



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Notat om genoptagelse af brug af data fra Adgangs- og Meldepligtssystemet i straffesager

22. marts 2024

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Udsendelse
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2020 - 11847
Akt-id 2257158

Den 4. juli 2020 orienterede Udlændinge- og Integrationsministeriet Folketinget om suspendering af anmeldelser for overtrædelser af opholds-, underretnings- og meldepligten (kontrolforpligtelserne), da Udlændingestyrelsen havde konstateret fejl i logning af den elektroniske kontrol på Kærshovedgård i Adgangs- og Meldepligtssystemet (AMS) i juni 2020. Udlændingestyrelsen iværksatte på denne baggrund en undersøgelse af fejlen.

Den 29. september 2020 orienterede Udlændinge- og Integrationsministeriet Folketinget om resultatet af undersøgelsen, som viste, at der havde været fire hændelser i marts, juni og juli 2020. Det var udlændingemyndighedernes vurdering, at der ikke var tale om kritiske fejl, som gjorde, at systemet var uegnet til brug efter hensigten. Hjemrejsestyrelsen, der pr. 1. august 2020 overtog ansvaret for behandlingen af sager om kontrolforpligtelserne, blev derfor bedt om at genoptage behandlingen af sager om politianmeldelse for manglende overholdelse af kontrolforpligtelserne.

Den 1. december 2020 besluttede Rigsadvokaten midlertidigt at suspendere brugen af data fra AMS som teknisk bevis i straffesager, da der i flere sager var konstateret uregelmæssige registreringer. Udlændinge- og Integrationsministeriet orienterede den 2. december 2020 Folketinget herom.

Brugen af data fra AMS som teknisk bevis i straffesager har herefter været suspenderet siden den 1. december 2020.

Hjemrejsestyrelsen iværksatte på den baggrund den 10. december 2020 en manuel kontrol med ud- og indgangen samt aflæggelsen af meldepligt på udrejsecentre Kærshovedgård og Sjælsmark med henblik på at kontrollere, om de indkvarterede udlændinge overholder deres kontrolforpligtelser. Den manuelle kontrol har frem til nu dannet grundlag for den fortsatte anmeldelse og domfældelse for overtrædelse af kontrolforpligtelserne på udrejsecentre.

Registreringerne i AMS af ud- og indgangen på centrene og aflæggelse af meldepligten blev parallelt med den manuelle kontrol opretholdt, men har ikke været anvendt som bevis i straffesagerne siden den 1. december 2020.

Udlændinge- og Integrationsministeriet iværksatte ligeledes en ekstern uvildig undersøgelse af AMS' tekniske funktion og den praktiske anvendelse af systemet. Undersøgelsen er gennemført af PwC.

PwC har i sin undersøgelsesrapport, der vedlægges som bilag 1 og 2, konkluderet, at der i dataanalyserne ikke er fundet nogen indikationer på hverken tab eller forvanskning af online data¹ i dataflowet i AMS. Samtidig er der på online data ikke fundet en teknisk eller systemmæssig årsag til observationer omkring datatab eller dataforvanskning i AMS.

Dataanalysernes resultater bidrager til forskellige observationer (i alt 25) i rapporten, som er kategoriseret efter væsentligheden i at håndtere den tilknyttede risiko for forvanskning.

Der blev identificeret otte observationer med prioritet 1, hvilket betyder, at observationen var et teknisk eller systemmæssigt forhold, som udgjorde en direkte risiko for dataforvanskning eller datatab. Håndtering af disse observationer var derfor en forudsætning for at undgå risiko for dataforvanskning. Som det fremgår af tabel 1 i rapportens afsnit 3.1 (bilag 1), var fem af de otte observationer allerede afhjulpet forud for undersøgelsen. Derudover var der én observation om dobbeltregistreringer på meldepligtsstandere. PwC konkluderede herom, at det skyldes, at beboerne af egen drift foretog flere unødige registreringer på én og samme tid. Kategoriseringen af observationen er derfor efterfølgende blevet ændret til prioritet 3. De resterende to observationer med prioritet 1 (som omhandler dataforvanskning i forbindelse med anvendelse af offline-enheder på Kærshovedgård² og en uklar proces for tilmelding og tilkobling af nye registreringsenheder (se hhv. observation nr. 1 og 2 i PwC's rapport Undersøgelse af Adgangs- og Meldepligtssystemet (AMS) afsnit 3.5.3 og 3.6.1 (bilag 1))³ blev afhjulpet i forbindelse med PwC's undersøgelse.

For de resterende 17 observationer kategoriseret som prioritet 2 og 3 gjaldt, at observationerne ikke i sig selv kunne give anledning til dataforvanskning eller -tab.

¹ Elektroniske registreringsenheder, som anvendes ved ud- og indgang samt ved aflæggelse af meldepligt, er forbundet online med AMS, og data lagres i umiddelbar forlængelse af, at registreringen er foretaget (i såkaldt nær-realtid). I modsætning hertil blev data fra beboernes interne færden på Udrejsecenter Kærshovedgård tidligere logget offline. Registrering fra en intern, offline registreringsenhed blev dermed først lagret i AMS, når beboeren foretog registrering på en online enhed, som overførte data fra den offline registrering. Data fra offline registreringsenheder er efter anbefaling fra PwC blevet afkoblet, og registrering ved intern færden på Kærshovedgård logges derfor ikke længere.

² Erfaringsmæssigt tidsforskydes klokkeslæt i tidsstyringsenheder i offline registreringsenheder (f.eks. låse til værtesdøre) mellem gensynkronisering. Enhederne skal gensynkroniseres regelmæssigt, hvis data (tidsstemplerne) skal være valide. Det formodes, at tidsforskydningen udgør ca. +/- to minutter pr. måned, hvis der ikke gensynkroniseres løbende. Det kan medføre, at hvis en udlænding f.eks. foretager en registrering på en online enhed, og efterfølgende registrering på en eller flere offline enheder, kan det se ud som om offline-registreringerne er foretaget før online-registreringen. PwC noterede også, at beboerne forsøger at omgå offline-registreringer, f.eks. ved at placere sko i dørene m.v. PwC anbefalede derfor, at data fra offline enheder blev afkoblet fra AMS.

³ Hvis der opsættes nye registreringsenheder på udrejsecentrene, skal disse enheder inkluderes i det videre dataflow, idet registreringer ellers ikke automatisk vil indgå i data. Der var på tidspunktet for konstatering af observationen ikke identificeret en formaliseret proces for at sikre, at nye enheder blev inkluderet i dataflowet. Det blev derfor anbefalet, at der blev etableret og implementeret en formaliseret proces for tilmelding af nye enheder.

Dvs. at der for disse observationer ikke var tale om tekniske eller systemmæssige forhold, som i sig selv kan medføre forkerte eller manglende registreringer. Dog var det observationer, som kunne udgøre en indirekte risiko.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har på baggrund af rapporten foretaget en vurdering af, i hvilket omfang de konkrete observationer giver udlændingemyndighederne grundlag for at iværksætte fremadrettede justeringer. I det omfang Udlændinge- og Integrationsministeriet har iværksat tiltag for at afhjælpe observationerne i rapporten, har PwC gennemgået og vurderet effekten af tiltagene.

Resultaterne heraf fremgår af afsnit 4.6, 4.7 (bilag 1) og 4.8 (bilag 2) til rapporten og viser, at i alt 22 af de 25 observationer er blevet afhjulpnet. De resterende 3 observationer (observation nr. 16, 18 og 19) med prioritet 3 kan ikke i sig selv have betydning for dataforvanskning eller datatab. Hjemrejsestyrelsen er i gang med at se på, hvilke tiltag der skal iværksættes for at imødegå de problemstillinger, der er knyttet til de 3 observationer, herunder hvornår tiltagene hertil kan iværksættes.

For så vidt angår observation nr. 18, der vedrører, at kriminalforsorgen på Udrejsecenter Kærshovedgård kan tilgå og rette i stamdata for beboere, hvilket indebærer risiko for forkert opsætning af beboerprofiler, har Hjemrejsestyrelsen iværksat tiltag, der skal imødegå risikoen. Stamdata overføres som udgangspunkt automatisk, men kriminalforsorgen vil undtagelsesvis skulle registrere stamdata manuelt. Risikoen for fejlopsætning er søgt imødegået ved inkorporering af et bemærkningsfelt i AMS, udarbejdelse og udlevering af vejledning til kriminalforsorgens medarbejdere, ligesom styrelsen har forestået samt påset oplæring af disse i opsætning af beboerprofiler. Der vil desuden blive ført tilsyn med, at kriminalforsorgens medarbejdere følger den udleverede vejledning.

For observation 16 og 19 om henholdsvis kort slettefrist for øvrige logoplysninger i driftsmiljøet og mangelfuldt testmiljø, indebærer løsning heraf it-mæssig udvikling og tilpasning, som vil blive iværksat. Det er for nuværende forventningen, at fastlæggelse af sletteregler kan være afsluttet ultimo Q2 2024 og etablering af testmiljø primo Q3 2024.

Udlændingemyndighederne har endvidere foretaget en vurdering af, om de konkrete observationer kan have haft betydning for kvaliteten af AMS-data i de sager, hvor sagsbehandlingen har været udsat hos Hjemrejsestyrelsen, politiet eller anklagemyndigheden, eller som er endelig afgjort ved domstolene.

Udlændingemyndighederne vurderer, at der ikke er risiko for, at nogen udlændinge er blevet eller vil blive dømt uretmæssigt for overtrædelse af deres forpligtelser på baggrund af anvendelse af data fra AMS. Der er ikke risiko for, at PwC's observationer kan have medført dataforvanskning eller datatab bagudrettet. Det vurderes endvidere, at flere af de uoverensstemmelser i data m.v., der lå til grund for Rigsadvokatens beslutning af 1. december 2020, bl.a. beror på data fra offline registreringsenheder, som nu ikke længere anvendes, samt beboernes adfærd, idet der i visse tilfælde kan være uoverensstemmelse mellem den pågældendes bevægelsesmønster og registreringerne i AMS. Dette vil eksempelvis kunne gøre sig gældende

i tilfælde, hvor en beboer aktivt forsøger at forhindre registrering af sine passager ud og ind af udrejsecentrene, f.eks. ved at klatre over centrenes hegn, se afsnit 5.2.1 i PwC's notat om anvendelse af data fra Adgangs- og Meldepligtssystemet på udrejsecentre i straffesager). Notatet beskriver, hvad AMS-data er, og er tænkt som et fremtidigt redskab i forbindelse med anvendelse af AMS-data som bevis i straffesager. Notatet vedlægges som bilag 3. Der er i notatet taget forbehold for risikoen for manglende registreringer i AMS i straffesager, eksempelvis i tilfælde hvor udlændinge aktivt forsøger at forhindre registrering af deres passager ind og ud af udrejsecentrene, og at AMS-data således kan vise et anderledes bevægelsesmønster end udlændingens reelle færden. Udlændingemyndighedernes vurdering underbygges af PwC's analyser og af den gennemgang, der har været af relevante sager i Hjemrejsestyrelsen.

Data fra AMS bør således igen kunne anvendes som grundlag for anmeldelse i sager om potentielle overtrædelser af kontrolforpligtelserne.

Samtidig bør den manuelle kontrol, som blev etableret den 10. december 2020, ophøre.

Det bemærkes, at der blandt de sager, hvor sagsbehandlingen blev sat i bero, kan være sager, der er blevet strafferetligt forældet som følge af den udsatte sagsbehandling, og hvor der derfor er risiko for, at overtrædelse af en eller flere kontrolforpligtelser ikke kan strafforfølges, ligesom sagsbehandlingstiden efter en konkret vurdering kan indgå som en strafformildende omstændighed ved en eventuel strafudmåling.

Det beror på en konkret vurdering af den enkelte sag, om der er indtrådt forældelse. Det kan derfor ikke på forhånd opgøres, i hvor mange sager dette vil være tilfældet.

På baggrund af resultaterne i PwC's undersøgelsesrapport er det Udlændinge- og Integrationsministeriets sammenfattende vurdering, at AMS fungerer efter hensigten både bagudrettet og fremadrettet. Det er således ministeriets vurdering, at der ikke har været kritiske fejl i AMS, som gør, at systemet har været uegnet til udlændingemyndighedernes brug eller forhold, som gør systemet uegnet til sådan brug i fremtiden. Dette er baseret på, at der ikke under PwC's eksterne uvildige undersøgelse er fremkommet oplysninger, der giver anledning til at betvivle AMS' funktionsdygtighed eller validiteten af data fra systemet. Der er desuden lagt vægt på, at PwC i sin undersøgelse af systemet har konkluderet, at der i dataanalyserne ikke er fundet nogen indikationer på hverken tab eller forvanskning af online data i dataflowet i AMS. Samtidig er der på online data ikke fundet en teknisk eller systemmæssig årsag til observationer omkring datatab eller dataforvanskning i AMS, herunder dobbeltregistrering på meldepligtsstandere og modstridende registrering. PwC identificerede imidlertid 25 observationer, der hver beskriver en problemstilling i relation til risiko ved registrering og databehandling i AMS-processen og det dertilhørende dataflow, og 22 ud af de 25 observationer er blevet afhjulpel. De resterende tre observationer, der er kategoriseret med prioritet 3, kan ikke i sig selv have

betydning for dataforvanskning eller datatab, og vil være afhjulpel med udgangen af 2024.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer, at AMS må anses for på tilfredsstillende vis at understøtte opgaven med kontrol af opholds-, underretnings- og meldepligten på udrejsecentrene, og der findes således grundlag for at genoptage brugen af data fra AMS som grundlag for anmeldelse i sager om potentielle overtrædelser af kontrolforpligtelserne. Herudover har Udlændinge- og Integrationsministeriet noteret sig, at Rigsadvokaten har besluttet at ophæve den midlertidige suspendering af AMS som bevis i straffesager, jf. nedenfor.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har derfor bedt Hjemrejsestyrelsen om at genoptage behandlingen af de sager om potentielle overtrædelser af kontrolforpligtelserne, hvor sagsbehandlingen har været udsat som følge af Rigsadvokatens beslutning af 1. december 2020.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har endvidere anmodet Justitsministeriet om et bidrag. Justitsministeriet har på den baggrund indhentet en udtalelse fra Rigsadvokaten, der har oplyst følgende:

”Rigsadvokaten har noteret sig, at det ved en ekstern uvildig undersøgelse af Adgangs- og Meldepligtssystemet bl.a. er konkluderet, at der ikke er fundet nogen indikationer på hverken tab eller forvanskning af online data i dataflowet i AMS, samt at der på online data ikke er fundet en teknisk eller systemmæssig årsag til observationer vedrørende datatab eller -forvanskning i AMS.

Rigsadvokaten har endvidere noteret sig, at Udlændinge- og Integrationsministeriet på baggrund af den eksterne undersøgelse vurderer, at der ikke er risiko for, at nogen udlændinge er blevet eller vil blive dømt uretmæssigt for overtrædelse af deres forpligtelser på baggrund af anvendelse af data fra AMS.

For så vidt angår spørgsmålet om at ophæve den midlertidige suspendering af anvendelsen af data fra AMS som bevis i straffesager, har Rigsadvokaten endvidere noteret sig, at det er oplyst, at 22 af PwC's 25 observationer er blevet afhjulpel, at de resterende tre observationer ikke i sig selv kan have betydning for dataforvanskning eller datatab, og at de vil være afhjulpel inden udgangen af 2024, samt at straffesagens aktører fremadrettet vil kunne orientere sig i et udarbejdet offentligt notat vedrørende AMS, der indeholder oplysninger om systemets potentielle usikkerheder, mulige fejlkilder og heraf afledte opmærksomhedspunkter i forhold til anvendelsen af data fra AMS som bevis i straffesager. Notatet har endvidere været sendt i høring blandt straffesagens aktører. I forlængelse heraf har Rigsadvokaten noteret sig, at udrejsecentrenes indkvarteringsoperatører fremadrettet forpligtes til at dokumentere konkrete observationer, som kan have betydning for vurderingen af, om en kontrolforpligtelse er overholdt, således at disse observationer kan indgå i straffesagens bevisgrundlag.

På den baggrund har Rigsadvokaten pr. 22. marts 2024 besluttet at ophæve den midlertidige suspendering af AMS som bevis i straffesager. Det indebærer bl.a., at anklagemyndigheden vil genoptage behandlingen af de straffesager, som har afventet udlændingemyndighedernes undersøgelse af systemet.”

Justitsministeriet har endvidere indhentet en udtalelse fra Rigspolitiet, der har oplyst følgende:

”Rigspolitiet har noteret sig, at PwC’s uvildige undersøgelse af Adgangs- og Meldepligtssystemet (AMS) viser, at selve AMS-systemet/data-loggen er funktionsdygtigt, ligesom der på online data ikke er fundet en teknisk eller systemmæssig årsag til observationer relateret til databaser eller dataforvanskning i AMS.

Rigspolitiet har endvidere noteret sig, at udlændingemyndighederne har iværksat en række tiltag for at imødekomme foreløbig 22 af de 25 observationspunkter i PwC’s undersøgelsesrapport, ligesom udlændingemyndighederne har udarbejdet et tilsynskoncept, og har implementeret diverse procedurer mv. for at kontrollere, at der ikke går data tabt i tilfælde af bl.a. tekniske nedbrud.

Rigspolitiet kan tilslutte sig, at AMS-systemet/data-loggen igen tages i brug i straffesager, da AMS ses funktionsdygtigt, ligesom rå-data fra systemet umiddelbart ses at være valide. Rigspolitiet har i den forbindelse noteret sig, at Hjemrejsestyrelsen forud for en anmeldelse af et potentielt strafbart forhold fortsat foretager den fornødne indledende sagsbehandling - herunder legalitetssikring af de registrerede AMS-data, samt supplerer de registrerede data med observationer og registreringer, der i øvrigt foreligger i sagen, og som kan understøtte sagens behandling ved domstolene.”

Udlændinge- og Integrationsministeriet og Hjemrejsestyrelsen har noteret sig bemærkningerne fra Rigsadvokaten og Rigspolitiet.

Det er således på denne baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at data fra AMS er valide og kan danne grundlag for politianmeldelse. Ministeriet har herved noteret sig, at Rigsadvokaten har besluttet at ophæve suspenderingen af AMS som bevis i straffesager, samt at udlændingemyndighederne og straffesagens aktører vil kunne inddrage oplysningerne fra PwC’s notat om anvendelse af data fra Adgangs- og Meldepligtssystemet på udrejsecentrene i behandlingen af straffesager.

Vedlagt som bilag er:

- Bilag 1: PwC’s Undersøgelse af Adgangs- og Meldepligtssystemet.
- Bilag 2: Afsnit 4.8 i PwC’s Undersøgelse af Adgangs- og Meldepligtssystemet.

- Bilag 3: PwC's notat om anvendelse af data fra Adgangs- og Meldeplichtssystemet på udrejsecentre i straffesager.