



Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research har kontorer i Kristiansand, Stockholm, København, Kotka og Brussel og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet

Oxford Research:

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research OY
Heikinkatu 7,
48100, Kotka
Finland
GSM: +358 44 203 2083
jouni.eho@oxfordresearch.fi

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel:	Behov for felles innsats
Undertittel:	Identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet.
Oppdragsgiver:	Utlendingsdirektoratet (UDI)
Prosjektperiode:	Oktober 2011 – mars 2013
Prosjektleder:	Tor Egil Viblemo
Forfattere:	Tor Egil Viblemo, Erle Holstad Wright, Dag Ellingsen, førsteamanuensis Helene I. Gundhus og dr. juris Terje Einarsen.
Kort sammendrag:	Hovedformålet med studien har vært å få mer kunnskap om et utvalg norske etaters og virksomheters <i>identitetsproblematikk og identitetsvurderinger</i> knyttet til utlendingers identitet.

Det finnes allerede en del kunnskap og indikasjoner på hva som er utfordringene for *utlendingsforvaltningen*. Det er imidlertid begrenset med kunnskap om Skatteetatens, NAVs og Finansnæringens *identitetsproblematikk og identitetsvurderinger* av utlendingers identitet.

Skatteetaten har bl.a. ansvar for å utstede skattekort. Utenlandske arbeidstakere må ha D-nummer for å få skattekort, og alle som skal ha D-nummer må selv møte opp på skattekontoret og vise gyldig legitimasjon. Også ved melding om innflytting til Norge er det krav om personlig fremmøte og legitimasjon. Fra 1. februar 2012 har *identitetskontroll av utlendinger* som skal ha D-nummer for å få skattekort eller fødselsnummer ved innflytting, foregått ved 41 utvalgte skattekontor.

Arbeids- og velferdsetaten ble etablert 1. juli 2006. Det er NAV-kontorer etablert i alle kommuner og mange bydeler. Ved NAV-kontorene oppstår av og til spørsmål om vurdering av utlendingers identitet. Alle personer som har fremlagt krav om ytelser, eller som mottar oppfølging, må identifisere seg med fødselsnummer eller D-nummer. Riktig identitet er en forutsetning for at det gis rett ytelse til rett person. Folkeregisteret har ansvaret for registrering av riktig identitet i Norge, og Arbeids- og velferdsetaten legger disse opplysningene til grunn.

Finansnæringen (bankene) plikter i henhold til hvitvaskingsloven §§ 6 og 7 å sikre at de kjenner *rett identitet* ved bistand med transaksjoner eller ved opprettelse av kundeforhold hos den enkelte bank. Ved etablering av kundeforhold skal rapporteringspliktige (bankene) kreve *gyldig legitimasjon* av kunden.

Forord

Oxford Research har på oppdrag fra UDI utført en studie av Skatteetatens, NAVs og Finansnæringens *identitetsproblematikk og identitetsvurderinger* knyttet til utlendingers identitet.

Utredningen er utført av Oxford Research i samarbeid med Førsteamanuensis Helene I. Gundhus ved Politihøgskolen og dr. juris Terje Einarsen. Senioranalytiker Tor Egil Viblemo i Oxford Research har vært prosjektleder for studien.

Underveis i arbeidet med rapporten har vi hatt god dialog med Utlendingsdirektoratet. Oppdragsgiver har kommet med nyttige innspill til arbeidet. Deltakerne av referansegruppen har videre kommet med nyttige kommentarer. Referansegruppen har bestått av representanter fra Utlendingsdirektoratet, Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID), Politiets Utlendingsenhet (PU), Finansnæringen, Skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten/NAV.

Konklusjoner, vurderinger og anbefalinger i evalueringen står fullt og helt for Oxford Researchs regning. Vi håper at den kunnskap som gis vil komme til nytte. Vi takker til alle som har bidratt med innspill og kommentarer.

Kristiansand, mars 2013



Harald Furre

Adm. dir.

Oxford Research AS

Innhold

Leserveiledning: Rapportens oppbygning og innhold.....	8
Kapittel 1. Sammen drag, konklusjoner og anbefalinger	9
1.1 Oppdraget	9
1.2 Konklusjoner	10
1.3 Anbefalinger	13
Kapittel 2. Executive summary	19
2.1 The project	19
2.2 Conclusions.....	20
2.3 Recommendations	23
Kapittel 3. Bakgrunn	29
3.1 Problemet.....	29
3.2 Identitetsbegrepet	30
3.3 Regelverket: Utlendingssaker og identitetskrav	32
3.4 Utlendingsmyndighetenes ansvar og rolle	34
3.5 Ulike dokumenttyper fra utlendingsforvaltningen	34
3.6 Aktuelle oppholdsgrunnlag og relevante dokumenter	35
3.7 Tidligere utredninger	37
3.8 Pågående utredninger.....	38
Kapittel 4. Problemstillinger.....	39
4.1 Overordnet problemfokus.....	39
4.2 Problemstillinger.....	39
Kapittel 5. Metode.....	41
5.1 Dokumentstudier	41
5.2 Intervjuer	41
5.3 Øvrige metoder for informasjonsinnhenting og kvalitetssikring	43
Kapittel 6. Kartlegging Skatteetaten.....	45
6.1 Skatteetaten	45
6.2 Problemet.....	45
6.3 Regelverk.....	46
6.4 Kompetanse	48
6.5 Samarbeid.....	48

Kapittel 7.	Kartlegging NAV	51
7.1	Arbeids- og velferdsetaten/NAV	51
7.2	Problemet	51
7.3	Organisering	51
7.4	Regelverk	52
7.5	Kompetanse	54
7.6	Samarbeid	54
7.7	NAV -kontroll	54
Kapittel 8.	Kartlegging Finansnæringen.....	56
8.1	Finansnæringen.....	56
8.2	Organisering	56
8.3	Regelverk	57
8.4	Kompetanse	58
8.5	Samarbeid	58
Kapittel 9.	Utfordringer - Etatenes og virksomheters syn på utfordringer -	60
9.1	Skatteetaten	60
9.2	NAV	62
9.3	Finansnæringen.....	63
Kapittel 10.	Oxford Researchs analyse av identifiserte utfordringer	69
10.1	Overordnet funn.....	69
10.2	Forvaltningsperspektivet.....	69
10.3	Utfordringer for etatene	71
10.4	Ulik vurdering.....	72
10.5	Offentlig og privat sektor.....	74
10.6	Utfordringer for den enkelte utlending	75
10.7	Samfunnssikkerhet og generelle samfunnshensyn	77
Litteraturliste.....		80
Ordliste		82
Vedlegg		84
Informantliste		84
Kartlegging Regelverk og informasjonsutveksling		85
Fakta Finansnæringen.....		89
Vedlegg statistikk		91
Dokumentert, sannsynliggjort og ikke sannsynliggjort.....		91
Registrert identitet i utlendingssaker 2010-2012		92

Registrert identitet i utlendingssaker 2012	96
Særlig om identitet og saker om beskyttelse	101

Tabelliste

Tabell 1: Oppsummerende om utlendingssaker og identitet	33
Tabell 2: Kompetansen til å beslutte registrering av opplysninger	49
Tabell 3: Aktører og roller	56
Tabell 4: Informantliste etater og virksomheter	84
Tabell 5: Informantliste interesseorganisasjoner	84
Tabell 6: Skatteetaten	85
Tabell 7: NAV	87
Tabell 8: Antall ekspedisjonssteder. Forretnings- og sparebanker (hovedkontorer og filialer) per 1. januar hvert år	89
Tabell 9: Ti største banker 2011, målt etter 31.12.2011	90
Tabell 10: Registrert identitet i utlendingssaker 2010-2012. Antall saker	93
Tabell 11: Registrert identitet i utlendingssaker 2010-2012. Andeler (prosent)	93
Tabell 12: Søknader om beskyttelse og dokumentstatus ved søknadstidspunkt	101
Tabell 13: Antall avslag på beskyttelse og registrert identitet	102

Figurliste

Figur 1: Oppdragets hoveddeler	9
Figur 2: Skatteetatens 41 utvalgte kontorer	46
Figur 3: Dokumentert, sannsynliggjort og ikke sannsynliggjort	92
Figur 4: Registrert identitet beskyttelse – 2010-2012	94
Figur 5: Registrert identitet familieinnvandring – 2010-2012	94
Figur 6: Registrert identitet innvandring på grunnlag av arbeid	95
Figur 7: Registrert identitet opphold på grunnlag av studieinnvandring	96
Figur 8: Registrert identitet i utlendingssaker – antall saker 2012	97
Figur 9: Registrert identitet i utlendingssaker – prosentvis fordeling 2012	97
Figur 10: Registrert identitet beskyttelse - prosentvis fordeling 2012	98
Figur 11: Registrert identitet familieinnvandring - prosentvis fordeling 2012	99
Figur 12: Registrert identitet arbeidsinnvandring - prosentvis fordeling 2012	100
Figur 13: Registrert identitet utdanning - prosentvis fordeling 2012	100
Figur 14: Andel søkere om beskyttelse som ikke fremla pass eller reisedokumenter ved tidspunkt for søknad	101
Figur 15: Ikke tilstrekkelig sannsynliggjort identitet ved søknad beskyttelse (negative vedtak)	102

Leserveiledning: Rapportens oppbygning og innhold

Dette er en forholdsvis omfattende rapport med kartlegging og analyse av norske etaters og virksomheter *identitetsproblematikk og identitetsvurderinger* ved vurderinger av utlendingers identitet. Ulike leser vil ha ulike behov.

Rapporten består av 10 kapitler. Kapittel 1 er et sammendrag med informasjon om evalueringen, konklusjoner og anbefalinger. Sammendragkapitlet er relativt omfattende og utdypende. Kapittel 2 er executive summary. Kapittel 3 inneholder en del bakgrunnsinformasjon, bl.a. en del betraktninger om identitetsbegrepet. Formålet med diskusjonen er å bidra til en *prinsipiell refleksjon* omkring identitetsbegrepet, med utgangspunkt i problematikken rundt identitet og identitetsvurderinger. Videre inneholder kapitlet en redegjørelse for regelverket og krav til identitet i utlendingssaker. Deretter redegjør vi kort for utlendingsmyndighetenes ansvar og rolle og de sentrale dokumenter som UDI utsteder.

I kapittel 4 redegjøres for problemstillinger og i kapittel 5 presenteres metoden. Kapitlene 6 til 8 omhandler resultater fra kartleggingen i henholdsvis Skatteetaten, NAV og Finansnæringen.

Kapittel 9 forsøker å belyse og redegjøre for noen av de mest sentrale *utfordringer* som denne studien har identifisert. Fremstillingen er strukturert etter etatene og virksomhetene i kartleggingen:

- Skatteetaten

- NAV
- Finansnæringen

I kapittel 10 forsøker vi å drøfte utfordringene opp mot et *forvaltningsperspektiv*. Vi forsøker også å systematisere de identifiserte utfordringene for ulike aktører, slik som for de kartlagte etatene og virksomhetene, for næringslivet og for utlendingene som ikke klarer å tilfredsstille kravene som stilles i identitetsfastsettelse i en eller flere etater og/eller virksomheter. Et viktig perspektiv er videre risikoforståelse/samfunnssikkerhet.

Rapporten har en litteraturliste og en ordliste, plassert etter kapittel 10.

I vedlegget finnes to informantlister. Vedlegget inneholder også resultater fra ett kvalitativt oppfølgingskjema med spørsmål til etatene om *regelverk* som barriere. Det er to tabeller, en med resultater fra Skatteetaten og en med resultater fra NAV. Videre er det to tabeller med fakta om finansnæringen i vedlegget.

Det er også et eget vedlegg helt til slutt med en del statistikk om bl.a. registrert identitet i utlendingssaker, se bl.a. tabell 10-13 og figur 3-15.

Kapittel 1. Sammendrag, konklusjoner og anbefalinger

Dette kapitlet redegjør for oppdraget, konklusjoner og anbefalinger.

Strukturen er som følger:

- Om oppdraget
- Konklusjoner
- Anbefalinger

1.1 Oppdraget

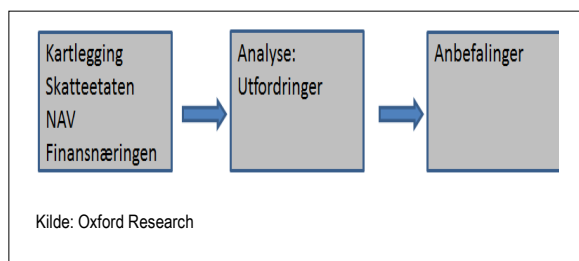
Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI).

Hovedformålet med studien har vært å få mer kunnskap om et utvalg norske etaters og virksomheter *identitetsproblematikk og identitetsvurderinger* knyttet til utlendingers identitet.

Det finnes allerede en del kunnskap og indikasjoner på hva som er utfordringene for *utlendingsforvaltningen*, se nærmere kapittel 3. Det er imidlertid begrenset med kunnskap om Skatteetatens, NAVs og Finansnæringens *identitetsproblematikk og identitetsvurderinger* ved vurderinger av utlendingers identitet.

Oppdraget har hatt tre hoveddeler. Figuren nedenfor skisserer oppdragets hoveddeler.

Figur 1: Oppdragets hoveddeler



Den første delen er en kartlegging av identitetsproblematikk og identitetsvurderinger i tre utvalgte etater og virksomheter. De utvalgte etatene og virksomhetene er Skatteetaten, NAV og Finansnæringen. Den andre hoveddelen av studien analyserer utfordringer. Den tredje delen av studien redegjør for anbefalinger.

1.1.1 Problemstillinger

I den første delen der Oxford Research har kartlagt identitetsproblematikk og identitetsvurderinger, har følgende problemstillinger vært sentrale:

- Problemet
- Organisering
- Regelverk
- Kompetanse
- Samarbeid

Analysen har tatt utgangspunkt i *utfordringene* de ulike etatene står ovenfor, skillet mellom offentlig og privat sektor og utfordringer for den enkelte utlending. Det har også blitt vektlagt hvilke konsekvenser arbeidet har for samfunnet som helhet.

Studien inkluderer også anbefalinger. Anbefalingene har fokusert på tiltak som kan bidra til å avhjelpe de identifiserte utfordringer. Å sikre og utvikle et effektivt samarbeid og samordning mellom etater og virksomheter har vært et viktig perspektiv.

Ikke en dybdestudie av utlendingsforvaltningens identitetsproblematikk og identitetsvurderinger

Denne utredningen er ikke en dybdestudie av utlendingsforvaltningens identitetsproblematikk og identitetsvurderinger.

Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID) har startet med et evalueringsprosjekt hvor formålet er å skaffe en oversikt over identitetsarbeidet innen *utlendingsforvaltningen*¹.

1.1.2 Metode

Dokumentstudier har vært en sentral del av dette prosjektet, og flere ulike dokumenttyper har vært sentrale datakilder for å belyse regelverk, rutiner og organisering av identitetsarbeidet i de ulike etatene.

Den andre sentrale kilden har vært intervjuer. Dette har gitt oss førstehåndsinformasjon fra ulike perspektiver og bidratt til en god forståelse om

¹ <https://www.nidsenter.no/no/Om-NID/>

problemstillingene identitetsarbeidet medfører for de ulike aktørene.

I denne studien har også andre metoder for informasjonsinnsamling og kvalitetssikring vært viktige. Vi vil her særlig nevne:

- Deltakelse ID-tyverikonferansen
- Referansegruppemøter og innspill på skriftlige utkast av sluttrapport
- Ekspertvurderinger. I analysen har vi også aktivt brukt ekspertene Helene Gundhus og Terje Einarssen.

1.2 Konklusjoner

1.2.1 Overordnet konklusjon: Mangler en helhetlig identitetsforvaltning

Denne evalueringen, og tidligere rapporter innen feltet, viser klart at Norge mangler *en helhetlig identitetsforvaltning*. Ansvar for fastsettelse av identitet er spredt mellom ulike aktører, noe som blant annet får konsekvenser for hva slags kompetanse det evnes å bygge opp på feltet og hvilke ressurser som settes av til arbeidet. Den fragmenterte forvaltningen svekker også arbeidet med å avdekke falske/fiktive identiteter.

1.2.2 Forvaltningsperspektivet

Behov for å styrke og klargjøre myndighetsansvaret for identitetsfastsettelse og identitetsforvaltning

Denne studien har avdekket at ett av hovedproblemene når det gjelder identitetsproblematikk og identitetsvurderinger, er manglende koordinering og helhetlig forvaltning av identitetsproblematikken.

Behov for nettverksforvaltning – etablere «ID- nettverk»

Det foregår allerede en del uformelt samarbeid og samhandling mellom ulike aktører (se kartleggingen der FNO (Finansnæringens fellesorganisasjon), NAV og Skatteetaten beskriver en del samarbeid), og det har som nevnt vært mange tidligere prosjekter som har involvert mange ulike etater og virksomheter². De ulike etatene og virksomhetene beskriver også

sak-til sak samarbeid, samt ad-hoc preget samhandling med andre aktører.

Det er imidlertid samtidig et behov for å styrke samhandlingen mellom de ulike aktører også på kortere sikt. Oxford Research vil anbefale å etablere en nettverksforvaltning i tråd med Governance- og nettverkstankegangen³. Det er behov for ett nettverk der flere berørte nettverk kan møtes for å drøfte utfordringer, strategier og tiltak.

Behov for eget kontaktpunkt – ID-servicetelefon

Behovet er klart i privat sektor der Finansnæringen etterspør et kontaktpunkt. Problemet i dag er at det ikke er et formelt system for hvordan bankene skal henvende seg til de ulike offentlige etatene om de har behov for konkrete opplysninger. En utfordring er at mye av kontakten er preget av personlige relasjoner. Banker og finansnæringen kan kontakte Utlendingsdirektoratet (UDI) i dag gjennom servicetelefonen, men dette kan ta en del tid og er ikke en god løsning. Vi ser at også førstelinjen i NAV har et behov for et mer tydelig kontaktpunkt i ID-spørsmål. En av årsakene til at dette poengteres så tydelig er næringens erfaringer med at de kan være i situasjoner der de ulike etatene, for eksempel NAV og Skatteetaten, kan komme med ulike svar. At det er flere offentlige etater som næringen må forholde seg til vanskeliggjør også deres mulighet for å holde seg oppdatert på alle de endringer som forekommer.

1.2.3 Identitetsvurderinger og avklart ID

Vi finner at alle etater og virksomheter har et relativt klart regelverk og retningslinjer om hva som er avklart ID i de enkelte saker og situasjoner.

I Finansnæringen er det eksempelvis i hvitvaskingsforskriften en rekke krav til legitimasjonsdokumentene. Hos den enkelte aktør skal det være *rutiner* om *legitimasjonskontroll* som er satt opp i henhold til de krav som foreligger i hvitvaskingslovverket. Finansnæringen legger i stor grad til grunn de identitetsvurderinger som er gjort av UDI.

Hovedbildet er at det overordnet eksisterer en felles praksis om *hvilke legitimasjonsdokumenter* som godkjennes. Bankene har utarbeidet og implemen-

² Se kapittel 3, hvor vi kort redegjør for tidligere studier i feltet.

³ Governance-begrepet er nært knyttet til nettverk.

Politikknettverk eller «policy networks» refererer i følge Rhodes (2007) til ett sett av formelle og uformelle institusjonelle tilknytningsformer mellom offentlige og andre aktører strukturert rundt felles interesser i utformings- og iverksettelsesfasen av offentlig politikk.

tert krav og rutiner for identitetskontroll. I praksis vil det trolig likevel være en viss variasjon i utøvelse av skjønnnet og de kontroller man gjør i praksis i forhold til identitetsvurderinger i bankene. Dette henger sammen med stor variasjon mellom bankene og innad i bankene når det gjelder bevissthet, risikovurdering, kompetanse og i hvilken grad det er forutsetninger for en reell dokument- og legitimasjonskontroll.

Når det gjelder identitetsvurderinger i NAV, ser vi at det pr. i dag ikke finnes noen *sentrale policyer/retningslinjer* knyttet til identitetsvurdering ved tjenesteyting i NAV-kontor. Der det er krav til identifisering ved personlig oppmøte er dette innbakt i de spesifikke *fagrutinene*. Alle som skal ha oppfølging av NAV-kontoret må fremvise legitimasjon.

Undersøkelse av praksis viser at det spørres om legitimasjon ved personlig oppmøte på NAV-kontoret. Ved bruk av selvbetjeningsløsninger skjer identifiseringen ved hjelp av ID-porten.

Ved *krav om ytelse* kontrolleres alltid identiteten mot Det sentrale Folkeregister (DSF). Det gjøres også oppslag i andre register som for eksempel pensjonsopptjeningsregisteret og Aa-registeret. I tillegg finnes det ulike krav til dokumentasjon av oppholdstiltalser, registreringsbevis, legeerklæringer, inntekt, mm, som skal dokumentere at vilkår for ytelse er oppfylt. Disse vil *indirekte bekrefte identiteten* til brukeren.

1.2.4 Mange ulike identifikasjonsdokumenter

Undersøkelsen viser at førstelinjen i NAV og i Finansnæringen er nødt til å forholde seg til en rekke ulike legitimasjonsdokumenter fra tredjelandsborgere, og fra EU/EØS-området, med opphold i eller tilknytning til Norge. Det er derfor knyttet store utfordringer til en *reell verifisering/ekthetskontroll*.

1.2.5 Identitetsdokumenter og tilgang til grunnlaget for vurderingene av identitet

En av hovedutfordringene knyttet til identitetsarbeidet i Norge er at den informasjonen UDI har etter å ha vært i kontakt med søkeren, og de *vurderingene* som UDI har gjort gjennom møtet med søkeren og annen informasjonsinnsamling, kun i begrenset grad er praktisk tilgjengelige for de øvrige etatene.

1.2.6 Manglende forutsetninger for ID- kontroll

Vi finner at førstelinjen i NAV og «førstelinjen» i bankene (Finansnæringen) har til dels manglende forutsetninger for ID-kontroll.

Når det gjelder NAV er utfordringene bl.a.

- Manglende verktøy for dokumentkontroll
- Kompetanse
- Ressurser
- Tilgang til grunnlaget for fastsatt identitet/dokumenter og tilgang til registre.

For førstelinjen i bankene (Finansnæringen) er utfordringene særlig:

- Kompetanse
- Tilgang til grunnlaget for den fastsatte identiteten/dokumenter og tilgang til registre.

Vi ser at den *reelle verifiseringsmulighet (kontroll)* er forholdsvis lav i NAV og i Finansnæringen, og vi har pekt på at dette generelt er forbundet med betydelig risiko og muligheter for misbruk.

1.2.7 I liten grad systematisk erfaringslæring

Analysen viser at det er betydelige risikoer knyttet til dagens praksis når det gjelder kontroll i førstelinjen.

Vi finner videre at det *trolig* i for liten grad drives systematisk erfaringslæring og systematisk identifisering av risiko, særlig i førstelinjen i NAV og i bankene. Pr. i dag gjøres en god del identifisering av risiko på næringsnivå (FNO), og sentralt i de store bankene.

1.2.8 Regelverk som barriere for informasjonsutveksling

Vi finner at regelverket i noen grad kan være en barriere for informasjonsutveksling, samtidig som det finnes en del hjemler som muliggjør informasjonsutveksling.

NAV-kontroll rapporterer at taushetsplikten overfor andre etater kan være en utfordring. Opplysninger om at en person mottar ytelse fra NAV er i utgangspunktet taushetsbelagte opplysninger. Med hjemmel i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) § 7 fjerde ledd er det imidlertid gitt dispensa-

sjon fra taushetspliktbestemmelsen, slik at NAV i enkeltsaker og på anmodning fra nærmere definerte etater kan utlevere opplysninger for at de skal kunne løse pålagte offentlige oppgaver.

Skatteetaten rapporterer i mindre grad at regelverket er en barriere, se kartleggingsskjema i vedlegg.

Utlendingsmyndighetene har i liten grad adgang til å innhente opplysninger om utlendingers identitet fra andre offentlige organer

Utlendingsmyndighetene har kun adgang til å innhente visse typer *økonomiske opplysninger*, se utf. § 17-7 a-f.

Politiet som utlendingsforvaltning kan i tillegg, etter de nye hjemlene i utlendingsforskriften § 17-7d, innhente opplysninger om "utlendingens identitet og kontaktinformasjon" i saker om iverksetting av vedtak som innebærer plikt til utreise fra Norge og også ved identitetsfastsettelse. Samme adgang gjelder altså ikke for UDI, UNE og utenriksstasjonene.⁴

1.2.9 Utfordringer for den enkelte utlending

Vi finner at det i praksis vil være noen utfordringer for enkelte utlendinger.

Hovedsakelig er disse knyttet til problemer med banktjenester, begrensede reisemuligheter og utfordringer ved søknad om statsborgerskap.

Det er imidlertid innført nye regler § 1-3 i statsborgerforskriften om unntak fra kravet om dokumentert eller på annen måte klarlagt identitet for «særlige grupper». Hovedvirkningen av endringen er at flere personer som er født i Norge eller som har kommet til Norge i ung alder kan med endringen bli norske statsborgere.

Særlige grupper er barn født i Norge og andre som fikk sin første oppholdstillatelse som barn, se nærmere § 1-3 i statsborgerforskriften og instruks «Q-37/2012 Ikrafttredelse av endringer i statsborgerforskriften». Regelendringen trådte i kraft 1. juli 2012.

⁴ Utlendingsforvaltningens innhentingshjemler er regulert i utlendingsloven og statsborgerloven med forskrifter, se utlendingsloven § 84 jf. utlendingsforskriften §§ 17-7a til 17-7f og statsborgerloven § 29 annet ledd. De utfyllende forskriftsbestemmelsene til statsborgerloven § 29 annet ledd har vært på høring og det er forventet at disse vil tre i kraft om kort tid. De nye innhentingshjemlene i utlendingsloven og utlendingsforskriften trådte i kraft 23.6.2012.

1.2.10 Samfunnssikkerhet

Vi skiller mellom to ulike betydninger av samfunnssikkerhet:

Sikkerhet for samfunnet (objekt) og samfunnets sikkerhet (aktør)

Samfunnssikkerhet kan sies å ha en dobbelt betydning. For det første handler det om å ivareta samfunnssikkerheten i betydningen av *sikkerhet for samfunnet*. Det dreier seg om et verdifullt samfunn som har behov for beskyttelse gjennom statlige etater, hvor politiet er en av disse.

For det andre handler det om *samfunnets sikkerhet*, som er den enestående type sikkerhet som bare samfunnet kan gi. Dette siste innebærer at samfunnet ikke bare er et *beskyttelsesobjekt*, men også en *sikkerhetsaktør*.

Betydelig risiko for misbruk og potensielt alvorlige konsekvenser for samfunnssikkerheten

Vi finner at det er en betydelig *systemrisiko* for misbruk knyttet til dagens praksis og system med identitetskontroll. Vi finner videre at misbruk kan få alvorlige konsekvenser for samfunnssikkerheten.

Samfunnssikkerheten i forhold til misbruk av identitet knytter vi til tre ulike hoveddimensjoner:

- Velferdsstaten og velferdsytelser
- Kriminalitet (hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet)
- Terrorisme og sikkerhet

Samfunnet som sikkerhetsaktør

Vi finner manglende identifikasjon av modus for risiko og manglende helhetlig forankring av policy-problemet. Denne evalueringen avdekker at den fragmenterte organiseringen av identitetsarbeidet, og mangelen på en samordnet og helhetlig identitetsforvaltning i seg selv medfører en usikkerhet og risiko.

1.2.11 For lav risikoforståelse

Oxford Research mener at risikoforståelsen om utfordringene knyttet til identitetsproblematikk og identitetsvurderinger er økende (noe igangsatte

prosjekter og tiltak i enkelte etater og virksomheter viser⁵), men fortsatt for lav.

1.2.12 Identitet som policyproblem

Det er samtidig viktig at identitetsproblematikk og identitetsvurderinger, ikke blir problemdefinert utfra kun en etats synsvinkel eller kun utfra en profesjonsgruppe. Policylitteraturen viser at hvem som definerer problemet har betydning for problemforståelsen.

1.3 Anbefalinger

1.3.1 Opprette eget kontaktpunkt for ID-spørsmål

Prinsipper for ett kontaktpunkt

Kontaktpunktet bør være en svartjeneste der offentlige etater og privat sektor kan komme med ulike typer spørsmål om identitet. Det er viktig at en slik svartjeneste/kontaktpunkt er lett tilgjengelig, har kort responstid og i størst mulig grad kan gi relevante svar.

Hjemmel og hvilken informasjon som kan utveksles

Opprettelsen av et slikt kontaktpunkt, nødvendiggjør en vurdering av hjemmelsgrunnlag og hvilken informasjon som kan utveksles.

UDI har trolig ikke hjemmel i dag for å utlevere opplysningene over på forespørsel fra andre enn NAV som har vid innhentingshjemmel (folketrygdløven § 21-4).

Et tverretatlig samarbeid der UDI er kontaktpunkt og på forespørsel rutinemessig/systematisk gir informasjonsutveksling om utlendingers identitet, identitetsvurderingene og grunnlaget for identitetsvurderingene, krever en gjennomgang av hjemmel og vurdering av bl.a. formål, opplysningstyper, ansvarsdeling, forholdet mellom elektronisk og manuell informasjonsutveksling etc.

Rolle og oppgaver

Hvilken rolle et slikt kontaktpunkt skal ha, må konkretiseres. Det bør skilles mellom rådgivning i konk-

rete spørsmål fra førstelinjen om konkrete saker (der det er behov for informasjon om opplysninger i saken og spørsmål om dokumenter og konkret identitetstvil), og spørsmål som gjelder forståelse av regelverk og praksis. Det er et behov både i privat sektor og førstelinjen i offentlige etater for et kontaktpunkt som også kan besvare spørsmål om regelverksendringer, forståelse av regelverk og kunnskap om hvem som gjør hva innenfor identitetsvurderinger.

Hvordan dette organiseres og utformes helt konkret bør diskuteres med de relevante aktører. I utgangspunktet bør det i det minste være en telefontjeneste.

UDI bør være kontaktpunkt i enkeltsaker

UDI er i utgangspunktet den etaten hvor det er mest nærliggende å opprette et eget kontaktpunkt for henvendelser om identitetsgrunnlaget og identitetsvurderinger i *konkrete saker* (som gjelder utlendingers identitet). Det er UDI som gjør selve ID-vurderingen (i samarbeid med Politiets utlendingsenhet). Det er viktig å presisere at et slikt kontaktpunkt ikke endrer ansvarfordelingen når det gjelder identitetsvurderingene.

Hvilken rolle kan og bør Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID) ha?

Dette er et stort og komplisert spørsmål som avhenger av bl.a. NIDs oppgaver og utvikling i fremtiden. Vi vil her begrense også til å peke på noen momenter.

NIDs formål og oppgaver fremgår av «Instruks for nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter», fastsatt 15.12.2010 av Justis- og politidepartementet.

Etter dagens oppgavefordeling skal NID være et ekspertorgan som skal bistå og samarbeide med alle aktørene i *utlendingsforvaltningen*. Slik Oxford Research tenker et kontaktpunkt basert på avdekkete behov, vil det også inkludere brukere og virksomheter fra privat sektor, samt etater utenfor utlendingsforvaltningen. Det taler mot å gi NID en rolle som direkte kontaktpunkt i konkrete saker (saksbehandlerfunksjon). Dagens mandat til NID fokuserer på ekspertrollen. NID skal ha en kompetanse-, koordinerings- og evalueringsfunksjon. NID skal ikke behandle enkeltsaker.

Det er også påpekt noen utfordringer vedrørende informasjonsutveksling- og hjemmelsgrunnlag der-

⁵ Se eksempelvis omorganiseringen i Skatteetaten: Pressemelding fra Skatteetaten 17. jan 2012: *Ny organisering av ID-kontroll*. Vi finner også at Finansnæringen ved FNO har stort fokus på identitetsproblematikken. På den annen side har NAV igangsatt få tiltak.

som NID skulle ha en rolle som direkte kontaktpunkt i konkrete saker overfor etater og virksomheter.

Dersom NID skal ha en funksjon med å være direkte kontaktpunkt overfor etater og virksomheter om konkrete saker, vil det trolig forutsette at NID har tilgang til DUF (altså en on-line-tilgang) eller en informasjonsutvekslingsløsning mellom NIDs systemer og UDIs database for utlendingssaker (UDB). Tilgang og informasjonsinnhenting (på person) fra UDI forutsetter at NID har et eget hjemmelsgrunnlag, fortrinnsvis i lov (eller annet grunnlag etter personopplysningsloven §§ 8 og 9) som klart gir uttrykk for NIDs samfunnsoppdrag, oppgaver, og opplysninger de kan behandle og helst også om gjenbruk for andre formål enn direkte å bistå øvrige etater og private med identifiseringsarbeid.

NID har i dag en viktig rolle som ekspertorgan. Pr. i dag er målgruppen utlendingsforvaltningen og ikke etater utenfor denne eller privat sektor. På lengre sikt kan det tenkes at NID også kan få en viktig rolle som *kompetanseorgan* for etater utenfor utlendingsforvaltningen og privat sektor, i alle fall når det gjelder mer generell rådgivning og kompetansefunksjon innen identitetsvurderinger.

Behov for ressurser

Det er ikke pr. i dag ressurser i UDI til et slikt kontaktpunkt. Ved vurderingen av et slikt kontaktpunkt, må også tilføring av nødvendige ressurser vurderes.

1.3.2 Forbedre systemene og informasjonsdeling

Det er behov for å forbedre tilgangen til systemene og informasjonsutvekslingen mellom de ulike etatene.

Her er flere prosjekter under utvikling. Blant annet kan *EFFEKT-programmet*⁶ nevnes. *EFFEKT-programmet* er et samarbeid mellom UDI, Politiet, UNE, IMDi og UD ved utenriks-stasjonene. UDI leder programmet og står ansvarlig overfor Justis- og beredskapsdepartementet. EFFEKT startet opp høsten 2007 og vil vare ut 2012.

Ett prosjekt under EFFEKT-programmet er eSamhandling. Dette beskrives slik på UDIs nettsider⁷:

⁶ <http://www.udi.no/Gevinstrapport-for-EFFEKT-i-2011/Hva-er-EFFEKT/>

⁷ <http://www.udi.no/Gevinstrapport-for-EFFEKT-i-2011/Hva-er-EFFEKT/eSamhandling/>

«eSamhandling skal utveksle (komplett, oppdatert og korrekt) informasjon med andre statlige etater som Skatteetaten, Lånekassen, NAV og Politiet. Vi skal levere status på person ut og bl. a få inntektsopplysninger inn.

eSamhandling er et system som skal gjøre det mulig å utveksle informasjon elektronisk med ulike etater som Skatteetaten, Lånekassen og NAV. Slik informasjon er blant annet inntektsopplysninger eller hvilket oppholdsgrunnlag en person har. Løsningen tas i bruk i løpet av 2012.»

Etter Oxford Researchs vurdering gir eSamhandlingsprosjektet *teknologiske muligheter* og mulige *tekniske løsninger* for å vurdere informasjonsdeling også på andre saksområder og saker, slik som utveksling av identitetsopplysninger.

Informasjonsdeling av identitetsopplysninger forutsetter bl.a. en vurdering av hjemmel, formål, hvordan informasjonen utveksles og hvilken informasjon som kan utveksles, jfr. redegjørelse foran under punkt 1.3.1 «Opprette eget kontaktpunkt for ID-spørsmål».

1.3.3 Opprette erfaringsdatabase med spørsmål og svar

Oxford Research mener det bør etableres en erfaringsbase med spørsmål og svar knyttet til identitetsproblematikk og identitetsvurderinger.

En myndighet bør ha ansvar for å administrere og oppdatere en slik erfaringsdatabase. Dette kan være UDI og/eller NID.

Her vil det også være nødvendig å vurdere hjemmel og praktiske regler og begrensninger for informasjonsdelingen mv. Vi viser her til punkt 1.3.1 og 1.3.2. Denne anbefalingen forutsetter også tilføring av ressurser til den aktuelle myndigheten.

1.3.4 Identifisering av risikomodus på etats- og næringsnivå

Vi har i diskusjonen under utfordringer i kapittel 10 pekt på en modell og noen prinsipper for erfaringslæring.

- En del av det grunnleggende kan læres på kurs etc., mens den største og trolig viktigste læringen skjer *gjennom at ansatte har*

muligheten for å systematisere og dele erfaringer knyttet til arbeidet.

- Blant de som har arbeidet med identitet lenge eksisterer mye *taus kunnskap*.
- Finstad-utvalget, som har evaluert politiets kontrollmekanismer, skriver mye om hvordan en kan etablere rutiner for erfaringslæring⁸. NOU'en definerer erfaringslæring slik: *"Hvis det innarbeides rutiner for å lære av erfaringene, kan vi snakke om systematisk erfaringslæring. Erfaringslæring er å dreie reaktiv kontroll mot en mer proaktiv kontroll, ved å benytte erfaringer fra hva man har gjort (reaktivt) for å unngå å gjøre samme feil igjen (proaktivt)"*

Kursene Skatteetaten holdt for ansatte ved de 41 skattekontorene som fikk førstelinjeansvar er et eksempel på hvordan man kan systematisere deler av denne kunnskapen. På kursene deltok enkelte av dem som har jobbet tett på problematikken lenge og delte av sine erfaringer.

Alle har mulighet for å etablere rutiner for systematisk å dele erfaringer knyttet til identitet med kollegaer i sitt arbeidsmiljø, og alle som arbeider med identitet vil ha godt av systematisk kunnskapsoppbygging på feltet. Det er midlertid ikke like sannsynlig at erfaringslæring knyttet til identitet er noe som vil prioriteres systematisk av etatene som arbeider med utfordringene.

Finansnæringen, som i all hovedsak er en privat bransje bestående av flere konkurrerende bedrifter, er kanskje der systematisk erfaringslæring minst sannsynlig vil bli gjennomført på *tvers av næringen*. FNO og flere av de større bankene arbeider systematisk med utfordringene, og bankene har generelt et fokus på området. FNO samler inn kunnskap og dette deles på næringsnivå til den enkelte aktør. Men fordi førstelinjen er så mangfoldig (antall, bedrift, lokasjon) og fordi bankene er underlagt personvernlovgivning vil utveksling av personinformasjon mellom bankene kunne være problematisk.

1.3.5 Erfaringslæring i førstelinjen - *erfaringsbasert identifisering av risiko modus*

Vi mener, forutsatt uendret ansvarsfordeling, at det i enda sterkere grad bør fokuseres på *systematisk*

erfaringslæring i "førstelinjen" hos NAV, Skatteetaten og i Finansnæringen.

Arbeidet med å identifisere modus for risiko kan (som vi er inne på i analysen) knyttes til det å forbedre erfaringslæring og systematiseringen av den kunnskapen førstelinjekontrollen sitter på. Dette er en ledelsesutfordring. Med det mener vi at de enkelte NAV-kontorer, skattekontorer og bankkontorer, må ha et systematisk fokus på å identifisere risikoen i sin virksomhet. Man bør starte med den risikoidentifiseringen som er gjort på etats- og næringsnivå. Deretter må man vurdere hvordan situasjonen er i egen førstelinje og virksomhet. Steg to er å ha et system for å rapportere og registrere de utfordringer ansatte i førstelinjen opplever med dokument- og legitimasjonskontroll. Steg tre er å drive opplæring som er forankret i konkrete erfaringer i egen organisasjon og virksomhet. Steg fire er å evaluere og overvåke praksis.

Legitimasjonskontroll og dokumentkompetanse, må inn som en viktig del av risikostyringen og risikoforståelsen i førstelinjen. Etter Oxford Researchs vurdering er det særlig viktig i førstelinjen i NAV, der bevisstheten og risikoforståelsen synes relativt lav.

Det er også viktig å vite at det vil være veldig ulikt i hvilket omfang de ulike førstelinjekontorene (både innen NAV, skatteetaten og finansnæringen) eksponeres for mennesker med mangelfull eller uriktig dokumentasjon. Det er for eksempel et betydelig høyere antall innvandrere som kommer til Oslo og som er innom kontorene som ligger i den regionen, enn hva som er tilfellet for en del mer perifere områder rundt om i landet. Dette vil i stor grad påvirke mulighetene de ansatte har for å lære av egne erfaringer, og i hvilken grad ansatte har mulighet for å systematisere og vurdere erfaringer gjort av selv og kollegaene.

1.3.6 ID-nettverk (nettverksforvaltning)

Denne evalueringen, og tidligere rapporter innen feltet⁹, viser klart at Norge mangler *en helhetlig identitetsforvaltning*. Det er et behov for å styrke samhandlingen mellom de ulike aktører. Det foregår allerede en del uformelt samarbeid og samhandling mellom ulike aktører (se kartleggingen der FNO, NAV og Skatteetaten beskriver en del samarbeid), og det har som nevnt vært mange tidligere prosjekter som har involvert mange ulike etater og virksomheter. De

⁸ NOU 2009: 12
<http://www.regjeringen.no/pages/2189838/PDFS/NOU200920090012000DDDPDFS.pdf>
pdf Sitat fra side 185.

⁹ Se kapittel 3 for en redegjørelse for tidligere rapporter og hovedfunn

ulike etatene og virksomhetene beskriver også sak-til-sak samarbeid, samt ad-hoc preget samhandling med andre aktører.

Etablere «ID-nettverk» som nettverksforvaltning

Oxford Research vil anbefale å etablere en nettverksforvaltning i tråd med Governance- og nettverkstankgangen. Det er behov for ett nettverk der flere berørte aktører kan møtes for å drøfte utfordringer, strategier og tiltak. Vi mener dette vil være viktig siden identitetsproblematikk er et felt som er i endring, og samtidig et felt som involverer mange ulike aktører, både offentlige og private. Det hierarkiske styringsnivået er pr. i dag fragmentert og det vil kunne ta tid å styrke eksisterende myndigheter for å få en helhetlig identitetsforvaltning.

Oxford Research mener også det vil være et langsiktig behov for et «ID-Nettverk». Det er behov for et møtepunkt som gir mulighet for systematisk horisontal koordinering, policyutvikling, erfaringsutveksling og læring.

En eventuell slik gruppe vil bestå av etater og virksomheter med ulike ansvarsoppgaver og oppgaver i identitetsarbeidet etter dagens regelverk og kompetansefordeling. Dette setter noen begrensninger på tema og hva gruppen kan koordinere og bli enige om. Oxford Research mener likevel at behovet er betydelig og at en slik nettverksgruppe kan bidra til å fylle noe av behovet for systematisk helhetlig tilnærming, policyutvikling, erfaringsutveksling og læring innen identitetsarbeidet.

Etter vår vurdering bør et slikt nettverk i det minste inkludere de sentrale offentlige etatene som er involvert i identitetsproblematikken samt sentrale private aktører. Dette kan eksempelvis inkludere:

UDI, Utlendingsnemnda (UNE), Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet (POD), Politiets utlendingsenhet (PU), NAV, NID, Skatteetaten og FNO/Finansnæringen.

Denne anbefalingen må ses på bakgrunn av eksisterende samarbeidsformer og fora. I forbindelse med etableringen av NID, er det opprettet et Brukerforum som består av aktørene i utlendingsforvaltningen og politiet, som også er brukere av NID. Brukerforum er både rådgivende og oppdragsgivende for NID, jfr. Instruks 2010-11-15-JD, «Instruks for Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID)», punkt 5.2 og 4.

Det er mulig NIDs brukerforum kan ivareta en del av behovet for ID-nettverk. Vi har imidlertid sett at det er et udekket behov for nettverksforvaltning også utenfor utlendingsforvaltningen og politiet, bl.a. NAV, Skatteetaten og Finansnæringen.

1.3.7 Avklare forskjeller: identitetsendring versus navneendring

Vi har sett at Finansnæringen, NAV og Skatteetaten i stor grad bygger på den identitetsfastsettelse som allerede har blitt gjort i utlendingsforvaltningen.

Vi har i denne studien ikke identifisert forskjeller i selve ID-vurderingen, utover forskjeller mellom Skatteetaten og UDI når det gjelder forståelsen av hva som er en navneendring og hva som er en identitetsendring.

Oxford Research anbefaler at UDI og Skatteetaten avklarer hva som ligger i identitetsendring og hva som ligger i navneendring og at man får en felles forståelse og praksis av denne problemstillingen.

1.3.8 Vurdere identitetsbegrepet prinsipielt

Identitetsbegrepet er ikke definert i lov eller forskrift. Dette fremkommer også av rapporten «Establishing Identity for International Protection: Challenges and Practices National Contribution from Norway»¹⁰.

I denne rapporten har vi reflektert over identitetsbegrepet og finner at:

- Identitetsbegrepet er komplekst
- Det synes som man i norsk praksis opererer med et substansielt identitetsbegrep
- Man kanskje i større grad bør bygge på en funksjonell forståelse av identitet

I kapittel 4 skriver vi: *“I en sluttvurdering av identitetstvil i forvaltningen, vil det under en slik skissert modell antakelig i en del tilfeller formentlig kunne gis et større rom for plausible forklaringer på motstridende opplysninger knyttet til identitet, hvor graden av akseptabel tvil kanskje lettere vil kunne vurderes*

¹⁰ http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?sessionId=E42F6AC1EB3442023317B14665B08C63?entryTitle=03_Establishing_IDENTITY_for_International_Protection:Challenges_and_Practices

mot den reelle viktigheten av at visse forhold vil forbli uavklarte uansett oppholdsstatus.“

Identitetsproblematikken og identitetsvurderinger er i det praktiske liv, ofte meget konkret. Det dreier seg om hvilke dokumenter og opplysninger som kan godkjennes som legitimasjon og krav til prosedyrer for kontroll. Samtidig ser vi at når vi kommer til vanskelige gråsonesaker vil forståelsen av hva identitet grunnleggende skal og bør være, kunne ha betydning for de konkrete vurderinger, eksempelvis ved motstridende opplysninger, samt hva en såkalt reell identitetsendring er.

Oxford Research mener derfor at man bør drøfte *prinsipielt hva identitetsbegrepet* skal og bør bety i norsk forvaltning. Det er klart at man i ulike saker kan ha ulike identitetsbegreper og krav til dokumenter. Det savnes likevel en prinsipiell forståelse og begrunnelse for identitetsbegrepet

1.3.9 Styrke helhetlig forvaltning – bør være en myndighet med hovedansvar for identitetsfastsettelse

Denne studien finner at ett av hovedproblemene når det gjelder identitetsproblematikk og identitetsvurderinger, er manglende koordinering og helhetlig forvaltning av identitetsproblematikken.

Oxford Research foreslår derfor at *en myndighet* bør ha ansvaret for identitet på personer som oppholder seg i Norge. I tråd med forslag fra flere av etatene og virksomhetene mener vi at denne etaten må så langt som mulig kunne gjøre sine *vurderinger av identiteten* tilgjengelig på en slik måte at informasjonen er så tilgjengelig som mulig i et elektronisk grensesnitt, for å kunne gjennomføre elektronisk forvaltning.¹¹

UDI bør ha ansvaret for identitet (utlendingers identitet)

Etter Oxford Researchs vurdering bør hovedansvaret for identitetsvurderinger og ansvaret for å utstede personer med identitetsdokumenter primært være hos UDI.

Dette er det flere grunner til. Det er pr i dag UDI som gjør selve ID-vurderingene (i samarbeid med Politiets utlendingsenhet¹²). Det ville også være vanskelig å skille identitetsvurderingene fra øvrige vurderinger i

utlendingssaken. De ulike vurderingene henger ofte nært sammen, særlig i asylsaker.

Det ville være problematisk om UDI skulle overta andre etaters og virksomheters ansvar for identitetsvurderinger og kontroll. Det andre etater og virksomheter i størst grad har behov for er mer informasjon om grunnlagsinformasjon, videre hvilke identitetsdokumenter som er lagt til grunn/relevante for identitetsspørsmålet og informasjon om graderinger av identiteten (eksempelvis ikke-sannsynliggjort, sannsynliggjort og dokumentert).

Utfordringer og begrensninger

Oxford Research vil understreke mulige utfordringer som må vurderes i sammenheng med styrking og utvidelse av UDIs ansvar for å vurdere og fastsette identitet.

Effektivitet og saksbehandling

Dersom UDI skal verifisere og fastsette identitet til alle utlendinger i større grad enn i dag (slik Oxford Research anbefaler), kan det være en risiko for press på saksbehandlingstider og ressurser.

En mulighet er at den *ytterligere innsatsen* måtte være et arbeid som ble gjort etter at søknaden om oppholdstillatelse var ferdigbehandlet. Nye opplysninger om feil eller uriktig identitet ville i så fall måtte føre til tilbakekall.

Ikke alltid mulig å fastsette sikker identitet i alle tilfeller

Det er viktig å understreke at utlendingsmyndighetene ikke i alle saker kan fastsette en sikker identitet. Det finnes saker der det er sannsynlighetsovervekt for at søkeren fyller vilkårene for beskyttelse, eller der det foreligger svært sterke menneskelige hensyn som taler for å gi en oppholdstillatelse, men hvor det ikke er mulig for utlendingsmyndighetene å avklare nøyaktig hvem personen er, se nærmere kapittel 10 i denne rapporten. Dersom utlendingsmyndighetene i slike tilfeller utsteder personen med et ID-dokument, så kan omverdenen gis et inntrykk av at personens identitet er sikrere enn det som faktisk er tilfelle.

1.3.10 Fastsette hva som skal være ID-dokumenter og metoder ved identifisering

Oxford Research anbefaler at dagens ordning med til dels mange og usikre typer ID-dokumenter gjen-

¹¹ Det er pekt på at Pakistan har en egen myndighet for registrering - NADRA National Database and Registration Authority. Se <http://www.nadra.gov.pk/>

¹² Se nærmere RS 2012-009 og redegjørelsen i denne rapportens kapittel 3.

nomgås, jfr. anbefalinger i strategirapport om Folke-registeret¹³.

Vurdere hvilke dokumenter skal være ID-dokumenter og hvilke metoder skal brukes ved identifisering

Et viktig utgangspunkt er å få klargjort, hvilke ID-dokumenter og hvilke metoder for elektronisk autentisering samfunnet skal stole på.

Det er her viktig å merke seg kommentaren i punktet over om at det ikke alltid er mulig å fastsette sikker identitet i alle tilfeller.

1.3.11 Vurdere å innføre gradert identitet

En hovedutfordring i dagens system er at man i liten grad har et system for å fange opp og registrere *usikkerheter i ID-vurderingene*. Vurderingene i Data-systemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF) er i mindre grad tilgjengelig for andre etater og virksomheter.

I tråd med anbefalinger i strategirapport om Folke-registeret, anbefaler Oxford Research at man ved innrulling i Folkeregisteret innfører en gradering basert på i hvilken grad identiteten er sikker¹⁴, for eksempel med tre nivå: *lav, middels og høy grad* av sikkerhet.¹⁵

I dette arbeidet bør man vurdere om man kan operasjonalisere felles standarder og kategorisering for registrering av den graderte identiteten i utlendingsforvaltningen og i Folkeregisteret. Man bør også vurdere og avklare hvilke konsekvenser en slik innføring av gradert identitet kan få.

Ved innføring av en slik eventuell gradert identitet, er det også viktig at de aktører som har behov for å forstå hva den graderingen innebærer, får opplæring og nødvendig kompetanse.

Ansvarsplassering

Når det gjelder den konkrete ansvarsplasseringen viser vi til anbefalingene i strategirapport om Folke-registeret.

¹³ «Modernisering av Folkeregisteret.» Rapport fra strategigruppen
Versjon nummer 1.0, 4. november 2011

¹⁵ En aktuell gradering fra utlendingsforvaltningen synes å være: Ikke sannsynliggjort, sannsynliggjort og dokumentert. Det er også pekt på at alderstester allerede inneholder en gradering av sikkerhet. Andre mulige graderinger kan være Autentisk/sikker/ ekte, ved for eksempel gjennomgang av norsk passeregister.

1.3.12 Økonomiske konsekvenser av forslagene

De økonomiske konsekvensene av forslagene er ikke vurdert.

Kapittel 2. Executive summary

This chapter summarizes the issues, our findings and proposed solutions. We will discuss:

- The project
- Conclusions
- Recommendations

2.1 The project

This project is conducted on behalf of the Norwegian Directorate of Immigration (UDI).

The main objective of the study has been to develop knowledge about *challenges related to determine the identity of foreigners* among a selection of Norwegian agencies and companies.

The problems faced by the Norwegian immigration authorities are well understood. But, the knowledge about the challenges for the “Skatteetaten” (Norwegian Tax Administration (NTA)), The Norwegian Labor and Welfare Administration/Norwegian Labour and Welfare Service (NAV) (NLWA) and the financial industry, is limited with regard to their determination of foreigner’s identity.

The project consists of three main elements:

- 1) Mapping the problems regarding identity and its determination among the three selected agencies (NTA, NLWA and the finance industry).
- 2) Analyzing the challenges.
- 3) Providing recommendations to improve expertise and resolve difficulties for the future.

2.1.1 Research questions

The following five themes have been central for the first part of the project:

- Identifying the problems
- Organization
- Rules
- Competence
- Cooperation

The analysis has been based on the *various challenges* the different agencies face, the distinction between public and private sectors and the challenges for the individual foreigner. The consequences and impact on society as a whole has also been emphasized.

This study also includes recommendations that focus on measures to alleviate the identified difficulties. Efficient cooperation and coordination between agencies and organizations is an important goal of the evaluation.

Not a depth study of the identity-related challenges for the Norwegian immigration authorities

This report does not focus on the identity-related problems and challenges faced by the Norwegian immigration authorities.

The National Identity and Documentation Centre (NID) has started another evaluation project where the purpose is to provide an overview of the identity related work within the Norwegian immigration authorities¹⁶.

2.1.2 Methodology

Documentary studies have been a central part of this project, and several different types of documents have been central sources to illuminate the current regulations, procedures and organization of identity work within the different agencies.

Interviews are a second key source. This primary information contributes different perspectives and provides a first-hand understanding of the various problems entailed in identity work.

Other methods for collecting information and securing quality have also been important in the study. Some of the most central are:

- Participation on a conference on ID (ID-tyverikonferansen),
- Meetings with a reference-group and soliciting their feedback,

¹⁶ <https://www.nidsenter.no/no/Om-NID/>

- Expert reviews. In the analysis, we have actively used the experts Helene Gundhus and Terje Einarsen.

2.2 Conclusions

2.2.1 Main conclusion: lack of a unified management of identity

This evaluation, and previous reports within the field, clearly shows that Norway lacks a unified public management of identity. The responsibility to determine identity is scattered among different actors. The consequences include the inadequate development of expertise within the field and the uneven level of resources allocated to the work. Fragmented public management also undermines efforts to uncover fraudulent/fictional identities.

2.2.2 Perspectives of the public administration

Need to strengthen identity management

This study reveals that the lack of coordination and integrated management is one of the main problems of addressing identity issues.

Public management of networks — establishing an “ID network”

Some informal cooperation and collaboration already exists between the different actors. As mentioned, there have been several projects previous to this that have involved a diversity of different agencies and organizations¹⁷. They describe an ad hoc situation of cooperation on a case-by-case basis, characterized interaction with others.

We see a need to strengthen the interaction between the different actors. Oxford Research therefore recommends establishing a publically managed network, based on the literature of network governance where those involved can meet to discuss challenges, strategies and measures.

Need for a contact point— ID-service line

The need is clear in the private sector: the financial industry demands a contact point. The lack of a formal system where banks could ask for and require concrete information from the various governmental agencies is a problem. One challenge is that much of the current contact is characterized by personal

relations. Today banks and financial institutions may contact the Norwegian Directorate of Immigration through UDI’s public phone service, but this takes time and is not a good solution. We find a similar need for a more direct contact point for identity information among the front line workers in NLWA.

One of the reasons why this is so clearly needed is the financial industry’s experience of inconsistency: various agencies, such as NLWA and the NTA, sometimes give variant answers. The fact that the industry must relate to different governmental agencies inhibits their ability to keep up with all the legal changes happening in the field.

2.2.3 Determination of identity and clarified ID

We find that the agencies and the financial industry have set rules and guidelines that are relatively clear regarding required identification in individual cases and situations.

The laws and regulations concerning money laundering have set the standard for individual credential documents. Every financial actor has their own procedures in relation to the control of identity, made on the basis of the requirements within the laundering legislation. The financial industry reflects to a great extent the identity judgment made by the Norwegian Directorate of Immigration.

The general impression is that there’s an overriding common practice among financial institutions concerning their approval of identification documents. The banks have developed and implemented requirements and procedures for identity verification. In practice there probably still will be some variation in the exercise of judgment and controls among the different banks. This is due to differences between, and within, banks with regard to awareness, risk assessment and competence, as well as their prerequisites for genuine document and identity control.

Within NLWA there are no central policies or guidelines among service offices regarding verification of identity. Where there is a requirement for identification in person it is embodied in the individual office’s procedures. While there is variation, all those who need follow up services from a NLWA office must show proof of identification.

Examination of practice shows that a person is in fact asked for credentials when he or she shows up

¹⁷ Chapter 3 briefly accounts for previous studies in the field.

at NLWA's offices. When using self-service solutions, identification is confirmed by the IDP (ID-porten).

In a claim for benefits, identity is always checked through the national population registry. Identity is also controlled through other registers such as the register of workers ("Aa-registeret") and the register of pension ("pensjonsopptjeningsregisteret"). In addition there are requirements for various other documents such as a residential permit, employment certificate, medical certificate etc. which will document that the conditions for the benefit are met. These documents will indirectly confirm the identity of the user.

2.2.4 Different identification documents

The study shows that the people working in the front lines in NLWA and the finance industry have to deal with a variety of different identification documents from third country nationals and citizens of EU/EEA who reside in or otherwise relate to Norway. Therefore there are great challenges to *an actual* verification/authenticity control.

2.2.5 Other agencies may control and use identity documents, but don't know or have access to the basis for the issue

One of the main challenges we found is that identification documents of noncitizens are based on the information obtained by the Norwegian Directorate of Immigration. These documents are based on information that is practically available to other agencies only in a limited version.

2.2.6 Lack of prerequisites for ID control

We find that those in the front line in NLWA and the banks (financial industry) are partly missing prerequisites for ID control.

For NLWA, challenges include:

- Lack of tools for document control
- Competence
- Resources
- Access to the basis of established identity documents and access to individual records

In the banks (front line in the financial industry) the particular challenges are:

- Competence
- Access to the basis of the established identity documents and access to individual records

We see that the actual opportunity for verification (control) is relatively low within NAV and the financial industry. We point out that this is generally associated with significant risks and opportunities for misuse.

2.2.7 Weak systems for learning based on experience

The analysis shows that there are significant risks associated with current practices around the control of identity documentation.

We further find that there is no sufficient system currently in place to learn from experience of these matters, nor a systematic identification of risks. As of today, most risk identification is done on an industry level (finance), and for central management within the major banks, not on the level of public interaction at NLWA and the banks.

2.2.8 Regulations as a barrier to information exchange

We find that the rules to some extent may be a barrier for the exchange of information, while there are some provisions that enable clear exchange of information.

NLWA (NAV-kontroll) reports that the confidentiality regulations of other agencies can be a challenge. The fact that a person receives benefits from NLWA is confidential. Pursuant to the law on labour and welfare administration (NAV-loven) § 7 part four, NLWA is granted an exemption from the confidentiality clause only in individual cases and at the request of certain specified agencies, whereby it may disclose information to enable them to solve imposed public duties.

The NTA reports that, to a lesser extent, the regulations are experienced as a barrier (see the questionnaire in the appendix).

Immigration authorities have little opportunity to gather information about the identity of foreigners from other governmental agencies

The immigration authorities are only permitted to collect certain types of financial information (see utf. § 17-7 a-f).

The police, acting as part of the immigration management, may (under the new provisions in the Immigration Regulations § 17-7d) gather information about “the foreigner’s identity and contact information” in cases regarding the implementation of decisions that involve the obligation to leave Norway, and in cases regarding the determination of identity. The same right does not apply to the Norwegian Directorate of Immigration, the Norwegian Immigration Appeals Board or the embassies¹⁸.

2.2.9 Challenges for the individual foreigner

In practice we find that there will be some challenges for some immigrants.

Mainly these are related to problems of banking, limited travel opportunities and complications when applying for citizenship.

New rules (§ 1-3) in citizenship regulation concern exceptions from the requirement for certified or otherwise clear identity for “special groups.” The main effect of this change is that more people born in Norway or who came to Norway at a young age can become Norwegian citizens.

The “special groups” are children born in Norway and others who received their first residence permit as a child (cf. § 1-3 citizenship instruction (statsborgerforskriften) and the instruction “Q-37/2012 Coming in to force of changes in the citizenship regulation”). The rule amendment entered into force on 1st July, 2012.

¹⁸ The obtaining authorizations of the immigration administration are regulated by the Immigration and Nationality Act and its regulations, see the Immigration Act § 84 cf Immigration Regulations § § 17-17-7a to f, and Nationality Act § 29, second paragraph. The supplementary regulations to the Nationality Act § 29, second paragraph, have been circulated and it is expected that these will take effect shortly. The new collection authorizations in the Immigration Act and Immigration Regulations came into force on 06.23.2012.

2.2.10 Public safety

We distinguish between two different types of public security:

Safety for the community (object) and the community’s safety (actor)

Public safety can be said to have a double significance. First, it is to *maintain* public safety. This definition concerns a valuable community that needs protection through government agencies, such as the police force.

Second, public safety is about the security of the society as a whole entity, which is the unique type of security that only the public can provide. This means that society is not only an object to protect, but is also a security actor in its own right. We call this social security.

Significant risk for misuse and potentially serious consequences for public security

We find that there is a significant systemic risk of misuse associated with the current practice and system of identity control. Further we find that misuse can have serious consequences for public security.

The misuse of identity will affect public security in three main dimensions:

- The welfare state and social welfare
- Crime (money laundering and other economic crimes)
- Terrorism and security

Society as a security actor

We see a lack of recognition of the risks as well as a lack of unified policy on the issue. Our evaluation reveals that the fragmented management of identity control in itself causes uncertainty and risk.

2.2.11 Too low risks awareness

Oxford Research feels that the risk awareness concerning identity issues and assessments is increasing (as ongoing projects and initiatives in some agencies show¹⁹), but cognizance is still too low.

¹⁹ See for example, the reorganization of the Tax Administration: Press release from the Tax Administration 17 January 2012: New organization of ID control. We also find that the financial industry at the FNO has a strong focus on identity issues. On the other hand, NTA initiated few measures.

2.2.12 Identity as a policy problem

It is also important that the assessments concerning identity issues are not defined on the basis of only one agency's point of view or the views of one professional group. The literature about policies shows that understanding of a problem is dependent on who defines it.

2.3 Recommendations

2.3.1 Create a contact point — ID-service line

Principles for the single point of contact

The contact point should be an answering service where public sector agencies and the private sector can participate with different questions about identity. It is important that such an answering service is easily accessible, has a short response time and that it provides relevant answers to the greatest possible extent.

Legal basis and the information that can be exchanged

The creation of such a contact point necessitates a review of the legal basis concerning which information can be exchanged.

UDI today has no authority to disclose information on requests from those other than NLWA, which has an extensive collection authority (the National Insurance Act § 21-4).

We recommend a new inter-agency cooperation wherein UDI is the contact point and by request routinely and systematically provides an exchange of information about foreigners' identity, identity assessments and the reason for the identity assessments. This demands a review of both the authority and the purpose of information types, responsibility sharing and the relationship between electronic and manual information exchange.

Role and tasks

The role of such a contact point must be specified.. There should be a distinction between counseling concrete questions from the frontline (referring cases, answering questions about the documents and specific uncertainties about identity), and ques-

tions concerning the understanding of different rules and practices. There is a need in both the private sector and the front desks of public agencies for a point of contact which also can answer questions about rule changes, interpret regulations and share knowledge about task responsibilities within the identity assessments. The specific organization should be discussed with the relevant actors. Mainly it should be a telephone service.

UDI should be the contact point in single cases

UDI is the agency where it is most logical to create a contact point for requests about the identity basis and identity assessments in *concrete cases*. UDI performs the essential ID-assessment (in collaboration with the police's immigration authority). It is important to emphasize that such a contact point does not change the agency's responsibilities when it comes to identity assessments.

What role can and should the National Identity and Documentation Centre (NID) have?

This is a complicated issue which depends on NID's tasks and further development in the future. Here we will limit the discussion to point out some factors.

NID's objectives and tasks are stated in the "Instruction for the National Identity and Document Centre", established 15th December, 2010, by the Minister of Justice and Public Security.

In regards to today's task division, the NID should be an expert body that assists and cooperates with all the actors in the Norwegian immigration authorities. Oxford Research envisions a contact point to meet uncovered needs; its users will include companies from the private sector and agencies outside the immigration administration. This speaks against giving NID a role as the direct contact point in specific cases (caseworker function). The current mandate of NID focuses on its expert role. NID should continue its expertise, coordination and evaluation functions.

We also point out some challenges concerning the legal basis for information exchange if NID should become the direct point of contact in specific issues of concern to diverse agencies and businesses.

If the NID is given the task of becoming a direct contact point for agencies and organisations regarding specific issues and cases, it assumes that the NID has access to "DUF" (i.e. an online access) or an in-

formation exchange solution between NID systems and the UDI Database for Immigration matters ("UDB"). Access and information gathering (in person) from UDI assumes that NID has its own legal basis, preferably based in law (or other basis for Personal Data Act § 8 and 9) which clearly defines the NID's social mission, tasks and the information it can process and preferably reuse directly to assist other agencies and private sector personnel with identification work.

NID has an important role as an expert body. As of today its target clients are the Norwegian immigration authorities, and not outside agencies or the private sector. In the long term, it is conceivable that the NID can also have an important role as the expert body for agencies outside the immigration administration and the private sector, at least as it applies to more general advice and expertise in identity assessments.

Need for resources

Currently there is no resource in UDI for a point of contact. Assessment of such a contact point should also consider adequate resources.

2.3.2 Improving systems and information exchange

There is a need to improve system access and information exchanges between the different agencies.

Here are several projects under development. One example is the EFFEKT Program²⁰. This program is collaboration between UDI, the police, UNE, IMDi and MFA at the foreign stations. UDI administers the program and is accountable to the Ministry of Justice and Public Security. The program began in autumn 2007 and lasted until 2012.

One project under the EFFEKT Program is eCooperation (eSamhandling). This is described at UDI's website²¹:

eCooperation shall exchange (complete, updated and correct) information with other government agencies such as NTA, Student Loan Fund, NTWA and the police. We will provide the status of the person and get income data.

eCooperation is a system that will make it possible to exchange information electronically with various agencies such as NTA, Student Loan Fund and NTWA. Such information includes income information or a person's residence permit. The solution will be put into use in 2012.

(Oxford Research's translation)

In Oxford Research's opinion, eCooperation provides technological possibilities and potential solutions to assess the information exchange in other areas, such as identity information.

Sharing of information concerning identity presupposes an assessment of the legal basis, objectives and methods for how the information is exchanged, (cf. explanation above under Section 2.3.1 "Create a contact point — ID-service line".)

2.3.3 Create a database for knowledge sharing

Oxford Research believes that a database should be created for knowledge sharing, with question and answers linked to the problem of identity and identity assessments.

An authority should be responsible for managing and updating the database. This may be the UDI and/or NID.

It will also be necessary to consider the legal basis and the rules and constraints for information exchange, etc. We refer to Sections 2.3.1 and 2.3.2. This recommendation to create a database also requires adequate resources.

2.3.4 Identifying risk mode on agency and business levels

In Chapter 10, in the discussion under challenges, we point to a model and some principles of experiential learning.

- Some of the basics can be learned in courses, etc., while the largest and probably most important learning happens through employees who have the possibility to organize and share experiences relating to their work.
- There exists a lot of tacit knowledge among those who have worked for a long time in the area of identity.

²⁰ <http://www.udi.no/Gevinstrapport-for-EFFEKT-i-2011/Hva-er-EFFEKT/>

²¹ <http://www.udi.no/Gevinstrapport-for-EFFEKT-i-2011/Hva-er-EFFEKT/eSamhandling/>

- The Finstad-committee, which have evaluated the police's control mechanisms, writes a lot about how one can establish procedures for experience-based learning²². An official Norwegian report defines experience-based learning as follows: *"If there are established procedures for learning from experience, we can talk about systematic experience-based learning. Experience-based learning is turning reactive control towards a more proactive control, using the experiences of what one has done (reactive) to avoid making the same mistake again (proactively) ."*

The courses NTA held for employees at their 41 tax offices that received frontline responsibility is an example of how to systemize parts of this knowledge. The courses were attended by people who have worked closely on the issues for a long time and who shared their experiences.

Everyone has the opportunity to establish procedures for sharing experiences related to identity with colleagues in their workplace, and all who work with identity will benefit from standardized knowledge building in the area. It is not as likely that experience-based learning associated with identity will be something systematically prioritized by agencies dealing with challenges.

The financial industry, which largely consists of a private industry composed of several competing companies, is perhaps the place where structured learning from experience is least likely to be implemented. FNO and several of the larger banks are working consistently with the challenges, and banks generally have a focus on the area. FNO collects knowledge that is shared at industry level with the individual actors. Since the frontline is so diverse (number, company, location), and because banks are subject to privacy laws, the exchange of personal information between banks could be problematic.

2.3.5 Experience-based learning in the frontline — knowledge-based identification of risk mode

We mean, assuming unchanged responsibilities, that an even greater focus should be placed on planned learning from experience in the "frontline" of NTWA, NTA and the financial industry.

²² NOU 2009: 12.
<http://www.regjeringen.no/pages/2189838/PDFS/NOU200920090012000DDDPDFS.pdf> Sitat fra side 185.

Efforts to identify the mode of risk (as we point out in the analysis) can be associated with improving the experience-based learning and the systematization of the knowledge possessed by those in the frontline. This is a management challenge. By this we mean that some NTWA offices, tax offices and branches must have a methodical focus on identifying risks in their organisations. One should start with the risk identification that is made on the agency and financial levels. Then workers may consider the situation in their own public interfaces and within their organisations. Step two is to have a system to report and record the challenges that employees experience on the frontline with document and identity checks. Step three is to provide training that is rooted in specific experiences in their own organisations and activities. Step four is to evaluate and monitor practice.

Control of identification and document expertise has to be an essential part of risk management and the understanding of risk factors in the frontline. Oxford Research's assessment is that this is particularly important in the public interactions of the NLWA, where awareness and understanding of risk seems relatively low.

It is also important to realize that various frontline-offices (within NLWA, tax and finance) will have very different exposure to people with insufficient or incorrect documentation. For example, a significantly higher number of immigrants come to Oslo and attend offices there, than is the case for the more peripheral areas around the country. This will greatly affect the opportunities employees have to learn from their own experiences, and the extent to which employees have the opportunity to systematize and evaluate their experiences and that of their colleagues.

2.3.6 ID-networks (network management)

This evaluation and previous reports in the field²³ clarify that Norway lacks a comprehensive identity authority. There is a need for a more coherent authority and a greater allocation of responsibility in public administration.

There is a need to strengthen the interaction between the various actors. There is already some informal cooperation and interaction between different actors (see the mapping of practice in which

²³ See chapter 3 for an explanation about earlier reports and findings

FNO, NLWA and NTA describes some cooperation), and it has been noted that many previous projects have involved many different agencies and organisations. The various agencies and businesses also describe case-by-case cooperation and ad hoc interactions.

Establishing “ID-networks” as network management

Oxford Research recommends establishing a network management in accordance with a type of network-governance. There is a need for a network where the relevant people can meet to discuss challenges, strategies and measures. We believe this is important since identity issues are a field that is changing, as well as one that involves many different actors, both public and private. The hierarchical management level is currently fragmented and it will take time to establish a separate authority for a unified identity management.

There is a need for a meeting place that allows for systematic horizontal coordination, policy development, exchange of experience and learning. Such a group will consist of agencies and organisations with different responsibilities and tasks concerning identity by today's regulations and allocation of expertise. This sets limits on the topic and what the group can coordinate and agree on. Oxford Research believes that the need is significant and that such a networking group can help fill some of the need for systematic, comprehensive approaches, policy development, exchange of experience and learning in tasks concerning identity.

In our view, such a network should at least include the key public agencies that are involved in the identity issues as well as key private players. This may for example include UDI, Immigration Appeals Board (UNE), Ministry of Justice and Public Security, Police Directorate (POD), Police Immigration Service (PU), NLWA, NID, NTA and FNO/financial industry.

This recommendation should be considered in light of existing cooperation and forums. For example, when the NID was created, so was a user forum which consists of actors in the immigration authority and the police, who are also users of the NID. The forum is both advisory and contracting for NID. (cf. Instructions 2010-11 JD-15, “Instructions for National Identity and Documentation Centre (NID)” paragraph 5.2 and 4.)

It is possible that NID’s user forum can attend some needs for the ID network. However, we have seen that there is an unmet need for network manage-

ment outside the immigration authorities and the police, including NLWA, NTA and the financial industry.

2.3.7 Clarify the differences: identity change versus name change

We have seen that the financial industry, NLWA and NTA have largely based their the identity determinations on those that were already made in the Norwegian immigration authority.

We have not in this study identified differences in the identification assessment, beyond the differences between NTA and UDI in the understanding of what constitutes a name change and what is an identity change.

Oxford Research recommends that UDI and NTA clarify the difference between identity change and name change and that they come to a common understanding and practice of this issue.

2.3.8 Assessing the identity concept in principle

The notion of identity is not defined in the law or in regulations. This also is obtained from the report “Establishing Identity for International Protection: Challenges and Practices National Contribution from Norway”²⁴.

In this report we have reflected on the concept of identity and find that:

- The concept of identity is complex.
- It seems that a person in Norwegian practice operates with a substantial identity concept.
- One should perhaps to a greater extent base it on a functional understanding of identity.

We write in chapter 4: *“In a final assessment of doubts about identity in the authority, it will under such a model probably, in some cases, presumably, could be given a larger room for plausible explanations for conflicting information relating to the identity, where the degree of reasonable doubt may be more easily assessed in relation to the real im-*

²⁴ [http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=E42F6AC1EB3442023317B14665B08C63?entryTitle=03_Establishing IDENTITY for International Protection: Challenges and Practices](http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=E42F6AC1EB3442023317B14665B08C63?entryTitle=03_Establishing%20IDENTITY%20for%20International%20Protection%20Challenges%20and%20Practices).

portance of certain issues that will remain unresolved regardless of residency status.”

The problem of identity and identity assessments is in practical life often very specific. It's about what documents and information may be accepted as proof of identity and requirements for procedures of control. We also see that when we talk about the difficult gray-area cases, the understanding of what identity will and should be could have significance for the specific assessments, contradictory information, and the boundaries between what a so-called *real identity* change is.

Oxford Research believes therefore that one should discuss principally what the concept of identity should mean in Norwegian administration. It is clear that different cases can have different identity concepts and require different documents. We still lack a fundamental understanding and explanation of the concept of identity and the various pre-understandings and definitions in different cases.

2.3.9 Authority and responsibility for identity

This study reveals that one of the main problems concerning identity issues and identity assessments is the lack of coordination and integrated management.

Oxford Research proposes that one agency or authority take the main responsibility for the identity of persons residing in Norway. In regards to suggestions from several agencies and businesses, we believe that this agency as far as possible must be able to make their assessments of the identity provided in such a way that the information is as accessible as possible in an electronic interface, to implement electronic government coordination²⁵.

UDI should be responsible for identity

Oxford Research's concludes that the main responsibility for identity assessments and the responsibility for issuing people with identity documents primarily should be with UDI.

This is for several reasons. As of today UDI makes the identification assessments (in cooperation with police immigration authority²⁶). It would be difficult to separate the identity assessments from other

assessments in the immigration case. The various assessments are often related, especially in asylum cases.

It would be problematic if the UDI should take over for other agencies and organisations responsible for identity assessments and control. Other agencies and organisations' greatest need is for more information about and access to basic information, and also the identity documents that have been used or are relevant to the question of identity, as well as information about classification of identity (e.g. not-probable, probable and proven).

Challenges and limitations

Oxford Research wants to emphasize the potential challenges that must be considered in a possible investment of authority in an existing agency, with expanded responsibility to evaluate and determine people's identities.

Efficiency and procedures

If UDI shall verify and determine the identity of all foreigners to a greater extent than at present (as Oxford Research recommends), there may be a risk of pressure on the processing time and resources.

One possibility is that the additional effort has to be a task that is done after the application for a residence permit is processed. New information about errors or incorrect identity would then lead to revocation.

Not always possible to establish secure identity in all cases

It is important to emphasize that the immigration authorities are not able to always establish a secure identity. There are cases where there is reasonable assurance that the applicant meets the conditions for protection, or where there are very strong humanitarian considerations in favor of giving a residence permit, but where it is not possible for the immigration authorities to clarify exactly who the person is (see Chapter 10 in this report). If immigration authorities in such cases issue the person with an ID document, then the outside world can get the impression that the person's identity is more secure than what is actually the case.

2.3.10 Determine what should be ID documents and methods of identification

Oxford Research recommends that the present arrangement of sometimes numerous and uncertain types of ID documents be reviewed (cf. recommen-

²⁵ It is noted that Pakistan has a separate authority for registration - NADRA National Database and Registration Authority. See <http://www.nadra.gov.pk/>

²⁶ See RS 2012-009 and the explanation in this report, chapter 3.

dations in the strategy report on the Population Register²⁷).

2.3.11 Assess the documents and methods to be used for identification

An important place to start is to clarify what ID documents and methods for electronic authentication society should trust.

As noted above, it is not always possible to establish a secure identity in all cases.

2.3.12 Consider introducing classified identity

A primary challenge with the current system is its limited degree to capture and record uncertainties in ID assessments. Assessments in the data system for immigration and refugee cases (DUF) are less available for other agencies and organisations.

Consistent with recommendations in the strategy report on the Population Register, Oxford Research recommends that the enrollment in the National Register introduce a classification based on the extent to which identity is secure, for example, with three levels: low, medium and high degree of safety²⁸.

Regarding this, one should consider whether they can operationalize common standards and categorization for registration of the graded identity in immigration administration and in the National Register. One should also consider and clarify the social and political impacts of introducing such graded identities.

When introducing any such classification of identity, it is also important that the actors who need to understand what the system means receive training and necessary skills.

Responsibilities

Regarding the specific placement of responsibility, we refer to the recommendations in the strategy report for the Population Register.

²⁷ «Modernisering av Folkeregisteret.» Report from the strategy group, Version nr 1.0, 4th November 2011.

²⁸ *An actual classification from the National immigration authority should be: Not probable, probable and documented. It is also pointed out that the testing of age already contains a classification of security. Other potential classifications can be authentic/safe/genuine for example, when reviewing Norwegian pass register.*

2.3.13 Economic consequences of the proposals

The economic consequences of the proposals are not yet assessed.

Kapittel 3. Bakgrunn

I dette kapitelet er formålet å redegjøre for en del bakgrunnsinformasjon.

Den første delen beskriver kort hvorfor identitetsvurderinger er et problem. Deretter har Dr. juris Terje Einarsen skrevet en del betraktninger om identitetsbegrepet. Formålet med diskusjonen er å bidra til en *prinsipiell refleksjon* omkring identitetsbegrepet, med utgangspunkt i problematikken rundt identitet og identitetsvurderinger. Videre inneholder kapitelet en redegjørelse for regelverket og krav til identitet i utlendingssaker. Deretter redegjør vi kort for utlendingsmyndighetenes ansvar og rolle og de sentrale dokumenter som UDI utsteder. Kapitelet inneholder også en kort redegjørelse for sentrale tidligere rapporter om identitetsproblematikk og identitetsvurderinger.

3.1 Problemet

Identitetsfastsettelse i utlendingsforvaltningen er vanskelig og man må i noen tilfeller akseptere tvil

Utlendingsmyndighetene har ansvar for å vurdere identiteten til utlendinger som har søkt om en tillatelse til opphold i Norge. Identitetsproblematikk er følgelig en oppgave utlendingsmyndighetene er *nødt* til å forholde seg til. Nasjonalt regelverk, internasjonale forpliktelser og menneskerettigheter legger begrensninger på myndighetenes og forvaltningens spillerom i behandlingen av utlendinger innenfor landegrensene. Identitetsvurderinger er en viktig oppgave som er tids- og ressurskrevende for utlendingsforvaltningen. Et eksempel belyser noen av utfordringene. Betydelig antall asylsøkere fra en del land i Afrika og Asia har aktualisert identitetsproblematikken i særlig grad, grunnet bl.a. få eller ingen dokumenter med notoritet. Identitetsproblematikken er *ikke* begrenset til asylsøkere, men i asylsaker er det ofte i praksis særlig problematisk å avklare identitet. Hovedregelen er at utlendinger som søker opphold i Norge skal dokumentere sin identitet ved å fremlegge gyldig pass eller annet legitimasjonsdokument som har nødvendig notoritet²⁹. I praksis er erfaringen at ca. 90 % av alle asylsøkere mangler pass ved re-

gistrering hos politiet. I mange tilfeller har de heller ikke andre reisedokumenter (jfr. AI-2009-103). Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven). Det kan være mange ulike årsaker til at identitetsdokumenter ikke kan fremlegges, også forhold som søkeren ikke kan klandres for.

Det er videre slik at ikke alle pass og reisedokumenter har særlig verdi pga. lav notoritet. Et viktig poeng er at identitetstvil og identitetsvurderinger er en felles problemstilling for alle asylmottakene land, og det er heller ingen enkel løsning:

”Problematikken knyttet til identitetstvil og dokumentløse innvandrere er en utfordring for alle asylmottakene land, og det finnes ingen enkel løsning. Selv om det alltid vil være mulig å sette av mer ressurser til å verifisere identitetsopplysninger, er det så problematisk og ressurskrevende å gjennomføre verifisering i enkeltsaker i mange av de landområdene det kommer asylsøkere fra, at det alltid vil være et større antall saker hvor dette ikke er en aktuell mulighet. Det må derfor aksepteres at det i en del saker vil hefte en viss usikkerhet ved den identiteten utlendingen blir registrert med i Norge.”³⁰

Identitet som vilkår for samhandling

Problemer oppstår som en følge av to forhold: I økende grad kreves det legitimasjon for å samhandle i samfunnet, samtidig som en del utlendinger har problemer med å oppfylle kravene til godkjent legitimasjon som kreves i den enkelte situasjon.

Utgangspunkt: Ingen alminnelig legitimasjonsplikt

Det foreligger i Norge ingen alminnelig plikt til å legitimere seg, eller å ha med seg legitimasjonsdokumenter.

Nyttiggjørelse av rettigheter

I følge utredningen om nasjonalt ID-kort knytter behovet for å legitimere seg ofte til muligheten for å nyttiggjøre seg av personlige rettigheter. Kravet om legitimasjon kan gjelde både i forhold til offentlige og private institusjoner, f.eks. i forbindelse

²⁹ Vanligvis betyr notoritet at noe er vitterlig, åpenbart og objektivt konstaterbart, for eksempel i forhold til et dokumentets ekthet og troverdighet.

³⁰ Ot. Prp. nr. 75 (2006-2007)

med utbetaling av trygdeytelser, eller for å ta ut penger fra bankkonto.

Særlige krav i lovgivningen om legitimasjon

Lovgivningen inneholder også på andre områder krav om at kunder fremlegger godkjent legitimasjon. Ett eksempel er kravet som er pålagt finansinstitusjoner om å kreve fremlagt gyldig legitimasjon av alle personer ved etablering av kundeforhold. Hovedformålet med regelverket er å forbygge hvitvasking av penger.

3.2 Identitetsbegrepet

I norsk forvaltningspraksis og i foreliggende rapporter og forskning, har vi i liten grad identifisert prinsipielle diskusjoner av forståelsen av identitetsbegrepet relatert til identitetstvil og identitetsvurderinger. Det finnes korte diskusjoner om identitetsbegrepet bl.a. i utredningen om ID-kort³¹.

Gjennom prosjektet har vi erfart at en del problemer i praksis og i diskusjoner om hvordan identitetstvil og identitetsvurderinger bør løses, i noen grad er knyttet til forståelsen av identitetsbegrepet. På denne bakgrunn har vi valgt å utarbeide et notat om identitetsbegrepet. Det følgende er et ekspertnotat utarbeidet høsten 2012 som en del av prosjektet av *dr.juris Terje Einarsen*. Formålet med notatet er å bidra til en *prinsipiell refleksjon* omkring identitetsbegrepet, med utgangspunkt i identitetsproblematikk og identitetsvurderinger.

I det følgende skal det reflekteres litt over selve identitetsbegrepet.

Ordet "identitet" antas å stamme fra det latinske ordet «idem», som betyr "det samme". Nærmere bestemt hva som sammenliknes når et menneskes identitet skal bestemmes – hva "det samme" er – kan imidlertid variere med konteksten og formålet. I det følgende kan det være grunn til å skille mellom fire hovedkategorier:

- Fysisk (biologisk) identitet
- Psykologisk identitet
- Sosial identitet
- Juridisk identitet

De nevnte kategoriene er nærmere forklart nedenfor. En sonndring av en viss interesse går på tvers de nevnte fire kategoriene, nemlig identitet som er henholdsvis *avhengig eller uavhengig* av den en-

kelte personens egne valg eller handlinger. For eksempel er et navn gitt ved fødsel eller dåp av et lite barn gitt helt uavhengig av barnets (*personens*) *eget valg*, mens et navneskifte i voksen alder normalt krever en aktiv handling fra vedkommende person. Et skille som er nært beslektet gjelder forholdet mellom *foranderlig og uforanderlig* (ibende) identitet. Atter en annen sonndring går mellom et *substansielt* kontra *funksjonelt* identitetsbegrep, se nærmere nedenfor.

3.2.1 Fysisk (biologisk) identitet

Grunnleggende sett synes identitetsbegrepet å bygge på en forutsetning om at det er prinsipielt mulig å definere og fysisk gjenkjenne en bestemt person som den samme personen uavhengig av tid (fortid-nåtid-fremtid) og sted (land, by, distrikt, etc.), i hvert fall så lenge personen lever.

Et prinsipielt viktig poeng er at det innenfor hele livssyklusen er mulig å identifisere en og samme person i fysisk eller biologisk forstand.

I virkeligheten kan et forsøk på gjenkjenning av en annen persons fysiske (biologiske) identitet gi et *mer eller mindre sikkert resultat*. Forskjellige teknikker har vært benyttet for å redusere usikkerhet. I moderne tid benyttes gjerne foto, fingeravtrykk, tannstilling og tannfyllinger, blodprøver, DNA-prøver eller annet til identifisering, men stadig nedtegnes også mer eller mindre nøyaktige beskrivelser av kroppslige kjennetegn som kjønn, alder, høyde, vekt, øyenfarge, hårfarge, hudfarge, etc. Sammenstilling av forskjellige metoder vil kunne øke sikkerheten vesentlig.

Forskjellige teknikker kan også tas i bruk av en person som selv ønsker å kunne bli gjenkjent av andre, f.eks. ved å ha på seg ID-bevis, skilt, smykker eller liknende med navn eller annet. Det motsatte – at en person forsøker å gjøre gjenkjenning vanskeligere – er naturligvis også velkjent i mange sammenhenger, for eksempel ved hjelp av maskeering, forkledning, farging av hår, falske ID-papirer, etc.

Identifisering – prosessuelt begrep

Når identiteten til en person forsøkes brakt på det rene, er det tale om en prosess – identifisering. Mens identitet gjelder personen, har *begrepet identifisering altså en prosessuell karakter*. Samfunnet i Norge og ellers i verden har over lengre tid utviklet flere metoder for å gjøre identifisering enklere, hurtigere og/eller sikrere. Utstedelse av et individuelt personnummer som kobler en bestemt

³¹ Justis- og Politidepartementet (2007): Utredning om Nasjonalt ID-kort.

persons fysiske identitet til et bestemt tall, kan være en slik teknikk. Å brennemerke en person med et bestemt nummer har også vært benyttet, f.eks. i fangeleirer. Utstedelse av påbud om bruk av pass, visum, passersedler eller identitetspapirer for øvrig, har vært en annen teknikk.

Det kan imidlertid være grunn til å understreke at slike metoder som er nevnt ikke definerer en persons fysiske identitet i biologisk forstand, hvem personen er, i motsetning til andre fysiske personer. Metodene er kun hjelpemidler til å klarlegge den fysiske identiteten. Det er altså ikke opplysningene i et identitetspapir som gjør vedkommen- de til en bestemt person. *Om opplysningene i et pass eller annet dokument er riktige eller uriktige, korrekte eller forfalskede, er derfor ikke avgjørende for hvem personen i fysisk eller biologisk forstand er.* Dette for så vidt enkle poenget kan illustreres ved å vise til en kjent bok skrevet av den norske krigshelten Gunnar Sønsteby, Rapport fra "Nr. 24" (Orion Forlag, 2008), hvor det fremgår at Sønsteby i sin virksomhet opererte under en rekke forskjellige dekknavn med hver sine forskjellige forfalskede ID-dokumenter, til dels også uniformer. At det hele tiden var tale om en og samme fysiske person er likevel udiskutabelt, selv om det for kontrollørene av papirene ikke fremsto slik.

Implikasjonen av dette er blant annet at en bestemt person på et hvilket som helst tidspunkt i prinsippet alltid vil kunne gjenkjennes senere som den samme personen. Dette gjelder selv om personen tidligere var ukjent for de som ønsker å kunne gjenkjenne vedkommende, gitt at man benytter gode metoder for identifisering, som f.eks. fingeravtrykk, moderne fototeknologi og DNA-tester. Prinsippet gjelder for øvrig også for døde personer, såfremt man har DNA av liket og f.eks. kan sammenlikne det med DNA av nære slektninger.

3.2.2 Psykologisk identitet

En person vil normalt – med unntak for visse sykdommer og sinnstilstander – alltid være i stand til å gjenkjenne seg selv, uten noen som helst hjelpemidler. Selv om en person vokser til og eldes, har mennesket som fysisk person en stabil og entydig identitet, noe vi alle intuitivt og intellektuelt er innforstått med.

Identitetsbegrepet har imidlertid også andre betydninger enn å referere til fysisk gjenkjenning. På et psykologisk og sosialt plan taler man om *danning av identitet*, forstått som utvikling av en evne

til å forstå seg selv som et individ og i forhold til andre som del av et fellesskap.

I slike forløp kan den indre psykologiske identiteten og den ytre sosiale identiteten undergå store forandringer, noen ganger gradvis, andre ganger brått.

3.2.3 Sosial identitet

Sosiale identitetsmarkører

Det skjer i praksis en kontinuerlig identitetsbygging, identitetsbevaring og eventuelt identitetsrasering både på individ- og gruppenivå i alle moderne samfunn. Det konstrueres så å si forskjellige identitetsmarkører som utad gir uttrykk for en persons identitet. Dette fenomenet er reflektert i en rekke ritualer, tradisjoner og praksiser, og omfatter f.eks. nedtegning og markering av fødselsdato, navngivning og endring av navn, dåp, omvendelse, medlemskap i forskjellige former for organisasjoner (innmelding og utmelding), konvertering, yrkesvalg, skifte av yrke, ekteskap og skilsmisse, operasjoner for å endre kjønn eller andre kjenne- tegn, flytting, utvandring og innvandring, læring av nye språk, nytt statsborgerskap, etc.

Utvikling og endring av personlig og sosial identitet er således i prinsippet en vanlig del av livet, og ikke per se suspekt. Samtidig forekommer det også målbevisst misbruk av prosedyrer for endring av sosial identitet for kriminelle eller andre tvilsomme formål.

3.2.4 Juridisk (formell) identitet

Med "juridisk identitet" siktes det her til rettsregler som fastlegger en persons identitet med bindende virkning for myndigheter og andre. Dette kan skje ved at det knyttes rettslig legitimitet til bestemte former eller registre for identitet i samfunnet. Når en persons identitet er fastlagt etter en bestemt prosedyre og hvor visse vilkår er oppfylt, vil en person kunne oppnå en nærmere bestemt formell identitet.

Dette skjer f.eks. ved at visse nødvendige personopplysninger aksepteres som tilstrekkelige til å definere en persons identitet for visse formål i samfunnet, f.eks. for å kunne bli innvilget norsk statsborgerskap dersom også andre vilkår er oppfylt (krav til botid i landet, mv.), eller for å kunne gis et personnummer, eller et D-nummer for utlendinger. I sivile saker og i straffesaker for domstolene er det lovregulert at domstolene skal ned-

tegne i rettsboken visse personopplysninger som gjelder tiltalte, parter og vitner.

I vår forbindelse er det sentralt at verken statsborgerloven eller utlendingsloven inneholder noen *generell definisjon* av identitetsbegrepet. Heller ikke tilhørende forskrifter inneholder en slik definisjon. Dette betyr at utlendingsforvaltningen langt på vei har måtte utvikle sine praksiser for tilstrekkelig identitet i forhold til forskjellige typer tillatelser på et relativt fritt grunnlag. Sentrale elementer synes å være fullstendig navn, fødselsdato og nasjonalitet, mens andre "identitetsmarkører" som også brukes, omfatter slektskap, fødested, fingeravtrykk, etnisitet, klan- og språktilhørighet.

Resultatet av slike forvaltningsprosesser vil i seg selv kunne bidra til å avklare, oppbygge eller nedbryte personers sosiale og juridiske identitet, og sikkert også personlig identitet (forståelse av hvem man er i samfunnet).

3.2.5 Oppsummering og refleksjoner

Identitetsbegrepet er komplekst

Det fremgår av fremstillingen foran at identitetsbegrepet er *komplekst*. Når det gjelder fysisk eller biologisk identitet er det både prinsipielt og praktisk mulig å identifisere en bestemt persons iboende identitet som forskjellig fra alle andre personer, mens den personlige (psykologiske), sosiale og juridiske identiteten til en person vil være mer eller mindre foranderlig og kanskje ikke så ulik mange andres. Samtidig vil kombinasjonen av en persons fysiske, personlige, sosiale og juridiske identitet bidra til å konstituere personen som et unikt individ også i et samfunnsmessig perspektiv.

Substansielt identitetsbegrep og konsekvenser for identitetsvurderingen

Det er på denne bakgrunn lett å skjønne at identitetsbegrepet i utlendingsforvaltningen (og den identitetsfastsettelse som andre etater og virksomheter senere bygger på) kombinerer forskjellige identitetsmarkører, uten å skille klart mellom de forskjellige kategorier som de hentes fra. De kriterier som brukes enkeltvis og samlet kan imidlertid fremstå som noe vilkårlig valgte. Praksis kan også gi et visst inntrykk av at forvaltningen utgår fra *et substansielt identitetsbegrep*. Med det menes at foranderlige og sosialt konstruerte deler av en persons identitet risikerer å bli oppfattet som iboende. En naturlig konsekvens vi da kunne være en forventning om at alle ID-opplysninger fra utlendingen selv skal stemme overens med ID-

opplysninger som fremskaffes fra andre kilder, typisk gjennom forskjellige dokumenter. Ethvert avvik i så måte reiser tvil om personens egentlige identitet. Et krav til utlendingen om å bevise sin identitet hvis det foreligger motstridende opplysninger om sosial identitet, kan likevel være et noe meningsløst krav i enkelte tilfeller, tatt i betraktning den usikkerhet som ofte normalt vil herske om også norske statsborgeres sosiale identitet til enhver tid, f.eks. med hensyn til korrekt navn, adresse, sivil status, arbeidsforhold, etc.

Funksjonell forståelse og konsekvenser for identitetsvurderingen?

Det kan derfor være at et mer funksjonelt identitetsbegrep bør overveies som et utgangspunkt for en bedre tilnærming til spørsmål om identitetstvil. Et slikt begrep vil da måtte inkludere en *kjerne av entydig fysisk identitet* (kjernen i identitetsbegrepet) i det minste for all fremtid i Norge (f.eks. gjennom DNA-prøver). I tillegg vil et funksjonelt begrep kanskje lettere åpne for å systematisere et mer omfattende sett av opplysninger om utlendingers personlige, sosiale og juridiske identitet enn hva tilfellet er i dag.

I en sluttvurdering av identitetstvil i forvaltningen, vil det under en slik skissert modell antakelig i en del tilfeller formentlig kunne gis et *større rom for plausible forklaringer på motstridende opplysninger knyttet til identitet*, hvor graden av akseptabel tvil kanskje lettere vil kunne vurderes mot den reelle viktigheten av at visse forhold vil forbli uavklarte uansett oppholdsstatus.

3.3 Regelverket: Utlendingssaker og identitetskrav

I Norge er vilkårene og betydningen av identitet særlig regulert i utlendingsloven (2010) og statsborgerloven (2005). Den klare hovedregel er at utlendinger som søker opphold i Norge skal dokumentere sin identitet ved å fremlegge gyldig pass eller annet legitimasjonsdokument som har nødvendig notoritet. Videre opererer man i Norge med tre "standarder" hva gjelder sannsynliggjøringen av utlendingers identitet.

Når en utlending søker tillatelse i Norge skal utlendingens identitet kategoriseres i Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF) som enten "dokumentert", "sannsynliggjort" eller "ikke-sannsynliggjort", jf. Bl.a. RS 2012-009 «Registring, vurdering og endring av identitetsopplysning-

er i saker etter utlendingsloven» og interne retningslinjer (IR) fra UNE av 19.08.09.

- At identiteten er ”dokumentert” vil si at det er lagt frem offentlige dokumenter fra hjemlandet som bekrefter den identiteten søkeren har oppgitt (i praksis primært pass eller annet godkjent reisedokument).
- ”Sannsynliggjort” vil si at det etter en vurdering av alle momenter i saken er alminnelig sannsynlighetsovervekt for at søkeren har den oppgitte identitet, dvs. mer enn 50 % sannsynlig. Selv om en oppgitt identitet er sannsynliggjort vil det altså fortsatt kunne være tvil om den oppgitte identiteten.
- ”Ikke sannsynliggjort” vil si at det etter en vurdering av alle momenter i saken ikke er sannsynlighetsovervekt for at søkeren har den oppgitte identiteten, dvs. mindre enn 50 % sannsynlig.

Identitet kan ha relevans ved mange ulike typer søknader og utlendingssaker etter norsk rett.

Utlendingsloven § 83 pålegger utlendinger en plikt til å medvirke til å avklare sin identitet i den grad utlendingsmyndighetene krever det. En utlending kan imidlertid ikke pålegges en slik medvirkningsplikt hvor denne kommer i konflikt med et behov for beskyttelse. I andre saker enn asylsaker er det i praksis mindre rom for unntak fra vilkåret om at utlendingen skal kunne dokumentere sin identitet.

I tabellen nedenfor er en skjematisk oversikt over identitetskrav og utlendingssaker.

Tabell 1: Oppsummerende om utlendingssaker og identitet

	Be- skyttelse	Statsborger- skap	Arbeid	Reisebevis/ utlendings- pass	Permanent oppholdstil- latelse	Familieinn- vandring	Sterke menneske- lige hensyn
Hoved- regel	Dokumen- tert, der dette er mulig	”Dokumentert eller klarlagt”, jfr. statsborger- loven § 7 og statsborgerfor- skriften § 1-1 Det må være åpenbart (det vil si <i>kvalifisert sannsyn- lighetsovervekt</i>) at det fremlagte passet viser søkerens rette identitet	Dokumentert, jfr. utlendings- forskriften § 10-2 andre ledd	Kan nektes utstedt når det foreligger tvil om utlen- dingens identitet, jfr. utlendingsfor- skriften § 12-1 bokstav b I praksis et krav til sann- synliggjort identitet, jf. GI-2010-11	Ingen spesielle identitetskrav, krever midlerti- dig oppholdstil- latelse med som danner grunnlag for permanent oppholdstilla- telse, jfr. utlendingslo- ven § 2	Dokumentert, jfr. utlendings- forskriften § 10- 2 andre ledd	Dokumentert, jfr. utlendings- forskriften § 8- 12 første ledd
Unntak	Sannsyn- liggjort* I særlige tilfeller kan tillatelse gis også hvor det forelig- ger tvil om utlen- dingens identitet ³²	Alminnelig sannsyn- lighetsovervekt, jfr. statsborger- forskriften § 1-2		Spesielle tilfeller, for eksempel enkeltreise av særlig vel- ferdsmessig betydning, jfr. utlendingsfor- skriften §§ 12- 2 og 12-6		Sannsynliggjort dersom søker er borger av et land hvor do- kumentsituasjo- nen er vanskelig	Utlendingsfor- skriften § 8-12 første ledd, bokstav a og b Alternativt en begrenset tillatelse, jfr. utlendingsfor- skriften andre ledd

Kilde: Oxford Research AS

* I praksis vil dette være kravet i de fleste saker

³² Det er også tilfeller hvor det er ikke mulig å dokumentere identitet.

3.4 Utlendingsmyndighetenes ansvar og rolle

Hvilken rolle og ansvar har utlendingsmyndighetene i å fastsette identitet og utstede identitetsdokumenter? I RS 2012-009 «Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven» er kompetansefordelingen beskrevet. Det er også et rundskriv om dokumentkontroll, jfr. RS 2011-040 «Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknader om visum og oppholdsløyve». Rundskrivet gir retningslinjer for hvordan førstelinjen, det vil si politi eller utenriksstasjoner, skal kontrollere om identitetsdokumentene til søkeren er ekte (dokumentkontroll), og om søkeren er den rette innehaveren av dokumentene (personkontroll). Det finnes en rekke andre rundskriv av relevans. I denne sammenheng nevner vi også RS 2010-155 «Retningslinjer for verifisering i utlendingssaker». Formålet med dette rundskrivet er å gi felles retningslinjer for verifisering av dokumenter og opplysninger i utlendingssaker.

Nedenfor redegjør vi kort for ansvarfordelingen i fastsettelsen av identitet. Fremstillingen baserer seg hovedsakelig på RS 2012-009, kapittel 2.2.

3.4.1 Oversikt over offentlige instansers ulike oppgaver i forbindelse med fastsettelse av identitet

Politiet har et overordnet og generelt ansvar for å avklare identiteten til utlendinger for å utøve sine oppgaver i forbindelse med å sikre samfunnssikkerheten. Politiet har også andre oppgaver knyttet til fastsettelse av identitet. Politiet utøver dette ansvaret ved grense-/innreisekontroll, generell kontrollvirksomhet, forberedende behandling av utlendingsaker og ved uttransportering av utlendinger. Denne virksomheten vil også berøre Utlendingsdirektoratets arbeid med identitetsvurderinger i saker etter utlendingsloven.

Frem til tillatelse: Politiet, UDI og Utenriksstasjonene

Fram til søkeren har fått en oppholdstillatelse, er det politiet og Utlendingsdirektoratet (UDI) som registrerer, vurderer og avgjør om søkerens identitetsopplysninger legges til grunn. Politiet har spesialkompetanse når det gjelder å undersøke ektheten av framlagte identitetsdokumenter. Se nærmere om utenriksstasjonenes dokumentkontroll i RS 2011-040 «Personkontroll og kontroll av originale identitets-

dokument ved søknader om visum og oppholdsløyve».

Etter tillatelse: Skatteetaten

Etter at tillatelse er gitt er det skattekontoret i den kommune der vedkommende er bosatt som behandler søknader om *endring av navn* etter navneloven. Fylkesmannen er klageinstans.

Ved spørsmål om endring av fødselsdato etter at oppholdstillatelse er gitt, er det skattekontoret som fatter vedtak i første instans. Skattedirektoratet er klageinstans.

Dersom spørsmål om endringer av registrert navn og/eller fødselsdato i realiteten dreier seg om en reell endring av registrert identitet, en identitetsendring, er det UDI som skal behandle og avgjøre saken. Det er den sentrale folkeregistermyndighet (Skattedirektoratet) som foretar selve endringen av de registrerte opplysningene i Det sentrale folkeregistret (DSF).

3.4.2 Særlig om politiets rolle i etterforskning av falske identiteter etter innvilget oppholdstillatelse

Politiet har en særlig rolle i identitetsarbeidet også etter innvilget oppholdstillatelse. Politiet etterforsker saker om falske identiteter og informerer UDI i forbindelse med at det opprettes sak om utvisning. Politiet oppretter ofte sak om utvisning mens UDI behandler og tar beslutningen. UDI er avhengig av politiets rapporter/etterforskning for å kunne ta stilling til utvisning.³³

3.5 Ulike dokumenttyper fra utlendingsforvaltningen

3.5.1 Dokumenter utstedt av UDI og politiet

Innvandringsmyndighetene utsteder i dag:

- reisebevis for flyktninger og utlendingspass
- registreringsbevis for asylsøkere
- Schengen-standardisert oppholdskort.

I det følgende redegjør vi meget kort for reisebevis for flyktninger og utlendingspass, registreringsbevis for asylsøkere og Schengen-standardisert oppholdskort.

³³ Opplysninger fra representant i referansegruppen.

3.5.2 Reisebevis for flyktninger og utlendingspass (reisedokumenter)

Reisedokumentene brukes ved reiser utenfor Norge. Reisedokumentene følger samme standard som ordinære pass.

Det fremkommer at reisebevis og utlendingspass kan nektes utstedt når "det er tvil om utlendingens identitet", jfr. utlendingsforskriften § 12-1 første ledd og § 12-5 femte ledd og. Med "tvil om identitet" menes at identiteten ikke er sannsynliggjort.

Ikke i seg selv et identitetsdokument

Det fremkommer av RS 2012-009 «Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven» at et reisebevis eller utlendingspass *ikke i seg selv er et identitetsdokument*. Det forhold at det utstedes slike reisedokumenter betyr ikke at utlendingsmyndighetene dermed fastslår med sikkerhet at utlendingens identitet er korrekt. Det tas ikke stilling til utlendingens identitet på nytt ved utstedelsen av slike reisedokumenter med mindre det foreligger nye identitetsopplysninger, men bygger på den vurderingen av identitet utlendingsmyndighetene gjorde når det ble gitt første gangstillatelse.

Gyldig legitimasjon etter hvitvaskingsregelverket

Det er imidlertid viktig å merke seg at reisebevis for flyktninger og utlendingspass er gyldig legitimasjon etter hvitvaskingsregelverket jfr. Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv av 3. juni 2009.

Det fremgår videre at reisebevis for flyktninger og utlendingspass kan brukes både ved åpning av ordinær bankkonto, for ordinær betalingsformidling og ved utstedelse av bankkort med bilde og BankID.

Opplysninger om utstedte reisedokumentet lagres i utlendingsdatabasen og i det sentrale passregisteret (PASS).

3.5.3 Registreringsbevis for asylsøkere

Registreringsbeviset er dokumentasjon på at personen har *midlertidig opphold*³⁴ i Norge mens asylsaken er under behandling. Registreringsbeviset gjelder ikke som *reisedokument* og er *ikke et identitetsdokument*. Det er meget viktig å understreke at registreringsbeviset *ikke* anses som dokumentasjon på at de angitte personopplysninger er korrekte³⁵.

³⁴ Her menes altså lovlig opphold under saksbehandling.

³⁵ https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/asylsoker/nytt_asylsokerbevis/

Registreringsbeviset for asylsøkere er heller ikke gyldig legitimasjon etter hvitvaskingsregelverket.

Politiets utlendingsenhet utsteder registreringsbevis i form av et kort til asylsøkere ved første gangs registrering hos politiet. Kortet gir gyldighet for *inntil seks måneder*. Informasjon om utstedelse av registreringsbevis lagres i utlendingsdatabasen (DUF.).

3.5.4 Schengenstandardisert oppholdskort

Mars 2012 vedtok Stortinget en endring i utlendingsloven som innebærer at det utstedes Schengenstandardiserte oppholdskort med elektronisk lagret biometri til personer som innvilges opphold (noen unntak) i Norge. Gjennom dette reguleres også innhenting og lagring av biometrisk personinformasjon.³⁶ Dette ble innført i mai 2012.

Om ordningen sa justisminister Grete Faremo: "*Ordningen med oppholdskort vil øke sikkerheten rundt dokumentasjon på oppholdstillatelse, og dermed bidra til å forebygge illegal innvandring og illegalt opphold*"³⁷.

En rapport fra NID³⁸ gir en relativt utførlig teknisk beskrivelse av oppholdskortet og redegjør også for bruken og kontrollmuligheter. Oppholdskortet inneholder biometri i form av fingeravtrykk og ansiktsfoto. Oppholdskortet utstedes til tredjelandsborgere som får innvilget en oppholdstillatelse. Oppholdskortet er et bevis på at innehaveren har en gyldig oppholdstillatelse.

3.6 Aktuelle oppholdsgrunnlag og relevante dokumenter

Nedenfor gis det en kort oppsummering over *aktuelle oppholdsgrunnlag* etter utlendingslovgivningen og *relevante dokumenter* (reise-, ID- og oppholdsdokumenter) de som har dette oppholdsgrunnlaget kan forventes å ha. Dette er bare et utgangspunkt og det kan være konkrete forhold i den enkelte sak som gjør at vedkommende ikke kan legge fram ett eller flere av dokumentene.

³⁶ <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=52721>

³⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/2012/innforing-av-nye-schengen-standardiserte.html?id=671306>

³⁸ NID (2013): Biometri og identitet. Utfordringer og nye muligheter for utlendingsforvaltningen. Se særlig side 20-21. Rapporten kan leses ned på NIDs hjemmesider: <https://www.nidsenter.no/no/Nyheter/Nyheter/2013/februar/Biometri-og-identitet---utfordringer-og-nye-muligheter-for-utlendingsforvaltningen/>

3.6.1 EØS-borgere og familieinnvandring med EØS-borgere

Alle EØS-borgere som skal oppholde seg i Norge mer enn tre måneder skal *registrere seg*.

De relevante dokumenter er nasjonalt pass og/eller nasjonalt ID-kort samt registreringsbevis. Disse dokumentkravene gjelder ikke for ikke nordiske borgere. For Nordiske borgere er det tilstrekkelig med pass.

Familiemedlemmer som er tredjelandborgere (ikke EØS-borgere) til EØS-borgere må søke oppholdskort innen tre måneder etter innreise. For denne persongruppen er dokumentkravet nasjonalt pass og oppholdskort

For de som ikke må registrere seg eller ikke har fått registreringsbevis eller oppholdskort ennå kreves nasjonalt pass og/eller nasjonalt ID-kort.

3.6.2 Øvrige oppholdstillatelser

Som utgangspunkt trenger alle som skal oppholde seg over tre måneder i Norge oppholdstillatelse.

For familie- og arbeidsinnvandring, studenter, au-pairer og forskere mv., er den klare hovedregel at det kreves pass og oppholdskort.

Det er imidlertid et unntak der søkere ikke kan skaffe seg pass fra sitt hjemland og kan dokumentere at de ikke kan fremskaffe pass. I de tilfeller vil man ha utlendingspass og oppholdskort. (Dette er etter opplysning fra UDI mest aktuelt ved familieinnvandring).

For de som ikke trenger oppholdstillatelse eller har søknad til behandling gjelder et krav om pass.

3.6.3 Beskyttelse

Personer med flyktningstatus (utl. § 28) vil ha reisebevis og oppholdskort. Personer med avledet flyktningstatus ved familieinnvandring vil ha reisebevis og oppholdskort

Dersom man har opphold basert på sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge (utl. § 38) vil man ha nasjonalitetspass (ikke alle har nasjonalitetspass i praksis) og oppholdskort³⁹. Det er unn-

tak hvis utlendingens forhold til hjemlandet tilsier det. I de tilfeller vil man ha utlendingspass og oppholdskort.

Personer med tillatelse som er begrenset pga. identitetstvil kan gis utlendingspass for 9 måneder med en innreise for å skaffe hjemlandets pass. Disse får også oppholdskort.

De som har *asylsøknad til behandling* vil ha registreringsbevis for asylsøkere.

3.6.4 Personer med ulovlig opphold

Det finnes en rekke større eller mindre grupper med personer som oppholder seg ulovlig i Norge. Disse har i en del sammenhenger blitt delt opp i to grupper:

Asylsøkere med endelig avslag og unndratt utreiseplikt

Asylsøkere som har fått endelig avslag og unndratt seg effektivering av vedtaket. Disse vil ha en utlendingssak i DUF, men ikke reisebevis/utlendingspass eller oppholdskort. De vil også sjelden ha nasjonalitetspass.

Andre med ulovlig opphold

Andre, for eksempel:

- Personer som har unndratt seg effektivering av endelig avslag på oppholdstillatelse.
- Personer som har oversittet visumperioden eller den perioden visumfrie kan være her uten å søke oppholdstillatelse.
- Personer som har reist ulovlig inn i Norge, og oppholder seg her ulovlig.

Det vil være store variasjoner i hvilken grad personer i disse gruppene har, og framlegger, ID-dokumenter. En del av de som oppholder seg ulovlig har falske ID-dokumenter, for eksempel tredjelandborgere som har falske eller forfalskede pass fra EØS for å kunne reise inn og arbeide innenfor Schengen. Mange i disse gruppene vil ikke UDI være i kontakt med før i en evt. utvisningssak når det ulovlige oppholdet blir oppdaget. En forskningsrapport fra 2006 anslo at rundt 18 000 oppholdt seg ulovlig i landet, hvorav 12 000 dreide seg om tidligere asylsøkere⁴⁰.

³⁹ Det kan nektes hvis ID ikke er sannsynliggjort

⁴⁰ <http://www.udi.no/Oversiktsider/Statistikk-og-analyse/FoU/#Utvising>

3.7 Tidligere utredninger

Praksis og utfordringer i utlendingsforvaltningen

- AID, JD og DU (2007): *Rapport fra forprosjekt. SVAR – Solid, Veldrevet, Akseptert og Rask.*
- Arbeidsgruppen (2008): *Effektivisering av tvangsreturer. Identitetsfastsettelse og samarbeid. Rapport 2008.*
- Arbeidsgruppen (2010): *Etablering av et nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter. OM NIDs mål, oppgaver og plassering. Arbeidsgruppens rapport januar (2010).*
- Justis- og Politidepartementet (2007): *Utredning om Nasjonalt ID-kort.*
- NID (2013): *Identitetsvurderinger i Somaliasaker.*
- NID (2013): *Biometri og identitet. Utfordringer og nye muligheter for utlendingsforvaltningen*
- NID (2011): *Kartleggingsprosjektet. Sluttrapport.*
- Politiet, Oslo Politidistrikt (2011): *Alias rapporten 2011. Bruk av forfalskede identitetsdokumenter, alias og falske identiteter i Oslo.*
- Strategigruppen (2011): *Modernisering av Folke-registeret. Rapport fra strategigruppen*
- UDI, UD og Politiet (2009). *Førstelinjeprojektets slutt-rapport. Anbefalinger om fremtidig oppgave- og ansvarsfordeling i utlendingsforvaltningen. Rapport.*
- UDI (2010): *Utredning – EFFEKT/eSak – Ekthetsvurderinger av originaldokumenter.* Utredning, Avdeling for Faglig strategi og koordinering, mai 2010
- UDI (2011): *Utredning – EFFEKT/eSak - Unntak for personlig oppmøte ved utenriksstasjonene i oppholdssaker.* Utredning, Avdeling for Faglig strategi og koordinering, april 2011.

Det finnes allerede en del kunnskap og indikasjoner på hva som er utfordringene for *utlendingsforvaltningen*. Flere utredninger og rapporter har påpekt at dagens ID-arbeid i utlendingsforvaltningen har utfordringer. En hovedkonklusjon er at arbeidet er *fragmentert* og mangler *samordning*. Det er også indikasjoner på at ulike etater har ulike krav og vurderinger av identitet⁴¹.

Som det fremgår av konklusjonene i rapporten fra forprosjekt SVAR⁴², er det i noen grad parallelle undersøkelser av identitet og dokumentasjon ved utenriksstasjonene, i UDI og UNE. Siden dette bl.a. er ulike sektorer og etater er også grensedragningen mellom aktørene uklar. Dette resulterer i til dels overlappende og repeterende arbeidsprosesser. Det pekes også på at aktørene har ulikt eierskap og prioritering av identitetsarbeidet.

I forbindelse med etableringen av nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID) ble det nedsatt en arbeidsgruppe som leverte en rapport i januar 2010⁴³. Arbeidsgruppen gjorde også en kartlegging av identitetsarbeid i *utlendingsforvaltningen*. I denne kartleggingen kom det bl.a. frem:

- ID-arbeid og kompetansebygging skjer i stor grad på ad-hoc basis
- Det skjer noe dobbeltarbeid bl.a. fordi resultater av en aktørs undersøkelser ikke nødvendigvis blir gjort kjent for aktuelle andre aktører
- Det er usikkerhet om metoder, ansvarsfordeling og analyse og tolkning av resultater

Rapporten "Effektivisering av tvangsreturer identitetsfastsettelse og samarbeid"⁴⁴ (side 4) peker også på behovet for økt kompetanse og mer enhetlig arbeid med identitet i utlendingsforvaltningen:

"Klarlegging av utlendingers identitet er en av de største utfordringene på utlendingsfeltet. Utlendingsmyndighetene har ikke en tilstrekkelig enhetlig og helhetlig vurdering av identitet. Identiteten klarlegges ikke tidlig nok. Utlendingsmyndighetene samarbeider ikke i tilstrekkelig grad om identitetsfastsettelse."

En del av disse rapportene er utarbeidet for flere år siden. Det har dermed trolig skjedd en god del forbedringer. Samtidig viser en nylig utgitt rapport i 2013 fra NID, at enkelte elementer av identitetskontrollen i utlendingsforvaltningen (utenrikstjenesten og politiet NID har undersøkt) kan bli bedre:

Gjennom kartleggingen har vi gjort funn som tilsier at politiet ikke fullt ut bruker den muligheten de har til å registrere og foreta søk i flere saker der identiteten ikke er fastlagt. Spesielt gjelder dette i søknader om oppholdstillatelse. Større grad av sentral lagring

⁴¹ Effektivisering av tvangsreturer. Identitetsfastsettelse og samarbeid. Rapport 2008.

⁴² AID, JD og UD: Rapport fra forprosjekt. SVAR – Solid, Veldrevet, Akseptert og Rask.

⁴³ Etablering av et nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter. OM NIDs mål, oppgaver og plassering. Arbeidsgruppens rapport januar 2010.

⁴⁴ Effektivisering av tvangsreturer. Identitetsfastsettelse og samarbeid. Rapport 2008.

*av biometri vil gi en gevinst i identitetsarbeidet, blant annet ved at det er lettere å kontrollere om en person oppholder seg i landet under flere identiteter.*⁴⁵

Rapporten fra NID indikerer også at det er en betydelig systemrisiko for falske identiteter og at enkelte utlendinger kan operere med flere identiteter. I en artikkel i Aftenposten 12. februar 2013 uttaler leder for Nasjonalt ID-senter Arne Isak Tveitan.

*Systemet vi har i dag, åpner for at utlendinger relativt enkelt kan operere med flere identiteter, sier leder for Nasjonalt ID-senter Arne Isak Tveitan*⁴⁶. –

Som vi ser er det til dels mange utredninger av identitetsproblematikk og identitetsvurderinger i utlendingsforvaltningen. Det er imidlertid begrenset med kunnskap om Skatteetatens, NAVs og Finansnæringens *identitetsproblematikk og identitetsvurderinger* knyttet til utlendingers identitet.

3.8 Pågående utredninger

Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID) har startet med et evalueringsprosjekt hvor formålet er å skaffe en oversikt over identitetsarbeidet innen *utlendingsforvaltningen*⁴⁷.

Det er videre opplyst i referansegruppen at Politidirektoratet har satt i gang et utredningsarbeid om identitetsproblematikk. Det nærmere fokus og innhold av dette arbeidet er ikke kjent for Oxford Research.

Det foregår også et arbeid med å modernisere Folkeregisteret. Som nevnt er det utarbeidet en rapport: Strategigruppen (2011): *Modernisering av Folkeregisteret. Rapport fra strategigruppen*. I en rapport fra 2013 fra moderniseringsprosjektet, foreslås det å innføre en gradering av identitet, se «*Modernisering av folkeregisteret. Utkast til forstudierapport*».

⁴⁵ NID (2013): *Biometri og identitet. Utfordringer og nye muligheter for utlendingsforvaltningen*

⁴⁶ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Sa-lett-er-det-a-fa-falsk-identitet-i-Norge-7118388>

⁴⁷ <https://www.nidsenter.no/no/Om-NID/>

Kapittel 4. Problemstillinger

4.1 Overordnet problemfokus

Det overordnede problemfokuset for utredningen har vært å skaffe til veie kunnskap om de identitetsvurderingene som gjøres blant ulike offentlige og private aktører.

4.2 Problemstillinger

Gjennom prosjektet har Oxford Research besvart en rekke ulike problemstillinger. Videre gis en kort sammenstilling av de mest sentrale problemstillingene og utfordringene vi har arbeidet etter i prosjektet, fordelt etter formålets tredeling.

4.2.1 Kartlegging

Kartleggingen har fokusert på hvordan sentrale etater arbeider med identitetsvurderinger. Med spesielt fokus på Skatteetaten, NAV og finansnæringen har vi fokusert på etatenes arbeid, rutiner og praksis. Oppsummert har problemstillingene omhandlet:

- Hva skal gjøres, hva gjøres faktisk og hvordan arbeides det med identitetsvurderinger i de ulike etatene?
- Hvilket regelverk (inkludert rutiner og praksis) må aktørene forholde seg til i identitetsfastsettelse av utlendinger?
- Hva slags samarbeid finnes mellom etatene og hvordan fungerer dette?
- Hva slags kvalitetssikring foretas av arbeidet, og hvordan sikres lik vurdering internt i den enkelte etat?

Problemstillingene åpner for diskusjoner knyttet til regler og praksis, og for diskusjoner knyttet til kompetansesituasjonen og ressurstilgangen hos de ulike etatene.

4.2.2 Analyse

Kartleggingen fokuserte på å frembringe viktig kunnskap om dagens situasjon i norske etaters

arbeid tilknyttet identitetsvurderinger. Utredningen har vektlagt å identifisere utfordringer for offentlig sektor, for næringslivet og for utlendingene som ikke klarer å tilfredsstille kravene som stilles i identitetsfastsettelse i en eller flere etater. Det er slik sett tre ulike aktørgrupper: offentlig sektor, næringslivet og utlendinger.

I analysen har vi brukt kunnskap fra kartleggingen, og satt utfordringene og funnene inn i et analytisk rammeverk. Dette innebærer at vi har vurdert utfordringer og analysert funnene fra flere ulike perspektiver. Både de enkelte etatenes mål og roller, men også mer samlede formål med identitetsarbeidet har blitt vurdert. Tidligere utredninger, rapporter og øvrig dokumentasjon har inngått i analysen. Det har vist seg i analysen at særlig forvaltningsperspektivet og manglende helhetlig identitetsforvaltning er et viktig perspektiv.

Analysen har tatt utgangspunkt i utfordringene de ulike etatene står ovenfor, skillet mellom offentlig og privat sektor og utfordringer for den enkelte utlending. Det har også blitt vektlagt hvilke konsekvenser arbeidet har for samfunnet som helhet.

I analysen av utfordringer var det også et utgangspunkt og mål å identifisere utfordringer knyttet til manglende samsvar mellom ulike etater og virksomheters vurderinger av utlendingers identitet i saker hvor utlendingsmyndighetene har en rolle og et ansvar.

Oppsummert har følgende problemstillinger spesielt blitt forsøkt redegjort for i analysen av utfordringer:

- Hvilken betydning får en identitetsfastsettelse hos en etat for andre etater?
- Er det knyttet utfordringer til ulik vurdering i identitetsfastsettelsen i ulike etater for etatene selv?
- Er det utfordringer knyttet til ulik vurdering/krav til identitetsfastsettelse i privat sektor og i offentlig sektor?
- Hvilke utfordringer vil en utlending som ikke får klarlagt sin identitet møte på?

- Kan vi identifisere utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet/fare for misbruk i dagens praksis?
- Kan vi identifisere modus for innvandring og opphold i Norge hvor kontrollen med identitet er lav og mulig risiko knyttet til dette?

4.2.3 Anbefalinger

Studien inkluderer også anbefalinger. Anbefalingene har fokusert på tiltak som kan bidra til å avhjelpe de identifiserte utfordringer.

Kapittel 5. Metode

Gjennom dette kapittelet vil vi redegjøre for metodene vi har benyttet i gjennomføringen av prosjektet.

Gjennom prosjektet har ulike metoder blitt benyttet for å samle informasjon og synspunkter om ulike temaer.

5.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier har vært en sentral del av dette prosjektet, og flere ulike dokumenttyper har vært sentrale datakilder for å belyse regelverk, rutiner og organisering av identitetsarbeidet i de ulike etatene.

Dokumentstudier har blitt vektlagt spesielt i prosjektets tidlige faser, men har vært et gjennomgående element i hele evalueringen. Nedenfor følger en grov oversikt over hvilke dokumenter vi har fokusert på gjennom evalueringen, fordelt etter ulike temaer.

De typer dokumenter som har vært sentrale er følgende:

5.1.1 Regelverk, rutiner og praksis (lov og policy)

Når det gjelder regelverk/lov og rutiner, vil bl.a. følgende dokumenttyper være relevante:

- Lover og forskrifter
- Forarbeider
- Rundskriv og instruksjoner og tilsvarende
- Juridisk litteratur

5.1.2 Utredninger og rapporter

Nedenfor har vi gitt noen eksempler på relevante rapporter og utredninger:

- Arbeidsgruppen (2008): *Effektivisering av tvangsreturer. Identitetsfastsettelse og samarbeid. Rapport 2008.*
- Arbeidsgruppen (2010): *Etablering av et nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter. OM*

NIDs mål, oppgaver og plassering. Arbeidsgruppens rapport januar (2010).

- Justis- og Politidepartementet (2007): *Utredning om Nasjonalt ID-kort.*
- NID (2013): *Identitetsvurderinger i Somaliasaker.*
- NID (2013): *Biometri og identitet. Utfordringer og nye muligheter for utlendingsforvaltningen*
- NID (2011): *Kartleggingsprosjektet. Sluttrapport.*
- Politiet, Oslo Politidistrikt (2011): *Alias rapporten 2011. Bruk av forfalskede identitetsdokumenter, alias og falske identiteter i Oslo.*
- Strategigruppen (2011): *Modernisering av Folkeregisteret. Rapport fra strategigruppen*
- UDI (2010): *Utredning – EFFEKT/eSak – Ekthetsvurderinger av originaldokumenter. Utredning, Avdeling for Faglig strategi og koordinering, mai 2010*
- UDI (2011): *Utredning – EFFEKT/eSak - Unntak for personlig oppmøte ved utenriksstasjonene i oppholdssaker. Utredning, Avdeling for Faglig strategi og koordinering, april 2011.*

5.1.3 Interne dokumenter fra de undersøkte etater og virksomheter

- Dokumenter fra FNO
- Dokumenter fra Skatteetaten
- Dokumenter fra NAV

5.2 Intervjuer

Intervjuer har vært en sentral datakilde i evalueringen. Dette har gitt oss førstehåndsinformasjon fra ulike perspektiver og bidratt til en god forståelse om problemstillingene identitetsarbeidet medfører for de ulike aktørene.

Vi har hovedsakelig benyttet to ulike former for intervju:

- Individuelle intervjuer
- Gruppeintervjuer

5.2.1 Utvelgelse av informanter

En forutsetning for å få god og valid informasjon gjennom intervjuer er å velge ut rette informanter i forhold til problemstillinger.

Det ligger i oppdragets natur at noen fra NAV, Skatteetaten og finansnæringen måtte intervjues gjennom prosjektet. Det var videre ønskelig fra evaluators perspektiv både å intervju noen av de som arbeider overordnet med problemstillingene, og noen av de som møter på utfordringene tilknyttet identitetsfeltet i det daglige.

For å definere konkrete kandidater gikk Oxford Research derfor i dialog både med oppdragsgiver og referansegruppe. Vi la frem våre ønsker og etter spurte aktuelle kandidater via de utvalgte etatene.

5.2.2 Utarbeidelse av intervjuguider

Med bakgrunn i prosjektets problemstillinger og funn i dokumentstudiene utviklet vi intervjuguider for de kvalitative intervjuene.

Fordi informantene arbeider med identitetsfeltet på svært ulike måter, ble intervjuguidene tilpasset det enkelte intervjuet. Temaene som ble diskutert var i hovedtrekk gjennomgående, mens vektleggingen av ulike temaer, og presentasjonene av spørsmålene varierte.

5.2.3 Individuelle intervjuer

Intervjuene har vært den viktigste metoden for datainnsamling i dette prosjektet. De kvalitative individuelle intervjuene har blitt gjennomført med utgangspunkt i semistrukturerte intervjuguider, noe som tilsier at temaer og spørsmål er satt opp i forkant av intervjuet, mens det samtidig har blitt åpnet for at informantene har kunnet komme med informasjon som beveger seg utover det som er fastsatt.

Oxford Research har sendt en forespørsel til de ulike etatene om informanter. På bakgrunn av etatenes innspill har vi foretatt et strategisk utvalg basert på informasjonsverdi og for å sikre en bredde i synspunkter.

Informantene har i de fleste tilfeller fått tilsendt intervjuguide i forkant av intervjuet slik at de har hatt muligheten til å forberede seg. Intervjuene har i snitt hatt en varighet på en time.

Individuelle intervjuer gjennomført i Skatteetaten

Det ble gjennomført 3 individuelle intervjuer med eksperter i rettsavdelingen.

Individuelle intervjuer gjennomført i NAV

Det ble gjennomført 8 individuelle intervjuer på NAV-kontor og ett individuelt intervju med Arbeids- og velferdsetaten.

5.2.4 Gruppeintervjuer

Tidligere prosjekterfaring har vist at gruppeintervjuer egner seg godt til å belyse både praksis og vurderinger av praksis og samarbeid. Vi har derfor valgt å gjennomføre gruppeintervjuer i henholdsvis NAV, Skatteetaten og Finansnæringen.

Gruppeintervjuene har blitt gjennomført med såkalte nøkkelinformanter, identifisert i dialog med de ulike etatene. For å oppnå maksimalt utbytte av gruppeintervjuene ble intervjuguidene sendt ut til alle i forkant av intervjuene. Dette bidrar til å klargjøre for alle hvilke temaer som ønskes belyst gjennom intervjuet, samtidig som informantene har mulighet til å tenke gjennom sine vurderinger i forkant. De fleste av informantene hadde også benyttet muligheten og diskutert flere av temaene med sine kollegaer, noe som styrker validiteten i deres innspill.

Nøkkelinformanter defineres her etter to ulike skalaer. Den ene formen for nøkkelinformanter vi ønsket å intervju var ansatte med lang erfaring og overordnet oversikt over ID-arbeidet i etaten. Noe som eksempelvis omfatter spesialister i ID-vurderinger, avdelings/enhetsledere, medarbeidere fra strategi- og analyse avdeling og andre med særlig erfaring og oversikt over ID-arbeid og ID-vurderinger. Den andre formen for nøkkelinformanter var ansatte og saksbehandlere som i det daglige gjør ID-vurderinger. Vi søkte her en blanding av erfaringer og medarbeidere med kortere fartstid i ID-vurderinger.

Gruppeintervju gjennomført i Skatteetaten

15. mai gjennomførte vi 1 gruppeintervju med fire informanter fra Skatteetaten. Informantene var fra ulike deler av skatteetaten:

- Arbeider ved Skatt øst ved Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA).

- Arbeider ved Skatt øst ved folkeregisterseksjonen.
- Arbeider ved Skatt sør med veiledning.
- Arbeider ved Skatt sør med veiledning.

Gruppeintervju gjennomført i FNO

Mot slutten av mai gjennomførte vi 1 gruppeintervju med informanter fra finansnæringen. Her stilte flere godt forberedt og de fleste oppga å ha innhentet *informasjon fra sine banker* i forkant av intervjuet, informasjonen bygger slik sett på *bredere kretser* enn kun de som var tilstede i intervjuet. Vi fikk i tillegg med oss en skriftlig besvarelse på alle spørsmålene. Informantene i gruppeintervjuet representerte FNO og ulike banker:

- FNO
- Sparebank1 gruppen
- Nordea
- DNB

Gruppeintervju gjennomført i NAV

NAV – kontroll

Det ble gjennomført 1 gruppeintervju med 2 informanter i NAV – kontroll. I etterkant kom NAV- kontroll med justeringer og ytterligere skriftlige innspill. Det har således blitt gjennomført flere e-postintervjuer og justeringer.

Gruppeintervju NAV- kontor

Det ble gjennomført 1 gruppeintervju med 3 informanter.

5.3 Øvrige metoder for informasjonsinnhenting og kvalitetssikring

5.3.1 Deltakelse ID-tyverikonferansen

Oxford Research deltok i juni 2012 på ID-tyverikonferansen. På denne konferansen var det presentasjoner med betydelig relevans for studien, bl.a. om bankenes ID-vurderinger og Skatteetatens

identitetsvurderinger. Informasjon fra konferansen har blitt brukt i studien.

5.3.2 Referansegruppemøter

Det er fremkommet mye nyttig informasjon og synspunkter på referansegruppemøtene.

5.3.3 Ekspertvurderinger

I analysen har vi også aktivt brukt ekspertene Helene Gundhus og Terje Einarsen. Begge har reflektert over hovedfunnene og hvordan vi kan fortolke disse og hvilke tiltak som kan være hensiktsmessige. Terje Einarsen har også skrevet en del om hvordan identitetsbegrepet kan forstås prinsipielt. Helene Gundhus har gitt omfattende kommentarer til analysen av utfordringer.

5.3.4 Kvalitativt oppfølgingsskjema til etatene om regelverk som barriere

Innsamlet informasjon fra intervjuer og dokumentstudier dannet grunnlaget for utviklingen av et kvalitativt oppfølgingsskjema. Formålet var å supplere de kvalitative intervjuene for å sikre enda mer presise data om regelverket som barriere. Skjemaet er sendt ut til sentral kontaktperson i Skatteetaten og NAV – kontroll samt Arbeids- og velferdsetaten.

5.3.5 Informasjonsinnhenting NOAS, Juss Buss og Advokatforeningen

Vi har også gjennomført samtaler og innhentet informasjon om utfordringer for den enkelte utlending fra NOAS, Juss-Buss og Advokatforeningen.

Kapittel 6. Kartlegging Skatteetaten

6.1 Skatteetaten

Fra 1. februar 2012 har identitetskontroll av utlendinger som skal ha D-nummer for å få skattekort, eller fødselsnummer ved innflytting, foregått ved 41 utvalgte skattekontorer.

Utenlandske arbeidstakere må ha D-nummer for å få skattekort, og alle som skal ha D-nummer må selv møte opp på skattekontoret og vise gyldig legitimasjon. Også ved melding om innflytting til Norge er det krav om personlig fremmøte og legitimasjon. Inntil endringen i februar har utenlandske borgere kunnet henvende seg til et hvert skattekontor for å få D-nummer eller levere melding om innflytting. Alle skattekontorene som nå skal utføre ID-kontroll har fått styrket kompetanse og spesialutstyr⁴⁸.

Det er Skatteetaten som er ansvarlig for et fullstendig og oppdatert folkeregister. Folkeregisteret omfatter nøkkelopplysninger om alle personer som er eller har vært bosatt i Norge. Registrering i Folkeregisteret legges bl.a. til grunn for *utstedelse av identitetsdokumenter*. Oppføringen i Folkeregisteret legges også til grunn ved *utbetaling av ytelser og stønader* og i forbindelse med tillatelser som gis. Det er derfor viktig å sørge for god kontroll ved første gangsregistreringen (innrulleringen), slik at man unngår falske/fiktive identiteter i Folkeregisteret⁴⁹. I en rapport fra 2013 «Modernisering av folkeregisteret. Utkast til forstudierapport», foreslår Skattedirektoratet å innføre en gradering av identitet. Rapporten er omtalt i Aftenposten 7. februar 2013⁵⁰.

Vi vil i det følgende i hovedsak redegjøre for identitetsproblematikken og identitetsvurderinger ved skattekontorene med utgangspunkt i de store endringer som er blitt gjennomført de siste årene for å styrke identitetskontrollen.

6.2 Problemet

For Skatteetaten er problemene omkring identitet hovedsakelig knyttet til *dokumentasjon*. Mer presist:

kompetanse til å verifisere dokumentasjonen, samt hele tiden å holde seg oppdatert på gjeldende føringer og endringer for identitetsarbeidet (regelverk og kompetanse).

6.2.1 Organisering

Omorganisering: 41 utvalgte kontorer

Med omorganiseringen av identitetsarbeidet i Skatteetaten ble ansvaret for å gjennomføre identitetsvurderingene lagt til et lavere antall skattekontorer, som til gjengjeld fikk et utvidet ansvar. Mens Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA) tidligere hadde et utvidet ansvar for enkelte saker, er oppgavene nå overført de 41 kontorene over hele landet.

Prosjektet sentraliserte for å spesialisere.

Kilde: Intervju

Omgjøringen har også delt kontorene tydeligere i første- og andrelinjetjeneste, der sistnevnte får videresendt utfordrende saker fra førstnevnte. Tidligere ble alle saker videresendt Folkeregisteret.

Utvelgelsen av de 41 kontorene beskrives som en avveining mellom geografiske, demografiske, politiske og praktiske hensyn, samt en idé om å bygge på de kontorene der en allerede hadde kompetanse om folkeregistrering. Figuren nedenfor illustrerer kontorenes spredning.

⁴⁸ Pressemelding fra Skatteetaten 17. jan 2012: *Ny organisering av ID-kontroll*.

⁴⁹ Strategigruppen (2011): *Modernisering av Folke-registeret*. Rapport fra strategigruppen

⁵⁰ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Foreslar-a-knytte-bilde-og-fingeravtrykk-til-folkeregisteret-7108848.html>

Figur 2: Skatteetatens 41 utvalgte kontorer



Det er førstelinjetjenesten, de som sitter i skranken, ved disse 41 kontorene som har ansvaret for å gjennomføre identitetsvurderingen av de som møter opp på kontorene.

Når det gjelder identitetsarbeidet er kontorene svært ulike både med hensyn til omfanget av identitetsarbeidet og den generelle pågangen ved kontorene. Det har blitt gitt eksempler på at ett av disse kontorene i snitt kan ha 170 mennesker innom på en dag, mens andre kan ha ned mot 10.

Praksis

De 41 kontorene har alle blitt utstyrt med Keesing-maskiner som benyttes i den tekniske verifiseringen av pass. I tillegg til dette gjennomføres en taktisk kontroll av søkeren (mer om dette under avsnittet kompetanse og ressurser).

Pr. i dag er det få av de som arbeider i førstelinjetjenesten som har tilgang på DUF. De ansatte vil derfor ikke ha muligheten til selv å gå inn for å kontrollere papirer utstedt av annen norsk myndighet, som oftest UDI.

Dersom den ansatte ved skattekontoret aner at noe er feil ved søkeren eller noen av papirene som fremlegges, vil vedkommende først forhøre seg med sine kollegaer. Rutinen ved skattekontorene tilsier at ansatte først skal gjøre en ekstra sjekk av søkeren og dokumentene, men dersom det er mer enn to avvik skal ansatte uansett ringe til politiet. Det er det loka-

le politikontoret som kontaktes, og de ansatte ved skattekontoret må så forsøke å oppholde eller distrahere vedkommende til politiet kommer. De kan imidlertid ikke holde igjen vedkommende dersom vedkommende insisterer på å gå. Videre lages det et tipsskjema som sendes til kontrollkoordinator i Folkeregisteret som utfører selve anmeldelsen.

Det kan også være saker som er vanskelige å avklare, uten at det er grunn til å tilkalle politiet. Folkeregisteret, som en del av skattekontoret fungerer som andrelinjetjenesten ovenfor ID-kontorene. De som her arbeider med identitet sitter hovedsakelig ikke ute på kontorene men sentralt ved skattekontoret. Folkeregisteret får overført opplysninger (personalia etc.) fra DUF via nattlige kjøringer og kan derfor gå nærmere inn i en del saker enn de kan ute på ID-kontorene. Til gjengjeld får de som sitter her hovedsakelig kun skannede versjoner av dokumentene, og de får heller ikke møtt søkeren personlig for eksempel for å kryss-verifisere utseende. De øvrige etatene (her NAV og UDI) får maskinelle oppdateringer om Folkeregisterets arbeid. Men, de ansatte ved Folkeregisteret kan ikke utlevere opplysninger på eget initiativ dersom de fatter mistanke i enkeltsaker.

6.3 Regelverk

Nedenfor har vi gitt en oversikt over noe av det sentrale regelverket som gjelder identitetskontroll og identitetsvurderinger i skatteetaten:

- Folkeregisterloven (Lov om folkeregistrering LOV-1970-01-16-1) og folkeregisterforskriften (Forskrift om folkeregistrering, FOR-2007-11-09-1268)
- Håndbok i folkeregistrering⁵¹
- Rundskriv nr. 2, 2012, godkjente identitetsdokumenter for asylsøkere og overføringsflyktninger
- Rundskriv nr 4, 2011: Endring i instruks 12.desember 2007 om krav til dokumentasjon for registrering av forhold som har funnet sted i utlandet
- Rundskriv nr. 1, 2011, D-nummertildeling – nye regler for merking av id-kontroll og arkivering

⁵¹ Håndboken er tilgjengelig på skatteetatens hjemmesider, se <http://www.skatteetaten.no/no/Radgiver/Rettskilder/Handboker/Handbok-i-folkeregistrering/>

- Instruks om krav til dokumentasjon for å kunne registrere rettslige og faktiske forhold som finner sted i utlandet, fastsatt av Skattedirektoratet 12. desember 2007 gitt med hjemmel i folkeregisterforskriften § 1-2 litra b. Endret 21. april 2009, 27. april 2010 og 1. februar 2011.
- Brev fra Skatt nord, Personregisteret: Nye retningslinjer vedrørende ID-kontroll og verifisering av legitimasjonsdokumenter ved tildeling av D-nummer.

I folkeregisterloven og folkeregisterforskriften er det flere relevante §. Vi nevner her §§ 2-2, 2-3 og 2-4 som gjelder fødselsnummer og krav til dokumentasjon, jfr. også § 4-2 i folkeregisterforskriften som regulerer kravene til bostedsregistrering. Kapittel 3 i folkeregisterforskriften omhandler § 2-7 regulerer kravene til dokumentasjon ved tildeling av D-nummer.

Håndbok i folkeregistrering er en intern håndbok ment for skatteetatens ansatte. Når det gjelder identitetsvurderinger, er det særlig kapittel 4 (om innflytting) og 30 (om identitet og endring av fødselsdato), som er av interesse. Håndboken er hva gjelder regelverk à jour pr. 1. januar 2011.

Det er videre en del rundskriv med relevans for identitetsvurderinger. I denne studien av «Norske etaters og virksomheters arbeid med identitetsproblematikk og identitetsvurderinger», er det særlig interessant hvordan utlendingers identitet blir vurdert og hvilke dokumenter som kreves. Rundskriv nr. 2, 2012 gir en redegjørelse for godkjente identitetsdokumenter for asylsøkere og overføringsflyktninger. Det fremgår her at asylsøkere kan legitimere seg med følgende godkjente identitetsdokumenter:

- pass
- reisebevis for flyktninger (kun med angivelse av fødselsdato)
- utlendingspass (kun med angivelse av fødselsdato)
- gyldig asylsøkerbevis (der det på kortets bakside er krysset av i rubrikken for at personalia er bekreftet med gyldig pass)
- Schengen-oppholdskort

Rundskrivet redegjør videre for legitimasjonsdokumenter for overføringsflyktninger. Vi går ikke nærmere inn på hvilke dokumenter som er godkjente for overføringsflyktninger.

Rundskriv nr. 4, 2011 gir regler om krav til dokumentasjon for registrering av forhold som har funnet sted i utlandet. Rundskrivet gjelder en endring i instruks 12. desember 2007 om krav til dokumentasjon for registrering av forhold som er funnet sted i utlandet. I instruksen fra 2007 er det oppregnet land hvorfra attester etc. i utgangspunktet ikke har noen bevisverdi, såkalte gruppe 2-land. Endringen i 2011 gjaldt Saudi Arabia og Jemen som etter endringen nå er med på listen over gruppe 2-land.

Når det gjelder D-nummertildeling reguleres dette bl.a. av Rundskriv nr. 1, 2011, D-nummertildeling – nye regler for merking av id-kontroll og arkivering. I «Brev fra Skatt nord, Personregisteret» gis det en redegjørelse for krav til legitimasjonsdokumenter og identitetskontroll.

Skatteetaten krever at en utlending møter personlig på skattekontoret for identitets- og legitimasjonskontroll i forbindelse med utstedelse av skattekort og rekvirering av d-nummer. Hvilke dokumenter som er godkjent som legitimasjon følger av folkeregisterforskriften § 2-7.

Det fremgår av «Saksbehandlingsrutine ved melding om innflytting og søknad om skattekort» at skattekontorene skal kontrollere identiteten. Skattekontoret skal ta kopi av gyldig pass/nasjonalt ID-kort og attestere og stemple kopien. Nordiske borgere kan også være legitimert med førerkort og utskrift/attest fra landets folkeregister hvor statsborgerskap fremkommer. Asylsøkere med midlertidig arbeidstillatelse må fremlegge asylsøkerbevis hvor statsborgerskap fremkommer.

Identitetskontrollen i praksis ved melding om innflytting og søknad om skattekort: "Saksbehandlingsrutine ved melding om innflytting og søknad om skattekort"

Det er altså mange regler for hvordan identitetsarbeidet skal håndteres innen Skatteetaten, og fra sentralt hold har det blant annet blitt utviklet en "Saksbehandlingsrutine ved melding om innflytting og søknad om skattekort" (versjon nr.3 2012). Denne fungerer som veiledning til de som arbeider i første- og andrelinjetjenesten. Her oppsummeres hvilke lover som gjelder på feltet, samt hvor en kan finne mer og oppdatert informasjon om de enkelte sakene. Rutinedokumentet spesifiserer *hvilke rutiner og kontroller* som skal følges, samt hvordan en håndterer ulike situasjoners utfall.

Saksbehandlingsrutinen er utviklet sentralt i Skattedirektoratets rettsavdeling. Rettsavdelingen har også utgitt flere rundskriv.

6.4 Kompetanse

Ved omorganiseringen av Skatteetatens identitetsarbeid, ble ansatte ved de 41 kontorene sendt på kurs. Opplæringen gikk over to dager der en dokumentekspert (som til vanlig arbeider på SUA) hadde den ene dagen, mens to ansatte fra SUA delte sine erfaringer den andre dagen. I tillegg var det noen fra Skattedirektoratet til stede som fortalte om nye regler på feltet.

Evaluators inntrykk er at dette generelt opplevdes som et greit opplæringskurs, men at det for mange gikk for lang tid fra kurset ble gjennomført til den nye organiseringen trådte i kraft (4 måneder). Dette forklares med at man ønsket med noen flere kontorer enn først tiltenk, og at det derfor måtte settes av tid til å gjennomføre opplæring også med disse kontorene.

Utover dette todagerskurset mottar de som arbeider ved de 41 kontorene ingen særskilt opplæring i identitetsvurdering og dokumentkontroll, og det stilles heller ingen spesifikke krav knyttet til identitetskompetanse ovenfor nyansatte. Det har blitt utnevnt en superbruker ved hvert kontor som har hovedansvaret for at kontoret holder seg oppdatert på rutiner og arbeidsform, samt som har ansvaret for å rapportere inn tall fra de enkelte kontorene. Denne superbrukeren har imidlertid ikke fått noe mer opplæring enn de øvrige ansatte ved kontoret.

Skattekontorene har fått utstyr (en Keesing-maskin) til den tekniske kontrollen. Det oppfattes imidlertid som nytt og utfordrende for flere at man skal gjennomføre en taktisk vurdering av søkerne. De som arbeider på SUA har lang erfaring fra dette og vet hva en skal se etter. Noe av denne kunnskapen ble forsøkt overført på kurset, samtidig er det konsensus rundt at dette er noe en trenger erfaring for å bli god med.

Fordi den taktiske biten krever erfaring, kan det sies at kontorenes ulike størrelse vil påvirke deres læringsmulighet og trolig også deres læringsevne. Det vil være ulikt hva slags kompetanse de ulike kontorene opplever at de evner å bygge opp. På de kontorene der det er stor pågang av søkere, vil en raskere ha anledning til å gjøre seg erfaringer med hva en bør se etter, mens det er sannsynlig at dette vil ta lengre tid ved de mindre kontorene. Hvilke tegn bør en se etter? Hvordan oppfatte at noe ved søkeren ikke stemmer? Hvordan kjenne igjen forfalskede

dokumenter? Hvilke oppfølgingsspørsmål kan være lure og stille dersom man fatter mistanke?

En ting som trekkes frem som spesielt vanskelig er å vurdere er dokumenter utover passene⁵².

Det er mange ulike henvendelser som kommer, og mange papirer jeg ikke kjenner så godt til og som vi ikke vet om kan være forfalsket. Vi bekrefter bare rett kopi. Disse andre dokumentene vet vi ikke så mye om, har ikke vært fokus på andre dokumenter enn pass.

Kilde: intervju Skatteetaten

Det etterlyses større kompetanse på ulike dokumenter på kontorene, og det fremstår som et savn blant enkelte at man ikke har noen som arbeider i andrelinje "under samme tak".

Det er naturlig at det vil ta tid å bygge opp kompetanse etter den nylig gjennomførte omorganiseringen. Det er samtidig flere som trekker frem at man dessverre har mistet flere av de fremste på feltet gjennom prosessen og at det vil ta tid å bygge opp ønsket kompetanse.

6.5 Samarbeid

Innen identitetsfeltet er det UDI Skatteetaten samhandler nærmest med. Det er kun UDI som kan fastsette identiteter, og slik kun UDI som kan gjennomføre identitetsendringer dersom noen ber om dette. Samtidig er det Skatteetatens ansvar å gjennomføre navne- eller fødselsdatoendringer om det søkes om dette.

6.5.1 Når er en endring av registrerte opplysninger en identitetsendring?

I rundskriv RS 2012-009 (Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven), er endring av registrerte identitetsopplysninger regulert i del 10.

Kompetansen til å endre registrerte identitetsopplysninger avhenger av om utlendingen har fått *tillatelse* eller ikke. De instanser som kan ha kompetansen til å endre identitetsopplysninger er: Politiet, UDI og folkeregisteret (DSF).

⁵² Se delen om regelverk for hvilke typer dokumenter som er godkjente legitimasjonsdokumenter ved innmelding, søknad om skattekort og D-nummertildeling ved Skattekontorene

Tabell 2: Kompetansen til å beslutte registrering av opplysninger

Myndighet til å endre	Politiet	UDI	Folke- register (DFS)
Sak			
A) Politiet som førstelinje har saken til behandling	X		
B) UDI har fått saken oversendt fra politiet		X	
C) Vedkommende er registrert bopått i folkeregisteret			X*
Kilde: Oxford Research AS			

Fram til vedkommende har fått tildelt fødselsnummer, er det *utlendingsmyndighetene* som foretar endringer i registrerte identitetsopplysninger.

I sak A) er det som førstelinje som har saken til behandling. Da er det politiet som kan foreta endringene. Har politiet oversendt saken til UDI, er det UDI som har slik kompetanse, se sak B) i tabellen.

Et viktig skjæringspunkt for kompetansefordelingen, er om man har fått tildelt fødselsnummer i Det sentrale folkeregister (DSF). Etter registrering i folkeregisteret (sak C)) er det bare er folkeregistermyndigheten (skattekantorene) som har kompetanse til å endre navn, fødselsdato, statsborgerskap og andre opplysninger som er registrert i folkeregisteret, jfr. RS 2012-009 punkt 10.1.

Men det er en viktig presisering og begrensning i kompetansen ved at skattekantorene ved såkalte *reelle identitetsendringer*, må forelegge saken for UDI. Dersom skattekantoret vurderer det slik at endringen av navn, fødselsdato eller annet reelt sett innebærer en identitetsendring, skal de sende saken over til UDI for vurdering. I disse tilfellene skal UDI fatte en formell beslutning om at det skal foretas en identitetsendring eller ikke. Dersom UDI godtar identitetsendringen, skal Sentralkantoret for folkeregistrering i Skattedirektoratet ha et eget brev om dette. Kompetansebegrensningen og UDIs rett til å vurdere identitetsendringen og fatte en formell beslutning, fremgår av RS 2012-009 punkt 10.1:

«Selv om det er skattekantorene som har kompetansen til å foreta endring av folkeregistrerte identitetsopplysninger etter at det er gitt tillatelse, skal skattekantorene likevel ikke foreta endring i navn, fødselsdato eller statsborgerskap dersom endringen

reelt sett dreier seg om en identitetsendring uten å forelegge saken for UDI. Det er bare UDI som kan ta stilling til en identitetsendring. «

Utfordrende grenseoppgang før nye regler i RS 2012-009 ble vedtatt

I evalueringen finner vi i intervjuer med Skatteetaten (folkeregisteret), at det i alle fall *før* revideringen av id-rundskrivet (RS 2012 009), kunne være vanskelig å vurdere hvorvidt en forespørsel om endring av for eksempel navn eller fødselsdato reelt sett er en identitetsendring eller ikke. Det fremstår videre gjennom denne evalueringen som at Skatteetaten og UDI har (i alle fall hatt noe⁵³) noe ulike forståelser for hva som inngår i begrepet *reell identitetsendring*. En del av utfordringene som ble løftet frem av informant i skatteetaten, er nærmere beskrevet i et brev fra Skatteetaten av 07.10.2011 «begrepet identitetsendring»⁵⁴. Hovedproblemet var ifølge Skatteetaten at det må skilles mellom retting/endring og identitetsendring. Bakgrunnen var at Skatteetaten erfarte at navneendringene juridisk sett framsto som rettinger og ikke som reelle identitetsendringer.

En informant utdypet forskjellene i forståelsen av identitetsendring:

Utfordringen for oss er begrepet identitetsendring, UDI og skatteetaten definerer dette ulikt. Dette er problematisk. Vi har et lovverk, folkeregisterloven, som sier noe om hvordan en skal gå frem ved ulike saker som ved navneendring, fødselsdatoendring etc. UDI mener alle endringer er en identitetsendring, som følger et annet lovverk. Dette er ikke vi enige i, og her har vi et problem. Vi får inn saker, nesten alltid knyttet til asylsøkere. UDI kan ha sendt brev om at alt er ok, også ser vi at de ikke har fulgt den praksis og regelverk som vi har, noe som medfører at vi må gå tilbake på vedtak. Vi håper dette blir løst i det nye id-rundskrivet.

Kilde: Intervju skatteetaten

Fordi det er knyttet ulike regelverk til de ulike endringer, blir dette en utfordring for de som arbeider med det. Grenseflatene mellom UDI og Skatteetaten overlapper derfor noe i denne type saker. Dette får den konsekvens at enkelte saker behandles ulikt. Konsekvensene kan mer praktisk bety at en søker som først har fått innvilget sin søknad, får kontrast fra den andre etaten fordi de mener søknadene er innvilget på feil grunnlag.

⁵³ Intervju før RS 2012-009.

⁵⁴ Brev fra Skattedirektoratet 07.10.2011 til Utlendingsdirektoratet, «Begrepet identitetsendring»

Dette oppleves som utfordrende for de som arbeider med det, og grenseoppgangene bør derfor tydeliggjøres på dette området. Det påpekes at det både går utover søkerne at sakene deres kan ta lang tid, men også at dette kan bli et potensielt problem ved at feilbehandlede saker ikke fanges opp, eller ikke rettes opp.

6.5.2 Samarbeid mellom Skatteetaten og UDI

En annen samarbeidsrelasjon mot UDI er at enkelte av dem som arbeider i Skatteetaten har tilgang på DUF, spesielt gjelder dette enkelte ansatte i Folkeregisteret. Samtidig har UDI tilgang til Skatteetatens opplysninger.

Skatteetaten samarbeider også med UDI i enkelte prosjekter. For eksempel er det samarbeid mellom de to etatene og IMDi om enslige mindreårige asylsøkere og overføringsflyktninger.

Sammenliknet med de øvrige etatene fremstår det som at det er lite formalisert samarbeid som strekker seg gjennom hele Skatteetaten.

6.5.3 Falsk identitet meldes til politiet

Det er det lokale **politiet** som kontaktes om en falsk identitet avsløres på et skattekontor. Utover dette

fremstår det som at samhandlingen er svak på et mer strategisk nivå. Det poengteres at det kan være vanskelig å se ektheten i flere av papirene som utstedes fra politiet (enkelte av dokumentene fremstår som enkle å forfalske). I tillegg har enkelte av informantene opplevd at politiet har utstedt dokumenter som egentlig faller utenfor deres myndighetsområde. Det oppsummeres som at politiet ikke fremstår som generelt å ha spesielt god forståelse for arbeidet som foregår på identitetsfeltet, spesielt ikke om de utfordringene Skatteetaten står ovenfor.

6.5.4 Skatteetatens samarbeid med andre etater og virksomheter

Skatteetaten har også enkelte felles prosjekter med NAV, for eksempel tilknyttet Romfolket. Dette er prosjekter som foregår på et strategisk nivå i etatene, og ikke noe som har daglig innvirkning på skattekontorene.

Blant de ansatte i Skatteetaten fremkommer det en opplevelse av at for mange etater rekvirerer D-nummer, og at kravet til legitimering, og kompetansen om identitetsutfordringene varierer stort. Det understrekes at det trolig "glipper mye mer enn det burde" både hos NAV og ved Brønnøysundregisteret.

Skatteetaten oppgir at de generelt har lite samhandling mot finansnæringen.

Kapittel 7. Kartlegging NAV

7.1 Arbeids- og velferdsetaten/NAV

Arbeids- og velferdsetaten ble etablert 1. juli 2006

- 457 NAV-kontorer etablert i alle kommuner og mange bydelar
- Mer enn 100 forvaltningskontorer og spesialenheter
- 2,8 millioner brukere på landsbasis
- Forvalter ca. 330 milliarder kroner (2011) eller 10 000 kroner i sekundet

7.2 Problemet

I hvilke situasjoner oppstår identitetsspørsmålet?

D-nummerrekvirering

Alle personer som har fremlagt krav om ytelser, eller som mottar oppfølging, må identifisere seg med fødselsnummer eller D-nummer. Slik identifisering gjelder også for bipersoner (barn og ektefelle) der det har betydning for saken. For personer som faller inn under NAVs ordninger, men som ikke har fødselsnummer eller D-nummer fra tidligere, vil NAV rekvirere D-nummer fra Skatteetaten på bakgrunn av godkjente ID-papirer. Se nærmere beskrevet i avsnittet under.

Identifisering ved krav om ytelse

Riktig identitet er en forutsetning for at det gis rett ytelse til rett person. Folkeregisteret har ansvaret for registrering av riktig identitet i Norge, og Arbeids- og velferdsetaten legger disse opplysningene til grunn. Det er derfor viktig at Folkeregisteret er à jour, og at det ikke registreres fiktive personer.

Det er avdekket en del tilfeller hvor en person oppnår utbetaling av ytelser ved at vedkommende utgir seg for å være en annen. Eksempelvis kan en syk person møte hos legen, mens en annen frisk person krever ytelsen. Det er også kjente tilfeller der graviditet på tilsvarende måte kan gi opphav til for eksempel flere engangsstønader ved fødsel. Det arbeides for å endre bestemmelser i folketrygdloven slik at NAV skal kunne kreve at leger kontrollerer identi-

teten til pasienter før de sender uttalelse til NAV. Tilsvarende vil plikten til å møte personlig for legitimering hos NAV presiseres i nye lovforslag⁵⁵.

7.2.1 ID-saker i NAV

En ID-sak i NAV kjennetegnes ofte av å være en sak der noen bruker falske/fiktive identiteter for å sette frem krav om eller motta en ytelse. Eksempler på identitetssaker i NAV kan være at en person⁵⁶:

- fremsetter krav om stønad etter å ha opprettet fiktive identiteter i Folkeregisteret med forfalsket eller uriktig dokumentasjon
- fremsetter krav om stønader ved å utgi seg for å være en annen person
- fremsetter krav om stønad ved sykdom, ved å la en syk person møte for seg hos legen for å få nødvendig legeerklæring
- fremsetter krav om stønad ved svangerskap og fødsel ved å la en gravid kvinne, med flere falske/fiktive identiteter møte opp hos forskjellige leger og/eller helsestasjoner, for å få nødvendig attest på graviditet og dermed kunne oppnå stønad på flere identiteter
- overtar stønad fra død person i dennes navn uten at NAV er kjent med at vedkommende er død

7.3 Organisering

NAV Kontroll er den enheten i NAV som har ansvaret for å forebygge, avdekke, utrede og anmelde trygdesvindel. Siden våren 2010 er saker som gjelder ID-problematikk samlet i en egen ID-gruppe i NAV Kontroll øst. Gruppen samarbeider med Skatteetaten om sletting av falske identiteter i Folkeregisteret.

⁵⁵ Se lovendringssak til behandling i AD: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/hoering---tiltak-for-a-forebygge-og-avdek/hoeringsnotat.html?id=654453>

⁵⁶ Kilde: NAV - kontroll

7.4 Regelverk

7.4.1 D-nummerrekvirering: Gjeldende rett og praksis i NAV

Det følger av forskrift om folkeregistrering fastsatt av skattedirektoratet 9. november 2007, § 2-6 bokstav g, at D-nummer kan tildeles til personer som er omfattet av ordning som forvaltes av Arbeids- og velferdsetaten, eller personer som har rettigheter avledet fra en slik person.

Videre følger det av forskriften § 2-7 at det er den registreringsenheten som har behov for D-nummer som kan rekvirere D-nummer for ovenfor nevnte persongruppe.

På denne bakgrunn rekvirerer NAV D-nummer for følgende grupper:

- Personer som har rett til dagpenger fra sitt hjemland i inntil tre måneder mens de søker arbeid i Norge
- Arbeidssøkende EØS-borgere har oppholdsrett i Norge i inntil seks måneder, og har rett til å registrere seg som arbeidssøkere hos NAV
- Asylsøkere som har fått midlertidig arbeidstillatelse (rett til å ta arbeid)
- Ektefelle og barn som bor i utlandet og som mottar ytelser fra folketrygden etter EØS-reglene om trygd

Det er NAV lokalt og NAV forvaltning som rekvirer D-nummer for ovennevnte personer dersom de ikke har fått tildelt fødselsnummer eller D-nummer fra før. NAV skal derfor foreta et søk i registeret før rekvisisjon av D-nummer sendes.

Videre rekvirerer NAV *Internasjonalt* for følgende grupper:

- Utsendte arbeidstakere fra andre land, det vil si personer som skal være unntatt medlemskap i folketrygden når de arbeider i Norge. Felles for disse er at de skal ha en blankett utstedt av trygdemyndighetene i hjemlandet med nasjonalt identifiseringsnummer
- Ektefelle og barn som bor i utlandet som mottar ytelser fra folketrygden etter EØS-reglene om trygd
- Bidragspliktige som bor i utlandet

- Utenlandske transportarbeidere som er medlemmer i norsk trygd i henhold til EØS-reglene om trygd

Særlig om rekvirering av D-nummer i NAV Aa-registeret

For å registrere utenlandske statsborgere bosatt utenfor Norge som arbeider på norske skip har NAV Aa-registeret muligheten til å rekvirere D-nummer. Dette skjer på bakgrunn av opplysninger mottatt på maritim meldeblankett. Kopi av pass eller sjøfartsbok kreves.

NAV Aa-registeret informerer arbeidsgiver om D-nummeret når dette er tildelt.

Rutiner for innhenting av D-nummer i NAV

NAV bruker en egen blankett (NAV 21-04.00) til rekvirering av D-nummer. Blanketten er utarbeidet i henhold til de krav som fremgår av forskriften § 2-7 andre ledd. Det vil si at minimum krav til legitimasjonen er:

- Bilde
- Fullt navn
- Fødselsdato
- Kjønn
- Statsborgerskap

Dette innebærer at NAV som hovedregel krever at kopi av gyldig pass eller nasjonalt ID-kort skal vedlegges. For utenlandske arbeidstakere som skal være unntatt norsk trygdelovgivning mens de arbeider i Norge, skal det fremvises en blankett utstedt av trygdemyndighetene i hjemlandet med nasjonalt identifiseringsnummer. Dette ansees som identifikasjon god nok, da det legges til grunn at de er identifisert i hjemlandet/utsenderlandet.

Personer som ikke har blankett fra hjemlandet og som søker om unntak i norsk trygd skal sende kopi av pass med originalt stempel; "Rett kopi". Dette er en svært liten gruppe, da de fleste av disse allerede har fått enten D-nummer eller fødselsnummer.

Unntak for nordiske borgere:

For nordiske borgere er det tilstrekkelig med følgende legitimasjon:

- Gyldig førerkort og gyldig personbevis

- Personutskrift/utdrag fra befolkningsdatasystemet/attestasjon fra folkeregisteret i hjemlandet som skal være signert og stemplet.

NAV er unntatt kravet om å sende kopi av legitimasjon når Arbeids- og velferdsetaten bekrefter på rekvisisjonen at legitimasjonsdokumentet som nevnt i første avsnitt ikke er tilgjengelig for personen, jf. forskriften § 2-7 femte ledd.

Dette kan for eksempel dreie seg om bipersoner som oppholder seg i land hvor det ikke er enkelt å få legitimasjonsdokumenter som tilfredsstillende de nevnte kravene. Det kan også gjelde personer som oppholder seg her i landet, men som ikke har rett til fødselsnummer fordi sakene deres ikke er ferdigbehandlet av utlendings- og innvandringsmyndighetene. Slike personer vil som oftest ikke ha dokumenter som tilfredsstillende kravene til legitimasjonsdokument.⁵⁷

Når rekvisisjonen gjelder en asylsøker, kreves det likevel bekreftet kopi av registreringsbevis for asylsøkere, jfr. § 2-7 femte ledd siste setning. NAV vedlegger da asylsøkerbevis. I tillegg er det krav om adresse i hjemlandet og om oppholds-/kontaktadresse i Norge. Fullstendig utfylt skjema i to eksemplarer med vedlagt bekreftet kopi av legitimasjonen sendes til Personregisteret i Skatt Nord.

Opplysninger om når D-nummer er tildelt

Personregisteret returnerer ikke rekvisisjonen ved innvilgelse av D-nummer. Den enkelte saksbehandler/rekvirenten skal følge med på en rapport (Ajourholdsliste fra Folkeregisteret), hvor personer som har fått tildelt D-nummer, kommer opp automatisk.

Arkivering av blankettene

Når brukeren har fått tildelt D-nummer skal den enkelte rekvirenten journalføre blanketten i NAV sine systemer. Da det finnes et misbrukspotensial for denne blanketten, har NAV en rutine på at blanketten ikke skal bli tatt ut av NAV-kontoret.

7.4.2 Identifisering ved tjenesteyting

Det finnes pr. i dag ingen sentrale policyer/retningslinjer knyttet til identitetsvurdering ved tjenesteyting i NAV-kontor. Der det er krav til identifisering ved personlig oppmøte er dette innbakt i de spesifikke *fagrutinene*. For eksempel skal mottakere

av Supplerende Stønad møte personlig på NAV-kontoret hver 3 mnd. for å dokumentere at de oppholder seg i Norge. Alle som skal ha oppfølging av NAV-kontoret må fremvise legitimasjon.

Undersøkelse av praksis viser at det spørres om legitimasjon ved personlig oppmøte i NAV-kontoret. Her vil nok praksis variere, mange NAV-kontorer er små der medarbeider «kjenner hele bygda».

Ved bruk av selvbetjeningsløsninger skjer identifiseringen ved hjelp av ID-porten.

Ved *krav om ytelse* kontrolleres alltid identiteten mot Det sentrale Folkeregister (DSF). Det gjøres også oppslag i andre register som for eksempel pensjonsopptjeningsregisteret og Aa-registeret. I tillegg finnes det ulike krav til dokumentasjon av oppholdstiltalser, registreringsbevis, legeerklæringer, inntekt, mm, som skal dokumentere at vilkår for ytelse er oppfylt. Disse vil *indirekte bekrefte identiteten* til brukeren.

7.4.3 Om utveksling av trygdeopplysninger innen EØS

Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI)

De europeiske trygdekoordineringsreglene⁵⁸ er inkorporert i norsk lovgivning ved forskrift av 30. juni 2006 nr. 731. Utveksling av trygdemeldinger mellom EU/EØS-land skjer i dag primært ved bruk av papirbaserte E-blanketter, og på elektronisk format etter avtale mellom enkelte medlemsland.

Den nye rådsforordningen⁵⁹ inneholder endringer i EØS-regelverket, i tillegg til en overgang fra papirbasert til elektronisk utveksling av trygdeopplysninger. Norge må som et EØS-land forholde seg til denne forordningen. Norge tiltrådte den nye forordningen juni 2012. På sikt vil all kommunikasjon skje elektronisk. Foreløpig skjer den i hovedsak via papir.

Forordningen legger til grunn at hvert enkelt avsenderland har ansvaret for identifisering og kvaliteten på personopplysningene. Mottakerlandet skal i utgangspunktet stole på trygdemyndigheter i avsenderlandet.

Den nye forordningen innebærer en økt utveksling av personopplysninger mellom landene, som NAV vil

⁵⁸ Rådsforordningene 1408/71 og 574/72

⁵⁹ Rådsforordningene 1408/71 og 574/72 vil bli erstattet av ny forordning 883/2004 med tilhørende gjennomføringsforordning 987/2009

⁵⁷ Dette vil være mest relevant for asylsøkere.

registrere i sine systemer. Nye opplesinger som er relevant for identifisering:

- Utenlandsk ID nummer
- Nasjonalt ID nummer
- Trygdenummer
- Kundennummer og Institusjonsnummer
- Mors og fars navn og fødested

Disse opplesingene gir NAV et bedre grunnlag for sikker identifisering. NAV vil også automatisk identifisere eksisterende personer på grunnlag av tidligere lagrede opplysninger. Dette vil hindre rekvisering av D-nummer til eksisterende personer i registeret (dubletter).

Forordningen antas å ville føre til økt rekvisering av D-nummer fra NAV. Den nye forordningen krever at NAV må ta stilling til lovvalg (trygdemedlemskap) tidligere enn i dag. Dette medfører at NAV vil rekvisere D-nummer for flere som i dag får rekvisert D-nummer av Skatteetaten og bankene. Arbeidet med å identifisere og rekviserer er lagt til en sentralisert enhet, NAV Internasjonal, som er spesialisert for identifisering og rekvisering av D-nummer.

7.5 Kompetanse

NAV Kontroll har utviklet en liten veileder for å avverge falske identiteter.

Utover krav om legitimasjon der dette er relevant finnes det ikke en egen sentrale rutine knyttet til selve kontrollen av ID-papirene. Det er ingen etablerte støttesystemer eller utstyr for å avdekke falske ID-papirer.

Utstyr for å verifisere ektheten av ID-papirer er vært demonstrert for nøkkelpersoner i NAV, men det er enda ikke vært tatt noen endelig vurdering av innføring av dette. Utfordringen er at det er NAV kontorer i alle norske kommuner og bydeler, samtidig skjer mange av NAVs rekviseringer av D-nummer uten at personen er til stede og basert på kopi av pass. Utstyret er ikke mulig å bruke til kopi av pass.

Ved identifisering av personer som oppholder seg i utlandet vil NAV få bekreftet identitet ved å kontakte trygdemyndigheter i andre land. I tilfeller der det ikke er etablerte trygdeavtaler med landet der personen er bosatt, kreves det at en norsk utenriksstasjon kan bekrefte identiteten.

Ved mistanke om falsk identitet skal dette varsles av første-linja til NAV Kontroll.

7.6 Samarbeid

Følgende strategier og planer om utviklingsarbeid oppgir NAV å ha tilknyttet identitetsproblematikken:

- NAV følger det som skjer i Skatteetaten med interesse
- NAV deltar med innspill i programmet for modernisering av Folkeregisteret
- NAV har deltatt med innspill i interdepartemental arbeidsgruppe (FIN, AD JD), ikke ferdig behandlet av FIN
- Det pågår et samarbeid med UDI for få etablert elektronisk meldingsutveksling mellom NAV og UDI
- Interne rutiner og policyer om D-nummer er til vurdering internt sommer/høst 2012
- Interne rutiner og policyer for identifisering ved oppfølging av NAV-kontoret er under oppfølging

7.7 NAV -kontroll

7.7.1 Problemet

NAV Kontroll er en enhet i NAV med ansvar for å forebygge, avdekke, utrede og anmelde trygdesvin-del.

Kontrollperspektiv

NAV-Kontroll's rolle i forhold til identitetsvurderinger er *etterkontroll* av saker med mistenkelig/mulig trygdemisbruk. I NAV Kontroll er behandling av denne type saker sentralisert til en landsdekkende gruppe i NAV Kontroll øst (ID-gruppen). Den har for tiden fire medarbeidere.

Sakstilfang

Det er i hovedsak fire måter NAV kontroll får saker inn på:

- Fra andre NAV-enheter, primært førstelinje og forvaltning i NAV

- Målrettede kontroller initiert av NAV Kontroll på grunnlag av risikovurderinger, eller avdekket gjennom utredning i andre saker
- Meldinger/tips fra andre etater, slik som skatt-, toll- og utlendingsmyndighetene
- Tips fra publikum

NAV kontroll opplyser at det for tiden ikke er særlig stor inngang på tips relatert til falske/fiktive identiteter.

Metoder

Metodebruk og tilnæringsmåter ved NAV i identitetsvurderinger vil avhenge av type sak, hvilke opplysninger som foreligger, og av en vurdering av/etterprøving av ektheten i aktuelle dokumenter/opplysninger.

NAV kontroll sjekker interne *registre* samt innhenter nødvendige eksterne opplysninger og kontrollerer aktuelle dokumenter opp mot de opplysningene som ble lagt til grunn når stønaden ble tilstått.

De fleste saker om identitet har hittil vært tilknyttet Rom-folket. I Rom-sakene ble flere ulike metoder og kilder brukt for å kontrollere opplysninger og identitet, alt fra journaler fra lege/sykehus til pass/visa/sertifikater og frivillig DNA-test.

7.7.2 Kompetanse

Kompetanse i NAV- kontroll

ID-gruppen har medarbeidere med variert bakgrunn. Det har ikke vært noen spesifikk opplæring i identitetsvurderinger og kontroll av identitet. Medarbeiderne har tilegnet seg kompetanse gjennom arbeid på området over tid, deltagelse på seminar knyttet til problematikken mv. NAV kontroll har nå under uttesting tekniske hjelpemidler for dokumentkontroll.

Opplæring overfor førstelinjen i NAV

NAV kontroll har utviklet en veileder for NAV-medarbeiderne. Dette for å øke bevisstheten om problemstillingene og for i størst mulig grad å kunne avverge at personer med falsk identitet får rettigheter etter folketrygdloven. Veilederen er tilgjengelig på NAVs intranett.

7.7.3 Samarbeid

Sak til sak samarbeid

NAV Kontroll samarbeider med flere ulike etater avhengig av saken. I kontrollsammenheng har NAV Kontroll hjemmel til å innhente nødvendige opplysninger fra andre offentlige virksomheter⁶⁰. Formålet med innhenting av opplysninger er å kunne verifisere om opplysningene som er lagt til grunn for tilståelse av stønad(er) er korrekte.

Systematisert samarbeid

NAV Kontroll har god dialog og samarbeid med skatt/Folkeregister i denne type saker. Når Skatteetaten foretar sletting av falsk/fiktiv identitet i Folkeregisteret, varsles samtidig NAV, som følger opp meldingene med korrigering av stønadsforhold, tilbakekreving av for meget utbetalt ytelse samt vurderer om forholdet skal anmeldes.

Samarbeid med førstelinjen i NAV

Ved mistanke om falsk/fiktiv identitet skal førstelinjen varsle NAV Kontroll som behandler saken videre.

⁶⁰ Se folketrygdloven §§ 21-4 og 21-4 a. <http://www.lovdata.no/all/tl-19970228-019-052.html#21-1>

Kapittel 8. Kartlegging Finansnæringen

8.1 Finansnæringen

8.1.1 Problemet

Problemet er en kombinasjon av:

- Pålagt identitetskontroll i praksis, jfr. hvitvaskingslovgivningen
- Bankkortet er i stor grad godkjent ID-legitimasjon
- Mangler systemer og en helhetlig identitetsforvaltning
- Det er for liten samhandling eller bistand til private aktører

Pålagt identitetskontroll – hvitvaskingslovgivningen

Pliktig kundekontroll

Næringen plikter iht. til hvitvaskingsloven §§ 6 og 7 å sikre at de kjenner rett identitet ved bistand med transaksjoner eller ved opprettelse av kundeforhold hos den enkelte bank⁶¹.

Mange ulike identifikasjonsdokumenter

Undersøkelsen viser at finansnæringen er nødt til å forholde seg til en rekke ulike legitimasjonsdokumenter fra tredjelandsborgere, og fra EU/EØS-området, med opphold eller tilknytning til Norge. Det er derfor knyttet store utfordringer til en reell verifisering/ekthetskontroll.

Utfordringer knyttet til identitet som oppstår i bankene omhandler bl.a. de situasjoner der mennesker med tvilsomme, mangelfulle, falske eller manglende ID-dokumenter møter opp i bankfilialene for å åpne konto og/eller tilegne seg bankkort med bilde.

Bankene opplever det selv som en stor utfordring at bankkort med bilde i stor grad blir brukt som identitetsdokument, samtidig som bankene har utfordringer med å verifisere/utføre ekthetskontroll av legitimasjonsdokumenter. Dokumentasjonskravet

som stilles for å motta bankkort med bilde oppleves som en motsetning mot det politiske ønske om at alle i landet skal ha bankkonto og tilhørende bankkort.

8.2 Organisering

Næringen - Metoder og strategi

Innen finansnæringen, og spesielt i de større bankene samt i FNO (Finansnæringens Fellesorganisasjon), er det enkelte som arbeider aktivt med identitetsproblematikken. Disse arbeider hovedsakelig på et strategisk nivå bl.a. med utviklingen av systemer i egen bank, med å holde seg oppdatert med nye lover, regler og trender på feltet, samt med opplæring av andre i bedriften. FNO driver også opplæring⁶².

Førstelinjen - bankkontorene

Det er allikevel ikke disse personene som i hovedsak har ansvaret for å vurdere identitetsspørsmål i bankene. I bankene er det alle de som sitter i skrankene, *i bankenes førstelinjetjeneste*, som har det faktiske hovedansvaret for å vurdere identiteten i enkelttilfellene.

Innen finansnæringen er det derfor et stort antall aktører som samlet sett har ansvar for identitetsproblematikken; FNO, avdelinger eller ansatte med et spesielt ansvar, samt alle medarbeidere i bank som møter kunder. Tabellen nedenfor oppsummerer de ulike aktørene og rollene de har relatert til identitetsproblematikken i finansnæringen.

Tabell 3: Aktører og roller

Aktører	Nivå	Roller og oppgaver
FNO og Bankene sentralt	Næringen	Metoder, regelverk og opplæring. Strategier. Bevisstgjøring rundt ID-problematikk
Ledelse i de enkelte banker og	Bank	Implementering av rutiner, oppfølging og kvalitetskontroll
Bankansatte - førstelinjen	Førstelinjen i bankene	Faktisk legitimasjonskontroll ved

⁶¹ Se lov om hvitvasking: LOV 2009-03-06 nr. 11: Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven)
<http://www.lovdata.no/all/hl-20090306-011.html>

		opprettelse av kundeforhold og transaksjoner
Kilde: Oxford Research AS		

8.3 Regelverk

Identitetsspørsmål blir spesielt aktuelle innen finans fordi næringen er underlagt hvitvaskingsloven som setter krav til verifisering av de som ønsker å opprette *kundeforhold* i bankene, og spesielt de som ønsker å tilegne seg bankkort med bilde.

Lov, forskrift og rundskriv

Identitetskontroll er regulert i bl.a. *hvitvaskingsloven* og *forskrift om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv.* Det er videre utarbeidet et rundskriv fra Finanstilsynet: Rundskriv 8/2009. *Veiledning til ny lov og forskrift med tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering*⁶³

Hvitvaskingsloven gjennomfører internasjonale forpliktelser Norge er bundet av. Bakgrunnen for den nye loven er et pålegg fra EU og internasjonale anbefalinger fra bl.a. FATF⁶⁴.

Kundekontroll

Næringen plikter i henhold til hvitvaskingsloven §§ 6 og 7 å sikre at de kjenner *rett identitet* ved bistand med transaksjoner eller ved opprettelse av kundeforhold hos den enkelte bank⁶⁵. Ved etablering av kundeforhold skal rapporteringspliktige kreve *gyldig legitimasjon* av kunden. Dette kan for eksempel være ved opprettelse av konto, utstedelse av betalingskort, eller når rapporteringspliktige påtar seg et oppdrag. Som gyldig legitimasjon regnes alltid *fysisk legitimasjon*. Og kontrollen skal skje ved kundens *personlige fremmøte*. Dersom dette ikke er mulig kan det gjøres unntak fra kravet så fremt betryggen- de identitetskontroll likevel kan finne sted.

Legitimasjonsdokumenter

Hvitvaskingslovens forskrift stiller en rekke krav til legitimasjonsdokumentene. Dokumentene skal inneholde fullt navn, navnetrekk, foto og fødselsnummer eller evt. D-nummer. Personer som ikke har norsk fødselsnummer eller D-nummer skal fremleg-

ge legitimasjon som inneholder fullt navn, fødselsdato, fødested, kjønn, statsborgerskap og fast adresse. Kundeforhold kan etableres i tilfeller der kunden ikke kan fremlegge legitimasjon, dersom rapporteringspliktige er sikker på kundens identitet. Opplysninger kan da innhentes og registreres etter loven § 6.

En omfattende drøfting av kundekontroll og krav til identitet fra et juridisk perspektiv finnes i ny bok av Jon Petter Rui (2012). *Hvitvasking: fenomenet, regelverket, nye strategier*.

Internt regelverk i finansnæringen og i bankene

FNO har gitt ut *retningslinjer og råd om dokumentkontroll og verifisering av identitet*. Internt i de enkelte banker er det i noen tilfeller også utarbeidet egne rutiner og retningslinjer.

8.3.1 Kundekontroll i praksis

Dokumentasjon på identitet

Det er som sagt regler fastsatt på næringsnivå. Hva man konkret gjør avhenger av type kundeforhold eller transaksjon som ønskes opprettet. Hos den enkelte aktør skal det være *rutiner* om *legitimasjonskontroll* som er satt opp i henhold til de krav som foreligger i hvitvaskingslovverket. Noen banker har gått til anskaffelse av referansesystemer, systemer for sjekk av MRZ og dokumentskannere.

Hovedbildet i intervjuene er at det overordnet eksisterer en felles praksis om *hvilke legitimasjonsdokumenter* som godkjennes. Bankene har utarbeidet og implementert krav og rutiner for identitetskontroll, og vi finner bl.a. følgende fellestrekk:

- Bankene krever at søkeren møter opp personlig og kan fremvise gyldig legitimasjon for å kunne opprette et kundeforhold
- Identitetsspørsmål oppstår sjelden i tilfeller der søkeren er norsk statsborger
- De store bankene tar problematikken på alvor og arbeider for å avdekke falske identiteter

Samtidig viser hovedbildet betydelig variasjon mellom bankene og innad i bankene når det gjelder bevissthet, risikovurdering, kompetanse og i hvilken grad det er forutsetninger for en reell dokument- og legitimasjonskontroll.

⁶³ <http://www.finanstilsynet.no/no/Artikkelarkiv/Rundskriv/2009/2-kvartal/Veiledning-til-ny-lov-og-forskrift-med-tiltak-mot-hvitvasking-og-terrorfinansiering/>

⁶⁴ The Financial Action Task Force

⁶⁵ Se Jon Petter Rui (2012): *Hvitvasking fenomenet, regelverket, nye strategier*. Oslo: Universitetsforlaget. Boken inneholder flere deler og det er særlig tredje del som drøfter kundekontroll.

I det følgende gis et oppsummerende eksempel på hvordan en konkret bank i praksis utfører kunde-kontroll.⁶⁶

Godkjent legitimasjon ved utstedelse av bankkort med bilde og/eller BankID:

- Norsk pass
- Utlendingspass, reisebevis for flyktninger
- Nordisk pass (uten tilleggsdokumentasjon)
- Utenlandsk pass OG oppholds- eller arbeidstillatelse (husk gyldighet). Registreringsbevis for EU-borgere.⁶⁷

Kundekontroll, prosedyrer for kundekontroll:

- Gyldigheten av fremvist legitimasjon kontrolleres i 2 ledd: saksbehandler og dokumentsenter (kontroll og arkivering)
- Kontroll av legitimasjon på ekthet
- UV-lys
- www.identt.de

Vi ser her at i denne banken skjer kundekontrollen hos den enkelte saksbehandler. Men fremvist legitimasjon skal kontrolleres i 2 ledd: saksbehandler og dokumentsenter.

Kompetanse og opplæring av bankens ansatte:

I banken har de et opplæringsprogram hvor identitet og kundekontroll gjennomgås. Hovedmålgruppe for opplæringen er: nyansatte, vikarer, ansatte i kasse/dagligbank

Fokus i opplæringen:

- Arbeidsprosess og rutinebeskrivelser
- Varige ansiktstrekk
- Fødselsdato
- Krav ved utstedelse bankkort med bilde/ Bank-ID
- Hva gjør du dersom du fatter mistanke

Også denne banken rapporterer om at til tross for betydelig fokus på identitetskontroll, forblir den daglige kontrollen til saksbehandler en utfordring.

⁶⁶ Følgende er hentet fra en presentasjon på id-konferansen 6. juni

⁶⁷ Det er ikke gitt at alle i denne gruppen har dokumentert eller sannsynliggjort identitet. Det følger av at oppholdskortet ikke sier noe om identitetsvurderingen og det også er mulig å få oppholdstillatelse uten å ha sannsynliggjort identitet. Det kan videre være mulig for flere i denne gruppen å få hjemlandets pass på den identiteten som av norske utlendingsmyndigheter ikke er funnet sannsynlig.

8.4 Kompetanse

Søkerne som møter opp i bankenes , skranker for eksempel for å søke om bankkort, vil like gjerne kunne møte på folk med lang erfaring som sommervikarer på sin første arbeidsdag. Dette gjør det vanskelig å si noe generelt om hvilken kompetanse de som vurderer identitet og dokumentasjon besitter.

Alle de store bankkjedene har et *opplæringsprogram* for sine ansatte der ektheten ved identitet inkluderes som tema i større eller mindre grad. Intervjuinformantene poengterte imidlertid at kompetansen varierer stort *innad* i de ulike bankene, og ikke minst på tvers av bankene. Flere av de som arbeider mye med identitetsproblematikken er for eksempel svært skeptiske til mange av de lokale bankenes kjennskap til-, bevissthet om-, og forståelse av problematikken.

Bevissthet og risikoforståelse

Et viktig poeng er nettopp at det er like viktig med bevisstgjøring og risikoforståelse, som konkret kunnskap om dokumenter og hva man skal gjøre. «Problemlindhet» oppleves som en stor utfordring. Dersom bankansatte ikke er bevisst eller ikke har erkjent at identitetskontroll kan være et betydelig problem, er det sterkt tvilsomt at de vil kunne avdekke forsøk på forfalskning, svindel etc.

Kompetanse på næringsnivå

På næringsnivå avholdes det kurs om problematikken i regi av FNO som også legger ut informasjon på sine medlemssider. I tillegg avholdes det foredrag og seminarer tilknyttet temaet samtidig som rundskriv om nye trender eller hendelser utsendes.

8.5 Samarbeid

Kontakt med andre myndigheter

FNO svarer på høringer. Ofte vil det være næringen som tar kontakt med myndighetene i forbindelse med aktuelle problemstillinger.

Finansnæringen søker å komme i kontakt med de rette kontaktpersoner, noe som ofte oppleves som vanskelig å definere. Spesielt innenfor utlendingsforvaltningen der ansvarsområder ofte oppleves å krysse hverandre, og der det ofte er flere personer som er ansvarlig for deler av de helhetlige problemstillinger finansnæringen opplever.

Andre etaters identitetsvurderinger

Andre etaters vurderinger av identitet legges ofte til grunn for vurderinger som gjøres av finansnæringen, spesielt i førstelinjene. Praksisen med å legge til grunn andre etaters vurderinger, anses som problematisk, ettersom dokumentasjonen ofte er mangelfull.

Optimalt ønsker næringen at offentlige myndigheter med *rett kompetanse, tilgang til rette registre og utstyr verifiserer rett* identitet for deretter å utstede dekkende dokumentasjon som således kan benyttes til å legitimere vedkommende i samfunnet for øvrig.

Rutiner for verifisering i finansnæringen

I finansnæringen benyttes stort sett åpne kilder, eller eventuelle offentlige registre som næringen har tilgang til. Mangelen på tilgang til blant annet DUF-registeret medfører at næringen kun i svært begrenset grad har mulighet til å undersøke opplysninger som oppgis og/eller dokumenter som fremlegges.

Nye opplysninger om identitet

Om det foreligger nye opplysninger om identitet vil dette ofte følges opp gjennom at forholdet anmeldes, ettersom avdekkingen av en falsk identitet i et kundeforhold som regel innebærer et bedrageri. *Internt* er det rom for å forbedre informasjon om slike tilfeller. Dersom identiteten bekreftes falsk av politiet kan det være mulig å informere til samtlige øvrige aktører i næringen fordi vedkommende da ikke samme grad er vernet av personvernet.

Det er ikke formalisert noe kontakt med offentlige myndigheter om slik informasjonsfordeling, men en slik formalisering er klart ønskelig fra finansnæringen.

Mistanke om uriktige opplysninger

Ved mistanke om uriktige opplysninger anmeldes forholdet til politiet. Det forventes at de under etterforskning skal varsle øvrige aktører, men det er kjent at slike rutiner ikke er på plass. Finansnæringen har også opprettet en avtale med desken ved Politiets utlendingsenhet, der mistanke kan verifiseres.

Det er ikke gitt noe kontaktpunkt for å kunne varsle om slike tilfeller hos øvrige aktører.

Kvalitetssikring i Finansnæringen

Når det gjelder kvalitetssikring av identitetsvurderinger/dokumentkontroll, søker finansnæringen å verifisere fremlagt dokumentasjon imot den kompetansen og det utstyret som den enkelte aktør besitter. Det er også utviklet anbefalte rutiner for sekundærkontroll hos den enkelte aktør.

Men, mulighetene for å gjennomføre god kvalitetssikring oppleves som begrenset, da næringen ikke har tilgang til offentlige registre.

Kapittel 9. Utfordringer - Etatenes og virksomheters syn på utfordringer -

I dette kapitelet er formålet å belyse og drøfte noen av de mest sentrale utfordringer som denne studien har identifisert.

Dette kapitelet beskriver utfordringer som vi har identifisert i de ulike etatene og virksomhetene som er kartlagt. Denne fremstillingen er strukturert etter etatene og virksomhetene i kartleggingen:

- Skatteetaten
- NAV
- Finansnæringen

9.1 Skatteetaten

Hver måned er det mellom åtte og ti tusen som kommer til skattekontorene for å søke om skattekort eller innflytting (kilde: intervju). Gjennom den nylig gjennomførte omorganiseringen har Skatteetaten tatt et aktivt grep for å forsøke å imøtekomme en del av de utfordringene dette byr på. Kompetansen omkring identitetsproblematikken er styrket blant de ansatte og etaten har generelt satt et større fokus på problematikken. Like fullt står etaten ovenfor store utfordringer knyttet til identitetsarbeidet. Vi vil videre gå nærmere inn i de hovedutfordringene denne evalueringen har avdekket i tilknytning til Skatteetatens arbeid med identitetsproblematikken.

9.1.1 Kompetanse og erfaringslæring

Fra førstelinjetjenesten er kompetanse en tydelig utfordring. Det gis uttrykk for at det er mye nytt en skal lære, og at en del oppleves som vanskelig. Det er samtidig en forståelse for at kompetansen, spesielt tilknyttet den taktiske biten av vurderingen, vil bygge seg opp med økt erfaring. Det gir samtidig tydelig uttrykk for en frustrasjon over at man i dagens situasjon ikke opplever å være "gode nok" til å levere den kvaliteten en selv ønsker.

9.1.2 Mange identitetsdokumenter

Samtidig som skattekontorene har fått tekniske hjelpemidler for å kontrollere pass, og samtidig som det er folk som arbeider både i Folkeregisteret og ved SUA som kan hjelpe til med å vurdere ektheten i dokumenter, oppleves det som utfordrende for dem som sitter i førstelinjetjenesten at de er satt til å vurdere et så stort omfang av ulike dokumenter. Spesielt utfordrende oppleves dette å være når kun svært få har anledning til å gå inn i DUF og kontrollere tidligere registrerte opplysninger om vedkommende.

9.1.3 Kompetansekrevene, behov for erfaringslæring og etterutdanning

Samtidig gis det tydelig uttrykk for at det er vanskelig for de enkelte ansatte, og de enkelte kontorene og holde seg oppdatert om alt som rører seg på feltet. Det er mye informasjon som sendes kontorene fra flere ulike steder, og mye oppleves som utfordrende å få grep om hva egentlig er. Enkelte sitter derfor med en opplevelse av at viktig informasjon potensielt "glipper". Dette inkluderer for eksempel informasjon om nye trender innen identitetsfeltet, nye føringer for arbeidet, eller nye (mindre) rutiner for samhandling med enkelte.

Ressurser

Dette knyttes igjen tilbake til kontorenes tilgjengelige ressurser. Det er trolig slik, at de færreste blant oss mener vi har tilstrekkelig med ressurser på våre arbeidsplasser. Skattekontorene er heller intet unntak. Forskjellen her er at nettopp disse 41 skattekontorene som nå er satt til å arbeide spesielt med identitet, gjennom omorganiseringen har blitt tillagt flere oppgaver, uten at enkelte andre oppgaver har blitt fjernet, eller at ressursene har økt. At kun enkelte av kontorene har fått tildelt disse oppgavene medfører også at disse kontorene kan oppleve et ekstra press for å gjøre en god jobb på feltet. Noe som kan være utfordrende å følge opp dersom ressursene er for knappe.

For skattekontorene oppleves også rapporteringskravene som en utfordring. Det stilles høye krav til måltall de ulike kontorene skal oppnå, og et resultat

kan tenkes å bli at kvaliteten svekkes. Dette er en generell samfunnsutfordring som går på tvers av sektor og organisasjon. Like fullt oppleves det som en utfordring for skattekontorene;

Som superbruker rapporterer jeg mye, vi stresser for å nå målene og for å være asur hele tiden, tror dette gjør at noe av kvaliteten forsvinner.

Kilde: intervju

9.1.4 Grunnlaget for utstedelse av skattekort

På hvilket grunnlag skattekort skal utstedes, oppleves som en annen hovedutfordring. Slik systemet er i dag skal skattekontorene *ikke* sjekke om søkerne har oppholdstillatelse for å utstede skattekort.

Vi skal gi skattekort uten å sjekke om de har oppholds- eller arbeidstillatelse, dette skal arbeidsgiver sjekke.

Kilde: intervju

Samtidig er det en klar erkjennelse av at dette kun i svært sjeldne tilfeller sjekkes av arbeidsgiver. Spesielt utfordrende kan dette oppleves å være for de som sitter tett på politiet der søkeren nettopp kan ha fått avslag på en oppholdstillatelse.

Ulike systemer og tilgang. Asylsøkerbevis og DUF

I samhandlingen mellom etatene fremheves det som en hovedutfordring at det ikke finnes gode rutiner og sikre tekniske løsninger for samhandling. En utfordring som vi tidligere har vært inne på er tilgangen til DUF, noe det p.t. arbeides med. Et eksempel som har blitt gitt er *asylkortene som henviser til et DUF-nummer*, som de ansatte dermed ikke har anledning til å gå inn for å kontrollere nærmere om noe skulle være uklart.

En annen utfordring er at flere av dokumentene som utstedes av de ulike etatene har en teknisk utforming som vil være enkel å forfalske for de som først ønsker det. Mye dokumentasjon utstedes på vanlig hvitt papir, eventuelt med et stempel eller en signatur. Det oppleves som utfordrende å vite hvordan en skal forhold seg til enkelte av disse dokumentene dersom det først oppstår tvil rundt søkeren. De som arbeider i Skatteetaten kan ringe for å forhøre seg i enkelte mer konkrete saker. En stor utfordring her er at det ikke finnes sikre linjer mellom de ulike etatene som sikrer at de som sitter i andre enden faktisk er de som de utgir seg for å være. Dette oppleves som en stor utfordring fordi det både skaper tvil og for-

virring omkring hvilke opplysninger en kan etterspørre, og hvilke opplysninger en eventuelt kan utlevere.

Ulike systemer

Generelt oppleves det som en stor utfordring at man ikke har et felles system for Skatteetaten, NAV og UDI. Det er en erkjennelse av at det bør være begrenset hvem som skal ha tilgang til hvilke opplysninger av hensyn til personvernet. Samtidig er det en helt klar erkjennelse av at systemene må samkjøres bedre, om man skal få til et system som er vanskeligere å lure seg rundt enn hva som er tilfellet i dag. Samhandlingen mellom etatene som er berørt av identitetsproblematikken må bedres, for å bedre arbeidet på feltet, og oppnå en tydeligere oversikt og kontroll over hvem som befinner seg i det norske samfunnet.

Den kanskje tydeligste hovedutfordringen på feltet er jo nettopp at det alltid vil finnes mennesker som ikke har ærlige hensikter, og som vil benytte seg av de smutthullene eller svakhetene som finnes i systemet. Om det potensielt skal være mulig å ligge et hakk foran må en del av de her nevnte utfordringene imøtekommes på en måte som overgår dagens situasjon. Like fullt vil det alltid være slik at noen er kreative nok til å lure systemet på nye måter.

Vi har nok sluttet å være naive. Alt kan misbrukes, og det gjøres!

Kilde: intervju

9.1.5 Utfordringer oppsummert

Oppsummert er hovedinntrykket at følgende er utfordringer.

Taktisk kontroll og erfaring

- Dokumentkontroll utover pass. Mange ulike dokumenter. Vanskelig i praksis.
- Ansatte i førstelinjen etterspør mer kompetanse og erfaring
- Behov for tettere kobling med andrelinje?
- Behov mer etterutdanning/erfaringsdeling?
- Ressurser versus kvalitet
- Rapporteringskrav og måltall

Grunnlag for utstedelse av skattekort og manglende kontroll av oppholdstillatelse (arbeidsgivers ansvar)Konsekvens: kan være forholdsvis enkelt å få

skattekort, selv om du har fått avslag på oppholdstillatelse

Samhandling mellom etater og virksomheter

- Manglende felles rutiner og systemer
- Tilgang til opplysninger, ikke felles system for Skatteetaten, NAV og UDI
- Regelverk og manglende hjemler

Stadig nye metoder og utnyttelse av systemet. ID – forvaltningen må være enhetlig og ha systemer som gjør at en raskt kan respondere på de praktiske utfordringer

9.2 NAV

Arbeids- og velferdsetaten

9.2.1 På overordnet nivå er D-nummerordningen ansett som en risiko i seg selv:

Etter NAVs oppfatning er det risiko for at D-nummer kan bli tildelt på grunnlag av falske legitimasjonspapirer. Manglende kompetanse, teknisk utstyr og erfaring hos rekvirentene gjør det mulig å bruke falske legitimasjonspapirer uten å bli oppdaget.

Et D-nummer utløser ikke i seg selv rettigheter fra NAV, men hver rekvirent kan være med på å hvitvaske en falsk identitet. De enkelte etatene kan legge andre rekvirentgruppers D-nummer til grunn. Den enkelte etat gjør ikke egne vurderinger av om D-nummeret er tildelt på grunnlag av en forsvarlig identitetskontroll, men benytter D-nummeret i den tro at den enhet som har rekvirert har utført den nødvendige kontrollen.

Det er svært vanskelig i ettertid å avdekke at identiteten er falsk og veldig ressurskrevende å bevise at identiteten er falsk. ID-gruppen hos NAV Kontroll har erfaring fra straffesaker der det er benyttet identifikasjonspapirer på personer som ikke engang eksisterer. Sakene har avdekket at det er forholdsvis enkelt å fremstå som en annen enn seg selv, dersom man går inn for det. Bakgrunnen for dette er at det i liten grad blir avkrevd legitimasjon og/eller at det er enkelt å skaffe seg falsk legitimasjon, enten ved bruk av D-nummer eller fødselsnummer.

NAV ser også en risiko knyttet til tildeling av D-nummer for forsørgede familiemedlemmer bosatt i utlandet. NAV er forpliktet til å legge andre EØS-

lands trygdemyndigheters identifisering til grunn. NAV legger til grunn at en utfylt og stemplet originalblankett fra trygdemyndighetene i et annet land også innebærer at avsender av blanketten har identifisert personen. NAV har imidlertid ikke oversikt over det enkelte EØS-lands rutiner for identifisering av personer. Det er grunn til å anta at det er en viss risiko knyttet til identitets- og legitimasjonskontrollen i disse sakene.

Dersom det opprettes foretak i Brønnøysundregistrene med bruk av falske legitimasjonsdokumenter, så vil dette kunne bidra til å etablere falske/fiktive arbeidsforhold som muliggjør organisert trygdemisbruk (fiktive arbeidsforhold som grunnlag for sykepenger, fødselspenger og ev. etterfølgende stønader som AAP og uførepensjon).

Andre risikoer knyttet til D-nummerordningen

NAV-kontoret mottar daglig en rapport med endringer som er gjort i Folkeregisteret for bosatte i sin kommune/bydel. Slike endringer gjelder navn, død, sivilstand og utvandring. Dette er opplysninger som har betydning for rettigheter og størrelsen på ytelser. Da endringer på D-nummerpersoner ikke ajourholdes i folkeregisteret har man ikke samme mulighet for å fange opp slike hendelser.

Det er også en stor risiko for at det ikke fanges opp når personer med D-nummer flytter fra Norge. NAV har erfaring med at banker tar kontakt for å varsle om at en norsk konto kun brukes til å motta utbetalinger fra NAV, for senere å overføres til en konto i utlandet.

Det er også kjent at en stor andel av feilutbetalinger fra NAV skyldes forsinket eller manglende dødsmeldinger, slik at utbetalinger fortsetter etter at vedkommende er død. I praksis har det særlig vært utfordringer knyttet til utvandrede personer med D-nummer som mottar pensjon.

9.2.2 Anbefalinger

- Identitetene i DSF må være av høy kvalitet.
- Kvalitetsmerking av identitet i DSF
- Elektronisk rekvirering av D-nummer.
- Et bedre ajourhold av D-nummerregisteret.
- Etablere en myndighet med ansvaret for identitet på personer som oppholder seg i Norge. Myndigheten/etaten må kunne tilgjengeliggjøre

sine vurderinger av identiteten slik at dette er lett tilgjengelig i et elektronisk grensesnitt for å kunne gjennomføre elektronisk forvaltning

- Det bør vurderes om kontroll av identitet ved rekvirering av D-nummer fra NAV, heller bør skje på skattekontor med spesialkompetanse og utstyr

9.2.3 NAV- kontroll

Taushetsplikt

En utfordring i denne type saker er taushetsplikten overfor andre etater. Opplysninger om at en person mottar ytelse fra NAV er i utgangspunktet taushetsbelagte opplysninger. Med hjemmel i NAV-loven § 7, fjerde ledd er det imidlertid gitt dispensasjon fra taushetsbestemmelsen, slik at NAV i enkeltsaker og på anmodning fra nærmere definerte etater kan utgi opplysninger for at de skal kunne løse pålagte offentlige oppgaver.

Fragmentert forvaltning

Manglende helhetlig identitetsforvaltning og samordning mellom etatene er en utfordring. Ansvar er plassert hos en rekke etater, uten at noen har et koordinerings- eller helhetsansvar. Dette svekker arbeidet med å avdekke falske/fiktive identiteter.

9.3 Finansnæringen

I et overordnet perspektiv er det spesielt to hovedutfordringer knyttet til identitetsproblematikken som trekkes frem fra finansnæringens side. Det første omhandler *ansvaret finansnæringen* opplever å ha blitt pålagt gjennom å utstede det som har blitt de facto legitimasjonsdokumenter, det andre omhandler *svakt samarbeid og lite integrasjon på feltet*; både de offentlige aktørene i mellom, og i mellom de offentlige og de private aktørene.

9.3.1 Næringens pålagte ansvar

Det fremheves som en stor utfordring at myndighetene gir midlertidig eller fast opphold uten å tilby vedkommende gyldig legitimasjon. Det henvises da til en type legitimasjon som har det formål å legitimere vedkommende identitet og ikke kun deres oppholdsstatus - som er tilfellet med oppholdskortene som utstedes i dag. Gyldig legitimasjon er i mange tilfeller en forutsetning for samhandling i det

samfunnet vedkommende er gitt tillatelse å oppholde seg i, og finansnæringen opplever det derfor *frustrerende* at ikke det offentlige tar ansvar for å utstede denne type legitimasjon for eksempel i forbindelse med UDIs registrering av personen.

Det mangler en fastsatt identitetskjede i Norge der det foreligger en allmenn forståelse for hva som er gyldig legitimasjon, kategorisering av bruksområde for utstedt legitimasjon, og gradering av legitimasjonens verdi (sett ut i fra utstedende myndighet).

Kilde: intervju

Utfordringer for utlendingene

Det er mange utfordringer knyttet til dette. På et generelt nivå vektlegges det at det dette gjør det svært vanskelig for mange av de utlendingene som får oppholdstillatelse, men som ikke har gyldig dokumentasjon. De vil for eksempel oppleve vanskeligheter med å opprette et kundeforhold i en bank – noe som igjen er et krav fra de fleste norske arbeidsgivere. Når denne gruppen kommer i bankfilialene vil de ofte få avslag på sine søknader om kundeforhold, spesielt gjelder dette søknader om bankkort med bilde.

9.3.2 Bankkort som de facto ID-kort

Det oppleves som en utfordring at norske myndigheter har anerkjent bankkort med bilde som gyldig legitimasjon (blant annet gjennom at dette godtas som legitimasjon ved valg), uten at de har fulgt opp og støttet banknæringens arbeid for å sikre identiteten til søkeren.

Når myndighetene legitimerer bankkort på denne måten legger de opp til at dette er et nasjonalt ID-kort. Men følger jo ikke dette opp hos oss.

Kilde: intervju

Hvitvaskingsloven pålegger bankene og verifisere identiteten for å unngå nettopp å hvitvaske identiteter. Finansnæringen har ikke tilgang til de offentlige registrene og kan ikke selv sjekke opp hvilke opplysninger som ligger lagret på søkeren. I tvilstilfeller kan Folkeregisteret eller andre offentlige instanser kontaktes for å etterspørre opplysninger. Men, det er her svært begrenset hvilke opplysninger man kan få utlevert både av hensynet til den enkeltes personvern, med bakgrunn i at flere er usikre på hvilken

informasjon de faktisk kan utlevere, samt at det mangler en sikker linje for kommunikasjon mellom etatene (for eksempel sikker telefonlinje eller et sikkert e-postsystem). I tillegg poengteres det at mye går på kjennskap for at skal treffe på de som vil kunne hjelpe deg.

9.3.3 Verifisering og reell ekthetskontroll

Næringen opplever at en vel så stor utfordring er å vurdere ektheten i dokumentene søkeren fremlegger. Verifiseringen av søkeren skal være mot gyldig dokumentasjon og bankene har klare retningslinjer på hva dette innebærer. Utfordringene oppstår når søkere for eksempel kommer med dokumenter som ser tvilsomme ut, med dokumenter som ikke stemmer overens med de andre dokumentene (for eksempel noe ulikt stavet navn) eller med dokumenter man ikke kjenner igjen (for eksempel fra et land man har svak kjennskap til).

Vi skal verifisere mot en troverdig kilde, er da man kan komme til kort!

Kilde: intervju

Det fremheves også av flere at enkelte av dokumentene som kommer fra andre norske offentlige etater (bl.a. dokumentet som viser at søkeren har gyldig oppholdstillatelse) både er enkle å forfalske (dokumenter basert på hvitt A-4 ark), enkle og benytte fra andre (mangler bilde) og at de refererer til øvrig informasjon som finansnæringen ikke har tilgang på (for eksempel DUF-nummere). Næringen mener det også er vanskelig å vite hvilken kontroll som ligger til grunn for de ulike dokumentene søkeren bringer med seg, og dermed hvilken vekt de kan tillegge dokumentet og dets ekthet.

*Det jeg synes er problemet er at vi innhenter masse offentlige dokumenter i håp om at de er verifiserte, men er jo ikke noe kontroll i bakgrunn!*⁶⁸

Kilde: intervju

9.3.4 Det nye oppholdskortet

Det nye oppholdskortet (Schengenstandarisert oppholdskort) vil i tillegg til personalia og bilde nå også inneholde biometriske kjennetegn. Flere i finansnæringen er skeptiske til denne endringen, og frykter at

de som virkelig går inn for å lure systemet, nå vil kunne korte ned hvitvaskingen av identiteter til ett ledd. Dersom ikke kontrollen som legges til grunn for utstedelse av dette oppholdskortet⁶⁹ er god nok, vil enkelte kunne bli stående i registre med ekte biometri, men for eksempel falskt navn. Det vil i ettertid være svært vanskelig å avdekke om legitimasjonen er falsk dersom biometrien stemmer overens med det som er registrert.⁷⁰

9.3.5 Steg for steg hvitvasking av identitet

Næringen gir eksempler på at enkelte i dag hvitvasker identiteten blant annet gjennom å bli tatt av politiet for mindre forseelser som for eksempel å urinere på offentlig sted. Ved mindre forseelser sjekkes ikke identiteten nødvendigvis like nøye som i andre tilfeller. Og om dette gjøres fler ganger, kan konsekvensen bli at de tjenestepersoner som ser at den falske identiteten finnes et tilstrekkelig antall ganger i registrene fra tidligere av, ikke sjekker i det hele tatt men godtar den nye identiteten.

Næringen fremhever at en stor utfordring i arbeidet med identitet er at alle saker er unike, og at kreativiteten hos de som ønsker å opprette en falsk identitet er stor. De fleste tilfeller er helt unike, og ofte så ligger søkerne "hakkert lengre frem" enn hva finansnæringen i stort evner. Finansnæringen er stor, og det oppleves som tilnærmet umulig å lære opp alle som sitter i skranken godt nok om den taktiske biten.

I tillegg til at næringen mener det offentlige ikke flinke nok til å kommunisere ut nye retningslinjer og praksis på feltet, opplever næringen det som svært frustrerende ikke å få mer støtte av det offentlige. Dette gjelder både kompetansehevende tiltak, utviklingen av trygge interne systemer og samhandling. Næringen opplever det som at det offentlige setter strenge krav til hvordan de skal gjøre sitt arbeid uten at dette følges opp i det videre arbeidet. Næringen bruker selv mye ressurser på tematikken, og kan risikere store bøter om hvitvaskingsloven brytes.

Opprinnelig ble bankkort med bilde utstedt for å verifisere identiteten til de som skrev eller hevet sjekker. I Norge i dag mangler vi ett felles offentlig identitetskort og finansnæringen gir tydelig uttrykk for at de ikke ønsker å være den aktøren i Norge som utsteder det som aksepteres som et ID-kort, slik tilfellet er i dag. I alle fall ikke med dagens forutset-

⁶⁹ Oppholdskortet er kun et bevis på oppholdstillatelse/oppholdsrett i Norge, og ikke et identitetsbevis

⁷⁰ En ny rapport fra NID «

⁶⁸ Eksempelvis utenlandsk pass, norsk utlendingspass eller reisebevis

ninger. Finansnæringen mener UDI som gjør den reelle sjekken på de som kommer inn i landet, som er de med best tilgang på dokumenter, informasjon og systemer, også må utstede et *gyldig legitimasjonsdokument* som kan benyttes av de som får opphold i landet.

Må få inn en forståelse om at utlendingsforvaltningen ikke avslutter når noen kommer inn. UDI bør ha ansvar også for utlendinger i samfunnet.

Kilde: intervju

9.3.6 Samarbeid og samordning

Finansnæringen er helt tydelig på at samarbeidet mellom de offentlige etatene, og mellom det offentlige og det private er for dårlig når det gjelder arbeid innen identitetsfeltet.

Det er ingen dekkende samhandling på myndighetsnivå (UDI, politi, skatt og NAV). Det er ingen felles regler og retningslinjer, og det er heller ingen samhandling eller bistand til private aktører.

Kilde: intervju

Næringen er spesielt avhengig av gode samhandlingsmønstre med de offentlige etatene som arbeider på feltet. Det siktes her spesielt til UDI, Skatteetaten, Folkeregisteret og politiet.

9.3.7 Sektoransvar og fragmentering

Det er noen generelle utfordringer knyttet til samhandlingen med de ulike aktørene, og noen spesielle utfordringer knyttet til de enkelte. Den store overordnede utfordringen finansnæringen trekker frem er at det ikke oppleves som at det er *en* etat som har ansvaret for arbeidet. Det er ikke ett naturlig sted å henvende seg i alle de saker som omhandler identitetsspørsmål, men ulike steder avhengig av problemstillingens innhold.

Dette betyr samtidig at dersom finansnæringen, som i utgangspunktet er en stor og sammensatt næring, ønsker å lage avtaler/samarbeidsforum/etc., med noen av de offentlige aktørene, må de søke kontakt med flere ulike etater.

9.3.8 Registeropplysninger og verifisering

Videre er det slik det allerede har blitt nevnt, en kjempeutfordring for næringen at de ikke har tilgang til den informasjon og dokumentasjonen som allerede foreligger i de ulike etatsinterne, og tverrgående systemene og databasene som eksisterer. Det er forståelse i næringen for at ikke for mange individer bør ha tilgang til denne type databaser. Utfordringen og frustrasjonen gjør seg like fullt gjeldene gjennom at det offentlige foretar grundige kontroller, og generelt er de som sitter på best kompetanse, uten at de utsteder gyldig legitimasjon. At bankene må inn i ettertids for å forsøke å gjøre en lignende vurdering – uten å ha tilgang på de vurderinger som allerede har blitt gjennomført – oppleves urimelig.

Vi sitter i dag med ulike nasjonale etater som lager hver sine ulike systemer, mangler all form for samhandling.

Kilde: intervju

9.3.9 Manglende kontaktpunkt - identitetsforvaltning

Næringen kan i visse tilfeller etterspørre konkrete opplysninger de enkelte etatene besitter, men som nevnt er det her stor usikkerhet knyttet både til regelverket for hvilke opplysninger som kan utleveres, og til systemet knyttet til hvordan dette kan gjøres på en trygg måte. Det er ikke et formelt system for hvordan bankene skal henvende seg til de ulike offentlige etatene om de er på utkikk etter konkrete opplysninger. Mye oppleves som å gå på "kjennskap og vennskap" og om næringen først får hentet ut noen opplysninger er det ofte så mangelfulle at de har lav verdi, eller så er de så ribbet at det kan stilles spørsmål rundt hvilke vurderinger som ligger til grunn.

Finansnæringen savner tydelige kontaktpunkter inn mot det offentlige, og føler seg forbigått i det offentliges kommunikasjon ut mot det private. Næringen opplever at det offentlige i for liten grad har forsøkt å inkludere næringen, deres erfaringer, problemstillinger og kompetanse.

Ingen offentlige etater som oppsøker finansnæringen.

Kilde: intervju

I tillegg understrekes det at det burde vært en etat som næringen skulle forholde seg til. Ett kontaktpunkt inn. Det nevnes at NID på sikt kan bli en slik

etat men at dette foreløpig er langt unna. En av årsakene til at dette savnet poengteres så tydelig er næringens erfaringer med at de kan være i situasjoner de de ulike etatene, for eksempel NAV og Skatteetaten kan komme med ulike svar. At det er flere offentlige etater næringen må forholde seg til vanskeliggjør også deres mulighet for å holde seg oppdatert på alle de endringer som forekommer.

9.3.10 Pålagt kundekontroll og faktiske kontrollmuligheter

Bankene opererer tradisjonelt innen et relativt strikt system, samtidig som de her tvinges til å ta innover seg de endringer som kommer. Dette kan for eksempel være nye hvitvaskingsmetoder, nye regler, ny oppgavefordeling mellom etatene, nye regler om pass eller nye metoder for dokumentforfalskning. Feltet oppleves som utfordrende å arbeide med, og det gis uttrykk for en oppgitthet angående bankenes muligheter for å gjøre et så godt arbeid som de egentlig ønsker, dersom ikke samhandlingen på feltet bedres. Finansnæringen vet at de tross gode rutiner og hard arbeid ikke evner å fange opp alle de tilfeller som eksisterer.

Næringen innser at flere av de miljøene som ofte ønsker falsk identitet vet å benytte seg av manglende samhandling og ulike rutiner på tvers av etater og mellom ulike bedrifter/kontorer innen etatene. Blant annet ved at regelverket vektlegges noe ulikt, ser man at de som forsøker å svindle systemet beveger seg videre til neste mann dersom man ikke har fått det ønskede svaret. Det poengteres at dette både gir Norge et uønsket omdømme, samtidig som det betyr at en bruker unødvendig mye ressurser på å være i kontakt med de samme personene flere ganger.

9.3.11 Synspunkter på ulike etaters arbeids med identitetsvurderinger

Om en går nærmere inn på de enkelte aktørene finansnæringen samhandler med om identitet, er det visse spesifikke utfordringer knyttet til flere av dem. Når det gjelder UDI er det, slik det allerede har blitt beskrevet, en klar utfordring for finansnæringen at de ikke er den ene etaten som verifiserer identitet og utsteder legitimasjonen.

Skatteetaten

Finansnæringen uttrykker tilfredshet med det arbeidet Skatteetaten har gjort på feltet, og mener at denne etaten arbeider godt med utfordringene.

Samtidig stiller næringen seg kritiske til Brønnøysundregisteret og deres arbeid innen identitetsfeltet. Finansnæringen mener det er for mange aktører som rekvirerer D-nummer slik systemet er i dag, noe som vises til som et problem. Næringen er kritisk til hvordan Brønnøysundregistrene arbeider, og mener dette er et enkelt sted å skaffe seg D-nummer i forbindelse med opprettelsen av en bedrift.

Politiet

Når det gjelder politiet er finansnæringen noe mer skeptiske. Blant annet gis det eksempler på at politiet (på landsbasis) opererer med noe ulike terminologier som igjen gjør det utfordrende for bankene å forholde seg til den dokumentasjonen søker har med seg når de oppsøker en bank.

For politiet kan det av og til synes som utlendingsforvaltningen er et mysterium, de lærer ikke om identitetsutfordringene på skolen, og de har ikke tilgang til DUF⁷¹. Ansatte hos oss kommer med papirer fra politiet som ikke er gyldig. Politiet har ikke kompetanse til å verifisere opphold, det er bare UDI som har kompetanse til dette.⁷²

Kilde: intervju

Finansnæringen mener allikevel det er en større utfordring at ikke politiet melder ifra til bankene om personer de sender ut av landet.

(...) har de penger her vil de komme tilbake igjen.

Kilde: intervju

De gir enkelte eksempler på at personer har blitt eskortert ut av landet for så raskt å komme tilbake for å forsøke å få ut pengene de har stående på konto. I visse tilfeller vil ikke bankene ha en anelse om at noe er galt og vedkommende vil dermed selv kunne velge om vedkommende ønsker å ta ut pengene eller å fortsette å benytte kontoen. Om politiet hadde meldt ifra og varslet bankene om personer som skal sendes ut, ville bankene på rutine kunne ha avsluttet kundeforholdet og "merket" personene slik at utlendingen ikke ville kunne opprette nytt kunde-

⁷¹ Oxford Research bemerker at enkelte inne politiet har tilgang til DUF.

⁷² Oxford Research gjør oppmerksom på at noen politiavdelinger har denne kompetansen, for eksempel PU og utlendingsseksjoner.

forhold på et senere tidspunkt (og eventuelt hentet ut nytt bankkort).

9.3.12 Bankene og finansnæringen

En utfordring er også fraværet av systemer på tvers av bankene. Fordi bankene er selvstendige private næringsaktører, og fordi det offentlige ikke har støttet sterkt opp om bransjen innen identitetsfeltet, har de største bankene utviklet sine egne systemer for arbeid på feltet. Bankene anerkjenner at dette er et felt der alle er tjent med samarbeid, samtidig som det erkjennes at de at de som ligger lengst fremme ikke uten videre ønsker å dele alle sine systemer og all sin kunnskap. Bankene har selv investert egne midler i utviklingen av disse systemene.

Prøver nå å samkjøre oss bedre, dette er jo i utgangspunktet ikke et felt vi konkurrerer på.

Kilde: intervju

Finansnæringen og de ulike bankene fremstår allikevel som en næring og som bedrifter med felles forståelse og felles kontaktpunkter for arbeidet med identitetsproblematikken. FNO framstår som en driver, også for det arbeidet som gjøres innen de enkelte bankene.

Oppsummering

Oppsummert mener finansnæringen at det er for mange aktører som arbeider med identitetsproblematikken, uten at det er tydelig avgrenset hvilke aktører som skal ha hvilket ansvar. Samhandlingen mellom aktørene trekkes frem som for alt for dårlig, både på tvers av offentlige etater og mellom offentlig og privat virksomhet. Samtidig erkjennes det at det er rom for forbedret samarbeid også innen finansnæringen. Budskapet er allikevel klart; dette er et offentlig anliggende og det offentlige bør derfor ta et sterkere grep om de utfordringene identitetsproblematikken medfører.

9.3.13 Betydning

Falske identiteter vil potensielt kunne ha stor betydning både for samfunnet generelt, og for finansnæringen spesielt.

Samfunnssikkerhet: Hvitvasking av identiteter

En person som oppnår å hvitvaske en identitet vil kunne benytte den falske identiteten til å begå lovbrudd, samtidig som det vil være enkelt å kvitte seg med denne for så å gå tilbake til opprinnelig identitet om lovbruddet blir avslørt. Dette er bare et lite tenkt eksempel på hva en falsk identitet gir av trygghet for brukeren.

Falsk identitet = immunitet

Kilde: intervju

Misbruk av velferdsgoder

Med falske identiteter vil det også være mulig å *svindle det norske velferdssamfunnet* for enorme summer. For eksempel kan en tenke seg at en person kan ha opprettet flere falske identiteter og at denne personen gjennom dette klarer å hente ut pensjon, barnetrygd og/eller arbeidsuførepenger. Denne formen for svindel er svært kostbart for samfunnet. Dersom en person først har opprettet en falsk identitet, vil bankene ubevisst og mot intensjonen kunne bidra til å opprettholde de falske identitetene gjennom å tilby kundene systemer for å motta og bruke penger.

Det har vært, og det er fremdeles for lett å hvitvaske en identitet slik systemet er i dag

Kilde: intervju

Tillit til institusjoner

En stor utfordring er at dette på sikt vil kunne svekke legitimiteten til finansnæringen og de offentlige etatene det gjelder. Dersom "for mange" tilegner seg falske identiteter og misbruker dette, er det sannsynlig at tilliten til institusjonene vil svekkes.

Omfang av falske identiteter?

Det er utfordrende å føre statistikk på hvor stort omfanget av falske identiteter i realiteten er. Og de som forsøker seg på å holde en viss oversikt erkjenner at det er store mørketall. Innen finansnæringen er det en utfordring med statistikk på feltet. Om det hadde vært mulig å fremskaffe gode tall på hvor stort omfanget av falske identiteter er, ville det også blitt etterspurt hvilke banker som er gode/mindre gode i arbeidet med identitetsproblematikken. Dette vil potensielt kunne føre til tabloide oppslag som kunne fått betydning for næringens omdømme generelt, og for enkelte banker spesielt.

Samtidig opplever næringen at fraværet av tall og statistikk på feltet, medvirker til svakt politisk fokus.

Noe som videre oppleves å medføre manglende handling fra offentlige etater.

Finansnæringen er klare på at det er behov for å fatte grep på feltet; det er i dag for uklare ansvarsområder etatene i mellom, og for dårlig samhandling i arbeidet med identitetsutfordringene.

9.3.14 Anbefalinger

Erkjennelse og bevisstgjøring av identitetsproblematikken som et samfunnsproblem

Finansnæringen peker på at problemets alvorlighetsgrad i større grad må erkjennes hos offentlige myndigheter og utlendingsforvaltningen. Det pekes særlig på at benyttelsen av falsk identitet er et samfunnsproblem og må løses på samfunnsnivå.

Statlig ansvar

Tilnærmingen til verifisering av rett identitet på mennesker som oppholder seg i Norge er i utgangspunktet et statlig ansvar som må tas. Det er også opp til myndighetene å dokumentere rett identitet⁷³. Med andre ord så må et nasjonalt ID-kort og/eller Schengen kort implementeres med bakgrunn i gode, gjennomtenkte og grundige utstedelsesrutiner.

Helhetstankegang og identitetsforvaltning

Sektortankegangen som råder i dag der den enkelte aktør tar stilling til ID-problematikken relatert til eget saksfelt må bort. De statlige aktører må evne å se *problematikken helhetlig og i et samfunnsperspektiv*. Benyttelsen av en falsk, stjålet eller fiktiv identitet berører ofte de fleste samfunnsarenaer og dermed bør også private samfunnsaktører involveres på lik linje som de statlige. FNO har påpekt flere svakheter når det gjelder manglende helhetlig identitetsforvaltning:

- *Det mangler en fastsatt identitetskjede i Norge, det er foreligger en allmenn forståelse for hva som er gyldig legitimasjon, kategorisering av bruksområde for utstedt legitimasjon, og gradering av legitimasjonens verdi (sett ut i fra utstedende myndighet).*

- *Det er ingen dekkende samhandling på myndighetsnivå (UDI, politiet, skatt og NAV). Ingen felles regler og retningslinjer.*
- *Det er ingen samhandling eller bistand til private aktører.*

God nok legitimasjon til innvanderne

De som blir gitt en form for oppholdstillatelse i Norge og skal samhandle i det norske samfunnet (en forutsetning for å kunne integreres inn), må også få tilstrekkelig dokumentasjon/legitimasjon for å kunne foreta slik samhandling.

Kommunikasjon og samarbeid innenfor myndighetsorganene må formaliseres og effektiviseres.

Kommunikasjon og samarbeid mellom myndighetsorgan og andre samfunnsaktører må formaliseres og effektiviseres. Fastsatte kontaktpunkt for et slikt samarbeid må etableres og rutiner og grunnlag for informasjonsutveksling og bistand må defineres.

D- nummer

Banknæringen opplever det som et problem at de kan, og i noen tilfeller må, rekvirere D-nummere. Dette gjøres på manglende basis. Kundebehandlerne har ikke den nødvendige kunnskap eller tilgang til registre for å kunne verifisere rett identitet. Etter som UDI gir arbeidstillatelser etter å ha foretatt en verifiseringsprosess av vedkommende, ville det vært hensiktsmessig om de i sin saksprosess også utdelte D-nummer til personen. Det vil si at oppholdstillatelse og eventuelt arbeidstillatelse, dokumentasjon for å kunne legitimere seg og rekvirering av D-nummer bør skje i samme prosess av en offentlig myndighet med kompetanse og ressurser til å gjennomføre arbeidet.

⁷³ Det er viktig å understreke at utlendingsmyndighetene ikke i alle saker kan fastsette en sikker identitet. Det finnes saker der det er sannsynlighetsovervekt for at søkeren fyller vilkårene for beskyttelse, eller der det foreligger svært sterke menneskelige hensyn som taler for å gi en oppholdstillatelse, men hvor det ikke er mulig for utlendingsmyndighetene å avklare nøyaktig hvem personen er, se nærmere kapittel 1 og 10 i denne rapporten.

Kapittel 10. Oxford Researchs analyse av identifiserte utfordringer

I dette kapitlet forsøker vi å drøfte utfordringene opp mot et *forvaltningsperspektiv*. Vi forsøker også å systematisere de identifiserte utfordringene for ulike aktører, slik som for de kartlagte etatene og virksomhetene, for næringslivet og for utlendingene som ikke klarer å tilfredsstille kravene som stilles i identitetsfastsettelse i en eller flere etater og/eller virksomheter. Et viktig perspektiv i analysen av utfordringer er videre risikoforståelse/samfunnssikkerhet.

10.1 Overordnet funn

En hovedkonklusjon fra denne evalueringen er at etatenes arbeid med identitet er *fragmentert* og mangler *samordning*.

Det er indikasjoner på at ulike etater i utlendingsforvaltningen har ulike krav til og vurderinger av identitet⁷⁴. Det er i dag ulike aktører som arbeider med identitetsproblematikken⁷⁵. Det at arbeidet er organisert gjennom ulike sektorer og etater medfører også at grensedragningen mellom aktørene er uklar. Resultatet blir til dels overlappende og repeterende arbeidsprosesser, samt utfordringer knyttet til å holde et godt kompetansenivå på feltet. Aktørene har ulikt eierskap og prioritering av identitetsarbeidet.

I forbindelse med etableringen av et nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID) ble det nedsatt en arbeidsgruppe som leverte en rapport januar 2010⁷⁶. Arbeidsgruppen gjorde også en kartlegging av identitetsarbeid i *utlendingsforvaltningen*. I denne kartleggingen kom det bl.a. frem:

- ID-arbeid og kompetansebygging skjer i stor grad på ad-hoc basis
- Det skjer noe dobbeltarbeid bl.a. fordi resultater av en aktørs undersøkelser ikke nødvendigvis blir gjort kjent for aktuelle andre aktører

- Det er usikkerhet om metoder, ansvarsfordeling og analyse og tolkning av resultater

Rapporten "Effektivisering av tvangsreturer identitetsfastsettelse og samarbeid"⁷⁷ peker også på behovet for økt kompetanse og mer enhetlig arbeid med identitet i utlendingsforvaltningen:

"Klarlegging av utlendingers identitet er en av de største utfordringene på utlendingsfeltet. Utlendingsmyndighetene har ikke en tilstrekkelig enhetlig og helhetlig vurdering av identitet. Identiteten klarlegges ikke tidlig nok. Utlendingsmyndighetene samarbeider ikke i tilstrekkelig grad om identitetsfastsettelse."

Denne evalueringen, som analyserer dette fra Finanskdepartementet, Skatteetaten og NAVs perspektiv, støtter opp om disse funn og konklusjoner. I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn å analysere funnene.

10.2 Forvaltningsperspektivet

10.2.1 Sektorprinsippet og identitetsforvaltning

Den norske forvaltningen er inndelt etter *sektorprinsippet*. Dette medfører både en spesialisering og fokusering av de ulike sektorenes arbeid, men det kan samtidig medføre utfordringer for områder som enten er *sektoroverskridende* eller for områder som faller mellom ulike sektorer. Dette er synlig for eksempel i debatten omkring forskning der store deler av forskningsmidlene fordeles gjennom de ulike departementene som hver definerer sine behov. I Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken, finner de at departementene snakker for lite sammen og at sektortenkningen bremser en mer helhetlig og strategisk forskningspolitikk.⁷⁸

⁷⁴ Effektivisering av tvangsreturer. Identitetsfastsettelse og samarbeid. Rapport 2008.

⁷⁵ Det kan argumenteres at det er en utfordring i seg selv at ansvaret er spredt på mange ulike aktører. Vi går ikke videre inn i den problemstillingen.

⁷⁶ Etablering av et nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter. Om NIDs mål, oppgaver og plassering. Arbeidsgruppens rapport januar 2010.

⁷⁷ Effektivisering av tvangsreturer. Identitetsfastsettelse og samarbeid. Rapport 2008, side 4.

⁷⁸ Dokument 3:3 (2012-2013) Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken. Overlevert Stortinget 8. november 2012.

Den samme logikken og de samme utfordringene ser ut til å gjøre seg gjeldene innen identitetsfeltet. De norske aktørene som på ulike måter arbeider med identitetsproblematikken, fokuserer på utfordringene dette skaper for deres virkeområde, samtidig som det mangler en velfungerende helhetlig koordinering av arbeidet. Deregulering og desentralisering av statlig virksomhet er et område som synes å ha kommet langt innen ulike politikkfelt, bla. i tråd med New Public Management tankegangen. Men en uintendert effekt av en ønsket politikk kan også se ut til å være fragmenteringer, huller i ansvarsområder og samarbeidsvansker.

10.2.2 Mangler helhetlig identitetsforvaltning

Denne evalueringen, og tidligere rapporter innen feltet, viser klart at Norge mangler *en helhetlig identitetsforvaltning*. Ansvar for fastsettelse av identitet er spredd mellom ulike aktører, noe som blant annet får konsekvenser for hva slags kompetanse det evnes å bygge opp på feltet og hvilke ressurser som settes av til arbeidet. Den fragmenterte forvaltningen svekker også arbeidet med å avdekke falske/fiktive identiteter.

10.2.3 Styrke og klargjøre myndighetsansvaret

Behov for å styrke og klargjøre myndighetsansvaret for identitetsfastsettelse og identitetsforvaltning

Denne studien har avdekket at ett av hovedproblemene når det gjelder identitetsproblematikk og identitetsvurderinger, er manglende koordinering og helhetlig forvaltning av identitetsproblematikken.

Etter Oxford Research vurdering er det derfor behov for at det er *en myndighet med kompetanse og ansvaret for identitet på personer som oppholder seg i Norge*.⁷⁹

10.2.4 Behov for nettverksforvaltning – etablere «ID-nettverk»

Denne evalueringen, og tidligere rapporter innen feltet, viser klart at Norge mangler *en helhetlig identitetsforvaltning*. Det er behov for en mer helhetlig forvaltning og en større forankring av ansvaret i offentlig forvaltning.

Det er imidlertid samtidig et behov for å styrke samhandlingen mellom de ulike aktører også på kortere sikt. Det foregår allerede en del uformelt samarbeid og samhandling mellom ulike aktører og det har som nevnt vært mange tidligere prosjekter som har involvert mange ulike etater og virksomheter. Oxford Research vil anbefale å etablere en nettverksforvaltning i tråd med Governance- og nettverkstankegangen. Det er behov for ett nettverk der flere berørte nettverk kan møtes for å drøfte utfordringer, strategier og tiltak.

Governance og nettverksforvaltning

Hva betyr såkalt nettverksstyring? Hvilke fordeler og ulemper har det?

Governance og nettverk er begreper som har fått stor innflytelse innenfor den akademiske litteraturen, men også ute blant praktikere på kommunalt, regionalt og nasjonalt hold. Det har ledet enkelte til å hevde at hierarkiske styringsformer basert på tradisjonelle styringslinjer «uthules» og erstattes med styring gjennom nettverk og forhandlinger (Rhodes 1996; 2007). «Government» - den hierarkiske styringsformen – erstattes av «governance» der aktørene er mer likeverdige og styringsformen blir nettverkspreget preget av forhandlinger og horisontal koordinering.

Governance-begrepet er med andre ord nært knyttet til nettverk. Klijn (2008) peker i sitt arbeid på at det finnes tre ulike hovedtyper av nettverk:

- 1) Politikknnettverk
- 2) Tjenesteytende nettverk
- 3) Styringsnettverk

Politikknnettverk eller «policy networks» refererer i følge Rhodes (2007) til ett sett av formelle og uformelle institusjonelle tilknytningsformer mellom offentlige og andre aktører strukturert rundt felles interesser i utformings- og iverksettingsfasen av offentlig politikk. Kjernen her er at disse institusjonene er gjensidig avhengig av hverandre for å kunne oppnå de ønskede målene. Denne avhengigheten er gjerne knyttet til ressursituasjonen, der ulike aktører har ulike, men nødvendige ressurser, slik at det er nødvendig med samarbeid og utveksling av ressurser for å nå målene.

Fordeler

Samarbeid mellom ulike aktører er nødvendig fordi disse, som nevnt ovenfor, innehar ulike ressurser.

⁷⁹ Se kapittel 1 for en diskusjon av utfordringer og begrensninger ved etablering av en slik myndighet.

Men det er også andre årsaker til at nettverksorganisering foretrekkes.

For det første innebærer nettverksstyring en mulighet til, gjennom å sammenstille ulike typer ressurser, å løse *komplekse samfunnsproblemer* på en mer effektiv måte (Rhodes 1997, Agranoff og McGuire 2003, Marcussen og Torfing 2007). Slike problemer kalles gjerne «wicked» og krever at ulike aktører samarbeider om en løsning fordi problemstrukturen er *kompleks* og gjerne strekker seg over ulike politiske sektorer og også politisk definerte geografiske enheter (Fimreite og Medalen 2005).

For det andre kan nettverk være med på å skape legitimitet og dermed også i neste ledd eierskap til felles strategier. Det er flere årsaker til det. For det første er det slik at det fins forventninger til hvordan en organisasjon skal se ut, eller hvordan beslutninger skal tas, der nettverk kan sees på som «tatt for gitt» (Røvik 2007) som den riktige styringsformen.

Men legitimitet kan også knyttes til statlig press, der lover og regler kan pålegge organisasjoner å samarbeide (Jacobsen 2010 – IKS rapp).

Ulemper ved nettverk

Selv om politikknettverk og koordinering kan være formålstjenlig både ut i fra et *behovsperspektiv* – altså at det er nødvendig med samarbeid for å kunne nå gitte målsetninger og ut ifra et *legitimitetshensyn*, er det også ulemper ved en slik måte å tenke på.

Ulempene kan være knyttet til problemer som gjerne er tydelige i litteraturen om styringsnettverk. Da er det gjerne knyttet til mangel på *demokratisk styring og problemer med til å holde politisk valgte ledere ansvarlige for beslutninger når disse fattes utenfor det tradisjonelle styringshierarkiet*. Spørsmålet er altså: Hvem er ansvarlig for nettverkets handlinger – og kan de politiske lederne holdes ansvarlige for nettverkets handlinger.

Dette kan også knyttes til *styringseffektivitet* der «uthulingen» av offentlige valgte myndigheters oppgaver reduserer deres muligheter til å drive effektiv styring alene (Rhodes 2007). Dette henger sammen med at i et slikt nettverk av mer likeverdige parter er den tradisjonelle statlige eller offentlige instruksjonsmyndigheten enten redusert eller fraværende.

En annen ulempe er gjerne knyttet til den mer praktiske siden ved nettverksstyring og nettverksgovernance slik som økte transaksjonskostnader. Flere parter må koordineres og enes om hva som skal gjøres. Partene er også gjerne styrt på ulike måter

internt. I tillegg er tillit sentralt for å få til velfungerende samarbeid. I en etableringsfase vil det derfor være utfordringer knyttet til å etablere de nødvendige tillitsforholdene mellom aktørene samt å bli enige om regelverket som guider samarbeidet.

10.3 Utfordringer for etatene

Hvilken betydning får en identitetsfastsettelse hos en etat for andre etater?

Vi har sett at finansnæringen, NAV og Skatteetaten i stor grad bygger på den identitetsfastsettelse som allerede er blitt gjort i utlendingsforvaltningen.

Systemet for identitetsfastsettelse, tilgangen til ressurser og de pålagte oppgaver som NAV, Skatteetaten og finansnæringen skal gjøre knyttet til identitetskontroll, får betydelige *konsekvenser* for den faktiske identitetsfastsettelse og ID-kontroll i disse etatene og virksomhetene.

Identitetsdokumenter og tilgang til grunnlaget for vurderingene av identitet

En av hovedutfordringene knyttet til identitetsarbeidet i Norge, er at den informasjonen UDI har etter å ha vært i kontakt med søkeren, og de *vurderingene* som UDI har gjort gjennom møtet og eller annen informasjon/dokumentasjon med søkeren⁸⁰, kun i begrenset grad er tilgjengelig for de øvrige etatene.

Informasjonen legges inn i DUF (Datasegment for utlendings- og flyktningssaker) der identiteten enten blir registrert som «dokumentert», «sannsynliggjort» eller «ikke-sannsynliggjort». Dette er et system relativt få utenfor UDI, UNE og politiet har tilgang til. Av sikkerhetshensyn og av hensyn til personvernet er det en utfordring å se for seg at dette er et system som bør være tilgjengelig for alle som arbeider med identitet.

Manglende tilgang til systemet oppleves samtidig som utfordrende for samtlige av de øvrige aktørene.

Styring gjennom deregulering?

Det er slående at staten de facto har deregulert ansvaret til aktører med annen kjernekompetanse enn den UDI besitter, som for eksempel NAV og finansnæringen. Deregulering er et velkjent trekk fra governance litteraturen, som for eksempel kommer til uttrykk i reguleringen av hvitvasking. Bransjen selv

⁸⁰ UDI er ikke alltid i kontakt med/møter søkeren - I asylsaker vil UDI møte søkeren under asylintervjuet.

har innført streng internkontroll av anmeldelsesplikt og etiske retningslinjer, og eksterne organisasjoner som FATF gir anbefalinger og rangeringer på land som etterlever dette.

10.4 Ulik vurdering

Er det knyttet utfordringer til ulik vurdering i identitetsfastsettelsen i ulike etater for etatene selv?

De ulike etatene har gjennom lovgivning, skriftlige retningslinjer og/eller praksis implementert hvilke dokumenter og informasjon som er godkjent som legitimasjon/avklart ID. Vi har i denne studien ikke identifisert forskjeller i selve ID- vurderingen, utover forskjeller mellom Skatteetaten og UDI når det gjelder forståelsen av hva som er en navneendring og hva som er en identitetsendring.

Vi ser også at Skatteetaten har et eget regelverk om krav til dokumentasjon for registrering av forhold som har funnet sted i utlandet (redegjørelsen for regelverk i kartleggingsdelen om skatteetaten). I instruks er det oppregnet land hvorfra attester etc. i utgangspunktet ikke har noen bevisverdi, såkalte gruppe 2-land

Oxford Research har ikke vurdert hvorvidt det er samsvar med UDIs regelverk og vurdering.

Utfordringer på grunn av systemet og manglende forutsetninger for ID-kontroll

På den annen side finner vi en rekke utfordringer for etatene og virksomhetene som har sitt grunnlag i systemet og forutsetninger for å utføre ID-kontroll.

Finansnæringen og forutsetninger for kontroll

Spesielt kan det sies å være utfordrende for finansnæringen som i all hovedsak er en privat aktør. I tillegg til de utfordringene som også NAV og Skatteetaten møter, er finansnæringen underlagt hvitvaskingslovens strenge krav.

For at søkerne skal kunne inngå i et arbeidsforhold er de avhengige av å ha opprettet en bankkonto. For at bankene skal kunne utstede bankkonto og bankkort må de *kontrollere identiteten*. Når UDI ikke i alle tilfeller utsteder gyldig legitimasjon i henhold til de krav hvitvaskingsloven krever, overlates ansvaret for fastsettelse av identitet/identitetskontroll til bankene selv. Bankene får heller ikke tildelt offentlige ressurser til å bygge opp kompetanse om identitetsproblematikken.

Gjennom at myndighetene godkjenner bankkort med bilde som legitimasjon i flere sammenhenger (blant annet ved valg) legitimeres de facto bankkortene som «nasjonalt ID-kort», uten at myndighetene tar ansvar for å sikre den nødvendige kompetansen og de ressursene som kreves for å utstede dette. Bankene har kun en svært begrenset mulighet for å hente ut informasjon som ligger lagret i DUF.

Konsekvensen av dette er at bankene enten må avvise søkere som ikke oppfyller kravene til legitimering (noe som kan bety at den enkelte søkeren ikke får mulighet til å skaffe seg jobb og integreres i samfunnet), eller at det i enkelttilfeller inngås et kunde-forhold på *falskt eller uriktig grunnlag*. Dette igjen kan ha den konsekvens at bankene bidrar til å hvitvaske identiteter eller opprette falske identiteter. Risikoen for dette er godt beskrevet i flere tidligere rapporter. I rapporten «Modernisering av Folkeregistret: Rapport fra strategigruppen» sies det:

Bankenes førstelinje består samlet av et stort antall ansatte som kan forventes å ha svært ulik kjennskap til identitetsproblematikken generelt, og til dokumenters notoritet spesielt. Det er derfor en stor oppgave å pålegge bankene å utstede det som i realiteten fungerer som et ID-kort i det norske samfunn. Opprinnelig ble bankkort med bilde utstedt for å kunne kontrollere at den som underskrev i sjekkhefter faktisk var den de utgav seg for å være. I dag har bankkortene et betydelig større virkeområde.

Skatteetaten og forutsetninger for identitetskontroll

Skatteetaten står overfor en del av den samme problematikken gjennom at deres førstelinje består av et stort antall ansatte som kan forventes å ha ulik kjennskap til identitetsproblematikken. Skatteetaten er imidlertid en offentlig etat, som med offentlige midler har satt fokus på-, og omorganisert sitt arbeid knyttet til identitet de siste årene.

Skatteetaten plikter å utstede skattekort til de som møter opp med tilstrekkelig identitetspapirer, uavhengig om søkeren har en gyldig arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse. Søkeren plikter ikke å kunne vise til dette, og skattekontorene skal utstede skattekort. Ansvaret for å kontrollere arbeids- og oppholdstillatelse er forskjøvet til arbeidsgiverne. Dette gir rom for misbruk og misforståelser da det kan sies å være svært optimistisk å tro at dette er noe alle arbeidsgivere faktisk sjekker ut.

Svakhetene som ligger hos de ulike etatene forsterkes også av hverandre. Om en arbeidssøker for eksempel har klart å skaffe seg et kunde-forhold i en

bank og med det et kontonummer og et bankkort, i tillegg til at personen har fått et skattekort fra Skatteetaten, er det realistisk sett lite sannsynlig at en arbeidsgiver vil tvile på vedkommens identitet (om personen ellers oppfører seg som normalt). Det er trolig slik at mange arbeidsgivere ikke en gang har tenkt gjennom hvilke utfordringer som kan eksistere knyttet til falske eller uriktige identiteter. Og ikke minst; det er trolig mange arbeidsgivere som ikke er klar over at det er deres ansvar å sjekke at oppholdstillatelse og arbeidstillatelse er i orden.

Om en fortsetter dette tenkte eksempelet vil innehaveren av denne falske, uriktige eller riktige identiteten både kunne ha eller ikke ha arbeids- og eller oppholdstillatelse i landet. Om en tenker at identiteten er falsk og at arbeids- og oppholdstillatelse er avslått, har søkeren i realiteten krav på få rettigheter fra det offentlige. Like fullt - personen med en arbeidshistorikk å vise til og med bankkort som legitimasjon, vil trolig kunne på uriktig grunnlag tilegne seg ytelser gjennom NAV om personen blir syk/ufør/gravid etc.

NAV og forutsetninger for ID-kontroll

Hos NAV er også førstelinjetjenesten omfattende og kompetansen knyttet til ID-problematikk varierende. Etter omorganiseringen i Skatteetaten har alle de 41 skattekontorene med førstelinjetjeneste i identitetsaker tilgang på en Keesing-maskin (for kontroll av pass) og en andrelinjetjeneste med mer spesialiserte kunnskaper. Hos NAV er tilgangen på utstyr for verifisering av dokumentasjon (pass) svakere enn hos Skatteetaten, og tilgangen på DUF like begrenset. Det er derfor lite sannsynlig at den enkelte medarbeider som sitter i førstelinjetjenesten evner å fange opp en mulig falsk identitet, spesielt om personen har klart å knytte til seg bankkort og/eller andre dokumenter som er med på å bygge opp under personens identitet.

Denne fragmenterte måten å organisere ID-arbeidet på, med svake *kvalitetssikringsrutiner for ekthet i dokumenter*, og at folk får oppholdstillatelse uten gyldig ID-kort skaper utfordringer knyttet til samhandling og integrering og forsterker utenforskapet⁸¹. Samtidig kan det også skape et marked for falske dokumenter, og det å lage fiktive identiteter overfor ulike instanser.

⁸¹ Som det framgår av kapittel. 3.6 så vil det trolig være meget få som ikke har reisedokumenter enten utstedt av hjemlandet eller norske myndigheter (Utlendingspass/), og/eller nasjonalt ID-kort fra andre land. Hvis norske myndigheter skal utstede nasjonale ID-kort til disse, vil det i hovedsak basere seg på opplysningene i disse reisedokumentene eller nasjonale ID-kort fra andre land.

Identitetsvurdering og forutsetninger: Kompetanse og ressurser

Ettersom identitetsarbeidet ikke er fullstendig sentralisert til ett organ som kontrollerer og verifiserer identiteten, for så å utstede gyldig dokumentasjon som kan benyttes av de øvrige aktørene, åpnes det for feilvurderinger og lav kontroll med ID-dokumenter av ansatte i førstelinjetjenestene (utenfor utlendingsforvaltningen) som ikke nødvendigvis har verken erfaring og kompetanse eller tilgjengelige ressurser til å gjennomføre identitetskontroll og identitetsvurderinger på en god nok måte.

Kompetanse knyttet til identitetsarbeidet begynner med en bevisstgjøring og forståelse av den problematikken som er knyttet til feltet. Videre er det behov for kunnskap om hvilke konkrete utfordringer man potensielt kan møte på (da spesielt i egen arbeidssammenheng), og kunnskap om hvordan identitetsarbeidet er organisert (hva skjer når en kommer til Norge?). Videre er det behov for erfaringer, og gjennom det læring.

Erfaringslæring

Arbeidet med identitet innen de ulike etatene kan i stor grad knyttes til erfaringslæring. En del av det grunnleggende kan læres på kurs etc., mens den største og trolig viktigste læringen skjer *gjennom at ansatte har muligheten for å systematisere og dele erfaringer knyttet til arbeidet*.

Blant de som har arbeidet med identitet lenge eksisterer mye *taus kunnskap*. Gjennom arbeidet har de bygget opp erfaringer som gjør at de tolker nye situasjoner på en bedre måte, for eksempel i forhold til når man har grunn til å fatte mistanke ved forhold knyttet til personen eller knyttet til hvilke dokumenter som ser forfalskede ut.

Finstad-utvalget, som har evaluert politiets kontrollmekanismer, skriver mye om hvordan en kan etablere rutiner for erfaringslæring⁸². NOU'en definerer erfaringslæring slik: *"Hvis det innarbeides rutiner for å lære av erfaringene, kan vi snakke om systematisk erfaringslæring. Erfaringslæring er å dreie reaktiv kontroll mot en mer proaktiv kontroll, ved å benytte erfaringer fra hva man har gjort (reaktivt) for å unngå å gjøre samme feil igjen (proaktivt)"*

Kursene Skatteetaten holdt for ansatte ved de 41 skattekontorene som fikk førstelinjeansvar er et eksempel på hvordan man kan systematisere deler

⁸² NOU 2009: 12.
<http://www.regjeringen.no/pages/2189838/PDFS/NOU200920090012000DDDPDFS.pdf> Sitat fra side 185.

av denne kunnskapen. På kursene deltok enkelte av dem som har jobbet tett på problematikken lenge og delte sine erfaringer og lærdommer.

Alle har mulighet for å etablere rutiner for systematisk å dele erfaringer knyttet til identitet med kollegaer i sitt arbeidsmiljø, og alle som arbeider med identitet vil ha godt av systematisk kunnskapsoppbygging på feltet.

Det er viktig å vite at i hvilken grad kontorer der førstelinjen arbeider (både innen NAV, Skatt og Finans), vil det være veldig ulikt i hvilket omfang de er eksponert for mennesker med mangelfull eller uriktig dokumentasjon. Det er for eksempel et betydelig høyere antall innvandrere som kommer til Oslo og som er innom kontorene som ligger i den regionen enn hva som er tilfellet for en del mer perifere områder rundt om i landet. Dette vil i stor grad påvirke i hvilken grad de ansatte har mulighet for lære av egne erfaringer, og i hvilken grad ansatte har mulighet for å systematisere og vurdere erfaringer gjort av seg selv og kollegaene.

Teknologiske utfordringer

Mangelen på ressurser til å bygge opp ønsket kompetanse er en utfordring, de teknologiske mulighetene en annen.

Legitimasjonskontroll

En stor utfordring ligger i kontrollen av dokumenter og deres notoritet. De teknologiske utfordringene er velkjente og kan delvis håndteres gjennom økt kompetanse og mer ressurser. Men det er for eksempel verdt å merke seg at NAV, som i økende grad mottar søknadene og må utføre dokumentkontroll utover pass, sitter på svakt utviklet teknologisk verifiseringsverktøy. I tillegg til at de mangler utstyr for å avdekke falske pass.

Forfalskning

Et annet aspekt som legger til rette for misbruk og falske identiteter er at midlertidig legitimasjon som brukes i samhandling med ulike etater har vært forholdsvis lett å forfalske. Dokumenter som utstedes av politiet og av UDI har ofte vært utstedt på vanlig papir, gjerne påført stempel og signatur.

Oppholdstillatelse til personer som ikke har gyldig pass/evt. har et pass med en identitet som ikke er lagt til grunn, har fått utført sine oppholdstillatelser på et blant ark. Dette har likevel omfattet et lite antall av den totale mengde saker, og disse personene får nå *oppholdskort* som bevis på oppholds-

tillatelse i Norge. Det beskrevne problemet er med andre ord i stor grad løst.

Noe ulik praksis politistasjonene i mellom forsterker utfordringene som svakheter med legitimasjonskontroll og legitimasjonsdokumenter medfører. NAV, Skatteetaten og finansnæringen har få systemer og muligheter for å kontrollere ektheten i dokumenter, utover direkte å kontakte saksbehandler som har utstedt dokumentet. Dette vil i mange tilfeller være en krevende prosess, og er ikke en gunstig måte å gjennomføre arbeidet. Det at papirer som utstedes er lette å forfalske, er en utfordring som går utover brukerne som til stadighet vil kunne bli møtt med mistanke om forfalskning.

DUF

Som beskrevet er DUF det mest oppdaterte og omfattende systemet for registrering av utlendings- og flyktningsaker, et system få har tilgang til. Det er en stor utfordring at etatene som arbeider innen identitetsproblematikken ikke har tilgang til systemet, samtidig som det av sikkerhetshensyn ville vært tilnærmet umulig å gi tilgang til alle som sitter i førstelinje i de ulike etatene. Om UDI utsteder et legitimasjonsbevis/-kort som oppgav de mest sentrale opplysningene om søkeren ville mye av denne problematikken trolig vært løst. Det mest sentrale vil etter Oxford Researchs vurdering være om identiteten er dokumentert, sannsynliggjort eller ikke sannsynliggjort. For øvrig bør det klare utgangspunkt være at den ID som framgår av oppholdskort, utlendingspass mv., er den ID-en UDI har lagt til grunn.

10.5 Offentlig og privat sektor

Er det utfordringer knyttet til ulik vurdering/krav til identitetsfastsettelse i privat og i offentlig sektor?

Vi ser at det er en grunnleggende utfordring at ikke alle utlendinger ved tillatelse om opphold og/eller i søknadsperioden, får legitimasjonspapirer som tilfredsstiller kravene til identitet i eksempelvis hvitvaskingslovgivningen.

Ulike interesser og formål mellom aktørene

En utfordring i skillet mellom offentlig og privat sektor kan sies å være hvilken motivasjon og forankring som eksisterer for å bygge opp kompetanse knyttet til identitetsutfordringene.

Å vurdere og fastsette identitet er i utgangspunktet et offentlig anliggende. Slik systemet fungerer i dag har imidlertid bankene fått «delegert ansvar» for å

utstede legitimasjon gjennom hvitvaskingslovgivningen, samtidig som arbeidsgivere i stor grad har blitt delegert et ansvar for å påse at oppholdstillatelse og arbeidstillatelse er i orden.

Bankene er gjennom hvitvaskingsloven forpliktet til å kontrollere identitet og er med egeninteresse i bankens sikkerhet og renommé interessert i ikke å utstede dokumenter på falskt eller uriktig grunnlag. Det er imidlertid *egeninteresse* og ikke *samfunnshensyn* som har en tendens til å veie tyngst i private bedrifter, og det kan derfor tenkes at flere banker rundt om i landet gjør det som oppleves som godt nok for å tilfredsstille lover og krav, men kanskje ikke nok til å ivareta et større samfunnshensyn. Med dette kan det for eksempel tenkes at bankene er nøye på å sjekke dokumenter, men ikke like nøye i vurderingen av *dokumentenes ekthet, eller i kontrollen av om dokumentene faktisk tilhører søker*.

Arbeid med identitet er komplisert og fordi de som ønsker å være kriminelle ofte ligger "et hakk foran" vil det også være tilnærmet umulig for alle større og mindre banker å holde seg oppdatert. FNO og landets større banker arbeider systematisk med problematikken, men i hvilken grad det som her læres når ut til alle de som sitter i førstelinjen kan det stilles spørsmål ved.

I offentlig sektor vil det være av svært stor interesse å holde fokus på identitetsproblematikken. Falske eller uriktige identiteter kan være svært kostbart for samfunnet om en regner inn både den friheten en falsk identitet åpner for (kriminalitet) og hvordan det gir rom for å utnytte velferdssystemet.

Men fordi både Skatteetaten og NAV er store og komplekse etater, kan det være utfordrende å gjennomføre arbeidet med identitet *systematisk* nok blant ansatte som sitter i førstelinjen. Det offentlige må i tilfelle prioritere ressurser til målrettet arbeid, slik som i tilfellet er med omorganiseringen i Skatteetaten.

Mangel på ressurser og kompetanse blant de ansatte i førstelinjene oppleves frustrerende for de gjelder, og krever omfattende tiltak for å bedres.

Offentlig anliggende å vurdere og fastsette identitet, men i noen saker utfordrende å utstede identitetsdokumenter

I utgangspunktet er det som nevnt et offentlig anliggende å vurdere og fastsette identitet. Samtidig er det viktig å understreke at utlendingsmyndighetene ikke i alle saker kan fastsette en sikker identitet. Det

finnes saker der det er sannsynlighetsovervekt for at søkeren fyller vilkårene for beskyttelse, eller der det foreligger svært sterke menneskelige hensyn som taler for å gi en oppholdstillatelse, men hvor det ikke er mulig for utlendingsmyndighetene å avklare nøyaktig hvem personen er. Utlendingsmyndighetene vil måtte gi oppholdstillatelse i noen slike tilfeller. Den typiske situasjonen er da at søkeren selv har gitt så forskjellige opplysninger om identitet at egen forklaring ikke kan legges til grunn, og at søkeren kommer fra et land med lav notoritet på egne dokumenter/finnes ikke dokumenter, og at identiteten i praksis er umulig å verifisere i det aktuelle landet. Utlendingsmyndighetene kan derfor ikke alltid vite om personen representerer en sikkerhetsrisiko, eller om personen har en annen identitet i hjemlandet som personen også bruker i kontakt med andre norske etater. Dersom utlendingsmyndighetene i slike tilfeller utsteder personen med et ID-dokument, så gis omverdenen et inntrykk av at personens identitet er sikrere enn det som faktisk er tilfelle, dvs. at utlendingsmyndighetene bidrar til å "hvitvaske" en identitet.

På den annen side har UDI eller UNE vurdert disse sakene grundig, og allikevel valgt å gi en tillatelse selv om det er tvil om ID. Risikoen for at noen oppgir uriktig ID kan tenkes å være minst like høy for grupper som utlendingsmyndighetene har liten kontakt med, for eksempel personer med falsk pass som utgir seg for å være EØS-borgere.

10.6 utfordringer for den enkelte utlending

Er det knyttet utfordringer til eventuelle ulike vurderinger i identitetsfastsettelsen for den enkelte utlending i møtet med offentlig eller privat virksomhet?

Oxford Research har gjennom kartleggingen og analysen ikke identifisert spesifikke utfordringer til ulike vurderinger og krav. Utfordringene knytter seg i større grad til manglende legitimasjonsdokumenter med de praktiske utfordringer det medfører. Utfordringen i sin kjerne er særlig knyttet til utlendinger som ikke kan dokumentere sin identitet med dokumenter med høy notoritet, men likevel anses å ha sannsynliggjort identiteten på annet grunnlag (dette gjelder særlig asylsøkere).⁸³

⁸³ I noen unntakstilfelle kan det gis tillatelse selv om ID ikke er sannsynliggjort

Problembakgrunn: Identitet som grunnlag for samhandling i samfunnet

Hvilke utfordringer vil en utlending som ikke får klarlagt sin identitet møte på?

Problemer oppstår som en følge av to forhold: I økende grad kreves det legitimasjon for å samhandle i samfunnet, samtidig som en del utlendinger har problemer med å oppfylle kravene til godkjent legitimasjon som kreves i den enkelte situasjon.

Utgangspunkt: Ingen alminnelig legitimasjonsplikt

Det foreligger i Norge ingen alminnelig plikt til å legitimere seg, eller å ha med seg legitimasjonsdokumenter.⁸⁴

Utnyttelse av rettigheter

Behovet for å legitimere seg knytter seg ofte til muligheten for utnyttelse av personlige rettigheter. Dette kan gjelde både i forhold til offentlige og private institusjoner, f.eks. i forbindelse med utbetaling av trygdeytelser, eller for å ta ut penger fra bankkonto.

Særlige krav i lovgivningen

Lovgivningen inneholder også på andre områder krav om at kunder fremlegger legitimasjon. Typisk for utviklingen på området er i så måte kravet som nå er pålagt finansinstitusjoner om å kreve fremlagt gyldig legitimasjon av kunden ved etablering av kundeforhold, dette med formål å forbygge hvitvasking av penger. I enkelte situasjoner forutsetter utøvelse av rett i henhold til identitetsdokumenter at dette er utstedt av offentlig myndighet. Slike forhold vil som regel være forankret i lovgivningen.⁸⁵

Funn i tidligere rapporter

I en rapport fra NOAS (2008) «Asylsøkeres møte med det offentlige i grenseland mellom diskriminering og saklig diskriminering», pekes det på flere utfordringer for asylsøkere grunnet manglende identitetsbevis.

Rapporten tar utgangspunkt i følgende problemsituasjon (merk at det bygger på empiri og virkelighet i 2008 og tidligere):

«Når søknaden om asyl registreres, er personopplysningene i registreringen som oftest basert på ubekreftede opplysninger som er gitt av søkeren. I forbindelse med registreringen utsteder Politiets Utlendingsenhet (PU) et asylsøkerkort. Dette er ikke et identitetsdokument, men skal kun tjene som bevis på at vedkommende er asylsøker i Norge. Det forhold at

dette registreringskortet ikke er et identitetsdokument reiser visse praktiske problemer, som også kan innebære diskriminering.»

Hovedproblem: Tilgang til banktjenester

Rapporten peker på at den praktiske konsekvensen kan være problemer med å få tilgang til banktjenester. I noen tilfeller kan det føre til utfordringer i forhold til eventuelt ansettelse og arbeidsforhold.

I en FAFO-rapport (2012) om bruk av oppholdstillatelser med begrensninger⁸⁶, fremgår flere problemer med å samhandle i samfunnet for de som har begrenset tillatelse. Det pekes også på opplevelse av meningsløshet og integreringsutfordringer.

Funn fra intervjuer og samtaler

Oxford Research har videre vært i kontakt med representanter for Advokatforeningens aksjons- og prosedyregruppe i utlendingsrett og samtaler med andre i rettshjelpssektoren. Det følgende er noen refleksjoner fra et rettshjelpsperspektiv.

Begrensede reisemuligheter

Utlendinger som etter myndighetenes oppfatning ikke i tilstrekkelig grad har sannsynliggjort sin identitet får i praksis ikke utstedt utlendingspass, og er derfor avskåret fra å reise ut fra Norge, med mindre hjemlandets myndigheter kan utstede nasjonalt pass⁸⁷. Dette viser seg imidlertid å være vanskelig i praksis, enten fordi utlendingen av ulike årsaker ikke ønsker å kontakte hjemlandets myndigheter, eller at disse ikke ønsker å bistå utlendingen.

Utfordringer ved søknad om norsk statsborgerskap

Identitetstvil får konsekvenser for søknad om statsborgerskap, siden det i statsborgerforskriften er hovedregelen et krav om dokumentert eller på annen måte klarlagt identitet, jfr. § 1-1. Det er videre regler om avledet identitetstvil i RS 2012-009 «Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven», kapittel. 6.6 og 7.2.2.

Det er imidlertid innført nye regler i § 1-3 i statsborgerforskriften om unntak fra kravet om dokumentert eller på annen måte klarlagt identitet for «særlige grupper». Hovedvirkningen av endringen er at flere personer som er født i Norge eller som har kommet til Norge i ung alder kan med endringen bli norske statsborgere.

⁸⁴ Justis- og Politidepartementet (2007): Utredning om Nasjonalt ID-kort.

⁸⁵ Justis- og Politidepartementet (2007): Utredning om Nasjonalt ID-kort.

⁸⁶ Sønsterudbråten, Silje (2012): Lovlig med forbehold. Bruk av oppholdstillatelser med begrensninger for å øke andelen asylsøkere som dokumenterer sin identitet. Fafo-rapport 2012: 38

⁸⁷ Det kan åpnes for å gi utlendingspass for enkeltreisere.

De særlige grupper er barn født i Norge og andre som fikk sin første oppholdstillatelse som barn, se nærmere § 1-3 i statsborgerforskriften og instruks «Q-37/2012 Ikraftttredelse av endringer i statsborgerforskriften». Regelendringen trådte i kraft 1. juli 2012.

Juss-Buss peker i epost-intervju med Oxford Research høsten 2012 på noen utfordringer de kjenner fra sin praksis:

På lengre sikt vil de være avskåret fra å få permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Dette vil innebære lavere terskel for å bli utvist, ikke mulighet for å få støtte fra lånekassen, de kan heller ikke reise utenlands eller studere i utlandet, da man ikke kan få pass.

NOAS redegjør i epost-intervju med Oxford Research høsten 2012 for en del utfordringer for personer med identitetstvil:

Det er blant annet ikke praktisk mulig å få reisedokument, permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap for mange i denne gruppen (trolig de aller fleste). Vi ser blant annet at barn som har én forelder med uavklart ID, vil ha problemer med å få pass før de oppfyller vilkårene for statsborgerskap.

10.7 Samfunnssikkerhet og generelle samfunnshensyn

Kan vi identifisere utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet/fare for misbruk i dagens praksis?

Først redegjør vi for hvordan vi forstår samfunnssikkerhet som begrep. Deretter vurderer vi i hvilken grad det er utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet/fare for misbruk i dagens praksis.

10.7.1 Samfunnssikkerhet som begrep

Sikkerhet for samfunnet (objekt) og samfunnet sikkerhet (aktør)

Samfunnssikkerhet kan sies å ha en dobbelt betydning. For det første handler det om å ivareta samfunnssikkerheten i betydningen av *sikkerhet for samfunnet*. Det dreier seg om et verdifullt samfunn som har behov for beskyttelse gjennom statlige

etater, hvor politiet er en av mange aktører (Gundhus og Larsson 2007⁸⁸).

For det andre handler det om samfunnets *sikkerhet*, som er den enestående type sikkerhet som bare samfunnet kan gi. Dette siste innebærer at samfunnet ikke bare er et *beskyttelsesobjekt*, men også en *sikkerhetsaktør*. Håndtering av samfunnssikkerhet blir dermed som Burgess⁸⁹ påpeker et samspill mellom statens tilgjengelige sikkerhetstiltak (for eksempel politi) og samfunnets verktøykasse (verdier, tradisjoner, kultur osv.). Dette får betydning for aktørenes rolle i det sikkerhetspolitiske. Et tredje moment når det gjelder sikkerhet, er at det alltid omhandler grensedragning om sikkerhet for hvem. I denne forbindelse kan man derfor stille spørsmålet: I hvilken grad omfatter sikkerhetsbegrepet migranternes sikkerhet? Innenfor forskningslitteraturen er dette gjerne omtalt som 'human security'.

Risikobegrepet og identifikasjon av risiko

Risiko handler om usikkerhet knyttet til fremtidige hendelser, og uten *usikkerhetsmomentet* er det ingen risiko. Innenfor risikoteori er sannsynlighet et mål på usikkerhet, og det å vurdere sannsynlighet for både tap og konsekvenser er utfordringen. Når folk skal vurdere sannsynligheten for om noe vil inntreffe, vil observasjonene og vurderingene baseres på den informasjonen han eller hun har tilgjengelig, fremfor den reelle forekomsten av hendelser. Dette er ofte lært gjennom erfaringer, og kan også være riktige, men vurderingsgrunnlaget er ofte for svakt og tilfeldig. Som rapporten tidligere har understreket kan en systematisering av erfaringer forbedre muligheter for å identifisere og vurdere sannsynlighet for en hendelse. Siden folk vurderer sannsynlighet for en hendelse ut i fra hvor lett de kognitivt kan hente frem tilfellet eller hendelsen, kan systematisering av erfaringer fremme en bedre og mer bevisst identifisering av risiko.

Mer generelt handler risiko om hendelser som kan skje i fremtiden og konsekvenser av disse (Aven, 2008). I denne forbindelse vil sannsynlighet for misbruk kunne forsterkes av to aspekter, for det første livssituasjonen til mennesker som har vært på flukt, og gjerne har falske pass med seg, og for det andre et fragmentert system uten samordning som invite-

⁸⁸ Gundhus, Helene Oppen og Paul Larsson (2007). "Policing i et norsk perspektiv." I: *Polisier virksomhet: Hva er det - Hvem gjør det?* Helene Oppen Gundhus, Paul Larsson og Tor-Geir Myhrer (red.). Oslo: Politihøgskolen. PHS forskning (2007:7).

⁸⁹<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Hva-er-samfunnssikkerhet-6975369.html>

rer til misbruk. Likevel, i følge et slikt perspektiv på risiko vil det knyttes usikkerhet både til om hendelsen vil skje, samt til hvilke og hvor store konsekvenser hendelsen eventuelt vil medføre. Risiko kan med andre ord defineres som usikkerhet om hva som blir konsekvensene eller utfallet av en gitt aktivitet (Aven, 2004, s. 37) som er relatert til noe av verdi for mennesker. Risiko defineres da som en to-dimensjonal kombinasjon av usikkerhet og alvorlighet rundt konsekvensene, og enhver vurdering av risiko inkluderer begge dimensjonene. Risiko refererer da til *usikkerhet* rundt hendelser/konsekvenser av en aktivitet, sett i relasjon til *alvorligheten* av hendelsene/konsekvensene.

10.7.2 Identitetsfastsettelse og identitetskontroll i Norge – betydelig systemrisiko

Omfanget av uriktige eller falske identiteter i Norge er ukjent. Noe som gjør det utfordrende å si noe om i hvilken grad falske eller uriktige identiteter rent *kvantitativt* utgjør en samfunnsrisiko med dagens praksis. Funnene i denne studien indikerer at det er betydelig usikkerhet rundt omfanget av uriktige og/eller falske identiteter. Det i seg selv er en betydelig risiko for samfunnet.

Mulig å misbruke identitet, med konsekvenser for samfunnssikkerhet

En rapport fra NID (2013)⁹⁰ som vi har omtalt i kapittel 3.7, indikerer at det er en betydelig systemrisiko for falske identiteter og at enkelte utlendinger kan operere med flere identiteter⁹¹.

Oxford Researchs studie av identitetsproblematikk og identitetsvurderinger (denne studien), viser også at det er betydelig risiko for misbruk og opprettelsen av falsk identitet og/eller doble identiteter. Det er forholdsvis *lav kontroll av identitet i førstelinjen* hos NAV og hos bankene. Det er videre en viss risiko for at falske og/eller uriktige identiteter blir registrert i Folkeregisteret, med de betydelige konsekvenser det kan få. Dette samsvarer med det risikobildet som gis av tidligere rapporter og i risikorapporter fra politiet.

Faktiske trender med betydning for risikoforståelsen

Norge har en betydelig innvandring. Vi har videre et samfunn som hittil har vært preget av moderate kontrollregimer både i forhold til kriminalitet og

samfunnssikkerhet. Velferdsstaten er i stor grad tillitsbasert. Undersøkelser viser at befolkningen i Norge i komparativt perspektiv har stor tillit til offentlige myndigheter. Den sosiale kapitalen og stor grad av tillit er et betydelig gode, samtidig indikerer det et misbrukspotensial om noen ønsker å utnytte systemene.

Ulike typer misbruk

Samfunnssikkerheten når det gjelder misbruk av identitet kan i alle fall knyttes til tre ulike hoveddimensjoner:

- Velferdsstaten og velferdsytelser
- Kriminalitet (hvitvasking og annen økonomisk kriminalitet)
- Terrorisme og sikkerhet

Velferdsstaten og misbruk av velferdsytelser

Med falske identiteter vil det også være mulig å *svindle det norske velferdssamfunnet* for enorme summer. For eksempel kan en tenke seg at en person kan ha opprettet flere falske identiteter og at denne personen slik klarer å hente ut pensjon, barnetrygd eller arbeidsuførepenger personen egentlig ikke er berettiget.

I studien har vi identifisert følgende mulige misbrukssituasjoner:

Utlendingen:

- fremsetter krav om stønad etter å ha opprettet fiktive identiteter i Folkeregisteret med forfalsket eller uriktig dokumentasjon
- fremsetter krav om stønader ved å utgi seg for å være en annen person
- fremsetter krav om stønad ved sykdom ved å la en syk person møte for seg hos legen, for å få nødvendig legeerklæring
- fremsetter krav om stønad ved svangerskap og fødsel ved å la en gravid kvinne, med flere falske/fiktive identiteter møte opp hos forskjellige leger og/eller helsestasjoner, for å få nødvendig attest på graviditet og dermed kunne oppnå stønad på flere identiteter
- overtar stønad fra død person i dennes navn uten at NAV er kjent med at vedkommende er død.

⁹⁰ NID (2013): Biometri og identitet. utfordringer og nye muligheter for utlendingsforvaltningen.

⁹¹ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Sa-lett-er-det-a-fa-falsk-identitet-i-Norge-7118388> se også <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Fant-over-300-falske-personer-i-skattelistene-7118390.html>

Eksempler fra media

Eksempler på dette finner en enkelt i media blant annet i tilknytning til Rom-folket. Inngressen i en artikkel i Aftenposten lyder: «Å lage papir» kaller romfolket det når de oppretter en identitet som bare finnes på papiret.⁹² Her beskrives det hvordan det systematisk opprettes falske identiteter for å bedra trygdesystemet. I samme artikkel: «Hvis bedrageriene i rom-miljøet ikke hadde blitt avslørt, kunne det kostet samfunnet 275 millioner kroner, anslår Nav». Dette er et eksempel som tydelig viser den økonomiske samfunnsrisikoen i tilknytning til identitetsarbeidet. I 2010 anmeldte NAV 975 personer for å ha svindlet til seg 134 millioner kroner i trygd⁹³. I de to største sakene var anmeldelsen på 2,3 og 2,7 millioner kroner, begge gjaldt mistanke om fiktive identiteter.

Hvitvasking og økonomisk kriminalitet

Vi kjenner ikke eksakte tall på hvitvasking og omfang av identitetsrelatert kriminalitet. Spørreundersøkelser om identitetsstyveri og identitetsrelatert kriminalitet peker i retning av et betydelig problem og omfang⁹⁴:

Steg for steg - hvitvasking av identitet

Næringen gir eksempler på at enkelte i dag hvitvasker identiteten blant annet gjennom å bli tatt av politiet for mindre forseelser som for eksempel å urinere på offentlig sted. Ved mindre forseelser sjekkes ikke identiteten nødvendigvis like nøye som i andre tilfeller. Og om dette gjøres flere ganger, kan konsekvensen bli at de tjenestemenn som ser at den falske identiteten finnes et tilstrekkelig antall ganger i registrene fra tidligere av, ikke sjekker i det hele tatt men godtar den nye identiteten.

Sikkerhet og terrorisme

Misbruk av identitet utgjør også en risiko i forhold til å forhindre og avdekke terrorisme.

Samfunnet som sikkerhetsaktør

Manglende identifikasjon av modus for risiko

Denne evalueringen avdekker at den fragmenterte organiseringen av identitetsarbeidet, og mangelen på en samordnet og helhetlig identitetsforvaltning i

seg selv medfører en usikkerhet i håndteringen av de enkelte søkerne som kommer til Norge. Konsekvensen av dette er høyst usikker og utgjør slik sett en risiko for samfunnet. Uten en overordnet helhetlig identitetsforvaltning vil det være smutthull som åpner for utnyttelse av systemet for de som ønsker dette.

Legitimitet og tillit

Funnene i denne evalueringen avdekker at det er mange potensielle muligheter for misbruk med dagens praksis. Det er en klar risiko for svindel og hvitvasking av identiteter slik systemet er i dag. Dette kan medføre svekket legitimitet og mistillit til institusjonene som arbeider med identitetsutfordringene, noe som igjen er en utfordring for samfunnssikkerhet.

Det reelle omfanget av misbruk forteller imidlertid ikke denne evalueringen noe om. Men det vi finner er en betydelig risiko for svindel og hvitvasking av identiteter, som igjen kan ha potensielt store utfordringer for velferdsytelser, samfunnssikkerhet og legitimitet til institusjonene.

⁹²<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Fikk-millionstotte-til-barn-som-ikke-eksisterte-6667444.html> 23. september 2011

⁹³<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Annen+statistikk/Trygdemisbruk/Trygdemisbruk/975+personer+anmeldt+for+trygdebedrageri.265689.cms> 26. januar 2011

⁹⁴ http://idtyveri.info/index.php?option=com_content&view=article&id=172:240-000-utsatt-for-id-tyveri&catid=4:statistikk&Itemid=25

Litteraturliste

Aven, Terje (2007). *Risikostyring: grunnleggende prinsipper og ideer*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aven, Terje (m.fl) (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Lægreid, Roness og Røvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Lægreid og Ramslien (2006): *Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid og Roness (2007): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fimreite, A. Log T. Medalen (2005) (red.): *Governance i Norske storbyer. Mellom offentlig og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.

Gundhus, Helene Oppen og Paul Larsson (2007). "Policing i et norsk perspektiv." I: Polisiær virksomhet: *Hva er det - Hvem gjør det?* Helene Oppen Gundhus, Paul Larsson og Tor-Geir Myhrer (red.). Oslo: Politihøgskolen. PHS forskning (2007:7).

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke. Bergen

Jacobsen, Dag Ingvar (2004). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke. Bergen.

Einarsen, Terje, Astrid Espegren, Mahncke, Henrik, Quarles, Janneke, Skaar, Karl, Viblemo, Tor Egil (2008): *Innvandring og dokumenter – Komparativ studie av håndtering av dokumenter ved søknad om innvandring til Norge, Danmark, Nederland og Storbritannia*. Rapport skrevet av Oxford Research på bestilling fra Utlendingsdirektoratet.

Klijn, Erik-Hans (2008): "Governance and Governance Networks in Europe." *Public Management Review*, vol 10:505-525

Marcussen, M og J. Torfing (2007): *Democratic Network Governance in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

NOU 2009:12, *Et ansvarlig politi: åpenhet, kontroll og læring*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.

NOU 2011: 7, *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*.

Rhodes, R.A.W. (1996): "The New Governance: Governing without Governing." *Political Studies*, vol 44:652-667.

Rhodes, R.A.W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R.A.W (2007): "Understanding Governance: Ten years On" I *Organization Studies*, vol 28 (8): 1243-1264.

Rui, Jon Petter (2012): *Hvitvasking fenomenet, regelverket, nye strategier*. Oslo: Universitetsforlaget.

Røvik, K.A. (2007): *Trender og Translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

St. meld. nr. 9 (2009 – 2010), *Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv*, Justis- og politidepartementet.

Sønsterudbråten, Silje (2012): *Lovlig med forbehold. Bruk av oppholdstillatelser med begrensninger for å øke andelen asylsøkere som dokumenterer sin identitet*. Fafo-rapport 2012: 38.

Vigdis Vevstad (red.); Grete Brochmann ... [et al (2010): *Utlendingsloven : lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her : kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.

Wathne, Christin (2010). *Politiet – en lærende organisasjon?* I: S. Flaatten, H.I. Gundhus & M. E. Kleiven (red.), *Demokrati, kontroll og tillit*. (PHS Forskning 2009:4) Oslo: Politihøgskolen.

Østerud Øyvind, Engelstad Fredrik og Selle Per (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Rapporter og utredninger om utlendingsforvaltning og/eller identitetsproblematikk

AID, JD og DU (2007): *Rapport fra forprosjekt. SVAR – Solid, Veldrevet, Akseptert og Rask.*

Arbeidsgruppen (2008): *Effektivisering av tvangsre-
turer. Identitetsfastsettelse og samarbeid.* Rapport
2008.

Arbeidsgruppen (2010): *Etablering av et nasjonalt
identitets- og dokumentasjonssenter. OM NIDs mål,
oppgaver og plassering.* Arbeidsgruppens rapport
januar (2010).

Justis- og Politidepartementet (2007): *Utredning om
Nasjonalt ID-kort.*

NID (2013): *Identitetsvurderinger i Somaliasaker.*

NID (2013): *Biometri og identitet. Utfordringer og
nye muligheter for utlendingsforvaltningen.*

NID (2011): *Kartleggingsprosjektet. Sluttrapport.*

Politiet, Oslo Politidistrikt (2011): *Alias rapporten
2011. Bruk av forfalskede identitetsdokumenter,
alias og falske identiteter i Oslo.*

Strategigruppen (2011): *Modernisering av Folkere-
gisteret.* Rapport fra strategigruppen.

UDI, UD og Politiet (2009). *Førstelinjeprojektets
slutt-rapport. Anbefalinger om fremtidig oppgave-
og ansvarsfordeling i utlendingsforvaltningen. Rap-
port.*

UDI (2010): *Utredning – EFFEKT/eSak – Ekthetsvur-
deringer av originaldokumenter.* Utredning, Avde-
ling for Faglig strategi og koordinering, mai 2010.

UDI (2011): *Utredning – EFFEKT/eSak - Unntak for
personlig oppmøte ved utenriksstasjonene i opp-
holdssaker.* Utredning, Avdeling for Faglig strategi og
koordinering, april 2011.

Ordliste

DUF: Dette er et datasystem for utlendings- og flyktningssaker. Utlendingsforvaltningen benytter DUF i saksbehandlingen. DUF ble tatt i bruk i 2003 og erstattet det gamle systemet FREMKON.

EFFEKT-programmet er et samarbeid mellom UDI, Politiet, UNE, IMDi og UD ved utenriks-stasjonene. UDI leder programmet og står ansvarlig overfor Justis- og beredskapsdepartementet. EFFEKT startet opp høsten 2007 og vil vare ut 2012.

eSamhandling: Ett prosjekt under EFFEKT-programmet er eSam-handling. Dette beskrives slik på UDIs nettsider: «eSamhandling skal utveksle (komplett, oppdatert og korrekt) informasjon med andre statlige etater som Skatteetaten, Lånekassen, NAV og Politiet. Vi skal levere status på person ut og bl. a få inntekts-opplysninger inn. eSamhandling er et system som skal gjøre det mulig å utveksle informasjon elektronisk med ulike etater som Skatteetaten, Lånekassen og NAV. Slik informasjon er blant annet inntektsopplysninger eller hvilket oppholdsgrunnlag en person har. Løsningen tas i bruk i løpet av 2012.»

Governance: Governance-begrepet er nært knyttet til nettverk. Politikknnettverk eller «policy networks» refererer i følge Rhodes (2007) til ett sett av formelle og uformelle institusjonelle tilknytningsformer mellom offentlige og andre aktører strukturert rundt felles interesser i utformings- og iverksettelsesfasen av offentlig politikk.

Notoritet: Notoritet er det samme som etterprøvbarehet. Et dokument som utstedes på bakgrunn av gode rutiner, og som inneholder etterprøvbare opplysninger, har notoritet.

Oppholdskort: Det Schengen-standardiserte oppholdskortet er et bevis på oppholdstillatelse.

Reisebevis for flyktninger og utlendingspass (reisedokumenter): Reisedokumentene brukes ved reiser utenfor Norge. Reisedokumentene følger samme standard som ordinære pass.

Det fremkommer at reisebevis og utlendingspass kan nektes utstedt når "det er tvil om utlendingens identitet", jfr. utlendingsforskriften § 12-1 første ledd og § 12-5 femte ledd og. Med "tvil om identitet" menes at identiteten ikke er sannsynliggjort

Registreringsbevis for asylsøkere: Registreringsbeviset er dokumentasjon på at personen har *midlertidig opphold*⁹⁵ i Norge mens asylsaken er under behandling. Registreringsbeviset gjelder ikke som *reisedokument* og er *ikke et identitetsdokument*. Det er meget viktig å understreke at registreringsbeviset *ikke* anses som dokumentasjon på at de angitte personopplysninger er korrekte⁹⁶.

Tredjelandsborger: Begrepet viser til en person som kommer fra et land utenfor EU-, EØS- eller EFTAområdet.

Utlendingspass: Dette er et reisedokument som gis til en utlending med oppholdstillatelse i Norge, men som ikke har fått flyktningstatus.

UDB (Utlendingsdatabasen): Dette er en database for alle saker som gjelder søknad om besøk og opphold i Norge samt om de som oppholder seg i asylmottak. Databasen oppdateres av og gir data til flere datasystemer, blant annet DUF, GK og NORVIS.

Utlendingsregisteret: Dette er en separat fil i det alminnelige fingeravtrykkregisteret der man registrerer fingeravtrykkene til utlendinger som søker om beskyttelse i Norge, utlendinger som ikke kan dokumentere sin identitet, eller de det er grunn til å mistenke at oppgir falsk identitet, og utlendinger som blir utvist eller bortvist fra Norge. Utlendingsdirektoratet er behandlingsansvarlig for utlendingsregisteret, og Kripos er databehandler.

Verifisering: I denne sammenheng viser verifisering til en prosess for å forsikre seg om at en person er den han eller hun utgir seg for å være. Dette er med andre ord en «én-til-én»-sammenligning

⁹⁵ Her menes altså lovlig opphold under saksbehandling.

⁹⁶ https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/asylsoker/nytt_asylsokerbevis/

VIS (Visa Information System): VIS er forkortelsen for Schengens visum informasjonssystem. VIS består av to hoveddeler, et sentralt system (CS-VIS) med endatabase i Strasbourg, og medlemsstatenes nasjonale systemer (N-VIS), som kommuniserer med

det sentrale VIS-systemet. Norvis er Norges N-VIS-system.

Vedlegg

Informantliste

Tabell 4: Informantliste etater og virksomheter

Etat/virksomhet	Avdeling/ansvarsområde	Navn
Skatteetaten	Rettsavdelingen	Lars N. Aaby
Skatteetaten	Rettsavdelingen	Kristin Os
Skatteetaten	Rettsavdelingen	Anne Merete Bottegård
Skatteetaten	Skatt øst – Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA)	Anne Marit Feiring
Skatteetaten	Skatt øst – folkeregisterseksjonen	Ellit Løkke-Sørensen
Skatteetaten	Skatt sør – veiledning (skattekontor 1. linje)	Björg Johnsen
Skatteetaten	Skatt sør – veiledning (skattekontor 1. linje)	Marianne G. Borge
Finansnæringen	Finans Norge (FNO), fagsjef bank	Jan Daniel Juniszewski
Finansnæringen	Sikkerhetsavdelingen i Sparebank 1 gruppen	Eivind Jørgensen
Finansnæringen	Nordea	Ingrid Ellingsen
Finansnæringen	DNB	Marianne Høglo
NAV/Arbeids- og velferdsetaten	Arbeids- og velferdsdirektoratet, Ytelsesavdelingen.	Øyvind Karlstad
NAV	NAV-kontroll	Sverre Lindahl
NAV	NAV-kontroll	NN
NAV	NAV- kontorer	NN
NAV	NAV- kontorer	NN
NAV	NAV- kontorer	NN
NAV	NAV- kontorer	NN
NAV	NAV- kontorer	NN
NAV	NAV- kontorer	NN
NAV	NAV- kontorer	NN
NAV	NAV- kontorer	NN
Kilde: Oxford Research AS		

Tabell 5: Informantliste interesseorganisasjoner

Organisasjon	Avdeling/ansvarsområde	Navn
NOAS	Spesialrådgiver (frivillig)	Paula Tolonen
NOAS	Rådgiver	Jon Ole Martinsen
NOAS	Juridisk rådgiver	Andreas Furuseth
NOAS	Rådgiver	Line Khateeb
NOAS	Rådgiver	Eirin Hindenes
NOAS	Rådgiver	Kaija Skaare Lier
Advokatforeningen*	Politisk rådgiver	Stian Oen
Juss Buss**		Innvandringsgruppen på Juss-Buss
Kilde: Oxford Research AS		

*e-postdatainnsamling

Kartlegging Regelverk og informasjonsutveksling

Skatteetaten

Tabell 6: Skatteetaten

Taushetsplikt/ opplysnings- rett/ opplysnings- plikt	Situasjon og opplys- ninger	Regelverk	Utfordringer	Anbefalinger
1a) Taushetsplikt	I hvilke saker/situasjoner som gjelder identitetsvurderinger og/eller identitetsopplysninger/data har taushetsplikt betydning for samhandling med andre relevante etater og virksomheter? Hvilke type opplysninger gjelder det?	Hvilket regelverk og bestemmelser/§§ regulerer taushetsplikten? Lov/forskrift, rundskriv og instruksjoner. Er det utviklet lokale praksisretningslinjer?	Hvilken betydning får taushetsplikten for utveksling av identitetsopplysninger? Hvilke utfordringer erfarer dere?	Er det nødvendig med regelverksendringer? Hvilke endringer i regelverket bør vurderes?
Etatens svar på spørsmålene over, 1a) Taushetsplikt	Svar: Bestemmelsene om taushetsplikt kan ha betydning i enkeltsaker der opplysninger om private personer skal gis eller mottas fra andre offentlige etater. Offentlige myndigheter har i utgangspunktet tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Det gjelder alle opplysninger om en person som er registrert i folkeregisteret.	Svar: Private: Det følger av folkeregisterloven § 13 at opplysninger om private forhold i folkeregisteret er underlagt taushetsplikt. Som private forhold regnes ikke en persons fulle navn, fødested, fødselsdato og personnummer, adresse og eventuelle dødsdato med mindre slike opplysninger kan røpe et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Offentlige: Folkeregisterloven § 14 regulerer utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter som får taushetsbelagte opplysninger hvis de har et begrunnet behov. Håndbok i folkeregistrering er utarbeidet for ytre etat. Det sendes også rundskriv til ytre etat ved regelendringer/nye retningslinjer. Utlevering av opplysninger fra folkeregisteret gis med bakgrunn i ovennevnte lov og forskrift.	Svar: UDI, NAV og politiet har tilgang til alle folkeregisteropplysninger.	Svar: Nei, per i dag er det ikke behov for endring i regelverket om taushetsplikt ovenfor offentlige myndigheter.
1b) Opplysningsplikt	I hvilke saker/situasjoner som gjelder identitetsvurderinger og/eller identitetsopplysninger/data har etaten (virksomheten) opplysningsplikt? Til hvem har man i så fall opplysningsplikt? Hvilken type opplysninger	Hvordan oppfylles opplysningsplikten? Fungerer opplysningsplikten som forutsatt? Hvilket regelverk og bestemmelser §§ regulerer opplysningsplikten? Er det utviklet lokale praksisret-	Hvilken betydning har informasjonsretten i for utveksling av identitetsopplysninger? Hva er utfordringene?	Hvilke endringer i regelverket er etter deres erfaring eventuelt hensiktsmessige med henhold til opplysningsplikten?

	er det aktuelt å avgi?	ningslinjer?		
Etatens svar på spørsmålene over; 1b) Opplysningsplikt	Svar: UDI, politiet og NAV har tilgang til folkeregisteret. DUF blir automatisk oppdatert med opplysninger fra folkeregisteret.	Svar: Se svar 1a.	Svar: Ingen utfordringer pga tilgangene.	Svar: Se svar 1a.
1c) Opplysningsrett	I hvilke saker/situasjoner som gjelder identitetsvurderinger og/eller identitetsopplysninger/data har opplysningsretten betydning for samhandling med andre relevante etater og virksomheter? Hvilken type opplysninger er det aktuelt å avgi?	Hvilket regelverk og bestemmelser §§ regulerer opplysningsretten? Er det utviklet lokale praksisretningslinjer? Hva er vilkårene for å kunne ha opplysningsrett? I forhold til hvem har man opplysningsrett?	Hvilken betydning har informasjonsretten for utveksling av identitetsopplysninger? Hva er utfordringene?	Er det nødvendig med regelverksendringer? Hvilke endringer i regelverket er etter deres erfaring nødvendig for å kunne gi relevante opplysninger om identitet til andre etater?
Etatens svar på spørsmålene over; 1c) Opplysningsrett	Svar: Folkeregistermyndigheten har rett til opplysninger som er nødvendig for registerføringen. Vi har tilgang til opplysninger fra DUF i innflyttingssaker og andre saker som omhandler identitet. Når vi iverksetter identitetsendringer får vi tilsendt per post beslutning om identitetsendring fra UDI.	Svar: Folkeregisterloven § 12 pålegger offentlige myndigheter uten hinder av lovbestemt taushetsplikt å gi de meldinger og opplysninger som er nødvendige for registerføringen. Vi har rett til å få opplysninger fra alle offentlige myndigheter. Vi har ikke utviklet lokale praksisretningslinjer.	Svar: Utteksling av opplysninger om identitet mellom UDI/politiet og Skatteetaten genereres automatiske mellom DUF og DSF. En utfordring er at vi ikke har sikker e-postlinje mellom etatene. Hvis vi trenger flere opplysninger enn de vi automatisk får, må vi kommunisere via brev.	Svar: Vi ser ikke behov for endringer i regelverket. Vi har behov for sikker kommunikasjon om enkeltsaker mellom UDI/politiet og Skatteetaten.
Kilde: Oxford Research AS				

Tabell 7:NAV

Taushets- plikt/ opplysnings- rett/ opplys- ningsplikt	Situasjon og opp- lysninger	Regelverk	Utfordringer	Anbefa- linger
1a) Taushets- plikt	I hvilke saker/situasjoner som gjelder identitetsvurderinger og/eller identitetsopplysninger/data har taushetsplikt betydning for samhandling med andre relevante etater og virksomheter? Hvilke type opplysninger gjelder det?	Hvilket regelverk og bestemmelser/§§ regulerer taushetsplikten? Lov/forskrift, rundskriv og instruksjer. Er det utviklet lokale praksisretningslinjer?	Hvilken betydning får taushetsplikten for utveksling av identitetsopplysninger? Hvilke utfordringer erfarer dere?	Er det nødvendig med regelverksendringer? Hvilke endringer i regelverket bør vurderes?
Etatens svar på spørsmålene over, 1a) Taus- hetsplikt	Svar: Enhver sak som innbefatter personopplysninger, herunder saker om identitetsvurderinger, er i utgangspunktet taushetsbelagt i NAV. Identitetsvurderinger er ikke særskilt regulert. Taushetsplikten i NAV har en utvidelse i forhold til hva som følger av forvaltningsloven, se under regelverk.	Svar: NAV-loven § 7 første ledd gir «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Arbeids- og velferdsetaten» taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Videre gjelder taushetsplikten «også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted». Bestemmelsene som begrenser taushetsplikten etter forvaltningsloven i § 13 b nr. 5 og 6 er som hovedregel unntatt. Lov om sosiale tjenester i NAV § 44 regulerer spesielt taushetsplikten for sosiale tjenester som er den kommunale delen av NAV. Bestemmelsen er bygget over samme lest som NAV-loven § 7, men har noe forskjellig materielt innhold. «Taushetsplikten gjelder også fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Opplysning om en tjenestemottakers oppholdssted kan likevel gis når det er klart at det ikke vil skade tilliten til kommunen.» «Opplysninger til andre forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, kan bare gis når dette er nødvendig for å fremme kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse.»	Svar: Det er ingen særlige utfordringer knyttet til bestemmelsene om taushetsplikt.	Svar: Per i dag er det ikke avdekket behov for å endre regelverket.
1b) Opplys- ningsplikt	I hvilke saker/situasjoner som gjelder identitetsvurderinger og/eller identitetsopplysninger/data har etaten (virksomheten) opplysningsplikt? Til hvem	Hvordan oppfylles opplysningsplikten? Fungerer opplysningsplikten som forutsatt? Hvilket regelverk og bestemmelser §§ regulerer opplysningsplikten? Er det utviklet lokale praksisretningslinjer?	Hvilken betydning har informasjonsretten for utveksling av identitetsopplysninger? Hva er utford-	Hvilke endringer i regelverket er etter deres erfaring eventuelt hensiktsmessige med

	har man i så fall opplysningsplikt? Hvilken type opplysninger er det aktuelt å avgi?		ringene?	henhold til opplysningsplikten?
Etatens svar på spørsmålene over; 1b) Opplysningsplikt	Svar: Opplysningsplikten er som regel gitt i særlovgivning, slik at vedkommende som har en rett til å motta opplysninger har dette som en bestemmelse på sitt eget felt. Eksempelvis har folkeregisteret en slik rett i bestemmelse Saker angående identitetsvurderinger er ikke særskilt regulert.	Svar: NAV-loven § 7 tredje og fjerde ledd gir bestemmelser om unntak fra taushetsplikt. Det kan bare gjøres unntak fra taushetsplikten når dette følger av bestemmelsene i andre til femte ledd eller av andre bestemmelser gitt i eller i medhold av lov. Opplysninger til andre forvaltningsorganer kan gis når det er nødvendig for å fremme Arbeids- og velferdsetatens oppgaver, for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade på noens helse eller for å hindre at noen urettmessig får utbetalt offentlige midler eller unndrar midler fra innbetaling til det offentlige. Departementet kan bestemme at opplysninger kan utleveres til offentlige myndigheter i andre tilfelle enn nevnt i tredje ledd når det er godtgjort at opplysningene er nødvendige for at disse myndighetene skal kunne løse pålagte offentlige oppgaver. Dette gjelder likevel ikke opplysninger om etnisitet, politisk eller religiøs oppfatning, helseforhold, misbruk av rusmidler eller seksuelle forhold.	Svar: Det er ingen særlige utfordringer knyttet til bestemmelsene om opplysningsplikt.	Svar: Per i dag er det ikke avdekket behov for å endre regelverket.
1c) Opplysningsrett	I hvilke saker/situasjoner som gjelder identitetsvurderinger og/eller identitetsopplysninger/data har opplysningsretten betydning for samhandling med andre relevante etater og virksomheter? Hvilken type opplysninger er det aktuelt å avgi?	Hvilket regelverk og bestemmelser §§ regulerer opplysningsretten? Er det utviklet lokale praksisretningslinjer? Hva er vilkårene for å kunne ha opplysningsrett? I forhold til hvem har man opplysningsrett?	Hvilken betydning har informasjonsretten for utveksling av identitetsopplysninger? Hva er utfordringene?	Er det nødvendig med regelverksendringer? Hvilke endringer i regelverket er etter deres erfaring nødvendig for å kunne gi relevante opplysninger om identitet til andre etater?
Etatens svar på spørsmålene over, 1c) Opplysningsrett	Svar: Saker angående identitetsvurderinger er ikke særskilt regulert.	Svar: Folketrygdloven § 21-4 gir blant annet Arbeids- og velferdsetaten rett til å innhente nødvendige opplysninger for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt eller har vært oppfylt i tilbakelagte perioder eller for å kontrollere utbetalinger etter en direkte oppgjørsordning. De som blir pålagt å gi opplysninger, erklæringer og uttalelser, plikter å gjøre dette uten hinder av taushetsplikt. Lov om sosiale tjenester i NAV § 43 angir at for å	Svar: Det er ingen særlige utfordringer knyttet til bestemmelsene om opplysningsrett	Svar: Per i dag er det ikke avdekket behov for å endre regelverket.

		behandle saker etter loven kan kommunen kreve opplysninger fra andre offentlige organer. Like med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune. Har tjenestemottaker ikke samtykket i at opplysningene blir innhentet, skal spørsmålet om opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt, avgjøres etter de taushetsbestemmelser som gjelder for avgiverorganet. Arbeidsmarkedsloven § 19 gir Arbeids- og velferdsetaten kan pålegge arbeidssøkere, arbeidstakere, arbeidsgivere, offentlige myndigheter, utdanningsinstitusjoner, Statens lånekasse for utdanning, Posten Norge AS, forsikringsselskaper, banker, private pensjonsordninger og tiltaks- og formidlingsaktører å gi opplysninger som er nødvendige for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne utføre sine oppgaver etter denne loven.		
Kilde: Oxford Research AS				

Fakta Finansnæringen

Tabell 8: Antall ekspedisjonssteder. Forretnings- og sparebanker (hovedkontorer og filialer) per 1. januar hvert år.

Årstall	Forretningsbanker	Sparebanker	Sum
2012	410	717	1127
2011	423	735	1158
2010	412	745	1157
2009	431	753	1184
2008	546	784	1330
2007	479	781	1260
2006	291	943	1234
2005	286	948	1234
2004	428	920	1348
2003	440	936	1376
2002	442	972	1414
2001	432	997	1429
2000	458	999	1457
Kilde: Finans Norge, http://www.fno.no/Hoved/Statistikk/Bank/Antall-ekspedisjonssteder/			

Tabell 9: Ti største banker 2011, målt etter 31.12.2011

	Ti største banker 2011	Målt etter forvaltningskapi- tal pr. 31.12.	
	Konsern / group	Mill. kr	
		NOK mill	
1	DNB Bank-konsernet	1 884 948	
2	Nordea Bank Norge	589 313	
3	Fokus Bank	244 880	
4	Handelsbanken	160 477	
5	SpareBank 1 SR-Bank	131 142	
6	Sparebanken Vest	115 985	
7	Skandinaviska Enskilda Ban- ken	109 440	
8	SpareBank 1 SMN	101 455	
9	SpareBank 1 Nord-Norge	71 039	
10	Santander Consumer Bank*)	57 192	
	Morbank / parent bank	Mill. kr	
		NOK mill	
1	DNB Bank ASA	1 615 166	
2	Nordea Bank Norge	536 033	
3	Fokus Bank	244 880	
4	Handelsbanken	160 477	
5	SpareBank 1 SR-Bank	129 806	
6	Skandinaviska Enskilda Ban- ken	109 440	
7	SpareBank 1 SMN	99 697	
8	Sparebanken Vest	93 580	
9	SpareBank 1 Nord-Norge	69 682	
10	Swedbank	54 880	
*) Årstall (konsern) for Santander Consumer Bank er foreløpige			
Kilde: Finans Norge, http://www.fno.no/PageFiles/1533/Ti%20st%c3%b8rste%20banker%20i%20Norge_2011.xls			

Vedlegg statistikk

Dokumentert, sannsynliggjort og ikke sannsynliggjort

I Norge er vilkårene og betydningen av identitet særlig regulert i utlendingsloven (2010) og statsborgerloven (2005). Den klare hovedregel er at utlendinger som søker opphold i Norge skal *dokumentere* sin identitet ved å fremlegge gyldig pass eller annet legitimasjonsdokument som har nødvendig notoritet (se omtale i denne rapportens kapittel 3).

ID-rundskrivet, jf. (RS 2012-009) «Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven» operer med tre ulike "identitetskategoriene" hva gjelder sannsynliggjøringen av utlendingers identitet. Når en utlending søker tillatelse i Norge skal utlendingens identitet kategoriseres i datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF) som enten "dokumentert", "sannsynliggjort" eller "ikke-sannsynliggjort".

Hva innebærer de tre ulike identitetskategoriene?

- **Dokumentert** - Søker har lagt fram reisedokumenter med høy notoritet eller andre dokumenter med tilsvarende notoritet som tilsier at vedkommendes identitet kan legges til grunn med høy grad av sikkerhet.
- **Sannsynliggjort** - Søker har lagt fram reisedokumenter med lavere notoritet, eller har ikke lagt fram reisedokumenter i det hele tatt. Etter en konkret helhetsvurdering der bl.a. søkers opplysninger om identitet, evt. framlagte ID-dokumenter og resultatet av evt. ID-undersøkelser inngår, er søkers identitet *vurdert som mer enn 50 % sannsynliggjort*.
- **Ikke sannsynliggjort** - Som sannsynliggjort, men etter den *foretatte helhetsvurderingen* er søkers identitet vurdert som mindre enn 50 % sannsynliggjort.

ID-rundskrivet, (RS 2012-009) gir en nærmere beskrivelse av innholdet i tre ulike identitetskategorier, se ID-rundskrivet kapittel. 4.1 og 4.2.

Dokumentert identitet innebærer som hovedregel at man har fremlagt pass eller annet gyldig reisedokument:

«Etter utlendingsforskriften § 10-2 annet ledd skal utlendinger som søker oppholdstillatelse i Norge, jf.

lovens § 56, dokumentere sin identitet, fortrinnsvis ved å legge fram pass eller annet legitimasjonsdokument utstedt av offentlig myndighet. For utlendinger som søker beskyttelse følger det av lovens § 93 første ledd at dersom vedkommende er i besittelse av pass eller annet reisedokument, skal dette innleveres sammen med søknaden. Dersom utlendingen foreviser pass eller annet godkjent reisedokument, og det ikke er spesielle opplysninger i saken eller generell kunnskap om den aktuelle type dokument som tilsier at dette ikke skal legges til grunn, har utlendingen normalt dokumentert sin identitet.» (RS 2012-009: kap. 4.1.)

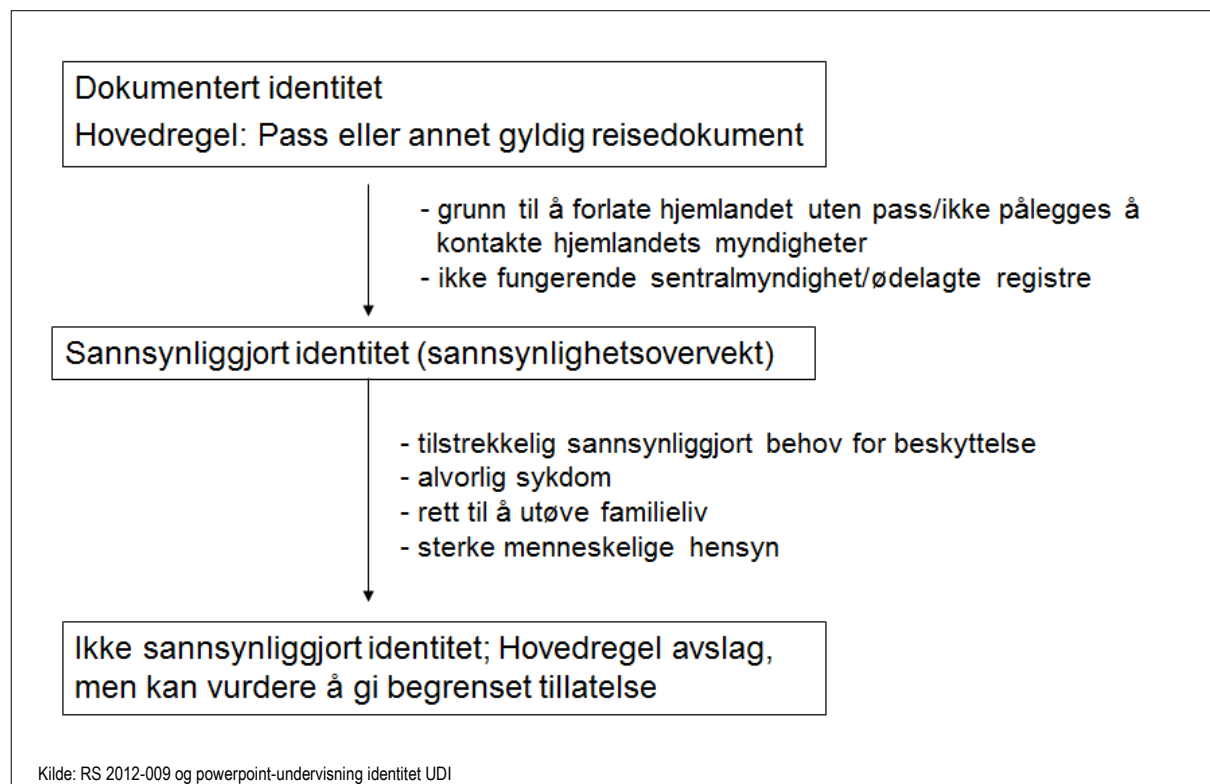
Når det gjelder kravet om sannsynliggjort, forklares dette slik i ID-rundskrivet:

«En utlendings identitet kan anses for å være sannsynliggjort dersom andre opplysninger i saken underbygger den oppgitte identiteten. Hvorvidt søkerens identitet kan anses sannsynliggjort, beror på en konkret helhetsvurdering av framlagte dokumenter i saken og øvrige opplysninger. Det er det alminnelige sivilrettslige kravet om sannsynlighetsovervekt som gjelder. Det samme beviskravet brukes ved vurdering av vilkår i sin alminnelighet etter utlendingsloven. Ved vurderingen av om søkerens identitet kan anses sannsynliggjort kan det legges vekt på identitetsdokumenter som i den konkrete saken ikke har vært ansett som tilstrekkelig for å anse søkerens identitet som dokumentert, som for eksempel nasjonalt ID-kort, førerkort, studiebevis, fødselsattester, vigselsattester, og statsborgerbevis.» (RS 2012-009: kap. 4.2.)

Det fremgår av rundskrivet at vurderingene beror på en *konkret helhetsvurdering*. Videre ser vi at en rekke ID-dokumenter, opplysninger og undersøkelser, kan inngå i vurderingsgrunnlaget. Det er det alminnelige sivilrettslige kravet om *sannsynlighetsovervekt* som legges til grunn, dvs. at søkerens identitet er *vurdert som mer enn 50 % sannsynliggjort*

Vi kan fremstille de ulike kravene til identitet forankret i en figur:

Figur 3: Dokumentert, sannsynliggjort og ikke sannsynliggjort



Identitetskategorier og statistikk

I statistikken om registrert identitet i DUF, brukes følgende statistikk-kategorier:

- Dokumentert
- Sannsynliggjort
- Ikke sannsynliggjort
- Ikke tatt stilling til identitet
- Ikke registrert

Kategoriene «Ikke tatt stilling til» og «ikke registrert», er registreringskategorier som finnes i DUF pr i dag. UDI tar sikte på å endre registreringsmuligheten for disse to kategoriene. Som det fremgår av statistikken er det uansett svært få saker som har blitt registrert som enten «ikke tatt stilling til» eller «ikke registrert».

Den følgende statistikken gjelder registreringer av identitetskategorier for de som har fått innvilget ulike typer tillatelser. Vi har inkludert registreringer av identitetskategorier for de som har fått tillatelse basert på beskyttelse (Beskyt), familieinnvandring (Fam.), arbeidsinnvandring (Arb.) og studieinnvandring/utdanning (Utd.).

Vi redegjør for registreringer av identitetskategorier for tre år, 2010, 2011 og 2012.

Registrert identitet i utlendingssaker 2010-2012

Tabellen nedenfor viser fordelingen av registreringer i de ulike identitetskategorier for ulike tillatelsesgrunnlag. Tabellen har tall for 2010, 2011 og 2012.

Tabell 10: Registrert identitet i utlendingssaker 2010-2012. Antall saker

År	2010				2011				2012			
Oppholdsgrunnlag	01. Besk.	02. Fam.	03. Arb.	04. Utd.	01. Besk.	02. Fam.	03. Arb.	04. Utd.	01. Beskyt.	02. Fam	03. Arb.	04. Utd.
Identitetskategori												
Dokumentert	187	6244	7756	5354	161	7614	9169	6543	184	7883	9221	7320
Ikke registrert	2	2	54		1	5	51	1	2	7	5	3
Ikke sannsynliggjort	118	21	5	1	69	28		3	76	26		
Ikke tatt stilling til identitet	85	29	15	24	35	56	13	15	43	71	1	4
Sannsynliggjort	4537	3265	353	47	3749	4893	488	52	4881	4468	355	19
Totalsum	4929	9561	8183	5426	4015	12596	9721	6614	5186	12455	9582	7346

Kilde: Utlendingsdirektoratet, spesialkjøring statistikk

Tabellen nedenfor viser fordelingen av registreringer i de ulike identitetskategorier for ulike typer tillatelser. Tabellen viser andeler i de ulike identitetskategoriene for årene 2010, 2011 og 2012.

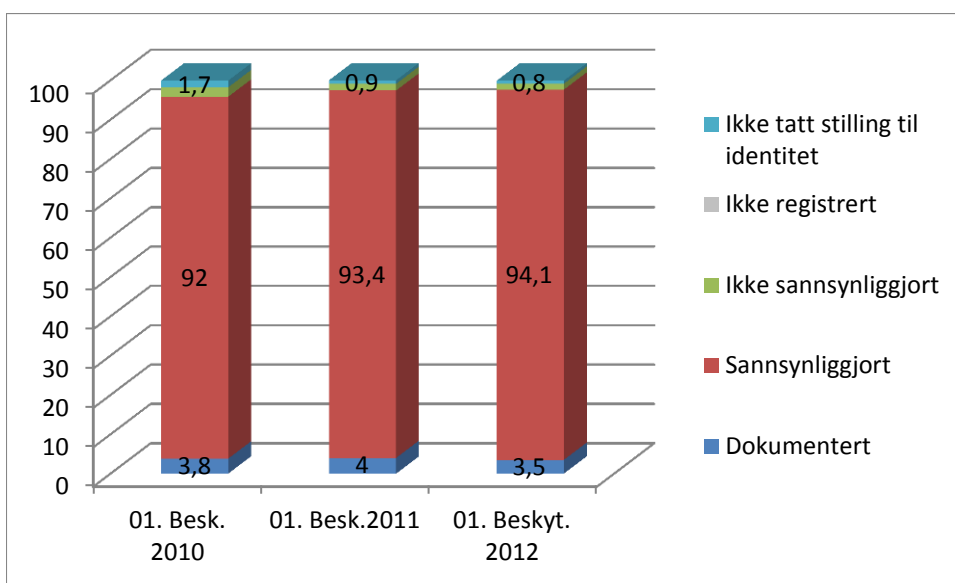
Tabell 11: Registrert identitet i utlendingssaker 2010-2012. Andeler (prosent)

År	2010				2011				2012			
Oppholdsgrunnlag	01. Besk.	02. Fam.	03. Arb.	04. Utd.	01. Besk.	02. Fam.	03. Arb.	04. Utd.	01. Beskyt.	02. Fam	03. Arb.	04. Utd.
Identitetskategori												
Dokumentert	3,8	65,3	94,8	98,7	4	60,4	94,3	98,9	3,5	63,3	96,2	99,6
Sannsynliggjort	92	34,1	4,3	0,9	93,4	38,8	5	0,8	94,1	35,9	3,7	0,3
Ikke sannsynliggjort	2,4	0,2	0,1	0	1,7	0,2	0	0	1,5	0,2	0	0
Ikke registrert	0	0	0,7	0	0	0	0,5	0	0	0,1	0,1	0
Ikke tatt stilling til identitet	1,7	0,3	0,2	0,4	0,9	0,4	0,1	0,2	0,8	0,6	0	0,1
Totalsum (N)	4929	9561	8183	5426	4015	12596	9721	6614	5186	12455	9582	7346

Kilde: Oxford Research AS

I det følgende presenterer vi nærmere andeler registreringer for de ulike identitetskategoriene i årene 2010, 2011 og 2012 fordelt pr. tillatelsesgrunnlag.

Figur 4: Registrert identitet beskyttelse – 2010-2012



Kilde: Utlendingsdirektoratet, spesialkjøringer statistikk /Oxford Research AS

N=4929 (år 2010)

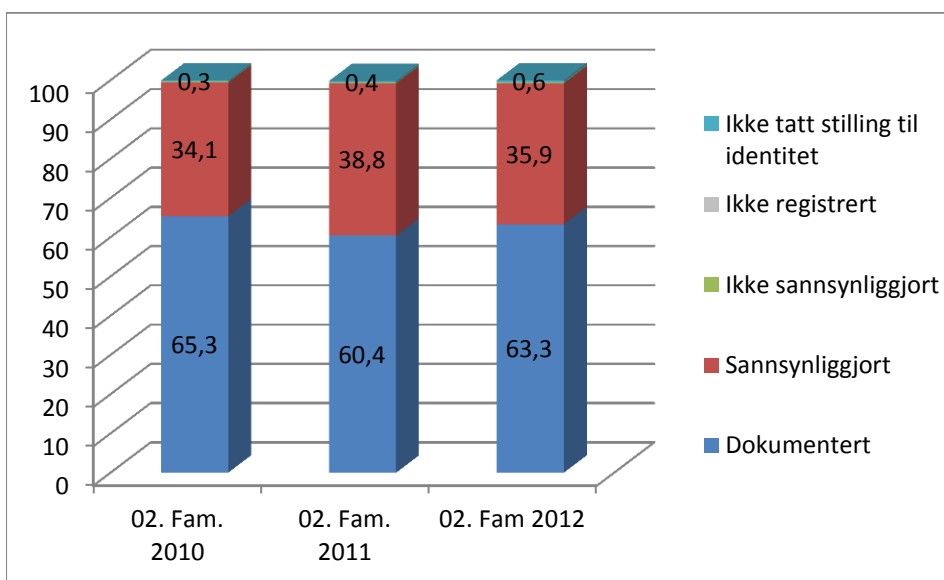
N=4015 (år 2011)

N=5186 (år 2012)

beskyttelse. Vi ser at det er noe færre andel saker der identiteten er «ikke sannsynliggjort» (fra 1,7 % i 2010 til 0,8 % i 2012) og noe høyere andel der identiteten er registrert som «sannsynliggjort» (92 % i 2010 til 94,1 % i 2012).

Figuren viser at det kun er mindre endringer i den registrerte identiteten i opphold på grunnlag av

Figur 5: Registrert identitet familieinnvandring – 2010-2012

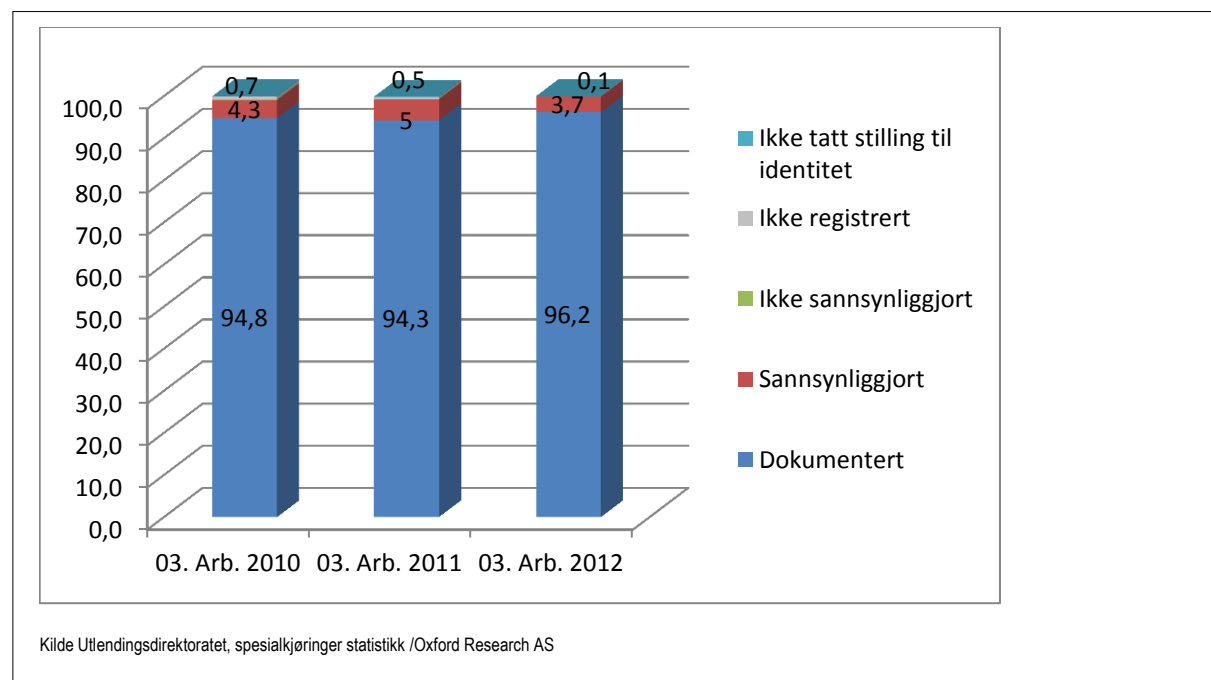


Kilde: Utlendingsdirektoratet, spesialkjøringer statistikk /Oxford Research AS

N=9561 (år 2010)
 N=12596 (år 2011)
 N=12455 (år 2012)

Figuren viser at det ikke er noen systematiske endringer i perioden 2010-2012 for registrert identitet i tillatelser på grunnlag av familieinnvandring.

Figur 6: Registrert identitet innvandring på grunnlag av arbeid

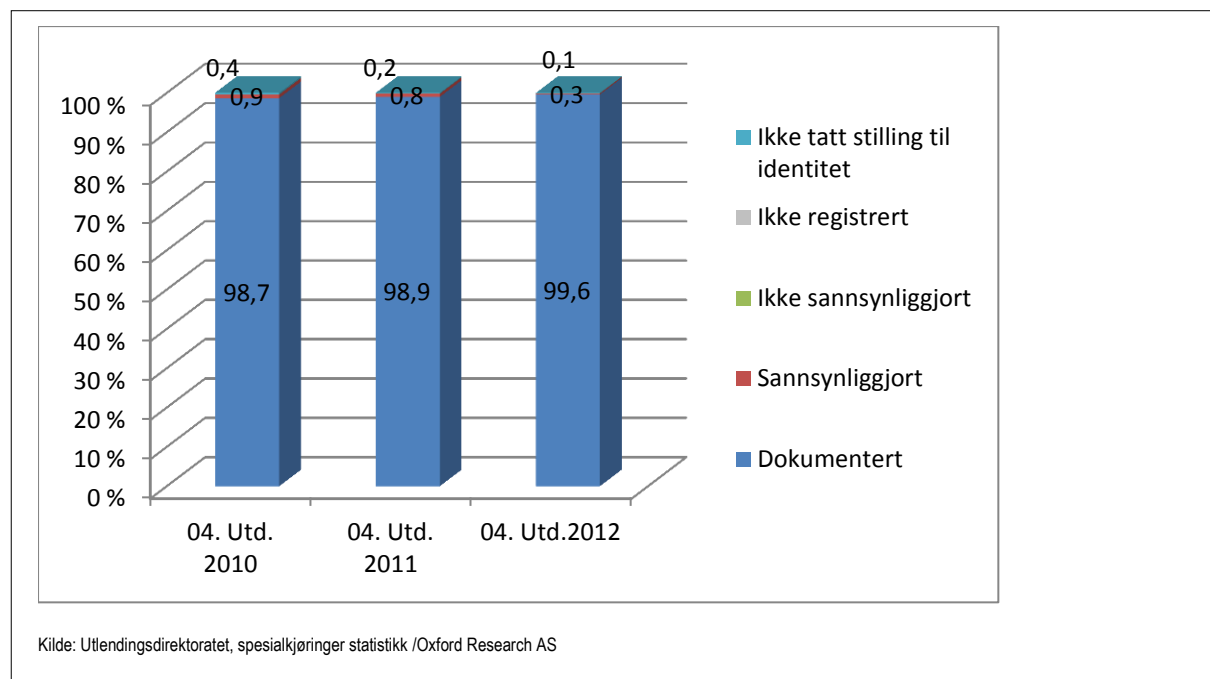


N=8183 (år 2010)
 N=9721 (år 2011)
 N=9582 (år 2012)

«dokumentert identitet, fra 94,8 % i 2010 til 96,2 % i 2012.

Figuren viser at det er små endringer i registrerte identitetskategorier i perioden 2010-2012 for tillatelser på grunnlag av arbeid. Fra 2010 til 2012 er det blitt en enda større andel som blir registrert med

Figur 7: Registrert identitet opphold på grunnlag av studieinnvandring



N=5426 (år 2010)

N=6614 (år 2011)

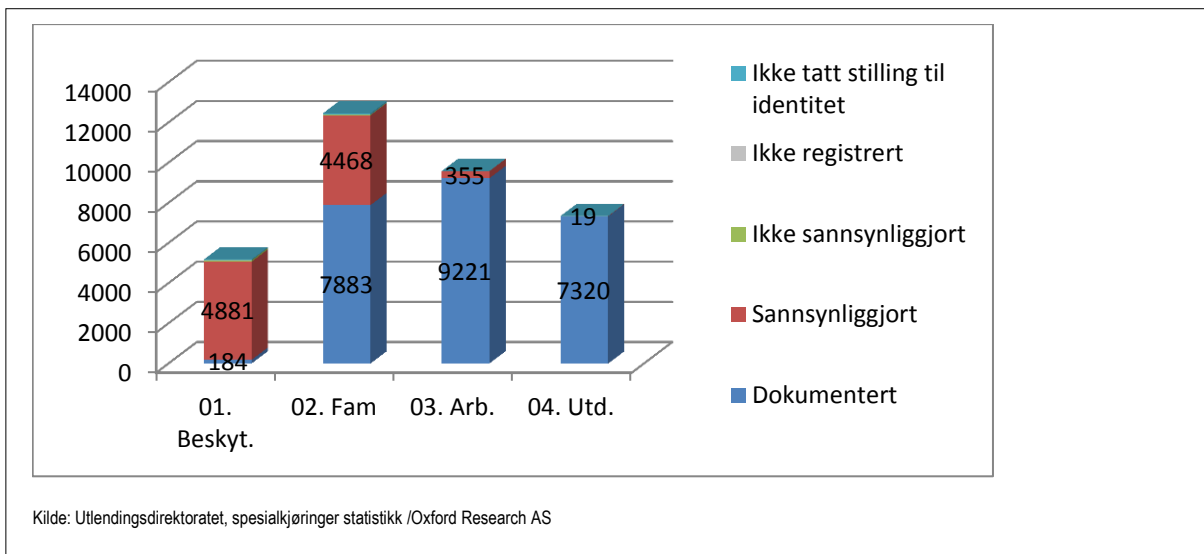
N=7346 (år 2012)

Figuren viser at det er få eller ingen systematiske endringer i perioden 2010-2012 for opphold på grunnlag av utdanning. Fra 2010 til 2012 er det blitt en enda større andel som blir registrert med «dokumentert identitet, fra 98,7 % i 2010 til 99,6 % i 2012.

Registrert identitet i utlendingssaker 2012

I det følgende presenterer vi figurer for identitetsregistreringene i 2012 i innvilgete saker. Vi starter med å gi en oversikt over antallet saker og prosentvis fordeling for de ulike oppholdsgrunnlagene. Deretter presenterer vi en figur som viser fordelingen av registrert identitet for hvert av de ulike oppholdsgrunnlagene/tillatelsesgrunnlagene: beskyttelse, familieinnvandring, arbeid og utdanning.

Figur 8: Registrert identitet i utlendingssaker – antall saker 2012



01 (Beskyt.)= 5186 saker

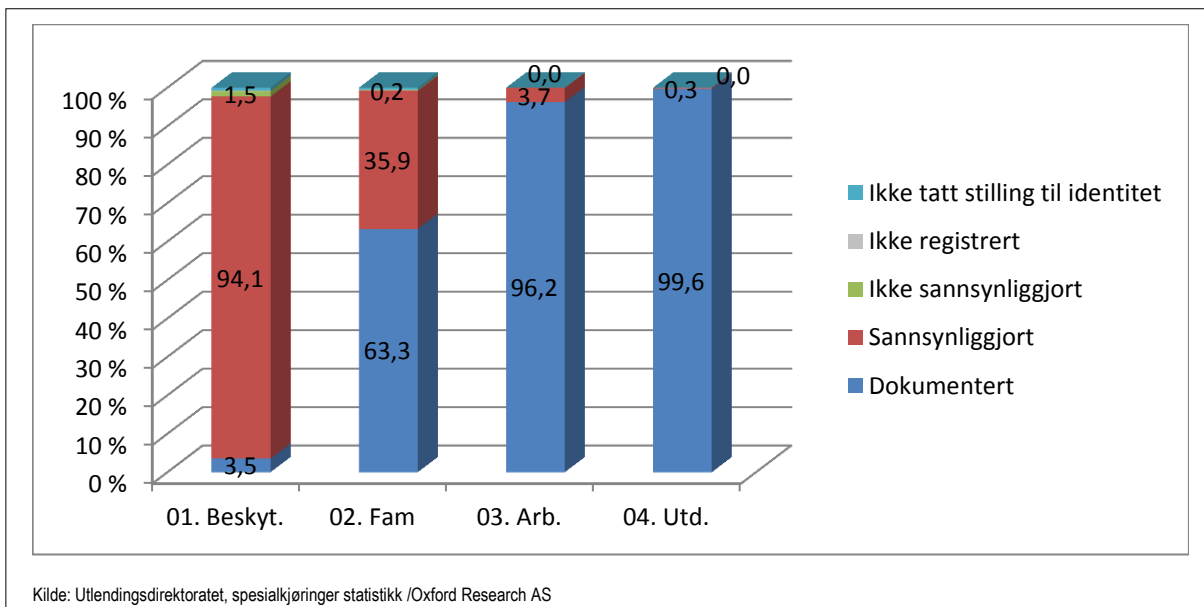
02 (Fam.)=12455 saker

03 (Arb.)=9582 saker

04 (Utd.)=7346 saker

Figuren viser antallet saker fordelt på de ulike kategorier av identitet og ulike grunnlag for opphold.

Figur 9: Registrert identitet i utlendingssaker – prosentvis fordeling 2012



01 (Beskyt.)= 5186 saker

02 (Fam.)=12455 saker

03 (Arb.)=9582 saker

04 (Utd.)=7346 saker

Tabellen viser at for beskyttelsessaker var det 94,1 % hvor identiteten ble registrert i DUF som «sannsyn-

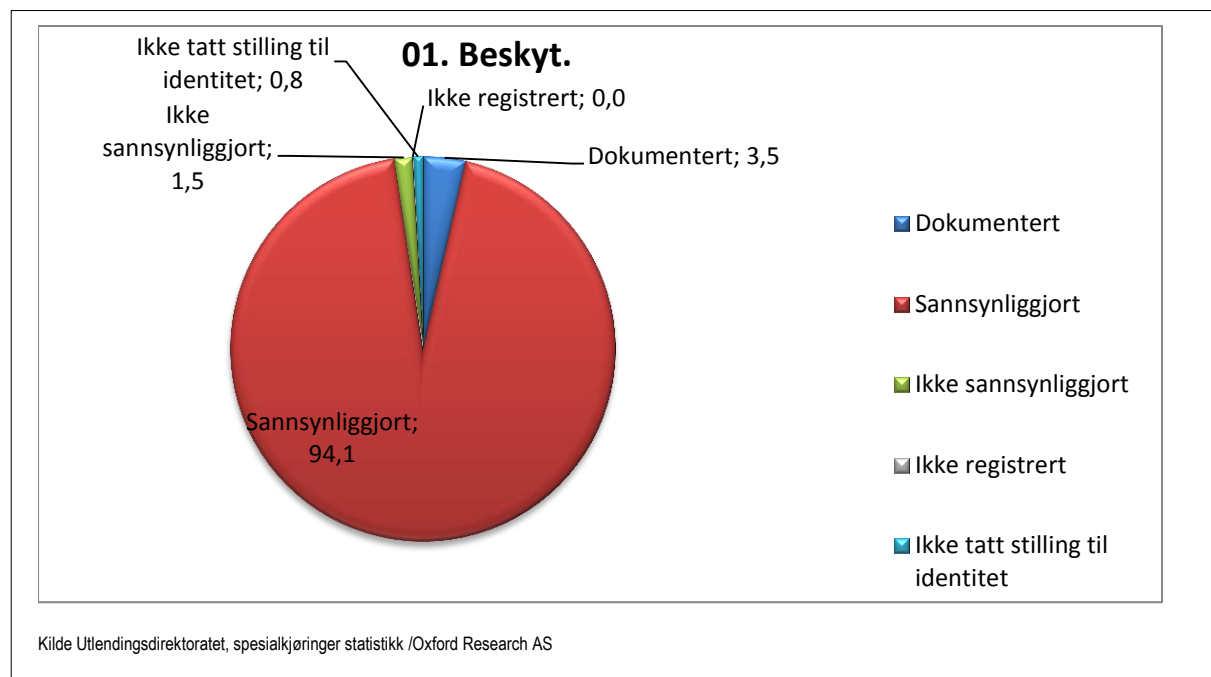
liggjort». I 3,5 % av beskyttelsessakene var identiteten «dokumentert». I 1,5 % av sakene om beskyttelse var identiteten «ikke sannsynliggjort».

For familieinnvandringssakene ser vi at den store hoveddelen av sakene er identiteten «dokumentert» (63,3 %). I 35,9 % av sakene ble identiteten registrert som «sannsynliggjort». I kun 0,2 % av familieinnvandringssakene ble identiteten registrert som «ikke-sannsynliggjort».

I innvandringssaker som gjaldt arbeidsinnvandring ser vi at identiteten nesten utelukkende ble registrert som «dokumentert» (96,2 %). I 3,7 % av arbeidsinnvandringssakene, ble identiteten registrert som «sannsynliggjort».

I saker som gjaldt tillatelser pga. studieinnvandring ble 99,6 % registrert som «dokumentert».

Figur 10: Registrert identitet beskyttelse - prosentvis fordeling 2012

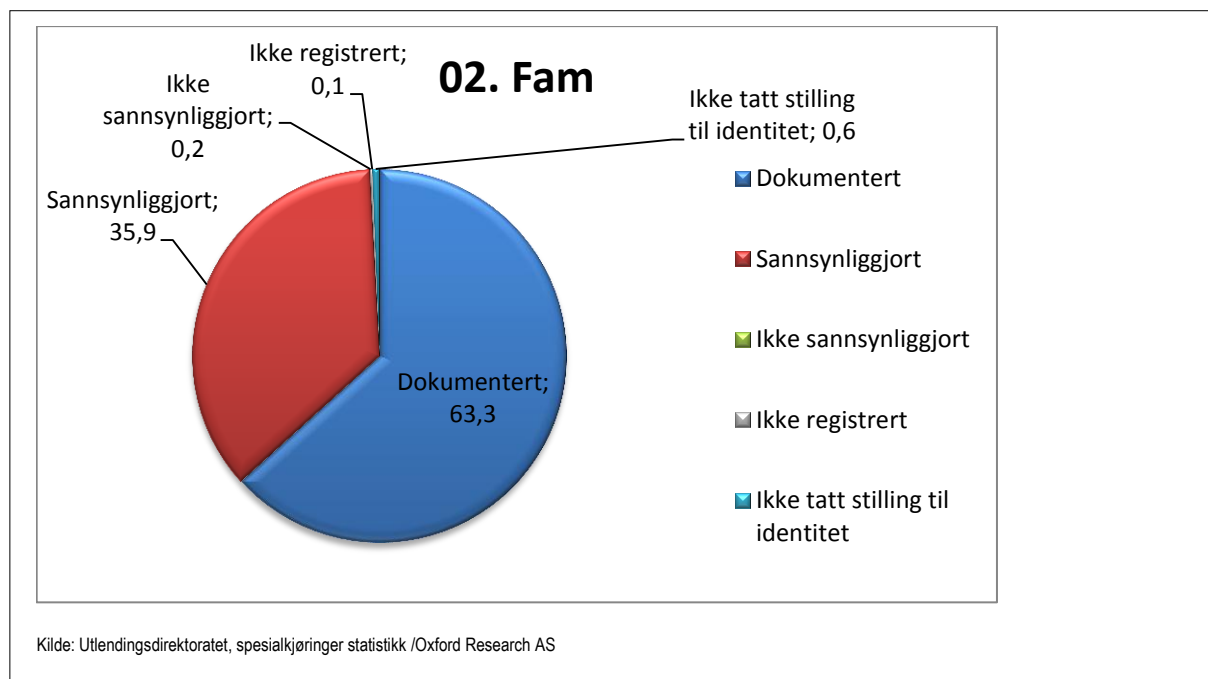


N= 5186 saker

Figuren tydeliggjør at i det store flertallet av innvilgede saker om beskyttelse, blir identiteten registrert som «sannsynliggjort». Det er kun i en liten andel av

sakene at identiteten anses for «dokumentert» (3,5 %). Det er også en meget liten andel der identiteten anses som «ikke sannsynliggjort» (1,5 %).

Figur 11: Registrert identitet familieinnvandring - prosentvis fordeling 2012

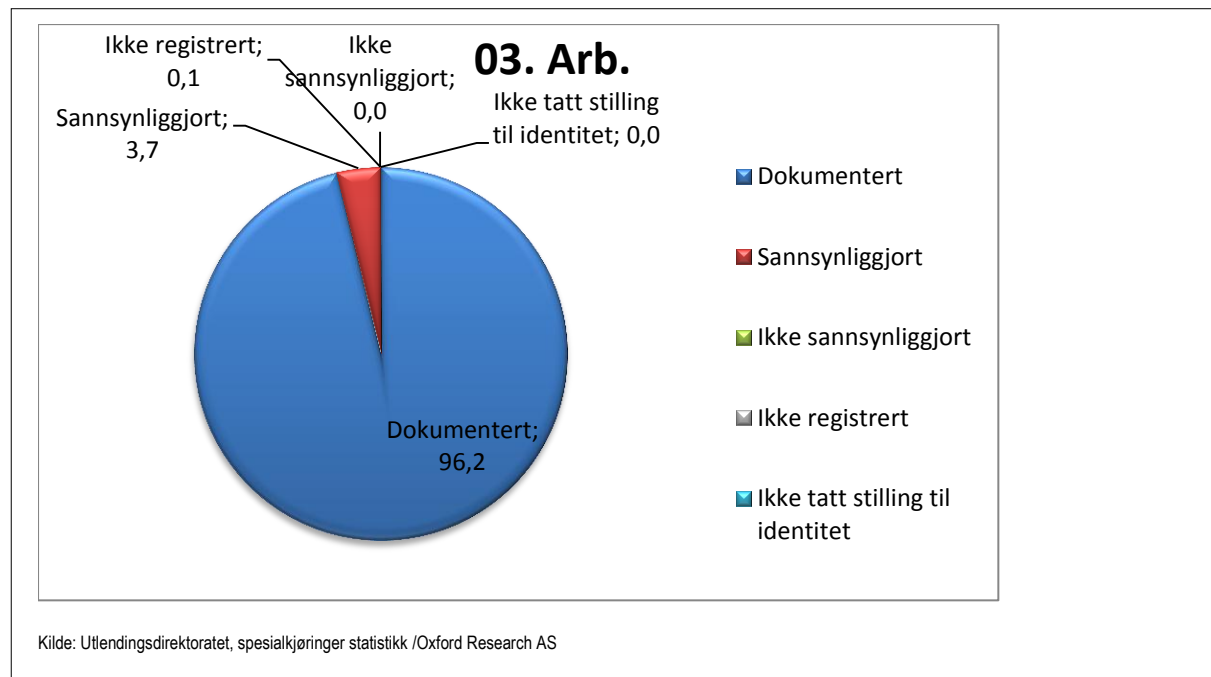


N=12455 saker

Figuren viser at i det store flertallet av saker om opphold på grunnlag av familieinnvandring, blir identiteten registrert som «dokumentert» (63,3 %). Det er samtidig en del hvor identiteten anses for «sann-

synliggjort» (35,9 %). Det er også en svært liten andel der identiteten anses som «ikke sannsynliggjort» (0,2 %).

Figur 12: Registrert identitet arbeidsinnvandring - prosentvis fordeling 2012

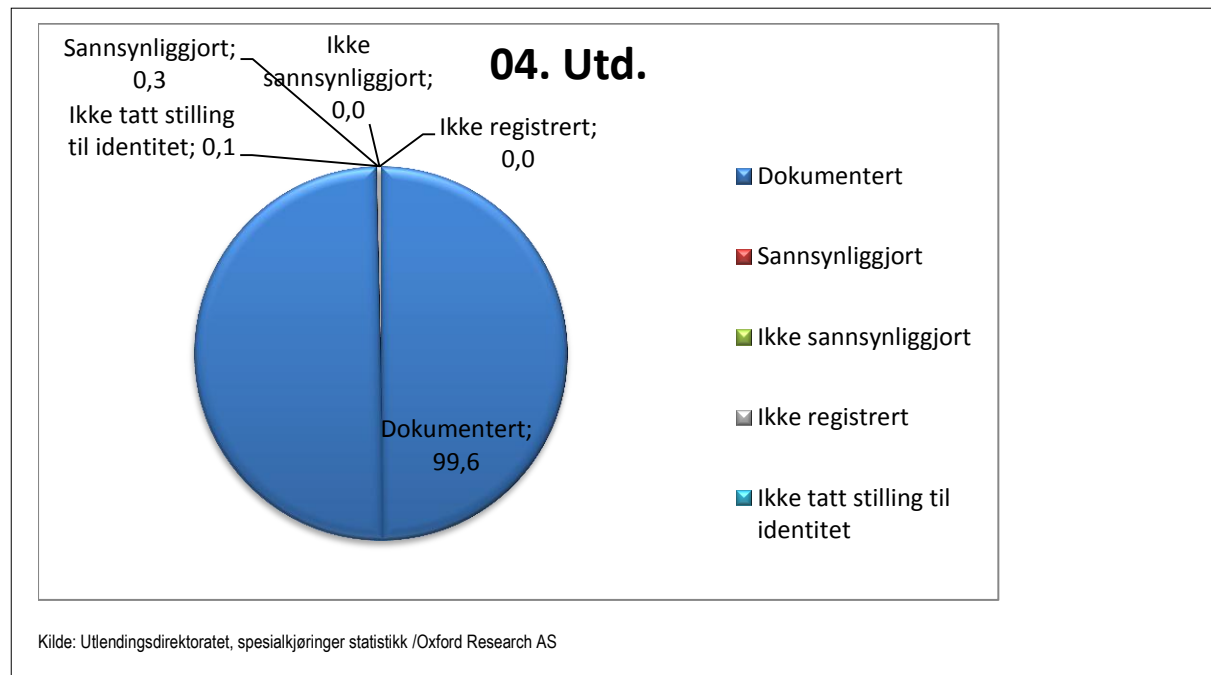


N=9582 saker

Figuren viser at i nesten alle saker om tillatelse på grunnlag av arbeidsinnvandring, blir identiteten registrert som «dokumentert» (96,2 %). Det er sam-

tidig en liten andel hvor identiteten anses for «sannsynliggjort» (3,7 %).

Figur 13: Registrert identitet utdanning - prosentvis fordeling 2012



Figuren viser at i nesten alle saker om innvilget tillatelse på grunnlag av studieinnvandring/utdanning,

blir identiteten registrert som «dokumentert» (99,6 %). Det er samtidig en svært liten andel hvor identiteten anses for «sannsynliggjort» (0,3 %).

Særlig om identitet og saker om beskyttelse

Tabellen nedenfor viser antallet søknader om beskyttelse i perioden 2007-2011. Videre viser tabellen andelen søkere om beskyttelse som ikke fremla pass eller reisedokumenter ved tidspunkt for søknad (registrering ved Politiets Utlendingsenhet).

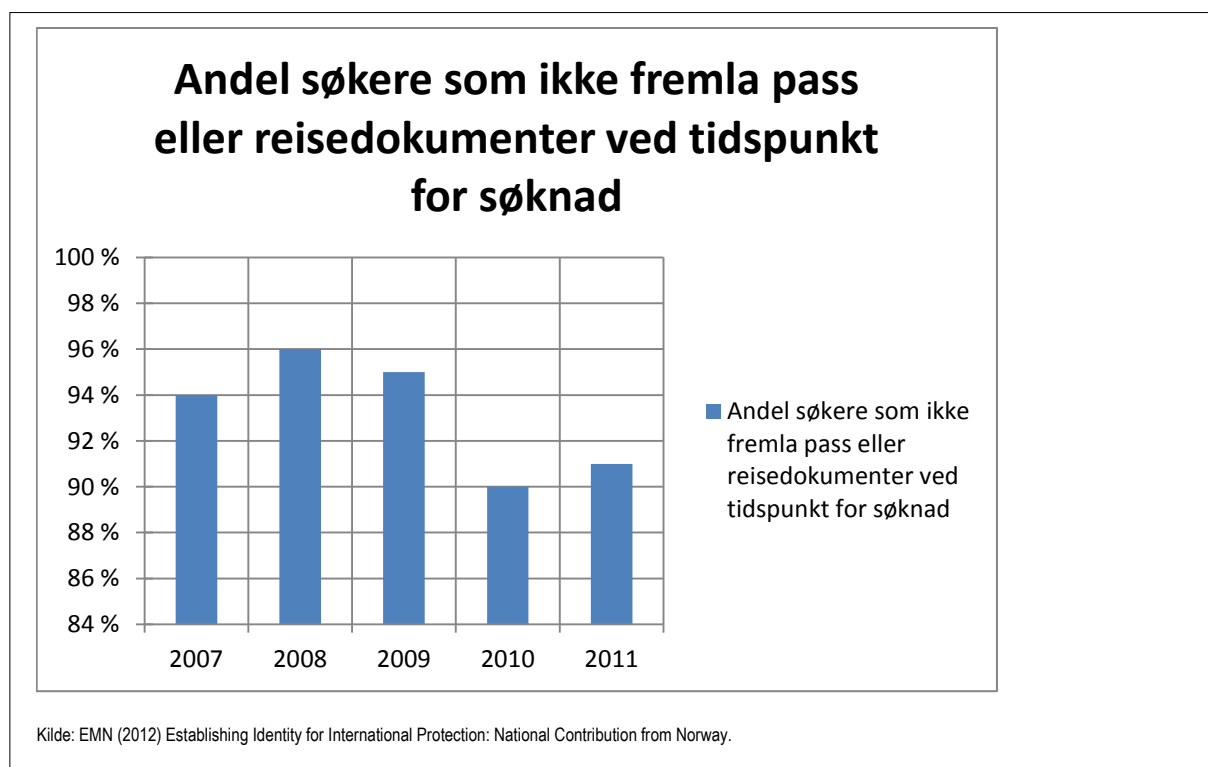
Tabell 12: Søknader om beskyttelse og dokumentstatus ved søknadstidspunkt

	2007	2008	2009	2010	2011
Antall søknader om beskyttelse	6528	14431	17226	10064	9053
Andel søkere som ikke fremla pass eller reisedokumenter ved tidspunkt for søknad*	94 %	96 %	95 %	90 %	91 %

Kilde: EMN (2012) Establishing Identity for International Protection: National Contribution from Norway.

*Tall fra registreringer ved Politiets Utlendingsenhet.

Figur 14: Andel søkere om beskyttelse som ikke fremla pass eller reisedokumenter ved tidspunkt for søknad



Tabellen nedenfor viser antall avslag på beskyttelse og antall negative vedtak der identiteten ikke vurderes å ha blitt tilstrekkelig sannsynliggjort.

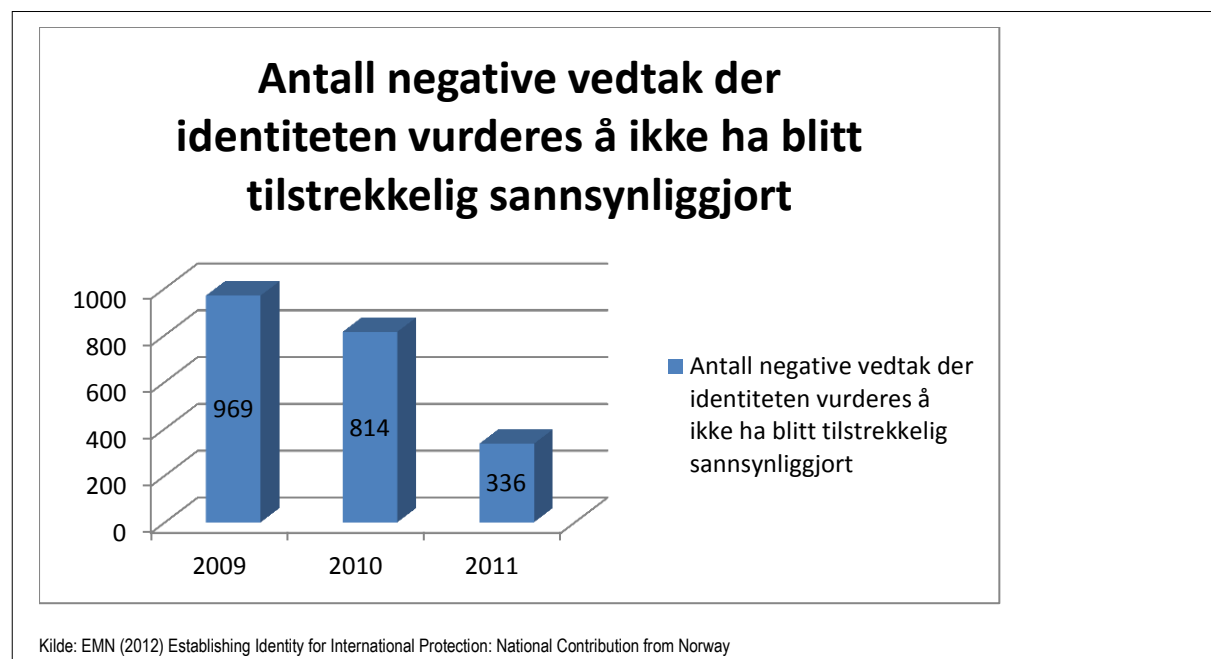
Tabell 13: Antall avslag på beskyttelse og registrert identitet

	2007	2008	2009	2010	2011
Totalt antall negative vedtak	2095	4390	6196	7673	3813
Antall negative vedtak negative vedtak der identiteten ikke vurderes å ha blitt tilstrekkelig sannsynliggjort	Ingen data	Ingen data	969	814	336

Kilde: EMN (2012) Establishing Identity for International Protection: National Contribution from Norway.

Figuren nedenfor viser antall negative vedtak der identiteten vurderes å ikke ha blitt tilstrekkelig sannsynliggjort

Figur 15: Ikke tilstrekkelig sannsynliggjort identitet ved søknad beskyttelse (negative vedtak)





OXFORD
RESEARCH



Oxford Research AS, Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no