

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres referanse:
17/3618-EISK

Vår referanse:
17/00954-11

Sted, dato
Oslo, 21.11.2017

Høring – NOU 2017:11 «Bedre bistand. Bedre beredskap. Fremtidig organisering av politiets særorganer»

1 Innledning

Vi viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 14.06.2017.

Nasjonalt ID-senter er ikke direkte omfattet av utredningen, men flere av utvalgets anbefalinger vil påvirke politiets evne til å jobbe enhetlig og helhetlig med sine ID-oppgaver. Det norske samfunnet står overfor store utfordringer på dette feltet, og politiet – uavhengig av organiseringsmodell – kan ikke løse ID-utfordringene alene.

Under kapittel 2 beskriver vi forhold rundt dagens ID-forvaltning som utfordrer et godt og helhetlig ID-arbeid. Vi beskriver også noen initiativ og tiltak som tas på dette feltet og hvilke omfattende oppgaver som er under utvikling og som vil få konsekvenser for virksomheter som skal forvalte disse ordningene.

Med situasjonsbildet i kapittel 2, kommer vi med betraktninger i kapittel 3 om en eventuell fremtidig organisering av ID-arbeidet, som vil påvirke oppgaver og ansvar politiet vil ha på ID-området.

2 Forvaltningen av ID: status, utfordringer og framtid

2.1 Sentrale utfordringer på ID-feltet

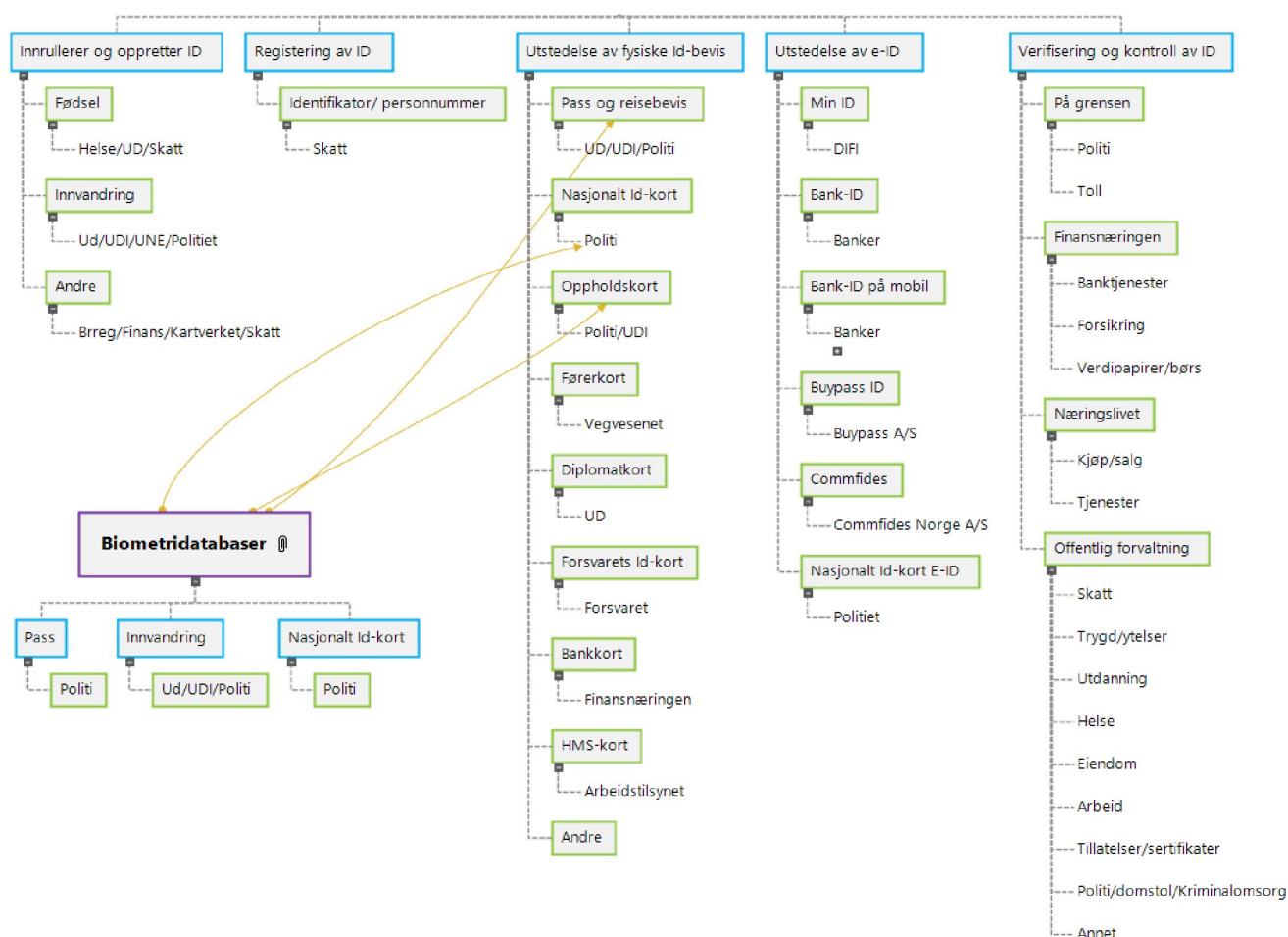
ID-misbruk^{1 1} har personlige, organisasjonsmessige og samfunnsmessige konsekvenser av både økonomisk og ikke-økonomisk art. Bruk av uriktig identitet kan gi urettmessig tilgang til informasjon, områder, tjenester og ytelser, og muliggjør blant annet bruk av fiktive arbeidskontrakter og arbeidsforhold. Det utgjør dessuten en trussel mot samfunnssikkerheten at personer holder identiteten sin skjult.

^{1 1} ID-misbruk omfatter bruk av falske eller fiktive identitetsopplysninger, bruk av en annens identitet og/eller identitetsbevis og dokumentfalsk av dokument som blir benyttet som identitetsbevis, uavhengig av om handlingene er pådømt.

Europol har ID-misbruk som en av sine syv prioriterte kriminalitetstrusler, og ser det som et voksende problem.² Slik Nasjonalt ID-senter ser det, er Norge dårlig rustet til å håndtere denne trusselen. Vi har grunn til å anta at det ID-misbruket som avdekkes, kun utgjør en liten andel av det faktiske omfanget.

2.2 Dagens organisering av ID-forvaltningen

Folkeregisteret har ansvaret for nøkkelopplysninger om alle personer som er, eller har vært bosatt i Norge. Mange offentlige og private aktører har oppgaver knyttet til å innrullere, verifisere og kontrollere ID til personene som er registrert i Folkeregisteret. Flere aktører utsteder også fysiske og digitale ID-bevis.



Illustrasjon: Sentrale aktører og oppgaver på ID-feltet

2.2 Styling og koordinering

Det er ingen felles, overordnet strategi for hvordan ID-arbeidet skal forvaltes. Feltet er fragmentert, og preget av mangel på styring, utdelte ansvarsforhold og mangelfull kjennskap til hverandres roller, oppgaver og praksis. Aktørene jobber ved siden av hverandre, uten å utnytte fullt ut hverandres kompetanse, erfaring, informasjon

² SOCTA 2017: Serious and Organized Crime Threat Assessment 2017.

m.m. Manglende samarbeid mellom etater som skal forvalte og kontrollere identitet og straffeforfølge ID-kriminalitet, utgjør en betydelig sårbarhet. Utfordringene fremover vil stille enda større krav til styring og koordinering av ID-arbeidet hos alle berørte private og offentlige aktører.

Det er flere rapporter og evalueringer de senere årene som peker i samme retning. Konsulentfirmaet Oxford Research, på oppdrag fra UDI i 2013, skrev i sin rapport «Behov for felles innsats» at Norge mangler en helhetlig identitetsforvaltning, og at ID-arbeidet er fragmentert og uten koordinering:

«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. (...) Den fragmenterte oppgave- og ansvarsdelingen fremstår som ressursmessig ineffektiv og gir grobunn for målkonflikter.³»

2.3 Felles standarder og praksis

Hva som legges i begrepet ID-kontroll, personkontroll eller dokumentkontroll, forstås ulikt av ulike etater med ulike oppgaver, mål og prioriteringer. Ulik praksis gjør det vanskelig for aktørene å vite om den jobben som er gjort av andre, kan gjenbrukes av egen etat når man skal ta stilling til identitet. Når samme person gjennomgår samme kontroll hos flere aktører, innebærer det et unødvendig stort ressursuttak for kontrolletatene, og dårlig service overfor de som søker om tjenester, tillatelser eller ytelser. Det er derfor viktig å ha felles retningslinjer for vurdering av sikker identitet. Internasjonalt utarbeides det nå kvalitetsstandarder med definerte sikkerhetsnivåer. Her hjemme mangler foreløpig en helhetlig nasjonal tilnærming til problemstillingen.

Det er heller ikke en enhetlig praksis eller rutiner for kontrollprosessen. Mange steder består ID-kontrollen av en enkel dokumentkontroll. Internasjonale trender innen ID-misbruk viser at dokumentkontroll alene ikke vil hindre ID-misbruk. Europeiske pass blir stadig sikrere, og vanskeligere og dyrere å forfalske. Dette, kombinert med systematiske kontroller av ID-dokumenter inn til og innad i EU/EFTA, gjør at risikoen for å bli avslørt med falske ID-dokumenter stadig blir høyere. Både Frontex og Europol forventer derfor at vi vil se en markant økning i imposter⁴-tilfeller. Imidlertid ser vi at antall avdekkede imposters i Norge og i EU synker, og det kan tyde på at mange imposters klarer å omgå kontrollmekanismene. Tilbøyeligheten til å vurdere identiteten som sikker kun ved å kontrollere et ID-dokument, utgjør derfor en økende risiko. Det er derfor viktig å heve kompetansen og bevisstheten om betydningen av å gjennomføre både person- og dokumentkontroll, herunder kontroll opp mot kildrer og aktuelle registre.

Nærpolitireformens intensjon om sterkere faglige miljøer lokalt og regionalt forutsetter, på ID-området, en videre satsing på ID-andrelinjen i politidistriktene. Dette, sammen med ID-kompetanse ved operasjonssentralene, er nødvendig for å sikre tilstrekkelig kvalitet i førstelinjen.

I dag har få aktører tilgang til en andrelinje, og nesten ingen har denne tilgangen utenom kontortid. Uten tilgang til god bistand, vil tvilssaker bli avgjort uten tilstrekkelig grunnlag. Dette øker risikoen for feilvurderinger. Derfor

³ Oxford Research (2013): [Behov for felles innsats. Identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet](#). Sitat fra side 10.

⁴ Imposter: En person som benytter en annen persons ekte identitetsdokumenter for å utgi seg som denne.

er det viktig å finne gode løsninger for å videreutvikle både andre- og tredjelinjen på ID-feltet, på tvers av sektorene, og videreutvikle samarbeidet mellom disse kompetansenivåene.

2.4 Kompetanse

God ID-kompetanse, både i privat og offentlig sektor, er en forutsetning for å forebygge identitetsmisbruk. En felles kvalitetsstandard og klart definerte læringsmål vil være et godt utgangspunkt. Når virksomheter gir ulik opplæring, blir det også ulik praksis. I offentlig sektor kan man sette krav til kompetanse. I privat sektor er det færre muligheter til å pålegge kompetanseheving og arbeid etter en kvalitetsstandard. Dette gjør forankring hos ledelse og bransjeorganisasjoner ekstra viktig. Det bør imidlertid vurderes å innføre krav til sertifisering for alle aktører som skal utstede e-ID.

2.5. Risikoprofilering

Analysen er en forutsetning for å vite hvem som skal kontrolleres ekstra nøye, og sikker kontroll forutsetter gode indikasjoner på hva man skal se etter. For å kunne oppdage og analysere trender, er det nødvendig å samle store mengder misbruks- og referansedata.

Per i dag er statistikkgrunnlaget for dårlig til å lage gode analyser. Mens noen aktører fører og deler god statistikk på sine områder, er tallene fra andre av ulike grunner mangelfulle. Det er også ulik praksis for hvordan ID-misbruk registreres. Et usikkert datagrunnlag gjør det vanskelig å utarbeide gode, nasjonale analyser, og lage treffsikre, oppdaterte og aktuelle beskrivelser av trender og moduser som kan bidra til å sette riktige mål og iverksette effektive tiltak.

2.6 Teknologi og utstyr

Digitale løsninger overtar i økende grad for fysisk fremmøte ved kontroll og verifisering av ID. Denne utviklingen har fremtvinget nye løsninger for identifisering. Hvis aktørene utvikler parallelle og ikke-kompatible ID-teknologiløsninger, vil det redusere kvaliteten og effektiviteten i ID-arbeidet. Det er derfor behov for felles føringer for valg av teknologi, og felles løsninger som sikrer enkel samhandling og gjenbruk av informasjon, herunder kobling mot felles register. Dette vil gjøre det mulig å standardisere ID-kontrollutstyr, kompetansekrav og kompetansehevende tiltak.

2.7 Internasjonale relasjoner og samarbeid

I en virkelighet hvor teknologi, metode og kriminalitetstrender er i rask endring, er tilstedeværelse i internasjonale fora hvor informasjon og metodebruk deles, en forutsetning for en god nasjonal ID-forvaltning. I europeiske samarbeidsfora, som blant annet Frontex og Europol, tegnes det et større bilde av utfordringer og muligheter innen ID-forvaltning og sikkerhet. I internasjonal sammenheng befinner de nordiske landene seg i samme ende av migrasjons-strømmen og er forvaltningsmessig like. Et tettere ID-faglig, nordisk samarbeid vil styrke det nasjonale ID-arbeidet, og være et godt fundament for det bredere internasjonale samarbeidet.

2.8. Tiltak i Norge og i utlandet og forventet utvikling på ID-området

Omfattende tiltak er under planlegging og flere tiltak er iverksatt for å styrke ID-arbeidet og kontrolloppgavene knyttet til dette, som i sum utløser behov for styring, samhandling og ressurstilførsel;

- Det er fremmet forslag til ny grenselov, som skal sikre at grensetilsyn og grensekontroll av personer utføres i samsvar med nasjonale behov og internasjonale forpliktelser.
- Et nytt grense- og territorialkontrollsystem (GTK) ble nylig satt i drift. Systemet støtter kontrollørene med

optisk, maskinell og elektronisk dokumentkontroll, og søk i nasjonale og internasjonale systemer og databaser.

- Det elektroniske inn- og utreiseprogrammet i Schengen («Entry/Exit») er planlagt innført for å føre kontroll med tredjelandsborgere som reiser inn på Schengenterritoriet for et korttidsopphold.
- EU-kommisjonen har foreslått å innføre European Travel Information and Authorisation System (ETIAS), som innebærer at visumfrie tredjelandsborgere må søke om tillatelse for å kunne reise fram til Schengen yttergrense.
- Den kommende implementeringen av Prüm vil gi tilgang til biometri opptatt i kriminalitetssporet i det europeiske samarbeidet.
- For å forhindre at asylsøkere kan opptre med flere ID-nummer fra Folkeregisteret, skal tildeling av ID-nummer skje på bakgrunn av registrering i utlendingsregisteret.
- Utstedelse av nye norske pass og nasjonale ID-kort med e-ID etter ICAO-standard, settes i drift kommende år, herunder en taps- og verifikasjonstjeneste. Oppgavene med utstedelse og kontroll, drift og utviklingen av dette arbeidet, blir omfattende og ressurskrevende.
- For å effektivisere og sikre kvalitet i ankomstfasen for asylsøkere, er det foreslått å samlokalisere politiet og UDI i et ankomstsenter.
- Innen migrasjon er det fokus på bruk av AI, Big Data og robotics for å utvikle gode systemer som kan bidra til en mer effektiv håndtering av opplysningene og vedtakene i migrasjonssakene, samt bidra til raskere identifisering av risikoprofiler, samtidig som enkle saker kan behandles raskere.
- Falske EU-dokumenter er et satsningsområde for flere land. Det er ønskelig med automatiserte kontrollmuligheter av de ulike EU-dokumentene for å sjekke hvem dokumentet er utstedt til, at vedkommende eksisterer, at bildet stemmer osv.

3 ID-oppgavene krever ny organisering

Utfordringene med å etablere en helhetlig ID-forvaltning er mange. Kompleksiteten på fagfeltet øker, og det samme gjør den gjensidige avhengigheten mellom virksomhetene som forvalter ID-oppgaver. For å redusere ID-misbruket, og sikre effektiv og enhetlig ID-forvaltning, må det gjøres endringer i hvordan ID-arbeidet styres og organiseres.

Utfordringene kan ikke løses ved å se isolert på det ID-arbeidet som gjøres av politiet. I en fremtidig struktur ser vi det som hensiktsmessig også å legge til rette for å styrke samarbeid og informasjonsoverføring på ID-området mellom virksomheter som forvalter straffesaker og forvaltningsoppgaver.

Nasjonalt ID-senter mener at ID-arbeidet bør styres av en myndighet som har nødvendige fullmakter, og som kan sette retning, utgi felles standarder, rammer og retningslinjer på tvers av virksomhetene og utgjøre et tydelig kompetansemiljø på tvers av sektorer. Andre fortrinn ved en slik organisering vil antatt også innebære;

- Redusert sårbarhet ved sektor-overgripende samarbeid og koordinering, felles standarder, metoder og terskler.
- Økt rettssikkerhet gjennom kvalitetssikret og harmonisert praksis.
- Sterkere førstelinje og bedre grunnlag for etterretning gjennom en etablert og operativ andrelinjefunksjon og en kompetent og normgivende tredjelinje.
- Bedre statistikkgrunnlag gjennom enhetlig registrering.

- Treffsikker risikovurdering gjennom bedre statistikkgrunnlag.
- Bedre ressursutnyttelse og redusert saksbehandlingstid gjennom en risikobasert og differensiert tilnærming.
- Økt spisskompetanse på relevante områder gjennom differensiert tilnærming.
- Bedre grunnlag for kompetanse- og erfaringsdeling fra andre- og tredjelinjen tilbake til førstelinjen.



Illustrasjon: Aktuelle oppgaver tillagt myndighetsorganet

Oppgavene et slikt myndighetsorgan skal forvalte vil påvirke øvrige virksomheters oppgaver og ansvar, herunder ansvaret politiet har på ID-området.

3.1. Politiets ID-oppgaver og -forvaltning

Politiet har en viktig rolle innen ID-arbeidet ved at de har myndighet til å utføre kontroller, etterforskning og har systemer og informasjon som politimyndighet. For å sikre et helhetlig ID-arbeid er det avgjørende at politiet bidrar med sine muligheter og kunnskap. I dag er det en utfordring at viktige ID-opplysninger som registreres i politisystemene ikke tilfaller forvaltningen som trenger disse for å fatte korrekte vedtak og beslutninger.

Nasjonalt ID-senter støtter forslaget om å etablere et mer tydelig skille mellom strategiske oppgaver som best løses på direktoratsnivå, og operative oppgaver som bør løses av underliggende enheter. Politidirektoratet har i dag operative ID-oppgaver som del av IDeALT-programmet, i hovedsak innen design og produksjon av pass og nasjonale ID-kort, med tilhørende kompetanseutvikling. Det oppleves som lite hensiktsmessig å opprette nye fagmiljø i direktoratet, fremfor å bruke de fagmiljøene som allerede finnes.

Et annet spørsmål er om utvikling, drift og utstedelse av pass og nasjonale ID-kort i det hele tatt bør ligge hos politiet. Ut fra vår oppfatning faller disse oppgavene logisk inn i porteføljen til det overordnede, tverretatlige myndighetsorganet.

Samtidig bør det ryddes i oppgaveporteføljene til Politidirektoratets underliggende enheter, for å fjerne uklarheter og delvis overlappende oppdrag og ansvarsområder på ID-feltet. Dette omfatter først og fremst oppgaver gitt til Kripos, Gardermoen politistasjon, Politiets utlendingsenhet og Nasjonalt ID-senter. Eksempler på delvis overlappende oppdrag er utvikling og gjennomføring av opplæring, fag- og metodeutvikling, tredjelinjemiljø innen dokumenter, fagmiljø innen biometri, statistikk, analysearbeid m.m. En slik opprydding bør skje uavhengig av en eventuell ny struktur for særorganene. Dette er nødvendig for å styrke et viktig fagfelt, sikre et bedre samarbeid og unngå kamp om faget.

Særorganutvalget foreslår i anbefaling 7: Politiets utlendingsenhet blir avviklet i sin nåværende form. Strategisk styring av politiets arbeid på utlendingsfeltet blir forankret i Politidirektoratet. Det operative ansvaret blir



overført til Øst politidistrikt, som også blir nasjonalt kontaktpunkt. Øst politidistrikt overtar det nasjonale koordineringsansvaret fra PU knyttet til registrering. ID-avklaring og koordinering av uttransportering, samt utreisesenteret på Gardermoen.

Utfordringene på ID-feltet løses ikke ved å overføre PUs operative oppgaver til Øst politidistrikt. En overføring kan imidlertid gi bedre fleksibilitet i ressursuttaket når asylankomstene varierer. Øst politidistrikt vil med sine samlede oppgaver og antall mannskaper kunne regulere ressursuttaket mer effektivt enn hva PU har muligheter til.

PU har opparbeidet seg mye generell ID-kompetanse på både første- og andrelinjenivå. I tillegg har de spesialisert etterforskningskompetanse på ID-feltet. Det blir viktig å utnytte PUs kompetanse uavhengig av en eventuell ny organisering, i motsatt fall vil det kunne ha negativ effekt på kvaliteten i registrerings-, fastsettings- og returarbeidet.

Arbeidet med å registrere og intervju asylsøkere bør i større grad være samkjørt mellom UDI og PU, da ID-vurderingen ikke kan løsrives fra vurderingen av søkerens øvrige forklaring og troverdighet. Dagens todeling av ankomstarbeidet er ikke optimal. Derfor gir vi full støtte til etableringen som planlegges ved ankomstsenteret i Råde. Denne etableringen vil gi effektiv saksflyt og bedre informasjonsflyt mellom UDI og PU.

En systematisk og risikobasert vurdering av fremlagte dokumenter ved asylregistreringen forutsetter et samlet og kompetent miljø for screening av dokumenter. Dette vil bidra til at anslagsvis 90 prosent av sakene ekspederes videre som bona fide, og at kun de resterende underlegges en full laboratorieteknisk undersøkelse, enten fordi det er grunnlag for mistanke, eller fordi dokumentene er ukjente og bør analyseres og registreres i referansedatabaser. Denne prosessen er PU i ferd med å implementere. Den vil gjøre asylsaksbehandlingen i «normale» år langt mer bærekraftig enn den har vært til nå, hvor alle dokumenter har blitt underlagt den samme kontrollen, uavhengig av risiko i den aktuelle sak. Prosessen vil også gjøre registreringen mindre sårbar for periodevis økninger i ankomsttallene, og øke mulighetene for å avdekke de falske dokumentene. Dette krever et stort og vedvarende volum av «like» saker og spesialisert kompetanse. En slik prosess lar seg ikke uten videre gjennomføre ved en desentralisering.

Å overføre det helhetlige ansvaret for stedlig utlendingskontroll til politidistriktene, forutsetter langt bedre ID-kompetanse i både første- og andrelinje. Dette er uansett et stort behov i politidistriktene, da de har mange andre oppgaver som forutsetter ID-kompetanse. Rammer og retningslinjer for etablering av politidistriktene i Nærpolitireformen, tar høyde for etablering av en ID-andrelinje i hvert politidistrikt.

På ovennevnte grunnlag gir vi disse **anbefalingene**:

- Nasjonalt ID-senter støtter Særorganutvalget i at det gjennomføres en egen utredning for å undersøke effektiv bruk av ressurser i arbeidet med identitetsfastsettelse og annet ID-arbeid i politiet og forvaltningen for øvrig. Dette arbeidet bør settes i gang raskt.
- ID-oppgaver vil øke i omfang og kompleksitet i årene som kommer, og denne utviklingen bør styres av et overordnet myndighetsorgan på tvers av sektorer.
- Politiets ID-kompetanse må styrkes gjennom grunnutdanningen på Politihøgskolen og ulike kompetansehevende tiltak i politiet for øvrig.
- Politiets forvaltningsoppgaver på ID-området bør reduseres.



Med vennlig hilsen

Arne Isak Tveitan
Leder

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.