

RIGSPOLITIET



København den 1. oktober 2019

Rigspolitichefens og rigsadvokatens overvejelser og nye tiltag på baggrund af teledatasagen

1. Teledatasagen har sat alvorlige spørgsmålstejn ved tilliden til vores retssystem. Det handler om, at vi skal kunne stole på de beviser, som politiet og anklagemyndigheden fremlægger i straffesager. Og dermed at skyldige drages til ansvar, og at forfølgning af uskyldige ikke finder sted. For at sikre denne tillid er det afgørende, at vi kan regne med, at politiet håndterer beviser ansvarligt, og at fejl, fejlkilder og usikkerheder altid lægges åbent frem for de øvrige aktører i straffesagskæden.

2. Som redegørelsen viser, har Rigspolitiets håndtering af teledata ikke levet op til dette ansvar. Der har således i en årrække været fejl i Rigspolitiets konvertering af teledata. Derudover har der hos Rigspolitiet ikke været tilstrækkelig kvalitetskontrol, ligesom der heller ikke har været tilstrækkelig dokumentation af og opfølgning på fejl. Dette har betydet, at der ikke systematisk er blevet orienteret om kendte fejl og risici i teledata til de øvrige aktører i straffesagskæden. Endelig har det ledelsesmæssige fokus på Rigspolitiets Telecenters virksomhed igennem flere år været utilstrækkeligt.

Disse forhold har samlet betydet, at der over en årrække har været fejl i og risici ved brug af teledata, der anvendes i straffesager, som ikke har været kendt blandt efterforskere, anklagere, forsvarere og dommere.

Rigspolitiets håndtering af teledata har således været særdeles utilfredsstillende, hvilket Rigspolitiet beklager dybt.

Selv om der på nuværende tidspunkt ikke er identificeret tilfælde, hvor fejl og usikkerheder i teledata har ført til urigtige afgørelser, er sagen meget alvorlig. Alvoren understreges af den nuværende situation, hvor det har været nødvendigt at iværksætte en gennemgang af mere end 10.000 straffesager, hvori der er indhentet teledata.

3. Fra den øverste ledelse i Rigspolitiets politiområde i løbet af første kvartal 2019 blev opmærksomme på, at der kunne være systematiske fejl i konverteringen af teledata, pågik der løbende bestræbelser på at afdække og forstå omfanget og konsekvenserne af fejlene. Der kan umiddelbart peges på flere årsager til, at denne erkendelsesfase strækker sig over så lang en periode:

- Da problemerne med konverterede data kom til ledelsens kendskab, skulle der først etableres et tilstrækkeligt vidensniveau om telecentrets aktiviteter, før der kunne træffes beslutninger om fremadrettet handling. Dette skyldes særligt den utilstrækkelige ledelsesmæssige bevågenhed på telecentret.
- Forsøgene på at udrede fejlene blev hæmmet af, at der i store dele af telecentrets levetid ikke har været en struktureret dokumentation af og opfølgning på indmeldte fejl. Der har i telecentret ikke været skriftlige interne procedurer og retningslinjer i relation til håndtering af teledata. Ligeledes er der ikke af Rigspolitiet udarbejdet nationale retningslinjer for telecentret og kredsens håndtering og kvalitetssikring af teledata.
- Fokus blev i Rigspolitiet for længe på den tekniske afdækning af problemet, som krævede tid og væsentlige ressourcer, samt de mulige konsekvenser for politiets efterforskning. Der kom således først et reelt fokus på de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af fejlen i starten af maj 2019, efter at Rigsadvokaturen mere systematisk blev inddraget og aktiveret i sagen.

Rigspolitiet var i slutningen af marts 2019 af den opfattelse, at der i 2017 og 2018 var afvigelser mellem rådata og konverteret data i ca. 600 sager. Der var tillige formuleret en række hypoteser vedrørende årsagerne til fejlen, og en af de mere centrale hypoteser – timeren i konverteringssystemet – blev der allerede handlet på den 8. marts 2019.

Derfor burde Rigspolitiet også væsentligt tidligere have inddraget Rigsadvokaturen i en – på det foreliggende grundlag – foreløbig vurdering af hvilke konsekvenser for straffesagsbehandlingen, de identificerede problemstillinger potentielt kunne få. Rigspolitiet havde således i for lang tid snævert fokus på den tekniske løsning af problemet samt på større uopklarede sager, hvilket også ses i orienteringen af øvrige aktører. Derudover skete orienteringen af Rigsadvokaturen for fragmenteret og ikke som led i en fælles problemløsende tilgang. Dette er primært Rigspolitiets ansvar, men et tættere, løbende samarbejde kunne også i højere grad være blevet efterspurgt fra Rigsadvokaturens side.

Der burde dermed have været etableret et tættere samarbejde, som kunne have skabt overblik over problemets omfang og konsekvenser, således at Justitsministeriet på et væsentligt tidligere tidspunkt havde fået forklaret sagens alvor. De første orienteringer af Justitsministeriet fra Rigspolitiets side ses således ikke at være fyldestgørende eller entydige, da der her bl.a. endnu ikke var overblik over problemets omfang og de mulige konsekvenser. Der er samlet tale om et forløb, som Rigspolitiet oprigtigt beklager.

4. Det stod primo maj 2019 klart for Rigsadvokaturen, at fejlene og usikkerhederne var af en sådan karakter, at forsvarere og domstole skulle orienteres.

At den endelige orientering af forsvarsadvokaterne og domstolene først skete den 13. juni 2019 skyldes flere forhold. Rigspolitiet havde et ønske om at få et bedre vidensgrundlag, før forsvarere og domstole blev orienteret, men det viste sig, at gennemgangen af sager var mere tidskrævende, end man regnede med. Rigspolitiet må således erkende, at forventningerne til, hvad en hurtig gennemgang af konkrete straffesager i kredsene kunne tilvejebringe af ny, afgørende viden, ikke var realistiske.

Rigsadvokaturen havde samtidig behov for at varetage det hensyn, at en helt generel orientering af forsvarere og domstole om mulige fejl i teledata ville stille alle aktører i en vanskelig situation, når det skulle vurderes, hvilken betydning denne oplysning ville have for behandlingen af straffesager i retten. Der var derfor også set fra Rigsadvokaturens side behov for at få skabt yderligere klarhed over problemernes omfang og karakter. Denne afklaring foregik helt frem til udsendelse af orienteringen den 13. juni 2019.

Set i lyset af udviklingen i sagen, og efter en samlet vurdering af forløbet, er det Rigsadvokaturens opfattelse, at Rigsadvokaturen i større omfang end sket burde have fulgt op over for Rigspolitiet og tydeligere gjort det klart, at orienteringen af forsvarerne og domstolene var afgørende, og at der derfor ikke var tid til at foretage undersøgelser i det omfang, som tilfældet var. Rigsadvokaturen burde således ikke, så længe som det rent faktisk skete, have afventet Rigspolitiets undersøgelser.

Orienteringen af forsvarerne og domstolene burde og kunne således have været foretaget på et tidligere tidspunkt, end tilfældet var, og Rigsadvokaturen beklager, at det ikke skete.

Det skal særligt ses i lyset af, at der i perioden fra primo maj 2019, hvor det stod klart for Rigsadvokaturen, at der skulle ske en orientering af forsvarere og domstole, og indtil orienteringen skete den 13. juni 2019, foregik hovedforhandlinger mv., hvor teledata fra før den 8. marts 2019, hvor fejlen ifølge Rigspolitiet blev

rettet, kunne indgå. Dette var Rigsadvokaturen dog beklageligvis ikke i tilstrækkeligt omfang opmærksom på.

5. Tidsforløbet i sagen efterlader også det indtryk, at der i Rigspolitiet har været betydelige udfordringer med at skabe den fornødne klarhed, der kunne sikre entydige vurderinger af centrale forhold i sagen og håndteringen af de fejkilder, som løbende er blevet afdækket. Vigtigheden af denne opgave betød, at rigspolitichefen vurderede, at det var nødvendigt at indsætte en ny politidirektør med en kombination af stærke politifaglige og anklagerfaglige kompetencer i funktion i Politiorådet.

6. Som det fremgår af redegørelsen, blev spørgsmålet om, hvorvidt man under den igangværende valgkamp kunne orientere forsvarere og domstole, berørt den 23. maj 2019. Der var dog fuldstændig enighed mellem Rigsadvokaturen og Rigspolitiet om, at valgkampen var uden betydning for orientering af forsvarerne. Afholdelsen af folketingsvalget den 5. juni 2019 har således ikke haft betydning for tidspunktet for orienteringen af forsvarerne.

7. Forløbet efter udsendelsen af brevet til forsvarerne den 13. juni 2019 og frem til den 18. august 2019 viser, at Rigspolitiet fortsat havde vanskeligt ved at udrede og få overblik over fejlene med teledata. Overblikket over fejl og usikkerheder er løbende blevet udbygget og har undervejs afdækket nye udfordringer. Det har også betydet, at det efterfølgende kan konstateres, at tidligere orienteringer om fejl mv. i teledata ikke har været fuldt ud dækkende, hvilket også bl.a. kommer til udtryk ved, at der både i juli og august fremkom nye oplysninger om fejl og risici i både rådata og konverterede teledata. Det er denne udvikling, som førte til, at Rigsadvokaturen i første omgang udsendte en ny instruks om forsigtighed ved anvendelsen af teledata i straffesager og senere den 18. august 2019 indførte et midlertidigt stop for brugen af teledata.

Tilbage står, at kompleksiteten er stor og tilmed yderligere er blevet forstærket af, at teledataområdet organisatorisk og ledelsesmæssigt har været underprioriteret alt for længe. I dette lys må Rigspolitiet derfor også erkende, at man langt tidligere burde være nået frem til den forståelse, at der var behov for ekstern bistand til, at bringe teledataområdet tilbage på sporet igen.

8. I slutningen af august 2019 igangsatte Rigspolitiet en ekstern undersøgelse af politiets brug og behandling af teledata, som blev afsluttet den 1. oktober 2019. Den eksterne undersøgelse havde til formål at foretage en uafhængig validering af Rigspolitiets modtagelse, behandling og konvertering af teledata.

Undersøgelsen er foretaget af revisions- og konsulenthuset Deloitte, og som en del af undersøgelsen har Deloitte foretaget en gennemgang og analyse af alle tilgængelige rådatasæt og konverterede datasæt. Denne del af analysen viser, at der i ca. 5,8 pct. af de undersøgte rekvisitioner har været færre rækker i konverterede data end i rådata, og at fejlene overvejende er koncentreret i 2016.

Derudover viser undersøgelsen, at der i perioden 2011-2019 er sket en række meget forskelligartede konverteringsfejl, herunder i forhold til mastepositioner. Nogle af disse fejl optræder i et betydeligt antal sager, mens andre optræder forholdsvist sjældent. Sammenfattende konkluderer Deloitte, at denne del af undersøgelsen i al væsentlighed bekræfter de resultater, som Rigspolitiets foreløbige interne undersøgelser og en stikprøvekontrol også har afdækket, jf. også Rigspolitiets og Rigsadvokaturens redegørelse om teledatasagen af den 28. september 2019.

Det bemærkes, at Deloitte's undersøgelse viser, at der også var konverteringsfejl i 2011. På den baggrund er det vurderingen, at gennemgangen af sager, hvor der er indhentet teleoplysninger, skal gå tilbage til novem-

ber 2010, hvor telecentret begyndte at konvertere teledata. Dette vil blive drøftet med den uafhængige kontrol- og styregruppe.

Den uafhængige undersøgelse beskriver også datakvaliteten ved teledata samt en række potentielle fejlkilder og usikkerheder, som der bør være opmærksomhed omkring ved anvendelse af historiske teledata i forbindelse med straffesager.

Det er gældende for alle de i undersøgelsen identificerede afvigelser mellem rådata og konverteret data, at det er muligt at spore uoverensstemmelser i konverteringen ned på niveau af den enkelte rekvisition og sag, og at disse oplysninger af Deloitte stilles til rådighed for politiet, anklagemyndigheden og den uafhængige kontrol- og styregruppe og vil kunne anvendes fremadrettet i den igangværende gennemgang af sager, hvor der er indhentet teleoplysninger.

Resultaterne af undersøgelsen vil blive analyseret tilbunds gående af Rigspolitiet og Rigsadvokaturen i den kommende tid.

9. For at genskabe tilliden til anvendelsen af teledata iværksættes en række nye tiltag:

- Oplysning om fejl og usikkerheder i teledata. På baggrund af den eksterne undersøgelse udarbejder Deloitte et uvildigt notat om anvendelsen af teledata, der redegør for de særlige opmærksomhedspunkter, man bør være opmærksom på, når historiske teledata anvendes til efterforskning og som strafferetligt bevis. Det uvildige notat henvender sig til politi, anklagere, dommere og forsvarere og vil fremadrettet blive fremlagt af anklagemyndigheden i straffesager, således at det sikres, at alle straffesagens aktører er bekendt med de potentielle fejlkilder og usikkerheder, der er ved anvendelsen af teledata som bevismiddel. Det uvildige notat vil løbende blive opdateret i takt med, at eventuelle væsentlige nye mulige fejlkilder bliver kendte. Før det uvildige notat tages i brug, vil det blive sendt i høring hos Domstolsstyrelsen, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Advokatrådet og den uafhængige kontrol- og styregruppe i teledatasagen. Derudover har telebranchen givet input til notatet.
- Ekstern kontrol af Rigspolitiets konvertering. For at genskabe tilliden til Rigspolitiets konvertering af historiske teledata vil Rigspolitiet indgå aftale med en uvildig tredjepart om at gennemføre ekstern kontrol af den konvertering, som Rigspolitiet foretager af rådata. Den eksterne kontrol skal udføres på alt konverteret data, indtil der er etableret en mere professionel it-understøttelse til behandling af historiske teledata, og der er indført dokumenterede procedurer af Rigspolitiets egne kvalitetskontroller af teledata, jf. nedenfor. Hertil kommer, at der tillige vil blive indført udvalgte manuelle stikprøvekontroller af konverteringen.
- Professionel og fremtidssikret it-understøttelse. Der igangsættes et arbejde med henblik på at professionalisere og modernisere it-understøttelsen af telecentrets arbejde. På kort sigt iværksættes initiativer, der vedrører driftsstabilitet og fundamentale it-foranstaltninger i de systemer, som opbevarer og behandler historiske teledata. Initiativerne skal ses i sammenhæng med etableringen af den midlertidige eksterne tredjepartskontrol, der skal verificere telecentrets konvertering af historiske teledata. Samtidig igangsættes initiativer, der på længere sigt adresserer alle elementer af it-driften og den betydelige tekniske gæld, der er i telecentret. Det kræver anskaffelse af ny og tidssvarende infrastruktur og software og vil strække sig over en længere periode samt kræve betydelige investeringer.

- Akkreditering og certificering af kvalitetskontroller. Telecentrets arbejde skal styrkes ved at indføre faste, dokumenterede procedurer og interne kontrolforanstaltninger i den daglige drift. Procedurene og kontrolforanstaltningerne skal efterleve relevante eksterne kvalitetsstandarder, og telecentret skal fremadrettet underlægges uvildig ekstern kontrol af, at de beskrevne procedurer og kontrolforanstaltninger overholdes. Dette skal sikre, at der opnås en certificering af telecentrets kvalitetskontroller, og målet er på sigt at opnå akkreditering efter en anerkendt international kvalitetsstandard.
- Styrket samarbejde med telebranchen. Rigspolitiet vil i samarbejde med telebranchen tage initiativ til at styrke samarbejdet ved at oprette et nyt samarbejdsforum på øverste ledelsesniveau samt operationelle arbejdsgrupper med såvel fagligt, it-teknisk og juridisk fokus.
- Markant uddannelsesindsats. Der skal ske en markant styrkelse af kompetence- og vidensniveauet på teledataområdet gennem øget uddannelse og kompetenceudvikling. Målgruppen er særligt relevante efterforskere, anklagere og analytikere fra politikredsene og politiets særlige efterforskningsfællesskaber mv. Rigsadvokaturen vil desuden gå i dialog med forsvarere og domstole med henblik på at understøtte øget undervisning også af forsvarere og dommere.
- Øget kvalitetskontrol og åbenhed. For at imødegå risikoen for fejl i konverteret data vil efterforskere og anklagere fremover i øget omfang skulle kontrollere og efterprøve konverteret data med rådata i henhold til nye retningslinjer. Endvidere vil anklagemyndigheden i større omfang fremlægge rådata i retten, når der er tale om teledata af væsentlig bevismæssig betydning. Det gælder særligt i perioden, indtil en effektiv model for ekstern kontrol af Rigspolitiets konvertering er etableret, jf. ovenfor. For at kunne kontrollere og efterprøve konverteret data ud fra rådata har Rigspolitiet udarbejdet en oversættelsesguide, der skal gøre det muligt for både efterforskere, anklagere, forsvarere og dommere at sammenligne rådata og konverteret data. Rigspolitiet vil sikre, at guiden løbende opdateres og er tilgængelig, samt høre relevante parter om indholdet heraf. Forsvarerne vil til enhver tid kunne bede om indsigt i de rådata, der ligger til grund for en given konvertering.
- Målretning og kvalitetssikring ved indhentning af teledata. Der sker i dag ofte indhentelse af væsentligt mere teledata, end det er nødvendigt, ved såkaldte 'mastesug', da der ofte er tvivl om, hvilke master som er relevante. Ved at indkøbe specialudstyr, der konkret kortlægger de relevante telemaster mv., vil man kunne målrette indhentningen af historiske teledata markant i forhold til den måde, indhentningen sker i dag. Udstyret vil også i øvrigt kunne anvendes til at efterprøve mastedækning og -placering. Dette vil samlet styrke kvaliteten i forbindelse med arbejdet med historiske teledata.
- Øgede og rette kompetencer i telecentret. For at understøtte arbejdet med at modernisere og professionalisere telecentrets arbejde samt implementere ovenstående initiativer, vil der ske en styrkelse af området med flere og specialiserede kompetencer.
- Enstregede sagsgange om teledata. Der vil blive etableret et enkelt kontaktpunkt i samtlige politikredse mv. vedrørende teledata. Dette skal sikre øget professionalisering af og øget viden om arbejdet med teledata samt understøtte et længerevarende og strategisk fokus på området, herunder også i politikredsene mv.
- Fokus på slette regler. Rigspolitiet og Rigsadvokaturen vil i fællesskab sikre, at der er fastsat og efterleves ensartede regler for sletning af teledata i Rigspolitiet og politikredsene.

- Nye retningslinjer og vejledninger om anvendelse og præsentation af teledata. Rigspolitiet og Rigsadvokaturen vil i forlængelse af den eksterne undersøgelse og i tilknytning til det uvildige notat, jf. ovenfor, udarbejde henholdsvis nye retningslinjer og vejledninger om anvendelse og præsentation af teledata, så de afspejler de usikkerheder, der er identificeret i den eksterne undersøgelse. De skal indeholde nationale retningslinjer for telecentret og politikredsenes håndtering og kvalitetssikring af teledata, og så skal de samtidig tage højde for fremlæggelse af det uvildige notat og – hvor relevant – oversættelsesguiden i retten.

De ovennævnte initiativer vil blive konsolideret i lyset af Rigspolitiets og Rigsadvokaturens tilbundsående analyse af resultaterne fra den eksterne undersøgelse.

10. For at teledata kan anvendes i straffesager er det en forudsætning, at der blandt aktørerne i straffesagsprocessen skabes en grundlæggende forståelse for, hvad teledata er, hvilke fejl og usikkerheder der kan være i teledata, samt hvilke afledte opmærksomhedspunkter det giver i forhold til anvendelsen af teledata i straffesager. Desuden skal der være retningslinjer og processer, som sikrer, at fremlæggelsen og anvendelsen af teledata som bevis i straffesager sker på forsvarlig vis og på en sådan måde, at det er muligt for straffesagens aktører at udfordre og efterprøve bevisets værdi.

Det er Rigsadvokaturens vurdering, at der med redegørelsen, den eksterne undersøgelse og de tiltag, som er beskrevet under pkt. 9 ovenfor, vil kunne tilvejebringes det nødvendige grundlag for, at teledata igen kan anvendes af anklagemyndigheden i straffesager inden for en kortere tidshorizont.

Før anklagemyndigheden genoptager anvendelsen af teledata i retten, er det dog nødvendigt;

1. at resultaterne af den eksterne undersøgelse er analyseret tilbundsående af politiet og anklagemyndigheden,
2. at det uvildige notat om anvendelse af teledata i retten og oversættelsesguiden foreligger i en endelig version, som har været forelagt de øvrige strafferetlige aktører, og
3. at der på baggrund af pkt. 1-2 er udarbejdet nye retningslinjer for politiets og anklagemyndighedens anvendelse af teledata i straffesager, som blandt andet understøtter, at rådata i større omfang fremlægges i straffesager, og sikrer, at der i relevant omfang indhentes supplerende beviser – f.eks. i form af ekspertvidner – om teledatas kvalitet. Endvidere skal det sikres, at resultaterne af Deloitte's gennemgang af datasæt, jf. pkt. 8 ovenfor, i relevant kan inddrages i konkrete sager.

Rigsadvokaturen vil arbejde for, at disse tiltag gennemføres hurtigst muligt, således at anvendelsen af teledata i straffesager – i det omfang det er muligt – kan genoptages inden udløbet af det midlertidige stop den 18. oktober 2019.

Det bemærkes for en god ordens skyld, at det også fremover vil være rettens aktører – ikke mindst domstolene – der i den enkelte sag nærmere tager stilling til, hvordan teledata mest hensigtsmæssigt føres som bevis, herunder i hvilket omfang der f.eks. skal ske yderligere bevisførelse vedrørende validiteten af de konkrete teledata.