

RIGSPOLITIET

POLITI

Justitsministeriet

Dato: 14. maj 2020
J.nr: 2020-040664 / pza

POLITIOMRÅDET

**NATIONALT UDLÆNDINGE-
CENTER (NUC)**

Postadresse:
Polititorvet 14
1780 København V

Besøgsadresser:
Ejby Industrivej 125
2600 Glostrup

Telefon: 33 14 88 88
E-mail: nuc@politi.dk
Web: www.politi.dk

Rigspolitiets redegørelse om verifikation af visumpligtige tredjelandstats- borgeres fingeraftryk mod det centrale visumsystem (VIS)

Baggrunden for VIS

Det fælleseuropæiske elektroniske visuminformationssystem, VIS, blev etableret i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 (VIS-forordningen), der blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 431 af 1. juni 2008 gennem en ændring af udlændingeloven.

VIS anvendes dels som et avanceret sagsbehandlingssystem for Schengenlandene i forbindelse med udstedelse af viseringer, dels til kontrolmæssige formål, bl.a. i forbindelse med grænsekontrollen. Gennem VIS kan Schengenlandene dele oplysninger om alle de visumansøgninger, der bliver indgivet i forbindelse med visumprocessen rundt omkring i verden ved repræsentationer, konsulater og ambassader. Udstedes der et visum til en udlænding, indsættes der en visumsticker i udlændingens pas.

VIS indeholder, ud over en række oplysninger om ansøgeren og om det udstedte eller afslåede visum, også biometrioplysninger i form af et personfoto og fingeraftryk fra tredjelandstatsborgeren, der har ansøgt om visummet.

Processen ved grænsekontrollen

I forbindelse med en visumpligtig tredjelandstatsborgeres indrejse over en ydre Schengengrænse følger det af Schengengrænsekodeks artikel 8, stk. 3, litra b, at



den indgående indrejsekontrol af den pågældende udlænding blandt andet skal omfatte verifikation af visumindehaverens identitet og visummets ægthed ved hjælp af en søgning i visuminformationssystemet (VIS).

I forbindelse med grænsekontrollen foretager politiet i medfør af denne bestemmelse en søgning i VIS via politiets system POLKON, der ved scanning af visumstickeren giver mulighed for en simultan søgning i VIS og Schengeninformationssystemet (SIS) – sidstnævnte med henblik på at undersøge, om den pågældende visumsticker er efterlyst af et andet medlemsland.

Når visummet er fremsøgt i VIS, vil politiets grænsekontrollant kunne se en række af de oplysninger, der er blevet afgivet i forbindelse med ansøgningen om visummet, herunder det foto, der er blevet optaget af udlændingen. Systemet vil endvidere anmode grænsekontrollanten om at scanne udlændingens pegefinger, således at udlændingens fingeraftryk kan benyttes til verifikation af visummet, jf. VIS-forordningens artikel 18, stk. 1, hvorefter visumindehaverens identitet og/eller visummets ægthed kontrolleres ved søgning i VIS på visummærkatens nummer kombineret med verifikation af visumindehaverens fingeraftryk. Når udlændingens fingeraftryk scannes i forbindelse med grænsekontrollen, vil der efter få sekunder komme svar fra VIS på, om der er et match på fingeraftrykket eller ej. Såfremt der ikke er et umiddelbart match, foretager grænsekontrollanten en ny scanning af udlændingens fingeraftryk, som evt. gentages et par gange, såfremt der fortsat ikke er et match.

Grænsekontrollanten scanner som udgangspunkt alle indrejsende visumpligtige tredjelandstatsborgeres fingeraftryk. Dog er der for en vis del af alle viseringer ikke optaget biometri, idet en række persongrupper, herunder børn under 12 år, diplomater og personer, for hvilke det er fysisk umuligt at optage fingeraftryk, er fritaget fra kravet om at afgive fingeraftryk i forbindelse med visumansøgningen, jf. visumkodeks artikel 13, stk. 7. Disse personers fingeraftryk scannes således



ikke af grænsekrollanten ved indrejsen, idet der ikke vil være biometri i VIS at sammenholde det scannede fingeraftryk med.

Kontrollen af visummet i VIS er således todelt. Først slås selve visumstickeren op i VIS ved enten at scanne den eller ved at indtaste visumstickerens ID-nummer manuelt, hvorefter visumsagen hentes frem fra det centrale visumsystem med bl.a. foto samt oplysninger indgivet i forbindelse med visumansøgningen. Herefter vil der som et yderligere skridt og en yderligere kontrol ske verifikation af visummet gennem verifikation af fingeraftryk som beskrevet ovenfor.

Visumstickeren kan således fremsøges i VIS, hvorved bl.a. også udlændingens foto vises, selvom der ikke kan ske verifikation gennem fingeraftryk i VIS.

Procedure, når der ikke kan ske verifikation af fingeraftrykket mod VIS

Hvis det i forbindelse med grænsekrollanten ikke er muligt at verificere fingeraftrykket i VIS, kan det skyldes tekniske udfordringer, som f.eks. at fingeraftrykket ikke er optaget godt nok, eller IT-mæssige problemer, men det kan også skyldes, at visummet er falsk. Som følge heraf skal grænsekrollanten, i de tilfælde hvor der ikke kan ske verifikation af fingeraftrykket i VIS, verificere visummet på anden vis.

I grænsekrollantens første linje (i lufthavne vil det i praksis sige i pasboksen) sker det ved en sammenligning af udlændingen, der ønsker at indrejse, med billedet i visummet. Ved kontrollen i første linje kontrolleres dels billedet på den fysiske visumsticker i passet, dels er der mulighed for ved fremsøgningen i VIS at se billedet elektronisk i en større og bedre kvalitet. Grænsekrollanten er endvidere uddannet til og har erfaring i at sammenligne personer på billeder i pas og visum med de fysiske personer, der står foran dem.

Herudover foretager grænsekrollanten en generel profilering af udlændingen bl.a. på baggrund af den pågældendes rejserute, opførsel, fremtoning, de oplys-



ninger den pågældende afgiver om formålet med rejsen, operative risikoanalyser samt grænsekontrollantens uddannelses- og arbejdsrelaterede erfaringer.

Såfremt der på baggrund af dette er mistanke om, at et visum er falsk, undersøges både pas og visum nærmere i første linje ved hjælp af det dokumentudstyr, som grænsekontrollanten har til rådighed. Hvis der fortsat er tvivl om visummet og/eller passets ægthed, tages udlændingen til side med henblik på yderligere undersøgelser i en såkaldt anden linje kontrol med bistand fra bl.a. dokumenteksperter. Den yderligere kontrol i anden linje kan også indebære en nærmere samtale med udlændingen, eller at der foretages kontrolopkald til personer, som udlændingen i sin visumansøgning har angivet at skulle besøge. Anden linje kontrollen foretages af en politiuddannet medarbejder.

Når der ikke kan ske verifikation af fingeraftrykket i visummet, vil verifikationen af visummets gyldighed således ske på baggrund af en række andre kontroller, herunder af øvrige oplysninger i VIS. De øvrige kontroller, der er nødvendige i tilfælde af manglende verifikation af fingeraftryk, er dog mere tidskrævende, men efter Rigspolitiets vurdering tilstrækkeligt til at sikre overensstemmelse mellem udlændingen og det fremviste visum.

Konstaterede udfordringer med VIS ved Schengenevalueringen i 2016

I forbindelse med Schengenevalueringen af Danmark (Københavns Lufthavn) i januar 2016 blev det under evalueringen observeret, at der ved den indledende kontrol i første linje ikke altid blev kontrolleret fingeraftryk af udlændinge, der anvendte (biometriske) viseringer, for herigennem at kontrollere deres identitet og visummets ægthed. Derudover blev det observeret, at fingeraftrykslæseren ikke altid fungerede korrekt.

Som følge heraf fik Danmark en henstilling om, at: *"Denmark should identify and solve the technical problem related to the poor performance of the fingerprint collec-*



tion system in the first line, to ensure that checks on entry conditions for third country nationals required to have a visa are always performed.”

Som følge af henstillingen iværksatte man fra Københavns Politis side en række tiltag for at udbedre den konstaterede mangel. Det fremgår af den opfølgende handlingsplan på Schengenevalueringen, at det tekniske problem i relation til optagelse af fingeraftryk var blevet identificeret som værende relateret til manglende vedligeholdelse/rengøring af fingeraftryksscanneren. Som følge heraf indførte man i Københavns Politi bl.a. supervisere i første linje i Københavns Lufthavn. Disse havde til ansvar at rengøre fingeraftryklæseren ved begyndelsen af hver vagt samt løbende at sikre, at tekniske problemer i relation til bl.a. fingeraftryklæseren blev håndteret og løst. Som følge af disse tiltag blev henstillingen, efter godkendelse fra Europa-Kommissionen, i april 2017 betragtet som gennemført.

Identifikation og løsning af problemet

EU's agentur eu-LISA udarbejder en kvartalvis statistik vedrørende blandt andet de forskellige EU-landes såkaldte *authentication hit rate*, dvs. hvor mange procent af alle scannede fingeraftryk fra visumpligtige tredjelandsstatsborgere, der optages i forbindelse med indrejsen, som resulterer i et match med de fingeraftryk, som er registreret i forbindelse med deres visumansøgning, og dermed uploadet i VIS.

I eu-LISA's statistik har Danmark i perioden 2018-2019 haft en *authentication hit rate* på mellem 62,69 % og 66 %. I statistikken fra første kvartal 2020 havde Danmark en *authentication hit rate* på 64,44 %. Danmark har således i perioden 2018-2019 i ca. 64% af alle tilfælde kunnet verificere en tredjelandsstatsborgers Schengenvisum ved hjælp af den pågældendes fingeraftryk i forbindelse med grænsekontrollen. Det bemærkes hertil, at man fra eu-LISA's side har et mål om en *authentication hit rate* på 90 % for hvert enkelt EU-land.

Af samme eu-LISA-statistik fremgår det, at Danmark generelt er god til at benytte fingeraftryk til verifikation af viseringer udstedt til tredjelandsstatsborgere. Såle-



des er Danmark i første kvartal 2020 det medlemsland i EU, der er næstbedst til at benytte fingeraftryk til verifikation. Danmark har i første kvartal 2020 scannet fingeraftryk i 78,50 % af alle sager, mens gennemsnittet i EU generelt ligger på 44,85 %.

På baggrund af eu-LISA statistikkerne sendte Udlændinge- og Integrationsministeriets Koncern IT i februar 2018 en e-mail til Københavns Politi vedrørende problemet med en lav *authentication hit rate* af visumpligtige tredjelandsborgeres fingeraftryk mod VIS ved indrejsen i Danmark.

I marts 2018 oplyste Københavns Politi til Udlændinge- og Integrationsministeriets Koncern IT, at de ikke havde observeret tekniske problemer, og henviste til Rigspolitiet.

I maj 2018 skrev Udlændinge- og Integrationsministeriets Koncern IT til Rigspolitiet om problemet. På denne baggrund anmodede Rigspolitiet i juli 2018 Udlændinge- og Integrationsministeriets Koncern IT om en uddybning og forklaring af problemet, hvilket senere på måneden blev uddybet af Udlændinge- og Integrationsministeriets Koncern IT over for Rigspolitiet. Udlændinge- og Integrationsministeriets Koncern IT besøgte også Københavns Lufthavn et par gange.

Herefter var der en dialog mellem Rigspolitiet, Københavns Politi og Udlændinge- og Integrationsministeriets Koncern IT.

I den efterfølgende periode var det politiets opfattelse, at problemet med den lave *authentication hit rate* skulle løses gennem yderligere uddannelse af grænsekontrollanterne i brugen af fingeraftryksscanneren, samt ved løbende at indskærpe over for grænsekontrollanterne, at de skulle forsøge at scanne fingeraftrykket yderligere gange, hvis der ikke var et match ved de første par scanninger.



I marts 2019 modtog Rigspolitiet en høring vedrørende den lave *authentication hit rate* fra Udlændinge- og Integrationsministeriets Koncern IT.

I forlængelse af denne høring afholdt Rigspolitiet møder med Københavns Politi, og der blev på baggrund heraf iværksat endnu en række tiltag for at forbedre *authentication hit raten*. Der blev i den forbindelse udarbejdet procedurer for vedligeholdelse af scannerne, uddannelsestiltag i forhold til betjening af scannerne samt supplerende undervisning på visumområdet. Rigspolitiet udsendte endvidere en orientingsskrivelse til alle politikredse, hvor vigtigheden af systematisk verifikation af indrejsende visumpligtige tredjelandsborgeres fingeraftryk i VIS blev understreget.

Til trods for disse tiltag skete der ikke som forventet en forbedring i *authentication hit raten* fra andet til tredje kvartal 2019. Da der herefter ikke længere var grund til at tro, at problemet kunne løses gennem de hidtil iværksatte tiltag, blev det besluttet, at det måtte undersøges, om det kunne skyldes mere tekniske forhold, herunder eventuelt fejl i den software, der understøtter verifikationsprocessen.

Rigspolitiet iværksatte derfor i december 2019 en række yderligere tiltag og tekniske undersøgelser gennem Rigspolitiets Koncern IT samt POLKONs leverandør NNIT. Disse undersøgelser viste, at der, grundet leverandøren NNIT's fejltolkning af de tekniske specifikationer, løbende har været fejl i kvalitetstjekket af fingeraftrykket, hvilket formodes at være den direkte årsag til den lave *authentication hit rate* igennem årene. Fejlen består i, at samtlige fingeraftryk – uanset kvaliteten – sendes til søgning i VIS, herunder fingeraftryk, hvor scanningskvaliteten er for dårlig til, at aftrykket kan verificeres i VIS.

Efter NNIT's tilretning af POLKON vil der i forbindelse med scanningen af udlændingens fingeraftryk fremkomme en boks op med et "livescan" af udlændingens finger, såfremt kvaliteten af det scannede fingeraftryk ikke er god nok i før-



ste forsøg. Er det indscannede fingeraftryk af tilstrækkelig kvalitet, sendes det automatisk til verificering i VIS.

Grænsekontrollanten vil herefter ved hjælp af billedet af livescannet af fingeraftrykket kunne vejlede udlændingen om korrekt placering af fingeren, hvor hårdt der skal trykkes, at fingeren skal holdes stille etc. I dag har grænsekontrollanten ikke denne mulighed for at vide, hvad der er galt under scanningen af fingeraftrykket og dermed forbedre det.

Kvalitetstjekket efter den tekniske ændring i POLKON vil således forhindre, at de dårligste fingeraftryk bliver accepteret og automatisk sendt af sted til søgning, ligesom systemet bør gøre grænsekontrollanten opmærksom på den dårlige kvalitet af aftrykket.

Den tekniske ændring i POLKON, der skal rette op på denne systemfejl, forventes implementeret i POLKON i slutningen af andet kvartal 2020. Rigspolitiet har således en forventning om, at en forbedring i eu-LISAs statistik i relation til Danmarks authentication hit rate vil fremgå af eu-LISAs statistikmateriale for tredje kvartal 2020.

Det er beklageligt, at det har taget så lang tid at identificere systemfejlen, og Rigspolitiet vil naturligvis fortsat følge udviklingen i hitraten nøje og orientere Justitsministeriets departement, såfremt de nu iværksatte tiltag ikke som forventet medfører en markant forbedring.

