

4. februar 2021
J.nr.: 2020-050981 / PZA/MPR

POLITIOMRÅDET

Postadresse:
Polititorvet 14
1780 København V

Besøgsadresser:
Ejby Industrivej 125
2600 Glostrup

Telefon: 33 14 88 88
Web: www.politi.dk

Orientering om utilsigtet sletning af indrejseforbud i SIS II

1. Indledning

Den 21. september 2020 konstaterede Rigspolitiet ved en tilfældighed, at en række indrejseforbud ved en fejl var blevet slettet i Schengeninformationssystemet (SIS II). Fejlen blev opdaget af en sagsbehandler i Rigspolitiet, der - i forbindelse med overlevering af sine arbejdsopgaver til en anden sagsbehandler - udarbejdede en status på en række sager, hvor en udlænding var meddelt et administrativt indrejseforbud i Schengenområdet for bestandigt. Ved søgning i politiets søgesystem POLKON, der blandt andet søger i SIS II og Kriminalregisteret (KR), konstaterede sagsbehandleren, at der i fire tilfælde ikke, som forventet, fremkom et hit fra SIS II om et indrejseforbud i Schengenområdet, men alene blev vist et hit fra KR som følge af et nationalt indrejseforbud.

Der blev straks igangsat en undersøgelse, og samme dag blev det konstateret, at de fire indrejseforbud var blevet slettet i SIS II, da de ikke var blevet forlænget, hvilket skulle være sket automatisk. Rigspolitiets indledende undersøgelser viste, at 260 personers indrejseforbud var blevet slettet i SIS II som følge af en teknisk fejl i perioden fra den 22. januar 2020 til den 8. juli 2020.

Rigspolitiet iværksatte straks herefter et samarbejde med Nordsjællands Politi, Udlændingecenter Nordsjælland (UCN), der sikrede, at de indrejseforbud, der var blevet utilsigtet slettet, blev oprettet i SIS II igen. Den 3. oktober 2020 var alle de indrejseforbud, der var blevet utilsigtet slettet, blevet genindberettet i SIS II.

Rigspolitiet informerede den 6. november 2020 de andre Schengenlande om den utilsigtede sletning af indrejseforbuddene ved at fremsende en liste med for- og efternavn samt fødedato på de personer, hvis indrejseforbud var blevet utilsigtet slettet.



Ved en efterfølgende manuel gennemgang af alle 260 indrejseforbud blev det konstateret, at ikke alle indrejseforbuddene for de 260 personer var blevet utilsigtet slettet som følge af den tekniske fejl. Det korrekte antal indrejseforbud, der var blevet utilsigtet slettet som følge af den tekniske fejl, var retteligt 198 og ikke 260.

2. Beskrivelse af fejlen

Rigspolitiet har konstateret, at fejlen er opstået ved, at en automatisk IT-proces på en server, der er programmeret til at foretage sammenligning mellem udvalgte nationale politisystemer og SIS II, var stoppet utilsigtet i perioden fra den 22. januar 2020 frem til den 8. juli 2020. Den automatiske IT-proces skal blandt andet igangsætte, styre og sikre, at indrejseforbud i KR forlænges i SIS II ud fra en række programmerede krav. Der var ikke etableret automatisk IT-overvågning på denne automatiserede proces, hvorfor det ikke blev opdaget, at processen var stoppet.

Når IT-processen fungerer, og der er grundlag for forlængelse af indrejseforbuddet, sker forlængelsen automatisk mindst to uger før, der ellers skal ske sletning i SIS II. Hvis denne IT-proces stoppes, vil der ske sletning af indrejseforbuddene i SIS II på udløbsdatoen, fordi der ikke er sket forlængelse.

Ved gennemgang af logninger for perioden fra den 1. januar 2018 til den 21. januar 2020 er der ingen indikationer på, at der tidligere har været et tilsvarende problem. Perioden fra den 1. januar 2018 til den 21. januar 2020 er valgt for at sikre et solidt sammenligningsgrundlag med tidligere logninger.

Rigspolitiet har også gennemgået logninger med henblik på at undersøge, hvilken fejl der var tale om. Logningerne viser, at der er sket en ikke nærmere defineret driftsforstyrrelse, der i loggen er beskrevet som en uventet hændelse den 22. januar 2020. Den uventede hændelse har stoppet den førnævnte automatiske IT-proces, som sørger for, at den automatiske forlængelse finder sted.

Det har således ikke været muligt at konstatere, hvorfor den automatiske IT-proces ikke har fungeret i perioden fra den 22. januar 2020 til den 8. juli 2020.

Det kan endvidere ikke fastlægges med sikkerhed, hvorfor IT-processen igen har fungeret fra den 8. juli 2020, men det skyldes formentlig, at der er sket en genstart af den server, hvorpå IT-processen er installeret.

Det skal bemærkes, at den automatiske forlængelsesproces kun benyttes i forhold til indrejseforbud, hvorfor et tilsvarende problem ikke vil opstå i forhold til andre SIS II indberetninger, da disse forlænges manuelt.

Ved Rigspolitiets efterfølgende gennemgang af de 260 indrejseforbud blev det konstateret, at 62 af indrejseforbuddene ikke var blevet utilsigtet slettet som følge af den tekniske fejl. De 62 indrejseforbud var oprindeligt regnet med i Rigspolitiets indledende undersøgelse af 23. september 2020, selvom ingen af de 62 indrejseforbud efterfølgende viste sig at være utilsigtet slettet som følge af IT-fejlen.

Ved gennemgangen af de 62 indrejseforbud blev det konstateret, at de fordelte sig på tre forskellige kategorier.

I den første kategori, der omfatter 36 indrejseforbud, viste den supplerende gennemgang, at de ikke har været slettet og således har været aktive i hele perioden fra den 22. januar 2020 til den 8. juli 2020.

I den anden kategori, der omfatter 14 indrejseforbud, viste den supplerende gennemgang, at indrejseforbuddene var blevet slettet i SIS II i perioden fra den 16-23. september 2020. Sletningen i SIS II var korrekt, idet datoerne for sletningerne var i overensstemmelse med slettedatoerne for indrejseforbuddene i KR. Det bemærkes, at disse indrejseforbud ikke blev genoprettet i SIS II ved Rigspolitiets og UCN's gennemgang i september – oktober 2020.

I den tredje kategori, der omfatter 12 indrejseforbud, viste den supplerende gennemgang, at disse indrejseforbud var slettet ved en manuel fejl.

I 11 ud af de 12 indrejseforbud havde udlændingen tidligere haft et indrejseforbud, der var udløbet, og som på korrekt vis var blevet automatisk slettet i både

KR og SIS II. Efterfølgende var udlændingen blevet pålagt et nyt indrejseforbud, men da det nye indrejseforbud blev indberettet i KR, blev der foretaget en forlængelse af det tidligere indrejseforbud i KR i stedet for at indberette et nyt indrejseforbud i KR. Denne procedure medførte, at der ikke skete oprettelse af det nye indrejseforbud i SIS II, idet SIS II betragtede det som det tidligere indrejseforbud, der fortsat skulle være slettet i SIS II, og derfor afviste oprettelsen i SIS II.

For det ene af de 12 indrejseforbud har Rigspolitiet foretaget en manuel sletning i SIS II via SIRENE-systemet. Sletningen i SIS II var korrekt, da den blev foretaget på baggrund af en anmodning om sletning fra Udlændingestyrelsen, men sletningen skulle retteligt have været foretaget af UCN via KR.

Antallet af indrejseforbud, der er blevet utilsigtet slettet som følge af den tekniske fejl, er således 198. Herudover har Rigspolitiets supplerende gennemgang vist, at der er 11 indrejseforbud, der ikke var korrekt indberettet i SIS II som følge af en manuel fejl.

3. Nationale procedurer for indberetning og forlængelse af indrejseforbud

Opdatering af indrejseforbud i KR, på baggrund af en dom eller en administrativ afgørelse, foretages af UCN.

Opdatering af indrejseforbud i KR, på baggrund af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller den Europæiske Union (sanktionslister), foretages af Rigspolitiet.

I de tilfælde, hvor indrejseforbuddet også skal indberettes til SIS II, ifølge retningslinjerne beskrevet i pkt. 4 nedenfor, bliver indrejseforbuddet opdateret i KR med en særlig markering. Denne særlige markering sikrer, at relevante oplysninger om indrejseforbuddet automatisk bliver sendt til SIRENE-systemet, hvorfra der kan ske fremsendelse til SIS II. Inden fremsendelse af indberetningen til SIS II kvalitetssikrer Rigspolitiet indberetningen, hvorefter der tilknyttes foto og fingeraftryk, hvis dette er tilgængeligt.

De personer, som er blevet udvist ved dom, er i forbindelse med deres udsendelse af Danmark blevet gjort bekendt med omfanget af indrejseforbuddet, herunder at det omfatter indrejse og ophold i hele Schengenområdet.

De personer, som er blevet meddelt indrejseforbud som følge af en administrativ afgørelse om indrejseforbud truffet af udlændingemyndighederne, er i selve afgørelsen blevet orienteret om omfanget af indrejseforbuddet, herunder at det omfatter indrejse og ophold i hele Schengenområdet. Ved administrative indrejseforbud kan forkyndelsen være sket ved hjælp af E-boks, hvis den pågældende person ikke har befundet sig i Danmark, da afgørelsen blev truffet.

Udlændingen er i disse tilfælde således blevet gjort bekendt med indrejseforbuddets omfang, uanset om indrejseforbuddet er meddelt ved dom eller ved en administrativ afgørelse.

Ifølge artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (SIS II forordningen) må indrejseforbud opbevares i SIS II i en periode på op til tre år. Hvis indrejseforbuddet skal opbevares i SIS II i en længere periode end tre år er medlemsstaterne forpligtet til at vurdere behovet for opretholdelsen af indrejseforbuddet.

Fire måneder før et indrejseforbud slettes i SIS II, sender SIS II automatisk et forvarsel til SIRENE-systemet.

De sletteforvarsler, der omhandler indrejseforbud som UCN har indberettet, sender Rigspolitiet til UCN, som vurderer, om indrejseforbuddet skal forlænges i SIS II, og registrerer dette på sagen i politiets sagsstyringssystem (POLSAS). Der er fra Rigspolitiets side implementeret en funktion i SIRENE-systemet, der skal sørge for automatisk forlængelse af indrejseforbuddet i SIS II efter de tre år, med mindre UCN's vurdering fører til, at indberetningen skal slettes, hvilket i så fald sker manuelt i KR ved UCN's foranstaltning.

Indrejseforbud, der er udstedt på baggrund af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller den Europæiske Union (sanktionslister), og som Rigspolitiet indberetter i SIS II forlænges manuelt af Rigspolitiet i KR, og dermed samtidig i SIS II, såfremt Rigspolitiet modtager besked fra FN eller EU om, at indrejseforbuddet skal forlænges.

4. National- og EU-retlig indberetningspligt til SIS II

Forpligtigelsen til at indberette uønskede udlændinge til SIS II er fastsat i henholdsvis national lovgivning og EU-lovgivning.

En tredjelandstatsborger, der ikke er statsborger i et Schengen- eller EU-land, kan blive meddelt et indrejseforbud ved dom eller ved en administrativ afgørelse, der er truffet af udlændingemyndighederne. Forpligtigelsen til at indberette disse indrejseforbud til SIS II er alene fastsat i udlændingelovens § 58 g. Der følger således ikke en sådan forpligtelse efter SIS II forordningen, som i artikel 24 alene henviser til, at der skal ske indberetning af oplysninger om tredjelandstatsborgere på baggrund af nationale indberetninger, som er baseret på afgørelser truffet af nationale myndigheder eller domstole på baggrund af national lovgivning.

De 198 utilsigtede slettede indrejseforbud, samt tre af de 11 indrejseforbud, der ikke er var blevet oprettet i SIS II som følge af en manuel fejl i forbindelse med indberetningsproceduren i KR, er meddelt på baggrund af en dom eller en administrativ afgørelse, hvorfor forpligtigelsen til at indberette til SIS II alene var fastsat i udlændingelovens § 58 g.

Ifølge artikel 26 i SIS II forordningen gælder der derimod en EU-retlig forpligtigelse til at indberette oplysninger om tredjelandstatsborgere, som er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller den Europæiske Union (sanktionslister).

Ansvar for at indberette ovennævnte oplysninger om disse personer i SIS II er aftalt mellem medlemsstaterne således, at den medlemsstat, som har formand-

skabet på det tidspunkt hvor en retsakt blev vedtaget eller en person blev optaget på listen, er ansvarlig for at indberette den pågældende til SIS II samt vedligeholde indberetningen.

For så vidt angår de resterende otte ud af de 11 indrejseforbud, der ikke var blevet oprettet/forlænget i SIS II, som følge af en manuel fejl i forbindelse med indberetningsproceduren i KR, var der ifølge artikel 26 i SIS II forordningen, en EU-retlig forpligtelse til at indberette indrejseforbuddene til SIS II og Danmark var, ifølge ovennævnte aftale, ansvarlig for indberetning og vedligeholdelse af disse otte indrejseforbud.

5. Undersøgelse af konsekvenserne ved den utilsigtede sletning af de 198 indrejseforbud

Længden på den periode, imellem den 22. januar 2020 og den 3. oktober 2020, hvor de enkelte indrejseforbud har været slettet i SIS II, vil være forskellig. Det skyldes, at udløbsdatoen i SIS II afhænger af, hvornår indrejseforbuddet blev indberettet i SIS II. Den utilsigtede sletning kan derfor, for nogle af de 198 indrejseforbud, være sket umiddelbart efter den 22. januar 2020, og for andre indrejseforbud umiddelbart inden den 8. juli 2020. For så vidt angår de 11 indrejseforbud, hvor der er sket en manuel fejl i indberetningsproceduren, henvises til pkt. 6 nedenfor.

Personer med et indrejseforbud i Schengenområdet skal som udgangspunkt afvises ved de ydre Schengengrænser. Såfremt en af de 198 personer har forsøgt at indrejse i et af de andre Schengenlande end Danmark fra den 22. januar 2020 og frem til den 3. oktober 2020, har indrejseforbuddet ikke være synligt for grænsekontrollanten, hvis indrejsen er forsøgt efter, sletningen er sket i SIS II.

Rigspolitiet har derfor undersøgt om nogle af de 198 personer var registreret med et Schengenindrejseforbud fra et af de andre Schengenlande i perioden fra den 22. januar til den 3. oktober. Undersøgelsen viste, at minimum 18 af de 198 personer var registreret i SIS II med et Schengenindrejseforbud indberettet af et andet Schengenland.

Antallet 18 er angivet som et minimum, idet Rigspolitiets undersøgelse blev foretaget primo november 2020 ved hjælp af opslag i SIS II databasen. Da det kun er muligt at se aktive indrejseforbud i SIS II, og der således kan være sket sletning af indrejseforbud for nogle af de resterende 180 personer i perioden fra 3. oktober til undersøgelsestidspunktet, kan det ikke afvises, at der har været yderligere aktive indrejseforbud, for nogen af de 180 personer, i perioden fra den 22. januar til 3. oktober. Der kan derimod ikke være færre, idet oprettelsen i SIS II på de 18 indrejseforbud alle var sket før den 22. januar 2020, og fortsat var aktive på undersøgelsestidspunktet primo november 2020.

Såfremt en af de 198 personer har forsøgt at indrejse i Danmark i perioden, hvor indrejseforbuddet var slettet i SIS II, har indrejseforbuddet i hele perioden fortsat været synligt i KR for grænsekontrollanten. Såfremt politiet, enten i forbindelse med grænsekontrol eller anden politikontrol inde i landet, har kontrolleret den pågældendes rejselegitimation ved hjælp af søgning i POLKON eller Politiets Søgeapp, vil der således være fremkommet et hit som følge af registreringen af indrejseforbuddet i KR. Der vil derfor som udgangspunkt være sket afvisning eller udvisning.

Rigspolitiet har foretaget opslag i politiets IT-systemer af de 198 personer, og ifølge politiets sagsstyringssystem (POLSAS) er ingen af de 198 personer registreret som antruffet i Danmark i perioden fra den 22. januar 2020 til den 3. oktober 2020 – hverken i forbindelse med forsøg på indrejse på grænsen eller ved kontroller inde i landet.

Ved gennemgangen af de 198 indrejseforbud har Rigspolitiet endvidere konstateret, at 153 ud af de 198 personer er visumpligtige tredjelandstatsborgere, der ikke har kunnet indrejse i Schengenområdet uden et visum eller en opholdstilladelse. Der er således i alt 45 personer, der ikke er visumpligtige. Af denne gruppe er 29 personer dog visumpligtige, såfremt de ikke har et biometrisk nationalitetspas.

Gennemgangen viste også at indrejseforbuddene for de 45 personer, der ikke er visumpligtige, er meddelt på baggrund af dom. Ingen af de 45 personer er dømt for kriminalitet i relation til statens sikkerhed, terrorisme, eller fremmedkrigere.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har foretaget opslag i udlændingemyndighedernes registre, og undersøgelsen viser, at ingen af de 198 personer har fået udstedt et visum eller en opholdstilladelse fra 22. januar 2020 til 3. oktober 2020.

Yderligere kan Rigspolitiet oplyse, at minimum fem ud af de 45 personer, der ikke er visumpligtige, har været indberettet i SIS II med et indrejseforbud af et andet Schengenland i hele perioden fra den 22. januar 2020 til 3. oktober 2020, hvorfor de heller ikke har kunnet indrejse i Schengenområdet i denne periode. Det bemærkes, at de fem personer er en delmængde af de 18 personer, der er nævnt ovenfor, som værende indberettet i SIS II med et indrejseforbud af et andet Schengenland i perioden fra den 22. januar 2020 til 3. oktober 2020.

Som følge af ovenstående undersøgelser kan det således konstateres, at kun 40 ud af de 198 personer reelt har haft mulighed for at indrejse i et af de andre Schengenlande i den del af perioden fra den 22. januar til den 3. oktober 2020, hvor deres indrejseforbud har været slettet, idet de resterende 158 personer enten har været visumpligtige tredjelandstatsborgere, der ikke har opnået visum eller opholdstilladelse, eller har været indberettet som uønsket i Schengen i SIS II af et andet Schengenland.

Det bemærkes endvidere, at der foruden den almindelige midlertidige grænsekontrol ved Danmarks ydre grænser også fra den 14. marts 2020 har været etableret grænsekontrol ved alle Danmarks indre Schengengrænser som følge af COVID-19-pandemien. Antallet af rejsende har i perioden fra marts 2020 endvidere været markant lavere end normalt som følge af COVID-19-pandemien og de deraf følgende indrejserestriktioner i lande over hele verden samt det begrænsede antal åbne flyruter.

Det skal yderligere tilføjes, at de 198 personer ikke er blevet gjort bekendt med, at deres indrejseforbud var blevet slettet i SIS II, hvorfor de ikke har haft kendskab til, at de kunne indrejse i et andet Schengenland end Danmark uden at blive afvist.

Risikoen for at nogle af de 40 personer, der ikke er visumpligtige og ikke har været indberettet som uønsket i SIS II fra et andet land, er indrejst i Danmark eller i Schengenområdet i perioden fra den 22. januar til 3. oktober 2020, vurderes således som værende yderst begrænset.

6. Undersøgelse af konsekvenserne ved fejlen i den manuelle indberetningsprocedure for 11 af indrejseforbuddene

I forhold til de 11 indrejseforbud, der tilhører den tredje kategori nævnt under pkt. 2, kan det oplyses, at alle 11 personer er visumpligtige. Som det fremgår, har udlændingemyndighederne konstateret, at ingen af de 260 personer, der var med på den indledende liste, har fået udstedt visum til Schengenområdet. Det kan derfor også udelukkes, at disse 11 personer har fået udstedt et visum. Derudover har alle 11 personer været registreret med et indrejseforbud i KR, og minimum to af de 11 personer har været registreret i SIS II med et Schengenindrejseforbud indberettet af et andet Schengenland.

Ingen af de 11 personer har derfor haft mulighed for at indrejse i Schengenområdet i perioden fra 22. januar 2020 til 3. oktober 2020.

7. Nye tiltag

En automatisk IT-overvågning af forlængelsesprocessen er udviklet og implementeret, men endelig verifikation udestår, hvilket forventes gennemført primo 2021. Indtil dette er sket, er der fra den 23. september 2020 etableret manuel overvågning på forlængelsesprocessen.

Overvågningen skal sikre, at den automatiske forlængelse af indrejseforbuddene gennemføres som planlagt. Såfremt der måtte opstå uregelmæssigheder, vil den automatiske forlængelsesproces blive igangsat manuelt.

Den automatiske forlængelsesproces finder sted ugentligt, hvor den manuelle overvågning også foretages. Den manuelle overvågning består i, at en IT-medarbejder kontrollerer en log, der viser, om der har været fejl i processen, eller om den er igangsat og fuldført korrekt. Da forlængelsesprocessen sker mindst to uger før, indberetningen vil blive slettet i SIS II, er der mulighed for at rette eventuelle fejl inden indberetningen slettes, da forlængelsesprocessen som nævnt kan igangsættes manuelt.

Med etableringen af den automatiske IT-overvågning af forlængelsesprocessen, er det Rigspolitiets vurdering, at risikoen for, at der fremadrettet kan opstå en lignende fejl i den automatiske forlængelsesproces, er yderst begrænset.

I forhold til de 11 indrejseforbud, der er nævnt ovenfor under pkt. 6, har Rigspolitiet indskærpet den korrekte manuelle indberetningsprocedure i KR over for det personale, der foretager disse indberetninger. Personalet er vejledt om, at der altid skal oprettes et nyt indrejseforbud i KR i stedet for at forlænge et indrejseforbud, der allerede er udløbet i KR.

I forhold til det ene indrejseforbud, der er nævnt særskilt i 2. afsnit på side 4 har Rigspolitiet indskærpet proceduren for den manuelle sletteprocedure for indrejseforbud, der skal slettes manuelt i SIS II før den oprindelige udløbsdato i SIS II, over for det personale, der foretager disse indberetninger. Personalet er informeret om, at i de tilfælde, hvor indberetningen i SIS II er foretaget af UCN via KR, skal sletningen i SIS II også ske af UCN via KR. Personalet er ligeledes informeret om, at i de tilfælde, hvor indberetningen er foretaget af Rigspolitiet via KR, skal sletningen også foretages af Rigspolitiet via KR.

Rigspolitiet orienterede den 4. februar 2021 de andre Schengenlande om, at efterfølgende undersøgelser har vist, at det korrekte antal indrejseforbud, der har været utilsigtet slettet i SIS II i perioden fra den 22. januar 2020 til den 3. oktober 2020, retteligt var 198. Af orienteringen fremgår det også, at 153 af personerne var visumpligtige og yderligere 5 personer havde et indrejseforbud fra et andet Schengenland, hvorfor det således kun er 40 personer ud af de 198 personer, der reelt har haft en mulighed for indrejse i Schengenområdet i den nævnte peri-

ode. Herudover blev de andre Schengenlande også orienteret om, at ingen af disse 40 personer er dømt for kriminalitet i relation til statens sikkerhed, terrorisme, eller fremmedkrigere.