



Nasjonalt ID-senter

Kartlegging av ID-arbeid

Del 3 Østfinnmark politidistrikt
og Utlendingsnemnda

Evalueringsprosjektet 2014

Utenriksdepartementet

Utenriksstasjoner

Utlendingsnemnda

Utlendingsdirektoratet

Politi

Oslo pd

Agder pd

Østfinnmark pd

Politiets utlendingsenhet

Prosjektets styringsgruppe:

politiinspektør Magnus Andreassen, Agder politidistrikt

politioverbetjent Inga Berit Hovda, Oslo politidistrikt

politioverbetjent Stein Kristian Hansen, Østfinnmark politidistrikt

seniorrådgiver Kristina Mørk Bjørvik, seksjon for konsulære saker, Utenriksdepartementet

fagsjef Dag Bærvahr, Asylavdelingens fagstab, Utlendingsdirektoratet

seksjonssjef Øyvind Havnevik, generell juridisk seksjon, Utlendingsnemnda

avdelingsdirektør Bjørn Olaf Pettersen, Politiets utlendingsenhet

leder Arne Isak Tveitan, Nasjonalt ID-senter.

Prosjektmedarbeidere:

rådgiver Kjersti Hammarqvist, Utlendingsnemnda

seniorrådgiver Knut Ivarson Øvregård, Nasjonalt ID-senter

prosjektkoordinator Christina Robertson, Nasjonalt ID-senter

prosjektleder Hanne Tannvik Svendsen, Nasjonalt ID-senter.

Nasjonalt ID-senter. Publisert oktober 2014.

Innholdsfortegnelse

1. Om Evalueringsprosjektet	5
1.1 Bakgrunnen for prosjektet	5
1.2 Utvalg, metode og datagrunnlag	5
1.2.1 Spørreundersøkelsene	5
1.2.2 Intervjuene	6
1.2.3 Rapportens oppbygning	7
2. Politiets og Utlendingsnemndas ID-oppgaver	8
2.1 Politiets/Østfinnmarks ID-oppgaver	8
2.2 Utlendingsnemndas ID-oppgaver	9
3. Hovedfunn	11
3.1 Østfinnmark politidistrikt	11
3.1.1 Kompetanse og opplæring	11
3.1.2 Forankring hos ledelsen	13
3.1.3 Utstyr og datasystemer	14
3.1.4 Informasjonstilgang og bistand	15
3.2 Utlendingsnemnda	17
3.2.1 Retningslinjer for ID-arbeid	18
3.2.2 Metoder for ID-fastsettelse	20
3.2.3 Bruk av begrensede tillatelser som metode for fremskaffelse av ID-dokumenter	24
3.2.4 Utlendingsnemndas vurdering av ID-arbeidet i andre etater i utlendingsforvaltningen	25
3.2.5 Rapportering om falsk identitet/falske dokumenter	28
3.2.6 Samhandling med etater utenfor utlendingsforvaltningen	29
4. Anbefalinger og kommentarer	30
Kilder	32
Vedlegg	33

1. Om Evalueringsprosjektet

1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Å ha en identitet i det norske samfunnet gir en rekke rettigheter og plikter. Usikre eller falske identiteter i Norge kan utgjøre en fare mot samfunnssikkerheten på flere områder. Det øker risikoen for svindel av velferdsytelser, ulovlig arbeid og hvitvasking, og kan øke faren for terrorisme. Ved å gjøre utlendingsforvaltningen bedre rustet til å vurdere og fastsette identitet vil vi gjøre det vanskeligere å operere med flere identiteter. At vedkommende er den han eller hun opplyser å være, vil gi økt trygghet for offentlig forvaltning. Å fastsette og vurdere en persons identitet er imidlertid ikke bare utlendingsforvaltningens ansvar, men et nasjonalt ansvar.

I Nasjonalt ID-senters instruks står det at vi skal evaluere dagens ID-arbeid og kompetanse i utlendingsforvaltningen og foreslå forbedringer både hos andre etater og i egen organisasjon. Dette er grunnlaget for Evalueringsprosjektet.

Vi skal vise arbeidet som gjøres i den enkelte etat og samhandlingen mellom etatene. Vi skal evaluere identitetsarbeidet som gjøres i dag og anbefale tiltak for å bedre og effektivisere arbeidet.

Vi skal også foreslå organisering av fremtidig evaluering av arbeidet med identitet.

Vi fokuserer på følgende etater i utlendingsforvaltningen: Utenriksdepartementet (UD) ved utenriksstasjonene, Utlendingsnemnda (UNE), Utlendingsdirektoratet (UDI), Politiets utlendingsenhet (PU) og politidistriktene. Disse prioriteres fordi de vurderer ID i enkeltsaker og har ansvar for ID-fastsettelse.

Vi skal levere tre delrapporter og en sluttrapport. I Del 1, som ble offentliggjort i november 2013, var det utenriksstasjonene og politiet, representert ved politidistriktene Oslo og Agder, som ble evaluert. I Del 2 ble Utlendingsdirektoratet og

Politiets utlendingsenhet evaluert, delrapporten ble offentliggjort i mai 2014. I denne delen, Del 3, evalueres Utlendingsnemnda og Østfinnmark politidistrikt. Østfinnmark er valgt blant annet på grunn av beliggenheten og oppgavene som tilligger distriktet. Distriktet har Norges eneste Schengen-landegrense og har oppgaver knyttet til grenseboerbevis og territoriekontroll på flyplasser og i havneområder.

Identitets- og dokumentarbeid (ID-arbeid)

Med ID-arbeid menes i denne rapporten det arbeid aktørene utfører når de skal undersøke, registrere eller fastsette identiteten til en utlending.

En sluttrapport med oppsummering av delrapportene og forslag til hvordan ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen kan utføres på en mer hensiktsmessig måte skal ferdigstilles innen utgangen av 2014.

1.2 Utvalg, metode og datagrunnlag

1.2.1. Spørreundersøkelsene

I februar 2014 sendte vi spørreundersøkelser til Østfinnmark politidistrikt og Utlendingsnemnda. Spørsmålene var basert på:

- eksisterende regelverk, instruks, rundskriv og lignende
- aktørenes roller og ansvar i ID-arbeidet
- hvilke oppgaver førstelinjen har
- vurdering av ID-arbeidet i andre etater i utlendingsforvaltningen
- sakstypene etatene har ansvaret for
- intern organisering
- samhandlingen mellom etatene
- kompetanse og behov for opplæring
- informasjon om teknisk utstyr i politiet
- resultatene fra *Del 1 og 2 i Kartlegging av ID-arbeid*

Spørreundersøkelsene var anonyme.

På enkelte spørsmål i undersøkelsene har det vært mulig å krysse av for flere svar. Det har også på noen spørsmål vært mulig å komme med kommentarer. Dette har respondentene benyttet seg av, og gitt mange gode innspill.

Østfinnmark politidistrikt

Utvalget av respondenter var basert på en vurdering fra Østfinnmarks styringsgrupperepresentant. Personene ble valgt ut slik at de mest sentrale regionene og stasjonene var representert. Dette omfatter Tana lensmannskontor, Vadsø politistasjon, Båtsfjord politistasjon, Kirkenes politistasjon og Storskog grenseovergangssted. Påtale fikk også tilsendt spørreundersøkelsen.

Østfinnmark politidistrikt:

Østfinnmark politidistrikt omfatter 10 kommuner med et folketall på ca. 30 000 personer. Administrasjonen er lokalisert i Kirkenes. Distriktet har en 196 km lang landegrense mot Russland, og dette er Norges eneste Schengen-yttergrense. I tillegg omfatter distriktet en 390 km lang grense mot Finland.

Distriktet er delt i tre regioner:

- Sør-Varanger
- Nord-Varanger
- Midt-Finnmark

Faglige oppgaver i politidistriktet:

I den østlige delen av politidistriktet, som grenser mot Russland, ligger Storskog grensekontrollsted. Dette er et internasjonalt grenseovergangssted og eneste norske landegrense til et land som ikke er medlem i Schengen. Inn- og utreisekontroll er derfor en viktig arbeidsoppgave, både i form av utlendingskontroll og avdekking av grenseoverskridende kriminalitet. Et godt samarbeid med russiske og finske myndigheter er viktig.

Distriktet driver årlig opplæring av rundt 400 grensesoldater fra Garnisonen i Sør-Varanger som driver grenseovervåking. Distriktet har også havner hvor internasjonalt eide fartøy legger til og hvor det foretas inn- og utreisekontroll. Ved Kirkenes lufthavn er det trafikk både fra Schengen-land og land utenfor Schengen. Flytrafikken fra utenfor Schengen krever at det gjennomføres grensekontroll på flyplassen. Grensestedet Storskog har ansvaret for ordningen med Grenseboerbevis som ble innført i mai 2012.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 114 personer, hvorav 43 stykker svarte. Ca. 38 prosent svarte på undersøkelsen.

Svarprosenten var såpass lav at en innvending mot fremstillingen av hovedfunnene kan være at det ikke er et representativt utvalg som har besvart undersøkelsen. Svarene fra spørreundersøkelsen skiller seg imidlertid ikke nevneverdig ut fra funnene i delrapport 1, som blant annet omhandler politidistriktene Agder og Oslo. Funnene i spørreundersøkelsen til Østfinnmark ble dessuten bekreftet under intervjuene i distriktet.

Utlendingsnemnda

I Utlendingsnemnda mottok alle saksbehandlere og seksjonssjefer i oppholdsavdelingen og de to asylavdelingene, samt nemndlederne spørreundersøkelsen.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 269 personer der 162 svarte. Disse kom fra forskjellige seksjoner i Utlendingsnemnda og representerte alle sakstyper og verdensdeler. Svarprosenten var på ca. 60.

1.2.2. Intervjuene

Spørsmålene til etatene var hovedsakelig basert på resultatene fra spørreundersøkelsen. For Østfinnmarks del har vi også basert oss på funnene i delrapport 1, som omhandler ID-arbeidet i politidistriktene Agder og Oslo.

Spørsmålene til begge etater dreide seg spesielt om:

- kjennskap til regelverket
- intern organisering av ID-arbeidet
- samhandling mellom etatene
- vurdering av ID-arbeidet i andre etater i utlendingsforvaltningen
- kompetanseheving og -behov
- synspunkt på ID-utfordringene i dagens samfunn

Østfinnmark politidistrikt

Vi intervjuet ledere og grensekontrollører ved Storskog grensekontrollsted.

Ved Kirkenes politistasjon intervjuet vi operativt politipersonell, ansatte med påtalefunksjon og sivile saksbehandlere ved utlendingskontoret.

Ved Vadsø politistasjon intervjuet vi ledere, operativt politipersonell og sivile saksbehandlere ved utlendingskontoret.

Det ble gjort 6 intervjuer av til sammen 10 personer.

Intervjuene var hovedsakelig gruppeintervjuer. Lederne ble intervjuet hver for seg.

Utlendingsnemnda

Saksbehandlere og seksjonssjefer fra oppholds- og asylseksjonene ble valgt ut til intervjuene slik at:

- alle sakstyper var representert
- alle verdensdeler var representert
- både land som anses å være «dokumentsamfunn» og land der man i liten grad har (etterprøvbare) dokumenter var representert

I tillegg til saksbehandlere, seksjonssjefer og nemndledere intervjuet vi personer fra fagavdelingen. Disse er ikke direkte involvert i saksbehandling eller ID-vurderinger, men har et mer generelt ansvar for ID-arbeid.

Alle intervjuene foregikk i form av gruppeintervjuer. Gruppene var satt sammen av personer med tilnærmet like arbeidsoppgaver.

Totalt intervjuet vi 34 personer: 7 personer fra fagavdelingen, 9 saksbehandlere fra asylseksjonene, 6 saksbehandlere fra oppholdsseksjonene, 4 seksjonssjefer for asyl- og oppholdsseksjonene og 8 nemndledere.

1.2.3. Rapportens oppbygning

Kapittel 2 gir en oversikt over hvilke ID-oppgaver politiet og Utlendingsnemnda har.

Kapittel 3 gir en oversikt over hovedfunnene etter spørreundersøkelsene og intervjuene.

I kapittel 4 følger våre anbefalinger og kommentarer.

Utlendingsnemnda

Utlendingsnemnda er et domstolliknende forvaltningsorgan for behandling av klager på avslag gitt av Utlendingsdirektoratet etter utlendingsloven og statsborgerloven.

Utlendingsnemnda er administrativt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet kan ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelser i enkeltsaker, unntatt i saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Styring må skje gjennom lov og forskrift.

Saker som ikke inneholder vesentlige tvilsspørsmål, kan etter loven avgjøres av en nemndleder etter forberedelse av sekretariatet eller av sekretariatet. Sekretariatet er kun gitt avgjørelsesmyndighet i kurante saker. Sakene behandles alltid av minst to personer.

Alle saker som inneholder vesentlige tvilsspørsmål, blir avgjort i nemndmøte. Vedtak i nemndmøte fattes av tre personer, en nemndleder sammen med to nemndmedlemmer, som er lekfolk.

Saker med store samfunnsmessige eller økonomiske konsekvenser og saker på områder der det er tendenser til ulik praksis kan også avgjøres i stornemnd. I stornemndbehandling deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer. Avgjørelser i stornemnd har presedensvirkning for etterfølgende likeartede saker i Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda.

Organisering

Utlendingsnemnda har:

- ca. 360 ansatte
- ca. 30 nemndledere
- mer enn 300 nemndmedlemmer. Den ene halvparten oppnevnes etter forslag fra humanitære organisasjoner, den andre etter forslag fra Justis- og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund
- et juridisk sekretariat som fra 1.september 2014 er inndelt i en asyl- og en oppholdsavdeling. Asylavdelingen har syv seksjoner, inndelt etter geografiske områder. Oppholdsavdelingen har fire seksjoner, inndelt etter sakstyper
- en fagavdeling som blant annet har ansvaret for generelle juridiske spørsmål og fagsystemene

2. Politiets og Utlendingsnemndas ID-oppgaver

Mange etater i offentlig forvaltning har et ansvar for å kontrollere en utlendings identitet. Disse skal i tillegg samarbeide med andre offentlige etater om ID-arbeidet. Kontrollen som gjennomføres og avgjørelser som blir tatt i én offentlig etat, har ofte betydning for andre etater. Det er viktig at de som søker om oppholdstillatelse i Norge får et korrekt vedtak, slik at de får de ytelser, rettigheter og plikter de skal ha. De som får avslag, skal returnere innen fristen som blir satt eller returneres med tvang hvis ikke fristen overholdes. Gode samarbeidsrutiner og god informasjonsflyt er viktig for å oppnå dette.

Et godt ID-arbeid har i tillegg betydning for kriminalitetsbekjempelse, ved at kriminelle blir hindret i å operere med flere identiteter eller falsk identitet.

ID-arbeid, både i førstelinjen og senere i saksgangen, krever kompetanse. God opplæring, kunnskap og erfaring i alle ledd er viktig. Noen store utfordringer innen ID-arbeid er:

- manglende dokumentasjon av egen identitet
- manglende medvirkning til avklaring av egen identitet
- falske og forfalskede dokumenter
- bruk av andre personers dokumenter (imposter)
- lav etterprøvbarehet (notoritet) på dokumenter

I tillegg til god kompetanse hos de som jobber med identitet, kreves god organisering av arbeidet, gode arbeidsrutiner, praktiske og oppdaterte retningslinjer, gode IKT-verktøy og gode rutiner for samarbeid med andre aktører.

Dette kapittelet gir en oversikt over de viktigste arbeidsoppgavene politiet og Utlendingsnemnda har innen identitet og dokumenter.

2.1 Politiets/Østfinnmarks ID-oppgaver

Politiet har et samfunnsoppdrag i å forebygge og bekjempe kriminalitet. Det er viktig at norske

myndigheter kjenner identiteten til personer som bor og oppholder seg i Norge. Sikker identifisering er derfor en viktig oppgave for norske myndigheter, herunder politiet.

Politiets oppgave er blant annet å kontrollere en utlendings oppholdsstatus og få bekreftet hvem personen er, herunder hvilken identitet utlendingen har i hjemlandet og eventuelt i andre land.

Gjennom Schengen-samarbeidet har Norge også et forpliktende internasjonalt ansvar for å unngå at utlendinger med usikker identitet eller ulovlig opphold oppholder seg i Schengen-området.

Politiets ansvar for å avklare identiteten til utlendinger utøves ved grensekontroll, generell utlendingskontroll på territoriet, i forbindelse med saksbehandling av ulike typer saker etter utlendingsloven, ved uttransportering og ved etterforskning av straffesaker.

Politiet skal ha et fokus på utlendingskontroll (Politidirektoratet, 2014). I dette ligger at ID-arbeid prioriteres. Utlendingskontroll bør ikke kun utøves som en forvaltningskontroll, men innarbeides i den totale virksomhet som politiet utfører for å bekjempe kriminalitet.

Politidistriktene har som hovedregel saksansvaret for identifisering av utlendinger i alle andre saker enn de som gjelder søknad om beskyttelse. Det er Politiets utlendingsenhet som har ansvaret for asylsaker.

Politiet har også et generelt ansvar for å avklare om utlendinger har lovlig opphold i Norge og avklare identiteten til den det gjelder. Politiet skal dessuten undersøke om det foreligger grunnlag for bort- eller utvisning fra Norge. Politidistriktene skal også bistå Politets utlendingsenhet med ID-arbeid i saker med utlendinger som skal uttransporteres og som ikke etterkommer pålegg om å forlate Norge frivillig. Ved uttransporteringer gjøres et særlig omfattende arbeid med ID-fastsettelse.

Politiet har videre et ansvar for dokumentundersøkelser av ID-dokumenter. Østfinnmark politidistrikt har ingen egen dokumentgransker, men Storskog grensekontrollsted har en person som har fått særlig opplæring i dokumentundersøkelser. Er det dokumenter man i distriktet er usikker på, søker de bistand både fra Gardermoen politistasjon, Kripos, Politiets utlendingsenhet og Nasjonalt ID-senter.

Hvis politiet er usikre på en persons identitet etter en alminnelig utlendingskontroll, eller hos personer politiet kommer i kontakt med i andre sammenhenger, kan vedkommende innbringes og signaleres. Etter *utlendingsforskriften* (2009 § 18-1 andre ledd bokstav a) skal det tas foto og fingeravtrykk av en utlending med usikker identitet.

Publikumshenvendelser er en annen viktig del av politiets arbeid med ID-vurderinger. Politiet er daglig i kontakt med et utall personer, norske og utlendinger, via skranken. Gjennom denne kontakten må skrankepersonalet forholde seg til dokumenter fra hele verden og vurdere om de er ekte eller ikke.

Østfinnmark politidistrikt har Norges eneste Schengen-yttergrense, som er mot Russland. Inn- og utreisekontroll er derfor en viktig del av arbeidsoppgavene, både i form av utlendingskontroll og avdekking av grenseoverskridende kriminalitet. Distriktet har havner hvor utenlandske farty legger til, med inn- og utreisekontroll. Ved Kirkenes lufthavn er det også trafikk fra land utenfor Schengen som krever inn- og utreisekontroll. Grensestedet Storskog har også ansvaret for ordningen med Grenseboerbevis som ble innført i mai 2012.

Totalt antall grensepasseringer på Storskog:

2012: 252 055 2013: 320 042

Antall passeringer med grenseboerbevis:

2012: norske 11 730 russiske 6326
2013: norske 35 798 russiske 21 807

2.2 Utlendingsnemndas ID-oppgaver

Utlendingsnemnda behandler klager på vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet. De fleste klagesakene er saker der Utlendingsdirektoratet har avslått søknaden om opphold eller statsborgerskap i Norge.

Dersom Utlendingsdirektoratet avslår en sak med begrunnelsen at identiteten ikke er dokumentert eller sannsynliggjort, skal dette framgå av vedtaket. Utlendingsdirektoratet anser det imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til utlendingens identitet dersom dette ikke er avgjørende for utfallet av saken.

Heller ikke Utlendingsnemnda anser det nødvendig å ta stilling til klagerens identitet dersom avslaget uansett opprettholdes etter klagebehandlingen og spørsmålet om identitet ikke er avgjørende for utfallet. Årsaken til dette er hensynet til effektiv saksbehandling. Det er derfor først og fremst i saker der Utlendingsnemnda omgjør Utlendingsdirektoratets vedtak, og det innvilges en tillatelse, at Utlendingsnemnda utfører ID-undersøkelser. I 2013 omgjorde Utlendingsnemnda 10 prosent av Utlendingsdirektoratets vedtak.

Fra Utlendingsnemndas interne retningslinjer *Vurdering og registrering av identitet - følgene av at identitetsopplysninger ikke er dokumentert mv.:*

«UNE har ellers et selvstendig ansvar for å vurdere spørsmålet om utlendingens identitet i forbindelse med behandlingen av klagesaker hva enten Utlendingsdirektoratet har tatt stilling til dette eller ikke. UNE skal foreta en konkret vurdering av om lovens og forskriftens krav til dokumentasjon på identitet er oppfylt i alle saker der dette er av betydning for utfallet av saken.»

Utlendingsnemnda vurderer en klagers identitet på bakgrunn av en helhetlig vurdering, der særlig om det er framlagt ID-dokumentasjon, eller fravær av slik dokumentasjon, vil ha betydning. Den sentrale vurderingen er om identiteten utlendingen oppgir er sannsynliggjort eller ikke, herunder om den eventuelt sannsynliggjorte identiteten også er dokumentert.

For å kunne vurdere om oppgitt identitet kan legges til grunn som sannsynliggjort, må Utlendingsnemnda ha god kunnskap om

dokumentsituasjonen i landet utlendingen opplyser å være borger av, hvilke dokumenter som utstedes og dokumentenes etterprøvbarehet (notoritet).

Utlendingsnemnda skal også undersøke om utenriksstasjonene eller politiet har foretatt den nødvendige person- og dokumentkontrollen i forbindelse med søknaden om en tillatelse.

I likhet med Utlendingsdirektoratet og politiet kan Utlendingsnemnda initiere ulike undersøkelser til hjelp i arbeidet med å avklare en persons identitet. Dette kan være:

- språktest
- aldersundersøkelse
- innhente kunnskap om hjemland/hjemsted/klanskjennetegn/tradisjoner
- DNA-analyse
- sjekke opplysninger gitt av andre familiemedlemmer og kjente i Norge
- kontrollere at utlendingen ikke er registrert med annen identitet i andre sammenhenger
- sjekke at utlendingen ikke har lagt frem dokumenter på annen identitet i andre sammenhenger
- verifisere ID-opplysninger via norsk utenriksstasjon i utlendingens hjemland

Alle utlendinger har imidlertid en plikt til selv å bidra til å avklare sin identitet jf *Utlendingsloven* (2008 § 83 og § 93, jf. utlendingsforskriften § 17-7). Utlendingsnemnda må vurdere om denne medvirkningsplikten er oppfylt.

Hvordan Utlendingsnemnda konkluderer om klagerens identitet, det vil si om man anser opplysningene som sannsynliggjort eller ikke, kan få betydning for om vedkommende fyller vilkårene for en oppholdsstillatelse i Norge. Det vil også få betydning for senere søknader om f.eks. statsborgerskap eller reisedokument.

Utlendingsnemnda fattet 22 575 vedtak i 2013, en økning fra 18 754 i 2012. Av disse ble 879 vedtak (4 prosent) fattet i nemndmøte, hvorav to i stornemnd.

11 186 vedtak ble fattet av nemndleder etter forberedelse av sekretariatet (50 prosent), og 10 510 vedtak ble fattet i sekretariatet (46 prosent). Tidligere avslag ble endret i 2 290 av sakene (10 prosent).

3. Hovedfunn

3.1 Østfinnmark politidistrikt

ID-arbeidet i Østfinnmark politidistrikt må ses i lys av politidistriktets arbeidsoppgaver.

Østfinnmark politidistrikt har ansvaret for Norges eneste Schengen-yttergrense på land. Polititjenestemenn og grensekontrollører bemanner Storskog grenseovergangssted mellom Norge og Russland.

Årlig anløper et betydelig antall fartøy fra tredjeland ulike Schengen-havner i distriktet. De fleste anløpene er russiske fiskefartøy til Kirkenes. Ved ankomst og avreise av fartøy foretas inn- og utreisekontroll.

I tillegg har politidistriktet noe passasjertrafikk fra tredjeland ved Kirkenes lufthavn. Dette krever inn- og utreisekontroll.

ID-arbeidet i politidistriktet preges også av at Nord-Norges største asylmottak ligger i Vadsø. Mottaket har plass til 275 personer og er til enhver tid bebodd med mennesker fra 15-20 land. I tillegg er det flere bosatte flyktninger i distriktet, spesielt i Vadsø kommune.

«Østfinnmark er et politidistrikt hvor samfunnet har en større oversikt over hvem som oppholder seg der. Det er med andre ord vanskelig å gjemme seg her.»

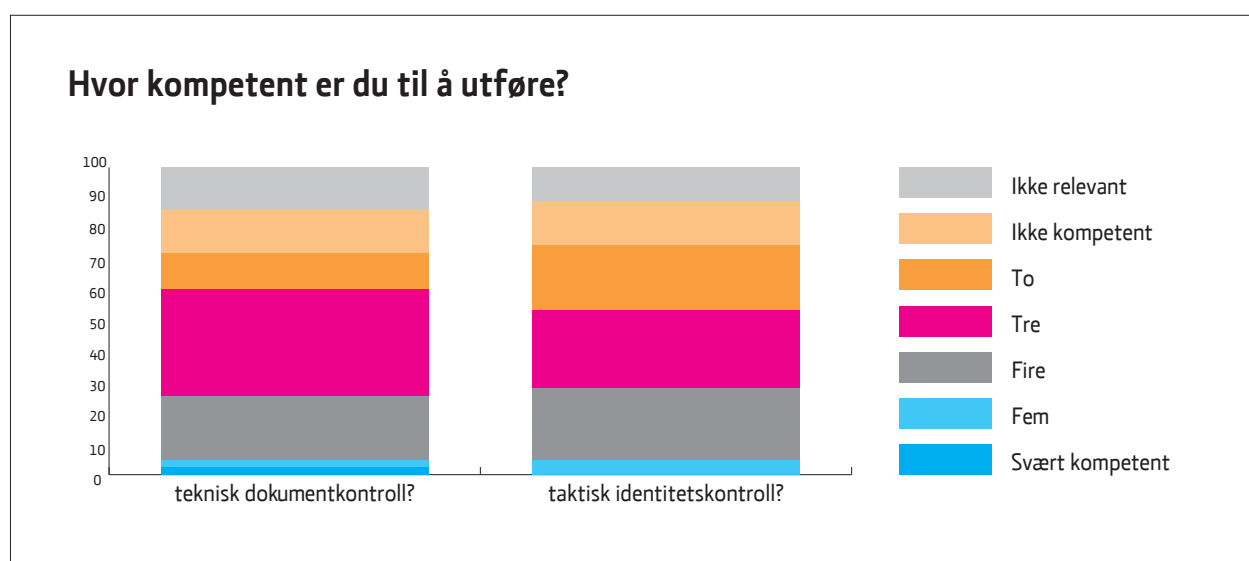
Sitat fra intervju

Funnene etter spørreundersøkelsen og intervjuene kan samles i fire hovedpunkter:

- kompetanse og opplæring
- ledelsesforankring
- utstyr
- informasjonstilgang og bistand

3.1.1. Kompetanse og opplæring

I intervjuene var det flere som mente at det var stor variasjon i kompetansen på ID-arbeid i politidistriktet. Det ble uttalt at kompetansenivået og fokuset på identitetsfastsettelse er lavere jo lenger unna grensen til Russland man befinner seg. Unntaket var Vadsø, hvor de var opptatt av dette fordi de hadde et stort asylmottak og mange bosatte utlendinger i kommunen.



Figur 1

Ca. 30 prosent av de som svarte på spørreundersøkelsen svarte at de var lite eller ikke kompetent til å gjennomføre en teknisk dokument- eller taktisk identitetskontroll som vist i figur 1.

«Man slår seg gjerne til ro med at det som står i id-dokumentet er fakta.»

Sitat fra intervju

Mange av informantene opplyste at de ikke føler seg kompetente i situasjoner der det er mistanke om falske dokumenter. I slike situasjoner pleier de å spørre kolleger i politidistriktet til råds.

«Vi tar kanskje mye for god fisk. Det er vel en høy terskel før mistanke slår ut. Dersom det leveres dokumenter som ser ok ut, forutsetter vi stort sett at folk er de de gir seg ut for. Det er ikke alle ID-dokumenter vi vet hvordan skal se ut.»

Sitat fra spørreundersøkelsen

Storskog grenseovergang ble trukket frem som et kompetansesenter på ID-spørsmål som blir benyttet av hele politidistriktet.

«De som sitter på største delen av kompetansen er de på Storskog.»

Sitat fra intervju

Storskog grensekontrollsted kontrollerer ca. 1 600-1 800 russiske statsborgere per måned, og det er derfor hovedsakelig russiske dokumenter man har erfaring med på Storskog.

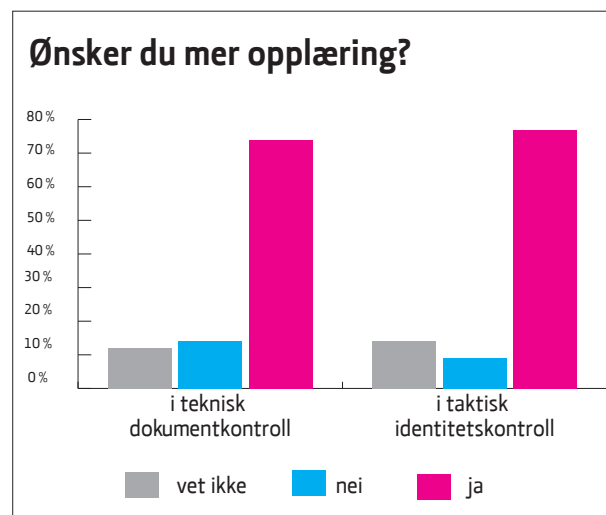
Grensekontrollørene på Storskog opplyste at på grunn av språkproblemer er det vanskelig å utføre taktisk ID-kontroll. For å kunne kommunisere bedre ved grensepassering har flere grensekontrollører begynt på russisk språkkurs.

De ansatte på Storskog bruker ofte Gardermoen politistasjon dersom de har behov for hjelp med ID-dokumenter. De opplever det imidlertid som utfordrende at Gardermoen politistasjon stenger kl. 16.00 på hverdager og at man ikke får tak i dokumentgranskere i helgen.

Også de ansatte ved politistasjonen i Vadsø opplyste at det er vanskelig å få sjekket dokumenter i helgene. Dersom de som er ute og patruljerer mistenker at ID-dokumenter er falske, må de vente til mandag med å undersøke dokumentene i passleseren og bestrålingsmaskinen de har på politistasjonen. Begrunnelsen for dette er at det kun er de som arbeider på utlendingsseksjonen som har fått opplæring i å bruke dem.

Noen mente at det også er forskjell på kompetansen blant eldre og yngre polititjenestemenn i distriktet. De yngre har oftere erfaring fra Storskog, og de er mer bevisste på at ID-dokumenter kan være falske. I Vadsø har noen ytret ønske om en hospitantordning på Storskog for andre i politidistriktet.

Flere av de som ble intervjuet opplevde at opplæring og oppdateringer på området ikke er prioritert i distriktet. Som det fremgår av figur 2, var det 77 prosent som i spørreundersøkelsen opplyste at de ønsker seg mer opplæring i identitetskontroll. 73 prosent ville også ha mer opplæring i dokumentkontroll.



Figur 2

Det meste av opplæringen i politidistriktet foregår internt, ved hjelp av personer som har spesiell interesse for saksområdet, har kunnskap i bruk av systemer og god kjennskap til regelverket. Tilegnelse av kunnskap er ofte overlatt til den enkelte, men det blir ikke satt av tilstrekkelig med tid til dette. Det er derfor vanskelig å holde seg oppdatert på endringer i lover, regler og rutiner.

«Jeg føler at jeg surfer på nettet hvis jeg gjør e-læring på nett i arbeidstiden.»

Sitat fra spørreundersøkelsen

«Opplæring er den største utfordringen. Da jeg begynte i etaten så fikk jeg beskjed om at Norge ikke har noen form for dokumentopplæring. Opplæringen foregår internt.»

Sitat fra intervju

Det opplyses også at opplæring av operativt personell i dokumentkontroll må konkurrere med andre oppgaver. Som eksempel besluttet Politidirektoratet etter *Politianalysen* (2013) at operativt personell skal ha flere antall timer med skytetrening per år.

Særlig Storskog grensekontrollsted opplever at de har mange arbeidsoppgaver. De har ansvar for grensepasseringen til og fra Russland, kontroll av sjømenn i Kirkenes havn og kontroll av passasjerer fra fly fra utenfor Schengen. Videre har de ansvar for kontroll av grenseboerordningen. I tillegg til faste grensekontrollører, blir polititjenestemenn fra Kirkenes politistasjon beordret for en kortere eller lengere periode til grensestasjonen. Storskog grensekontrollsted har også ansvar for å hjelpe til med opplæringen av soldater ved Garnisonen i Sør-Varanger, og i perioder bistå med overvåkningen av Schengen-områdets yttergrense.

Storskog gjennomførte i 2013 en særskilt innsats med opplæring for hele politidistriktet i dokumentkontroll og grensebeboerbevis.

Nylig ble det opprettet en dokumentgranskerfunksjon i 50 prosent stilling ved Storskog. Den som innehar funksjonen skal, i tillegg til å være dokumentgransker i andrelinje, bistå med opplæring, vedlikeholde

rutiner og være oppdatert på fagområdet. Dokumentgranskeren har fått opplæring i Finland.

Bakgrunnen for denne etableringen er merknader i Schengen-evalueringen av Norge i 2011, der det ble påpekt at Storskog grensekontrollsted ikke hadde andrelinje dokumentgranskerkompetanse. Medlemslandene i Schengen-samarbeidet skal i henhold til *Schengen Border Code* (2006) kunne gjennomføre en andrelinje-granskning av reisedokumenter ved kontroll på Schengen-yttergrense.

I tillegg har Østfinnmark politidistrikt en Schengen-kontakt som jobber på Storskog grensekontrollsted. Det å ha en Schengen-kontakt er en oppgave som er pålagt alle politidistrikt. Kontakten skal videreformidle informasjon og endringer i Schengen-regelverket i sitt distrikt. Ikke alle vi intervjuet var kjent med hvem som hadde rollen som Schengen-kontakt i distriktet.

Politidistriktet har også hatt en egen Schengen-instruktør, som skulle ha som oppgave å holde opplæring om Schengen-regelverket. Vedkommende har nå andre arbeidsoppgaver. Det er derfor Schengen-kontakten som ivaretar instruktør oppgavene om Schengen-regelverket ved Storskog.

3.1.2. Forankring hos ledelsen

I intervjuene ble det uttalt at dersom ID-arbeidet i distriktet skal løftes, må det komme et initiativ fra ledelsen. Flere mente at det er lite fokus på dette saksområdet fra ledelsen i politidistriktet. Samtidig ble det uttalt at det også er behov for et større nasjonalt fokus på ID-utfordringer og

Grenseboerbevis

Fra 2012 kan bosatte i Sør-Varanger og i Russland nær den norske grensen søke grenseboerbevis. Det gir rett å passere den norsk-russiske grensen uten ytterligere visum.

Personer som har vært fastboende i minst 3 år i områder som ligger mindre enn 30 km fra riksgrensen kan søke om grenseboerbevis. Avtalen gjelder omlag 9000 personer bosatt i Sør-Varanger, og 45 000 på russisk side av grensen. Innehaverne kan oppholde seg inntil 15 dager i grenseområdet i den andre staten. Søkeren behøver ikke være russisk eller norsk borger. Grenseboerbeviset gir ikke rett til å arbeide i Norge.



at det ikke er så lett for ledelsen i Østfinnmark politidistrikt å fokusere på ID-arbeid dersom det ikke kommer signaler om dette fra sentralt hold.

Fra ledernes side ble det uttalt at det kan oppleves som utfordrende å få opp interessen og engasjementet for ID-arbeid i deler av politistyrken når utfordringene i distriktet i liten grad knytter seg til utlendinger eller vurdering av identitet. Det er mange oppgaver som skal løses, og lederne må til enhver tid vurdere om ressursene brukes riktig.

«Det kan til tider være vanskelig å finne balansen mellom å få tjenesten til å gå og tid nok til opplæring.»

Sitat fra intervju

De som arbeider ved utlendingskontoret i Vadsø opplyste at de har stort fokus på kontroll av ID-dokumenter til EØS-borgere. Grunnen til det er at de i mai 2013 oppdaget et falskt gresk pass ved politistasjonen. Vedkommende hadde fått registreringsbevis (EØS-registrering) ved å sende inn kopi av passet sitt til Kirkenes. Etter denne hendelsen ble det satt i gang en rekke tiltak for å sikre at dette ikke skjer igjen. Det ble blant annet gjennomført opplæring i kontroll av pass og andre ID-kort til EØS-borgere. I tillegg må nå alle EØS-borgere som skal arbeide i Norge registrere seg på nett (www.udi.no) og møte opp personlig, enten i Kirkenes eller i Vadsø, og legge fram pass og arbeidskontrakt.

Ledelsen ved Storskog mente at det ikke bare er viktig å gi opplæring, men at man også må skape genuin interesse for saksområdet.

I politidistriktets eget disponeringsskriv for 2014 har politimesteren satt måltall for andrelinjekontroll av dokumenter på Storskog der minst 200 dokumenter skal kontrolleres.

«Dersom ID-arbeidet skal løftes, så må det komme et initiativ fra ledelsen.»

Sitat fra intervju

3.1.3. Utstyr og datasystemer

I Østfinnmark er det mangel på utstyr for å utføre ID-oppgavene på en god og effektiv måte. Det er også for lite kunnskap om bruk av utstyret som finnes. Igjen blir det vist til mangel på

opplæring. Videre var det en del som nevnte at utstyret er gammelt og ikke alltid fungerer.

Med utstyr menes:

- lupe
- UV-lys
- passleser
- nettbrett i bilene
- håndholdte mobile enheter
- nødvendige datasystemer

Ut fra spørreundersøkelsen framgår det at 18 prosent av respondentene ikke har god nok kunnskap om Biometra til å utføre 4-fingersøk i tjenesten. 27 prosent opplyser at de mangler kunnskap om når 4-fingersøk kan foretas, mens 2 prosent svarer at de ikke har Biometra tilgjengelig. Det er også 30 prosent som svarer at de ikke

Politiet har en rekke datasystemer som kan benyttes i ID-arbeidet. De viktigste er:

GK

I Grensekontrollsystemet registreres det registreres informasjon om politiets gjennomføring av inn- og utreisekontroll og alminnelig utlendingskontroll. GK gjør automatiske søk i DUF/NORVIS, ELYS-II og Schengen Informasjon System (SIS).

DUF

Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker. Utlendingsmyndighetenes felles saksbehandlingssystem.

NORVIS

NORVIS er utlendingsforvaltningens visumsystem og benyttes av utenriksstasjonene og Utlendingsdirektoratet for saksbehandling av visumsaker.

Eurodac

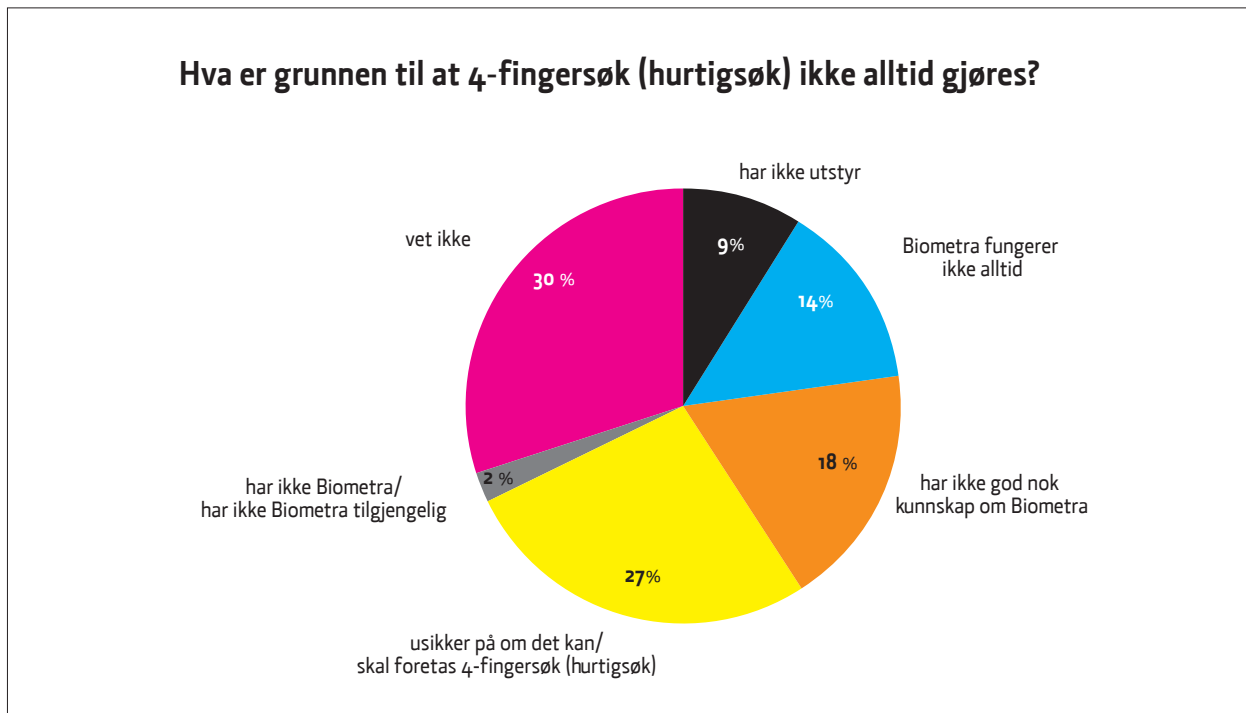
Et felles elektronisk fingeravtrykkregister over asylsøkere for EU-landene, Norge og Island, i henhold til Dublin-samarbeidet.

Biometra

Biometra (biometric data transmission) er et datasystem som politiet bruker til å oppta signalement, personfoto og fingeravtrykk for videresendelse til Kripos via politinettet.

UTSYS

Systemet dekker arbeidsprosessene til Politiets utlendingsenhet og brukes både i forbindelse med registrering av asylsøkere, opphold på utlendingsinternatet og uttransportering.



Figur 3

vet hvorfor 4-fingersøk ikke alltid utføres.

I intervjuene ble vi imidlertid opplyst om at Storskog hadde fått ny Biometra en måned tidligere, men at de foreløpig ikke hadde satt seg godt nok inn i bruken av den. Passleserne på Storskog ble beskrevet som gamle og at de fungerer dårlig. Det ble uttalt at opplæringen man får i forbindelse med introduksjon av nytt utstyr ofte er for enkel.

Ved Vadsø politistasjon opplyste de å ha fått ny passleser og en bestrålingsmaskin (Foster Freeman VSC40), for kort tid siden. Passleseren kan brukes til å undersøke dokumenter som inneholder chip. Bestrålingsmaskinen brukes på alle typer dokumenter, for å lyse med UV-lys, IR-lys og over-/underlys, samt lese den maskinlesbare linjen. Det var imidlertid bare de som var inne på stasjonen den dagen de mottok disse som hadde fått opplæring i hvordan maskinene brukes. Dette gjaldt hovedsakelig de ansatte ved utlendingsseksjonen.

Politibilene i Vadsø har ikke noe utstyr for ID-kontroll, heller ikke lys og lupe.

Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) er et sted der Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og UDI jobber sammen for at utlendinger som kommer til Norge for å jobbe skal få god veiledning og kort saksbehandlingstid på søknadene sine. Det er kontorer i Oslo, Stavanger og Kirkenes.

Ved Servicekontoret for utenlandske arbeidstakere i Kirkenes låner politiet passlesere, Keesing-document-checker, fra Skatteetaten. Politiet har ikke egen passleser ved servicekontoret.

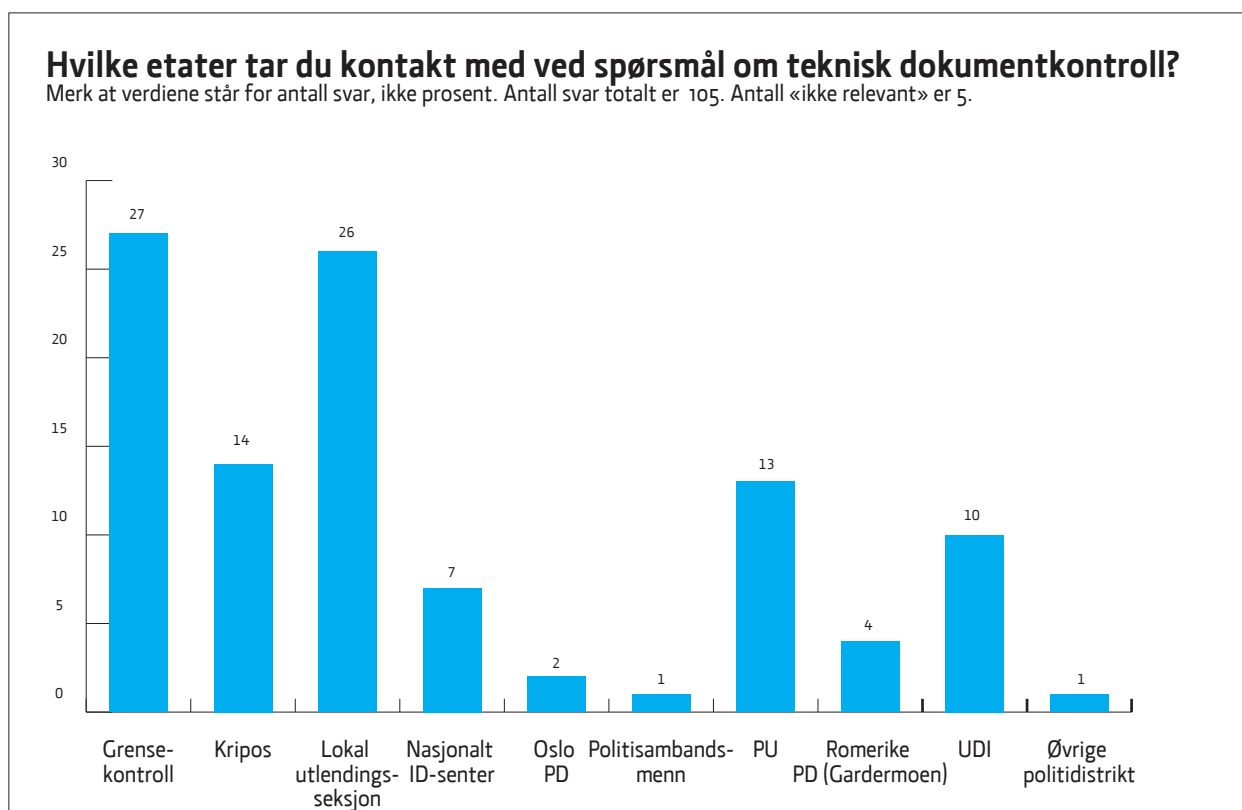
«Skatteetaten bruker passleseren hver gang en utlending skal ha skattekort, så av og til gjør nok de en grundigere kontroll enn oss.»

Sitat fra intervjuet

3.1.4. Informasjonstilgang og bistand

I tillegg til kompetansen på Storskog grensekontrollsted og de lokale utlendingsseksjonene mottar Østfinnmark politidistrikt hjelp til dokumentkontroll fra en rekke andre etater utenfor politidistriktet. Det oppfattes imidlertid som uklart hvem av aktørene som skal bistå i de forskjellige sakene. Det ble uttalt at det er forvirrende, med mange aktører, der alle har kompetanse på dokumentkontroll. Man savnet en tydeliggjøring av hvem som kan hva og gjør hva, se figur 4.

Noen mente av «utlendingstrollet har fryktelig mange hoder». Det hadde vært mer oversiktlig om noe av kompetansen hadde blitt samordnet. Det er i dag mulig å få bistand fra Politiets utlendingsenhet, Gardermoen politistasjon, Nasjonalt ID-senter og Kripas. Ansvaret kunne blitt lagt til ett stort kompetansesenter som var



Figur 4

gitt myndighet til å drive frem arbeidet på området, og som også hadde kunne være ansvarlig for generell opplæring og utdanning av dokumentgranskere.

Det er en generell oppfatning at noen henvendelser til Gardermoen kan ta lang tid å få besvart. Flere presiserer likevel at Gardermoen er behjelpelige og flinke, men det er en utfordring at de fleste sakene dukker opp etter stengt tid. Det hersker også noe usikkerhet rundt hvilken rolle Gardermoen har når det gjelder kompetanse på reisedokumenter.

Regelverket innen grense- og utlendingsforvaltningen er omfattende. En klarer ikke til enhver tid å være oppdatert på alle endringer. Det er Storskog som har ansvaret for å registrere bortvisningsvedtak fattet ved Kirkenes politistasjon inn i DUF. Ved Storskog opplyser de at dette tar nødvendig lang tid fordi DUF oppleves som gammeldags og tungvint. Det blir også trukket fram at effektivitetshensyn tilsier at Storskog bør få vedtakskompetanse i bortvisningssaker.

Videre ble det ytret et ønske om at utenriksstasjonenes saksbehandling i visumsaker bør være lettere tilgjengelig for dem som sitter ved grensestasjonen. Noen ganger er det det behov for å vite hva som er grunnlaget for visumsøknaden og hva slags vurderinger utenriksstasjonen har gjort

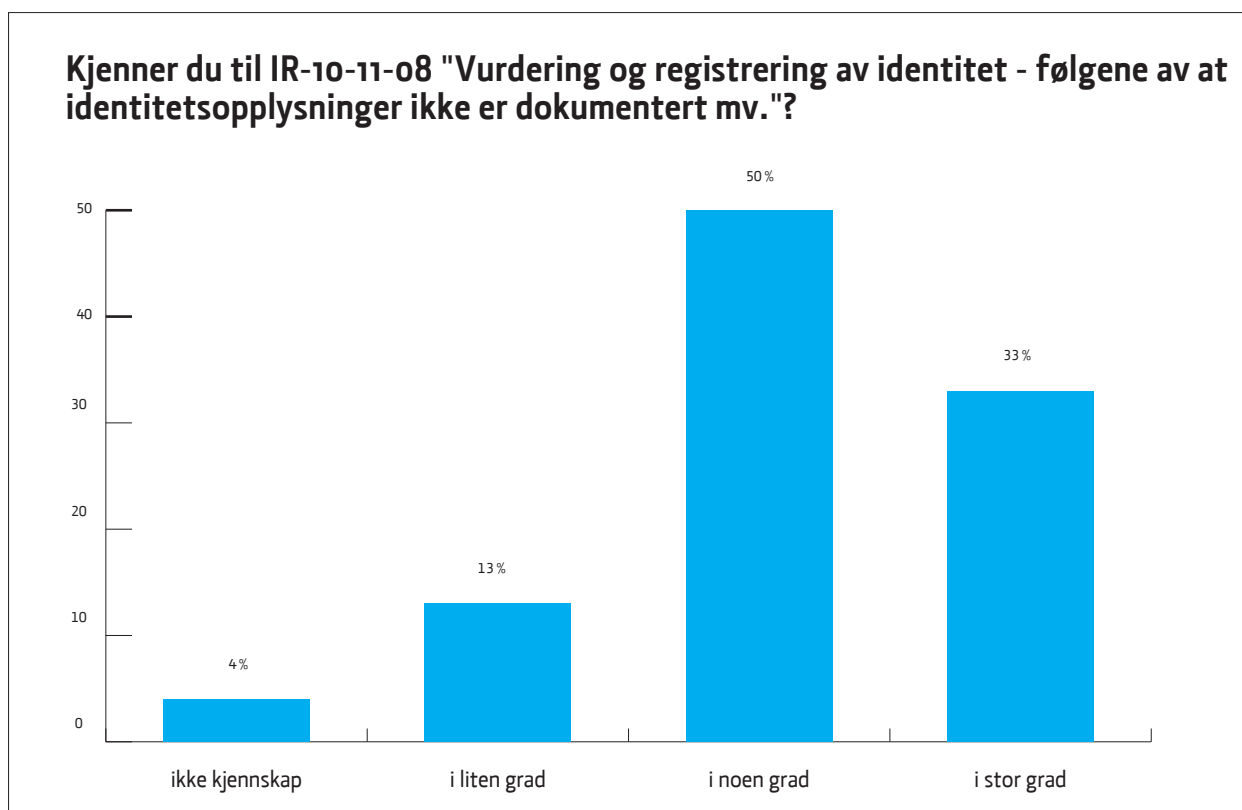
ved innvilgelsen av søknaden. Dette er viktig for bedre kontroll ved grensa.

Ansatte ved Storskog savner tilgang til utlendingsforvaltningens visumsystem, NORVIS. Lederen ved Storskog opplyste at de ikke har fått informasjon om når de vil få politiversjonen av NORVIS. Flere opplyser at de ser fram til den dagen VIS-basen er tilgjengelig for grensekontrollen.

Det var også et ønske om å få tilgang til mer av opplysningene som fremgår i asylsaker for eksempel ved å få tilgang til Politiets utlendingsenhet database UTSYS. Dersom asylsøkere opplyser til Politiets utlendingsenhet å ha blitt smuglet gjennom Storskog, er dette viktig informasjon for å kunne bli bedre og mer målrettet ved utøvelsen av grensekontroll.

«Bedre muligheter for krysskontroll kunne vært effektiviserende. Vi har sett en del som opererer med flere identiteter. Dette ser vi særlig når PU kommer for å uttransporterte, så finner de flere identitetspapirer på vedkommende, uten at vi har hatt noen mistanke om dette.»

Sitat fra intervju



Figur 5

3.2 Utlendingsnemnda

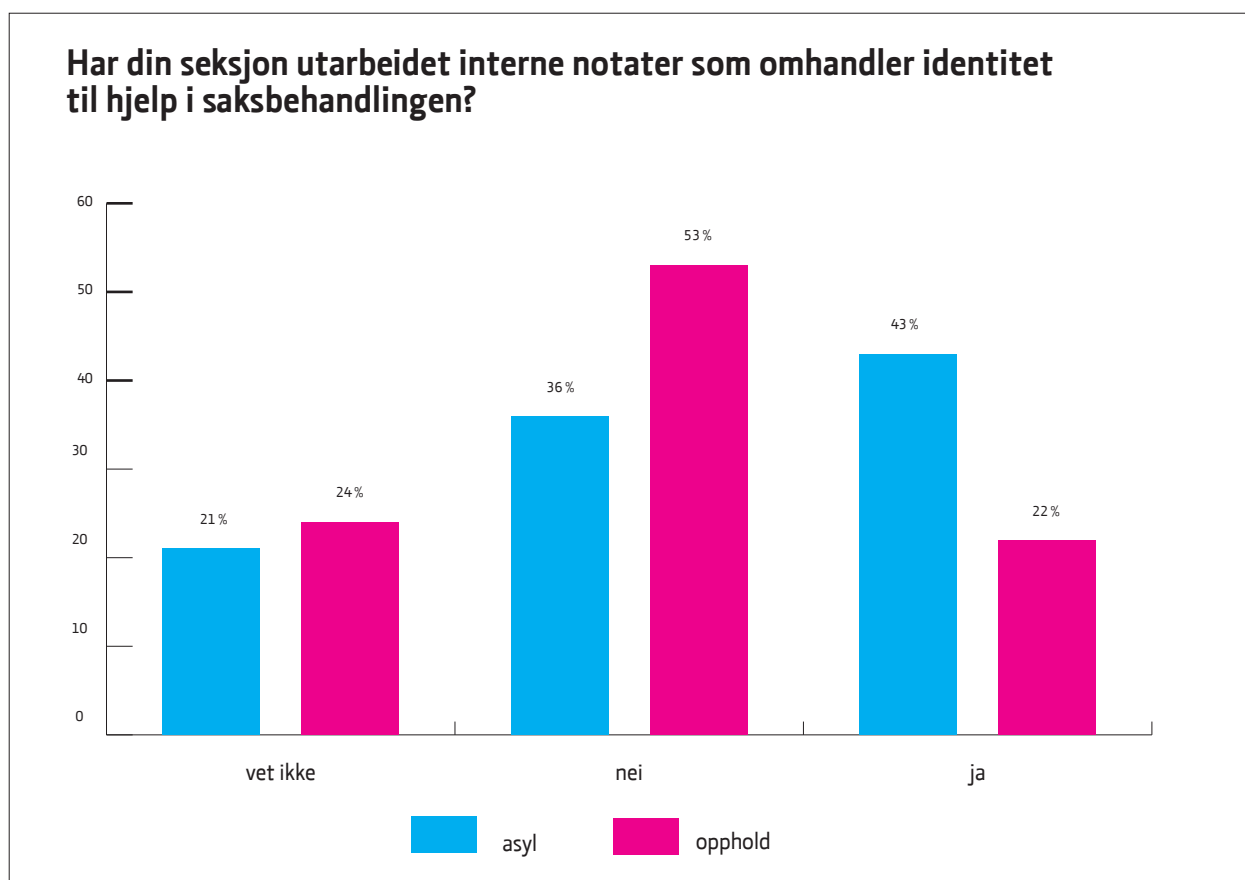
Utlendingsnemndas interne organisering har betydning for hvordan ID-arbeidet utføres. Det er saksbehandlerne som har ansvaret for å utrede ID-spørsmålet og vurdere identitet i saksforberedelsen. Nemndlederne tar endelig stilling til klagen og om oppgitt identitet kan legges til grunn. I kurante saker er det sekretariatet som har avgjørelsesmyndighet. Dersom Utlendingsdirektoratets vedtak omgjøres, skal de samtidig ta stilling til om klagerens identitetsopplysninger er sannsynliggjort og eventuelt dokumentert.

Det faglige fokuset på ID fra ledelsen og fagavdelingen innebærer blant annet å arbeide med generelle problemstillinger knyttet til identitet og bistå saksbehandlerne og nemndledere i saksbehandlingen. Seksjon for generell juridisk rådgivning bistår saksbehandlerne med generelle juridiske spørsmål og holder oversikt over praksis, for eksempel over utfallet i saker med ID-tvil. Seksjon for fagsystemer arbeider blant annet med hvordan ID-vurderinger skal registreres og synliggjøres i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Det er ingen i Utlendingsnemnda som har et formelt ansvar for generelle ID-relaterte problemstillinger.

Utlendingsnemnda har ingen ID-koordinatorer eller ID-gruppe, slik som Utlendingsdirektoratet har.

I Utlendingsnemnda holdes det jevnlig likebehandlingsmøter, der saksbehandlerne, nemndledere og personer fra fagavdelingen møtes for å diskutere faglige problemstillinger. Likebehandlingsmøtene er ikke et besluttsende organ, men har som mål å fremme likebehandling i Utlendingsnemndas saker, blant annet gjennom lik forståelse av sentrale juridiske begreper. Dette er viktig fordi nemndledere er selvstendige beslutningstakere som kan ha ulike oppfatninger om begreper og lovtolkning. Identitet har vært tema for tre likebehandlingsmøter siden 2010. Temaer for likebehandlingsmøtene har vært betydningen av ID-tvil i Utlendingsnemndas saker, hva som skal til for at identiteten anses sannsynliggjort og bruk av begrensede tillatelser.

Opplysninger som framkom av intervjuene tyder på at det er ulik oppfatning internt i Utlendingsnemnda om når man kan si at det er «tvil om identitet» i en sak. Noen brukte «tvil om identitet» om at identiteten ikke er sannsynliggjort, mens andre la vekt på at det også ved sannsynliggjort identitet foreligger en viss tvil. For en del land vil heller ikke



Figur 6

det å legge frem et ID-dokument fjerne ID-tvilen dersom dokumentene har lav etterprøvbarehet. Hva som skal til for at saksbehandlere og nemndledere oppfatter at det er «tvil om identitet», vil kunne få betydning for utfallet av sakene.

Sannsynliggjort identitet At en identitet anses for sannsynliggjort betyr at det er mer enn 50 prosent sannsynlig at identiteten som er oppgitt er riktig. Dette kalles også for allminnelig sannsynlighetsovervekt.

Tilbakemeldingene fra alle de intervjuede i Utlendingsnemnda er at det har vært et økt fokus på identitet de siste årene. Blant annet er vedtaksmalene endret slik at det har blitt obligatorisk å gjøre en vurdering av klagerens opplysninger om identitet. Dersom Utlendingsdirektoratets avslag blir opprettholdt, er det imidlertid tilstrekkelig å opplyse at man ikke har tatt stilling til klagerens identitet.

I intervjuene kom det fram at det er uenighet i Utlendingsnemnda om hvorvidt man bør bruke mer tid på ID-vurderinger også i avslagssaker. Noen tror dette ville være til hjelp for Politiets utlendingsenhet, mens

andre mener at Politiets utlendingsenhet har bedre forutsetninger for, og flere metoder å bruke for å fastsette ID enn Utlendingsnemnda.

Funnene i denne kartleggingen av ID-arbeidet i Utlendingsnemnda kan presenteres i seks hovedpunkter:

- retningslinjer for ID-arbeid
- metoder for ID-fastsettelse
- begrensede tillatelser som metode for ID-fastsettelse
- Utlendingsnemndas vurdering av ID-arbeid i andre etater
- rapportering om falsk ID
- samhandling med andre etater

3.2.1. Retningslinjer for ID-arbeid

Et omfattende regelverk regulerer ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen. Kjennskap til regelverk og retningslinjer er med på å ivareta rettssikkerheten til klagerne.

Utlendingsnemndas interne retningslinjer

Det er en forutsetning for lik praksis i Utlendingsnemnda at det finnes gode retningslinjer for

hvordan sentrale problemstillinger i sakene skal håndteres og at disse er godt kjent i organisasjonen. Utlendingsnemnda har fire interne retningslinjer (IR) som i ulik grad omhandler problemstillinger rundt vurdering av klagerens identitet.

Den mest sentrale for ID-arbeidet i Utlendingsnemnda er *Vurdering og registrering av identitet – følgene av at identitetsopplysninger ikke er dokumentert mv.*

De øvrige er:

- *Klagesaksbehandling*
- *Verifikasjoner*
- *Håndtering av ulovlige forhold i Utlendingsnemndas saker*

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at den mest sentrale interne retningslinjen for ID-arbeid er relativt godt kjent i Utlendingsnemnda. Denne tar for seg hvordan Utlendingsnemnda skal fastsette en klagers identitet dersom det fremlegges ID-dokumenter, hvilke metoder som kan benyttes dersom ID-dokumenter ikke framlegges og hvilken betydning identitetsspørsmålet har for vurderingen av en sak. Til sammen svarer over 80 prosent av respondentene i asyl- og oppholdsavdelingen og nemndlederne at de i noen grad eller i stor grad har kjennskap til denne interne retningslinjen. Det er saksbehandlerne i oppholdsavdelingen som har minst kjennskap til denne. Her svarer 36 prosent at de ikke, eller i liten grad, har kjennskap til denne interne retningslinjen. I intervjuene forklarte flere saksbehandlere i oppholdsseksjonene dette med at de opplever at de interne retningslinjene er mest rettet mot saksbehandlingen av asylsaker.

«De interne retningslinjene i Utlendingsnemnda er veldig asylrelaterte.»

Sitat fra intervju

I tillegg til de interne retningslinjene, som gjelder for hele Utlendingsnemnda, har flere av seksjonene utarbeidet egne notater om identitet til hjelp for saksbehandlingen i sine spesifikke porteføljer. Av spørreundersøkelsen går det fram at asylseksjonene i større grad enn oppholdsseksjonene har utarbeidet slike notater.

Utlendingsdirektoratets rundskriv

Utlendingsnemnda behandler klager over avslag

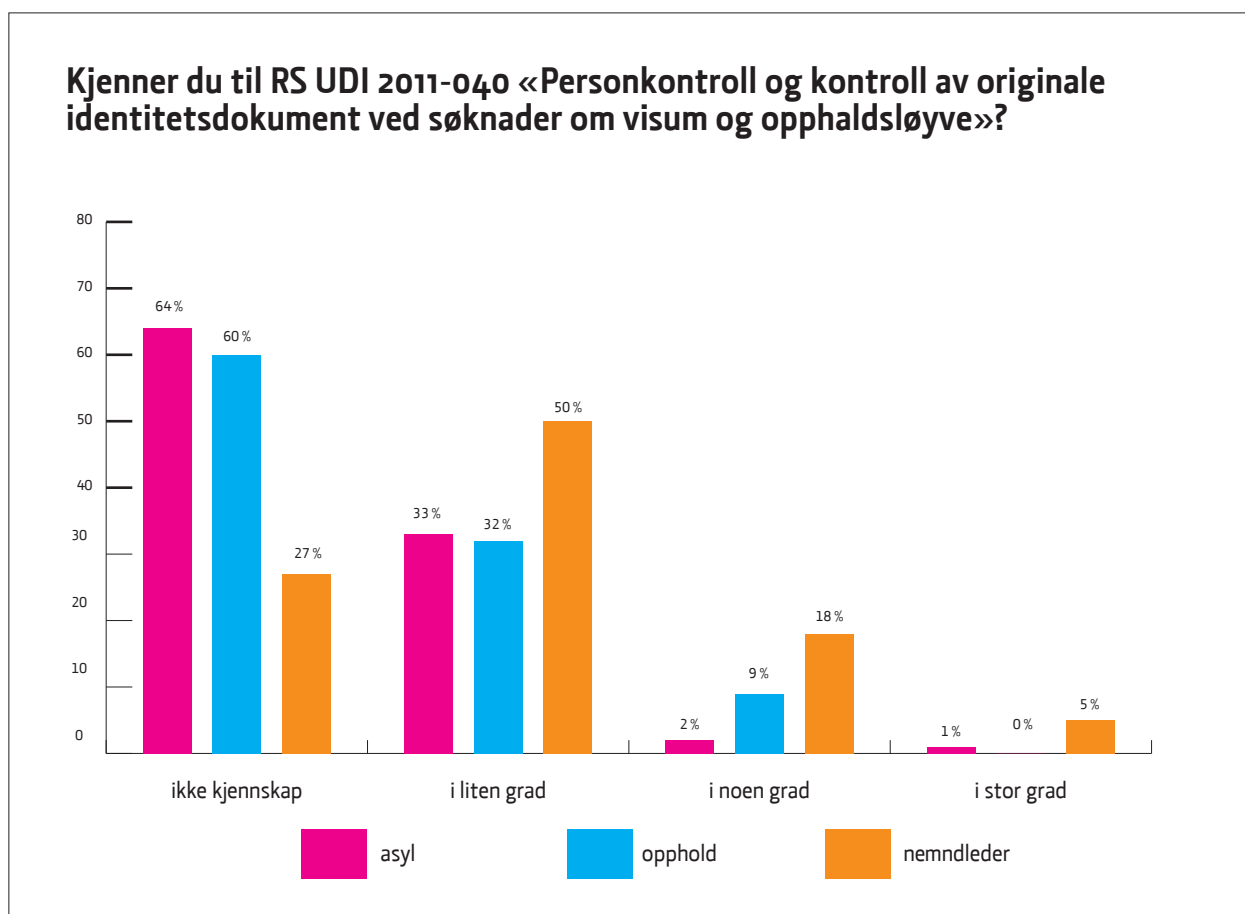
på vedtak fra Utlendingsdirektoratet. Selv om Utlendingsnemnda som uavhengig klageorgan ikke er bundet av Utlendingsdirektoratets retningslinjer, bør saksbehandlere og nemndledere i Utlendingsnemnda ha en viss kjennskap til hvilke retningslinjer som ligger til grunn for Utlendingsdirektoratets vurderinger. Ettersom Utlendingsnemnda i klagesakene også skal vurdere ID-vurderingene gjort av Utlendingsdirektoratet, er det en fordel at de kjenner til hvordan Utlendingsdirektoratet foretar vurderingene. Som det fremgår av Delrapport 2, har Utlendingsdirektoratet et eget ID-rundskriv, *RS 2012-009 Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven.*

Videre er Utlendingsdirektoratets rundskriv *RS 2011-040 Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknader om visum og oppholdsløyve* særlig sentralt for behandling av oppholdssaker. Rundskrivet gir retningslinjer for hvordan politiet og utenriksstasjonene skal kontrollere om identitetsdokumentene til søkeren er ekte (dokumentkontroll), og om søkeren er den rette innehaveren av dokumentene (personkontroll).

Utlendingsnemndas egne interne retningslinjer gir ingen lignende beskrivelse av arbeidsoppgavene til førstelinjen. Utlendingsnemnda viser derfor til Utlendingsdirektoratets rundskriv i sin *Vurdering og registrering av identitet – følgene av at identitetsopplysninger ikke er dokumentert mv* (punkt 2.2). Der framgår det at en av Utlendingsnemndas oppgaver i vurderingen av klagerens identitet er å undersøke om utenriksstasjonen/politiet har foretatt den nødvendige person- og dokumentkontrollen i forbindelse med en søknad om tillatelse.

Spørreundersøkelsen viser at kjennskapen til Utlendingsdirektoratets rundskriv om person- og dokumentkontroll var dårlig i hele Utlendingsnemnda. Blant saksbehandlere i Oppholdsavdelingen var det 90 prosent som svarte at de ikke, eller i liten grad, hadde kjennskap til dette, se figur 7.

For Utlendingsdirektoratets ID-rundskriv var det 78 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen som svarte at de hadde liten eller ingen kjennskap til dette. Heller ikke Utlendingsdirektoratets rundskriv om når det skal foretas verifisering i utlendingssaker, retningslinjer for DNA-analyser eller retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere var det noen særlig



Figur 7

kjennskap til. Jevnt over hadde nemndlerne noe bedre kjennskap til Utlendingsdirektoratets retningslinjer enn saksbehandlerne.

3.2.2. Metoder for ID-fastsettelse

Mye av arbeidet med å vurdere en utlendingsidentitet er allerede utført når saken kommer til Utlendingsnemnda for klagebehandling. En viktig oppgave for Utlendingsnemnda er å kontrollere om arbeidet gjort i tidligere instanser er tilstrekkelig for å anse klagerens identitet som sannsynliggjort eller dokumentert. Hvordan Utlendingsnemnda vurderer arbeidet som er utført av andre instanser beskrives i punkt 3.2.4.

Av effektivitetshensyn tar ikke Utlendingsdirektoratet alltid stilling til utlendingens identitet dersom søknaden avslås. Dette innebærer at Utlendingsnemnda ofte selv må foreta ID-undersøkelser. Metodene Utlendingsnemnda benytter avhenger i stor grad av om klageren har fremlagt ID-dokumenter eller ikke, og om dokumentene anses å ha tilstrekkelig etterprøvnbarhet.

ID-fastsettelse i saker med ID-dokumenter Dokumentundersøkelser

Alle pass som ikke er fremlagt/beslaglagt tidligere i asylsaken og som kommer til Utlendingsnemnda, sendes rutinemessig til Politiets utlendingsenhet. Det er seksjonen for Arkiv- og fellestjenester som mottar innsendte dokumenter, skanner disse inn i DUF og deretter oversender originaldokumentene for oppbevaring og dokumentundersøkelse hos Politiets utlendingsenhet. Dette gjelder både i saker hvor avslaget opprettholdes og saker hvor Utlendingsnemnda omgjør tidligere vedtak.

Bare 2 prosent av saksbehandlerne i oppholdsseksjonene svarer i spørreundersøkelsen at pass blir sendt til undersøkelse hos politiet med tanke på ekthet før det gis en tillatelse. 38 prosent svarer at de ikke vet om dette gjøres. Av intervjuene fremgikk det at det avhenger av sakstype hvorvidt oppholdsseksjonene sender dokumenter til undersøkelse. I familieinnvandringsaker blir dette bare unntaksvis gjort, og bare dersom det allerede foreligger tvil om identiteten. Også for arbeidstillatelser ble dokumentundersøkelser sjelden gjennomført.

«Jeg jobber med oppholdsaker der personer får tillatelse på grunnlag av et arbeidstilbud. Antar at man tenker at disse personene har mindre grunn til å gi uriktige opplysninger om identitet enn i asylsaker.»

Sitat fra spørreundersøkelsen

I statsborgerskapsaker, derimot, blir dokumentundersøkelse alltid benyttet dersom saken ligger an til å bli innvilget. Seksjonen som arbeider med statsborgerskapsaker opplyser at de ukentlig er i kontakt med dokumentgranskere ved Politiets utlendingsenhet, Kripos eller Nasjonalt ID-senter. I Utlendingsnemndas interne retningslinjer *Vurdering og registrering av identitet -følgende av at identitetsopplysninger ikke er dokumentert mv.* opplyses det at saksbehandlere og nemndledere har ansvaret for selv å gjøre enkle undersøkelser av dokumentene. De skal kontrollere at bilde, underskrift og opplysninger i et pass er i overensstemmelse med bildet av utlendingen og utlendingens opplysninger i saken. Videre må det også vurderes om «særskilte forhold gjør at det er tvil om passet er egnet til å dokumentere den oppgitte identiteten».

På spørsmål i spørreundersøkelsen om hvorvidt man anså at det som Utlendingsnemndas ansvar å kontrollere de innskannede dokumentene, svarer 75 prosent at dette i stor eller noen grad er Utlendingsnemndas ansvar. Blant de som ikke anser dette som Utlendingsnemndas ansvar er det flest asylsaksbehandlere, hvorav 28 prosent mener at de ikke eller i liten grad har dette ansvaret. I underkant av halvparten av de spurte har heller ikke fått noen opplæring i å undersøke innskannede dokumenter. Svarfordelingen var nokså lik for både oppholdsseksjonene, asylseksjonene og nemndledere.

At passene som kommer inn til Utlendingsnemnda skannes inn i det elektroniske saksbehandlingssystemet, for deretter å bli oversendt Politiets utlendingsenhet, innebærer at saksbehandlere og nemndledere sjelden ser originaldokumentene i saken. Flere omtaler dette som en svakhet som gjør det vanskeligere for Utlendingsnemnda å oppdage falske dokumenter.

Saksbehandlere i asylseksjonen som hovedsakelig jobber med saker fra Midtøsten, opplyste imidlertid at de har avtalt med seksjon for Arkiv- og fellestjenester at de skal få se alle originaldokumentene før

disse blir oversendt Politiets utlendingsenhet for dokumentundersøkelse. De sjekker da om identitetsopplysningene i dokumentet stemmer med det som er oppgitt i saken, da dette ikke vil bli avdekket av en dokumentundersøkelse. Saksbehandlerne opplyser at de undersøker dokumentene på bakgrunn av opparbeidet erfaring med dokumenter fra landene de har ansvar for og ved hjelp av ulike referansedatabaser.

Notoritetsvurderinger

Det er imidlertid ikke bare ektheten som er viktig for om Utlendingsnemnda tillegger et dokument tilstrekkelig vekt til å kunne sannsynliggjøre en klagers opplysninger om identitet. Ifølge Utlendingsnemndas interne retningslinjer vil identiteten i noen tilfeller ikke bli ansett dokumentert selv om det er framlagt pass. ID-dokumenter fra enkelte land anses å ha lav etterprøvbarehet. Det vil si at selv om dokumentet er ekte, kan innholdet i dokumentet være uriktig. Dette kan ikke avdekkes av en dokumentkontroll.

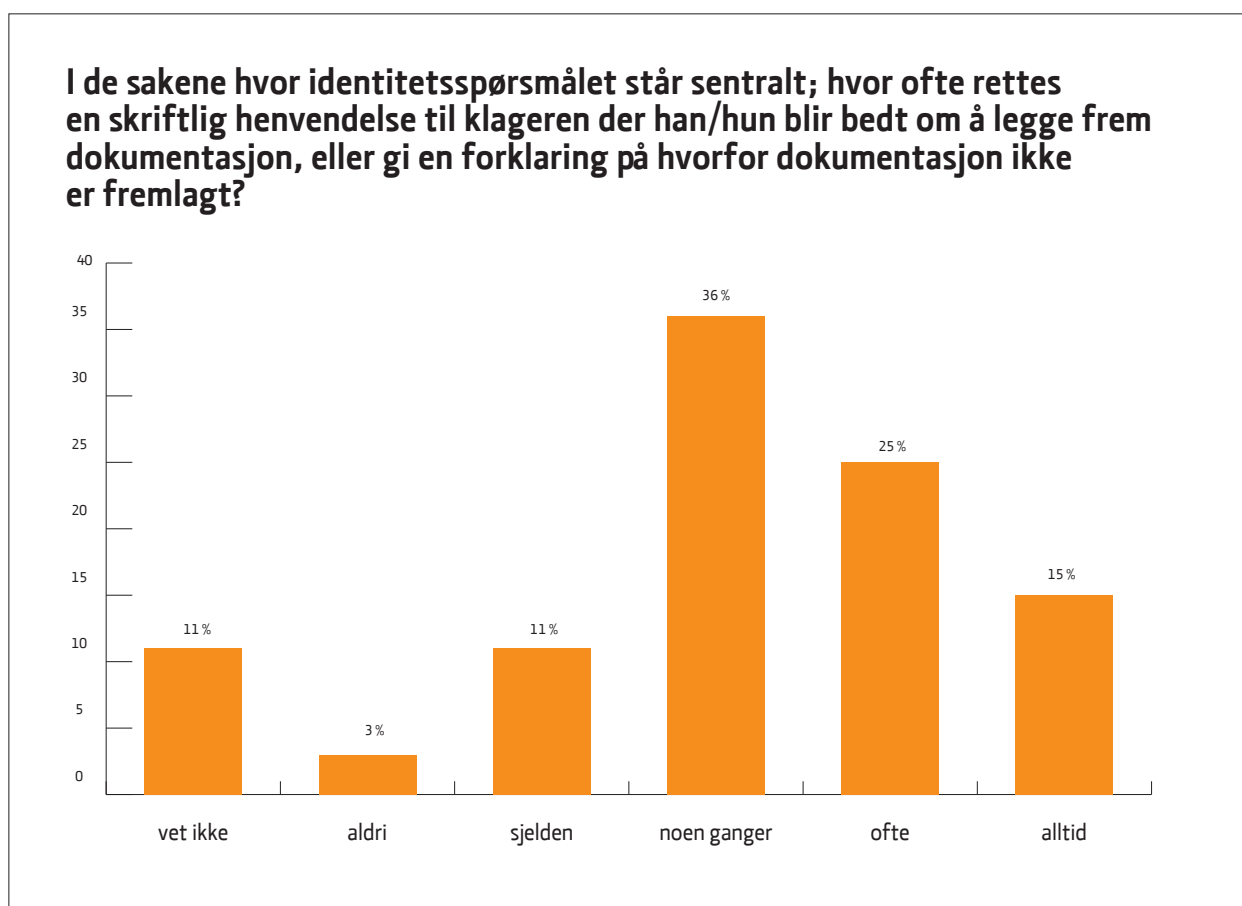
«Det er ofte ikke hensiktsmessig å sende et dokument til vurdering av ektheten. Dette sier bare noe om formularet og ikke noe om innholdet av dokumentet.»

Sitat fra spørreundersøkelsen

Saksbehandlerne vurderer etterprøvbareheten (notoriteten) av dokumenter på bakgrunn av rapporter om blant annet rutiner for utstedelse av ID-dokumenter, registrering av fødsel- og personopplysninger, utbredelse av falske dokumenter, og korrupsjonsnivå i de respektive landene.

Det er helt sentralt for vurderingene av klagernes identitet å ha god og oppdatert informasjon om dokumentsituasjonen i klagernes hjemland. Asylsaksbehandlerne og nemndlederne er omtrent like opptatt av dette. Til sammen svarer 95 prosent at denne informasjonen tillegges vekt i noen eller i stor grad.

I likhet med Utlendingsdirektoratet får Utlendingsnemnda landinformasjon gjennom bestillinger av rapporter fra Landinfo. Utlendingsnemnda drar ikke på egne informasjonsinnhentingsreiser, men saksbehandlere deltar ofte på Landinfos reiser. Oppholdsseksjonene opplyste at de i tillegg støtter seg på asylseksjonenes notoritetsvurderinger og at de har løpende dialog med asylseksjonene om dette.



Figur 8

Under intervjuene var det flere som nevnte at notoritetsvurderinger er krevende for Utlendingsnemnda, da landinformasjon stadig er i forandring. Et eksempel på dette er dokumenter fra Syria, som før borgerkrigen ble ansett å ha tilstrekkelig etterprøvbarehet. Nyere informasjon viser imidlertid at det i dag er mange falske dokumenter i omløp. På grunn av dette blir ikke syriske dokumenter utstedt etter at borgerkrigen startet, ansett å ha like god etterprøvbarehet som tidligere. Vi fikk også informasjon om at ulike seksjoner i Utlendingsnemnda har hatt ulik oppfatning om dokumenters etterprøvbarehet. Videre ble det uttalt at det er en viss fare for at Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda kan vurdere dokumenter forskjellig. Noen savner en oversikt over sentrale identitetsdokumenter fra ulike land som alle etater innenfor norske myndigheter kan forholde seg til og som sikrer at alle har en lik forståelse av dokumentenes etterprøvbarehet.

ID-fastsettelse i saker uten ID-dokumenter

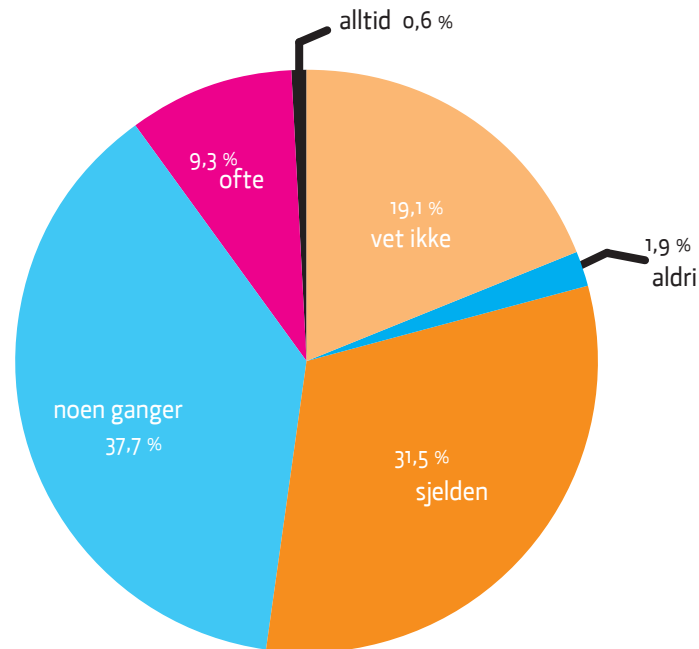
Dersom det ikke er fremlagt ID-dokumenter i en sak og ID-spørsmålet er sentralt i saken, vil 15 prosent av de som mottok spørreundersøkelsen alltid sende en skriftlig henvendelse til klageren og be om dette (se figur 8).

47 prosent opplyser at en slik henvendelse ofte eller noen ganger fører til at klageren legger fram dokumenter (se figur 9).

De som sjelden selv etterspør ID-dokumenter, begrunnet dette med at klageren allerede har fått informasjon om betydningen av å dokumentere sin identitet flere ganger i løpet av saksgangen. Både Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet skal informere klageren om dette. Mange av sakene der Utlendingsnemnda omgjør Utlendingsdirektoratets vedtak, avgjøres i nemndmøte. I innkallelingsbrevet til nemndmøter blir klageren på nytt oppfordret til å fremlegge dokumenter. Klageren har dessuten en plikt til å bidra til å avklare sin identitet.

Dersom klageren ikke framlegger ID-dokumenter når dette i utgangspunktet er mulig, bør klageren gi en forklaring på hvorfor dette ikke er fremlagt eller kan fremskaffes. Rundt 60 prosent av nemndlederne og asylsaksbehandlerne svarer at de i noen eller stor grad legger vekt på dette, mens rundt 40 prosent svarer at de legger liten eller ingen vekt på klagerens forklaring på dette spørsmålet.

I de sakene hvor det er rettet en skriftlig henvendelse til klageren med anmodning om å legge frem dokumentasjon på identitet; hvor ofte fører dette til at klageren legger frem et originalt pass eller annen form for ID-dokument som fyller vilkårene for reisedokument?



Figur 9

Videre legges det stor vekt på de opplysningene klageren selv gir om sin identitet. Til sammen svarer 90 prosent av nemndlederne og asylsaksbehandlerne at klagerens egne opplysninger om identitet i ankomstintervjuet, asylintervjuet og eventuelt i nemndmøte i noen eller i stor grad tillegges vekt. Særlig stor vekt legges det på klagernes kunnskap om det landet de oppgir å komme fra, 93 prosent vektlegger dette i noen eller i stor grad.

ID-undersøkelser

I mange saker har Utlendingsdirektoratet eller Politiets utlendingsenhet initiert ID-undersøkelser. Dette kan være språkanalyser, aldersundersøkelser, DNA-analyser eller verifiseringsrapporter. Resultatene av disse vil ligge i saken når den blir oversendt Utlendingsnemnda. Utlendingsnemnda kan også initiere slike undersøkelser selv dersom de mener det er behov for det.

Svarene i spørreundersøkelsen indikerer at både språkanalyser og aldersundersøkelser tillegges vekt i vurderingen av klagerens identitet, men at begge undersøkelsene vektlegges tyngre av nemndlederne enn av asylsaksbehandlerne.

Under intervjuene la flere saksbehandlere vekt på at kvaliteten på språkanalyser varierer fra land til land. Flere nevnte Somalia som et land der språkanalyser blir tillagt begrenset vekt. Dette ble forklart med at det ikke er gjort omfattende forskning på somalisk språk de siste 20-30 årene og at det på samme tid er skjedd store endringer i bosettingsmønsteret ved at mange etniske grupper har flyttet på seg. På bakgrunn av dette blir språkanalyser kun vektlagt som ett av flere momenter i en helhetsvurdering av klagerens identitet. Dette beskrives også i Nasjonalt ID-senters rapport *Identitetsvurderinger i Somaliasaker (2013)*.

Aldersundersøkelser kan tillegges større vekt. Det ble vist til at det i konklusjonen fra Barneklubben ved Ullevål sykehus, som gjennomfører undersøkelsen, allerede er lagt inn en feilmargin.

DNA-analyser blir i størst grad initiert av saksbehandlere i oppholdsavdelingen, og da særlig av dem som jobber med familieinnvandring. Under intervjuene var det imidlertid noen nemndledere som mente at DNA-analyser i større grad bør benyttes også i asylsaker med familier.

Samlet var det ca. 74 prosent som i spørreundersøkelsen opplyser at Utlendingsnemnda noen ganger, ofte eller alltid initierer verifiseringer av klagerens opplysninger via norske utenriksstasjoner i klagerens hjemland. I spørreundersøkelsen var det minimale forskjeller om det var personer fra asyl, opphold eller nemndledere som svarte.

«Selv om fokuset på identitet har økt etter innføring av ny utlendingslov, så har ikke metodene og verifiseringsmulighetene blitt bedre.»

Sitat fra intervju

I intervjuene kom det imidlertid fram at mange mener at verifiseringer i større grad egner seg for å undersøke opplysninger om asylgrunnlag enn opplysninger om identitet. Verifiseringer kan for eksempel brukes for å finne ut om en klager har vært medlem av et politisk parti eller en organisasjon. Det å undersøke om en oppgitt identitet eksisterer er vanskelig fordi mange land har svært mangelfulle fødsels- og personregistre. Verifiseringer må også alltid utføres på en slik måte at det ikke blir kjent for hjemlandets myndigheter at en person har søkt beskyttelse i Norge,

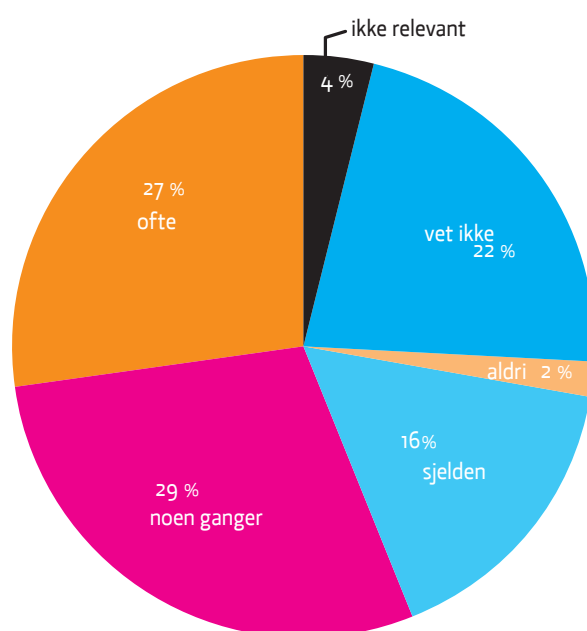
noe som kompliserer mulighetene for å verifisere personopplysninger i asylsaker. I enkelte land vil det ikke være mulig å verifisere personopplysninger fordi dette vil kunne medføre for stor risiko.

3.2.3. Bruk av begrensede tillatelser som metode for fremskaffelse av ID-dokumenter

Under intervjuene stilte vi spørsmålet om hva de intervjuede synes om bruken av midlertidige/ begrensede tillatelser i de sakene hvor det gis en tillatelse selv om det er tvil om identiteten. Av intervjuene framgår det at mange mener at Utlendingsnemnda, i saker hvor det er tvil om identitet, i alt for stor grad løser dette med å begrense oppholdstillatelsene. Dette gjøres med hjemmel i utlendingsloven § 38 femte ledd. Ifølge tall fra Utlendingsnemnda ble det satt begrensninger i 62 prosent av § 38- tillatelsene i 2013 (dvs. i 300 av totalt 485 § 38-tillatelser). I de aller fleste av disse sakene ble begrensningene gitt på bakgrunn av tvil om klagerens identitet.

Begrensningene innebærer at tillatelsene er ettårige og ikke gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familieinnvandring, men gir rett til arbeid.

Går det klart frem av førstelinjens (politiets/utenriksstasjonenes) oversendelse til UDI i saken, eller av registreringene i DUF, hvorvidt førstelinjen har foretatt person- og dokumentkontroll?



Figur 10

Begrensningene oppheves dersom utlendingen fremlegger pass og er således en metode for å få utlendinger til å framlegge dokumentasjon på sin identitet.

Noen mener at tillatelser med begrensninger blir gitt på grunn av effektivitetshensyn og at Utlendingsnemnda selv bør gjøre mer for å klarlegge klagerens identitet før en slik tillatelse innvilges. Det er også en del som mener at Utlendingsnemnda heller i større grad bør avslå disse sakene, på bakgrunn av at vilkåret om dokumentert identitet ikke er oppfylt. De mener at dette sannsynligvis vil få større effekt ved at flere da vil legge fram ID-dokumenter i omgjøringsanmodninger.

Noen oppfatter det som at Utlendingsnemnda, gjennom de begrensede tillatelsene, skyver problemene over på Utlendingsdirektoratet, som må håndtere fornyelsene. I Utlendingsnemnda har man også liten oversikt over om disse begrensningene fører til at det blir framlagt ID-dokumenter i fornyelsessaken, i og med at disse sakene sjelden kommer tilbake til Utlendingsnemnda som klagesaker. Avhengig av hvilket land man jobber med har noen saksbehandlere inntrykk av at Utlendingsdirektoratet opphever de fleste begrensningene når de får fornyelsessaken, men for andre landporteføljer er man bekymret for at det er tilnærmet umulig å få begrensningene opphevet. Dette gjelder for eksempel Somalia-saker, der klageren ikke har noen mulighet for å framskaffe etterspurt dokumentasjon. Flere mener at det bør komme mye tydeligere fram av Utlendingsnemndas vedtak hva som er forventet av klagerne for at begrensningene skal kunne oppheves.

3.2.4. Utlendingsnemndas vurdering av ID-arbeidet i andre etater i utlendingsforvaltningen

Posisjonen som siste instans i saksjeden gir Utlendingsnemnda mulighet til å se ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen i en helhet. I intervjuene framhever nesten alle informantene behovet for at arbeidet med å fastsette utlendingens identitet blir påbegynt så tidlig som mulig. Det blir uttalt at det er vanskelig og tidskrevende for Utlendingsnemnda å kartlegge klagerens identitet dersom tidligere etater har gjort lite.

Førstelinjen – utenriksstasjonene og politidistriktene

Førstelinjen i utlendingsforvaltningen er utenriksstasjonene og politidistriktene i visum-, oppholds- og statsborgersaker. Ifølge Utlendingsnemndas interne retningslinjer er en av Utlendingsnemndas

oppgaver å undersøke om utenriksstasjonene og politiet har foretatt den nødvendige person- og dokumentkontroll og hvilke vurderinger som er gjort i behandlingen av søknaden om tillatelse.

Svarene på spørreundersøkelsen tyder på at saksbehandlerne i oppholdsseksjonene ikke har god oversikt over hva slags ID-arbeid som gjøres i førstelinjen. 22 prosent svarer at de ikke vet om det framgår i DUF eller i oversendelsesbrevet i saken om det er foretatt person- og dokumentkontroll (se figur 10). Nesten halvparten vet ikke om kvaliteten på arbeidet er godt nok (se figur 11).

I intervjuene var det noen saksbehandlere som mente at det vil være en fordel dersom det framgår tydeligere om utenriksstasjonene og politidistriktene har utført kontroll av dokumenter, og hvilken kontroll som er gjennomført. Andre ønsker at utenriksstasjonene også forsøker å verifisere opplysningene i dokumenter med lav etterprøvarhet før saken blir oversendt til Utlendingsdirektoratet.

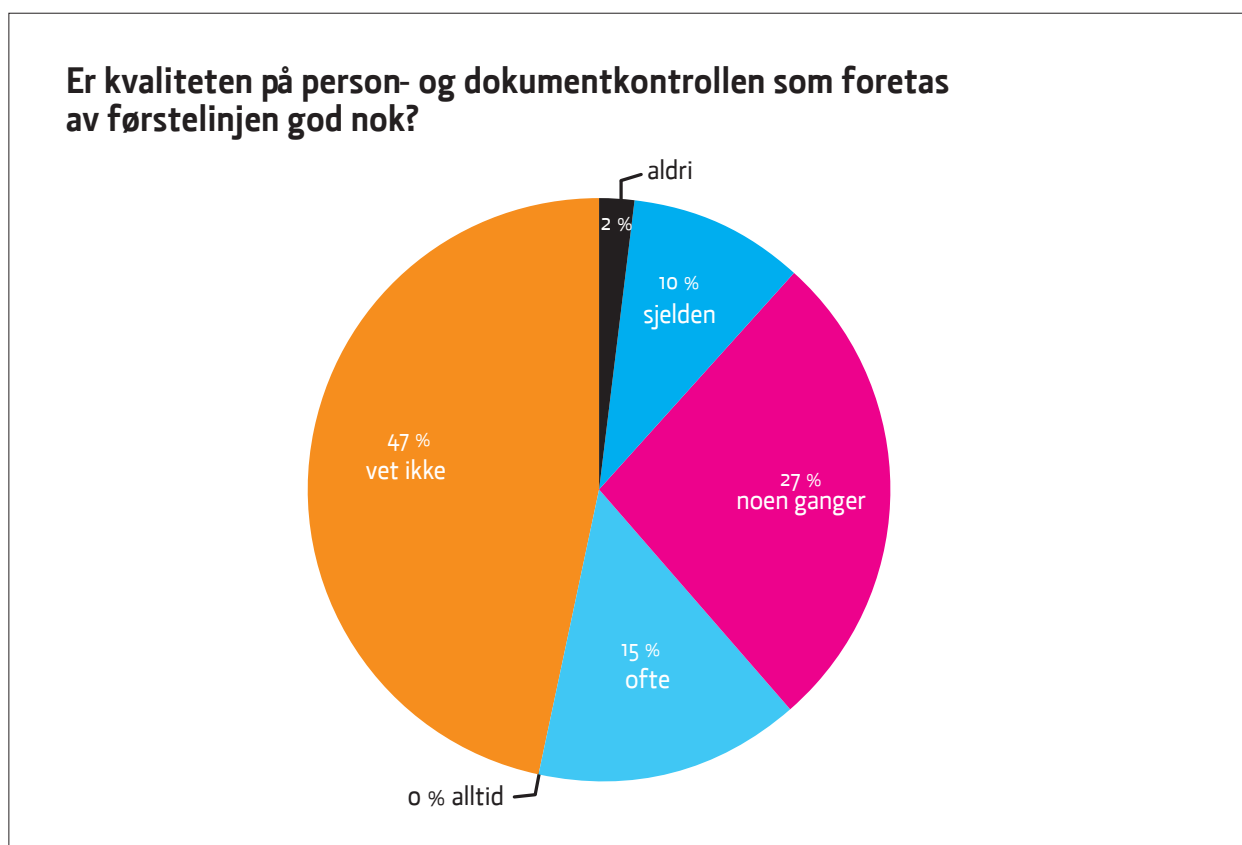
Når det gjelder verifiseringsrapportene, som Utlendingsnemnda og Utlendingsdirektoratet bestiller fra utenriksstasjonene, blir det opplyst at kvaliteten varierer mellom utenriksstasjonene. Det er imidlertid felles for de aller fleste at det tar veldig lang tid å få svar på bestillingen. Saksbehandlerne skulle ønske at utenriksstasjonene prioriterte dette arbeidet høyere.

Det ble også nevnt i intervjuene at det er en ulempe for familieinnvandrings sakene at utenriksstasjonene ikke har tilgang til dokumentene i asylsaken som ligger i DUF. Dersom de som intervjuer søkerne kunne få tilgang til asylintervjuene og saksopplysninger om referansepersonen i Norge, kan de bli i stand til å stille bedre spørsmål.

Førstelinjen - Politiets utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet er førstelinjen i asylsaker. Figur 12 viser at Utlendingsnemnda er relativt fornøyd med ID-arbeidet Politiets utlendingsenhet gjør ved ankomstregistreringen.

Mange opplyste likevel at det hadde gjort ID-arbeidet lettere for Utlendingsnemnda dersom Politiets utlendingsenhet hadde stilt flere spørsmål om asylsøkeres bosted, familie, skolegang og yrkeshistorie. Videre burde spørsmålene som Politiets utlendingsenhet stiller være mer kultursensitive. Dette forutsetter at de som utfører ankomstregistreringene har mer landkunnskap,



Figur 11. Merk at førstelinjen i denne figuren også inkluderer PU

blant annet om navnetradisjoner og hvilke dokumenter en kan forvente fra de ulike landene.

Vi fikk opplyst at Politiets utlendingsenhet ikke må nøye seg med å registrere om søkeren framlegger ID-dokumenter, men også stille spørsmål om hvorfor vedkommende eventuelt ikke har med seg dokumenter. Dersom Politiets utlendingsenhet under registreringen får opplysninger om at asylsøkere har dokumenter i hjemlandet som kan framskaffes, bør de gjøre det mer forpliktende å legge fram disse. Det ble foreslått at Politiets utlendingsenhet setter en frist for når dokumentene skal framlegges og at dette blir fulgt opp med et møte eller telefonsamtale. Noen saksbehandlere la også vekt på at en del asylsøkere trenger informasjon og veiledning i hvordan de skal gå fram for å framskaffe ID-dokumenter fra Norge, og at Politiets utlendingsenhet bør gi denne type informasjon ved ankomstregistreringen.

«Fylldige ankomstregistreringer fra Politiets utlendingsenhet er gull verdt!»

Sitat fra intervju

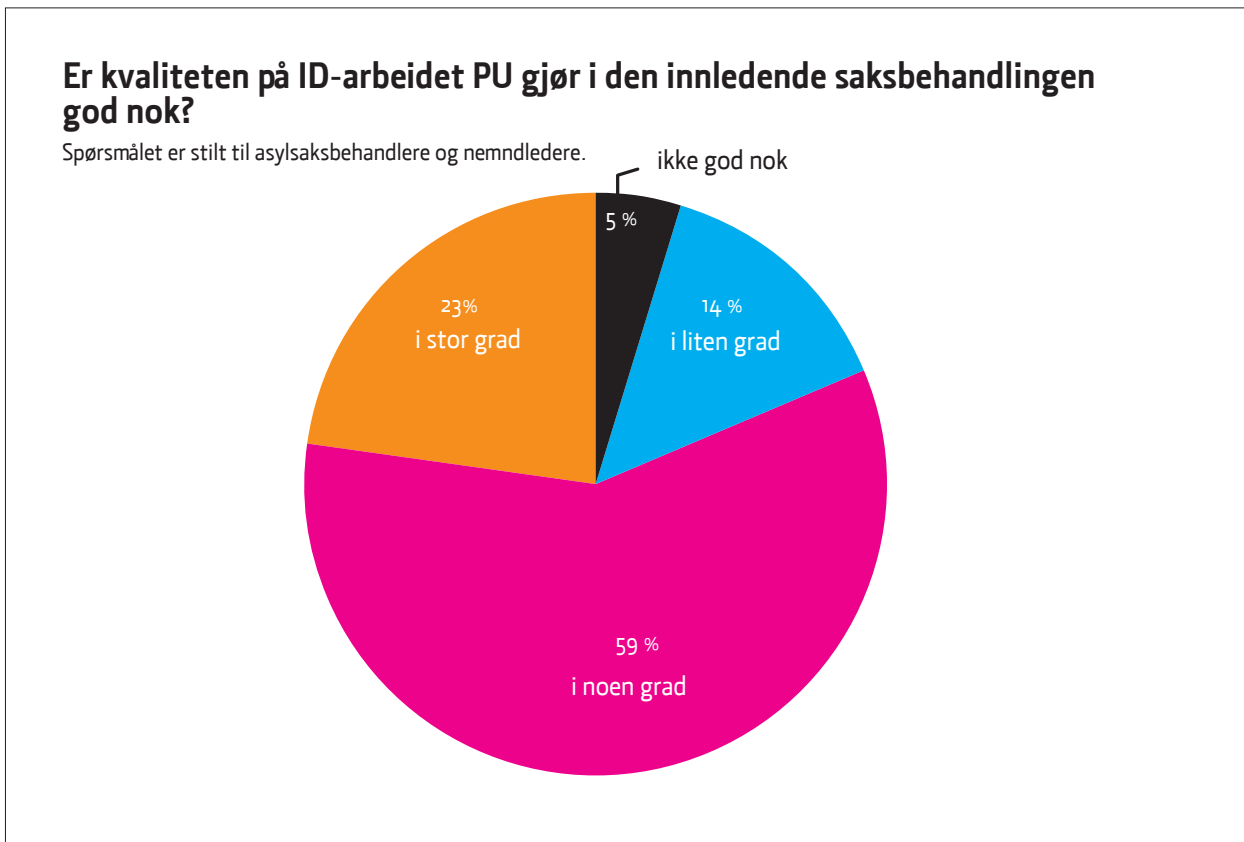
Hva slags kontakt som er etablert mellom Utlendingsnemnda og Politiets utlendingsenhet

ser ut til å variere mellom seksjonene. Noen seksjoner opplyser om hyppig kontakt med Politiets utlendingsenhet, mens andre aldri har vært i kontakt med dem.

Få saksbehandlere kontakter Politiets utlendingsenhet før innvilgelse av en sak. Årsaken er at man ikke forventer at Politiets utlendingsenhet har gjort noe arbeid med avklaring av klagerens identitet i saken før et eventuelt avslag foreligger.

I Utlendingsnemndas interne retningslinjer står det at det ved omgjøring av tidligere avslag (omgjøringsanmodninger) bør undersøkes om Politiets utlendingsenhet gjennom returarbeidet har fått nye opplysninger om identitet. I spørreundersøkelsen er det kun 14 prosent av asylsaksbehandlerne og nemndlederne som ofte eller alltid kontakter Politiets utlendingsenhet i omgjøringsanmodninger.

I saker hvor det er aktuelt å innvilge en tillatelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge, selv om det er tvil om klagerens identitet, kontakter Utlendingsnemnda i en del tilfeller Politiets utlendingsenhet for å få opplysninger om hvorvidt klageren har samarbeidet for å avklare identiteten.



Figur 12

Det fremgikk av intervjuene at ikke alle i Utlendingsnemnda var klar over at Politiets utlendingsenhet har sitt eget saksbehandlingssystem (UTSYS II). Mange antar at dersom Politiets utlendingsenhet hadde nye opplysninger om klagerens identitet, så ville dette fremgå av DUF. Delrapport 2 viser at Politiets utlendingsenhet ofte legger inn informasjon de har om en utlendings idenitet kun i UTSYS II og ikke i DUF. Flere av de intervjuede mente dette er uheldig, og at all tilgjengelig ID-informasjon må føres inn i begge systemer, ettersom Utlendingsnemnda ikke har tilgang til UTSYS II.

«For Utlendingsnemndas del hadde det vært meget nyttig om ID-arbeidet fortsatte simultant med Utlendingsdirektoratets og Utlendingsnemndas saksbehandling, slik at klagers ID i større grad var avklart når vår saksbehandling begynner.»

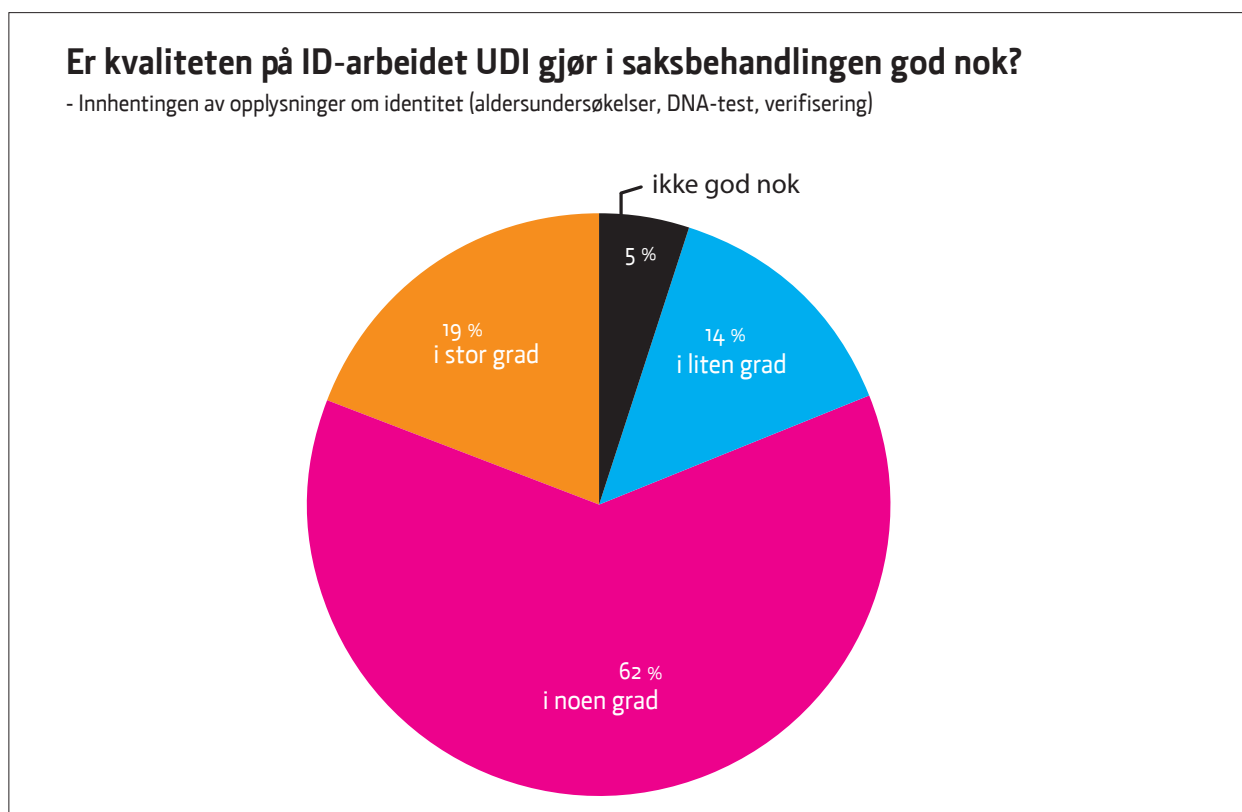
Sitat fra spørreundersøkelsen

ID-arbeidet i Utlendingsdirektoratet

Asylsaksbehandlerne og nemndlederne etterlyser grundigere fokus på identitet i asylintervjuer hos Utlendingsdirektoratet. Flere nevner at

Utlendingsdirektoratet bør følge bedre opp ankomstregistreringen til Politiets utlendingsenhet. Dersom en søker har sagt til Politiets utlendingsenhet at han/hun vil fremskaffe ID-dokumenter, bør Utlendingsdirektoratet stille spørsmål under asylintervjuet om hvorfor dette ikke er gjort. For å kunne vurdere om klageren har oppfylt medvirkningsplikten, er det viktig for saksbehandlerne i Utlendingsnemnda å vite om det er gjort reelle forsøk på å fremskaffe disse.

Noen saksbehandlere mener at Utlendingsdirektoratets spørsmål er for mye preget av hva som er Utlendingsdirektoratets praksis på tidspunktet for intervjuene, se figur 13. For eksempel opplyser en saksbehandler at i asylsaker fra Afghanistan gjør Utlendingsdirektoratet mindre for å fastsette klagerens hjemsted etter at de begynte å avslå asylsøknader med henvisning til internflukt i Kabul. Dette blir et problem for Utlendingsnemnda når de senere skal behandle klagen, eller en omgjøringsanmodning, og forhold i saken gjør at internflukt ikke lenger er aktuelt. Vi får opplyst at dette kan føre til at det må avholdes flere nemndmøter enn nødvendig for å få klarhet i spørsmål, som kunne vært unngått med nok informasjon fra Utlendingsdirektoratet.



Figur 13

Videre var det flere som oppfattet det slik at Utlendingsdirektoratet har en lavere terskel for når en identitet er sannsynliggjort enn Utlendingsnemnda. Det er i så fall ulik forståelse i Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda om begreper som er sentrale for identitetsfastsettelse.

3.2.5. Rapportering om falsk identitet/falske dokumenter

I Utlendingsnemndas interne retningslinjer *Håndtering av ulovlige forhold som avdekkes gjennom saksbehandlingen* gis det informasjon om hvordan det skal reageres dersom Utlendingsnemnda avdekker at en person har fremlagt falske dokumenter eller har fått tillatelse i Norge med uriktig identitet.

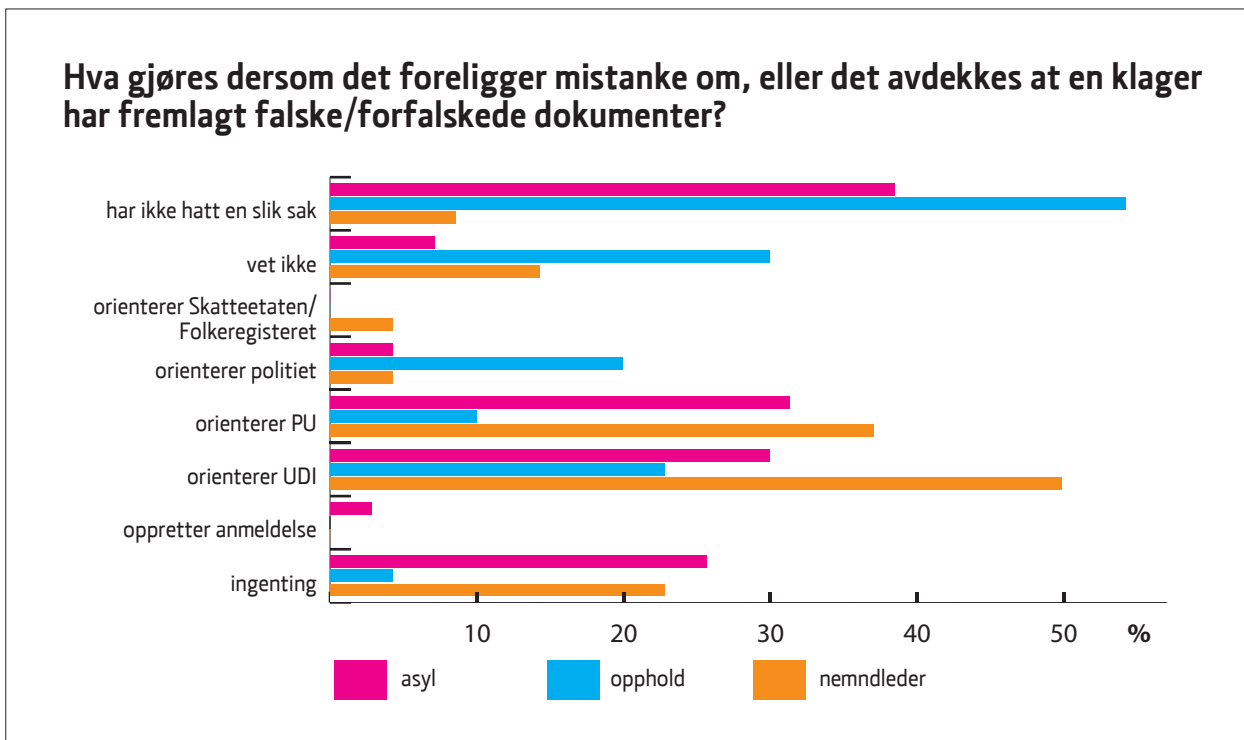
Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at det er relativt mange i Utlendingsnemnda som er usikre på hva slags varslingsansvar Utlendingsnemnda har i slike tilfeller, se figur 14. Under intervjuene mente svært mange av saksbehandlere, nemndledere og ansatte i fagavdelingen at Utlendingsnemnda helt klart har et forbedringspotensiale når det gjelder informasjonsdeling med andre etater og anmeldelser av ulovlige forhold.

Hvorvidt man har erfaring med falske dokumenter eller ikke, varierer med hvilke land man mottar

saker fra. Svarene i spørreundersøkelsen må ses i lys av at mange aldri har hatt en sak med dokumenter som avdekkes som falske. Under intervjuene var det imidlertid også noen som opplyste at det er falske dokumenter i så mange av deres saker at man kanskje av den grunn ikke reagerer på dette.

I de nevnte retningslinjene står det at Utlendingsnemnda må varsle Utlendingsdirektoratet bare dersom de falske eller forfalskede dokumentene ville ha hatt vesentlig betydning for sakens utfall. I intervjuene stilte vi spørsmål om hvorfor Utlendingsnemnda mener det ikke alltid er relevant for Utlendingsdirektoratet å få informasjon om at en utlending opererer med falske dokumenter. Ingen av våre informanter var kjent med denne rutinen. Flere opplyste at dersom Utlendingsdirektoratets avslag blir opprettholdt, antar man at det er tilstrekkelig å opplyse om de falske dokumentene i vedtaket. På den måten blir Utlendingsdirektoratet kjent med forholdet når de mottar kopi av vedtaket. Hvorvidt Utlendingsdirektoratet fanger opp denne informasjonen, og hva de eventuelt gjør med den, er man ikke imidlertid ikke kjent med.

De interne retningslinjene gir også informasjon om hva som er Utlendingsnemndas ansvar dersom en oppdager at en utlending har en tillatelse i Norge med uriktig identitet. I slike tilfeller skal dette meldes til skattemyndighetene (Skatt Øst), som er den



Figur 14

myndighet som forvalter Folkeregisteret. Det opplyses i de interne retningslinjene at Utlendingsnemnda flere ganger har behandlet slike saker. Likevel er det ingen i Utlendingsnemnda som i spørreundersøkelsen svarer at de er kjent med at dette skal gjøres. Imidlertid fremgår det av intervjuene at problemstillingen er svært aktuell, da eksempelvis flere som er registrert som irakere i DUF og i Folkeregisteret nå fremlegger dokumenter på at de er fra Syria. På bakgrunn av dette er kommunikasjonen mellom Utlendingsnemnda og Folkeregisteret for tiden oppe til diskusjon i Utlendingsnemndas fagavdeling.

«Når man søker om en oppholdstillatelse så informeres det om at det er straffbart å komme med uriktig informasjon. Men når det jevnt over ikke skjer noe dersom man gjør det, så gir dette et veldig dårlig signal.»

Sitat fra intervju

3.2.6. Samhandling med etater utenfor utlendingsforvaltningen

I intervjuene stilte vi spørsmål om hva ansatte i Utlendingsnemnda tror konsekvensene kan bli dersom informasjon om utlendinger som har uriktig identitet ikke blir delt mellom berørte etater utenfor utlendingsforvaltningen. Alle mener dette er

problematiske. Det kan for eksempel føre til at det blir utstedt bankkort eller lån fra norske banker på feil person, eller det kan bli hevet trygd på flere identiteter. Det ble nevnt eksempler på at utlendinger som har fått avslag på oppholdstillatelse, likevel har fått støtte fra NAV fordi utmelding av Folkeregisteret tar lang tid. Dette kunne vært unngått dersom NAV hadde hatt tilgang til registreringene som gjøres i utlendingsforvaltningen. Noen mener at personvern hensynet er trukket i overkant langt og at flere etater utenfor utlendingsforvaltningen bør ha tilgang til å lese vedtak og identitetsvurderinger i DUF. Videre blir redselen for å bryte taushetsplikten nevnt som en viktig årsak til at man unnlater å informere andre etater.

Noen understreket at informasjonsbehovet går begge veier, og at også etater utenfor utlendingsforvaltningen kan ha informasjon som kan være nyttig for Utlendingsnemnda. Utlendingsnemnda er for eksempel kjent med at det er fremlagt ID-dokumenter for vigselsmyndigheter i Norge som utlendingsforvaltningen aldri har sett.

4. Anbefalinger og kommentarer

Forslag til anbefalinger presenteres i sluttrapporten som forventes innen utgangen av 2014.

Vi skal også legge frem forslag til hvordan man best kan iverksette en kontinuerlig evaluering av identitets- og dokumentarbeidet. Da er det viktig å se på alle aktørene samlet.

Gjennom spørreundersøkelsene og intervjuene har vi fått mange gode forslag til tiltak og til hvem respondentene mener bør være ansvarlige for å følge opp. Vi ser at mange av funnene i denne delrapporten er sammenfallende med det vi fant i delrapport 1 og 2.

Vi ser også at arbeidet til førstelinjen og kvaliteten på dette er av stor betydning for den videre oppfølgingen av sakene. Manglende registreringer av ID-opplysninger i de ulike datasystemene og svak kontroll av dokumenter er for eksempel to faktorer som kan føre til at andre instanser vil måtte bruke mer ressurser enn nødvendig for å kunne ta en avgjørelse i saken.

Vi anbefaler også at forvaltningen begynner å se på identitet som en felles oppgave og ikke en aktøroppgave. Det er viktig å tenke på at ikke alle utlendinger blir registrert via utlendingsforvaltningen, men for eksempel via NAV, skattekontorer eller banker. Det er mange offentlige instanser som er i befatning med utlendinger i Norge som er avhengige av korrekte og gode identitetsvurderinger. Dette er belyst i rapporten fra Oxford Research. (2013). *Behov for felles innsats : Identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet.*

På bakgrunn av Oxford-rapporten har Nasjonalt ID-senter i samarbeid med de andre involverte, tatt initiativ til oppstart av et ID-nettverk. I dette nettverket er det flere deltakere fra private aktører og annen offentlig forvaltning enn utlendingsforvaltningen som daglig må ta stilling til en utlendings identitet.

ID-nettverket skal i 2014 prioritere arbeid med å utarbeide felles standarder for ID-kontroll. Nettverket

skal sette i gang en kategorisering av bruksområder for utstedte legitimasjonsdokumenter og gradering av legitimasjonens verdi. I tillegg ønsker nettverket å definere hvilken legitimasjon som kan brukes til å verifisere identitet. ID-nettverket består foreløpig av representanter fra Utenriksdepartementet, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Skattedirektoratet, Vegdirektoratet, Helsedirektoratet, Finans Norge, Brønnøysundregistrene, NAV, Arbeidstilsynet, Datatilsynet, Norsk senter for informasjonssikring (NORSIS) og Nasjonalt ID-senter.

Kilder

European Union. (2006). *Schengen Borders Code. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders.*

Justis- og beredskapsdepartementet. (2013). *Prop. 153 L: Endringer i passloven (politiets adgang til å benytte passregisteret).* Oslo.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2013). *NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer «Politianalysen».* Oslo.

Nasjonalt ID-senter. (2013). *Identitetsvurderinger i Somaliasaker (IR 30.03.2005).* Oslo.

Nasjonalt ID-senter. (2014). *Kartlegging av ID-arbeid. Del 1 Politi og utenriksstasjoner.* Oslo.

Oxford Research. (2013). *Behov for felles innsats : Identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet.* Oslo.

Politidirektoratet (2013). *Disponeringsskrivet til politi- og lensmannsetaten 2013.* Oslo.

Politidirektoratet. (2011). *Politiets rutiner for verifisering av identitet: Nye straffesaksrutiner - rapport fra arbeidsgruppe (versjon 1.0).* Oslo.

Politidirektoratet. (2012). *Mandat for ID-prosjektet ID(e)ALT: Organisering av arbeidet med ID i Politidirektoratet (versjon 1.00).* Oslo.

Politidirektoratet. (2014). *Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2014.* Oslo.

Politidirektoratet. (2010). *Politiets utøvelse av utlendingskontroll på territoriet, herunder i grenseområdene. (Rundskriv 2001-021).* Oslo.

Riksadvokaten. (2008). *Retningslinjer for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i utlendings-saker mv.(Ra 05-370).* Oslo.

Riksadvokaten. (2011). *Retningslinjer for rapportering av falske identiteter. (Ra 10-235)*. Oslo.

Rundskriv 2011-040 (2011) *Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknader om visum og oppholdsløyve*. Oslo.

Rundskriv 2012-009 (2012) *Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven (ID-rundskrivet)*. Oslo.

Utlendingsforskriften. FOR-2009-10-15-1286 § 18-1 andre ledd bokstav a.

Utlendingsloven. LOV-2008-05-15-35 § 83 og § 93.

Utlendingsnemnda. (2005). *Verifikasjoner (IR 30.03.2005)*. Oslo.

Utlendingsnemnda. (2012a). *Håndtering av ulovlige forhold i UNEs saker. (IR 10.09.2012)*. Oslo.

Utlendingsnemnda. (2012b). *Vurdering og registrering av identitet – følgene av at identitetsopplysninger ikke er dokumentert mv. (IR 10.09.2012)*. Oslo.

Utlendingsnemnda. (2013). *Klagesaksbehandling. (IR 17.01.2013)*. Oslo.

Vedlegg

Spørreundersøkelsen til Østfinnmark politidistrikt

Spørreundersøkelsen til Utlendingsnemnda

Intervjuveilederen som er brukt under intervjuene med Østfinnmark politidistrikt

Intervjuveilederen som er brukt under intervjuene med Utlendingsnemnda



Undersøkelse om identitetsarbeid i politiet

Hei.

Du har mottatt denne undersøkelsen fordi du jobber i Østfinnmark politidistrikt og er plukket ut til å delta i spørreundersøkelsen. Alle som mottar undersøkelsen har ikke like mange oppgaver som gjelder ID-arbeid, men besvarelsen din er like viktig uansett.

Jeg vil skjule min identitet

Les om [retningslinjer for personvern](#). (Åpnes i nytt vindu)

1) Hvor jobber du?

- Arresten
- Desken
- Etterforskning
- Grensekontroll
- Operasjonssentral
- Patrulje
- PST
- Påtale
- Utlendingsseksjonen (politi)
- Utlendingsseksjonen (sivil)
- Utrykningspolitiet (UP)
- Annet



2) Hvor ofte ber du om å få se ID-dokumenter til utlendinger du påtreffer i jobben?

- aldri

- sjelden
- noen ganger
- ofte
- alltid
- ikke relevant i min stilling



3) Hva gjør du/ sørger for blir gjort når utlendingen ikke fremviser ID-dokumenter? (Flere valg mulige)

- undersøker/ransaker person/bagasje
- blir med til utlendingens oppholdssted for å sjekke ID-dokument
- innbringer til arresten
- foretar 4-fingersøk (hurtigsøk)
- kontakter OPS-en, Utlendingseksjonen eller andre
- sjekker diverse registre (Folkeregisteret, DUF, etc.)
- ingenting
- Annet/Kommenter

4) Hvor ofte blir 4-fingersøk (hurtigsøk) brukt ved innbringelse av utlendinger til politihuset?

- aldri
- sjelden
- noen ganger
- ofte
- alltid



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hvor ofte blir 4-fingersøk (hurtigsøk) brukt ved innbringelse av utlendinger til politihuset? *er lik* aldri
 - eller
 - Hvis Hvor ofte blir 4-fingersøk (hurtigsøk) brukt ved innbringelse av utlendinger til politihuset? *er lik* ofte
 - eller
 - Hvis Hvor ofte blir 4-fingersøk (hurtigsøk) brukt ved innbringelse av utlendinger til politihuset? *er lik* noen ganger

- eller
- Hvis Hvor ofte blir 4-fingersøk (hurtigsøk) brukt ved innbringelse av utlendinger til politihuset? *er lik* sjelden

•)

5) Hva er i tilfelle grunnene til at 4-fingersøk (hurtigsøk) ikke alltid gjøres? (Flere valg mulige)

- har ikke utstyr
- Biometra fungerer ikke alltid
- har ikke god nok kunnskap om Biometra
- usikker på når det kan/skal foretas 4-fingersøk (hurtigsøk)
- har ikke Biometra/har ikke Biometra tilgjengelig
- Annet/Kommenter
- Vet ikke



Teknisk dokumentkontroll: Teknisk undersøkelse av sikkerhetslementer, trykkmetoder, fotografi og andre sikkerhetsdetaljer i et dokument for å vurdere dets ekthet.

6) Har du fått opplæring i ekthetskontroll av ID-dokumenter (teknisk dokumentkontroll)?

- ingen opplæring
- i liten grad
- i noen grad
- i stor grad
- ikke relevant i min stilling



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Har du fått opplæring i ekthetskontroll av ID-dokumenter (teknisk dokumentkontroll)? *er lik* i stor grad
 - eller
 - Hvis Har du fått opplæring i ekthetskontroll av ID-dokumenter (teknisk dokumentkontroll)? *er lik* i noen grad
 - eller
 - Hvis Har du fått opplæring i ekthetskontroll av ID-dokumenter (teknisk dokumentkontroll)? *er lik* i liten grad
-)

7) Hvem har stått for opplæringen? (Flere valg mulige)

- Politidistriktets ansatte

- Særorgan i politiet (Kripos, PU, PHS)
- Andre



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Har du fått opplæring i ekthetskontroll av ID-dokumenter (teknisk dokumentkontroll)? *er lik* i liten grad
 - eller
 - Hvis Har du fått opplæring i ekthetskontroll av ID-dokumenter (teknisk dokumentkontroll)? *er lik* i stor grad
 - eller
 - Hvis Har du fått opplæring i ekthetskontroll av ID-dokumenter (teknisk dokumentkontroll)? *er lik* i noen grad
-)

8) Når fikk du sist opplæring i teknisk dokumentkontroll?

- mindre enn 1 år siden
- mellom 1 - 3 år siden
- mer enn 3 år siden



9) Hva slags utstyr har du til å utføre teknisk dokumentkontroll? (Flere valg mulige)

- UV-lys
- lupe
- passleser
- under- og skrålys
- referansedatabase (eks. Keesing, DISC, IFADO)
- mikroskop
- lysboks
- VSC
- jeg har ikke utstyr for teknisk dokumentkontroll
- ikke relevant i min stilling
- Annet/Kommenter



10) Når du får et utenlandsk dokument i hendene, hvor ofte sjekker du?

- alltid
- ikke relevant i min stilling

Taktisk dokumentkontroll: Vurdering av alder, høyde, reiserute, opplysninger gitt av utlendingen selv, etc. i forhold til opplysningene i dokumentet.

13) Hvor kompetent til å utføre taktisk identitetskontroll er du?

- 1 ikke kompetent
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6 svært kompetent
- ikke relevant i min stilling



14) Hvor kompetent til å sjekke utlendingens oppholdsstatus i Norge er du?

- 1 ikke kompetent
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6 svært kompetent
- ikke relevant i min stilling



15) Hvilke datasystemer sjekker du, eller ber andre sjekke, for å finne opplysninger om utlendingen?

	aldri	sjelden	noen ganger	ofte	alltid
Biometra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
BL	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
DUF	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ElysII	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Folkeregisteret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Indicia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

- om personen har rett til å være i Norge
- om personen har identitetsdokumenter
- om jeg kan få utvist personen fra Norge



20) Er det tiltak du mener kunne vært gjort for å lette arbeidet ditt med utlendingskontroll?

- ja
- nei, er fornøyd slik det er
- ikke relevant i min stilling

Kommenter



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Er det tiltak du mener kunne vært gjort for å lette arbeidet ditt med utlendingskontroll? *er lik* <#other#>Kommenter
 - eller
 - Hvis Er det tiltak du mener kunne vært gjort for å lette arbeidet ditt med utlendingskontroll? *er lik* ja
-)

21) Ranger disse tiltakene etter viktighetsgrad

	1					6
	ikke	2	3	4	5	veldig
	viktig					viktig
mer opplæring i utlendingskontroll	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
nytt teknologisk utstyr	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
mer ressurser (personell)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



22) Hvor ofte får du et dokument i hånden som du føler det er noe galt med og dermed sjekker ekstra?

- daglig
- ukentlig
- månedlig
- årlig
- sjeldnere

- om personen har rett til å være i Norge
- om personen har identitetsdokumenter
- om jeg kan få utvist personen fra Norge



20) Er det tiltak du mener kunne vært gjort for å lette arbeidet ditt med utlendingskontroll?

- ja
- nei, er fornøyd slik det er
- ikke relevant i min stilling

Kommenter



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Er det tiltak du mener kunne vært gjort for å lette arbeidet ditt med utlendingskontroll? *er lik* <#other#>Kommenter
 - eller
 - Hvis Er det tiltak du mener kunne vært gjort for å lette arbeidet ditt med utlendingskontroll? *er lik* ja
-)

21) Ranger disse tiltakene etter viktighetsgrad

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | ikke viktig | | | | | veldig viktig |
| mer opplæring i utlendingskontroll | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| nytt teknologisk utstyr | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| mer ressurser (personell) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |



22) Hvor ofte får du et dokument i hånden som du føler det er noe galt med og dermed sjekker ekstra?

- daglig
- ukentlig
- månedlig
- årlig
- sjeldnere

- aldri
- ikke relevant i min stilling

23) Synes du at du har klare regler og rutiner for hvordan tvilsomme dokumenter skal behandles?

- ja
- nei
- Vet ikke



24) Er det noen hindringer for at du kan undersøke dokumenter godt nok? (Flere valg mulige)

- nei, jeg undersøker dokumenter godt nok
- mangel på utstyr til å foreta en god undersøkelse
- for stort arbeidspress
- mangel på referanser (databaser/specimensamling)
- mangel på kompetanse/opplæring
- vi pleier ikke å undersøke dokumenter så nøye
- ikke relevant i min stilling
- Annet

25) Hender det at du sjekker andre dokumenter enn pass?

- aldri
- sjelden
- noen ganger
- ofte
- alltid
- ikke relevant i min stilling



26) Ønsker du mer opplæring i teknisk dokumentkontroll?

- ja
- nei
- vet ikke

27) Ønsker du mer opplæring i taktisk identitetskontroll?

- ja
- nei
- vet ikke



28) Hvilke etater tar du kontakt med ved spørsmål om teknisk dokumentkontroll? (Flere valg mulige)

- Grensekontroll
- Kripos

- Lokal utlendingsseksjon
- Nasjonalt ID-senter
- Oslo PD
- Politisambandsmenn
- PU
- Romerike PD (Gardermoen)
- UDI
- Øvrige politidistrikt
- Ikke relevant i min stilling
- Annet



29) Hvor sender du eventuelle originaldokumenter til dokumentundersøkelse? (Flere valg mulige)

- Grensekontroll
- Kripos
- Lokal dokumentgransker
- Lokal utlendingsseksjon
- Nasjonalt ID-senter
- Oslo PD
- Politisambandsmenn
- PU
- Romerike PD (Gardermoen)
- UDI
- Øvrige politidistrikt
- Ikke relevant i min stilling
- Annet



30) Når du har fått bekreftet at et dokument er falskt - hvem informerer du? (Flere valg mulige)

- Grensekontroll
- Kripos
- Lokal utlendingsseksjon

- aldri
- sjelden
- noen ganger
- ofte
- alltid
- Vet ikke

Det er bekreftet falskt dokument eller at en person har operert med to eller flere identiteter i Norge.

33) Hva blir gjort med disse opplysninger?

	aldri	sjelden	noen ganger	ofte	alltid	Vet ikke
anmelder forholdet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
registrerer opplysningene i DUF	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
orienterer Skatteetaten/Folkeregisteret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



34) Er det noe som kunne vært gjort annerledes i din jobb med identitetsarbeid?



Nasjonalt ID-senter

Undersøkelse om identitetsarbeid i Utlendingsnemnda

Hei.

Du har mottatt denne undersøkelsen fordi du jobber i Utlendingsnemnda og er plukket ut til å delta i spørreundersøkelsen.

Besvarelsen din er like viktig uansett hvor relevant du synes noen av spørsmålene er for deg.



Jeg vil skjule min identitet

Les om retningslinjer for personvern. (Åpnes i nytt vindu)

1) Hvilken avdeling jobber du i?

- opphold
- asyl
- jeg er nemndleder



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? er lik asyl
 - eller
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? er lik opphold
-)

2) Hvilken stilling har du?

- leder saksbehandler



3) Kjenner du til UNEs retningslinjer for ID-arbeid innen ditt fagområde?

			i	
ikke	i liten	noen	i stor	
kjennskap	grad	grad	grad	

IR-10-11-08 «Vurdering og registrering av identitet - følgene av at identitetsopplysninger ikke er dokumentert mv.»

-

IR-10-11-02: «Verifikasjoner»

IR-10-11-01 «Klagesaksbehandling»

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* opphold
 - eller
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* asyl
-)

4) Har din seksjon utarbeidet interne notater som omhandler identitet til hjelp i saksbehandlingen?

ja nei vet ikke



5) Kjenner du til UDIs retningslinjer for ID-arbeid innen ditt fagområde?

	ikke kjennskap	i liten grad	i noen grad	i stor grad
RS UDI 2012-009 "Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven»	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
RS UDI 2010-155 "Retningslinjer for verifisering i utlendingssaker"	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
RS UDI 2011-040 «Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknader om visum og opphaldsløyve»	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
RS om DNA-analyser (RS 2010-035, RS 2012-022, RS 2010-007)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
RS UDI 2010-183 «Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsloven § 88»	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



6) Har du tilgang til aktuelle referansedatabaser som feks PRADO, iFado, DISCS, Edison TD og Documentchecker?

ja nei noen av dem vet ikke



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* jeg er nemndleder
 - eller
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* opphold
-)

I følge RS UDI 2011-040«Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknad om visum og oppholdsløyve», skal førstelinjen gjennomføre person- og dokumentkontroll.

7) Går det klart frem av førstelinjens (politiets/utenriksstasjonenes) oversendelse til UDI i saken, eller av registreringene i DUF, hvorvidt førstelinjen har foretatt person- og dokumentkontroll?

- aldri
- sjelden
- noen ganger
- ofte
- alltid
- vet ikke
- ikke relevant i min stilling



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* jeg er nemndleder
 - eller
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* opphold
-)

8) Er kvaliteten på person- og dokumentkontrollen som foretas av førstelinjen god nok?

- aldri
- sjelden
- noen ganger
- ofte
- alltid
- vet ikke



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* jeg er nemndleder
 - eller
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* opphold

•)

9) Har person- og dokumentkontrollen som gjøres av førstelinjen betydning for vurderingen av klagerens identitet?

aldri

sjelden

noen ganger

ofte

alltid

vet ikke

↳

10) I de sakene førstelinjen (PU/politiet/utenriksstasjonene) har foretatt intervju, gir dette tilstrekkelige opplysninger om klagerens identitet?

aldri

sjelden

noen ganger

ofte

alltid

Vet ikke

11) Ved behov for nye opplysninger om klagerens identitet

	aldri	sjelden	noen ganger	ofte	alltid
innhentes det nye opplysninger om klagerens identitet hos førstelinjen?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sendes saken tilbake til UDI for å innhente nye opplysninger om klagerens identitet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

↳

12) I de sakene hvor utenriksstasjonene har foretatt en verifisering av dokumenter og opplysninger av betydning for klagerens identitet, er kvaliteten god nok?

aldri

sjelden

noen ganger

ofte

alltid

har aldri hatt sak med verifiseringsrapport

↳

13) Har du eventuelt forslag til hvordan person- og dokumentkontrollen som foretas av førstelinjen kan forbedres?

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* asyl
 - eller
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* jeg er nemndleder
-)

14) Går det tydelig frem av skjemaet for ankomstregistrering og registreringene i DUF om det er innlevert ID-dokumenter?

- aldri
- sjelden
- noen ganger
- ofte
- alltid
- vet ikke

15) I hvilken grad gjør du deg opp en mening om klagerens identitet på bakgrunn av opplysningene i innskannede dokumenter?

- aldri
- sjelden
- noen ganger
- ofte
- alltid
- ikke relevant i min stilling

(Flervalg mulig)

16) Hvem kontaktes når det oppstår spørsmål som gjelder vurdering av gyldigheten, ektheten eller andre forhold knyttet til et innskannet dokument?

- Kripos
- lokalt politidistrikt

- Nasjonalt ID-senter
- Landinfo
- utenriksstasjon
- Oslo politidistrikt
- politisambandsmenn
- Politiets utlendingsenhet
- Romerike politidistrikt, Gardermoen
- Utlendingsdirektoratet



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* jeg er nemndleder
 - eller
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* asyl
-)

17) Er kvaliteten på ID-arbeidet PU gjør i den innledende saksbehandlingen god nok?

- ikke god nok
- i liten grad
- i noen grad
- i stor grad



18) Er kvaliteten på ID-arbeidet UDI gjør i saksbehandlingen god nok?

	ikke god nok	i liten grad	i noen grad	i stor grad
ID-opplysningene i asylintervjuet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
innhenting av opplysninger om identitet (aldersundersøkelse, DNA-test, verifisering)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
synliggjøring av ID-vurderinger i vedtaket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



19) I hvilken grad anser du at UNE har ansvar for ulike oppgaver i saker etter utlendings- og statsborgerlovgivningen?

	ikke ansvar	i liten grad	i noen grad	i stor grad
å vurdere om det skal foretas verifisering av ID-dokumenter eller	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

opplysninger				
å kontrollere om det er foretatt person- og dokumentkontroll	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
å vurdere om det skal foretas språkanalyse eller aldersundersøkelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
å sammenholde ID-opplysninger utlendingen eller andre har gitt i ulike saker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
å kontrollere at intervju av utlendingen inneholder tilstrekkelige opplysninger om identitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
å kontrollere innskannede ID-dokumenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
å orientere utlendingen om medvirkningsplikten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* jeg er nemndleder
 - eller
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? *er lik* asyl
-)

20) I en sak hvor klageren ikke har lagt frem reisedokument, hvor stor vekt legges det på følgende ID-elementer:

	legges ikke vekt	i liten grad	i noen grad	i stor grad
opplysninger om identitet i andre ID-dokumenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
opplysninger om identitet i ankomstintervju, asylintervju og evt nemndmøte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sammenhold av opplysninger i eventuelle andre saker klageren er registrert med	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
verifisering av opplysninger om identitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
aldersundersøkelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
fingeravtrykk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
klagerens landkunnskap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
landinformasjon om dokumentsituasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
språkanalyse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
klagerens forklaring om årsaken til at det ikke er fremlagt reisedokument	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



21) I de sakene hvor identitetsspørsmålet står sentralt i saken, hvor ofte rettes en skriftlig henvendelse til klageren der han/hun blir bedt om å legge frem dokumentasjon,

eller gi en forklaring på hvorfor dokumentasjon ikke er fremlagt?

- aldri
- sjelden
- ofte
- noen ganger
- alltid
- vet ikke

22) I de sakene hvor det er rettet en skriftlig henvendelse til klageren med anmodning om å legge frem dokumentasjon på identitet, hvor ofte fører dette til at klageren legger frem et originalt pass eller annen form for ID-dokument som fyller vilkårene for reisedokument?

- aldri
- sjelden
- noen ganger
- ofte
- alltid
- vet ikke



23) I de sakene hvor det legges frem et originalt ID-dokument til UNE, som fyller vilkårene for reisedokument, hvor ofte blir dette sendt til undersøkelse hos politiet med tanke på ekthet før det gis en tillatelse?

- aldri
- sjelden
- noen ganger
- ofte
- alltid
- vet ikke



24) Angi eventuelt årsaken til at dokumentet ikke blir sendt til undersøkelse?

25) Hvor ofte initierer UNE følgende undersøkelser i de sakene hvor identitetsspørsmålet er sentralt?

	aldri	sjelden	noen ganger	ofte	alltid
verifisering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
språktest	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
DNA-test	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sjekke opplysninger i saker fra klagerens oppgitte relasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
innhente relevant landinformasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
dokumentundersøkelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



(Flervalg mulig)

26) Hva gjøres dersom

	ingen ting	oppretter anmeldelse	orienterer UDI	orienterer PU	orienterer politiet	orienterer Skatteetaten / Folkeregisteret	vet ikke	har ikke hatt en slik sak
det foreligger mistanke om, eller det avdekkes at en klager har fremlagt falske/forfalskede dokumenter?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
det foreligger mistanke om, eller det avdekkes at en klager har gitt uriktige opplysninger om sin identitet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
det gjennom saksbehandlingen mistenkes eller avdekkes at en utlending har tillatelse i Norge under uriktig identitet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (

Hvis Hvilken avdeling jobber du i? er lik jeg er nemndleder

- eller
 - Hvis Hvilken avdeling jobber du i? er lik asyl
-)

27) Dersom det vurderes omgjøring i en sak der det er tvil om klagerens identitet, kontaktes PU for å undersøke om de har nye opplysninger om klagerens identitet?

- aldri
- sjelden
- noen ganger
- ofte
- alltid
- Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (Hvis Hvilken avdeling jobber du i? er lik jeg er nemndleder
-)

28) Tar du stilling til klagerens identitet i DUF dersom du innvilger en tillatelse?

- aldri
- sjelden
- noen ganger
- ofte
- alltid



29) Dersom UNE gjør en annen vurdering av klagerens identitet enn UDI, registreres dette i DUF selv om avslaget opprettholdes?

- aldri
- sjelden
- noen ganger
- ofte
- alltid
- Vet ikke



30) Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?

	uenig	delvis uenig	verken eller	delvis enig	enig	vet ikke
Det er klare retningslinjer i UNE for når det bør foretas ulike ID-undersøkelser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er klare retningslinjer i UNE for hvilke momenter som skal inngå i helhetsvurderingen av klagerens identitet og hvordan disse skal vektlegges	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Retningslinjene i UNE er enkle å følge i praksis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er klare retningslinjer i UNE for synliggjøring av ID-opplysninger i vedtaket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg finner alltid de retningslinjene jeg trenger på UNett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alle viktige problemstillinger knyttet til ID-vurderinger er omtalt i UNEs retningslinjer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relevant praksis er lett tilgjengelig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg benytter UDI-regelverk for å oppdatere meg på UDIs retningslinjer for ID-vurderinger og/eller ID-arbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alle retningslinjer i UNE følges	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



31) Har du fått tilstrekkelig opplæring i:

	ikke fått opplæring	i liten grad	i noen grad	i stor grad
UNEs retningslinjer for ID-arbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
UDIs retningslinjer for ID-arbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vurdering av ektheten av innskannede dokumenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
bruk av referansedatabaser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

32) Er det noe du ønsker opplæring i vedrørende ID-arbeid?



33) Er det noe du mener kunne vært gjort annerledes for å forbedre din jobb med ID-arbeid?

Intervjuveileder med rangerte spørsmål for politidistriktene (Evalueringsprosjektet)

(Malen er kun en veileder til intervjuene.)

Hvilket politidistrikt:

Stilling:

Hvor lenge har du jobbet i politiet:

Arbeidsoppgaver:

1. Nasjonalt nivå: Identitetsproblematikken generelt i Norge:

Det er et stadig økende problem at personer som oppholder seg i Norge oppgir falsk identitet og ofte bruker falske dokumenter. Hvilke tanker har du/dere rundt dette?

2. Politidistriktet: Identitetsproblematikken ved ditt politidistrikt:

Hvilke tanker har du/dere om ID-arbeidet du/dere står ovenfor i deres arbeidshverdag?

Hvordan er fokuset på ID-problematikk der du/dere jobber?

Har ledelsen et fokus på det? I tilfelle – på hvilken måte?

Hvordan oppfatter du/dere kompetansenivået i ditt distrikt når det gjelder ID-fastsettelse?

3. Poli tiets oppgaver:

Hva er poli tiets oppgaver når det gjelder å fastsette en utlendings identitet?

Er dette nedfelt noe sted- lov, forskrift, instruks, rundskriv o.l.?

Hva betyr ditt arbeid når det gjelder å fastsette en utlendings identitet?

Vet du/dere om dere har nedfelt noen interne retningslinjer når det gjelder ID- og dokumentasjonsarbeid?

Ligger disse retningslinjene på KO:DE eller bare internt?

Er rutinene enkle å finne?

Hvem er det eventuelt som vedlikeholder disse rutinene?

4. ID-fastsettelse:

Hva gjør du/dere for å identifisere en utlending?

Hva er ditt/deres ansvar når det gjelder identitetsarbeid?

Hva er du/dere faktisk pålagt og hva følges reelt opp?

Hva er årsaken til at ting eventuelt ikke følges opp?

Bruker du/dere noe utstyr?

Bruker du/dere noen datasystemer?

Har du/dere tilgang til de nødvendige datasystemene?

Hvem tar du/dere kontakt med dersom du/dere trenger bistand?

Er det forskjell på viktigheten av ID-fastsettelse i straffesaker og i forvaltningssaker?

Hvorfor/hvorfor ikke?

5. Organisering av ID-arbeidet

Synes du/dere at arbeidet med ID-vurderinger i utlendingssaker er organisert bra slik det er nå?
Organisering innad i distriktet – er det greit?

6. Ved mistanke om falske dokumenter/imposter:

Hva får deg/dere til å fatte mistanke om at et dokument er falsk eller imposter?
Stiller du/dere kontrollspørsmål til utlendingen for å sjekke opplysningene i dokumentet? Hvorfor/hvorfor ikke?
Hvilke spørsmål stiller du/dere?
Hvem kontaktes dersom du/dere har noen spørsmål i forhold til dokumentet?
Hvor sendes eventuelt dokumentet for videre undersøkelser?
Finnes det rutiner for hva du/dere skal gjøre ved mistanke om bruk av uekte dokumenter?
Registrerer du dette noe sted?
Er det noe du/dere tror du/dere burde fulgt opp på en bedre måte, og i tilfelle hva og hvordan?

7. Mangler dokumenter:

Hva gjør du/dere når du/dere står ovenfor en person som ikke har dokumenter?
Finnes det noen retningslinjer for dette?

8. Oppholdsstatus:

Sjekker du/dere oppholdsstatus når du/dere er i kontakt med en utenlandsk borger?
Hvordan og hvor sjekker du/dere?
Er du/dere selv kompetent til dette eller trenger du/dere hjelp/bistand av andre?
I tilfelle hvem?
Hva gjør du/dere hvis vedkommende har ulovlig opphold?

9. Opplæring og oppdatering i distriktet:

Hvem har ansvaret for opplæringen når det gjelder ID-arbeid eller identitetskontroll?
Har dere superbruker? Schengen-kontakt? Andre kompetansepersoner?
Hvordan kommuniseres endringer i lover, regler, rutiner etc.?
Opplever du at opplæring og oppdateringer på området er prioritert i distriktet du jobber?

10. Utstyr

Vet du/dere når det skal tas 4-fingersøk?
Har du/dere at du/dere har det utstyret som du/dere mener er nødvendig for å utføre de oppgavene du/dere skal?
Biometra- hvor er denne plassert?

Intervjuguide for Utlendingsnemnda (UNE) Saksbehandlere i Oppholds- og Asylavdelingen

Hvilken avdeling:

Stilling:

Hvilke land jobber dere med?

Hvor lenge har dere jobbet i UNE?

Nasjonalt nivå: Identitetsproblematikken generelt i Norge

Påstand: Det er et stadig økende problem at personer som oppholder seg i Norge oppgir falsk identitet og ofte bruker falske dokumenter. Har dere noen kommentarer til dette?

Identitetsproblematikken i UNE på overordnet plan

Hvorfor er det viktig at utlendingsforvaltningen til enhver tid er sikker på hvem personene de forholder seg til er?

Synes dere fokuset på identitet er stort nok i UNE?

Samordning mellom etatene

Hva tenker dere at konsekvensene blir dersom informasjon om uriktig identitet ikke deles mellom berørte/aktuelle etater, både i og utenfor utlendingsforvaltningen?

Politiets utlendingsenhet (PU)

Hva savner dere fra PU? Hva kunne PU gjort for å forenkle deres arbeid med fastsettelse av klagerens identitet?

I spørreundersøkelsen blir det stilt spørsmål ved om PU kontaktes dersom det vurderes omgjøring i en sak der det er tvil om klagerens identitet. Relativt mange svarer at dette sjelden gjøres.

Hva kan være grunnen til at ikke dette gjøres i større grad?

(Det står i UNEs interne retningslinjer om klagesaksbehandlingen at det bør gjøres.)

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Er det noe UDI kunne gjort annerledes for å lette UNEs arbeid med identitet?

Koordinering av rutiner

Hvilken rolle spiller likebehandlingsmøter i å sikre enhetlig praksis om ID i UNE?

Har dere inntrykk av at rutinene når det gjelder arbeid med identitet i hovedsak er lik mellom UDI og UNE?

Vurdering av identitet i forbindelse med at UNE fatter vedta

Har produksjonskrav og krav om saksbehandlingstider betydning for hvor mye ressurser som brukes på å verifisere en klagers identitet?

Hva legger dere i «tvil om identitet»?

Hva synes dere om bruken av midlertidige/begrensede tillatelser i de sakene der det gis tillatelser selv om det er tvil om identiteten?

Hvilken vekt legger dere på aldersundersøkelser som middel for vurdering av identitet?

Hvilken vekt legger dere på språkanalyser som middel for vurdering av identitet?

Hva gjør dere dersom det kommer inn nye dokumenter, som ikke er undersøkt av noen tidligere, mens dere har saken til behandling?

Dersom noen av dere har jobbet i UNE så lenge at dere jobbet med saksbehandling før DUF/eSak, tror dere at det har forvansket muligheten til å oppdage at et dokument er falskt at det nå er skannet inn, mens saksbehandlerne tidligere

fikk se det fremlagte dokumentet?

Har dere tilgang til referansedatabaser? I så fall hvilke? Bruker dere disse ofte?

(I spørreundersøkelsen har mange svart at UNE i stor grad eller i noen grad har ansvar for å kontrollere innskannede dokumenter (spørsmål 40).)

Notoritet

Hvordan kommer man frem til at notoriteten av dokumenter er lav?

Føler dere at dere har den landinformasjonen dere trenger for kunne vurdere notoriteten av dokumenter fra ulike land?

Rutiner dersom det avdekkes falske identiteter/falske dokumenter

Hva opplever dere er deres ansvar der dere står ovenfor dokumenter som mistenkes å være falske?

(I spørreundersøkelsen er det mange som har svart at de ikke vet hva de skal gjøre i slike tilfeller.)

Hva opplever dere er deres ansvar dersom det oppdages at en utlending har oppholdstillatelse i Norge under uriktig identitet? Har noen av dere erfaring fra en slik sak?

(I UNEs interne retningslinjer står det at dersom det mistenkes eller avdekkes at en utlending har tillatelse i Norge under uriktig identitet, så skal UNE sende en anmodning om retting av identitetsopplysninger til Folkeregisteret, dersom vedkommende fortsatt skal ha tillatelse til opphold i Norge. I spørreundersøkelsen er det ingen, hverken saksbehandlere, ledere eller nemndledere som svarer at dette gjøres. Hva tror dere det kommer av?

Interne retningslinjer og kompetanseheving

Er det behov for kompetanseheving gjennom opplæring? Hva ønsker dere i så fall mer opplæring i?

Organisering av ID-arbeid i utlendingsforvaltningen

Synes du at arbeidet med ID-vurderinger i utlendingssaker er organisert bra slik det er nå? PU/asylsaker, PD/oppfordssaker, utenriksstasjon/visum mm, UDI/ID i vedtak o.l.? Er det et sted du mener at arbeidet burde ligget? At noen andre burde hatt hovedansvaret? Har dere noen tanker? Burde noen hatt et overordnet nasjonalt ansvar?

Organisering i UNE – er det greit?

Nasjonalt ID-senter

Postboks 8091 Dep., 0032 Oslo

Telefon: 22 69 90 22

Org.nr: 996 879 828

E-post: postmottak@nidsenter.no

www.nidsenter.no

facebook.com/nidsenter

twitter.com/nidsenter