fast, at "et så stort antal positive resultater kunne ganske enkelt ikke være

14 Pressemeddelelse Rigspolitiet, 2016: <http://www.mynewsdesk.com/dk/rigspolitiet/pressreleases/nummerpladelaesere-indfoert-i-hele-landet-1672342>.

15 S og DF vil have øget brug af nummerpladescannere, DR, 14. oktober 2017, <https://www.dr.dk/nyheder/politik/s-og-df-vil-have-oeget-brug-af-nummerpladescannere>.

16 Svar fra Rigspolitiet til Tænketanken EUROPA, Maj 2018.

17 "RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET om evalueringen af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) i overensstemmelse med artikel 24, stk. 5, artikel 43, stk. 3, og artikel 50, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1987/2006 og artikel 59, stk. 3, og artikel 66, stk. 5, i afgørelse 2007/533/RIA" EUROPA-KOMMISSIONEN, 2016.

[http://www.eu.dk/samling/20161/kommissionsforslag/kom\(2016\)0880/kommissionsforslag/1371265/1706630/index.htm](http://www.eu.dk/samling/20161/kommissionsforslag/kom(2016)0880/kommissionsforslag/1371265/1706630/index.htm).

opnået gennem bilateralt samarbejde”, med reference til de stigende antal hit, som indikerer, at kriminelle i stort omfang tilbageholdes med Schengen-systemet.¹⁸

Siden 2016 har Kommissionen fremsat en række nye forslag, der skal udvide og udbedre SIS II databasen således, at den bedre kan imødegå de nye sikkerheds- og migrationsudfordringer EU står over for.¹⁹ Forslagene afspejler både et behov for at opdatere de kategorier myndighederne kan søge på, samtidig er de også et udtryk for at det er nødvendigt at opdatere og udvikle systemet så det kan drage mest muligt nytte af den teknologiske udvikling.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT Bilag 259, 2017. <http://www.ft.dk/samling/20161/alm-del/REU/bilag/259/1750558.pdf>.