



Nasjonalt ID-senter

Kartlegging av ID-arbeid

Del 2 Politiets utlendingsenhet og
Utlendingsdirektoratet

Evalueringsprosjektet 2014

Utenriksdepartementet

Utenriksstasjoner

Utlendingsnemnda

Utlendingsdirektoratet

Politi

Oslo pd

Agder pd

Politiets utlendingsenhet



Prosjektets styringsgruppe:

Politiinspektør Magnus Andreassen, Agder politidistrikt

Politioverbetjent Inga Berit Hovda, Oslo politidistrikt

Senierrådgiver Kristina Mørk Bjørvik, seksjon for konsulære saker, Utenriksdepartementet

Fagsjef Dag Bærvahr, Asylavdelingens fagstab, Utlendingsdirektoratet

Seksjonssjef, generell juridisk seksjon Øyvind Havnevik, Utlendingsnemnda

Avdelingsdirektør Bjørn Olaf Pettersen, Politiets utlendingsenhet

Leder Arne Isak Tveitan, Nasjonalt ID-senter.

Prosjektmedarbeidere:

Senierrådgiver Kjetil Klunderud, Regelverksenheten i Utlendingsdirektoratet

Politioverbetjent Ivar Johannes Aune, Politiets utlendingsenhet

Prosjektkoordinator Christina Robertson og

Prosjektleder Hanne Tannvik Svendsen, Nasjonalt ID-senter

Innhold

1.	Om Evalueringsprosjektet	5
1.1	Bakgrunnen for prosjektet	5
1.2	Avgrensninger	5
1.3	Utvalg, metode og datagrunnlag	5
1.3.1	Spørreundersøkelsene	5
1.3.2	Intervjuene	6
1.3.3	Rapportens oppbygning	8
2.	Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratets ID-oppgaver	9
2.1	Politiets utlendingsenhet	9
2.2	Utlendingsdirektoratet	10
3.	Hovedfunn i Evalueringsprosjektet	13
3.1	Politiets utlendingsenhet	13
3.1.1	Regelverk og retningslinjer	13
3.1.1.1	Regelverk	13
3.1.1.2	Rundskriv fra Utlendingsdirektoratet	14
3.1.1.3	Interne retningslinjer i Politiets utlendingsenhet	14
3.1.1.4	Kvalitetsstandarder/-sikring	14
3.1.2	Metoder og metodeutvikling	15
3.1.2.1	Kunnskap om metodene og tilgang til registre	15
3.1.2.2	Utvikling av metodene	15
3.1.2.3	Økt spesialisering i bruk av metodene	16
3.1.2.4	Metodebruk og kompetanse	17
3.1.3	Opplæring	18
3.1.3.1	Rekruttering	18
3.1.4	Prioritering av saker i Politiets utlendingsenhet	19
3.1.4.1	For store saksporteføljer for saksbehandlerne	20
3.1.5	Samhandling	21
3.1.5.1	Internt	21
3.1.5.2	Eksternt	21
3.2	Utlendingsdirektoratet	22
3.2.1	Hovedfunn om ID-arbeidet i Utlendingsdirektoratet	22
3.2.1.1	ID-arbeid i saker om beskyttelse	22
3.2.1.2	ID-arbeid i oppholds- og statsborgersaker	23
3.2.1.3	ID-arbeid i mottak	24
3.2.2	Viktige faktorer for et godt ID-arbeid i Utlendingsdirektoratet	24
3.2.2.1	Økt kompetanse i førstelinjen	24
3.2.2.2	Ressurspersoner på identitet	24
3.2.2.3	Samarbeid mellom Asylavdelingen og Oppholdsavdelingen	25

3.2.2.4 Retningslinjer	25
3.2.2.5 Bedre oppfølging av ID-arbeid i mottak	26
3.2.2.6 Samarbeid mellom Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda	26
3.2.2.7 Rapportering om falsk identitet til og fra Utlendingsdirektoratet	26
3.2.3 Opplæring og kompetanse	27
3.2.4 ID-arbeidet i førstelinjen.....	27
3.2.4.1 Felles funn for førstelinjen	28
3.2.4.2 Funn ved utenriksstasjonene.....	30
3.2.4.3 Funn ved politidistriktene	30
3.2.4.4 Funn ved Politiets utlendingsenhet.....	31
4. Anbefalinger og kommentarer	33
Kilder/Vedlegg	35

1. Om Evalueringsprosjektet

1.1 Bak for prosjektet

Å ha en identitet i det norske samfunnet gir en rekke rettigheter og plikter. At utlendingsmyndighetene i størst mulig grad registrerer korrekt identitet på en person, gir økt trygghet også for annen offentlig forvaltning, ved at vedkommende er den han eller hun opplyser å være. Å gjøre offentlig forvaltning bedre rustet til å vurdere identitet vil gjøre det vanskeligere å operere med flere identiteter. Å fastsette og vurdere en persons identitet er ikke bare et ansvar for utlendingsforvaltningen, men også et nasjonalt ansvar.

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

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

Vi skal også legge frem et forslag til struktur og organisering av fremtidig evaluering av arbeidet med identitet.

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

Vi skal levere tre delrapporter og en sluttrapport. I Del 1, som ble offentliggjort i november 2013, var det utenriksstasjonene og politiet, representert ved Oslo og Agder politidistrikt, som ble evaluert. I denne delrapporten, Del 2 evalueres Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet. Del 3 kommer sommeren 2014 og vil inneholde en evaluering av Utlendingsnemnda og Østfinnmark politidistrikt. Østfinnmark er valgt blant annet på grunn av beliggenheten og de oppgavene som tilligger distriktet. Vi tenker da særskilt på at distriktet har Norges eneste Schengen-landegrense og har oppgaver knyttet til grenseboerbevis og til territoriekontroll på flyplasser og i havneområder. En sluttrapport med oppsummering av delrapportene og forslag til anbefalinger skal ferdigstilles innen utgangen av 2014.

Identitets- og dokumentarbeid

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

1.2 Avgrensninger

Det er mange aktører i privat sektor og offentlig forvaltning som tar stilling til utlendingers identitet. Vi konsentrerer oss kun om de største offentlige aktørene.

1.3 Utvalg, metode og datagrunnlag

1.3.1 Spørreundersøkelsene

Høsten 2013 sendte vi spørreundersøkelser til Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet. Spørsmålene var basert på:

- eksisterende regelverk, instruks, rundskriv og lignende
- hvilke oppgaver førstelinjen har, inkludert Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet
- aktørenes roller og ansvar i ID-arbeidet
- vurdering av arbeidet i førstelinjen
- sakstypene etatene har ansvaret for
- intern organisering
- samhandlingen mellom etatene, både mellom Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet, og mellom Utlendingsdirektoratet og andre aktører i utlendingsforvaltningen
- kompetanse og behov for opplæring

En mer utførlig beskrivelse av ID-oppgavene begge aktørene har finnes i punkt 2.

Spørreundersøkelsene var anonyme.

På enkelte spørsmål i undersøkelsene har det vært mulig å krysse av for flere svar. Svaralternativet «annet» har vært et svaralternativ på noen av spørsmålene. Svaralternativet har gitt respondentene muligheten til å gi oss kommentarer i såkalte fritekstfelt. Vi har valgt å utelate svarene avgitt under «annet» fra de aktuelle grafene og tallene i teksten for å vise resultatene uten dette fritekstalternativet.

Politiets utlendingsenhet

Utvalget av respondenter var basert på en vurdering fra Politiets utlendingsenhets hospitant i prosjektet. Personene ble valgt ut slik at samtlige som jobber med identitet i Politiets utlendingsenhet var representert. Dette omfattet driftsavdelingens ID-team og registreringsteamene, og inkluderer blant annet teamledere, spesialister og Desken.

Spørreundersøkelsen ble ikke sendt til avdelingene som ikke arbeider direkte med identitetsfastsetting. Dette gjelder Juridisk avdeling, Prosesseieravdelingen og Avdeling for strategi og analyse. Ved å ikke inkludere disse har det vært mulig å stille konkrete og detaljerte spørsmål om ID-arbeidet til personer med forholdsvis like oppgaver. Om vi hadde inkludert grupper som er mer perifere i ID-arbeidet, kunne det ha ført til avvik i svarene som ville ha gjort tolkningen vanskeligere. Dette var også årsaken til at Politiets utlendingsinternat på Trandum ikke deltok i spørreundersøkelsen.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 197 personer, hvorav 66 stykker svarte. Samtlige team og nivåer er representert i svarene. Det var mulig å krysse av på ti ulike kategorier om hva man jobbet med i spørreundersøkelsen:

1. teamleder ID
2. teamleder Dublin
3. teamleder registrering
4. ID-team spesialist
5. ID-team ID-undersøkelse/dokumentgransker
6. ID-team pågripelse/ informantbehandler/ bort- og utvisning
7. team Dublin – saksbehandler alle kategorier
8. registrering spesialist/saksbehandler
9. Desken – alle
10. annet

I rapporten vil vi når vi omtaler tall og prosent som gjelder for «teamledere» gjelde de som har krysset av på 1-2-3. Når vi omtaler «ID-team», gjelder det de som har krysset av for 4-6. Når vi omtaler kategorien «saksbehandler/annet» så gjelder det de som har krysset av på 7-10. Vi vil også omtale samlede tall for alle kategorier.

34 prosent svarte på undersøkelsen. Svarprosenten var såpass lav at en innvending mot fremstillingen av hovedfunnene kan være at det ikke vil være et representativt utvalg som har besvart undersøkelsen. Vi valgte derfor å intervju et større antall personer i Politiets utlendingsenhet for å se om besvarelsene etter spørreundersøkelsen

var representative tross lav svarprosent. Funnene i spørreundersøkelsen ble bekreftet under intervjuene.

Utlendingsdirektoratet

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til utvalgte enheter og personer i de vedtaksfattende avdelingene, Oppholds- og Asylsavdelingen, for å få størst mulig bredde når det gjelder sakstyper, landområder og konkrete problemstillinger. Enhetene og personene ble valgt ut slik at:

- alle verdensdeler var representert
- alle sakstyper innenfor avdelingene var representert
- land som er dokumentsamfunn og samfunn uten dokumenter var representert
- land med dokumenter med lav notoritet (etterprøvarhet) var representert

Spørreundersøkelsen ble sendt til 277 personer, og 165 svarte. Disse kom fra forskjellige enheter i Utlendingsdirektoratet og representerte alle sakstyper og verdensdeler. Svarprosenten var 60.

1.3.2 Intervjuene

Spørsmålene til etatene var hovedsakelig basert på resultatene fra spørreundersøkelsen. Spørsmålene dreide seg spesielt om:

- kjennskap til regelverket
- organisering av ID-arbeidet internt i etatene
- samhandling mellom Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet
- vurdering av arbeidet i førstelinjen
- kompetanseheving og -behov

Politiets utlendingsenhet

I intervjurunden valgte vi å inkludere avdelinger som ikke var med i selve spørreundersøkelsen. Bakgrunnen for dette er at også andre har en viktig rolle i ID-arbeidet, men ikke direkte opp mot enkeltsakene.

Dette gjelder for eksempel Prosesseieravdelingen. Avdelingen arbeider ikke med enkeltsaker, men skal ivareta aktiviteten opp mot fastsatte mål og prioriteringer i hovedprosessen i Politiets utlendingsenhet, som registrering, ID-fastsettelse og uttransport. Juridisk avdeling har også en rolle i ID-arbeidet. Avdelingen skal blant annet vurdere de juridiske vilkårene ved bruk av tvangsmidler i enkeltsaker, og delta i metodeutvikling og arbeidet med retningslinjer. Avdelingen ble derfor invitert til å delta på et intervju, men hadde ikke anledning til å delta.

Politiets utlendingsinternat på Trandum er gjennom utlendingsloven og utlendingsforskriften gitt muligheten til å delta aktivt i ID-arbeidet. Vi ønsket å undersøke om disse mulighetene blir utnyttet, og personer fra utlendingsinternatet ble også intervjuet.

Ellers var samtlige avdelinger/team som hadde mottatt spørreundersøkelsen også representert i intervjuene. I tillegg ble teamledere og avdelingsdirektører intervjuet.

Vi gjennomførte gruppeintervjuer. Disse var stort sett satt sammen av personer med like arbeidsoppgaver. Avdelingsdirektørene ble intervjuet hver for seg.

Det ble gjort 10 intervjuer av til sammen 22 personer.

Politiets utlendingsenhet:

Politiets utlendingsenhet ble etablert 1. januar 2004 for å styrke, effektivisere og samordne politiets innsats på utlendingsfeltet. PU har det nasjonale ansvaret for ankomstregistrering av asylsøkere, herunder å fastslå identitet, undersøkelser av asylsøkeres opprinnelsesland og reiserute. PU er et særorgan i politiet med over 500 ansatte inkludert Politiets utlendingsinternat som har omtrent 140 ansatte.

PU er delt inn i åtte forskjellige avdelinger. Det er blant annet tre driftsenheter delt inn etter landområder som arbeider med enkeltsaker og som har ansvaret for tre av PUs hovedoppgaver.

Hovedoppgaver:

- Registrere alle som søker om beskyttelse i Norge
- Identitetsfastsettelse
- Uttransportere personer som har fått avslag på søknad om beskyttelse, og koordinere og kvalitets-sikre alle uttransporter av andre utlendinger med ulovlig opphold i Norge
- Administrasjon og ledelse av Politiets utlendings-internat

Øvrige oppgaver:

- Samle inn, bearbeide og analysere relevant informasjon innen ansvarsområdet, herunder illegal innvandring og ulovlig opphold
- Avdekke kriminalitet knyttet til innvandring (for eksempel menneskehandel og menneskesmugling) og identifisere personer som antas å tilhøre kriminelle nettverk eller antas å ha begått alvorlige straffbare handlinger, som krigsforbrytelser og terrorhandling
- Bistå politidistriktene ved kontrollvirksomhet og identitetskontroller
- Internasjonalt arbeid knyttet til ansvarsområdene

Utlendingsdirektoratet

Personene vi intervjuet ble valgt ut på bakgrunn av arbeidsoppgaver og hvilke sakstyper de jobbet med. Vi hadde blant annet intervjuer med saksbehandlere og kontorpersonale i de ulike avdelingene, personer som jobber i stabene i Oppholdsavdelingen (OPA) og Asylavdelingen (ASA), forskjellige ledere i de samme avdelingene og fagkoordinatorer.

For å få et bredest mulig erfaringsgrunnlag valgte vi i intervjurunden å inkludere avdelinger som ikke var representert i spørreundersøkelsen. Selv om de ikke arbeider direkte med enkeltsaker og ID-vurderinger, har de et mer indirekte ansvar for ID-arbeid i Utlendingsdirektoratet. Vi inviterte derfor både Region- og mottaksavdelingen (RMA) og Analyse- og utviklingsavdelingen (AUA). Begge avdelinger stilte til intervju.

Med ett unntak gjennomførte vi kun gruppeintervjuer. Gruppene som ble intervjuet i Oppholdsavdelingen og Asylavdelingen var satt sammen av personer med tilnærmet like arbeidsoppgaver. Det var noe større variasjon i arbeidsoppgavene til de intervjuede fra i Region- og mottaksavdelingen og Analyse- og utviklingsavdelingen.

Totalt intervjuet vi 49 personer, fordelt på følgende avdelinger: Asylavdelingen (18 personer), Oppholdsavdelingen (21 personer), Regions- og mottaksavdelingen (5 personer) og Analyse- og utviklingsavdelingen (5 personer).

«I UDIs rundskriv 2012-009 om Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven (ID-rundskrivet) står det blant annet følgende om vurderingen av søkerens identitet i forbindelse med at Utlendingsdirektoratet fatter vedtak i saken:

«Utlendingsmyndighetene legger i utgangspunktet til grunn de opplysninger som utlendingen selv gir om sin identitet, og som kan bekreftes med pass eller andre offisielle dokumenter utstedt av myndighetene i hjemlandet med tilstrekkelig notoritet. På bakgrunn av dette foretar utlendingsmyndighetene en vurdering av søkerens identitet i forbindelse med framsettelse av søknader, herunder om søkerens identitet kan anses dokumentert eller sannsynliggjort (...) I mange tilfeller vil imidlertid politiet og UDI måtte basere seg på søkerens egne udokumenterte identitetsopplysninger ved registrering i forbindelse med framsettelse av søknader.»

1.3.3 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 gir en oversikt over hvilke ID-oppgaver Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet har.

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

I kapittel 4 følger våre anbefalinger og kommentarer.

2. Politiets utlendingsenhets og Utlendingsdirektoratets ID-oppgaver

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

Et godt ID-arbeid har i tillegg betydning for kriminalitetsbekjempelse, ved at kriminelle blir hindret i å operere med flere identiteter eller falsk identitet. Dette er viktig blant annet for norsk næringsliv, og under intervjuene fikk vi høre flere eksempler på kriminelle handlinger innen byggenæringen, som for eksempel opprettelse av fiktive firmaer.

ID-arbeid, både i førstelinjen og senere i saksgangen, krever god kompetanse. God opplæring, kunnskap og erfaring i alle ledd er viktig. Noen av de viktigste utfordringene innen ID-arbeid dreier seg om:

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

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

I dette kapittelet gis en oversikt over noen av de viktigste arbeidsoppgavene Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet har innen identitet og dokumenter.

2.1 Politiets utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet har det nasjonale ansvaret for ankomstregistreringen av asylsøkere. I dette ligger også ansvaret for å fastslå identiteten, undersøkelser av asylsøkeres opprinnelsesland og reiserute. Det er Politiets utlendingsenhet som har det primære ansvaret for å klarlegge en asylsøkers identitet, uavhengig om utfallet i saken blir innvilgelse eller avslag.

Politiets utlendingsenhet bistår også politidistriktene med identitetsundersøkelser i utlendingssaker som hører inn under distriktene. Dette gjelder i hovedsak andre saker enn asylsaker, som søknader om familieinnvandring, arbeidstillatelser og bort- og utvisningsaker.

Det er Politiets utlendingsenhet som tar de første saksbehandlingsstegene som genererer et DUF-nummer. DUF står for Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker, og et DUF-nummer er et unikt nummer for den som søker en tillatelse, eller får en sak registrert i utlendingsforvaltningen. Det er også Politiets utlendingsenhet som registrerer asylsøkernes personalia for første gang. Det gjøres et innledende intervju, der blant annet reiserute kartlegges. Det stilles også spørsmål om identitet og familiebakgrunn. Er det tvil om identiteten, eller søkeren opplyser å komme fra bestemte land, skal det gjøres en språktest.

Ved ankomstregistreringen kontrolleres opplysningene asylsøkeren legger fram, blant annet opplysningene om identitet. For å sikre en effektiv kontroll av de opplysningene som er gitt, har politiet myndighet til å benytte særskilte tvangsmidler etter utlendingsloven. Dette kan være undersøkelse av person og bagasje og opptak av fingeravtrykk og foto. Andre metoder som kan brukes er nærmere undersøkelser av mobiltelefon, pc og personlige papirer. Dersom utlendingen nekter å oppgi sin identitet, eller det er konkrete holdepunkter for å anta at søkeren ikke oppgir riktig identitet eller skjuler denne, kan politiet benytte tvangsmidler som undersøkelse, beslag,

meldeplikt og bestemt oppholdssted eller begjære fengsling etter utlendingsloven. Det er kun politiet som kan bruke tvangsmidler i kontrollsammenheng.

Hvis søkeren skal uttransporteres med tvang, er dette en oppgave for politiet og Politiets utlendingsenhet. Politiets utlendingsenhet fremstiller søkerne for ambassader for å få utstedt reisedokumenter. I retursammenheng må det foreligge tilstrekkelig dokumentasjon på identitet/nasjonalitet for at vedkommende skal kunne uttransporteres.

Ut fra siste års ankomster av asylsøkere og uttransporter blir det registrert gjennomsnittlig over 30 nye asylsøkere hver dag. Antallet varierer fra dag til dag og i løpet av året, og det kan komme over 60 søkere på en dag. I tillegg blir det i gjennomsnitt uttransportert 13-14 personer hver dag gjennom hele året. En uttransport krever mye forberedelser med å verifisere identiteten, skaffe reisedokument, varsle transittland og hjemlandet, bestille billetter, transportere utlendingen fra mottaket eller bostedet og eventuell pågripelse og fengsling. I tillegg kommer etterarbeid, som skriving av utreise-rapport m.m. Noen av de som uttransporteres må ledsages. Dette krever stor fleksibilitet og innsats, og medfører arbeid kveld, natt og i helger. Både registrering, ID-arbeid og uttransport er ressurs- og personellkrevende arbeid.

2.2 Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet har ansvar for å vurdere og ta stilling til identiteten til utlendinger som:

- søker tillatelser etter utlendingslovgivningen
- søker norsk statsborgerskap etter statsborgerlovgivningen
- har andre saker til behandling, for eksempel utvisning

Fram til en søker har fått et vedtak i førsteinstans, er det Utlendingsdirektoratet, sammen med politiet, som registrerer, vurderer og avgjør om søkerens ID-opplysninger skal legges til grunn.

Det er Utlendingsdirektoratets ansvar å klarlegge og fastsette identiteten i saker etter utlendings- og statsborgerloven i førsteinstans. Dette gjelder både i den innledende saksbehandlingen og ved vurderingene. Utlendingsdirektoratet gjør når de fatter vedtak. I asylsaker er det Politiets utlendingsenhet som har det primære ansvaret for å klarlegge en søkers identitet, uavhengig av om det er en innvilgelse eller et avslag. Sammen med førstelinjen i utlendingsforvaltningen har

Utlendingsdirektoratet ansvar for at saken er så godt opplyst som mulig før det blir fattet vedtak, jf. forvaltningsloven § 17 (1967). Dette betyr at avgjørelsen i saken skal være forsvarlig. Utlendingsdirektoratet er som forvaltningsorgan ikke forpliktet til å utrede alle sider av saken fullt ut, det er tilstrekkelig at avgjørelsen er forsvarlig. Førstelinjen og Utlendingsdirektoratet vurderer om det er mulig å innhente dokumentasjon på identitet, og om det eventuelt bør gjøres nærmere undersøkelser av framlagte dokumenter og/eller oppgitte opplysninger. Forskjellige saker utlendingen har hatt for utlendingsmyndighetene bør sammenholdes for å vurdere om det er gitt konsekvente opplysninger om identitet. Andre undersøkelser som kan være aktuelle er for eksempel språk- og kunnskapstester, aldersundersøkelser og intervju av søkeren og/eller familiemedlemmer.

I UDIs rundskriv 2012-009 om *Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven (ID-rundskrivet)* står det blant annet følgende når det gjelder selve vurderingen av søkerens identitet i forbindelse med at Utlendingsdirektoratet fatter vedtak i saken:

«Utlendingsmyndighetene legger i utgangspunktet til grunn de opplysninger som utlendingen selv gir om sin identitet, og som kan bekreftes med pass eller andre offisielle dokumenter utstedt av myndighetene i hjemlandet med tilstrekkelig notoritet. På bakgrunn av dette foretar utlendingsmyndighetene en vurdering av søkerens identitet i forbindelse med framsettelse av søknader, herunder om søkerens identitet kan anses dokumentert eller sannsynliggjort (...). I mange tilfeller vil imidlertid politiet og UDI måtte basere seg på søkerens egne udokumenterte identitetsopplysninger ved registreringer i forbindelse med framsettelse av søknader»

ID-rundskrivet gir en rekke retningslinjer for Utlendingsdirektoratets arbeid med problemstillinger om identitet i saker etter utlendingsloven, både generelle og saksspesifikke.

Liknende retningslinjer for behandling av saker etter statsborgerlovgivningen finnes særlig i Utlendingsdirektoratets rundskriv 2012-021 om *Retningslinjer for behandlinger av statsborgerskapsaker*, og rundskriv 2012-006 *Retningslinjer for forberedelse av statsborgerskapsaker statsborgerloven og statsborgerforskriften*. Rundskrivene har innarbeidet aktuelle instruksjoner fra departementene.

Det finnes også en rekke andre generelle retningslinjer fra Utlendingsdirektoratet av betydning for ID-arbeidet. Blant annet når og hvordan ID-undersøkelser skal gjøres, herunder rundskriv 2010-155 *Retningslinjer for*

verifisering i utlendingssaker, rundskriv 2011-040 om Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknader om visum og oppholdsløyve og rundskriv 2010-183 om Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsloven § 88 (2008).

I tillegg har Utlendingsdirektoratet utgitt en rekke saks- og landsspesifikke retningslinjer som har betydning for vurderingen av identitet i utlendingssaker.

Utlendingsdirektoratet har også ansvar for å synliggjøre ID-vurderinger de gjør i forbindelse med vedtak etter utlendingsloven. ID-rundskrivet fastsetter hva som skal gå fram i vedtaket om ID-opplysninger, -dokumenter og -undersøkelser. I vedlegg til rundskrivet går det fram hva som skal registreres i Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF) om dette.

Utlendingsdirektoratet er det sentrale fagorganet i utlendingsforvaltningen som skal koordinere arbeidet som blir gjort på utlendingsfeltet. Dette innebærer ansvar for å gi faglige vurderinger og råd til departementene om regelverk som gjelder vurdering av identitet i utlendings- eller statsborgersaker, og behov for endringer på området. Utlendingsdirektoratet skal

forøvrig bistå og legge til rette for politikken myndighetene fører på området. Videre har Utlendingsdirektoratet ansvar for å lage retningslinjer for ID-arbeidet både internt og for førstelinjen, og for samarbeidet med andre etater i- og utenfor utlendingsforvaltningen. Utlendingsdirektoratet har et utstrakt samarbeid med andre etater. Det arbeides blant annet med å få mest mulig lik praksis ved vurdering av utlendingers identitet, og økt utveksling av erfaringer og opplysninger.

I Utlendingsdirektoratet er ID-arbeidet fordelt mellom Oppholdsavdelingen, Asylavdelingen og Analyse- og utviklingsavdelingen. Sistnevnte har en ID-koordinator med ansvar for generelle og overordnede problemstillinger om identitet. Utlendingsdirektoratet har også en ID-gruppe, som skal være oppdatert på problemstillinger om identitet og komme med innspill til videre ID-arbeid. Mye av arbeidet og koordineringen av praksis på identitetsfeltet skjer i Oppholds- og Asylavdelingen. I Asylavdelingen har fagstaben mye av ansvaret for ID-arbeidet, staben har en egen ID-koordinator, i tillegg til ID-ansvarlige i de ulike enhetene. I Oppholdsavdelingen har fagkoordinatorerne for de ulike fagområdene en viktig rolle i dette arbeidet og de har også en egen ID-koordinator.

Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet ble etablert i 1988.

Per. 1. januar 2013 ca 1 000 ansatte Hovedkontor i Oslo – 6 regionkontor i Narvik, Trondheim, Gjøvik, Bergen, Kristiansand og Oslo.

Inndelt i 5 avdelinger:

- Asylavdelingen (ASA) – behandler saker om beskyttelse og er med på å utvikle regelverket på asylfeltet
- Oppholdsavdelingen (OPA) - behandler saker om visum, oppholdstillatelse, reisedokumenter, norsk statsborgerskap og visum og er med på å utvikle regelverket på disse områdene
- Region- og mottaksavdelingen (RMA) - ansvar for å tilby asylsøkere som kommer til Norge plass i et mottak mens de venter på svar på asylsøknaden sin. De kan bo i mottak fram til de blir bosatt i en kommune, eller frem til retur til hjemlandet
- Analyse- og utviklingsavdelingen (AUA) – ansvar for de overordnede og strategiske styringsfunksjonene på områdene økonomi, virksomhetsstyring, styringsinformasjon og det sentrale utviklingsmiljøet
- Avdeling for elektronisk forvaltning (AEF) - ansvar for drift av Utlendingsdirektoratets informasjonssystem og forvaltning og utvikling av utlendingsforvaltningens fagsystem

Noen tall for 2013

Arbeid

- 39 000 EØS-borgere registrerte seg for å jobbe Norge
- 8 300 personer fra land utenfor EØS-området fikk innvilget en arbeidstillatelse

Familieinnvandring

- 12 228 EØS-borgere registrerte seg for å bo sammen med familien
- 11 912 personer fikk tillatelse til familieinnvandring
- Landene med flest innvilgelser var Thailand, Somalia og Filippinene

Studier

- 3 400 personer utenfor EØS-området fikk tillatelse til å studere i Norge
- 4 400 EØS-borgere registrerte seg som studenter

Norsk statsborgerskap

- 12 961 innvandrere fikk norsk statsborgerskap, der tidligere irakere og somaliere var de største landgruppene

Beskyttelse

- 11 983 personer søkte om beskyttelse
- De største søkerlandene og innvilgelseslandene var Somalia, Eritrea og Syria
- 5 800 personer og 1 078 overføringsflyktninger fikk innvilget opphold

En viktig del av ID-arbeidet er utlendingsforvaltningens rolle og samarbeid med andre etater. Her har Utlendingsdirektoratet fokusert på moderniseringen av Folkeregisteret. I drøftelsene av organisering av Folkeregisteret har Utlendingsdirektoratet framført to forslag. For det første skal alle utlendinger som får tillatelse, få personnummer fra første dag. For det andre skal Utlendingsdirektoratet på et visst tidspunkt i prosessen ha kontrollansvaret for identitet.

3. Hovedfunn i Evalueringsprosjektet

3.1 Politiets utlendingsenhet

Hovedfunnene er knyttet til følgende punkter:

- regelverk og retningslinjer
- metodeutvikling
- opplæring
- prioritering av saker
- samhandling

- **Team Dublin** – ansvaret for Dublin-sakene.
- **Desken** – skal blant annet bistå driftsavdelingene med innledende ID-undersøkelser, føre logg over alle henvendelser og besvare telefonhenvendelser fra blant annet politidistriktene og andre samarbeidspartnere.
- **ID-teamene** – har ansvaret for å gjennomføre undersøkelser som er relevante og hensiktsmessige for å få fastsatt og verifisert identitet, og sikre eventuell uttransport.
- **Registreringsteamene** – har ansvaret for å registrere asylsøkere ved ankomst.

3.1.1 Regelverk og retningslinjer

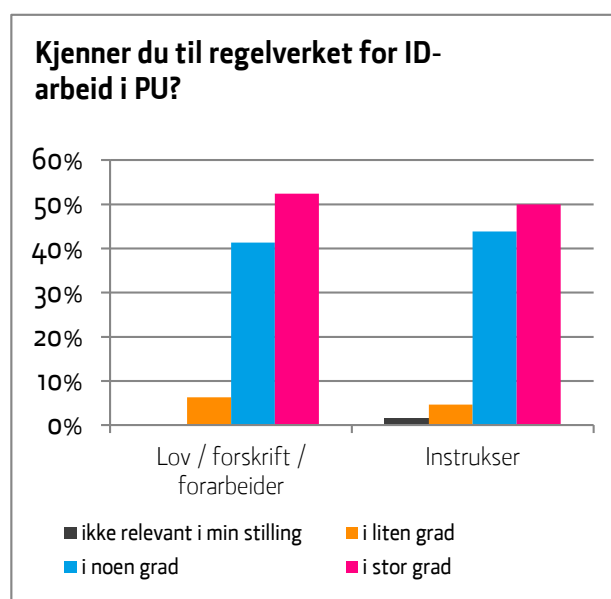
Det er et omfattende regelverk som regulerer utlendingsforvaltningen, - hvilket ID-arbeid som skal gjøres og på hvilken måte. I tillegg er det mange interne retningslinjer i Politiets utlendingsenhet som forholdsvis detaljert regulerer de forskjellige arbeidsoppgavene. Kjennskap til regelverk og retningslinjer er med på å ivareta rettssikkerheten til søkerne og sikre likebehandling. Vi har derfor lagt stor vekt på hvilken kjennskap etatene har til regelverket.

Spørreundersøkelsen viste at kjennskapen til regelverket og retningslinjene varierer. Vi stilte spørsmål om regelverket som regulerer ID-arbeidet i Politiets utlendingsenhet. Dette gjaldt blant annet kjennskap til utlendingsloven, utlendingsforskriften, sentrale rundskriv fra Politidirektoratet (POD) og Utlendingsdirektoratet, interne retningslinjer som sentrale skriv, instruksjer, veiledere og tiltakskort (arbeidsbeskrivelser).

3.1.1.1 Regelverk

Kjennskapen til regelverket på lov- og forskriftsnivå er god, men den varierer ut ifra hvilke oppgaver de ansatte har. 54 prosent av de som arbeider med registrering av nye søkere, og på Team Dublin (teamet har ansvaret for Dublin-sakene), og Desken svarer at de i noen grad har kjennskap til utlendingsloven og utlendingsforskriften. 14 prosent svarer at de i liten grad har kjennskap til regelverket, mens 32 prosent i stor grad har kjennskap. Blant teamlederne og de ansatte på ID-teamene er kjennskapen til regelverket bedre. Her er det ingen som i liten grad har kjennskap til regelverket, mens henholdsvis ca. 30 prosent i noen grad, og ca. 70 prosent som svarte at de i stor grad har kjennskap.

Øvrige retningslinjer for ID-arbeid omfatter i hovedsak noen få sentrale rundskriv fra Utlendingsdirektoratet, rundskriv fra Politidirektoratet og interne instruksjer fra Politiets utlendingsenhet og veiledere. Politidirektoratets rundskriv 2012-005 *Politiets arbeid med søknader om beskyttelse (asyl), identifisering og uttransportering av utlendinger etter utlendingsloven* er det 47 prosent som i noen grad kjenner til.



Figur 1

Det var forholdsvis få som svarte på spørreundersøkelsen, slik at det er vanskelig å konkludere ut fra disse tallene, men vi fikk bekreftet inntrykket under intervjuene.

3.1.1.2 Rundskriv fra Utlendingsdirektoratet

Et sentralt rundskriv er Utlendingsdirektoratets *Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven*, ID-rundskrivet (2012). Det er mellom 24 og 30 prosent i kategoriene ID-team og saksbehandlere/ annet som svarer at de i stor grad har kjennskap til rundskrivet. Teamlederne ligger her litt høyere, med 43 prosent. Fra kategoriene ID-team og saksbehandlere/annet er det ca. 46 prosent som svarte at de i noen grad har kjennskap, og mellom 20 og 28 prosent som i liten grad har kjennskap til rundskrivet. Blant teamlederne er tilsvarende tall 57 prosent og 0 prosent. Vi kan likevel bemerke at inntrykkene ble bekreftet under intervjuene.

3.1.1.3 Interne retningslinjer i Politiets utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet har flere interne retningslinjer for ID-arbeid. Den mest sentrale er *Veileder - verifiseringsarbeid i identitetsaker – regelverk og metodebruk* (2010). Veilederen omhandler aktuelt regelverk for ID-arbeid og går detaljert inn i metodebruk. Den er unntatt offentlighet. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at veilederen er lite kjent for saksbehandlere/annet, mens samtlige teamledere og ID-team har kjennskap til den. Politiets utlendingsenhet har også et mer generelt og overordnet sentralt skriv, som omhandler *Ansvar, roller og rutiner for de forskjellige stillingskategoriene* (2009). Dette omhandler blant annet rutiner og oppgaver ved ID-arbeid. Det er forholdsvis godt kjent for de som arbeider med identitet.

Saksbehandlingsinstruksen (2012) i Politiets utlendingsenhet inneholder beskrivelser av alle rutiner og oppgaver knyttet til Politiets utlendingsenhets behandling av asylsøkere, fra registrering og fastsetting av identitet, til retur. Videre inneholder den informasjon om ansvar og roller, rutiner for arkivering av saker og informasjon om adgangen til å benytte tvangsmidler med hjemmel i utlendingsloven. Instruksen er også godt kjent for både teamledere og ID-teamene. Den var noe mindre kjent blant saksbehandlere/annet.

Avslutningsvis har Politiets utlendingsenhet *tiltakskort* for de fleste arbeidsområdene. Et tiltakskort er en detaljert arbeidsbeskrivelse som omhandler et tema eller et arbeidsområde. Mange av disse har innhold som ikke direkte omhandler arbeidet med å fastsette identitet, men inneholder blant annet rutinebeskrivelser og

huskelister. Dette skal sikre likebehandling av sakene, økt kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen. Spørreundersøkelsen viser at tiltakskortene er de som er minst kjent blant de som jobber på ID-teamene.

Inntrykket fra intervjuene er at det er omfattende retningslinjer i Politiets utlendingsenhet som det kan være vanskelig å sette seg inn i. Flere har uttalt at de er for omfattende og for detaljerte. Det er heller ikke bestandig samsvar mellom de forskjellige retningslinjene. Det var stor enighet om at store deler av retningslinjene er utdaterte. Et annet utsagn går på at retningslinjene sier hva saksbehandlerne skal gjøre, men ikke hva de har mulighet til å gjøre.

Veilederen i ID-arbeid (2010) regnes som lite oppdatert og brukes forholdsvis lite. De ansatte ser behovet for en mer spesifikk veileder i ID-arbeid. Saksbehandlingsinstruksen (2012) anses som for omfattende og for detaljert, og den er ikke det praktiske verktøyet saksbehandlerne trenger. Dessuten pålegger den saksbehandlerne for mange administrative oppgaver som de ikke har mulighet til å gjennomføre og som går ut over ID-arbeidet.

Det ble påpekt at alle retningslinjer må gjennomgås med jevne mellomrom for at de skal være oppdaterte. Det var noe uklart hvem som har ansvaret for å oppdatere retningslinjene. Retningslinjene er i tillegg vanskelig tilgjengelige.

Sitat fra intervju:

«Det som er skriftliggjort i PU er stort sett utdatert og vi stoler ikke på det».

Flere av de som ble intervjuet var skeptiske til altfor detaljerte retningslinjer, veiledere og maler. Et argument var at det er ressurskrevende, og at det vil være vanskelig å holde alle retningslinjene oppdaterte. Den viktigste innsigelsen var likevel at dette hemmer kreativiteten i ID-arbeidet. Det var enighet om at det er bedre med en god grunnleggende kompetanse enn detaljerte retningslinjer.

Det kom frem forslag om at retningslinjer, veiledere og lignende burde ligge lett tilgjengelige i saksbehandlings-systemene. Referansedatabaser for pass og andre dokumenter burde også ligge der.

3.1.1.4 Kvalitetsstandarder/-sikring

Kvalitetsstandarder og kvalitetssikring (kvalitetsstyrings-system) er et hjelpemiddel mange virksomheter benytter for styring av drift og oppnåelse av planlagte resultater. Dette kan gjennomføres ved at for eksempel opplæring, retningslinjer, rutiner, IKT-verktøy og organisering ses i

sammenheng og settes i et system som oppfyller kravene til kvalitet. Et system for kvalitetssikring gir ofte også et visst rom for etterprøvnbarhet. Vi ønsket derfor å finne ut hvordan dette arbeidet er organisert i Politiets utlendingsenhet, og om det finnes noen kvalitetsstandard for hva som regnes som godt ID-arbeid. Kvalitetsstyring skal ha en kontinuerlig oppmerksomhet på kvalitetsforbedring.

I følge spørreundersøkelsen og intervjuene er det ikke noe eget system for kvalitetssikring/kvalitetsstyring for ID-arbeidet i Politiets utlendingsenhet, og det er tvil om hvorvidt det finnes kvalitetsstandarder og hva disse eventuelt er. Kvalitetssikring ble av flere sett på som at noen skal kontrollere andres arbeid og rette opp eventuelle feil og mangler i ettertid. Noen mente retningslinjene til en viss grad tilfredsstillende kravene til kvalitetsstandarder, mens andre mente retningslinjene ikke er hensiktsmessige som kvalitetsstandarder siden det er store forskjeller mellom de forskjellige land-gruppene.

Politiets utlendingsenhet har rutiner og sjekklister for hva som skal sjekkes og undersøkes før retur, men det er ikke egne kvalitetsstandarder for ID-arbeid.

På registreringsteamene skal spesialistene i henhold til virksomhetsplanen for Politiets utlendingsenhet kontrollere et visst antall saker i året. Dette kan ses på som kvalitetssikring, men det er ikke satt i system. Saksbehandlingssystemet UTSYS blir også omtalt som et system som ligger til rette for kvalitetsstandarder, med blant annet obligatoriske arbeidsoperasjoner. Arbeidet med kvalitetssikring er primært lagt til teamleder og spesialist, men de opplyser at de sjelden har tid til dette.

3.1.2 Metoder og metodeutvikling

3.1.2.1 Kunnskap om metodene og tilgang til registre

Politiets utlendingsenhet bruker mange metoder i ID-arbeidet. Veilederen for ID-arbeid (2010) beskriver et stort antall metoder; bruk av tvangsmidler, søk i registre, undersøkelse av elektroniske medier, intervju og innhenting av informasjon fra norske utenriksstasjoner og andre lands myndigheter. Det omfatter også tradisjonelle politimetoder, som spaning og aksjoner. Noen av metodene krever politimyndighet.

I intervjuene var det flere som trakk frem at dersom de hadde hatt kapasitet, ville Politiets utlendingsenhet ha fremsatt fengslingsbegjæringer på bakgrunn av uriktig identitet i større grad enn de gjør i dag. Respondentenes egen vurdering av hvor kompetente de

er til å bruke de metodene de har tilgjengelig, varierer noe for de ulike metodene. Dette kan ha sammenheng med at de i varierende grad har fått opplæring.

Politiets utlendingsenhet har tilgang til flere registre som er aktuelle i ID-arbeidet. Dette er blant annet:

- Eurodac, et elektronisk register med fingeravtrykk som ble opprettet av EU for å identifisere asylsøkere og avgjøre hvilken medlemsstat som skal behandle asylsøknaden
- SIS (Schengen Information System), et elektronisk informasjonssystem for Schengen-land, hvor etterlyste personer og stjålne gjenstander registreres som et hjelpemiddel for utlendingskontroll og pågripelse av etterlyste personer
- VIS/NORVIS (Visa Information System), en database som inneholder informasjon, inkludert biometri, på visumsøknader fra tredjelandborgere for innreise i Schengen-området
- norske strafferegistre – STRASAK (Straffesaksregisteret) og SSP (Det sentrale straffe- og politiopplysningsregister)
- politioperative systemer – Blant annet PO (Politioperativt system)
- ELYS II (Det sentrale etterlysningsregisteret), et register over etterlyste personer nasjonalt og internasjonalt

Det er gjennomgående god kjennskap til de ulike registrene, men det er variasjoner i kjennskapen både mellom- og innen de forskjellige teamene.

På ID-teamene er det 70 prosent som svarte at de har tilgang til nødvendige registre/systemer for å kunne utføre ID-arbeidet, mens 79 prosent av saksbehandlere/ annet svarte at de har nødvendig tilgang. Valutaregisteret, Arbeidsgiver – og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret) og GK (grensekontroll) er registre flere oppga at de ønsker tilgang til. Dette vil effektivisere ID-arbeidet.

3.1.2.2 Utvikling av metodene

De intervjuede opplyser at metodeutviklingen først og fremst skjer i forbindelse med saksbehandlingen. Der vil det dukke opp nye problemstillinger som må løses. Det kan være store forskjeller på hva utfordringene er i de forskjellige land og regioner. Dokumentasjonsfunn krever bruk av andre metoder enn samfunn uten dokumenter, eller dokumenter med lav etterprøvnbarhet (notoritet). Det benyttes også forskjellige metoder i arbeidet med ID-fastsettelse for personer som medvirker og samarbeider for å avklare sin identitet sammenlignet med de som ikke medvirker, eller som motarbeider politiet.

De enklere sakene, hvor det er tilstrekkelige dokumenter for å identifisere en person, stiller små krav til metodebruk. Da vil det i mange tilfeller være nok å kontrollere dokumentet. Hvis utlendingen ikke medvirker til å avklare identiteten eller motarbeider dette, er god kunnskap til metoder og riktig bruk av disse ofte en forutsetning for å løse saken.

Flere har påpekt at det først og fremst er de lette sakene som prioriteres. Det blir derfor vanskelig å opprettholde en høy kompetanse i metodebruk til bruk i vanskelige saker. Slike saker er ressurskrevende og kan kreve bruk av blant annet tvangsmidler som undersøkelse, beslag eller fengsling. Flere trakk fram at det ofte er de ressurskrevende sakene som gjør at kompetansen heves og metodene utvikles.

Under intervjuene ble det trukket frem at det er et stort fokus på å nå måltallene i Politiets utlendingsenhet. Dette fører til at enkle saker blir prioritert over de vanskelige sakene, noe som igjen hemmer metodebruk og -utvikling. Mer om prioritering av saker i punkt 3.1.4.

Sitat fra intervjuene:

«Metodeutvikling skjer på avdelingene, men det er press på å få sakene unna, og metodeutvikling blir nedprioritert».

3.1.2.3 Økt spesialisering i bruk av metodene

Flere av metodene som benyttes i ID-arbeidet i Politiets utlendingsenhet krever høy kompetanse. Som eksempel kan nevnes:

- søke i elektroniske medier som mobiltelefon, kamera, pc og andre lagringsmedier
- benytte funn i bagasje og på person
- gjennomføre ID-samtale
- søk i ulike registre og en effektiv bruk av opplysningene

Innspill både fra spørreundersøkelsen og intervjuene tar opp spørsmålet om økt spesialisering av noen oppgaver. Det er oppgaver som for eksempel undersøkelse av elektroniske medier, registersøk og søk på internett og i sosiale medier.

Sitat fra intervjuene:

«Alle skal i dag kunne undersøke innhold i elektroniske medier, men i praksis er det noen få som har en god kompetanse. Denne oppgaven burde ha blitt spesialisert på en gruppe som har ansvaret for dette».

Registreringsteamene har i dag mange oppgaver, og vi fikk tilbakemelding om at det er mye som skal gjennomføres i den begrensede tiden som er satt av til registreringsarbeidet. Utgangspunktet er at hver saksbehandler skal registrere to søkere i løpet av en arbeidsdag. Dette inkluderer mange oppgaver, som for eksempel skanning av dokumenter, som er tidkrevende. Slike praktiske gjøremål fører ofte til at det er liten tid til å følge opp saker for å få avklart identiteten til søkerne. I dag er det lagt opp til at alle saksbehandlere skal kunne utføre alle oppgaver. Flere mente, som tidligere nevnt, at arbeidet vil være mer effektivt og bedre om noen av oppgavene spesialiseres og sentraliseres til utvalgte ansatte. De pekte samtidig på at faren med det er at den generelle kompetansen hos saksbehandlerne kan bli lavere og mer preget av rutinearbeid.

En oppgave som i dag er sentralisert og utføres av spesialister, er undersøkelse av dokumenter. Samtlige dokumenter asylsøkere har med seg når de søker om beskyttelse, skal leveres inn til Politiets utlendingsenhet og sendes til dokumentundersøkelse. Ca. 10 prosent har med seg dokumenter de leverer ved registreringen av en søknad om beskyttelse.

Saksbehandlerne var enige om at det er enkelt og raskt å få dokumentgranskerne til å undersøke et dokument. De trenger derfor ikke særlig kompetanse til å undersøke dokumenter. Dokumentkontrollen gjøres av dokumentgranskerne etter at registreringen er gjennomført og saken er oversendt fra registrering til ID-teamene.

Det fokuseres derfor lite på både teknisk dokumentkontroll og personkontroll (taktisk dokumentkontroll) ved ankomst. Det fins heller ikke tilgjengelig utstyr til dette arbeidet. Dette gjør at eventuelle foreløpige funn/konklusjoner som kunne vært fulgt opp av saksbehandleren når søkeren fortsatt er til stede, ikke blir gjort.

Flere av de intervjuede trakk frem at spesialisering og sentralisering av oppgaver dermed kan ha negative konsekvenser ved at saksbehandlerne mister helhetlig oversikt og kompetanse i for eksempel ID-arbeidet.

Sitat fra intervjuene:

«I de fleste tilfeller utføres ikke taktisk dokumentkontroll (kontrollere dokumentet opp mot person) siden de går ut fra at det er greit og fordi det er lite opplæring på feltet».

3.1.2.4 Metodebruk og kompetanse

Vi har sett nærmere på et utvalg aktuelle metoder for bruk i ID-arbeidet for å få en oversikt over kompetanse og opplæring. Metodene er:

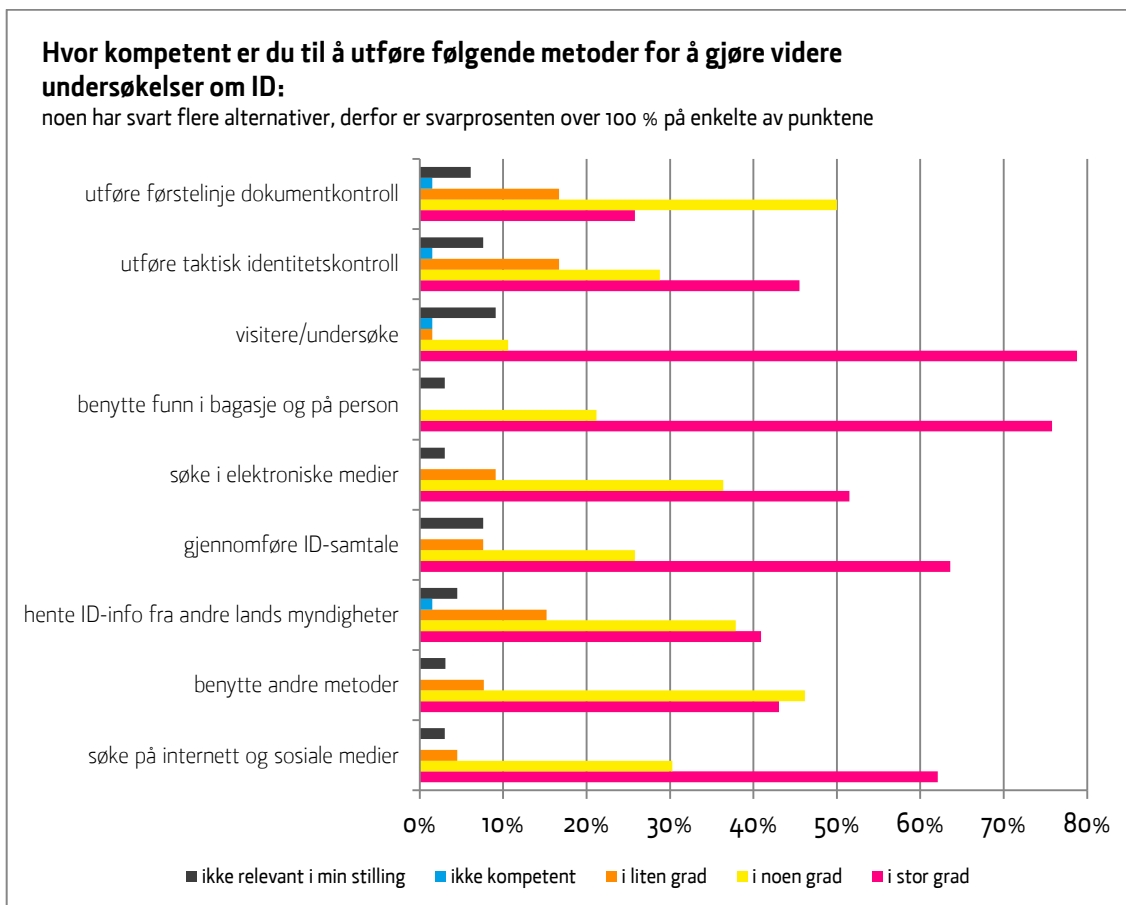
- dokumentkontroll
- undersøkelse
- benytte funn i bagasje og på person
- søk i elektroniske medier, på internett og i sosiale medier
- ID-samtale
- hente ID-informasjon fra andre lands myndigheter

Alle disse metodene er omhandlet i Politiets utlendingsenhetens veileder i ID-arbeid (2010).

kompetente til å benytte metodene. Det saksbehandlere/ annet mener seg minst kompetente til, er taktisk identitetskontroll, utførelse av førstelinje dokumentkontroll og innhenting av ID-informasjon fra andre lands myndigheter.

I metoder som undersøkelse, benytte funn i bagasje og på person, gjennomføre ID-samtale og søk på internett og i sosiale medier mener de fleste seg kompetente til å benytte metodene.

Både ID-teamene og saksbehandlere/ annet har ut fra spørreundersøkelsen høy kompetanse på de metodene som er de mest sentrale og aktuelle ut fra de arbeidsoppgavene de har, blant annet visitering/undersøkelser.



Figur 2

Det er forholdsvis god kompetanse i å benytte de forskjellige metodene. Når det gjelder kompetansen til å utføre førstelinje dokumentkontroll, personkontroll (taktisk identitetskontroll) og å hente ID-informasjon fra andre lands myndigheter, er det totalt rundt 16 prosent som svarer at de i liten grad har kompetanse til dette, jf. figur 2.

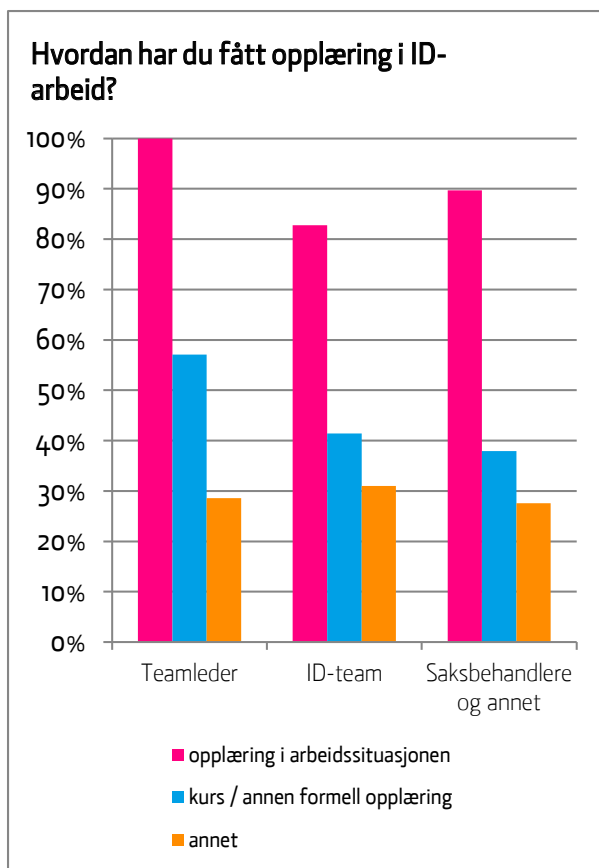
Teamledere svarte at de generelt har høy kompetanse i bruk av de ulike metodene. Videre er det svært få av saksbehandlere/ annet som svarte at de i liten grad er

Det er likevel en forholdsvis høy andel som bare i noen grad, og i liten grad har kompetanse i å benytte metodene. De intervjuede mente at dette har konsekvenser for kvaliteten på ID-arbeidet og muligheten til å fastsette identiteten til asylsøkerne. Politiets utlendingsenhet skal være et kompetansesenter innen eget fagområde, hvor ett av hovedområdene er fastsetting av identitet. Flere av de intervjuede mente at det bør forventes at de ansatte som arbeider med identitetsfastsettelse har høy kompetanse på området.

3.1.3 Opplæring

ID-arbeidet som gjennomføres i utlendingssakene har stor betydning for utfallet av sakene. Hvem utlendingen er, nasjonaliteten og hvordan dette eventuelt kan dokumenteres er svært ofte det som ligger til grunn for en korrekt avgjørelse av saken. Det er i dag ingen formell utdanning i ID-arbeid. Kompetansen opparbeides i den enkelte etat gjennom intern opplæring og gjennom erfaring.

Politiets utlendingsenhet etablerte «PU-skolen» i 2013, hvor det gjennomføres et grunnkurs og et basiskurs av til sammen to ukers varighet. Kursene gjennomføres to ganger i året, og ID-arbeid er en sentral del av opplæringen. Grunnkurset består generelt av informasjon om utlendingsforvaltningen og Politiets utlendingsenhet oppgaver. Basiskurset går mer i detalj på de forskjellige oppgavene. Det legges opp til at opplæringen skal følges opp på avdelingen/teamet der den ansatte skal arbeide.



Figur 3

Spørreundersøkelsen viser at de fleste har fått opplæring i ID-arbeid i arbeidssituasjonen. Som grafene viser er det ingen særlige forskjeller etter hvilke arbeidsoppgaver man har, på hvordan man har fått opplæring. Samlet sett er det rundt 42 prosent som har gjennomført kurs eller annen formell opplæring. 29 prosent har fått annen opplæring. I tillegg ble det opplyst at opplæring i ID-arbeid også gis gjennom Politiets utlendingsenhet's årlige fagseminar, Faglig forum, og på fag-/temadager. Mange

opplyste at de har lært av andre eller av egen erfaring. Noen oppga at de har fått lite- eller ingen opplæring. Etter ansettelsen vil man som oftest få opplæring gjennom en erfaren person, men etter kort tid blir man satt til selvstendig arbeid.

Sitat fra spørreundersøkelsen:

«Jeg har gått opp det meste av stien selv»

Intervjuene bekreftet funn fra spørreundersøkelsen som viser at det er generelt lite formell opplæring i Politiets utlendingsenhet. Det ble uttrykket ønske om mer opplæring i metodebruk. De ansatte kommenterte også at det er høy turnover blant saksbehandlerne, og at opplæring av nye er ressurskrevende. Det burde være mer felles opplæring, ikke delegert til avdelingene i så stor grad som i dag. De mente det er viktig med et likt nivå på opplæringen, og at det i dag er for stor variasjon. PU-skolen ble trukket frem som et steg i riktig retning, og det ble nevnt at opplæringen har blitt bedre etter at denne startet opp.

Sitat fra spørreundersøkelsen

«Det er lite opplæring, prøve og feile, spørre kolleger»

Et tema som ble tatt opp, var at opplæringen kun blir gitt til de nytilsatte, slik at de som har vært ansatt en stund blir glemt, at det ikke finnes noe system for å heve kompetansen til de som har vært ansatt en stund. Opplæring for disse er nødvendig for å opprettholde den kompetansen de allerede har opparbeidet seg, men også for å utvikle den ytterligere. Bedre muligheter for å spesialisere seg internt ble også nevnt.

Nesten samtlige som ble intervjuet nevnte at det å nå måltallene kommer i konflikt med å bruke ressurser til opplæring. Produksjonskravet kommer i konflikt med det å bruke tilstrekkelige ressurser på å få kompetansen til nyansatte opp på et nivå som Politiets utlendingsenhet som et kompetansesenter på identitet bør ha.

3.1.3.1 Rekruttering

Politiets utlendingsenhet har siden opprettelsen i 2004 hatt en stor økning i antall ansatte. Det ble i flere sammenhenger nevnt som en utfordring at antallet ansatte har økt raskt. Dette, sammen med høy turnover av ansatte, stiller store krav til opplæring og integrering av nyansatte. Det har i intervjuene blitt uttalt at det er ressurskrevende å ta imot nyansatte fordi mye av opplæringen foregår i arbeidssituasjonen, og at det ofte er de erfarne og dyktige saksbehandlerne som benyttes til opplæring. De erfarne ressurspersonene benyttes i tillegg til den formelle utdanningen. Fellesnevneren i tilbakemeldingene er at dette arbeidet går ut over ID-arbeidet disse egentlig skulle gjøre.

En annen ting som ble trukket frem, er at de som ansettes ofte går inn i tidsbegrensede engasjementer. Det brukes dermed mye ressurser på opplæring av personer som kun skal være ansatt i en forholdsvis kort periode. Det ble som nevnt tidligere påpekt at siden Politiets utlendingsenhet er et særorgan og et kompetansesenter innenfor sitt fagområde på ID-fastsettelse og ID-arbeid så burde det rekrutteres personer med relevant erfaring, utdanning og høy kompetanse. Det ble nevnt at ved å ansette mange med lite relevant bakgrunn og erfaring, som for eksempel nyutdannede fra Politihøgskolen, kan man redusere Politiets utlendingsenhets mulighet til å være et kompetansesenter og risikere høyere turnover.

Viktigheten av at rekrutteringen gir en god balanse mellom den sivile og den politimessige kompetansen ble understreket av svært mange av de intervjuede. Det er viktig at de utfyller hverandre og at det tas hensyn til dette ved rekruttering av nye medarbeidere. De nevnte også at de ulike yrkesgruppene er gode på forskjellige metoder, noe som gjør at man totalt får utført et bedre ID-arbeid og oppnår et bedre resultat.

3.1.4 Prioritering av saker i Politiets utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet skal ifølge egne retningslinjer prioritere enslige mindreårige søkere, familier med barn og personer med helseproblemer ved registrering av nye asylsøkere. I disponeringsskrivet fra Politidirektoratet for 2013 er Politiets utlendingsenhet gitt delmålet å registrere 95 prosent av nye søkere innen 24 timer. På grunn av manglende overnattingstilbud er det lite hensiktsmessig og en dårlig løsning for søkerne å oppholde seg i Politiets utlendingsenhet over lengre tid i påvente av registrering.

Antall søkere varierer fra dag til dag, og det kan være vanskelig å planlegge. I utgangspunktet skal saksbehandlerne kunne registrere to søkere på en arbeidsdag. Ved store ankomster er det vanskelig å nå målet om å registrere søkerne innen 24 timer. Det kan være et stort press på saksbehandlerne om å nå dette målet, samtidig som det skal opprettholdes en god nok kvalitet i registreringsarbeidet.

Sitat fra intervjuene:

«Ved store ankomster av søkere er det vanskelig å opprettholde kvaliteten på registreringene»

Spørreundersøkelsen viser at alle teamlederne svarte at de har klare retningslinjer for hvordan sakene skal prioriteres. 57 prosent av de på ID-teamene svarer ja på

Justisdepartementet har i tildelingsbrevet til Politidirektoratet gitt følgende prioritering for uttransporter:

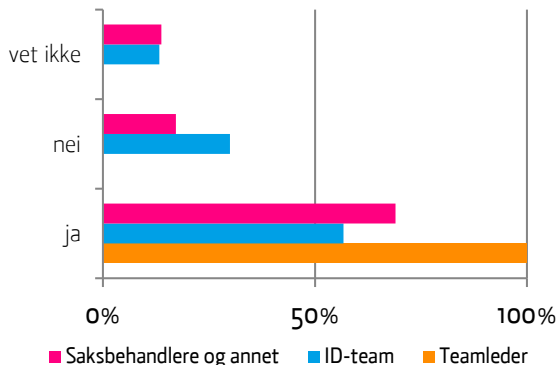
«Delmål: Rask retur av utlendinger uten lovlig opphold. Det er et mål at personer uten lovlig opphold returnerer raskt, og primært frivillig, men om nødvendig med tvang. Følgende prioritering skal ligge til grunn for arbeidet med tvangsreturer:

1. Utviste straffedømte.
2. Personer som skal returneres i henhold til Dublin II-forordningen.
3. Utlendinger med avslag som ikke har fått utsatt iverksettelse.

Saker som omfatter barn som har oppholdt seg lenge i Norge uten tillatelse, skal prioriteres.

Det skal fortløpende vurderes om det er behov for å fravike prioriteringene ovenfor, for eksempel av hensyn til strategisk bruk av tvangsretur som virkemiddel for å stimulere til frivillige returer (og for å redusere antall asylsøkere uten beskyttelsesbehov), jf. strategi for returområdet 2011-2016. Slike endrede prioriteringer skal foreligge skriftlig.»

Har du klare retningslinjer for hvilke saker som skal prioriteres?



Figur 4

det samme, 30 prosent nei, og 13 prosent svarer at de ikke vet.

På ID-teamene styrer saksbehandlerne i stor grad saksporteføljen selv. Det er mulig at det er en sammenblanding av de gitte prioriteringene og hvilke saker som faktisk prioriteres.

Flere uttalelser i intervjuene kan tyde på det:

«Det er behov for mer ressurser for å kunne gjennomføre de gitte prioriteringene. Vi vet veldig godt hva vi skal prioritere, men da blir antallet uttransporteringer for lavt og da må vi prioritere lette saker for å holde måltallene».

Saksbehandlerne og lederne er enige om at det er viktig å starte arbeidet med å fastslå identiteten allerede fra registreringen av søkeren hos Politiets utlendingsenhet. Dette arbeidet bør pågå kontinuerlig, uavhengig av hvilket utfall man kan forvente i saken, om det blir en innvilgelse eller en uttransport. De fleste intervjuede mente at det er uheldig at ID-arbeidet legges på vent grunnet måltall og prioritering av saker. ID-arbeidet begynner først når det foreligger et endelig avslag på søknaden og vedkommende skal uttransporteres. Nye saker som kommer fra registrering prioriteres ikke før det blir et endelig avslag, med mindre søkerne blir tatt for noe kriminelt.

Sitat fra intervjuene:

«Kontinuerlig sakspress og man tar de lette sakene først, de vanskelige blir liggende».

Måltallet på antall uttransporteringer legger som tidligere nevnt sterke føringer på prioritering av sakene. Det ble påpekt både i spørreundersøkelsen og i intervjuene at å nå måltallet blir en viktig prioritering. Dette blir styrende for arbeidet i Politiets utlendingsenhet gjennom hele året og fører til at personer som enkelt kan uttransporteres prioriteres. Det legges mest vekt på uttransportering, som går på bekostning av det mer kontinuerlige ID-arbeidet. Det er ikke nok kapasitet til å starte ID-arbeidet før det foreligger et endelig avslag på søknaden og utlendingen ikke har reist innen utreise-fristen.

De fleste sakene blir derfor liggende hos saksbehandleren og det arbeides ikke med identitet inntil det foreligger et endelig avslag. Derfor blir det heller ikke gjort ytterligere arbeid i Politiets utlendingsenhet med å fastsette identiteten utover det som blir gjort ved registreringen i de sakene hvor det gis oppholdstillatelse. At sakene ofte har ligget en stund før det fattes vedtak om endelig avslag i saken, er også en faktor som gjør ID-arbeidet ekstra ressurskrevende.

3.1.4.1 For store saksporføljer for saksbehandlerne

Politiets utlendingsenhets saksbehandlingsinstruks

I PUs saksbehandlingsinstruks (2012) står det følgende om ansvar for saker: «Alle saker skal til enhver tid, og på et hvilket som helst trinn av saksbehandlingen, ha en ansvarlig saksbehandler.» «Enhver i saksbehandlingskjeden er ansvarlig for forvaltning av egen saksporfølje, og/eller for porteføljene på sitt ansvarstrinn.» «Saksbehandlerne har selvstendig ansvar for oppfølging og fremdrift i egne saker, og at saksbehandlingen utføres i samsvar med lov- og instruksverk på området og holder den kvalitet og standard som er beskrevet i gjeldende instruksjer og rutiner.»

Samtidig som alle nye saker som registreres i Politiets utlendingsenhet får en saksbehandler, overføres sakene til Utlendingsdirektoratet for videre saksbehandling og avgjørelse. Saksbehandlerne i Politiets utlendingsenhet har ansvaret for blant annet ID-fastsettelse og all korrespondanse inn/ut i saken inntil det foreligger et endelig vedtak. Dette kan ta lang tid hvis et avslag i Utlendingsdirektoratet påklages til Utlendingsnemnda, i mange tilfeller mer enn et år. Ved endelig avslag gis utlendingen først en mulighet til å reise frivillig. Hvis utlendingen ikke reiser frivillig, er det saksbehandlers ansvar å sørge for at saken blir effektivt ved at søker blir uttransportert. Før en uttransport skal kunne gjennomføres, må identiteten som et utgangspunkt være verifisert og akseptert av hjemlandet.

Saksbehandlerne på ID-teamene kan ha ansvaret for noen hundre saker til over tusen saker. Mange av disse sakene er ikke aktuelle for uttransport, siden saken er til behandling i Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda. Spørreundersøkelsen og intervjuene viser at størrelsen på saksporføljen gjør arbeidet lite effektivt. Nesten samtlige trakk frem at administrasjon av en stor saksporfølje går ut over effektiviteten i ID-arbeidet. Det blir liten kapasitet til å følge opp saker ut fra den gitte prioriteringen.

Sitat fra intervjuene:

«Saksbehandlere bruker mye tid på administrativt arbeid og det går på bekostning av ID-arbeidet».

«Et anslag er at 30 prosent av dagen går med til andre gjøremål enn ID-arbeid».

3.1.5 Samhandling

Det var stor enighet i intervjuene om at god samhandling mellom de ulike aktørene i utlendingsforvaltningen er viktig, spesielt i ID-arbeidet. Det var ulike oppfatninger av hvordan dette samarbeidet fungerer. Alle var enige om at det kan bli bedre, og flere sa at samarbeidet har blitt bedre i den senere tid. Det er mange aktører som arbeider med identitet, og flere nevnte at det har vært en tendens til at aktørene i stor grad har sett på sine egne behov, og i mindre grad sett helheten. Dette har blitt bedre, og det nevnes at ID-arbeid har fått større oppmerksomhet hos ledelsen hos de forskjellige aktørene.

Det ble trukket fram som spesielt viktig at ansvaret de forskjellige aktørene har må være godt definert og kjent. Eksempelvis må Utlendingsdirektoratet ha god kjennskap til hva oppgavene til de ulike aktørene i førstelinjen er, og kunne stole på at de utfører arbeidet de skal.

Det er også viktig å synliggjøre for eksterne aktører hva som er gjort i sakene, og hvilken vurdering som ligger bak de avgjørelsene som tas. Dette er i noen tilfeller regulert i retningslinjene eller med utfyllingsfelter i DUF, men ikke alltid.

3.1.5.1 Internt

Flere påpekte at den interne informasjonsutvekslingen i Politiets utlendingsenhet, og særlig mellom registrering og ID-teamene, kan bli bedre. Noen karakteriserte samhandlingen som for dårlig. På noen områder fungerer dette godt, men det fremstår som enkelte saksbehandlere og teamledere på eget initiativ får til en god informasjonsflyt, uten at dette er systematisert.

Ifølge Politiets utlendingsenhets interne retningslinjer skal eksempelvis saksbehandleren ved registrering utarbeide en anbefaling for hvilke ytterligere ID-undersøkelser som skal gjennomføres i Politiets utlendingsenhet. I tillegg skal saksbehandleren orientere om søkerens rettigheter og plikter, registrere opplysninger i datasystemer/registre og skanne inn dokumenter. Den politimessige delen av arbeidet med å forebygge og avdekke kriminalitet skal også prioriteres. Flere opplyste at når så mange ulike oppgaver skal utføres på begrenset tid kan det få konsekvenser for kapasiteten til å utføre ID-arbeidet, og en god samhandling.

Spørreundersøkelsen bekrefter også dette. Den viser at 15 prosent sjelden utarbeider en anbefaling for videre ID-undersøkelse internt i Politiets utlendingsenhet, mens 44 prosent gjør dette noen ganger, og 14 prosent ofte.

3.1.5.2 Eksternt

Flere av de som ble intervjuet uttalte at Politiets utlendingsenhet har en utstrakt dialog med Utlendingsdirektoratet, og at det er etablert gode kontaktpunkter mellom aktørene som blant annet ser på metodebruk. Andre sa at samarbeidet kan bli bedre. Det holdes regelmessige samarbeidsmøter på flere nivå mellom Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet, og inntrykket er at det er god kommunikasjon mellom de to aktørene. I Politiets utlendingsenhet har det allikevel blitt nevnt at det er behov for en bedre samhandling på saksbehandlernivå for å avklare mer spesifikke områder i enkeltsaksbehandlingen.

Politiets utlendingsenhet skal etter Utlendingsdirektoratets RS 2012-009 *Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven* (ID-Rundskrivet) vurdere foreløpig søkerens identitet. Det skal fremgå ved oversendelse av saken om identitetsopplysningene er «dokumentert», «sannsynliggjort» eller «ikke sannsynliggjort».

Spørreundersøkelsen viste at det i liten grad utarbeides ID-vurdering av søkerens identitet før oversendelse til Utlendingsdirektoratet. Det er registreringsteamene som skal utføre denne oppgaven. Det er totalt ca. 5 prosent av alle respondentene som aldri gjør det, 10 prosent gjør dette sjelden, 14 prosent noen ganger, 29 prosent ofte og 19 prosent alltid. Vi fikk bekreftet under intervjuene at det i svært liten grad gis særlige merknader til søkerens identitet. Det ble blant annet sagt at det ikke prioriteres, at tidspresstet i sakene gjør at det ikke blir tid til det og at det er manglende kapasitet. Nye undersøkelser settes ikke i gang før returarbeidet starter.

Det ble nevnt at det er forståelig at Utlendingsdirektoratet savner dette, men at registreringsteamene ikke har tid til å gjennomføre det.

I forbindelse med registreringen av asylsøkere skal politiet også alltid vurdere om søkerens oppgitte alder er sannsynlig. Mener politiet at det er tvil om søkerens oppgitte alder, skal dette kommenteres i skjemaet for ankomstregistrering, og politiet skal gi sin egen vurdering av søkerens alder. Politiet skal skrive at det er tvil om søkerens alder i merknadsfeltet i hendelseslisten i DUF når saken ekspederes til Utlendingsdirektoratet.

Ut fra spørreundersøkelsen var det totalt 18 prosent som svarte at dette i liten grad gjøres i sakene, 55 prosent i noen grad, og 14 prosent i stor grad. Intervjuene bekreftet dette. Det ble uttalt at samhandlingen både internt i Politiets utlendingsenhet og opp mot

Utlendingsdirektoratet/ Utlendingsnemnda er mangelfull og kan bli bedre.

3.2 Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratets interne organisering har betydning for de funnene vi presenterer. Særlig viktig er det at saksbehandlingen, og dermed også ID-arbeidet, er ulikt organisert i Asylavdelingen og Oppholdsavdelingen. Mens Asylavdelingen jobber med saker om beskyttelse og er inndelt etter landområder, er Oppholdsavdelingen inndelt etter sakstyper. De største fagområdene i Oppholdsavdelingen (familieinnvandring, permanent opphold, statsborgerskap og utvisning), er i tillegg inndelt etter landområder.

Avdelingene har også forskjellige førstelinjer. Primært forholder Asylavdelingen seg til Politiets utlendingsenhet som førstelinje, mens Oppholdsavdelingen stort sett forholder seg til politidistriktene og utenriksstasjonene.

Mange problemstillinger, avhengig av sakstyper og land, fører til ulike svar på noen spørsmål, avhengig av hvilken sakstype og/eller land man jobber med. Ulikhetene omfatter også ulike metoder for å avklare identitet, og forskjellig vektlegging av ID-elementer. Mange søkere kommer fra land hvor det er vanskelig å skaffe dokumenter, eller dokumentene har lav etterprøvnbarhet (notoritet) på grunn av for eksempel dårlige utstedelsesrutiner. For andre land kan det være falske dokumenter som er det største problemet. I asylsaker er det også et problem at selv søkere som kommer fra land hvor det finnes dokumenter i liten grad legger fram dokumenter når de søker.

Vi har valgt å dele inn presentasjonen av hovedfunnene for Utlendingsdirektoratet etter om det gjelder ID-arbeidet som gjøres i Utlendingsdirektoratet eller i førstelinjen. Grunnen til at vi har et eget kapittel om førstelinjen er at ID-arbeidet som gjøres der er viktig for saksbehandlingen i Utlendingsdirektoratet. Vi har derfor bedt ansatte i Utlendingsdirektoratet om en vurdering av arbeidet i førstelinjen både i spørreundersøkelsen og under intervjuene.

3.2.1 Hovedfunn om ID-arbeidet i Utlendingsdirektoratet

Vi har et inntrykk fra svarene i evalueringen at det har blitt bedre fokus på ID-arbeid i Utlendingsdirektoratet de siste årene, blant annet på grunn av ID-instruksen fra departementet (2010) og Utlendingsdirektoratets ID-rundskriv (2012).

Utlendingsdirektoratet jobber kontinuerlig med å forbedre ID-arbeidet, herunder bruk av dokumentkontroll, verifiseringer og DNA-tester. Mulighetene for bruk av disse metodene varierer etter både sakstype og hvilket land søker kommer fra. Samtidig pekte mange på at det kunne vært mer fokus på ID-arbeidet og prioritert enn det gjøres nå. Det var også noe delte oppfatninger blant saksbehandlerne angående hvilken grad ledelsen i avdelingene har fokus på identitet.

Sitat fra spørreundersøkelsen:

« (etterlyser) Klarere retningslinjer "ovenfra" om hvor mye vi skal gå inn i ID- vurderinger. Jeg oppfatter det som om det er litt ulike meninger etter hvilken leder eller avdeling man snakker med.»

3.2.1.1 ID-arbeid i saker om beskyttelse

Asylintervjuet

Flere av de intervjuede i Asylavdelingen trakk fram at Utlendingsdirektoratets asylintervjuer er for korte, og kunne vært mer egnet til å oppklare søkerens identitet. Mange viste til at det er mest fokus på produksjon og måltall. Dette medfører et press på å korte ned intervjuene. Det er mye som skal dekkes under intervjuet, og det er begrenset hvor lang tid man kan bruke på identitet som er et av mange temaer. Selv om resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at fokuset på identitet er godt nok i asylintervjuene, synes det samtidig å være en utbredt oppfatning at asylintervjuet kan bli bedre. Vanligvis gjennomføres det et intervju per dag, men i noen tilfeller og for noen land legges det i perioder opp til to intervjuer. Saksbehandlerne viste til at to intervjuer om dagen begrenser kvaliteten på intervjuet, og kontrollmulighetene rundt identitetsavklaring.

Ved søknader som avslås, skal det legges mindre vekt på å avklare identiteten i vedtaket. Flere pekte på at dette fører til at manglende informasjon om identitet dersom søkeren senere enten får medhold i klagen, eller søker tillatelse på nytt grunnlag. Dette kan blant annet gjelde der søkeren får tillatelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn, eller tilknytning til Norge etter utlendingsloven § 38 (2008) av Utlendingsnemnda, eller søker om familieinnvandring. Tall fra Utlendingsdirektoratet viser at det var over 500 personer som tidligere har fått avslag på sin asylsøknad som søkte oppholdstillatelse på annet grunnlag i 2012 (familieinnvandring, arbeid eller student).

Utlendingsdirektoratet har forskjellige prosedyrer for behandling av søknader om beskyttelse. For eksempel 48-timersprosedyren, Dublin-prosedyren, saker som

gjelder enslige mindreårige asylsøkere, ordinære saker, og saker som gjelder kriminelle. Det vil være noe forskjellige behov med hensyn til å fokusere på identiteten i sakene.

En problemstilling som Asylavdelingen tok opp om saksbehandlingen, er at de gjennomfører asylintervjuet og vurderingen av søkerens identitet med fokus på beskyttelsesbehovet til vedkommende, og hvilket område/land søkeren kommer fra. Det er viktig å finne ut hvilket område søker kommer fra for å avgjøre om vedkommende har beskyttelsesbehov, og ikke nødvendigvis hvem vedkommende er. Det er også begrenset hvor mye som kan kreves av søkeren med hensyn til å legge fram dokumenter. Dette kan få konsekvenser for hvor godt identiteten er klarlagt der det gis tillatelse, men også ved avslag der vedkommende senere søker om tillatelse på et annet grunnlag. Ofte er dette en søknad om familieinnvandring, der det er strengere krav til avklart identitet. Slike saker kan være ressurskrevende for Oppholdsavdelingen fordi det ofte ikke foreligger ID-dokumenter. Det kan også være at søkeren i noen saker oppgir en annen identitet enn i asylsøknaden.

Sitat fra spørreundersøkelsen:

«Jeg tenker at mange som jobber i UDI legger til grunn de opplysningene som politiet eller utenriksstasjonene legger inn i DUF. Vi burde i større grad ha kompetanse på ID-feltet og se viktigheten og betydningen av det.»

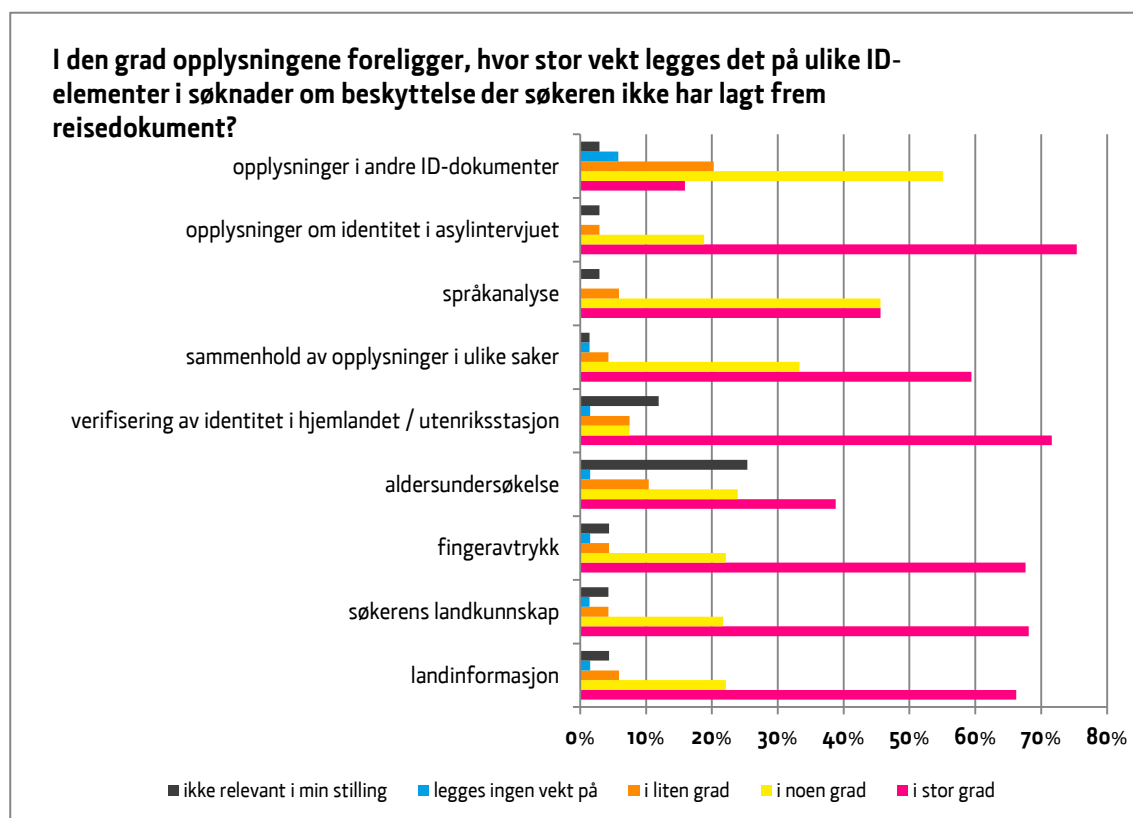
Metoder for ID-fastsettelse

Utlendingsdirektoratet bruker ulike metoder og undersøkelser for å klarlegge asylsøkeres identitet. Noen av de mest sentrale er aldersvurderinger, språktest og verifisering. Betydningen av disse for Utlendingsdirektoratets vurdering av identitet varierer etter hvilket land søkeren er fra, om det er lagt fram dokumenter, og andre konkrete forhold i saken. Svarene fra spørreundersøkelsen kan tyde på at det legges forholdsvis liten vekt på aldersundersøkelser sammenlignet med andre identitets-elementer. Dette er i tråd med retningslinjene. Jamfør figur 5.

Det går imidlertid fram av intervjuene at aldersundersøkelser tillegges stor vekt i de sakene det er aktuelt, og blant annet vektlegges tyngre enn eksempelvis språktester. For språktester ble det vist til at de er ett av flere momenter, og det avgjørende blir hvor sikre de er i den enkelte sak. Kvaliteten på språktestene kan variere fra land til land. Det kan være noe av årsaken til at språktester vektlegges forholdsvis lett. Verifisering i hjemlandet, opplysninger om identitet i asylintervjuet, og søkerens landkunnskap er de tre ID-elementene som vektlegges tyngst i spørreundersøkelsen ved søknader om beskyttelse der det ikke er framlagt reisedokument.

3.2.1.2 ID-arbeid i oppholds- og statsborgersaker

Også Oppholdsavdelingen bruker mange ulike typer metoder og undersøkelser i arbeidet med å klarlegge



Figur 5

søkernes identitet. Men til forskjell fra asylsaker er det framlagt reisedokumenter i de fleste sakene. Dette har stor betydning for hvilke vurderinger som gjøres om identitet. Hvilke undersøkelser Utlendingsdirektoratet setter i gang, avhenger av sakstype og hvilket land søkeren kommer fra. Blant annet vurderes det hvor stor risiko det er for ulike land og sakstyper at søkeren kan legge fram falske dokumenter og/eller gi uriktige ID-opplysninger.

Oppholdsavdelingen savner som tidligere nevnt ofte tilstrekkelige opplysninger om identitet i saker der tidligere asylsøkere med endelig avslag søker om en oppholdstillatelse. De opplyser at de av og til må begynne på «start» igjen i saken fordi det ikke er tatt stilling til identiteten i tidligere vedtak. Enkelte saksbehandlere nevner også at de ikke har god nok kjennskap til de vurderingene som gjøres i Asylavdelingen, og av den grunn ikke alltid skjønner hvorfor ulike undersøkelser er gjennomført eller mangler.

Aktuelle problemstillinger som nevnes i saker med tidligere asylsøkere, er der de i oppholdssaken oppgir en annen identitet enn tidligere i asylsaken, for eksempel at de har framlagt falsk pass og egentlig heter noe annet. I noen saker kan også DNA-tester vise at familierelasjoner asylsøkere tidligere har oppgitt ikke er riktige. Disse vil ofte kreve store ressurser å behandle, blant annet fordi det kan bety at Oppholdsavdelingen må vurdere tilbakekall av tidligere tillatelser.

Et sentralt utgangspunkt ved behandling av søknad om fornyelse av tillatelser, permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap er at Utlendingsdirektoratet legger til grunn de ID-vurderingene som er foretatt i tidligere saker, med mindre det foreligger nye konkrete opplysninger om søkerens identitet. Etter endringer i regelverk og retningslinjer skal nå ID-vurderingene være like etter utlendings- og statsborgerloven. Ved behandlingen av statsborgersaker legger Oppholdsavdelingen til grunn det Asylavdelingen har gjort. Noen av de intervjuede trakk frem at det ikke alltid er like klart hvilke ID-vurderinger som er gjort i asylsaken, og at de av den grunn gjør en selvstendig ID-vurdering uansett. De fleste nevnte imidlertid at de legger tidligere ID-vurdering til grunn. Området som har ansvaret for statsborgersaker, opplyste at de har et godt samarbeid med Asylavdelingen i disse sakene.

3.2.1.3 ID-arbeid i mottak

Region- og mottaksavdelingen har en rolle i arbeidet både ved å informere asylsøkere om hvor viktig det er å samarbeide med myndighetene for å klarlegge sin

identitet, og for å informere om frivillig retur. Noen direkte rolle i ID-arbeidet har imidlertid mottaksansatte ikke. Men noen av de intervjuede nevnte at mottaksansatte i enkelte tilfeller kanskje burde få en større rolle.

Ansatte på mottak ser for eksempel i en del saker at enkelte søkere opplyser at de er yngre enn de faktisk er, og at voksne plasseres på mottak for enslig mindreårige asylsøkere. De opplyste også at de opplever at asylsøkere jobber aktivt med å skaffe ID-dokumenter som viser seg å være falske. Da kan de komme i en situasjon det er vanskelig å komme ut av, uten at noen egentlig har forklart dem alvorret som ligger i å anskaffe seg et falskt dokument. Det kommer også tydelig fram i returarbeidet at de aller fleste vil ha en fordel av å legge fram riktige opplysninger og dokumenter, og i retursamtalene med asylsøkere blir de oppfordret til å legge fram dette. Hvis en søker legger fram dokumenter på mottaket, vil de bli sendt til politiet, men det er per i dag ingen klare retningslinjer for dette.

3.2.2. Viktige faktorer for et godt ID-arbeid i Utlendingsdirektoratet

3.2.2.1 Økt kompetanse i førstelinjen

Særlig ansatte i Oppholdsavdelingen mente at kompetansen i førstelinjen bør styrkes. Dette støttes også av funnene om ID-arbeidet i førstelinjen etter spørreundersøkelsen som nevnt ovenfor. Respondentene mente også at DUF i dag er for statisk, og at det burde være en felles ID-plattform i DUF knyttet til personen, som ikke er avhengig av hvilken sak det er snakk om.

3.2.2.2 Ressurspersoner på identitet

Tilbakemeldingene fra respondentene i Utlendingsdirektoratet tyder på at Oppholdsavdelingen og Asylavdelingen har god nytte av ID-koordinatorene som finnes i dag. Det er imidlertid et ønske om å få flere ressurspersoner på identitet lenger ned i systemet, og ikke fler på toppen. Mange tok opp hvor viktig det er at faget og arbeidet med identitet «må sildre nedover» i organisasjonen. Det er et klart ønske fra saksbehandlerne i begge avdelingene at det burde være ressurspersoner/eksperter på identitet på de enkelte enhetene. Dette i motsetning til for eksempel en egen ID-enhet i Analyse- og utviklingsavdelingen som ikke blir tilstrekkelig integrert i saksbehandlingen.

Sitat fra spørreundersøkelsen:

«Det er manglende vilje til å sette av tid til forbedringsarbeid på ID-feltet. Blir opp til "ildsjeler" å sende ut eposter og info på

feltet, men det nedfeller seg ikke i felles praksis som kommer ovenfra.»

3.2.2.3 Samarbeid mellom Asylavdelingen og Oppholdsavdelingen

Mens mye diskusjon om praksis i Oppholdsavdelingen foregår i fag- og praksismøter, skjer dette i noe større grad i staben i Asylavdelingen. Ledelsen i Asylavdelingen viser til at praksis også blir avklart gjennom linjebehandling, og ved å jobbe med identitet i landpraksisgruppa. Respondentene i begge avdelinger oppga at både arbeidet i, og resultatene fra, ID-gruppa som ledes av Analyse- og utviklingsavdelingen kan være lite kjent og for fjernt for saksbehandlerne. Det ble trukket fram at konklusjonene i sakene som behandles i ID-gruppen ikke nedfelles noe sted. Videre tok de fleste intervjuede i Asylavdelingen opp at det er behov for bedre dialog mellom Asylavdelingen og Oppholdsavdelingen om praksis i ID-arbeidet: Dette er ikke formalisert per i dag.

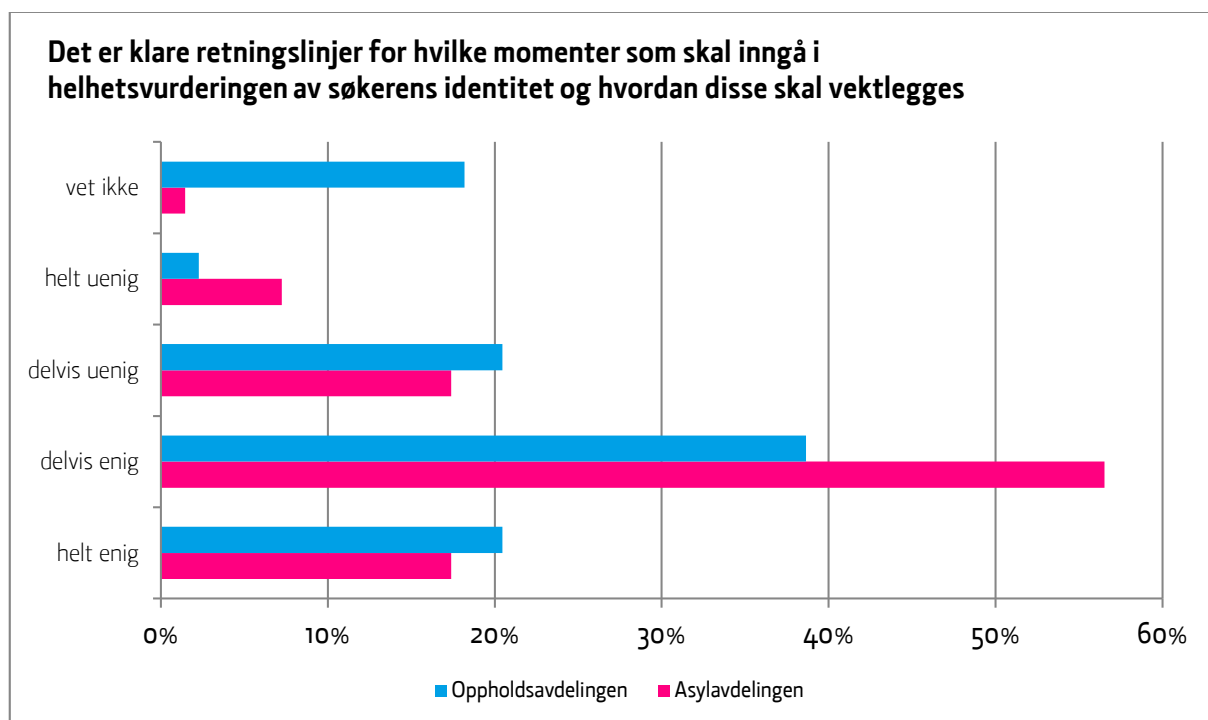
De intervjuede i begge avdelinger trakk fram at det er et godt samarbeid mellom avdelingene på mange områder, for eksempel i statsborgersaker. De nevnte likevel at det er utfordrende i å få lik praksis både mellom avdelingene og i noen tilfeller mellom enhetene i Utlendingsdirektoratet. Områder der flere intervjuede trakk fram at Utlendingsdirektoratet særlig burde tilstrebe lik praksis for ID-vurderinger er begrensede tillatelser på grunn av identitet, barns arv av identitetstil og land det er knyttet vanskelige ID-vurderinger til, uavhengig av saks-type. Også vurderingene av hvorvidt en søkers identitet er sannsynliggjort eller dokumentert vurderes som vanskelige der det ikke er klare nok retningslinjer i dag.

Sitat fra spørreundersøkelsen:
«ID- spørsmål er kompliserte og problemstillingene er knyttet til hvilken landportefølje det er snakk om. Flere landporteføljer deles av mange enheter i UDI, noe som kompliserer ID-arbeidet. Det er også mange generelle ID-problestillinger som med fordel kunne vært diskutert oftere i større fora.»

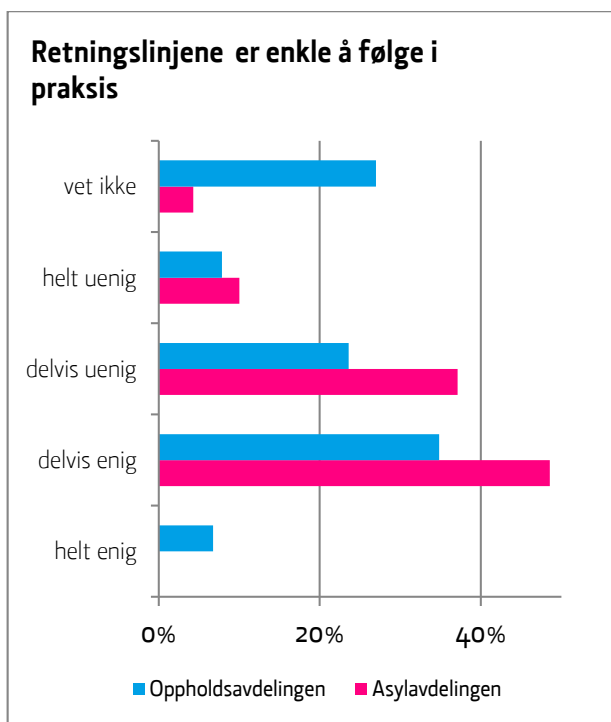
3.2.2.4 Retningslinjer

Det er en viktig forutsetning for lik praksis i Utlendingsdirektoratet at det finnes gode retningslinjer som er godt kjent. ID-rundskrivet (2012) er en av de mest sentrale retningslinjene for ID-arbeidet. Formålet er likest mulige vurderinger av identitet i utlendingssaker. Blant respondentene ser det ut til at bruk av og kunnskap om rundskrivet varierer. Særlig respondentene i Oppholdsavdelingen synes at rundskrivet stort sett gir greie retningslinjer for ID-arbeidet i utlendingssaker. De intervjuede i begge avdelinger viste imidlertid til at rundskrivet ikke gir alle svar på spørsmål om identitet, eller vanskelige skjønsmessige vurderinger som oppstår. Dette vil heller ikke være mulig eller ønskelig i praksis. Dette støttes av resultatene i spørreundersøkelsen om hvor klare retningslinjene er, hvilke momenter som skal inngå i vurderingen av identitet, vektlegging av disse, og hvor enkle de er å følge i praksis, jamfør figur 6 og 7.

Sitat fra spørreundersøkelsen:
«Retningslinjene er omfattende og løser heller ikke ethvert spørsmål i enhver sak. ID-vurderinger er derfor utfordrende.»



Figur 6



Figur 7

3.2.2.5 Bedre oppfølging av ID-arbeid i mottak

Region- og mottaksavdelingen opplever at det er godt regulert hva man skal gjøre og informere asylsøkere om ved retur. Dessuten fungerer samarbeidet med både Politiets utlendingsenhet og International Organization for Migration (IOM) bra.

Dokumenter som søkerne legger fram på mottak blir oversendt politiet. Det er imidlertid ikke like klart hva som kan videresendes av identitetsopplysninger ansatte på mottak blir kjent med. Noen av de intervjuede nevnte at det skjer stadig oftere at mottakene får opplysninger om søkerens identitet. I dag gjør man konkrete vurderinger av situasjonen og konsekvensene av å sende dette til Utlendingsdirektoratet. Det finnes per i dag ingen skriftlige og gode rutiner for dette.

Flere av de intervjuede i Region- og mottaksavdelingen trakk også fram at det er behov for enda klarere rutiner i ID-rundskrivet (2012), blant annet om endring av identitetsopplysninger og registrering av dokumenter.

3.2.2.6 Samarbeid mellom Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda

I intervjuene ble det stilt spørsmål om hvilket inntrykk man har av om praksis på identitetsproblematikk i hovedsak er lik i Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Flere i Asylavdelingen anså at det er noe forskjellig praksis både internt i Utlendingsnemnda, og i forholdet mellom Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. De viser særlig til at sistnevnte ofte legger til

grunn at det er tvil om identitet når det mangler dokumenter, selv om det ikke er andre konkrete opplysninger som tyder på det.

Utlendingsdirektoratet/Asylavdelingen sa at de i en del tilfeller der de oppdager sprik i praksis tar kontakt med Utlendingsnemnda og drøfter dette i egne samarbeidsmøter. Særlig Barnefaglig enhet i Utlendingsdirektoratet understreket den gode dialogen de har med Utlendingsnemnda. Oppholdsavdelingen oppga mer varierende opplysninger angående praksis i Utlendingsnemnda, men hovedinntrykket er at Utlendingsnemnda er enig med Utlendingsdirektoratet i identitetsvurderingene hvor det avslås på grunn av identitet i oppholdssaker. Analyse- og utviklingsavdelingen bekreftet at det ikke er noe formalisert samarbeid med Utlendingsnemnda, men viste til at det har vært samarbeid om utarbeidelsen av etatenes interne retningslinjer om vurdering av identitet.

3.2.2.7 Rapportering om falsk identitet til og fra Utlendingsdirektoratet

Riksadvokaten utga retningslinjer for rapportering av falske identiteter i mars 2011, Ra10-235, og retningslinjer for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i utlendingssaker mv. i oktober 2008, Ra 05-370. På bakgrunn av disse meldingene skal saksbehandlere i Utlendingsdirektoratet vurdere om det:

- er grunnlag for å tilbakekalle tidligere gitte tillatelser eller norsk statsborgerskap.
- foreligger et straffbart forhold etter norsk rett og om forholdet skal anmeldes jf. UDI-rundskriv (2010-021) om *Politianmeldelse ved grovt brudd på utlendingsloven*.
- foreligger grunnlag for utvisning.

Det er også gitt retningslinjer i nevnte rundskriv om når Utlendingsdirektoratet selv skal vurdere politianmeldelse i saker de har til behandling der det er oppgitt falsk identitet. Asylavdelingen mottar slike meldinger fra politiet, men det skjer ikke så ofte. De intervjuede har inntrykk av at det er varierende praksis hos politiet i hvor stor grad de sender slike meldinger til Utlendingsdirektoratet. Det er utvisningsenhetene som i hovedsak får disse meldingene og følger dem opp. De intervjuede som jobber med utvisningssaker antar også at det varierer hvor mye politidistriktene anmelder i slike saker. Flere av de intervjuede i Asylavdelingen mente også at Utlendingsdirektoratet anmelder i mindre omfang enn de burde i disse sakene, blant annet fordi det er uklare rutiner for hvordan det skal følges opp. Dette bekreftes av ansatte i andre deler av Oppholdsavdelingen og i Asylavdelingen.

Region- og mottaksavdelingen opplyste at det er oppgitt uriktig identitet i omtrent en tredel av sakene der det er søkt om assistert retur.

3.2.3 Opplæring og kompetanse

I spørreundersøkelsen fokuserte vi blant annet på hvilken kompetanse den enkelte har når det gjelder ID-arbeid og hvilket behov det er for opplæring på området.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det er forholdsvis lav andel som i stor grad har kunnskap om relevant regelverk og instruksjer fra departementet. Det samme gjelder for både ID-rundskrivet (2012), og i enda større grad andre relevante rundskriv, internmeldinger og praksisnotater. Tallene er nokså like for Asylavdelingen og Oppholdsavdelingen. Funnene samsvarer nokså godt med at bare rundt 15 prosent svarer at de i stor grad har fått tilstrekkelig opplæring i gjeldende retningslinjer for ID-arbeid og registrering av identitetsopplysninger i DUF.

Dette tilsier at det er et behov for opplæring i relevant regelverk og retningslinjer for ID-arbeid, noe som ble tatt opp av en del av de som ble intervjuet (særlig når det gjelder ID-rundskrivet).

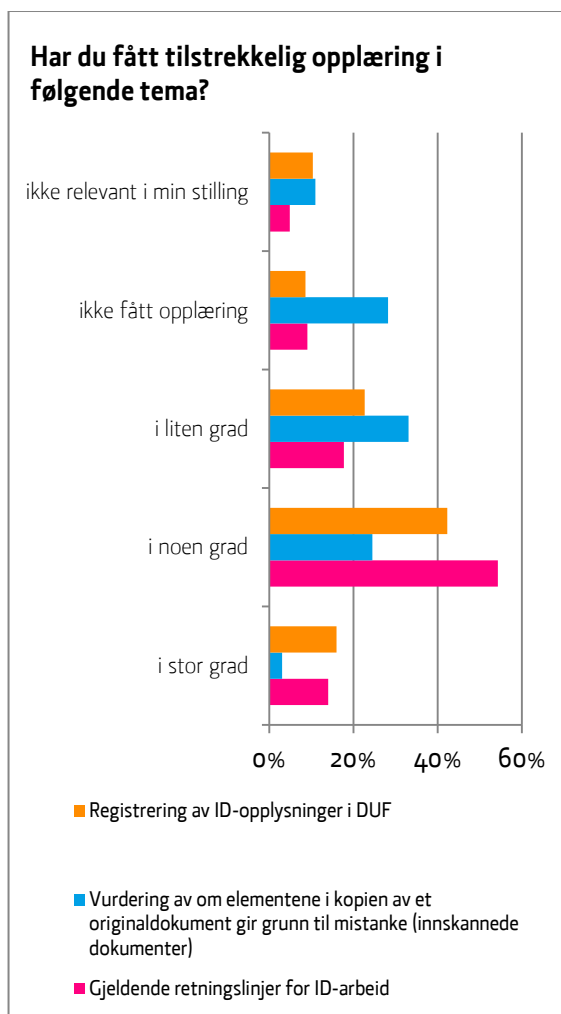
Fra ansatte i Asylavdelingen ble særlig opplæring rundt bruken av begrensede tillatelser og forskjell på hva som er identitets- og navneendring framhevet som noe det er behov for opplæring i.

Også i Oppholdsavdelingen ble det pekt på varierende behov for opplæring, og som temaer hvor det kan være aktuelt med mer opplæring ble nevnt:

- kunnskap om pass og hva man skal se etter, og å kunne lese MZR (den maskinlesbare sonen i passet)
- generelt om dokument situasjonen i forskjellige land
- hvordan man behandler «tunge» saker, som utvisning og tilbakekall

Undervisning i utvisning og tilbakekall ble for øvrig ansett som relevant og viktig for alle som jobber med oppholdssaker. Uriktige opplysninger som tidligere er gitt om identitet kan danne grunnlag for utvisning og tilbakekall av gitte tillatelser, og ID-arbeidet i disse sakene kan være tidkrevende.

Vi fikk flere tilbakemeldinger på at Utlendingsdirektoratet ikke bare må prioritere opplæring for de nyansatte. Det er viktig med påfyll også for de som har jobbet en stund, gjerne i form av klasseromsundervisning med erfarne saksbehandlere og oppgaveløsning. Slik det



Figur 8

er nå, mener mange at UDI-skolen fungerer kun dersom du er helt ny. Den må tilby flere kurs og etterutdanning også når det gjelder ID-arbeid.

Sitat fra spørreundersøkelsen:

«Trenger bedre opplæring, f.eks. om det er ting ved de innleverte dokumentene som gir grunn til mistanke.»

3.2.4 ID-arbeidet i førstelinjen

Førstelinjen i utlendingsforvaltningen er utenriksstasjonene og politidistriktene i visum-, oppholds- og statsborgersaker, og Politiets utlendingsenhet ved søknader om beskyttelse. En viktig oppgave for førstelinjen er å motta og forberede søknader som sendes Utlendingsdirektoratet. Å klarlegge søkerens identitet er sentralt i dette arbeidet. Utover den alminnelige plikten til å opplyse og utrede saker etter forvaltningsloven (1967) § 17, er det regelverk og retningslinjer for det ansvaret førstelinjen har for å klarlegge søkerens identitet.

I rapporten fokuserer vi kun på de sentrale oppgavene førstelinjen har i ID-arbeidet: innhenting og kontroll av ID-dokumenter og å stille spørsmål om identitet i intervju av søkerne. Noen utenriksstasjoner verifiserer også rutinemessig ID-dokument opp mot hjemlandets myndigheter før søknaden oversendes Utlendingsdirektoratet.

3.2.4.1 Felles funn for førstelinjen

Dette kapitlet omhandler funn som i all hovedsak gjelder saksbehandlingen i visum-, oppholds- og statsborgersaker, og som er tilnærmet like uavhengig av om det dreier seg om utenriksstasjonene eller politidistriktene. For funn for Politiets utlendingsenhet ID- arbeid ved søknader om beskyttelse viser vi til kapittel 3.2.4.4.

Oppfylt dokumentasjonskrav

Retningslinjer fra Utlendingsdirektoratet regulerer hvilken dokumentasjon søkerne skal framlegge når de søker ulike typer tillatelse eller statsborgerskap. Det er også særskilte retningslinjer for krav til dokumentasjon fra søkere fra ulike land, blant annet i familieinnvandringsaker. Noen retningslinjer sier også noe om hvilken etterprøvnbarhet (notoritet) ID-dokumentene har, og eventuelle muligheter for å verifisere disse. Vi har i liten grad avdekket problemstillinger rundt praktiseringen av disse retningslinjene.

Manglende person- og dokumentkontroll

Retningslinjer for kontroll av de dokumentene utenriksstasjonene og politidistriktene mottar, finnes hovedsakelig i Utlendingsdirektoratets rundskriv 2011-040 *Personkontroll og kontroll av originale ID-dokument ved søknad om visum og oppholdsløyve*. Med personkontroll menes i rundskrivet å sjekke at dokumentet tilhører søkeren, herunder at søkeren kan forklare opplysninger i dokumentet. Som hovedregel skal det gjøres en minimumskontroll av personen og framlagte reisedokumenter i oppholdssaker, og i noen visumsaker. I noen tilfeller skal det også gjøres en utvidet kontroll av dokumentet, blant annet ved mistanke om at det kan være falskt/forfalsket. Det skal gå fram av oversendelsen til Utlendingsdirektoratet om det er gjort kontroll, og eventuelle opplysninger av betydning for vurderingen av om dokumentet er ekte.

Sitat fra spørreundersøkelsen:

«Det er ikke nødvendig at vi registrerer ID-kontroll tre ganger. Den som tar imot søknaden og faktisk ser søker og reise-dokumentet er den som bør foreta og registrere ID-kontrollen.»

Det er et klart funn i Utlendingsdirektoratet at det sjelden foreligger opplysninger om hvorvidt førstelinjen har gjort person- og dokumentkontroll ved søknader om visum og oppholdstillatelse. Vi viser til figur 9, som viser at bare 14 prosent av de som jobber i Oppholdsavdelingen i Utlendingsdirektoratet sier at det går klart fram av oversendelsen eller registrering i DUF/NORVIS at det er gjort slik kontroll.

Vi presiserer her at det foreløpig ikke er innført særskilte registreringer for slik kontroll i DUF/NORVIS. Under intervjuene i Utlendingsdirektoratet ble det påpekt at oppgavene til førstelinjen på dette området følger av rundskriv, og at dokumentene skal være kontrollert før de sendes Utlendingsdirektoratet. Tilnærmingen i Utlendingsdirektoratet til manglende opplysninger om kontroll synes å være at man forutsetter at førstelinjen sjekker dokumenter, men uten å vite om det er gjort.

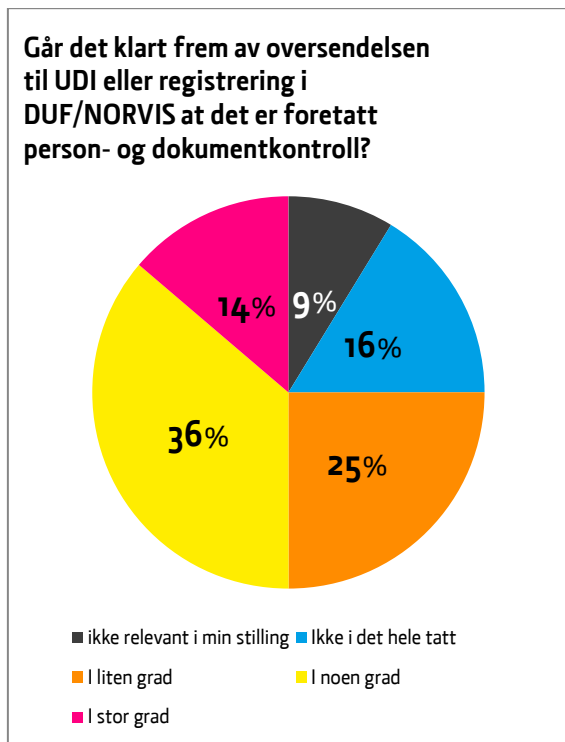
Sitat fra spørreundersøkelsen:

«Ansvarsfordeling bør komme klarer frem. Hvem er det som skal sjekke ID? Førstelinje skal sjekke, men gjør også dokumentcenteret i UDI det? Og også saksbehandler etterpå? Ikke sikkert det er så lurt at ID skal sjekkes tre ganger, da er resultatet kanskje at ingen sjekker ordentlig.»

Intervjuene i førstelinjen

Vi har også sett nærmere på i hvilken grad de intervjuene førstelinjen har tatt av søkeren og/eller referanser gir Utlendingsdirektoratet tilstrekkelige opplysninger om søkerens identitet. Også på dette punktet er det flere retningslinjer som regulerer dette, både for ulike saks typer og for en del land. Retningslinjene gjelder delvis når det skal foretas intervju, hva søkeren skal informeres om, samt krav til selve intervjuet. For noen land er det utarbeidet egne intervjumaler, særlig ved søknader om familieinnvandring. Funnene i Utlendingsdirektoratet er sammensatt hva angår vurderingene av intervjuene som førstelinjen foretar.

Gjennomgående sies det at kvaliteten på, og relevansen av, intervjuene varierer mellom de ulike politidistriktene og de forskjellige utenriksstasjonene. Av betydning for kvaliteten på intervjuet vil være blant annet om søkeren kommer fra et dokumentamsfunn eller ikke. Opplysninger om identitet vil være mer sentrale for søkere fra ikke-dokumentamsfunn. Også manglende oppfølgingsspørsmål fra førstelinjen blir nevnt som noe Utlendingsdirektoratet synes mangler i enkelte intervjuer. Dette kan i noen grad forklare hvorfor så få i Oppholdsavdelingen mener at intervjuene



Figur 9

fra førstelinjen gir tilstrekkelige opplysninger om søkerens identitet, jamfør figur 10, som viser at bare 17 prosent mener av intervjuene i stor grad gir tilstrekkelige opplysninger.

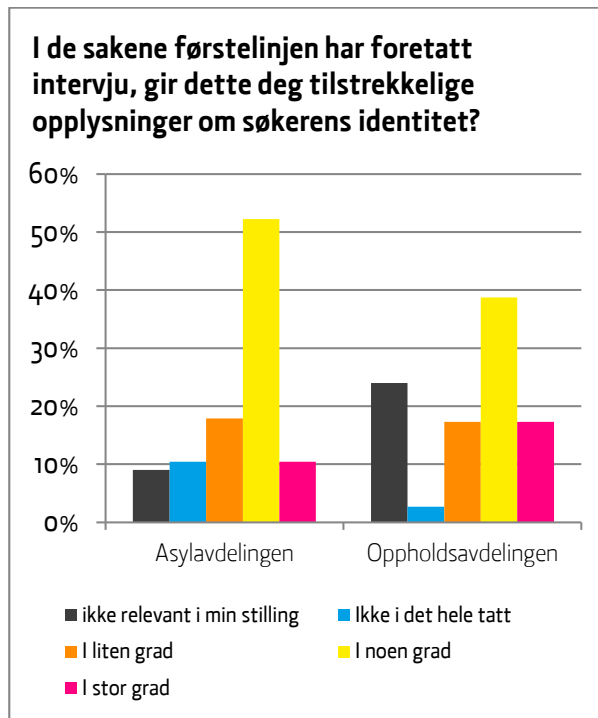
Resultatene fra spørreundersøkelsen viser også at intervjuene som førstelinjen tar vektlegges forholdvis lavt sammenlignet med andre ID-elementer, blant annet dokumentkontroll og opplysninger i reisedokumentet ved søknader om oppholdstillatelse. Noen påpekte andre forhold som kan ha betydning for svarene; at det kan være vanskelig å vite hva utenriksstasjonene har gjort, og at det er viktig at de spørsmålene som blir stilt til søkeren og svaret blir nedskrevet. En klar tilbakemelding fra Utlendingsdirektoratet er at det er behov for bedre opplæring i førstelinjen om intervju av søkere og referanser og hvilke spørsmål som bør stilles.

Sitat fra spørreundersøkelsen:

«Politidistriktene foretar ofte dårlige intervjuer. Det samme gjelder ambassadene. Ofte mangler oppfølgings-spørsmål i intervjuer hvor det er gitt åpenbart motstridende opplysninger»

Manglende opplysninger ved oversendelse til Utlendingsdirektoratet

Det er mye som tyder på at mange saker blir sendt tilbake til førstelinjen fra Oppholdsavdelingen for å



Figur 10

få nye opplysninger om søkerens identitet. 41 prosent svarte at de noen ganger gjør det. Vi understreker at selv om spørsmålet gjelder spesifikt «ID-opplysninger», kan det være andre grunner enn manglende opplysninger i intervjuet som gjør at en sak sendes tilbake. Ut ifra intervjuene vi gjorde kan det tyde på at utdanningsaker som regel ikke sendes tilbake for flere opplysninger, mens det gjøres i en del arbeids- og familieinnvandringsaker. For arbeidssaker ble det opplyst at de sender saken tilbake hvis det foreligger uklarheter i saken, og særlig i problematiske saksporteføljer. Under intervjuene fikk vi opplyst at også saker som gjelder familieinnvandring i større grad kunne vært sendt tilbake for flere opplysninger. Dette gjøres likevel ikke på grunn av ressurs- og effektivitetshensyn. I utvisningssaker ringer ofte enhetene politiet og ber dem følge opp sakene bedre.

Sitat fra spørreundersøkelsen:

«Bedre samarbeid med førstelinjen er av avgjørende betydning.»

Innskannede dokumenter – kvalitet og kontroll

Siden det er elektronisk saksbehandling i Utlendingsdirektoratet, får saksbehandlerne liten befattning med originale ID-dokumenter, og de utfører derfor lite ordinær dokumentkontroll. Svarene i undersøkelsen tyder på at det varierer om de ser på opplysningene i de innskannede ID-dokumentene de får. Noen sjekker imidlertid opplysninger i innskannede pass, særlig om fødested, registreringsdato og utstedelsesmyndighet.

Mange pekte på varierende kvalitet på de innskannede dokumentene, at noen har så dårlig kvalitet at det er vanskelig å gjøre en sjekk. I en del tilfeller vet man heller ikke om dokumentene er lagt fram i kopi eller original, ettersom ingenting er registrert i datasystemene. Dette funnet berører mange, siden det er mange som har ansvar for å skanne inn ID-dokumenter både i førstelinjen og Utlendingsdirektoratet. I tillegg er det et problem at førstelinjen sjelden sier noe om hvilken kontroll de har gjort av det originale ID-dokumentet, jmfør omtale ovenfor.

Det går også fram av spørreundersøkelsen at mange i Utlendingsdirektoratet kanskje er usikre på hvem de skal ta kontakt med når de har spørsmål om et innskannet dokument.

Fra Oppholdsavdelingen er det 16 respondenter som oppgir at de kontakter Politiets utlendingsenhet, 7 kontakter Kripos mens 12 oppgir Nasjonalt ID-senter. Det ble også nevnt at mange som kontakter andre personer eller enheter i Utlendingsdirektoratet med særlig kompetanse på feltet. Etter Utlendingsdirektoratets interne retningslinje, IM 2013-006 *Rutiner for oversendelse av saker/dokumenter fra Utlendingsdirektoratet (UDI) til Nasjonalt ID-senter (NID) i forbindelse med behandling av enkeltsaker*, kan Utlendingsdirektoratet oversende ID-dokumenter for vurdering av ekthet. Nevnte funn kan tyde på at disse retningslinjene ikke er så godt kjent, og/eller ikke passer så godt for innskannede dokumenter.

3.2.4.2 Funn ved utenriksstasjonene

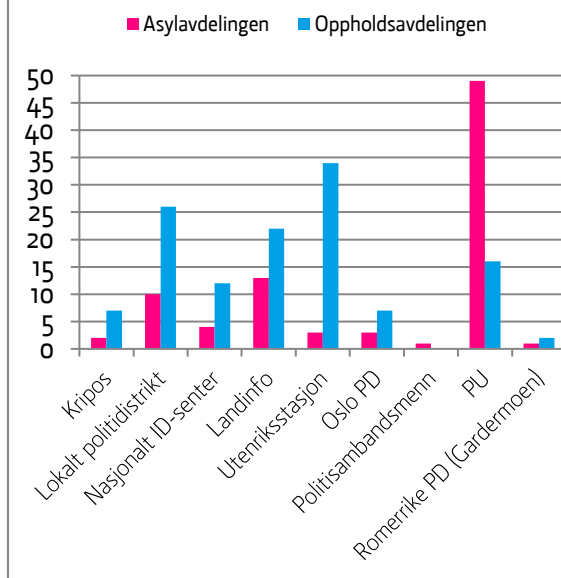
Også når det gjelder utenriksstasjonene går det sjelden eller aldri fram av oversendelsen om det er foretatt person- eller dokumentkontroll. Kapasitetshensyn ved utenriksstasjonene nevnes som en årsak til at dette ikke gjøres. Svarene viser imidlertid at det varierer mellom ambassadene og mellom de ansatte der, både om det foretas kontroll og om det gjøres påtegning om det.

Flere sa imidlertid at det gjøres mye bra arbeid på flere ambassader, og ambassaden i Islamabad ble nevnt som et godt eksempel fordi de har begynt å være tydelige på dokumentvurderinger.

Det er et funn at mange mener at intervjuene som foretas i førstelinjen ofte mangler tilstrekkelige opplysninger om søkerens identitet. Men også på dette punktet varierer kvaliteten mellom utenriksstasjonene en del. Dette synes også å gjelde kvaliteten på ID-arbeidet. Flere pekte på at det er viktig å lære opp ambassadeansatte i å stille riktige spørsmål, og at praksis i dag i for stor grad tillater at søkerne er tilbakeholdne med opplysninger.

Hvem tar du kontakt med når du har spørsmål om et innskannet ID-dokument?

Merk at verdiene står for antall svar, ikke prosent. Flere alternativer er mulig. Antall svar i asylavdelingen er 107/153. Antall "ikke relevant" er 11/15.



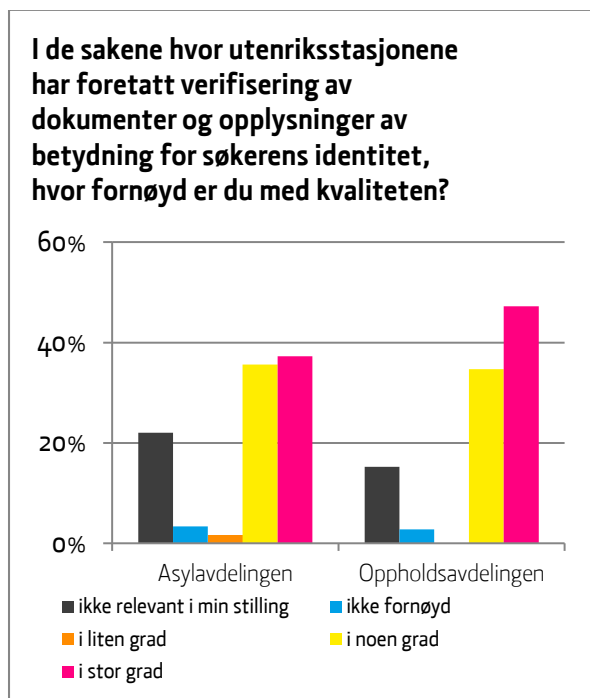
Figur 11

En viktig del av utenriksstasjonenes ID-arbeid er å verifisere ID-dokumenter og/eller opplysninger mot hjemlandets myndigheter. Det skjer enten rutinemessig før oversendelse til Utlendingsdirektoratet eller etter bestilling fra Utlendingsdirektoratet/Utlendingsnemnda, og omfatter både utlendings- og statsborgersaker. Hvor mange saker som sendes til verifisering avhenger blant annet av kapasiteten på den aktuelle utenriksstasjon.

Funnene tyder på at utenriksstasjonene gjør et godt arbeid med verifiseringer, herunder kvaliteten på verifiseringsrapportene. Totalt er det rundt 80 prosent av respondentene som svarte at de i stor grad, eller noen grad er fornøyd med kvaliteten på verifiseringer utenriksstasjonen har gjort. Verifisering er også ett av ID-elementene som vektlegges høyest i Utlendingsdirektoratets vurdering av identitet, særlig ved søknader om beskyttelse. Men også for verifiseringer varierer inntrykket fra utenriksstasjon til utenriksstasjon. Mange områder og enheter i Utlendingsdirektoratet benytter verifisering i ID-arbeidet i dag, og mange uttrykker også ønske om at det skulle kunne brukes mer. Irak nevnes som ett eksempel på land hvor det bør brukes mer verifisering.

3.2.4.3 Funn ved politidistriktene

Ifølge Utlendingsdirektoratet varierer kvaliteten på ID-arbeidet ved politidistriktene, og det kan også se ut til at det varierer noe fra sakstype til sakstype. Området som



Figur 12

jobber med permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap trakk fram at politiet har et bra fokus på identitet, og det mangler stort sett ikke ID-opplysninger i de sakene som oversendes.

Området med ansvar for utvisning i Utlendingsdirektoratet nevnte imidlertid at politiet sjelden bruker identitet som utvisningsgrunnlag. Dette fører til at «vi ikke helt vet hvem vi utviser». Det ble også vist til at politiet ikke blir målt på ID-arbeid og kan velge å nedprioritere dette. Mange regner likevel med at politiet har kontrollert der dokumentet ser ekte ut, og politiet ikke har gjort noen merknader. Oslo trekkes fram som et politidistrikt som gjør mye bra ID-arbeid, mer enn Utlendingsdirektoratet var klar over.

Når det gjelder intervjuene, pekte mange på at også politidistriktene trenger opplæring i hvilke spørsmål som bør stilles. Noen tok opp at det ved søknader om fornyelse av tillatelse der det er lagt fram nytt pass, ofte står lite om dokumentkontrollen som er gjort. Dette gjelder særlig ved fornyelse av tillatelser som er begrenset på grunn av manglende dokumentasjon på identitet. Etter gjeldende retningslinjer er det politidistriktene som skal kontrollere disse passene. Utlendingsdirektoratet anser imidlertid at Politiets utlendingsenhet bør få ansvaret for dette, og de foreslår i et brev til departementet i april 2013 at Politiets utlendingsenhet gis en rolle der Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda gir en begrenset tillatelse selv om det er sterk tvil om utlendingens identitet. Dersom de følger opp arbeidet med ID-undersøkelser etter vedtaket, anser Utlendingsdirektoratet at det vil være naturlig at de utarbeider rapport om identiteten til den enkelte

søker. Så langt er for øvrig erfaringene at dokumenter som er framlagt ved slike søknader om fornyelse av begrensede tillatelser, som oftest er ekte.

3.2.4.4 Funn ved Politiets utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet utgjør førstelinjen ved søknader om beskyttelse, og det vises til punkt 2.1 og 3.1 for beskrivelse av hvilke oppgaver de har for å klarlegge søkerens identitet. Ved søknader om beskyttelse er det ikke et krav om å framlegge ID-dokumenter ut over de vedkommende hadde ved framsettelse av søknaden.

Foreløpig vurdering av identitet

Et klart funn er at Politiets utlendingsenhet i liten grad eller ikke i det hele tatt foretar en foreløpig vurdering av om søkerens ID-opplysninger er dokumentert, sannsynliggjort eller ikke sannsynliggjort. Ifølge ID-rundskrivet (2012) er dette noe de skal gjøre. Tilbakemeldingene fra intervjuene i Utlendingsdirektoratet var imidlertid at de fleste ikke så noe stort behov for at Politiets utlendingsenhet skal gjøre dette, og mange visste heller ikke at de skulle gjøre dette. Begrunnelsen var at en slik foreløpig vurdering ikke vil få noen stor betydning for Utlendingsdirektoratets vurdering av identitet, primært fordi den kommer på et så tidlig tidspunkt i saksbehandlingen. Mange viste også til at Politiets utlendingsenhet ikke har forutsetninger for å gjøre dette, på grunn av dårlig tid, og at det er viktigere at de bruker tiden på å innhente relevante opplysninger og gjøre undersøkelser.

Registrering av asylsøkere

Tilbakemeldingene fra Utlendingsdirektoratet på kvaliteten av Politiets utlendingsenhets registrering av asylsøkere var varierende. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at 59 prosent i stor grad er fornøyd, mens rundt 38 prosent i noen grad er fornøyd med kvaliteten på registreringen. Bildet ble imidlertid nyansert under intervjuene. Der kom det blant annet fram at kvaliteten på det som gjøres ved registrering varierer med hvor store ankomstene er.

I tillegg trakk mange fram at det er en god kommunikasjon mellom Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet. Etatene har også gode erfaringer med et tett samarbeid for særskilte porteføljer. Asylavdelingen i Utlendingsdirektoratet tok i intervjuene også opp at det varierer om Politiets utlendingsenhet uttaler seg om søkerens alder. Også kvaliteten på de uttalelsene som gis, varierer, og Utlendingsdirektoratet ønsker at Politiets utlendingsenhet i større grad bør si noe om hvilket inntrykk de har av alder. Utlendingsdirektoratet mener Politiets utlendingsenhet

generelt burde involveres tidligere i saksgangen i ID-arbeidet med enslige mindreårige, og delta i arbeidet med oppsporing.

ID-arbeid generelt i Politiets utlendingsenhet

Det er et hovedinntrykk i Utlendingsdirektoratet at Politiets utlendingsenhet ikke jobber med klarlegging av identitet i perioden fra saken oversendes Utlendingsdirektoratet til endelig avslag foreligger. Det er en klar oppfatning i Asylavdelingen og Region- og mottaksavdelingen at Politiets utlendingsenhet burde begynne ID-arbeidet tidligere, og ikke vente til søker skal returneres. Hvis Politiets utlendingsenhet ikke jobber med identitet under hele saksgangen, kan det blant annet føre til en mindre omfattende ID-vurdering enn det ellers kunne vært gjort for de asylsøkerne som får tillatelse. De utgjør over 60 prosent av de som får sin sak realitetsbehandlet. Det er også problematisk hvis Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet ikke er samkjørte om retur av enslige mindreårige utenfor Dublinregelverket. Det synes ikke som om det jobbes mer med identitet i Politiets utlendingsenhet i saker hvor søker er en enslig mindreårig.

Resultat av dokumentundersøkelser i Politiets utlendingsenhet

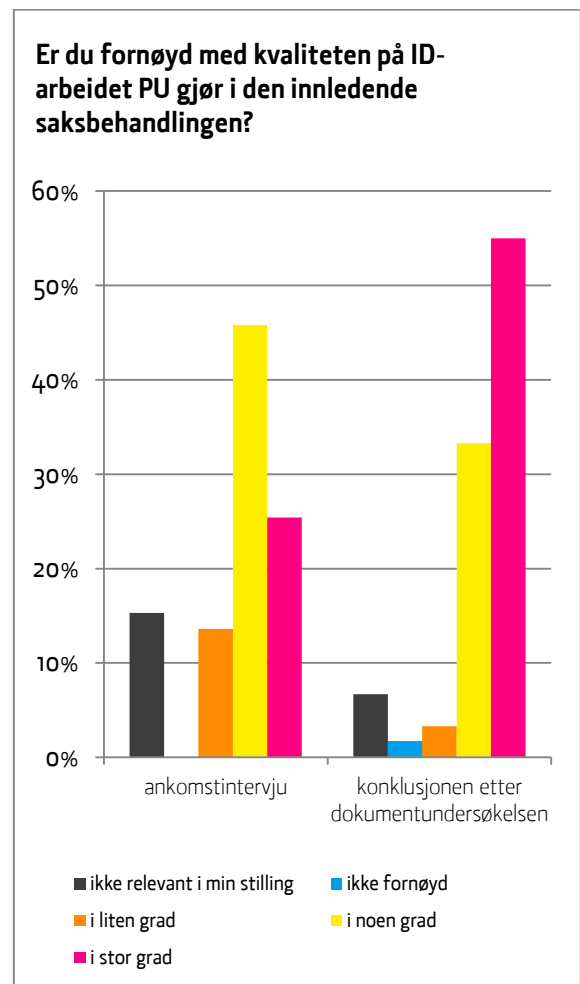
Et annet klart funn, særlig fra intervjuene i Utlendingsdirektoratet, er at det som oftest ikke foreligger resultat etter Politiets utlendingsenhets dokumentundersøkelse når Utlendingsdirektoratet fatter vedtak i saken. Praxis i Utlendingsdirektoratet synes noe ulik, avhengig av om de avventer svar på dokumentkontrollen før det blir fattet vedtak. Enheten som jobber med enslige mindreårige opplyste at de venter på svaret i saker som ligger an til å bli innvilget. Et annet område opplyste at de gjør en konkret vurdering i hver sak. Flere viste til at der man ikke har avventet svar før tillatelse ble gitt, kan det føre til tilbakekall hvis det viser seg at dokumentene er falske.

Sitat fra spørreundersøkelsen:

«Man kunne absolutt ha styrket PUs ressurser til å foreta dokumentundersøkelser. Min erfaring de siste årene er at det stort sett alltid er månedsvis av ventetid på dokumentundersøkelsene, og dette fører til unødvendig ventetid. Det fører også til ekstra komplikasjoner i saker som har blitt innvilget og der dokumentundersøkelsen skaper en tvil om søkerens ID eller oppholdsgrunnlag.»

Tilbakemeldingene fra intervjuene i Utlendingsdirektoratet ga ikke noe helt klart bilde av kvaliteten på de dokumentundersøkelsene Politiets utlendingsenhet gjør. Jevnt over virket de fleste fornøyd, men noen anså at Politiets utlendingsenhet burde si mer om hva som er sjekket, og hvilke vurderinger som er gjort. Resultatet fra spørreundersøkelsen støtter imidlertid også inntrykket av at Utlendingsdirektoratet anser at Politiets utlendingsenhets dokumentkontroll har god kvalitet.

Den viser at 88 prosent av de spurte i stor- og noen grad er fornøyd med kvaliteten. Resultatet av dokumentkontrollen er også et av de ID-elementene som vektlegges høyest i saker om beskyttelse der reisedokument er framlagt.



Figur 13

4. Anbefalinger og kommentarer

Forslag til anbefalinger vil presenteres i sluttrapporten som forventes innen utgangen av 2014. Vi ser behovet for å evaluere de resterende etatene og se på samhandlingen aktørene i mellom før vi legger frem konkrete forslag til anbefalinger. Det er mange aktører som bør involveres i eventuelle forbedringstiltak, og det er et behov for å se helheten i utlendingsforvaltningen før forbedringstiltak presenteres.

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

Vi ser likevel at det på bakgrunn av funnene er mulig å presentere noen forslag til anbefalinger allerede nå. Gjennom spørreundersøkelsene og intervjuene har vi fått mange gode forslag til tiltak, og hvem respondentene mener er ansvarlige for å følge opp. Vi ser at mange av funnene i denne delrapporten er sammenfallende med det vi fant i delrapport 1.

Det er for det første et behov for kompetanseheving og opplæring på utlendingsfeltet. Helhetstenkningen og kvaliteten på ID-arbeidet kan bli bedre, i likhet med rolleforståelsen. Dette kan bedres ved å ha et større fokus på opplæring i ID-arbeid og på utlendingsfeltet. Ved å se helheten i saksgangen vil også den enkelte se viktigheten av eget arbeid.

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

Den varierende kvaliteten på innskannede dokumenter gjør det vanskelig å gjøre en sjekk. Dette funnet berører mange, siden det er mange som har ansvar for å skanne inn ID-dokumenter både i førstelinjen og Utlendingsdirektoratet. I tillegg er det en utfordring at førstelinjen sjelden sier noe om hvilken kontroll de har gjort av det originale ID-dokumentet. Å nedfelle retningslinjer med

hensyn til en felles standard for hvordan en innskannet kopi skal se ut og hvilke registreringer som skal gjøres i datasystemene kunne kanskje avhjulpet noe av dette.

Nasjonalt ID-senter har det siste året drevet utstrakt opplæring i ID-arbeid og dokumentkontroll for utenriksstasjonene/utsendte og politidistriktene. Dette er et arbeid vi skal fortsette med, og forhåpentligvis vil dette bidra til å dekke noe av det opplæringsbehovet etatene har. Vi har også lansert e-læring på www.nidsenter.no som et ledd i å heve kompetansen på ID-feltet i utlendingsforvaltningen.

Politiets utlendingsenhet er allerede godt i gang med en større omorganiseringsprosess, som de mener vil bidra til en ytterligere helhetstenkning og kvalitetsheving rundt ID-arbeidet i Politiets utlendingsenhet.

Vi anbefaler også at forvaltningen begynner å se på identitet som en felles oppgave og ikke en aktoroppgave. Det er viktig å tenke på at ikke alle utlendinger blir registrert via utlendingsforvaltningen, men ofte via NAV, skattekontorer og banker. Det er mange offentlige instanser som er i befatning med utlendinger i Norge som er avhengige av korrekte og gode identitetsvurderinger. Se også rapport *Behov for felles innsats - identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet* (2013).

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

ID-nettverket skal i 2014 prioritere arbeid med å utarbeide felles standarder for ID-kontroll, verifisering eller fastsettelse av identitet. Nettverket skal forsøke å sette i gang kategorisering av bruksområder for utstedte legitimasjonsdokumenter, og gradering av legitimasjonens verdi. I tillegg ønsker nettverket å definere hvilken legitimasjon som kan brukes til å verifisere identitet. ID-nettverket består foreløpig av representanter fra Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Skatteetaten, Finans Norge,

Statens vegvesen, Helsedirektoratet,
Brønnøysundregistrene, NAV,
Arbeidstilsynet og Nasjonalt ID-senter.

Vi vil se nærmere på forslagene til tiltak som allerede er fremmet gjennom intervjuene, og Nasjonalt ID-senter vil følge opp de forslagene som vil være aktuelle å iverksette før sluttrapporten foreligger.

Kilder:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Instruks AI 2009-103 (2010)

Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven.

Forvaltningsloven (1967). *Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker.*

Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

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

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

Politidirektoratet: Rundskriv 2012-005 (2012) *Politiets arbeid med søknader om beskyttelse (asyl), identifisering og uttransportering av utlendinger etter utlendingsloven.*

Politiets utlendingsenhet: (2009) *Ansvar, roller og rutiner.* Oslo.

Politiets utlendingsenhet: (2012) Instruks:

Saksbehandlingen ved Politiets utlendingsenhet (saksbehandlingsinstruksen). Oslo.

Politiets utlendingsenhet (2010) *Veileder - Verifiseringsarbeid i identitetsaker – regelverk og metodebruk.* Oslo.

Politiets utlendingsenhet: *Strategi 2012-2016* (2011).

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

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

Utlendingsdirektoratet: Internmelding 2013-006 (2013) *Rutiner for oversendelse av saker/dokumenter fra Utlendingsdirektoratet (UDI) til Nasjonalt ID-senter (NID) i forbindelse med behandling av enkeltsaker.* Oslo.

Utlendingsdirektoratet: Rundskriv 2010-021 (2010) *Politianmeldelse ved grovt brudd på utlendingsloven.* Oslo.

Utlendingsdirektoratet: Rundskriv 2010-155 (2010) *Retningslinjer for verifisering i utlendingssaker.* Oslo.

Utlendingsdirektoratet: Rundskriv 2010-183 (2010) *Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsloven § 88.* Oslo.

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

Utlendingsdirektoratet: Rundskriv 2012-006 (2010)

Retningslinjer for forberedelse av statsborgerskapsaker - statsborgerloven og statsborgerforskriften. Oslo.

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

Utlendingsdirektoratet: Rundskriv 2012-021 (2010) *Retningslinjer for behandlinger av statsborgerskapsaker.* Oslo.

Utlendingsdirektoratet (2013) Brev til Justis- og beredskapsdepartementet: *Bestilling- Ordningen med begrensede tillatelser i påvente av dokumentert identitet.* UDI ref. 11/4012-18.

Utlendingsloven. (2008) *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Vedlegg:

Spørreundersøkelsen til Politiets utlendingsenhet

Spørreundersøkelsen til Utlendingsdirektoratet

Intervjuveilederen som er brukt under intervjuene med saksbehandlerne i Politiets utlendingsenhet

Intervjuveilederen som er brukt under intervjuene med saksbehandlerne i Utlendingsdirektoratet



Nasjonalt ID-senter

Undersøkelse om identitetsarbeid i Politiets utlendingsenhet

Nasjonalt ID-senter skal etter oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet evaluere identitets- og dokumentasjonsarbeidet i utlendingsforvaltningen.

Evalueringsprosjektet er et resultat av dette, og har som formål å skaffe en oversikt over, og evaluere, identitetsarbeidet som gjøres i utlendingsforvaltningen. Vi skal også foreslå konkrete tiltak for å bedre og effektivisere saksbehandlingen. Prosjektet er satt sammen av representanter fra Politiets utlendingsenhet, Utlendingsdirektoratet, Agder og Oslo politidistrikt, Utenriksdepartementet og Nasjonalt ID-senter.

on

Din identitet vil holdes skjult.

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

	4500130		299	
0	True	0	0	True

1) Hva jobber du med?

- Teamleder ID
- Teamleder Dublin
- Teamleder registrering
- ID-team spesialist
- ID-team ID-undersøkelse / dokumentgransker
- ID-team pågrepelse / informantbehandler / bort- og utvisning
- Team Dublin - saksbehandler alle kategorier
- Registrering spesialist / saksbehandler
- Desken - alle
- Annet



gjennomføre ID-samtale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
hente ID-info fra andre lands myndigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
benytte andre metoder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
søke på internett og sosiale medier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>



Flere svaralternativer mulig.

9) Hvordan har du fått opplæring i ID-arbeid?

- opplæring i arbeidssituasjon
- kurs / annen formell opplæring
- Annet

10) Har du fått opplæring i følgende metoder for å gjøre videre undersøkelser om ID:

	i liten grad	i noen grad	i stor grad	ikke fått opplæring	ikke relevant i min stilling
førstelinje dokumentkontroll	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
å gjennomføre ID-samtale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
søk i aktuelle registre/systemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
visitasjon / undersøkelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
å benytte funn i bagasje og på person	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
søke på internett og sosiale medier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
søke i elektroniske medier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



11) Er den opplæringen du har fått dekkende for de arbeidsoppgavene du har?

- i liten grad
- i noen grad
- i stor grad
- ikke dekkende opplæring
- Annet

12) Hvilken opplæring har du eventuelt behov for å utføre de arbeidsoppgavene du har?



13) Blir søkeren veiledet om plikten til å medvirke til å avklare sin identitet og fremskaffe ID-dokumenter?

- ja
- nei
- Vet ikke



Flere svaralternativer mulig.

14) Hvor kompetent er du til å utføre følgende metoder for å gjøre videre undersøkelser om ID:

	i liten grad	i noen grad	i stor grad	blir ikke benyttet	ikke relevant i min stilling	Annet	
førstelinje dokumentkontroll	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
taktisk identitetskontroll	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
visitasjon / undersøkelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
undersøkelse av elektroniske medier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
søk på internett og sosiale medier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
gjennomføring av ID-samtale med kunnskapstest	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
språktest, inkludert direkteanalyse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
hente ID-info fra andre lands myndigheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
kontroll i akutte registre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>



15) Hvordan følges eventuelle funn i bagasje, på person og i elektroniske medier opp?
**16) Er malene for registrering i DUF tilrettelagt for ID-arbeid?**

- i liten grad
- i noen grad
- i stor grad
- ikke tilrettelagt
- Annet



Flere svaralternativer mulig.

17) Blir tvangsmidler benyttet i tilstrekkelig grad i ID-arbeidet?

	i liten grad	i noen grad	i stor grad	blir ikke benyttet	ikke relevant i min stilling	Annet	<input type="text"/>
foto og fingeravtrykk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
visitasjon / undersøkelse av person, bolig eller lignende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
beslag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
meldeplikt og bestemt oppholdssted	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
pågrepelse og fengsling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>

Flere svaralternativer mulig.

18) Hva er eventuelt til hinder for at aktuelle tvangsmidler ikke benyttes?

- for liten tid
- for få plasser på Trandum
- ikke kapasitet til å følge opp en fengsling
- for lite ressurser
- mangel på personer med politimyndighet
- annet

**19) Gjennomføres ID-vurdering i alle saker før oversendelse til UDI?**

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

**20) Hva er eventuelt årsaken til at ID-vurdering ikke gjøres?****21) Utarbeides det en anbefaling for videre ID-undersøkelser?**

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

**22) Gjennomføres aldersvurdering av enslig mindreårige søkere?**

- i liten grad
- i noen grad
- i stor grad
- gjennomføres ikke
- ikke relevant i min stilling
- Annet

**23) Har du klare retningslinjer for hvilke saker som skal prioriteres?**

- ja
- nei
- Vet ikke

**24) Er det tiltak du mener kunne vært gjort for å lette ID-arbeidet ditt?**

	i liten grad	i noen grad	i stor grad	ikke nødvendig med tiltak
mer utstyr	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
bedre IKT-systemer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kompetanseheving	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
mer ressurser / personell	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

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



Nasjonalt ID-senter

Undersøkelse om identitetsarbeid i Utlendingsdirektoratet

Nasjonalt ID-senter skal etter oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet evaluere identitets- og dokumentasjonsarbeidet i utlendingsforvaltningen.

Evalueringsprosjektet er et resultat av dette, og har som formål å skaffe en oversikt over, og evaluere, identitetsarbeidet som gjøres i utlendingsforvaltningen. Vi skal også foreslå konkrete tiltak for å bedre og effektivisere saksbehandlingen. Prosjektet er satt sammen av representanter fra Utlendingsdirektoratet, Politiets utlendingsenhet, Agder og Oslo politidistrikt, Utenriksdepartementet og Nasjonalt ID-senter.

Din identitet vil holdes skjult.

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

	4501521		203	
0	True	0	0	True

1) Hvilken avdeling jobber du i?

- Oppholdsavdelingen
 Asylavdelingen

2) Hvilken stilling har du?

- Koordinator / Fagstab
 Leder
 Saksbehandler
 Kontorpersonale



3) Hvilken sakstype jobber du primært med?

- Beskyttelse
 Oppholdstillatelse - familieinnvandring
 Oppholdstillatelse - annet
 Utvisning
 Visum / reisedokumenter
 Statsborgerskap / permanent opphold

Annet



4) Kjenner du til hvilke føringer som er gitt fra departementene for ID-arbeid i UDI?

	i liten grad	i noen grad	i stor grad	ikke kjennskap	ikke relevant i min stilling
Lov / forskrift / forarbeider	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Instrukser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

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

	i liten grad	i noen grad	i stor grad	ikke kjennskap	ikke relevant i min stilling
RS UDI 2012-009 "Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven"	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
RS UDI 2010-155 "Retningslinjer for verifisering i utlendingssaker"	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Øvrige relevante rundskriv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Internmeldinger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Praksisnotater	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Ifølge RS UDI 2011-040 "Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknader om visum og oppholdsløyve", skal førstelinjen gjennomføre person- og dokumentkontroll.

6) Har førstelinjen foretatt person- og dokumentkontroll i sakene du behandler?

- i liten grad
- i noen grad
- i stor grad
- ikke foretatt person- og dokumentkontroll
- ikke relevant i min stilling
- Vet ikke



Flere svaralternativer mulig.

7) Går det klart frem av oversendelsen til UDI eller registrering i DUF/NORVIS at det er foretatt person- og dokumentkontroll?

- i liten grad
- i noen grad
- i stor grad
- det kommer ikke klart frem
- ikke relevant i min stilling
- Annet



8) Er du generelt fornøyd med kvaliteten på person- og dokumentkontrollen som foretas av førstelinjen?

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

**9) Har person- og dokumentkontrollen betydning for vurderingen av søkerens identitet?**

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

**10) I de sakene førstelinjen har foretatt intervju, gir dette deg tilstrekkelige opplysninger om søkerens identitet?**

- i liten grad
- i noen grad
- i stor grad
- gir ikke tilstrekkelig opplysninger
- ikke relevant i min stilling

**11) Har asylintervjuene foretatt av UDI godt nok fokus på søkerens identitet?**

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



12) Innhenter du selv / sender tilbake saker til førstelinjen for innhenting av nye opplysninger om søkerens identitet?

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

**13) I de sakene hvor utenriksstasjonene har foretatt verifisering av dokumenter og opplysninger av betydning for søkerens identitet, hvor fornøyd er du med kvaliteten?**

- i liten grad
- i noen grad
- i stor grad
- ikke fornøyd
- ikke relevant i min stilling
- Annet

**14) Hvor ofte foretar PU en foreløpig vurdering av om søkerens identitet er dokumentert, sannsynliggjort eller ikke sannsynliggjort i sakene du behandler?**

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

**15) Går det tydelig frem av registreringsskjemaet og registreringene i DUF om det er innlevert ID-dokumenter?**

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



16) Er du fornøyd med kvaliteten på ID-arbeidet PU gjør i den innledende saksbehandlingen?

	i liten grad	i noen grad	i stor grad	ikke fornøyd	ikke relevant i min stilling
registrering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ankomstintervju	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
konklusjonen etter dokumentundersøkelsen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vurdering av identitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Flere svaralternativer mulig.

17) Hvem tar du kontakt med når du har spørsmål om et innskannet ID-dokument?

- Kripos
- Lokalt politidistrikt
- Nasjonalt ID-senter
- Landinfo
- Utenriksstasjon
- Oslo PD
- Politisambandsmenn
- PU
- Romerike PD (Gardermoen)
- Ikke relevant i min stilling
- Annet



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

- i liten grad
- i noen grad
- i stor grad
- ikke ansvar
- ikke relevant i min stilling



19) I den grad opplysningene foreligger, hvor stor vekt legges det på ulike ID-elementer i søknader om beskyttelse der søkeren har lagt frem reisedokument?

	i liten grad	i noen grad	i stor grad	legges ingen vekt på	ikke relevant i min stilling
opplysninger om identitet i reisedokument	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
opplysninger om identitet i asylintervjuet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
språkanalyse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sammenhold av opplysninger i ulike saker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
verifisering av reisedokumentet og-/eller opplysninger om identitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
aldersundersøkelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
fingeravtrykk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
søkerens landkunnskap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
landinformasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
resultat av dokumentkontroll	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



20) I den grad opplysningene foreligger, hvor stor vekt legges det på ulike ID-elementer i søknader om beskyttelse der søkeren ikke har lagt frem reisedokument?

	i liten grad	i noen grad	i stor grad	legges ingen vekt på	ikke relevant i min stilling
opplysninger i andre ID-dokumenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
opplysninger om identitet i asylintervjuet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
språkanalyse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sammenhold av opplysninger i ulike saker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
verifisering av identitet i hjemlandet / utenriksstasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
aldersundersøkelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
fingeravtrykk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
søkerens landkunnskap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
landinformasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



21) I den grad opplysningene foreligger, hvor stor vekt legges det på ulike ID-elementer i søknader om oppholdstillatelse der søkeren har lagt frem reisedokument?

	i liten grad	i noen grad	i stor grad	legges ingen vekt på	ikke relevant i min stilling
opplysninger om identitet i reisedokumentet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
opplysninger om identitet i intervju fra førstelinjen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sammenhold av opplysninger i ulike saker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
verifisering av reisedokumentet og-/eller opplysninger om identitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
fingeravtrykk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
konklusjon etter dokumentundersøkelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
søkerens landkunnskap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
landinformasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Flere svaralternativer mulig.

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

	helt enig	delvis enig	delvis uenig	helt uenig	Vet ikke	Annet	
Det er klare retningslinjer for UDIs ID-arbeid feks når det bør foretas ulike ID-undersøkelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Det er klare retningslinjer for hvilke momenter som skal inngå i helhetsvurderingen av søkerens identitet og hvordan disse skal vektlegges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Retningslinjene er enkle å følge i praksis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Jeg finner alltid de retningslinjene jeg trenger i UDIREgelverk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Alle viktige problemstillinger knyttet til ID-vurderinger er omtalt i retningslinjene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Alle retningslinjer følges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>



Spørsmålet nedenfor gjelder ID-opplysninger i vedtak og registrering av ID-opplysninger i DUF/NORVIS.

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

	helt enig	delvis enig	delvis uenig	helt uenig	vet ikke	Annet	
Det er klare retningslinjer for synliggjøring av ID-opplysninger i vedtaket	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Det er klare retningslinjer for registrering av ID-opplysninger i DUF	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Det er klare retningslinjer for registrering av ID-opplysninger i NORVIS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Jeg finner alltid de retningslinjene jeg trenger i UDIREgelverk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Retningslinjene er enkle å følge i praksis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>
Alle retningslinjer følges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>



24) Har du fått tilstrekkelig opplæring i:

	i liten grad	i noen grad	i stor grad	ikke fått opplæring	ikke relevant i min stilling
gjeldende retningslinjer for ID-arbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vurdering av om elementene i kopien av et originaldokument gir grunn til mistanke (innskannede dokumenter)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
registrering av ID-opplysninger i DUF	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25) Hva mener du kunne vært gjort annerledes for å forbedre din jobb med ID-arbeid?

Intervju saksbehandlere ID-team PU

Åpningsspørsmål

Hvilken avdeling:

Stilling:

Hvor lenge har du jobbet i PU:

Arbeidsoppgaver:

Nasjonalt nivå: ID-problematikken generelt i Norge:

Utlendinger i Norge uten avklart identitet utgjør en utfordring som berører alle ledd i utlendingsforvaltningen. Det er ressurskrevende og betydelige utfordringer knyttet til ID-avklaring, særlig i asylsaker; Hvilke tanker har du rundt dette?

ID-problematikken i PU:

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

Hvilke mer generelle hovedutfordringer tenker du at du/dere står ovenfor når det gjelder ID-problematikk?

Hvordan er fokuset på ID-problematikk der du jobber?

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

Hvordan oppfatter du kompetansenivået i din enhet når det gjelder ID-fastsettelse?

Organisering av ID-arbeidet i PU:

Hvordan er ID-arbeidet organisert der du jobber?

Er det hensiktsmessig organisert?

Har du forslag til forbedringer?

Retningslinjer/regelverk:

Er retningslinjene og regelverket i PU dekkende for arbeidsoppgavene i ID-arbeidet?

Er retningslinjer og regelverket oppdatert?

Hvem har ansvaret for oppdatering?

1. Sentrale retningslinjer

Kjennskap til regelverk

- «Veileder i identitetssaker – regelverk og metodebruk» PU

Dette er et sentralt skriv om ID-arbeid i PU og omhandler blant annet metodebruk og beskriver metodene. Denne er forholdsvis lite kjent.

Hva er årsaken til dette?

Hvilke konsekvenser kan dette ha?

Hvordan får de saksbehandlerne kjennskap til metodebruk?

Er veilederen lett tilgjengelig?

- «Saksbehandlingsinstruks» PU

Saksbehandlingsinstruksen er et annet sentralt dokument som blant annet inneholder regler for saksbehandling generelt og blant annet ID-undersøkelse. Denne er forholdsvis godt kjent, men kanskje ikke godt nok.

Hvilke konsekvenser kan dette ha?

Hva kan gjøres for at saksbehandlerne skal få bedre kjennskap til innholdet i instruksen?

Er instruksen lett tilgjengelig?

- Tiltakskort PU

Tiltakskortene beskriver blant annet arbeidsrutiner og omhandler saksbehandlingsregler innenfor bestemte områder. De er viktige å ha kjennskap til og for at alle trinn i saksbehandlingen gjennomføres og at de gjennomføres likt. På ID-teamene er det 60 prosent som i noen grad har kjennskap til tiltakskortene og 15 prosent i liten grad.

Hvordan får de saksbehandlerne kjennskap til tiltakskortene?

Hvem har ansvaret for at disse er kjent?

Er tiltakskortene lett tilgjengelige?

Hva kan gjøres for å bedre kunnskapen om tiltakskortene?

2. Teknisk dokumentkontroll – Taktisk dokumentkontroll (personkontroll) - elektroniske medier – ID-samtale – Søk på internett o.l. – Informasjon fra andre lands myndigheter

Hvor kompetent er du til å utføre førstelinjes dokumentkontroll?

Hva er årsaken til at en forholdsvis stor andel av saksbehandlerne bare i noen grad eller liten grad er i stand til å utføre en førstelinje dokumentkontroll?

Hvilken opplæring gis på dette området?

Hva kan gjøres for å bedre kompetansen?

Hvor kompetent er du til å utføre taktisk personkontroll?

Hva er årsaken til at en forholdsvis stor andel av saksbehandlerne bare i noen grad eller liten grad er kompetente til å utføre en taktisk personkontroll?

Hvilken opplæring gis på dette området?

Hva kan gjøres for å bedre kompetansen?

Hvor kompetent er du til å søke i elektroniske medier?

Hva er årsaken til at en forholdsvis stor andel av saksbehandlerne bare i noen grad eller liten grad er kompetente til å søke i elektroniske medier?

Hvilken opplæring gis på dette området?

Hva kan gjøres for å bedre kompetansen?

Hvor kompetent er du til å gjennomføre ID-samtale?

Hva er årsaken til at en forholdsvis stor andel av saksbehandlerne bare i noen grad eller liten grad er kompetente til å gjennomføre en ID-samtale?

Hvilken opplæring gis på dette området?

Hva kan gjøres for å bedre kompetansen?

Hvor kompetent er du til å søke på internett og sosiale medier?

Hva er årsaken til at en forholdsvis stor andel av saksbehandlerne bare i noen grad eller liten grad er kompetente til å søke på internett og sosiale medier?

Hvilken opplæring gis på dette området?

Hva kan gjøres for å bedre kompetansen?

Hvor kompetent er du til å hente informasjon fra andre lands myndigheter?

Hva er årsaken til at en forholdsvis stor andel av saksbehandlerne bare i noen grad eller liten grad er kompetente til å hente inn informasjon fra andre myndigheter?

Hvilken opplæring gis på dette området?

Hva kan gjøres for å bedre kompetansen?

3. Opplæring/organisert opplæring

Hvordan gjennomføres opplæring i ID-arbeid?

Hva er PUs strategi for opplæring av ansatte (både nye og andre)?

Hvem har ansvaret for opplæringen?

E det tilfredsstillende at en stor del av opplæringen foregår i arbeidssituasjonen?

Hvordan gjennomføres opplæring i følgende metoder for å gjøre videre undersøkelser om ID?

- Førstelinje dokumentkontroll.

- Gjennomføre ID-samtale.

- Søk i elektroniske medier

4. Tvangsmidler

Hva er konsekvensene av at aktuelle tvangsmidler ikke benyttes?

5. ID-vurderinger/ID-anbefalinger

(PU skal i følge UDIs ID-rundskriv foreta en foreløpig vurdering av søkerens identitet. Det skal fremgå ved oversendelse av saken om identitetsopplysningene er dokumentert, sannsynliggjort eller ikke sannsynliggjort eller om PU gjør seg andre særlige merknader om søkerens identitet.)

ID-vurdering i saker før oversendelse til UDI?

Hvorfor gjøres dette i så liten grad?

Anbefaling for videre ID-undersøkelser?

Hvorfor gjøres dette i så liten grad?

Hvor ofte ettersender PU andre opplysninger til UDI om søkerens identitet, for eksempel nye undersøkelser eller intervjuer?

6. Prioritering av saker

Hvilke retningslinjer gjelder for prioritering av saker?

Hvordan prioriteres «vanskelige» saker?

Hvordan prioriteres gamle saker?

Hvordan prioriteres nye saker som kommer fra registrering?

7. Kvalitetsstandarder/kvalitetssikring

Finnes det kvalitetsstandarder for ID-arbeidet i PU?

Hvordan fungerer kvalitetssikringen i ID-arbeidet?

8. ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen

Synes du arbeidet med ID-vurderinger i utlendingsforvaltningen er godt organisert?

Burde hovedansvaret ligget på et sted?

Burde en etat hatt et overordnet nasjonalt ansvar?

Er dagens fordeling av oppgaver og ansvar mellom førstelinjen og UDI hensiktsmessig?

Intervjuveileder for UDI – Saksbehandlere i Oppholds- (OPA) og Asylavdelingen (ASA)

Åpningsspørsmål

Hvilken avdeling:

Stilling:

Hvor lenge har du jobbet i UDI:

Arbeidsoppgaver:

1. Nasjonalt nivå: ID-problematikken generelt i Norge:

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

2. UDI: ID-problematikken i UDI:

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

Hvilke mer generelle hovedutfordringer tenker du at du/dere står ovenfor når det gjelder ID-problematikk?

Hvordan er fokuset på ID-problematikk der du jobber?

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

Hvordan oppfatter du kompetansenivået i din enhet når det gjelder ID-fastsettelse?

3. Førstelinjen: Oppgaver i forbindelse med saker etter utlendings- og statsborgerlovgivningen:

Hva er førstelinjen (PD, PU og utenriksstasjonene) sine oppgaver når det gjelder å fastsette en utlendings identitet?

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

I hvilken grad gjør førstelinjen det de skal når det gjelder å avklare en utlendings identitet?

Veldig få (15 %) av de som svarte i spørreundersøkelsen sa at de intervjuene førstelinjen har foretatt «i stor grad» gir de tilstrekkelige opplysninger om søkers identitet;

Hvorfor tror du dette tallet er så lavt? Hvilke opplysninger om identitet er det som ofte mangler?

I hvilken grad gir saksbehandlingen i førstelinjen og UDI normalt deg tilstrekkelig grunnlag til å vurdere søkers identitet?

For OPA:

Litt over 40 % av de spurte i OPA opplyser at de «i stor grad» vektlegger opplysninger om identitet i intervju fra førstelinjen når de fatter vedtak;

Er årsaken til den forholdsvis lave vektleggingen at intervjuet ofte mangler tilstrekkelige opplysninger om identitet, jf. forrige spørsmål, eller kan det også være andre grunner til dette?

Like mange (40 %) av de spurte i OPA opplyser at de «noen ganger» selv sender tilbake saker til førstelinjen for innhenting av nye opplysninger om søkerens identitet;

Hvorfor må så forholdsvis mange saker sendes tilbake til førstelinjen?

Hva tror du kan være årsaken til at ikke flere sender tilbake saker til tross for at veldig få mener at intervjuene fra førstelinjen ofte gir tilstrekkelige opplysninger?

For ASA:

Få (25 %) av de som svarte er «i stor grad» fornøyd med kvaliteten på PUs ID-intervju (ankomstintervju); Hva tror du er hovedårsaken til det?

Like få (25 %) er også «i stor grad» fornøyd med kvaliteten på PUs vurdering av identitet;

Er hovedårsaken til dette at PU i så få saker iht. undersøkelsen tar stilling til om søkers identitet er dokumentert/sannsynliggjort/ikke sannsynliggjort (70 % «aldri» eller «sjelden»), eller er det også andre viktige grunner til dette?

Hvor ofte ettersender PU andre opplysninger til UDI om søkerens identitet, for eksempel nye undersøkelser eller intervjuer?

4. UDI: Avklaring av identitet under saksbehandlingen

Hva er ditt ansvar etter gjeldende retningslinjer når det gjelder ID-arbeid?

Vet du hvor du finner informasjon om ID-arbeidet i UDI, og hvem som skal utføre det?

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

*Hva er UDIs rolle i dette og i hvilken grad gjør UDI det de skal for å klarlegge utlendingers identitet?
Hva tenker du at konsekvensene blir dersom informasjon om uriktig identitet ikke deles mellom berørte/aktuelle etater, både i og utenfor utlendingsforvaltningen, og politiet i straffesaker?*

5. Om kontroll av dokumenter

Hvor ofte mottar du originale ID-dokumenter i forbindelse med saksbehandlingen, og foretar du noen form for dokumentkontroll?

Vet du hva du skal gjøre med originale ID-dokumenter som du mottar?

Hva opplever du er ditt ansvar der du står ovenfor dokumenter som mistenkes å være falske?

Foretar du noen form for dokumentkontroll av skannede dokumenter selv?

For OPA (jf UDI-rundskriv 2010-040):

I spørreundersøkelsen sier bare litt over 40 % at førstelinjen «i stor grad» har foretatt person- og dokumentkontroll (selv om det skal gjøres i de aller fleste oppholdssaker);

Er dette også ditt inntrykk, og vet du hva som er årsakene til at det ikke foretas i flere oppholdssaker?

Er det store variasjoner mellom ulike politidistrikt/utenriksstasjoner, og vet du om UDI har tatt opp manglende kontroll med noen av de?

I undersøkelsen sier veldig få (ca 15 %) at det «i stor grad» går klart fram av oversendelse og/eller registrering i UDB om førstelinjen har foretatt dokumentkontroll av skannede dokumenter;

Er dette også ditt inntrykk, og vet du hva som er årsakene til at det ikke framgår i flere saker?

Er det store variasjoner mellom ulike politidistrikt/utenriksstasjoner, og vet du om UDI har tatt opp manglende påtegnning/registrering med noen av de?

Bare litt over 40 prosent av de som svarte sier de er «ofte» generelt fornøyd med kvaliteten på person- og dokumentkontrollen som førstelinjen har foretatt;

Hva tror du er hovedårsakene til dette forholdsvis lave tallet?

6. Arbeid med falske identiteter

Mottar din enhet meldinger om mistanke om falske identiteter fra politidistriktene, og i så fall hvordan følges slike meldinger opp?

Er det klare retningslinjer for hvem i UDI som har ansvaret for å følge opp slike saker, og på hvilken måte?

Hvis ikke slike meldinger følges opp hva er årsakene til dette?

Er slike saker generelt ressurskrevende, og er dette en viktig årsak der saker med falske identiteter henlegges?

7. Vurdering av identitet i forbindelse med at UDI fatter vedtak

For ASA: *I spørreundersøkelsen vektlegges språkanalyser, aldersundersøkelser og sammenhold av opplysninger i ulike saker forholdsvis lavt sammenlignet med andre ID-undersøkelser og –opplysninger; hva tror du er årsakene til det?*

8. Lik praksis i ID-arbeidet i UDI, og i forhold til UNE

Retningslinjer

Synes du arbeidet med utarbeidelse av retningslinjer i UDI er hensiktsmessig slik det gjøres nå?

Under halvparten er helt eller delvis enig i at retningslinjene om synliggjøring og registrering av ID-opplysninger i vedtak er enkle å følge i praksis;

Hva i disse retningslinjene synes du er vanskeligst å følge i praksis?

For OPA:

I følge undersøkelsen mener forholdsvis mange i OPA at det ikke er klare retningslinjer for UDIs ID-arbeid, både når det gjelder når forskjellige ID-undersøkelser bør gjøres og vektlegging av ID-momenter som inngår i helhetsvurderingen av søkers identitet;

Hva synes du er mest uklart i retningslinjene på disse punktene?

For ASA:

Halvparten av de som svarte fra ASA opplyste at de var delvis eller helt uenig i at de finner de retningslinjene de trenger i UDI Regelverk;

Er dette fordi det er vanskelig å finne fram i UDI Regelverk, eller fordi det mangler retningslinjer generelt?

Nesten halvparten av de som svarte fra ASA opplyste at de var delvis eller helt uenig i at alle viktige problemstillinger knyttet til ID-vurderinger er omtalt i retningslinjene;

Hvilke typer problemstillinger savner du særlig retningslinjer for? Er det for eksempel behov for flere saks- og landsspesifikke retningslinjer?

Koordinering av praksis

Har du inntrykk av at praksis når det gjelder ID-problematikk er lik i din enhet, avdeling og i UDI?

Har du inntrykk av at praksis når det gjelder ID-problematikk i hovedsak er lik mellom UDI og UNE?

Hvilken rolle spiller fagmøter i avdelingene, fagkoordinatorer/ID-koordinator/områdeledere og ID-gruppa i å sikre enhetlig praksis om ID-problematikk i UDI?

Er det tiltak som kan og bør gjøres som kan bidra til at praksis om identitet i utlendings- og statsborgersaker blir både mer lik og mer tilgjengelig?

9. Opplæring

Undersøkelsen avdekker at det er behov for mer opplæring i gjeldende retningslinjer for ID-arbeid i UDI og registrering av ID-opplysninger i DUF;

Er det noen temaer eller problemstillinger i disse retningslinjene du synes det er særlig behov for opplæring i?

Har du behov for opplæring i dokumentkontroll i originale eller innskannede ID-dokumenter?

Er det andre temaer knyttet til vurdering av identitet du anser det er behov for opplæring i?

Er du fornøyd med hvordan UDI-skolen fungerer, også i opplæring om identitet?

10. Organisering av ID-arbeidet

Synes du at arbeidet med ID-vurderinger i utlendings- og statsborgersaker er organisert bra?

Er det et sted du mener at arbeidet burde ligget eller at noen andre burde hatt hovedansvaret?

Burde noen hatt et overordnet nasjonalt ansvar?

Organisering i UDI – er det greit?

Er dagens fordeling av oppgaver og ansvar mellom førstelinjen og UDI hensiktsmessig?

Kan det generelle arbeidet ID-arbeidet i UDI organiseres mer hensiktsmessig?

Er det tiltak som kan gjøre vurderinger og vektlegging av identitet i forbindelse med vedtak bedre og/eller mindre ressurskrevende?

Nasjonalt ID-senter

Møllergata 39, 0179 Oslo

Telefon: 22 69 90 22

Org.nr: 996 879 828

E-post: postmottak@nidsenter.no

www.nidsenter.no

facebook.com/nidsenter

twitter.com/nidsenter