



Utlendingsdirektoratet

Deres referanse:

Vår referanse:

Sted, dato

19/00787-2

Oslo, 05.08.2019

Høringssvar - Forslag til endringer i UDI-rundskriv 2011-040 om person- og dokumentkontroll

Nasjonalt ID-senter mottok på høring forslag til endringer i RS UDI 2011-040 den 27. mai.

Høringen gjelder blant annet utvidelse av rundskrivet til å omfatte kontroll av saker etter utlendingsloven kapittel 13 (EØS-regelverket). Nasjonalt ID-senter har noen generelle kommentarer til kontrollnivået i første linje som er foreslått for denne gruppen, som etter endringene vil tilsvare kontrollnivået for søkere etter tredjelandsregelverket. Videre har vi innspill til forslaget om hvordan førstelinjen skal registrere i DUF. Vi benytter ellers høringsrunden til å gi noen anbefalinger med hensyn til begrepsbruk.

Kommentarer til 1.3

Definisjon på personkontroll er i strid med den faglige tilrådingen i ulike tiltakskort, herunder tiltakskortene «Er du sikker» (Politiet), «Minimumskontroll»(UD) og tiltakskort for ansiktssammenligning. Hårfarge og øyenfarge er det lett å bli lurt av og derfor er anbefalingene i tiltakskortene at man sammenligner mer bestandige kjennetegn, som detaljer i ansiktstrekkene, trekkenes plassering og merker i huden. For voksne er også høyden et sammenligningsgrunnlag.

Vi foreslår følgende definisjon på personkontroll:

Det å sjekke at personen faktisk har den identiteten som fremlagte identitetsbevis skal bekrefte, altså at personen er den han/hun utgir seg for å være. Personkontroll innebærer å sammenligne faste biologiske kjennetegn i fremlagte bevis, enten manuelt eller ved biometri (automatisert gjenkjenning), samt å stille taktiske spørsmål i samtale eller dybdeintervju.

Definisjon på verifisering samsvarer ikke med definisjon på verifisering i UDI RS 2010-155, der det står at: *Verifisering betyr i dette rundskrivet prosessen hvor man undersøker og forsøker å fastslå riktigheten av oppgitte opplysninger.*

Nasjonalt ID-senter mener definisjonen i de ulike rundskrivene bør være likelydende. Vi mener den som er gjengitt i 2010-155 er bedre enn den som er gjengitt i høringsforslaget,



som er mer eksempler på fremgangsmåte for verifisering. I alminnelig norsk språkbruk betyr å verifisere det å undersøke og fastslå riktigheten av noe. Vi foreslår en noe mer presis definisjon, som tilsvarer den som er i bruk blant internasjonale og nasjonale myndigheter som jobber med identitetsfaglige spørsmål. Det å verifisere ektheten til et ID-dokument kan innebære å kontrollere kjente sikkerhetsselementer, eller sikkerhetsselementer som kontrolløren kan få kunnskap om ved oppslag i referansedatabaser, samt å kontrollere eventuell data-chip og annen kryptert informasjon i dokument.

Noen dokumenter som fremlegges som bevis på identitet, har ikke sikkerhetsselementer som beskytter mot forfalskning, og kan derfor ikke brukes som grunnlag for verifisering i en teknisk kontroll på samme måte som f.eks. et pass. For å verifisere slike dokumenter, må man konferere med utsteder eller annen pålitelig kilde som kan bekrefte utstedelse (eksistens) og innhold i dokumentet. Samtidig bør det gjennomføres en dokumentteknisk undersøkelse for å avdekke eventuelle forfalskninger.

Vi foreslår følgende definisjon på verifisering:

Det å sjekke oppgitte opplysninger mot en pålitelig kilde for å fastslå riktigheten av disse, eksempelvis utsteder av et identitetsdokument eller annet dokument som fremlegges for å underbygge påstått identitet.

Utdypende forklaring: Når det gjelder sikkerhetsdokumenter, som pass og tilsvarende legitimasjonsdokumenter, inneholder disse sikkerhetsselementer slik at dokumentet i seg selv utgjør en kilde for verifisering av dokumentteknisk ekthet. Dette forutsetter at dokumentet har tilstrekkelig grad av notoritet og at den tekniske undersøkelsen har tilstrekkelig kvalitet (krav til kompetanse og utstyr).

Kommentarer til 3.2

Førstelinjen kan kontrollere andre dokumenter enn de som er ramset opp i 3.2. I slike tilfeller står det i rundskrivet at UDI og UNE samarbeider med politiet eller UD og utenriksstasjonen om retningslinjer om hvilken type kontroll som skal gjøres. Vi bemerker at Nasjonalt ID-senter også kartlegger aktuelle ID-dokumenter og underlagsdokumentasjon og gir råd til utlendingsforvaltningen om kontrollen av disse. Vi vektlegger å tilrettelegge for en kvalitetsmessig og tilpasset kontroll. [ID-basen](#) som Nasjonalt ID-senter drifter er stadig i utvikling og inkluderer sjekklister for ulike typer dokumenter.

Nasjonalt ID-senter kan eventuelt nevnes som en samarbeidspartner i tillegg politiet i dette avsnittet.

Kommentar til 3.3

Rundskrivet er utvidet slik at politiet i førstelinjen skal gjennomføre en såkalt minimumskontroll, og i bestemte situasjoner en utvidet kontroll, også i med saker etter EØS-regelverket.

Nasjonalt ID-senter mener hensynene som ligger til grunn for innskjerping av grensekontrollen med EU/EØS-borgere og analyser av modus/trender i dokumentforfalskning og ID-juks, tilsier at kontrollen med denne gruppen må være på nivå med kravene som gjelder ved passering av ytre Schengengrense.

Grensekontrollen ble innskjerpet for EU/ EØS-borgere med [endringsforordning 2017/458](#), som trådte i kraft 18.3.2017. Hensynene som ligger til grunn for innskjerpingen er blant annet beskrevet i Grensekontrollrundskrivet, [POD RS 2016/009](#), som er oppdatert og tilpasset endringsforordningen med virkning fra 25.9.2017.

Vår statistikk og analyse fra 2018 viser at ID-juks i økende grad er knyttet til EU/EØS-dokumenter. Den samme utviklingen fremgår av rapportene fra Frontex og Europol De mest vanlige fremgangsmåtene for juks er tilegnelse av teknisk ekte dokumenter på falskt grunnlag eller at teknisk ekte dokumenter blir misbrukt av impostere. Impostere blir avslørt ved passering av luftgrensene, men enda flere blir avslørt i kontroller innad i Schengen. I 2018 viser rapporten vår at andelen av ID-dokumenter fra EU/EØS utgjorde 65 prosent av ID-misbruket i Norge. Mens andelen avdekkede impostere er lavere hos oss enn i andre EU/EØS-land, viser tallene at andelen stiger også i Norge. Den forholdsmessige lave andelen sammenlignet med øvrige EU/EØS land kan skyldes lav kompetanse. Frontex legger for øvrig til grunn i store mørketall i sin rapport.

Når det gjelder kontroll med identiteten til tredjelandsborgere som søker oppholdstillatelse fra Norge eller visum ved grensen bør også den være på nivå med kravene til kontroll med tredjelandsborgere i Grensekontrollrundskrivet, [POD RS 2016/009 /Endringsforordning 2017/458](#).

Kontrollen med både EU/EØS-borgere og tredjelandsborgere etter nevnte regelverk inkluderer sjekk mot internasjonale og nasjonalt databaser og avlesning av data-chip i dokument for kontroll av ektheten til de lagrende dataene. Avlesning av data-chip forutsetter at det finnes gyldige sertifikater. Når det er tvil om identiteten eller ektheten til et dokument, er det krav om verifisering av minst én biometrisk identifikator i reisedokumentet (utvidet kontroll).

Det forventes at politidistriktene har kompetanse, utstyr og tilganger til å kunne utføre identitetskontroller på linje med grensekontrollmyndighetene.

Nasjonalt ID-senter foreslår en presisering som er i tråd med kravene, og som vil gjøre det klarere for kontrolløren hva han/hun skal undersøke i en identitetskontroll. Vi foreslår at fjerde avsnitt i pkt. 3.3.1 omformuleres til:

Identitetskontrollen innebærer:

a) å verifisere at fremlagte ID-dokument, jf. kapittel 3.2, er ekte og gyldig, herunder kontroll mot relevante databaser (dokumentkontroll)

...

b) å kontrollere at person som fremlegger ID-dokumentet er den rettmessige innehaver av dokumentet, herunder at personen faktisk har den identitet som ID-dokumentet skal bekrefte (personkontroll)

...

Begrepet minimumskontroll er ikke lenger i bruk i Grenseforordningen. [Endringsforordning 2017/458](#) art. 1 (1) gir anvisinger på at det skal gjennomføres en *systematisk* inn- og utreisekontroll av alle EU/EØS-borgere ved passering av ytre Schengengrense. Nasjonalt ID-senter mener klare retningslinjer/instrukser med kontrollpunkter for 1. linje, utvidet 1. linjekontroll, og 2. linje, ikke trenger sekundære beskrivelser som «enkel undersøkelse» (en betegnelse som brukes i Politidirektoratets sjekklister) eller «minimumskontroll» og foreslår at slike formuleringer sløyfes. Vi mener slike vage anvisinger kan skape usikkerhet og ulikheter i praksis. Det vesentlige er at kontrollørene i alle saker *skal* følge de detaljerte fremgangsmåtene for identitetskontroll gitt ved Nasjonalt ID-senter, «[Er du sikker?](#)» og Politidirektoratet, «Sjekklister for dokument- og personkontroll».

UDI kan også vurdere å inkludere en lenke til [Nasjonalt ID-senter tiltakskort for ansiktssammenligning](#). Dette sikrer kontrollørene i førstelinjen en felles og kvalitetssikret fremgangsmåte i ansiktssammenligning.

Kommentar til 3.3.2

Som det fremgår av det overnevnte mener vi kontrollnivået i 1. linjen bør tilsvare kravene som gjelder i grensekontrollen ved passering av ytre Schengengrense, jf. Grensekontrollrundskrivet/Endringsforordning 2017/458. I så fall må Politidirektoratets «Sjekklister for dokument- og personkontroll» for 1. linje utvides til å omfatte søk i flere registre, samt kontroll mot data-chip. Dette er kontrollelementer som ut fra sjekklisten nå først blir aktuelle i en utvidet kontroll.

Det kan for øvrig skape uklarheter når rundskrivet viser til at det skal gjennomføres utvidet kontroll i 1. linje i situasjoner beskrevet i bokstav a) til d), samtidig som rundskrivet viser til Politidirektoratets sjekklister hvor det står at den utvidede kontrollen skal utføres av 2. linjen i politidistriktet. Klare føringer for hvilke kontroller førstelinjen og i neste omgang andrelinjen skal gjøre, er viktig for å sikre riktig opplæring og kompetanse hos kontrollørene.

Bemerkning til b) etter konkret mistanke:

Det er først og fremst taktisk spørsmålstilling og søk i biometriske registre og varslingssystemer som kan avdekke om dokumentet kan være utstedt på uriktig grunnlag. Sjekklisten inneholder i dag kun ett sjekkpunkt som er relevant i forhold til dette, nemlig kontroll mot ELYS II/SIS II. Eksemplene på sjekkpunkter i en utvidet kontroll inneholder derimot kun sjekkpunkter for sammenligning av dokument opp mot person, noe som ikke er egnet til å avdekke at dokumentet er utstedt på uriktig grunnlag.

Vi mener at det i 1. linje i kontroll med tredjelandsborgere også er aktuelt å søke mot Interpols databaser, utlendingsregisteret, VIS, og sjekklisten bør oppdateres i henhold til dette.

Kommentarer til punkt 3.4.1

Vi viser til det vi skriver overfor i kommentarene til 3.3.2 og mener beskrivelsen av førstelinjekontrollen ved utenriksstasjonene som en «minimumskontroll» sløyfes, da også i pågående revidering av tiltakskortet til UD.

Kommentarer til punkt 4.1 om påtegninger

Nasjonalt ID-senter mener det er helt avgjørende at førstelinjen er trent i å identifisere når dokumenter bør undersøkes nærmere. Samtidig må førstelinjen også kunne konkludere med at dokumenter er ekte når retningslinjer/fremgangsmåter for dokumentundersøkelser er fulgt. Vi foreslår på dette grunnlag noen endringer i registreringsalternativ 1. og 2.

Videre mener vi at det er hensiktsmessig å bruke kjent terminologi fra blant annet rapporter om dokumentundersøkelser som avgis ved Nasjonalt ID-senter og Kripos og foreslår noen endringer som tar hensyn til dette. Dersom det med *falske* ID-opplysninger i nr. 7 skal bety at disse er innført i dokumentet på feilaktig grunnlag, mener vi at registreringen kan klargjøre det. Dette vil samsvare med standardiserte konklusjoner i dokumentundersøkelserapportene som opplyser at dokumentet er utstedt på «uautorisert eller på feilaktig grunnlag.»

Forslag til registreringsalternativer:

1. Ikke kontrollert
2. Ekte, etter gjennomført

Førstelinjekontroll
Andrelinjekontroll
Tredjelinjekontroll

3. Dokumentet er forfalsket/endret
4. Dokumentet er totalfalskt
5. Dokumentet gjelder en annen person
6. Dokumentet er ikke utstedt i tråd med rutinene for utstedelse
7. ID-opplysningene i dokumentet er innført på feilaktig grunnlag
8. Dokumentet er bare fremlagt i kopi

Kommentarer til 4.2.1.

Under dette punktet er det oppgitt at Landinfo har 2. linje for ID-arbeid. Dette stemmer ikke.

Øvrige kommentarer

Rundskrivet bruker flere steder begrepet «troverdighet» om dokumenter. Begrepet troverdighet knytter seg til hvordan noe fremstilles, og vår subjektive tolkning av fremstillingen.

Nasjonalt ID-senter anbefaler begrepene «pålitelighet» og «notoritet». Begrepet pålitelighet viser til at noe objektivt sett er korrekt, og notoritet henspiller til graden av etterprøvnbarhet.

Med vennlig hilsen

Gunnhild Skrøvseth
Seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.