

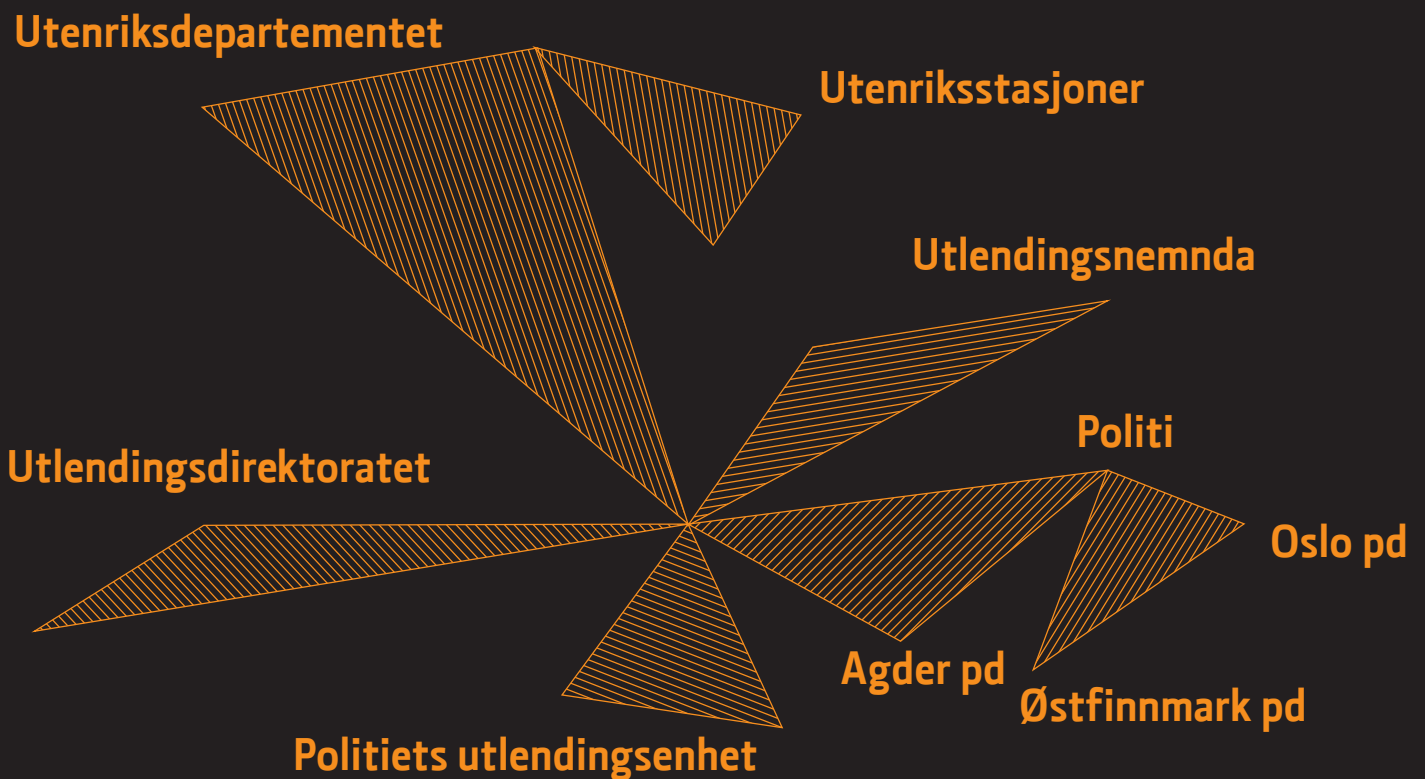


Nasjonalt ID-senter

Kartlegging av ID-arbeid

Sluttrapport

Evalueringsprosjektet 2014



Prosjektets styringsgruppe:

politiinspektør Magnus Andreassen, Agder politidistrikt
politioverbetjent Inga Berit Hovda, Oslo politidistrikt
politioverbetjent Stein Kristian Hansen, Østfinnmark politidistrikt
seniorrådgiver Kristina Mørk Bjørvik, seksjon for konsulære saker, Utenriksdepartementet
fagsjef Dag Bærvahr, Asylavdelingens fagstab, Utlendingsdirektoratet
seksjonssjef Øyvind Havnevik, generell juridisk seksjon, Utlendingsnemnda
avdelingsdirektør Bjørn Olaf Pettersen, Politiets utlendingsenhet
leder Arne Isak Tveitan, Nasjonalt ID-senter.

Prosjektmedarbeidere:

rådgiver Kjersti Hammarqvist, Utlendingsnemnda
seniorrådgiver Mads Odnnes Jensen, Nasjonalt ID-senter
prosjektleder Hanne Tannvik Svendsen, Nasjonalt ID-senter.

Vi vil takke alle etatene for godt samarbeid og bidrag. En stor takk også til prosjektmedarbeiderne som har vært involvert i de tre foregående rapportene:

politibetjent Anne Line Laache, Agder politidistrikt
politioverbetjent Bettina Hagen, Oslo politidistrikt
seniorrådgiver Kjetil Klunderud, Regelverksenheten i Utlendingsdirektoratet
rådgiver Christine Urrang Kvamme, utvisningsenheten i Utlendingsdirektoratet
politioverbetjent Ivar Johannes Aune, Politiets utlendingsenhet
seniorrådgiver Knut Ivarson Øvregård, Nasjonalt ID-senter
prosjektkoordinator Christina Robertson, Nasjonalt ID-senter.

Nasjonalt ID-senter.

Publisert desember 2014.

Innhold

1. Innledning.....	7
1.1 Om Evalueringsprosjektet	8
1.2 Oppfølging av anbefalingene i rapporten	8
1.3 Overordnede konklusjoner	8
1.4 Metode.....	10
1.5 Pågående utredninger og prosesser	10
2. Ledelsesforankring	11
3. Opplæring og kompetanseheving.....	13
3.1 Dagens situasjon	13
3.2 Anbefalinger	14
4. Kompetansemiljøer på identitet i utlendingsforvaltningen	15
4.1 Dagens situasjon	15
4.2 Anbefalinger	16
5. Person- og dokumentkontroll i politiets førstelinje.....	18
5.1 Dagens situasjon	18
5.2 Anbefalinger	19
6. Person- og dokumentkontroll ved utenriksstasjonene	20
6.1 Dagens situasjon	20
6.2 Anbefalinger	23
7. Dokumentkontroll i andrelinjen	24
7.1 Dagens situasjon	24
7.2 Anbefalinger	25
8. ID-fag på Politihøgskolen	26
8.1 Dagens situasjon	26
8.2 Anbefalinger	27
9. Straffeløp og straffeforfølgning av personer med falsk identitet.....	28
9.1 Dagens situasjon	28
9.2 Anbefalinger	29
10. Rapportering og informasjonsdeling	30
10.1 Dagens situasjon	30
10.2 Anbefalinger	33
11. Identitet i straffesakssporet	35
11.1 Dagens situasjon	35
11.2 Anbefalinger	36

12. Utstyr og datasystemer.....	37
12.1 Dagens situasjon	37
12.2 Anbefalinger	40
13. Foto og fingeravtrykk.....	41
13.1 Dagens situasjon	41
13.2 Anbefalinger	47
14. Løpende evaluering	48
14.1 Hva skal evalueres	48
14.2 Organisering av evalueringsarbeidet	48
14.3 Tidspunkt for oppstart.....	49
Kilder.....	51

1. Innledning

Med en mer globalisert verden ser vi en kraftig økning i antall migranter. Siden 1960 har antallet tredoblet seg. Årsakene til at folk flytter over landegrensene er mange og sammensatte, men de fleste av verdens 232 millioner migranter flytter på grunn av kjærlighet, jobb eller utdanning (Forente nasjoner, 2013). Andre årsaker er flukt fra krig, konflikt og forfølgelse.

Mange europeere har forlatt sine hjemland på grunn av økonomisk krise og høy arbeidsledighet. EØS-avtalen gir rett til innreise, opphold og arbeid andre medlemsland for borgere av et EØS-land. Schengen-samarbeidet har fjernet grensekontrollen mellom landene som deltar.

Selv om det bare er en liten andel av verdens migranter som kommer til Norge er antallet økende, både fra EU og fra resten av verden.

Norske myndigheter har et legitimt behov for å vite hvem som oppholder seg i landet. Arbeid med ID-avklaringer er utfordrende og ressurskrevende for utlendingsforvaltningen. Å kjenne identiteten til personer som oppholder seg i Norge er viktig, enten vedkommende er innvilget en tillatelse før ankomst, skal innvilges en oppholdstillatelse i Norge eller skal forlate landet.

Med en oppholdstillatelse i Norge følger rettigheter og plikter overfor samfunnet og den norske velferdsstaten. ID-vurderingene som gjøres i en utlendingssak brukes av mange etater, også utenfor utlendingsforvaltningen. At utlendingsmyndighetene i størst mulig grad registrerer korrekt identitet på en person, gir økt trygghet også for annen offentlig forvaltning. Utlendinger med ukjent bakgrunn og identitet som oppholder seg i landet, kan også utgjøre en sikkerhetsrisiko og kriminalitetsutfordring. Risikoen øker for at personer som er etterlyst for straffbare handlinger internasjonalt, for eksempel krigsforbrytelser, ikke blir identifisert. Gode ID-vurderinger er derfor et viktig samfunnsansvar for utlendingsforvaltningen.

Avklart identitet og framlagt reisedokument kan også være avgjørende for retur av personer som har fått avslag på søknad om oppholdstillatelse og oppholder seg ulovlig i landet. Politiet erfarer at returarbeidet blir vanskeligere og mer ressurskrevende desto lenger vedkommende som skal returneres har oppholdt seg i Norge. Dette er hovedsakelig fordi det å avklare identitet blir vanskeligere jo lenger det har gått siden vedkommende fremmet en søknad for norske myndigheter. Det blir også mer utfordrende om det tidligere er gjort få ID-vurderinger saken.

Ett ønske går igjen hos alle aktørene; at arbeidet med å avklare en utlendings identitet må begynne så tidlig som mulig i søknadsprosessen. Det forutsetter at den første instansen

Antall innvilgede oppholdstillatelser i 2013:

Beskyttelse	7 908
Arbeid	8 386
Utdanning	6 744
Familieinnvandring	12 300
Permanent opphold	16 198
Statsborgerskap	13 091
Antall innvilgede visum til Norge	184 914
Antall EØS-registreringer	55 988

Kilder: UNE og UDI

Med **utlendingsforvaltningen** menes i denne rapporten: Utenriksdepartementet ved utenriksstasjonene, Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet, Politiets utlendingsenhet og politidistriktene.

utlendingen er i kontakt med får et særlig ansvar for å klarlegge identiteten. I asylsaker gjelder dette spesielt for Politiets utlendingsenhet. I visumsaker faller hovedansvaret på utenriksstasjonene. For andre oppholdssaker er det politidistriktene, i tillegg til utenriksstasjonene, som ofte er de første som er i kontakt med utlendingen. For arbeidssøkere/EØS-borgere har politidistriktene og servicekontorene for utenlandske arbeidstakere en viktig rolle. Også andre etater eller personer utenfor utlendingsforvaltningen vurderer i ulike sammenhenger identiteten til en utlending. Eksempelvis må Brønnøysundregisteret eller HELFO gjøre dette ved rekvirering av D-nummer.

1.1 Om Evalueringsprosjektet

I Nasjonalt ID-senters instruks av 15.11.2010 fra Justis- og beredskapsdepartementet står det at Nasjonalt ID-senter skal evaluere ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen og foreslå forbedringstiltak. Dette er bakgrunnen for opprettelsen av Evalueringsprosjektet. Prosjektet skal også legge fram forslag til hvordan Nasjonalt ID-senter videre skal evaluere ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen.

Evalueringsprosjektet har pågått siden høsten 2012 og består i tillegg til denne sluttrapporten av tre delrapporter:

- *Delrapport 1 – Kartlegging av ID-arbeid. Politiet og utenriksstasjoner (2013b)* politiet var representert ved politidistriktene Agder og Oslo.
- *Delrapport 2 – Kartlegging av ID-arbeid. Politiets utlendingenhet og Utlendingsdirektoratet (2014a).*
- *Delrapport 3 – Kartlegging av ID-arbeid. Østfinnmark politidistrikt og Utlendingsnemnda (2014b).*

På bakgrunn av kartleggingen av etatene anbefaler vi i denne sluttrapporten tiltak for å forbedre ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen.

Sluttrapporten inneholder også anbefaling til hvordan Nasjonalt ID-senter framover skal evaluere ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen.

1.2 Oppfølging av anbefalingene i rapporten

Vårt ønske er at anbefalingene i denne rapporten benyttes til å styrke ID-arbeidet og gjøre utlendingsforvaltningen enda bedre rustet til å møte framtidens ID-utfordringer.

1.3 Overordnede konklusjoner

Politidistriktene, utenriksstasjonene, Politiets utlendingsenhet, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda har ulike roller og ulikt ansvar i arbeidet med å avklare identiteten til utlendinger.

På bakgrunn av kartleggingen av ID-arbeidet i etatene har vi kommet fram til noen overordnede områder som gjelder for hele utlendingsforvaltningen, og som ligger til grunn for tiltakene vi anbefaler.

- Ledelsesforankring
- Kompetanseheving
- Helhetstenkning/rolleforståelse
- Samarbeid/informasjonsutveksling

Ledelsesforankring

Felles for de fleste av etatene er at de som er opptatt av, og utfører ID-arbeid, ønsker et tydeligere fokus på dette fra ledelsen. For at ID-arbeid skal prioriteres, må signalene om at identitet er viktig komme fra ledelsen og videre nedover i organisasjonen. Vi ser at fokus på ID-arbeid, og viktigheten av dette bør forankres i alle lederledd i etatene. Ledelsen i de ulike delene av utlendingsforvaltningen er avhengig av politiske signaler, blant annet gjennom statsbudsjett og styringsverktøy som tildelingsbrev og disponeringsskriv.

Kompetanseheving

Kompetanseheving er nødvendig på alle nivåer i etatene. For at ID-arbeid skal prioriteres av ledelsen, er det viktig at også ledere har kunnskap om betydningen av dette arbeidet. Videre er det behov for personer med spisskompetanse på identitet på ulike nivåer i alle etatene. Etatene har ulike ID-oppgaver og ulike utfordringer, men det er et behov for en felles minimumskompetanse på identitet.

Helhetstenkning

Det er behov for en økt forståelse i utlendingsforvaltningen av at etatene jobber for et felles mål; å tidlig fastslå en sikrest mulig identitet for alle utlendinger som søker seg til eller oppholder seg i Norge. Et mangelfullt ID-arbeid i én etat får konsekvenser for etater som senere skal involveres i saken.

Det kan også få konsekvenser for annen offentlig forvaltning dersom utlendingsforvaltningen ikke har registrert korrekte og gode ID-opplysninger, eller har fattet vedtak på uriktig identitet.

Videre er det behov for å synliggjøre hvilke undersøkelser som er utført og konklusjonene av disse. Dette for å hindre dobbeltarbeid, eller at en etat lar være å utføre en grundig ID-undersøkelse fordi man antar at dette allerede er gjort. Informasjon som ikke nødvendigvis er viktig for de arbeidsoppgavene en selv skal utføre, kan være viktig for andre og bør derfor registreres.

Etatene bør finne løsninger på hvordan de kan hindre at effektivitetshensyn i én etat blir til en utfordring for andre etater på sikt. Det er for liten kunnskap om hvilke ID-oppgaver andre etater har ansvar for, og hvordan de utfører oppgavene. En helhetlig tankegang som ivaretar det totale resultatet blir ikke alltid godt nok vektlagt.

Samarbeid/informasjonsutveksling

Kartleggingen har også vist at etatene har et forbedringspotensiale når det gjelder rutiner for utveksling av informasjon som gjelder identitet. Dette gjelder eksempelvis for informasjonsdeling dersom en etat avdekker bruk av falske dokumenter eller uriktig identitet. Til en viss grad ser mangel på informasjonsdeling ut til å være knyttet til manglende kunnskap om hva slags informasjon som kan deles, og med hvilke etater. Det er derfor behov for økt kompetanse om regler for personvern og taushetsplikt i etatene. Samhandlingsutfordringene forsterkes av at mange av etatene i utlendingsforvaltningen benytter ulike saksbehandlings- eller IKT-systemer, og at disse ikke nødvendigvis utveksler ID-opplysninger automatisk. Det er et behov for å etablere møteplasser der ID-spørsmål blir diskutert, og erfaringer delt.

1.4 Metode

Informasjonsinnsamlingen til Evalueringsprosjektet har foregått med bruk av spørreundersøkelser og påfølgende intervjuer. Svarprosenten på spørreundersøkelsene har vært varierende. Dette gjør det utfordrende å generalisere ut fra datamaterialet. Lav svarprosent hos noen av etatene har imidlertid blitt fulgt opp med intervjuer av et større antall personer i etatene. Intervjuene har hovedsakelig foregått i grupper, men enkelte ledere i noen etater har blitt intervjuet for seg. Intervjuene har gitt oss mulighet til å gå i dybden og søke forklaringer på tendenser som framkom av spørreundersøkelsene. De har også bidratt til en god forståelse av ID-arbeidet og utfordringene de ulike etatene står overfor. En svakhet kan ha vært at det er etatene selv som har plukket ut informanter til intervjuene. Dette kan ha gjort at vi hovedsakelig har snakket med dem som er mest opptatt av ID-arbeid, noe som kan ha påvirket inntrykket vi har fått av engasjementet for dette arbeidet i etatene.

Vi har også studert tilgjengelige interne retningslinjer og rundskriv som belyser regelverk, rutiner og organisering av ID-arbeidet i de ulike etatene. I tillegg har vi studert tidligere rapporter om ID-arbeid i utlendingsforvaltningen, og lest instruksene og andre styringsdokumenter som legger føringer for hvilke oppgaver de ulike etatene skal utføre.

Prosjektets styringsgruppe har bestått av en representant fra hver etat som har blitt evaluert. De fleste har også bidratt med hospitanter som har deltatt i arbeidet med kartlegging av ID-arbeidet i egen etat. Dette har forenklet dialogen mellom prosjektet og de som har blitt evaluert.

Tidligere hospitanter og andre ressurspersoner på identitet i de evaluerte etatene deltok i september 2014 på et todagers arbeidsseminar, der de bidro med forslag til hvordan ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen kan forbedres. I tillegg ble det avholdt et arbeidsseminar for styringsgruppen der tiltaksforslagene ble gjennomgått og diskutert. Styringsgruppen har også gitt innspill på skriftlig utkast til sluttrapporten, og innholdet i rapporten er med dette kvalitetssikret gjennom styringsgruppen.

1.5 Pågående utredninger og prosesser

Politiets utlendingsenhet startet i november 2013 en omorganiseringsprosess for blant annet å styrke ID-arbeidet. Alt ID-arbeid, inkludert registrering av nyankomne asylsøkere, er nå samlet i en egen avdeling. Alle nyansatte får spisset ID-opplæring i PU-skolen som ble opprett i 2013.

I 2013 ga Politidirektoratet Kripos oppgaven med å være det nasjonale kompetansesenteret for biometri.

Statssekretærutvalget for helhetlig ID-forvaltning skal levere egen rapport med forslag til tiltak.

Politidirektoratet har et pågående program for bedring av ID-arbeidet i politiet, ID(e)Alt. Programmet jobber blant annet for økt bruk av biometri i pass og andre ID-dokumenter, sikrere og mer effektiv ID-kontroll på grensen og på territoriet, og økt kompetanse om ID-kriminalitet i politiet.

2. Ledelsesforankring

Kartleggingen vi har foretatt viser at det er et stadig økende fokus på ID-arbeid i etatene. Særlig Utenriksdepartementet har siden 2011 iverksatt en rekke initiativ til å forbedre ID-kontrollen i førstelinjen. Det er viktig at ledelsen fokuserer på ID-arbeid ved blant annet å sette av nok ressurser til dette. Dette bør synliggjøres i etatenes styringsverktøy da kompetanseheving er ressurskrevende.

Mangelfullt ID-arbeid kan få en rekke uheldige konsekvenser. Avdekking av bruk av uriktig identitet eller falske dokumenter sent i en sak, eller etter at det er innvilget en oppholdstillatelse på feil grunnlag, kan kreve mer ressurser enn å bruke dem bedre innledningsvis.

Det kan blant annet medføre unødvendig ressursbruk ved:

- belastning på rettssystemet ved at det skal opprettes anmeldelse og straffesak
- at etatene må bruke tid på å rette opp ID-opplysninger i ulike registre, noe som særlig for politiet er svært tidkrevende
- at etatene må bruke tid på å melde fra til andre etater om forholdet
- at etatene utfører dobbeltarbeid ved å foreta en ytterligere kontroll selv, fordi de ikke har tillit til de registreringene som er gjort av andre etater eller at det er mangelfulle registreringer av arbeid som faktisk er gjort
- at det kan ha blitt utbetalt uriktige trygdeytelser, som igjen kan medføre straffesak
- tilbakekall av gitte tillatelser
- utvisning, og dermed også opptak av foto og fingeravtrykk

Det er et økt fokus på oppgaver knyttet til identitet i forslag til statsbudsjett (Prop. 1 S 2015) fra Justis- og beredskapsdepartementet. Sammenlignet med tidligere års statsbudsjett viser årets forslag økt politisk fokus på grundig og godt ID-arbeid.

Bevisstheten rundt et godt ID-arbeid må komme fra ledelsen i etatene. Dette bør ikke være forbeholdt toppledelsen, men må være forankret i alle ledernivå. Etatene må legge til rette for at det brukes tilstrekkelige ressurser på ID-arbeid.

For å sikre at etatene i utlendingsforvaltningen fatter korrekte vedtak, er det viktig at etatene i førstelinjen som gjør forarbeidet, har nødvendig kompetanse til å utføre de oppgavene dagens arbeidsfordeling legger opp til. At Utenriksdepartementet har iverksatt en rekke initiativ til å forbedre ID-kontrollen i førstelinjen vil for eksempel gagne hele utlendingsforvaltningen.

Vi tror at det å heve kompetansen på ID-arbeid og ha fokus på et godt ID-arbeid ved første registrering vil medføre besparelser på lang sikt. At ledelsen i en etat forstår hvilken betydning egen etats arbeid har for organisasjonene som kommer etterpå i saksgangen, handler i stor grad om å se helheten i forvaltningen. Vi ser eksempler på at besparelser og effektivitetspress i en etat fører til at andre etater må bruke mer ressurser.

Dersom Politiets utlendingsenhet, i asylsaker, arbeider med å klarlegge identiteten fra registrering til vedtak, vil dette kunne medføre at den identiteten som legges til grunn ved innvilgelse av en oppholdstillatelse, anses sikrere enn det som er tilfellet i dag. Ved et avslag vil det være mulig med raskere retur etter endelig vedtak dersom det allerede er gjort et grundig ID-arbeid i saken. For Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda, som skal avgjøre sakene, vil et kontinuerlig ID-arbeid i Politiets utlendingsenhet utelukkende ha positiv effekt og sannsynligvis føre til vedtak med sikrere identitet enn det som er tilfellet i dag.

Vi ser videre nytteverdien av i større grad å måle etatene på enkelte arbeidsoppgaver. For eksempel i politiet blir arbeidsoppgavene i større grad prioritert og utført dersom det er satt måltall i politimesterens styringsverktøy (PSV) og det skal rapporteres på arbeidsoppgaven. Det er grunn til å anta at dette også gjelder for andre etater i offentlig forvaltning.

3. Opplæring og kompetanseheving

Utlendingsforvaltningen bør igangsette et generelt kompetanseløft på ID-arbeid.

3.1 Dagens situasjon

Kartleggingen viser at kunnskap og kompetanse om identitet og ID-arbeid i utlendingsforvaltningen kan forbedres. Manglende kompetanse på ID-arbeid i utlendingsforvaltningen kan bidra til økt risiko for at personer som ikke skulle hatt det, får adgang til Norge og Schengen, får innvilget oppholdstillatelse i Norge, får utstedt norske reisedokumenter og/eller får norsk statsborgerskap. Etatene gir selv uttrykk for at de ønsker en generell kompetanseheving på dette feltet.

For å illustrere behovet kan vi peke på noen funn fra de tre tidligere rapportene i Evalueringsprosjektet.

I *Delrapport 1* framkommer det at det er et behov for kompetanseheving i politiet på ID-arbeid spesielt, men også på utlendingsfeltet generelt. I samme rapport framkommer det at utenriksstasjonene etterspør kompetanseheving på person- og dokumentkontroll.

Siden kartleggingen i *Delrapport 1* har Utenriksdepartementet, i samarbeid med Nasjonalt ID-senter, igangsatt en omfattende kompetanseheving ved utenriksstasjonene. Tema for opplæringen er dokumentkontroll og ID-fastsettelse i utlendingssaker.

Videre viser resultatene av spørreundersøkelsen i *Delrapport 2* at det er en forholdsvis lav andel ansatte i Utlendingsdirektoratet som oppgir i stor grad å ha kunnskap om relevant regelverk og instruks fra departementet. Det er heller ikke god nok kjennskap til Utlendingsdirektoratets eget ID-rundskriv. Dette tilsier at det er behov for opplæring i regelverket og interne retningslinjer. Politiets utlendingsenhet etablerte PU-skolen i 2013, og dette tiltaket er av de ansatte trukket fram som et steg i riktig retning for opplæring av nytilsatte.

Av *Delrapport 3* framgår det blant annet at kjennskap til retningslinjer som omhandler identitet kan bli bedre i Utlendingsnemnda. I spørreundersøkelsen svarte eksempelvis en tredjedel i Oppholdsavdelingen i Utlendingsnemnda at de ikke kjente til den mest sentrale interne retningslinjen om identitet. I Politiets utlendingsenhet svarte omtrent halvparten av de som besvarte spørreundersøkelsen at de i stor grad hadde kjennskap til regelverket for ID-arbeid.

Flere aktører driver med opplæring i ID-arbeid. Det er fagmiljøene fra de ulike etatene som underviser og bistår, men det er ingen ansvarsfordeling på hvem som skal undervise i ulike ID-temaer.

3.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at aktørene som tilbyr opplæring i ID-arbeid, samles og avklarer arbeidsdelingen for opplæringen.

Det anbefales også at det utvikles flere e-læringskurs om identitet. E-læring er en enkel og effektiv måte å nå ut til alle, og kursene kan gjennomføres når som helst på døgnet, noe som er meget praktisk med tanke på utenriktjenesten og politiansatte som er i turnus. Ved bruk av e-læring kan man ved nyansettelser i etatene raskt dekke behov for opplæring og ansatte slipper å vente på kurs.

Etatene anbefales i fellesskap å utvikle en minste felles plattform med informasjon som bør være en grunnpakke for alle i utlendingsforvaltningen. Opplæringen bør inneholde informasjon om ID-dokumenter, begrepsavklaringer, samhandling mellom etatene, relevant regelverk om identitet, personvern og taushetsplikt. Dette kan gjøres ved at man utvikler informasjonsmateriell og e-læring om ID-arbeid for hele utlendingsforvaltningen. Dette kan for eksempel gjelde bruk av Biometra, minimumskontroll av identitet og utvidet ID-kontroll for førstelinjen i utlendingsforvaltningen.

Vi anbefaler at det utvikles informasjonsmateriell for ID-arbeid som kan tas i bruk i saksbehandling og operative oppgaver. Tilsvarende kan også utvikling av mer spesialisert informasjonsmateriell være til hjelp.

Vi anbefaler også at det utvikles en app-versjon av informasjonsmaterialet og e-læringen for økt brukervennlighet for politiet. Denne bør inneholde informasjon om hvem som gjør hva, slik at helhetsforståelsen økes.

4. Kompetansemiljøer på identitet i utlendingsforvaltningen

Det bør være personer med særlig kompetanse på identitet i alle etater.

4.1 Dagens situasjon

I Utlendingsdirektoratet er fagarbeidet i Asylavdelingen og Oppholdsavdelingen organisert slik at man har fagkoordinatorer, områdefagkoordinatorer og fagsjefer i hver avdeling. Formålet med fagkoordinatorene er å bistå enhetslederne, spre kompetanse og kunnskap, og sikre lik praksis på enhetene i avdelingene. Områdefagkoordinatorene og fagsjefene har et overordnet ansvar for det faglige arbeidet i avdelingene. I tillegg jobber Avdeling for utvikling og analyse med faglige spørsmål på et overordnet nivå og bistår Asylavdelingen og Oppholdsavdelingen ved behov. Særlig i Oppholdsavdelingen er identitet et av temaene som dekkes av fagpersonenes ansvarsområde.

På bakgrunn av funnene i *Delrapport 2* er det for eksempel oppnevnt personer med kompetanse på identitet på saksbehandlernivå i Asylavdelingen med et særskilt faglig ansvar for ID-spørsmål.

Utlendingsdirektoratet har en ID-gruppe bestående av personer med kompetanse på identitet hvor fagpersoner fra flere avdelinger har regelmessige møter for å diskutere særskilte utfordringer knyttet til identitet. Denne gruppen jobber både med saksspesifikke og generelle problemstillinger. Gruppens arbeid bidrar til å utvikle forståelsen av identitet knyttet til regelverk og praksis og løse problemstillinger som berører flere avdelinger.

En tilsvarende organisering av ID-arbeidet finner man ikke i politidistriktene eller Utlendingsnemnda¹. Utlendingsnemnda har jevnlig likebehandlingsmøter, hvor saksbehandlere, nemndledere og personer fra Fagavdelingen møtes for å diskutere faglige problemstillinger. Fagavdelingen har et overordnet ansvar for å ivareta ID-relaterte spørsmål. Identitet har vært tema på likebehandlingsmøter tre ganger siden 2010 (Nasjonalt ID-senter, 2014b).

Politiet har ikke noe organisert system for å samle kompetansen på ID-arbeid hos utvalgte personer eller å avholde jevnlig møter i med ID-fokus. Unntaket er årlige konferanser med ID-fokus, som Politiets utlendingsenhets faglig forum og Nasjonalt ID-senters ID-dag.

Utenriksstasjonene utfører person- og dokumentkontroll og har et stort ansvar på grunn av mengden av saker de håndterer på verdensbasis hvert år. Særlig det siste halvannet året har Utenriksdepartementet hatt økt fokus på å heve kompetansen på person- og dokumentkontroll. Dette har vært et tema på alle utreiseforberedende kurs, halvårlige regionale samlinger på utlendingsfeltet, på konsulærsamlinger på ulike steder i verden og på kurs for lokalt ansatte

¹ Vi nevner her med hensikt ikke Politiets utlendingsenhet, som er en egen etat med ID-arbeid som hovedoppgave.

og utsendte fra Norge. Opplæringen gjennomføres i hovedsak av Nasjonalt ID-senter. Representanter fra Utlendingsdirektoratet er også ofte med på personkontrollopplæringen ettersom det er Utlendingsdirektoratet som har det formelle ansvaret for å legge føringer for utenriksstasjonenes arbeid i visum og oppholdssakene.

Fram til nå har det ikke vært en formell organisering av personer med kompetanse på identitet ved utenriksstasjonene. Utsendte har så langt ikke hatt kyndige ID-personer å kontakte ved spørsmål knyttet til person- og dokumentkontroll. Det er imidlertid i statsbudsjett (Prop. 1 S 2015) bevilget særskilte midler til Utenriksdepartementet som er øremerket fem nye ID-ekspertstillinger. Én person skal knyttes opp mot Utenriksdepartementet i Oslo, mens fire andre personer skal stasjoneres ved aktuelle utenriksstasjoner i verden og være kontaktpunkt for omliggende stasjoner. Stillingene skal etter planen være på plass i løpet av høsten 2015.

Personer som skal ha særlig ansvar for identitet, kan bidra til at etatens fokus på identitet i saksbehandlingen blir bedre. Disse kan bistå i opplæring og kompetansedeling internt i etatene.

Ved å opprette ID-grupper bestående av personer med særskilt ansvar for ID-arbeid vil man sikre lik praksis i etaten og muligheten for å dele informasjon om trender og moduser som er avdekket. Kompetansepersoner kan også bidra til at etatene internt får en felles forståelse av sentrale begreper i ID-arbeidet.

Det framkommer i *Delrapport 2* at det er utstrakt dialog mellom Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet. Det er etablert god kontakt mellom disse, som blant annet ser på metodebruk. Det er i stor grad opp til de ulike mellomlederne å opprette en slik kontakt, og dialogen mellom etatene er mye opp til den enkelte. Funn fra kartleggingen tyder likevel på at samhandlingen kan forbedres.

4.2 Anbefalinger

Vi anbefaler etatene å ha personer med særlig kompetanse på identitet på saksbehandlernivå, som bør være oppdatert på den faglige utviklingen på ID-feltet. Disse bør organiseres i en gruppe internt i etaten. Dette vil bidra til felles forståelse av regelverket knyttet til identitet og sikre lik praksis. Gruppen bør dele kunnskap om trender innen ID-misbruk i sin etat.

Vi anbefaler også at det opprettes en nasjonal ID-gruppe der personer fra etatene i utlendingsforvaltningen møtes ved behov. Dette vil sikre at kunnskap om endringer i praksis og regelverk blir gjort kjent for de øvrige etatene. I tillegg kan de sikre rutiner for samhandling og sørge for at saksflyt mellom etatene er hensiktsmessig og effektiv. Den nasjonale ID-gruppen kan også dele informasjon om trender og moduser av ID-misbruk. Vi anbefaler at Nasjonalt ID-senter skal være gruppens sekretariat og kalle inn til møter ved behov.

Sitat fra PM 2014-17 pkt 10.8: «Staten som arbeidsgiver oppfordrer virksomhetene til å legge til rette for og verdsette mobilitet internt i virksomheten eller til annen statlig virksomhet enn der den enkelte har sitt daglige arbeid. Gjennom intern mobilitet kan virksomhetene legge til rette for at medarbeidere mestrer mer sammensatte oppgaver, bidra til faglig oppdatering og opparbeide spisskompetanse innfor ulike fagområder. Den mottakende virksomhetens ansatte vil også få økt kompetanse gjennom hospitantens eksisterende kunnskaper. Intern mobilitet vil styrke virksomhetenes samarbeid på tvers, bidra til effektiv utførelse av arbeidsoppgaver og at de ansatte sikres muligheter for faglig utvikling.»

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vi anbefaler at det opprettes et lukket nettforum hvor man kan ha dialog mellom deltakerne i gruppen for å diskutere ID-relaterte spørsmål og dele informasjon med personene fra de øvrige etatene. Et slikt nettverk vil være spesielt formålstjenlig for Utenriksdepartements utsendte ID-spesialister, ved at de kan være i kontakt med etatene i Norge til tross for geografisk avstand. Slik vil man sikre en bedre samhandling mellom etatene, samt en mer effektiv informasjonsdeling.

Det anbefales at det innføres en fast ordning for hospitering mellom etatene. En hospiteringsordning mellom etatene kan også bidra til bedre samhandling. Hospitering vil kunne gi økt kunnskap og kompetanse om hverandres oppgaver og utfordringer i ID-arbeidet. Ved kontinuerlig hospitering vil man kunne etablere og vedlikeholde god kontakt mellom etatene.

5. Person- og dokumentkontroll i politiets førstelinje

ID-kontrollen av EØS-borgere i førstelinjen bør bli grundigere.

5.1 Dagens situasjon

Politiets førstelinje har ansvaret for å avklare identiteten til utenlandske borgere i forbindelse med saksbehandling av ulike sakstyper etter utlendingsloven og statsborgerloven. Politidistriktene har som hovedregel ansvar for avklaring av identitet hos utlendinger i alle saker, med unntak av søknad om beskyttelse, mens Politiets utlendingsenhet har ansvaret for asylsakene.

Et annet viktig arbeid politiet gjør angående identitet, er mottak av publikumshenvendelser fra både utenlandske og norske borgere. Politiet er daglig i kontakt med et stort antall personer via førstelinjen. I denne prosessen må skrankepersonalet forholde seg til ID-dokumenter fra hele verden og vurdere om de er ekte eller ikke.

Rundt 56 000 EØS-borgere registrerte seg for opphold i mer enn tre måneder i Norge i 2013 (Utlendingsdirektoratet, 2014). Denne gruppen er den største av de som søkte om opphold i Norge i 2013. ID-dokumenter fra EU/Schengen kan brukes ved grensepassering til Norge, og de kan gi grunnlag for oppholdstillatelse etter EØS-regelverket. EØS-borgere som har til hensikt å oppholde seg lengre enn tre måneder i Norge, legaliserer sitt opphold gjennom registreringsordningen.

I Oslo, Bergen og Stavanger har Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA) ansvaret for registreringsordningen (Nasjonalt ID-senter, 2014b). SUA er et samarbeid mellom politiet, Skatteetaten, Utlendingsdirektoratet og Arbeidstilsynet og driver veiledning og saksbehandling for blant annet EØS-borgere. Nå brukes det syv og et halvt minutt per EØS-borger som skal registreres i henhold til registreringsordningen. Saksbehandleren skal i løpet av denne tiden veilede utlendingen, utføre person- og dokumentkontroll, sjekke om passet er etterlyst, tapt eller stjålet i Elys II, utføre søk mot Passcheck og sjekke passet i Keesing Documentchecker. Videre skal det sjekkes om personen er tidligere registrert i Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Deretter kontrolleres personens arbeidsdokumentasjon og hvorvidt vedkommende er innmeldt i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Til slutt fullføres utlendingens forhåndsutfylte søknad i DUF, og registreringsbevis utstedes.

Det framkommer av Nasjonalt ID-senters rapport *Misbruk av ID-dokumenter 2013* at to tredjedeler av misbrukte pass og ID-kort som ble avdekket i 2013 var fra land i EU/Schengen.

Registreringsordningen for

EØS-borgere EØS-borgere har rett til å arbeide, studere og bo i Norge. Alle EØS-borgere som skal bo i Norge i mer enn tre måneder, må innen tre måneder fra vedkommende ankom Norge registrere seg hos politiet eller ved et servicekontor for utenlandske arbeidstakere. Dersom EØS-borgeren fyller kravene til å registrere seg, får vedkommende et registreringsbevis av politiet.

Det er også en økning i misbruket av forfalskede ID-dokumenter og dokumenter brukt av imposter fra EU/Schengen fra 2012 til 2013. Andelen har økt med 20 prosent fra 2012.

Det framkommer av Nasjonalt ID-senters rapport *Biometri og identitet (2013)* at tidsbruken i EØS-registreringen ikke er tilstrekkelig. I for eksempel Oslo politidistrikt er denne ID-kontrollen i 2014 kortet ned fra femten til syv og et halvt minutt. Det ble i sistnevnte rapport vist til at det ble gitt for liten tid til saksbehandlerne til å kunne gjøre en god ID-kontroll, samtidig som man skal utføre en rekke registreringer i DUF. Det er ikke innført rutiner som har gjort kontrollen enklere fra 2013 til 2014, og samme kontroll skal nå gjennomføres på kortere tid.

Person- og dokumentkontroll av EØS-borgere under registreringsordningen er ofte den eneste kontrollen som gjøres av innehaverens dokumenter. Det er ikke nødvendig å søke om varig oppholdsrett for fortsatt å ha lovlig opphold i Norge. En EØS-borger behøver derfor ikke å få sine ID-dokumenter kontrollert flere ganger. Det er kun gjennom registreringsordningen og ved søknad om varig oppholdsrett for EØS-borgere det foretas ID-kontroll i forbindelse med legalisering av oppholdet.

Oslo politidistrikt utfører ID-samtaler i saker hvor det er mistanke om uriktig identitet, for eksempel på grunnlag av tips, trender og moduser. Samtalen tar sikte på å avklare identiteten. Det er ingen fast praksis på i hvilke saker det foretas en slik samtale. Det er opp til Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda eller politiet å ta initiativ til en ID-samtale.

ID-samtalen tar utgangspunkt i følgende temaer; personens og familiens navn, sivilhistorikk, familie/slekt, reiser/utenlandsopphold og ID-dokumenter. Oslo politidistrikt setter vanligvis av inntil 6-7 timer til en ID-samtale. Oslo politidistrikt har gode erfaringer med denne typen ID-arbeid.

5.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at det avsettes mer tid til å utføre person- og dokumentkontroll av EØS-borgere. Førstelinjens kompetanse på person- og dokumentkontroll bør også styrkes.

Vi anbefaler at det innføres skriftlige rutiner for når det skal tas initiativ til å gjennomføre en ID-samtale.

ELYS II Politiets sentrale etterlysningsregister som blant annet omfatter etterlyste personer, kjøretøy, kjennetegn, våpen og pass.

Keesing Documentchecker En referansedatabase som inneholder internasjonale ID-kort, førerkort og pass. Databasen omfatter 2 600 referansedokumenter fra mer enn 200 land og organisasjoner. Den inneholder detaljerte bilder og beskrivelser av biografiske data samt de viktigste sikkerhetsfunksjonene (som infrarøde og UV-detajler, hologram og vannmerker).

Passcheck En kalkulator som regner ut kontrollcifre. Benyttes på maskinlesbare pass for å sjekke om kontrollcifrene stemmer i det framlagte dokumentet.

Imposter Et autorisert utstedt ekte dokument benyttet av andre enn dokumentets rette eier.

6. Person- og dokumentkontroll ved utenriksstasjonene

Det bør utvikles gode rutiner for hvordan utenriksstasjonene skal bistå tjenesteyterne i opplæring i personkontroll, og kvalitetssikre arbeidet som utføres av eksterne tjenesteytere.

6.1 Dagens situasjon

Førstelinjen ved utenriksstasjonene skal kontrollere om reisedokumentene en søker framlegger er ekte (dokumentkontroll) og om den som presenterer dokumentet, er rette innehaver (personkontroll). For å fremme en søknad om visum eller oppholdstillatelse til Norge kan det kreves personlig oppmøte. Oppgavene knyttet til selve dokumentkontrollen består i å sjekke om det er korrekt myndighet som har utstedt dokumentet, at alle felt i dokumentet er utfylt, at det ikke ser ut til at dokumentet er manipulert på noen måte og at dokumentet ser ekte ut.

Siden kartleggingen i *Delrapport 1* har Utenriksdepartementet, i samarbeid med Nasjonalt ID-senter, igangsatt en omfattende kompetanseheving ved utenriksstasjonene. Tema for opplæringen er dokumentkontroll og ID-fastsettelse i utlendingssaker. Nytt utstyr for dokumentkontroll er også tatt i bruk ved utenriksstasjonene.

Vi har sett at det er behov for at alle ID-undersøkelser som utføres i en sak i førstelinjen synliggjøres for etatene som senere skal involveres i saken. Dette gjelder uansett hvilket utfall saken får. Disse opplysningene er ikke bare viktige for utenriksstasjonenes behandling av saken, men også i de tilfellene den sendes videre til Utlendingsdirektoratet.

Siden prosjektets kartlegging ved utenriksstasjonene, som ble påbegynt høsten 2012, har flere utenriksstasjoner tjenesteutsatt saksforberedende oppgaver, som å motta og oppta biometri i forbindelse med søknader om visum og oppholdstillatelser. Ettersom dette ikke var utbredt på tidspunktet for kartleggingen, var tjenesteutsetting ikke en del av kartleggingen i *Delrapport 1*. Evalueringsprosjektet har således ikke kartlagt hvordan dette foregår i praksis og kan ikke evaluere praksisen.

Fordi dette er en praksis som innføres ved stadig flere utenriksstasjoner, finner vi det likevel naturlig å inkludere en beskrivelse av tjenesteutsettingen når vi omtaler gjennomføringen av person- og dokumentkontrollen ved utenriksstasjonene.

Dokumentkontroll

Undersøkelser for å sjekke om et dokument er utstedt av rett myndighet på rett måte, at nødvendige rubrikker er fylt ut, at dokumentet ikke ser ut til å være endret (uautorisert) mv., og at det ellers virker ekte.

Personkontroll

Sjekk av ID-dokumentet mot personen, f.eks. se etter at bilde, øyefarge osv. ligner på vedkommende, og at personen har kunnskap om og kan forklare opplysningene som går fram av dokumentet.

Høsten 2014 inngikk Utenriksdepartementet fire regionale rammeavtaler med selskapet VFS Global som gir rom for tjenesteutsetting i 46 land. Dette er i samsvar med føringene i statsbudsjett (Prop. 1 S 2015), der det framgår at Utenriksdepartementet skal videreføre arbeidet med å tjenesteutsette mottak av visum og oppholdssøknader der dette er økonomisk og praktisk hensiktsmessig.

Årsaken til økt bruk av tjenesteutsetting er en stor økning i antall søknader og behov for effektivisering. I 2013 håndterte norske utenriksstasjoner ca. 227 000 visum- og oppholdssaker, hvorav ca. 203 000 visumsøknader. Tjenesteutsetting av oppgaver som mottak av søknader og opptak av biometri kan også frigi tid til saksbehandling, herunder dokumentkontroll og verifisering av identitet.

Arbeidsoppgaver som kan tjenesteutsettes

Eksterne tjenesteyterne skal ikke fatte vedtak eller utføre andre oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse. De eksterne tjenesteyterne skal motta søknaden, oppta biometri og forøvrig gi praktisk veiledning om hvordan søknaden skal fylles ut og hvilke dokumenter som skal legges ved. I forbindelse med mottak av søknaden og opptak av biometriske identifikatorer som bilde og fingeravtrykk skal tjenesteyterne utføre personkontroll.

Tjenesteutsetting av mottak av visum- og oppholdssøknader er regulert i ulike regelverk. For visumsøknader er dette regulert i visumforordningen (European Union, 2009), som er gjort direkte gjeldende i norsk lov, jf. utlendingsforskriften § 3-4. Tjenesteutsetting av mottak av oppholdssøknader er regulert i utlendingsforskriften § 10-2.

Gjennomføring av person- og dokumentkontroll

Ved søknad om visum til eller oppholdstillatelse i Norge er hovedregelen at søkeren må framlegge pass eller annet godkjent reisedokument i original, jf. utlendingsloven (2014) og utlendingsforskriften. Tjenesteyter oversender pass og søknaden til utenriksstasjonene. Det er utenriksstasjonene som har ansvaret for å gjennomføre dokumentkontrollen.

Oppgavene som er tjenesteutsatt innebærer at utenriksstasjonen ikke lenger møter søkeren i alle saker, men utenriksstasjonene kan ved behov innkalle søkeren til et intervju.

Personkontrollen skal utøves i samsvar med rutinene i Utlendingsdirektoratets rundskriv *RS 2011-040 Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknader om visum og oppholdsløype*, og med beskrivelsen i rammeavtalen.

Tjenesteyteren tar bilde av søkeren ved innlevering av søknad og dokumenter. Bildetakingen blir overvåket, og bildet sendes umiddelbart til utenriksstasjonene. Utenriksstasjonene foretar

Muligheten for å tjenesteutsette mottak av visumsøknader er regulert i **visumforordningen artikkel 43** (European Union, 2009), jf. utlendingsforskriften § 3-4.

Utlendingsforskriften § 10-2 fjerde ledd

Norsk utenriksstasjon kan, etter fullmakt fra Utlendingsdirektoratet, jf. personopplysningsloven § 15, inngå avtale med ekstern tjenesteyter, som på vegne av utenriksstasjonen kan utføre oppgaver med å motta søknad om oppholdstillatelse, herunder oppta fotografi, håndheve de krav som stilles til legitimasjonskontroll og gi generell praktisk veiledning om hvordan søknaden skal fremmes og hvilke dokumenter som skal legges ved søknaden. Ekstern tjenesteyter kan ikke gis kompetanse til å avgjøre søknad om oppholdstillatelse. Opplysningene skal overføres mellom den eksterne tjenesteyteren og norsk utenriksstasjon på en sikker måte. Ekstern tjenesteyter kan kreve et servicehonorar for de utførte tjenestene. Avtale om tjenesteutsetting skal ikke være til hinder for muligheten for å levere inn søknad direkte til utenriksstasjonen.

deretter en ansiktssammenligning av dette bildet med reisedokumentet.

Opplæring av eksterne tjenesteytere

Utenriksstasjonen gir tjenesteyteren ansvar for egen nødvendig opplæring av de ansatte. Utenriksstasjonen skal bistå i opplæringen. Utenriksdepartementet har nylig gitt utenriksstasjonene en veileder i hvordan de kan bistå tjenesteyterne med anbefalinger om hvordan de kan gjennomføre opplæringen og hvilke temaer de skal ha opplæring i.

Undersøkelsene gjort i *Delrapport 1* viste varierende kvalitet på person- og dokumentkontrollen ved utenriksstasjonene. Omtrent halvparten av de som mottok spørreundersøkelsen var ikke kjent med Utlendingsdirektoratets rutinebeskrivelse om hvordan ID-kontroll skal gjennomføres. Nasjonalt ID-senter har det siste året gitt opplæring ved flere utenriksstasjoner i både person- og dokumentkontroll. Det er viktig at Utenriksdepartementet, sammen med Utlendingsdirektoratet og Nasjonalt ID-senter, utarbeider gode rutiner for kvalitetssikring og tilsyn med personkontrollen som utføres av tjenesteyterne.

Overføring av informasjon fra tjenesteyter til utenriksstasjonene

Informasjonen som framkommer i personkontrollen er grunnleggende for videre behandling av saken. Tjenesteyter skal ikke gjennomføre intervju av søkeren, men kan stille kontrollspørsmål ved gjennomføring av personkontrollen. Gode rutiner for registrering av informasjon og overføring av denne fra tjenesteyter til utenriksstasjonene blir derfor viktig.

Grunnet hensynet til informasjonssikkerhet har ikke tjenesteyterne adgang til å registrere opplysninger i utlendingsforvaltningens datasystemer. Derfor må utenriksstasjonen legge informasjonen inn i DUF/Norvis.

Denne informasjonen kan også være nyttig for videre bruk hos andre aktører som Utlendingsdirektoratet og politiet. Rutinene for hvilken informasjon som skal registreres, og på hvilken måte, bør utformes av Utenriksdepartementet. Det vil sikre at de samme rutinene gjelder for alle utenriksstasjoner som har tjenesteutsatt mottak av visum- og oppholdssøknader.

Det er også viktig at tjenesteyterne har gode rutiner for å sortere ut saker for utvidet kontroll. Saker der ID-opplysningene er ufullstendige eller uklare, må følges opp med intervjuer og en ny personkontroll på utenriksstasjonene.

Control of persons Carefully compare the identity document against the applicant, for example checking that the photo, hair colour, eye colour etc. match the applicant and that the applicant is familiar with and can elaborate on the information contained in the document, cf, UDIs Circular 2011-040. Report to the Norwegian Foreign Mission should there be discrepancies. The ID/document control shall be carried out only by the Foreign Mission.

Kilde: Utenriksdepartementet

Norvis Norsk utlendingsforvaltnings datasystem for behandling av visumsøknader. Benyttes av norske utenriksstasjoner og Utlendingsdirektoratet.

En minimumskontroll som alltid skal gjennomføres innebærer:

- personkontroll
- dokumentkontroll

En utvidet kontroll skal gjennomføres:

- når mottakeren av søknaden ikke er kjent med den typen dokument som blir lagt fram
- etter en konkret mistanke
- etter en konkret risikovurdering

6.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at det utarbeides gode rutiner for hvordan utenriksstasjonene skal registrere hvilken ID-kontroll som er gjennomført i førstelinjen i alle saker, slik at dette er klart for saksbehandlere i Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og politiet som senere skal håndtere sakene.

Videre anbefaler vi at det utarbeides gode rutiner for hvordan utenriksstasjonene kan bistå tjenesteyterne i opplæring i personkontroll. Det må også sikres at tjenesteyterne har gode rutiner for å sortere ut saker for utvidet kontroll hos utenriksstasjonen.

Vi anbefaler også at det utarbeides felles rutiner for hvordan tjenesteyterne skal registrere hva slags undersøkelser de har utført i forbindelse med personkontrollen og resultatene av denne.

7. Dokumentkontroll i andrelinjen

Det bør opprettes en andrelinje for person- og dokumentkontroll i politidistriktene og ved utenriksstasjonene.

7.1 Dagens situasjon

Andre- og tredjelinje dokumentkontroll

Kun et fåtall av landets politidistrikt har en andrelinje for dokumentkontroll.

Det framgår av kartleggingen i Agder, Oslo og Østfinnmark politidistrikter, at det er store variasjoner i hvem de tar kontakt med dersom de har spørsmål om teknisk dokumentkontroll. Til tross for at Utlendingsdirektoratet ikke har dokumentkontroll som ansvarsområde, blir de likevel kontaktet av 9 prosent av respondentene fra Agder politidistrikt, 7 prosent i Oslo politidistrikt og 10 prosent i Østfinnmark politidistrikt med spørsmål knyttet til teknisk dokumentkontroll.

For Utenriksdepartementet øremerkes fem personer som skal ha ansvar for ID-arbeid, jf. statsbudsjett (Prop. 1 S 2015). Hvordan organiseringen av disse vil bli, blir først synlig høsten 2015, men Utenriksdepartementet vil vurdere om de regionale ID-ekspertene kan fungere som regional andrelinje i utenriksstjenestens arbeid med ID-kontroll.

En manglende eller begrenset andrelinje i politidistriktene kan føre til at undersøkelsene av dokumenter tar lang tid. For eksempel forklarer Østfinnmark politidistrikt at det ofte tar tid å få svar på henvendelser knyttet til dokumentkontroll som sendes til Gardermoen politistasjon (Nasjonalt ID-senter, 2014b).

En kompetent andrelinje vil være første punkt i linjen for behandling av mistenkelige dokumenter og sikre at dokumenter som trenger ytterligere undersøkelser blir kanalisert til rett mottaker. I Norge er det Kripes og Nasjonalt ID-senter som har laboratorier på tredjelinjenivå.

En andrelinje i politidistriktene kan undersøke mistenkelige dokumenter fra egen førstelinje og sende dokumenter som må undersøkes nærmere til en tredjelinje. At dokumentundersøkelser kan gjennomføres i distriktet på kort varsel, kan bidra til økt effektivitet. En andrelinje i politidistriktene bør også bistå til opplæring av førstelinjen. En andrelinje kan også få et bedre overblikk over trender og moduser på dokumentmisbruk i eget distrikt.

Andrelinje består av høyt kvalifiserte dokumentgranskere med avansert utstyr for ekthetsvurdering og tilgang på referanser. Andrelinje finnes hos Politiets utlendingsenhet, større politidistrikt og på enkelte flyplasser. De arbeider ofte tett sammen med førstelinjen.

Tredjelinje er et spesialistnivå med sakkyndige dokumentgranskere, avansert utstyr for ekthetsvurdering og rekonstruksjon av forfalskninger. Tredjelinje finnes hos Kripes og Nasjonalt ID-senter.

Andrelinjen bør også ha ansvaret for sikre en helhetlig tilnærming til ID-arbeid i distriktet også ut over ren dokumentkontroll. Andrelinjen bør ha kompetanse og fokus på personkontroll og imposterproblematikk.

Nasjonalt ID-senter har hatt opplæring i grunnleggende dokumentkontroll for 21 politidistrikter i 2013 og 2014. Vi har også utviklet et kurs for dokumentgranskere på andrelinjenivå, der tanken er at disse personene skal ha ansvar for dokumentundersøkelser i distriktet og fungere som kompetansepersoner og opplæringsansvarlige i eget distrikt. Dokumentgranskere i Oslo og Hordaland politidistrikt startet slik opplæring senhøsten 2014.

7.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at det opprettes andrelinje med ansvar for dokumentundersøkelser og annet ID-arbeid i alle politidistrikter og ved utenriksstasjonene. Andrelinjen bør være kontaktpunkt mellom førstelinjen i eget distrikt/region og en tredjelinje, og kunne filtrere hvilke dokumenter som skal sendes til tredjelinjen. De anbefales også å være ansvarlige for dokumentundersøkelser og spørsmål knyttet til dokumenter i eget politidistrikt eller, for utenriksstasjonenes del, i egen region. Andrelinjen bør gis ansvar for opplæring av distriktets/regionens førstelinje i dokumentkontroll, i tillegg til personkontroll, men må også se ID-arbeid i et mer helhetlig perspektiv. Vi anbefaler at personene med andrelinjekompetanse inngår i et nasjonalt nettverk, se punkt 4.

8. ID-fag på Politihøgskolen

ID-fag bør inngå i utdanningen.

8.1 Dagens situasjon

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

Det framgår av *Delrapport 1* at det mangler kompetanse på ID-arbeid i deler av politiet. Dette gjelder både for person- og dokumentkontroll, rolleforståelse og helhetstenkning, og på generell utlendingsrett, og det gjelder både for de med sivil og de med politibakgrunn.

En måte å heve kompetansen på ID-arbeid for de med politibakgrunn, er å gjøre dette til et eget fag på Politihøgskolen. Politiutdanningen skal sikre at politiet har kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse som er nødvendig for å utøve politiyrket. I statsbudsjett (Prop. 1 S 2015) fra Justis- og beredskapsdepartementet står det om politiutdanningen at: «... *fagutviklingen skal tilpasses endringene i samfunnet og etatens utfordringer og behov*». Videre nevnes det at politiutdanningen skal: «...*være en profesjonsrettet utdanningsinstitusjon på høyt nivå, som utvikler og formidler de kunnskaper, ferdigheter og holdninger som politiet må ha for å bidra til å sikre trygghet, lovlighet og orden*». Det foreslås i punkt 7.2.3 at den økte satsingen på det operative politiarbeidet på utlendingsfeltet også skal inkludere stillinger som skal arbeide med identitet. Videre sies det at «*Regjeringen vil heve politiets kompetanse innen ID-arbeid, både i forvaltningssaker, kontrollsituasjoner av blant annet utenlandske statsborgere og annen politioperativ virksomhet*».

Samfunnets behov for å vite hvem som oppholder seg i Norge har endret seg, og i takt med disse endringene bør også Politihøgskolen forholde seg til de utfordringer studentene kommer til å møte etter endt utdanning. Prosjektets kartlegging viser stor variasjon i opplæringen som gis i ID-kontroll til de nyutdannede på politistasjonene. Det er opp til den enkelte stasjonssjef eller leder hvilken opplæring som gis, og det blir derfor noe tilfeldig hva de faktisk lærer. Opplæring i ID-arbeid på Politihøgskolen vil være ressursbesparende for politietaten ved at det blir mindre behov for opplæring når de nyutdannede kommer ut i jobb. Ved å få opplæringen inn på Politihøgskolen sikrer man også at alle får den samme opplæringen.

Politidirektoratet har hatt en dialog med Politihøgskolen om å få ID-fag inn i utdanningen. Vi erfarer at det er en bred støtte i politiet og ellers i utlendingsforvaltningen for at ID-fag tas inn i Politihøgskolens utdanningstilbud.

8.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at ID-fag blir obligatorisk i grunnutdanningen. Undervisningen bør gis i første studieår, slik at studentene har denne kunnskapen med seg når de skal ut i praksis i det andre studieåret. ID-fag bør også tilbys som etterutdanning, slik at også de som ikke har fått undervisning i dette på grunnstudiet, får muligheten. Vi anbefaler at utdanningen tar for seg både teknisk dokumentkontroll, metoder for taktisk ID-kontroll, utlendingsrett og informasjon om arbeidsfordelingen i offentlig forvaltning for ulike ID-arbeidsoppgaver.

9. Straffeforfølgning av personer med falsk identitet

Bruk av falsk identitet og falske dokumenter bør politianmeldes.

9.1 Dagens situasjon

Riksadvokatens *Retningslinjer for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i utlendingssaker mv.* (2008) til Statsadvokatene, Økokrim, Politiets utlendingsenhet, Kripos, Politiets sikkerhetstjeneste og Politimestrene er det førende dokumentet for politiets oppfølging av saker der straffeforfølgning er aktuelt. I retningslinjene står det at «Anmeldelser for bruk av uriktig identitet skal som hovedregel etterforskes og irtetteføres om det er bevismessig grunnlag for det, selv om handlingen knyttet seg til utlendingssaken og dermed også vil bli forvaltningsmessig behandlet.»

I Utlendingsdirektoratets RS 2010-021 *Politianmeldelse ved grovt brudd på utlendingsloven* opplyses det at Riksadvokatens retningslinjer også skal være veiledende for hvilke saker utlendingsmyndighetene skal politianmelde ved overtredelse av utlendingsloven.

Av kartleggingen i *Delrapport 2* og *3* framgår det at Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda i mindre grad politianmelder bruk av uriktig identitet og falske dokumenter når dette avdekkes i en sak de har til behandling. Videre framgår det at det er en oppfatning blant mange i Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda at politiet i liten grad etterforsker og fører for retten anmeldelser av slike forhold, og at henleggelse av politiet er årsaken til at bruk av falsk identitet og falske dokumenter ikke anmeldes.

Oslo politidistrikt måles gjennom politimesterens styringsverktøy (PSV) på antall opprettede straffesaker. Oslo politidistrikt opplyser at de aller fleste av de opprettede straffesakene er på bakgrunn av utlendingskontroller som avslører bruk av falsk identitet. Ved politianmeldelser som politidistriktet mottar fra for eksempel Utlendingsdirektoratet, opplyser Oslo politidistrikt at det kun er et fåtall av sakene de klarer å følge opp med pågrepelse og straffeforfølgning.

Det er ikke mulig å hente ut entydig statistikk fra politiets straffesaksregister, Strasak, om straffesaker som gjelder falsk identitet og misbruk av ID-dokumenter. En av utfordringene med statistikk fra Strasak er at misbruk av ID-dokumenter kan være registrert med ulike koder, som for eksempel falsk forklaring, dokumentfalsk eller diverse og uriktige opplysninger etter utlendingsloven. Under hver av disse kodene kan det også være registrert opplysninger om andre typer falske dokumenter og forfalskninger, som for eksempel falske penger, falske resepter. Motsatt kan det også i saker som er registrert som for eksempel narkotika eller tyveri skjule seg straffbare forhold som gjelder falske ID-dokumenter eller uriktige ID-opplysninger. Å finne tall for straffesaker som gjelder misbruk av ID-dokumenter krever derfor manuell gjennomgang av samtlige saker. Det pågår et arbeid i Politidirektoratet for å gjøre det enklere å trekke ut statistikk og opplysninger fra Strasak om saker der personer har benyttet falsk identitet. Dette vil gi et bedre grunnlag for å vurdere om politianmeldelser av falsk identitet

følges opp med straffesak og hva slags strafferettslig reaksjon dette eventuelt fører til.

Personer som er ilagt en straffereaksjon er en av de gruppene Politiets utlendingsenhet skal prioritere for uttransport. Dette synliggjør viktigheten av at etatene politianmelder bruk av falske dokumenter eller uriktig forklaring om identitet.

Politiets utlendingsenhet gikk i perioden 2011-2012 gjennom sakene til alle uttransporterte personer som var ilagt en straffereaksjon. Politidirektoratet bruker disse tallene i sin rapport om *Evaluering av returarbeid i politiet* (2014). Tallene viser at 398 personer ble anmeldt for «dokumentfalsk». Av disse fikk 36 personer et forelegg, mens 263 personer fikk dom. Av 161 personer som ble anmeldt for å ha oppgitt «uriktig personalia» fikk 44 personer forelegg, mens 74 personer ble dømt. For «falsk forklaring» er tallene henholdsvis 87 anmeldelser, 4 forelegg og 53 dommer. Disse tallene gir bare informasjon om personer som er uttransportert fra Norge og viser derfor ikke hele bildet av straffeforfølgning av utlendinger som benytter falsk identitet og/eller falske dokumenter.

En forvaltningsmessig reaksjon

er ikke en straff. Det er en mulighet det offentlige har for å ilegge en reaksjon uten å måtte gå rettens vei eller ha et forelegg eller en dom. På utlendingsrettens område er noen eksempler på forvaltningsmessige reaksjoner bortvisning, utvisning eller tilbakekall av tillatelse. Av og til er dette et bedre egnet og enklere virkemiddel enn straffeforfølgning. Beviskravene i forvaltningen er heller ikke de samme som i strafferetten. For utlendinger med tilknytning til Norge kan en forvaltningsmessig reaksjon oppleves som en mer alvorlig sanksjon enn straff.

9.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at etatene oppretter anmeldelse i alle saker hvor utlendinger har benyttet med falsk identitet og/eller falske ID-dokumenter.

Når politiet mottar anmeldelser fra andre etater bør sakene som hovedregel etterforskes og iverksettes, selv om saken også vil bli forvaltningsmessig behandlet.

10. Rapportering og informasjonsdeling

Utlendingsforvaltningen bør utvikle bedre rutiner for deling av informasjon når det avdekkes bruk av falsk identitet og falske dokumenter.

Politiet bør utarbeide rutiner for hvordan ID-opplysningene skal rettes opp i datasystemene.

10.1 Dagens situasjon

Bruk av uriktig identitet, falske reisedokumenter, imposterbruk av dokumenter og andre falske dokumenter er en stor utfordring for utlendingsforvaltningen. Det vanskeliggjør utlendingsmyndighetenes arbeid og krever store ressurser. Utlendinger som oppholder seg i landet med ukjent bakgrunn og identitet, kan også utgjøre en sikkerhetsrisiko og kriminalitetsutfordring. Risikoen øker også for at personer som er etterlyst for straffbare handlinger internasjonalt eller nasjonalt ikke blir identifisert. Det er viktig for å redusere mulige skadevirkninger at falske identiteter som avdekkes av utlendingsforvaltningen, rapporteres til andre berørte etater i og utenfor utlendingsforvaltningen.

I rapporten *Behov for felles innsats: Identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet* fra Oxford Research (2013), slås det fast at etatene kan bli bedre til å dele informasjon og at det hersker en usikkerhet rundt hvem som skal, og kan få, hvilken informasjon. Når det i liten grad deles informasjon, kan det tyde på en manglende helhetsforståelse av andre etaters behov for informasjon og en for lav forståelse av konsekvensene for samfunnet ved å ikke dele denne type informasjon.

Tillit til offentlige registre er viktig for en rekke viktige funksjoner i samfunnet vårt. Registrering av uriktige personopplysninger i offentlige registre vanskeliggjør en effektiv og sikker forvaltning og kan åpne for misbruk av velferdsgoder og andre rettigheter. I tilfeller der aktørene ikke varsles om at en identitet er falsk, vil mulighetene for å benytte identiteten videre være tilstede. For eksempel er det viktig at dersom politiet, Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda avdekker at en person har opphold i Norge med uriktig identitet, må dette rapporteres til Folkeregisteret. Opplysningene i Folkeregisteret benyttes av en lang rekke offentlige etater og private aktører. Det fins eksempler på dommer hvor det er fastslått falsk identitet, men opplysningene om dette ikke er meldt til Folkeregisteret. De domfelte har derfor kunnet fortsette å benytte de(n) falske identiteten(e) etter domfellelsen.

eSamhandling er etablert for å styrke samhandlingen og informasjonsutvekslingen mellom utlendingsforvaltningen, politiet og andre offentlige etater.

eSamhandling innebærer innhenting og utlevering av informasjon mellom DUF, Norvis og datasystemene til Skatteetaten, NAV og Lånekassen.

Utlendingsforvaltningen kan innhente informasjon fra Skatteetaten, NAV og Lånekassen uten hinder av taushetsplikt, dersom det er nødvendig for å opplyse en sak. Dette kan for eksempel være arbeids- og inntekstopplysninger. Tilsvarende har etatene adgang til å innhente informasjon fra utlendingsforvaltningen om en persons oppholdsgrunnlag i Norge.

Rapportering til NAV er også viktig for å forhindre at vedkommende får rettigheter eller ilegges plikter han/hun ikke skulle hatt.

I tilfeller der en person blir uttransportert fra Norge, vil motivasjonen for å returnere til Norge være stor dersom vedkommende vet at han/hun fortsatt har tilgang til bankkonto, skattekort eller eventuelt trygd tilegnet under falsk identitet.

For at det skal fattes korrekte vedtak på rett identitet, er det viktig med gode rutiner for deling av opplysninger om bruk av falsk identitet og falske dokumenter mellom de vedtaksfattende etatene i utlendingsforvaltningen. Det er ikke etablert gode nok rutiner for slik informasjonsdeling. Skriftlige rutiner på dette området følges heller ikke alltid opp i praksis.

Også når det gjelder informasjonsdeling med berørte etater utenfor utlendingsforvaltningen, er rutinene uklare. For lite kunnskap om regelverk for personvern og taushetsplikt gjør at etatene er usikre på hva slags informasjon de kan dele og med hvem.

På bakgrunn av erfaring fra opplæring i politidistriktene og gjennom deltakelse i referansegruppen til den nevnte rapporten fra Oxford Research har Nasjonalt ID-senter allerede sett behovet for bedre og tydeligere rutiner ved avdekking av falsk identitet. Som et ledd i dette har Nasjonalt ID-senter blant annet utformet e-læring som omhandler rutiner som bør følges ved avdekking av falsk identitet. Dette passer særlig for politiet og andre som utfører ID-kontroll i førstelinjen.

Utlendingsnemnda

I Utlendingsnemndas interne retningslinjer *Håndtering av ulovlige forhold i UNEs saker* opplyses det at brudd på utlendingsloven, herunder bruk av falsk identitet og falske dokumenter, som hovedregel skal følges opp ved at Utlendingsnemnda varsler Utlendingsdirektoratet om det ulovlige forholdet. Varselet skal skrives i et brev som sendes elektronisk via DUF.

Dersom det avdekkes at en utlending har en oppholdstillatelse under uriktig identitet, skal Utlendingsnemnda sende melding om dette til Folkeregisteret.

Når det gjelder politianmeldelser av falske opplysninger om identitet eller framleggelse av falske dokumenter, tyder Utlendingsnemndas retningslinjer på at dette hovedsakelig gjøres når den uriktige forklaringen eller de falske dokumentene er lagt fram for en domstol i sak om gyldigheten av Utlendingsnemndas vedtak. I slike tilfeller foreligger det også brudd på straffeloven §§ 166 og 182. Det er ingen opplysninger i retningslinjene om at bruk av falsk identitet og falske dokumenter som avdekkes gjennom saksbehandlingen bør politianmeldes.

I *Delrapport 3* framgår det at Utlendingsnemnda, når det gis endelig avslag på søknad om beskyttelse, ofte videreformidler opplysninger om falsk identitet til Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet gjennom å skrive om forholdet i vedtaket. På denne måten lar Utlendingsnemnda det bli opp til Utlendingsdirektoratet å ta stilling til hva som videre bør gjøres, blant annet om forholdet skal meldes til Folkeregisteret eller om det bør politianmeldes. Det er imidlertid ikke alltid Utlendingsdirektoratet fanger opp disse opplysningene og følger opp dette.

Selv om de interne retningslinjene i Utlendingsnemnda sier at Folkeregisteret skal varsles, tyder funnene i *Delrapport 3* på at dette ikke følges godt nok opp i praksis. På spørsmål i spørreundersøkelsen om hva som gjøres dersom det gjennom saksbehandlingen mistenkes eller

avdekkes at en utlending har tillatelse i Norge under falsk identitet, var det ingen som svarte at de orienterte Folkeregisteret.

Utlendingsdirektoratet

I Utlendingsdirektoratet er det rundskriv *RS 2012-009 - Registrering, vurdering og endringer av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven* som veileder saksbehandlere om hvilke konsekvenser det kan få at en søker har oppgitt uriktige ID-opplysninger. Saksbehandlerne skal vurdere om det er grunnlag for å tilbakekalle tidligere gitte oppholdstillatelser eller statsborgerskap, om det foreligger grunnlag for utvisning og om det foreligger straffbare forhold som skal politianmeldes. Ifølge *RS 2010-021 - Politianmeldelse ved grovt brudd på utlendingsloven* skal bruk av uriktig identitet, bruk av falske reisedokumenter og brudd på innreiseforbud som hovedregel anmeldes.

Utlendingsdirektoratets rundskriv *RS 2012-009 Registrering, vurdering og endringer av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven* tar for seg kommunikasjon med Folkeregisteret dersom en utlending søker om å få endret sine ID-opplysninger. Det er midlertid ingen opplysninger om når Utlendingsdirektoratet skal varsle Folkeregisteret ved mistanke eller avdekket bruk av falsk identitet eller falske dokumenter, men rutineene skal så langt de passer også anvendes i disse tilfellene.

I *Delrapport 2* gir flere respondenter uttrykk for at Utlendingsdirektoratet anmelder mindre enn de burde i saker hvor det for eksempel mistenkes at personer har brukt uriktig identitet eller falske dokumenter. Det ble uttalt at dette kan skyldes at rutineene for oppfølging er uklare.

Utenriksstasjonene

Det er ikke straffbart for en utlending å gi uriktige opplysninger til utenriksstasjon i sak etter utlendingsloven, jf. straffeloven § 12 første ledd nr. 4. Dersom utenriksstasjonene avdekker bruk av falsk identitet, avslår de søknaden. Deretter informerer de utvisningsenheten i Utlendingsdirektoratet om saken. Det er Utlendingsdirektoratet som avgjør om vedkommende i tillegg skal utvises/gis et innreiseforbud.

Politidistriktene

Politidistriktenes ansvar for å rapportere falske identiteter til andre offentlige etater framgår av Riksadvokatens *Retningslinjer for rapportering av falske identiteter 25.3.2011* og Politidirektoratets rundskriv 2011/003 *Rapportering av falske identiteter til Folkeregisteret og Utlendingsdirektoratet*.

Politiet skal undersøke i hvor stort omfang den falske identiteten er forevist norske myndigheter og i Norge for øvrig, slik at identiteten kan bli sperret for fortsatt bruk. Politiet plikter å melde fra til Folkeregisteret når en identitet er falsk, slik at D-nummer eller fødselsnummer sperres. Politiet skal også medvirke til at falske identiteter blir inaktive i andre registre. For eksempel må NAV varsles ved mistanke om at den falske identiteten er benyttet til å få utbetalt trygdeytelser. Brønnøysundregisteret må varsles ved mistanke om at den falske identiteten er brukt til å opprette et norsk firma. Ved mistanke om at falsk identitet er brukt til å opprette et kundeforhold med en norsk bank, må politiet kontakte banken. I tillegg skal politiet alltid varsle Kripos (Kripos, 2011).

Dersom personen med falsk identitet er utenlandsk statsborger, skal politiet også melde fra til Utlendingsdirektoratet. Dette er fordi det kan være grunnlag for utvisning, jf. forskrift om ordning av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) § 5-13 (*FOR-1985-06-28-1679*).

Alle politidistrikt er pålagt å rapportere på antall tilfeller hvor de har avdekket bruk av falske dokumenter. Rapporteringen skal sendes til Politiets utlendingsenhet, som igjen rapporterer til Frontex.

Ifølge Oslo politidistrikt ved utlendings- og forvaltningsseksjonen, er rutinene tidkrevende, men rutinene som er beskrevet ovenfor følges. Det samme opplyser Agder og Østfinnmark politidistrikt.

Politiet opplyser at det er ressurskrevende å endre de allerede registrerte ID-opplysningene i alle sine datasystemer. De aller fleste datasystemene politiet benytter utveksler ikke opplysninger seg imellom, og dette må gjøres manuelt. Fra Oslo politidistrikt får vi opplyst at dersom det avdekkes uriktig identitet på en person med enten D-nummer eller fødselsnummer skriver politiet en melding til Utlendingsdirektoratet i DUF. Det er Utlendingsdirektoratet som følger opp hva som bør gjøres videre. Kripos varsles også alltid slik at de eventuelt får rettet opp fingeravtrykkene som er registrert på vedkommende.

Politidistriktene skal sende kopi av anmeldelser opprettet i distriktet til Utlendingsdirektoratet. Utlendingsdirektoratet opplyser at de sjelden mottar slik informasjon. Vi har også fått opplyst fra politiet at de sjeldnere etterforsker og irettefører på bakgrunn av anmeldelser fra Utlendingsdirektoratet, enn anmeldelser de har tatt initiativ til selv.

Det er et forbedringspotensiale hos etatene om bruk av falsk identitet og falske dokumenter anmeldes eller ikke, og om politiet følger opp anmeldelsene med etterforskning. Det bør ikke være opp til den enkelte etat å vurdere om det skal politianmeldes. Vurderingen av om anmeldelsen følges opp hos politiet eller ikke, bør heller ikke være avgjørende for om etatene politianmelder.

I 2013 ble SPOR-programmet opprettet for å innføre et styringssystem for informasjonssikkerhet og lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven). Programmet har etablert ulike prosjekter som skal understøtte målet om å håndtere informasjon på en forsvarlig, enhetlig og effektiv måte. SPOR-programmet er ett av flere initiativ som jobber for ett politi, hvor standardisering av informasjonsbehandling og økt kompetanse er viktige virkemidler. Dette skal bidra til økt kvalitet og bedre oppgaveløsning. Programmet er planlagt ferdigstilt i 2017.

10.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at det utformes en rutinebeskrivelse som gjelder rapportering av falsk identitet, fra politiet, Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda til Folkeregisteret og andre aktuelle instanser. Denne rutinebeskrivelsen bør også omhandle hvilket informasjonsansvar som skal gjelde også mellom etatene i utlendingsforvaltningen. For at denne skal være bindende og retningsgivende for alle berørte etater, anbefaler vi at Justis- og beredskapsdepartementet regulerer dette.

Frontex er EUs grensekontrollbyrå, og har ansvaret for koordinering av virksomheten til medlemsstatenes nasjonale grensevakter for å sikre EUs yttergrenser. Norge deltar i Frontex gjennom Schengen-avtalen, men har ikke stemmerett. Frontex ble etablert i 2005 og har sitt hovedkvarter i Warszawa.

Frontex driver blant annet med opplæring av grensevakter, risikovurderinger og samarbeid med tredjelands myndigheter. Det siste har betydning særlig når det gjelder returordninger for personer som på ulovlig vis har forsøkt å ta seg inn i EU eller som har fått endelig avslag på søknad om beskyttelse.

Vi anbefaler også at mulighetene som ligger i eSamhandlingssystemet utnyttes bedre, slik at det blir mer effektive og enklere rutiner for informasjonsutveksling.

Vi anbefaler også at etatene bør heve kompetansen på regelverk innen personvern og taushetsplikt og hva slags informasjon som kan deles mellom etatene.

11. Identitet i straffesakssporet

Bevisstheten rundt ID-avklaring bør heves hos etterforskere og påtalejurister.

11.1 Dagens situasjon

Praksis er at det i ilagt forelegg eller dom for bruk av uriktig identitet og/eller bruk av falske dokumenter, ikke tas stilling til hvilken av de oppgitte identitetene som mest sannsynlig er korrekt. Dommen/forelegget registreres på den oppgitte identiteten og eventuelle andre identiteter nevnes kun i teksten i forelegget/dommen. Som tidligere nevnt i rapporten under punkt 10 meldes opplysningene om bruk av uriktig identitet og/eller bruk av falske dokumenter i liten grad videre til andre aktører, uavhengig av om den domfelte har lovlig opphold i Norge eller ikke. Dette kan få uheldige konsekvenser.

Det er ikke mulig å hente ut statistikk over hvor mange straffesaker som ender opp med en forvaltningssak eller motsatt. Skiftet fra straffesak til forvaltningssak skjer oftest ved at personen søker beskyttelse i Norge. Dersom straffesaken legges «på vent» inntil søknaden om beskyttelse blir avgjort, kan dette forsinke et eventuelt påbegynt ID-arbeid ved at saken da blir overført fra lokalt politidistrikt til Politiets utlendingsenhet. Det er ingen rutiner for informasjonsutveksling om hva som er avdekket i ID-arbeidet, mellom distriktet og Politiets utlendingsenhet ved en slik overføring.

Det er også andre utfordringer knyttet til samhandlingen mellom forvaltningssporet og straffesakssporet. Informasjonsutvekslingen mellom de to er dels knyttet til at personvern hensyn/taushetspliktregler gjør at ikke all informasjon kan utveksles. Dels er det knyttet til at det hersker usikkerhet rundt hvilke opplysninger man faktisk kan dele og med hvem, og i hvilke saker.

Etterforskerne og påtalejuristene i straffesakssporet bør ha et tydeligere ID-fokus. Det bør ikke bare fokuseres på at personen som er domfelt er den som har begått den straffbare handlingen, men også i større grad på hvem den domfelte er. Dette er særlig viktig i de sakene hvor vedkommende dømmes for uriktig forklaring og/eller dokumentfalsk, ettersom det i disse sakene er etablert en ID-tvil. Det bør gjøres uavhengig av om vedkommende er en person med lovlig eller ulovlig opphold i Norge. Dette bør også gjøres uavhengig av om politiet tror at det er mulig å uttransportere vedkommende eller ikke.

Et slikt ID-arbeid bør igangsettes så snart som mulig. Dersom man ikke rekker å få en ID-avklaring før det ilegges forelegg eller vedkommende domfelles, bør ID-arbeidet påbegynnes så snart som mulig i etterkant av forelegget/domfellelsen. Jo lengre tid som går, jo vanskeligere blir arbeidet med å fastsette vedkommendes identitet.

11.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at det utvikles gode rutiner for ID-arbeid i forbindelse med straffesaker. Det bør sikres at ID-arbeid i saker som omhandler uriktig identitet og/eller dokumentfalsk påbegynnes så raskt som mulig, slik at det tidlig i saksbehandlingen kan avklares hvem vedkommende faktisk er.

Bevisstheten om at ID-avklaringer er viktig bør økes hos etterforskere og påtalejurister.

12. Utstyr og datasystemer

Politidistriktene bør få mobile enheter for opptak av foto og fingeravtrykk.

12.1 Dagens situasjon

Det framkommer av *Delrapport 1* og Nasjonalt ID-senters rapport *Biometri og identitet (2013)* at politiet ikke opptar foto og fingeravtrykk i alle de sakene hvor de skal gjøre dette.

Noen av årsakene til at dette ikke alltid gjøres er at utstyr ikke er tilgjengelig, for eksempel ved at opptaksutstyret er utilgjengelig plassert, at det ikke er kompetanse til å bruke utstyret eller at utstyret ikke virker. Det råder også usikkerhet om i hvilke tilfeller man *kan* eller *skal* oppta foto og fingeravtrykk.

En annen årsak til at politiet til tider unnlater å oppta foto og fingeravtrykk er at den personen saken gjelder allerede kan være signalert i en eventuell straffesak. Sårbarheten ved ikke å oppta foto og fingeravtrykk også i forvaltningssaken er at biometrien opptatt i straffesaken slettes dersom straffesaken blir henlagt.

Det framkommer av kartleggingen at mangel på tilgjengelig utstyr og tekniske hjelpemidler oppleves utilfredstillende for politiet. Flere opplyser at de opplever å bli lurt fordi de mangler utstyr og kunnskap til å gjøre tilstrekkelige undersøkelser.

Ved å ha utstyr tilgjengelig på sentrale steder kan politiet enkelt oppta foto og fingeravtrykk. Mobilt utstyr kan også enkelt benyttes for eksempel i forbindelse med aksjoner mot utlendinger med ulovlig opphold. Utstyr for opptak av biometri bør også være tilgjengelig på sentrale flyplasser, slik at det enklere kan opptas foto og fingeravtrykk av utviste utlendinger.

Tilsvarende er det nødvendig å ha tilgang til referansedatabaser. Omfanget og variasjonen av utenlandske dokumenter som politiet og utenriksstjenesten kommer i kontakt med hver dag krever kunnskap og erfaring.

Mangel på teknisk utstyr og referansedatabaser risikerer å gjøre ID-kontrollen blant førstelinjen og operativt politi både dårligere og mindre effektiv. For eksempel framkommer det i *Delrapport 1* at politiet i Mandal må kjøre til Kristiansand for å ta foto og fingeravtrykk av en person.

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

Signalering Opptak av foto, fingeravtrykk, signalement (nøyaktig beskrivelse av en persons ytre) og eventuelt DNA hos politiet.

Referansedatabaser Databaser med bilder og informasjon av ID-, reise- eller underlagsdokumenter som kan benyttes for sammenligning, og er til god hjelp når et dokument skal undersøkes. De gir blant annet informasjon om hvordan dokumentet skal se ut, og hvilke sikkerhetselementer som finnes i dokumentet.

Det varierer hvilket teknisk utstyr førstelinjen har tilgjengelig, og kompetansen på bruken av utstyret er mangelfull. En god ID-kontroll i førstelinjen bør ha et minimum av tilgjengelig teknisk utstyr. Identisk utstyr i politiet, servicekontorene for utenlandske arbeidstagere og på utenriksstasjonene forenkler opplæring i bruk av utstyret ved man kan standardisere og samkjøre opplæringsmateriellet. Enkelte deler av utlendingsforvaltningen kan ha et større behov for mer avansert utstyr. Utstyr som tildeles bør derfor være behovsprøvd.

Med tilgang på referansedatabaser vil politiet og utenriksstasjonene også være i bedre stand til å vurdere ektheten av dokumentene de har foran seg.

Nasjonalt ID-senter har på www.nidsenter.no samlet de viktigste referansedatabasene. Via denne nettsiden kan man få tilgang til disse referansedatabasene. Nasjonalt ID-senter har orientert om denne muligheten gjennom kurs og informasjonsskriv.

Det framkommer av *Delrapport 1* at operativt politi har utfordringer med å sjekke oppholdsstatusen til en utlending fordi DUF er vanskelig å forstå, eller fordi man mangler tilgang til selve systemet. Nesten halvparten av respondentene i Agder og Oslo politidistrikt synes det er vanskelig å sjekke en utlendings oppholdsstatus. Mangel på tilgang på håndholdt utstyr, for eksempel nettbrett, som kan brukes til å få avklart oppholdsstatusen umiddelbart i en utlendingskontroll på gaten, gjør også at politiets territorialkontroll blir mindre effektiv. Nå ringer politiet stort sett til operasjonssentralen for å få klarhet i oppholdsstatusen, eller innbringer vedkommende til arresten for signalering.

Kartleggingen prosjektet har gjennomført viser at saksbehandlere i Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda i stor grad legger til grunn at det er foretatt en ID-kontroll i førstelinjen, herunder en teknisk dokumentkontroll. En slik person- og dokumentkontroll skal alltid gjennomføres før en sak oversendes til Utlendingsdirektoratet for saksbehandling. Det framkommer av UDIs rundskriv 2011-040 *Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknader om visum og opphaldsløyve* hvordan førstelinjen skal forberede en søknad etter utlendingsloven. Det skal i utgangspunktet foretas en minimumskontroll av dokumentene i saken. Det innebærer en enkel person- og dokumentkontroll.

Det er imidlertid knyttet noe usikkerhet til om førstelinjens ID-kontroll er god nok. 12 prosent av respondentene i Utlendingsnemnda svarer at person- og dokumentkontrollen ved utenriksstasjonene og politiet, inkludert Politiets utlendingsenhet, ikke er god nok, mens 47 prosent er usikre på om den er god nok (Nasjonalt ID-senter, 2014b). 16 prosent av respondentene i Utlendingsdirektoratet svarer at de sjelden er fornøyd med person- og dokumentkontrollen som utføres i førstelinjen (Nasjonalt ID-senter, 2014a).

Utlendingskontroll Utlendingsloven § 21 Alminnelig utlendingskontroll I forbindelse med håndheving av bestemmelsene om utlendingers innreise og opphold i riket kan politiet stanse en person og kreve legitimasjon når det er grunn til å anta at vedkommende er utenlandsk statsborger. Tid, sted og situasjon gir grunn til slik kontroll. Ved slik kontroll må utlendingen vise legitimasjon og om nødvendig gi opplysninger for å bringe identiteten og lovligheten av oppholdet i riket på det rene. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av kontrollen, herunder om adgangen til å ta kopi av dokumenter.

Territorialkontroll Politiet kan gjennomføre utlendingskontroller i Norge, herunder grensenære kontroller og alminnelig utlendingskontroll innenfor grensen. Politiet kan også søke opp personen i Schengen informasjonssystem (SIS).

Til tross for usikkerhet knyttet til kvaliteten av person- og dokumentkontrollen i førstelinjen, foretas det sjelden en ny vurdering av de innskannede dokumentene i saken eller opplysningene som står i dokumentet. Eksempelvis er det ikke et obligatorisk saksbehandlingstrinn for en saksbehandler å vurdere fotografiet i passet eller annet dokument opp mot fotografiet som er lagret tidligere i DUF eller Norvis. Tilsvarende er det ikke obligatorisk å vurdere innholdet i dokumentene som er skannet inn i saken.

Det er viktig at saksbehandlerne vurderer de innskannede dokumentene i søknaden for å vurdere om informasjonen i dokumentene stemmer overens med registreringene som er gjort i datasystemene. Saksbehandlere bør se på ID-opplysningene som er registrert i dokumentet (bilde, signatur, fødselsdato o.l.). Dette bør være et obligatorisk trinn i saksbehandlingen for alle sakstyper, og det vil skjerpe ID-kontrollen.

Ifølge Nasjonalt ID-senters rapport, *Misbruk av ID-dokumenter (2013)*, er trenden med imposterbruk av dokumenter økende. En økt kontroll av fotografiene i saksbehandlersystemet vil kunne begrense risikoen for at uriktig person får oppholdstillatelse, reisedokument eller norsk statsborgerskap.

Det er en utfordring at det ikke er noen felles standard for hvilken kvalitet det skal være på de innskannede dokumentene, og ofte er kvaliteten ikke tilstrekkelig for å gjøre en god vurdering. I en del tilfeller vet man heller ikke om de innskannede dokumentene er lagt fram i kopi eller i original, ettersom opplysninger om dette ikke er registrert i datasystemene.

Utenriksstasjonene forbereder også saker om familieinnvandring med referansepersoner i Norge. I følge Utlendingsdirektoratets rundskriv RS 2010-120 *Retningslinjer for forberedelse av søknader om familieinnvandring – utlendingsloven kapittel 6, jf. utlendingsforskriften kapittel 10* kan Utlendingsdirektoratet i saker om familieinnvandring be politiet og utenriksstasjonene om å foreta intervjuer av søkeren og/eller referansepersonen. UDI ønsker at politiet og utenriksstasjonene på eget initiativ tar intervju av søkere og/eller referansepersoner dersom det er grunn til å tvile opplysningene som er gitt i søknaden.

Dersom referansepersonen i Norge har søkt om beskyttelse, er asylintervjuet en sentral kilde til opplysninger om det anførte ekteskapet eller annet slektskap med søkeren. Asylintervjuet inneholder også opplysninger om referansepersonens nærmeste familie, fødested, fødselsdato og yrke som er nyttige i en personkontroll. Tilgang til opplysningene i asylintervjuet gjør utenriksstasjonen bedre rustet til å avdekke forhold som for eksempel proformaekteskap, ved å sammenholde opplysningene fra søkeren mot opplysningene i asylintervjuet.

Dette kan også gi nye opplysninger om referansepersonens identitet. Opplysningene som gis av søkeren om referansepersonens identitet, kan sammenholdes med opplysningene i asylintervjuet og gi utenriksstasjonen mulighet til å avdekke misforhold før oversendelse til Utlendingsdirektoratet.

Norvis Utlendingsforvaltningens visumsystem. Benyttes av utenriksstasjonene og Utlendingsdirektoratet for saksbehandling av visumsaker.

DUF Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker. Et felles saksbehandlingssystem for utlendingsmyndighetene.

Imposterbruk av dokument Et autorisert utstedt ekte dokument, benyttet av andre enn dokumentets rette eier.

Tilsvarende er tilgang til søkerens eller referansepersonens tidligere vedtak i oppholdssakene nyttig i en personkontroll ved en søknad om visum. Opplysninger om identitet i vedtakene kan være avgjørende for utfallet av søknaden, og det er derfor viktig at vedtaksfatterne på utenriksstasjonene har tilgang til denne informasjonen.

12.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at politiet får nødvendig teknisk utstyr for ID-kontroll. Opplæring i bruk av utstyret må også gis.

Vi anbefaler at politiet utplasserer mobile enheter for opptak av foto og fingeravtrykk på sentrale steder. Politiets kompetanse på regelverket knyttet til opptak av foto og fingeravtrykk bør styrkes, i tillegg til opplæring i bruken av utstyret.

Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet, politiet og utenriksstasjonene anbefales å innføre rutinemessig ansiktssammenligning og kontroll av innskannede ID-dokumenter i saksbehandlingen. Dette bør implementeres i eksisterende rutinebeskrivelser og det må tilbys opplæring i dette.

Det anbefales også at det innføres et minstekrav til kvaliteten av de innskannede dokumentene i DUF og Norvis. Vi anbefaler at Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet, politiet og utenriksstasjonene registrerer om de innskannede dokumentene er framlagt i kopi eller i original.

Vi anbefaler at norske utsendte på utenriksstasjonene får tilgang til aktuelle vedtak og eventuelt asylintervjuet i DUF. Rekvireringen bør gjøres manuelt gjennom Norvis.

13. Foto og fingeravtrykk

Det bør tas fingeravtrykk av alle utlendinger som søker opphold i Norge.

13.1 Dagens situasjon

Ut fra dagens regelverk skal det opptas fingeravtrykk ved søknad om ulike tillatelser etter utlendingsloven. Det skal også opptas foto og fingeravtrykk av personer i andre gitte situasjoner. Nedenfor følger en oversikt over de viktigste situasjonene og hjemlene.

Det opptas foto og fingeravtrykk av følgende grupper som søker om oppholdstillatelse i Norge:

- asylsøkere som er over 14 år jf. utlendingsforskriften § 18-5 første ledd
- overføringsflyktninger
- personer som søker om familieinnvandring med personer med flyktningstatus.

Disse utgjør cirka 8 prosent av totalt 89 900 utlendinger (tredjelandsborgere og EØS-borgere) som fikk opphold i Norge i 2013 (UDI, 2014a). Politiets utlendingsenhet opptar foto og fingeravtrykk av alle asylsøkere under asylregistreringen, mens politidistriktene opptar fingeravtrykk av overføringsflyktninger og familie-gjenforente med personer med flyktningstatus.

Fingeravtrykk fra asylsøkere brukes i søk mot utlendingsregisteret for å sjekke om vedkommende er registrert fra før. Det søkes også mot Eurodac og VIS for å se om vedkommende er registrert med fingeravtrykk i disse databasene og under hvilken identitet. Et fingeravtrykkstrekk i Eurodac kan lede til en anmodning om tilbaketakelse i medhold av Dublinsamarbeidet. Det er kun fingeravtrykk av tredjelandsborgere som kan overføres til Eurodac. Første halvår 2014 godkjente Utlendingsdirektoratet 664 anmodninger om å ta imot asylsøkere fra andre medlemsland. Medlemslandene godkjente til sammen 731 anmodninger fra Norge (UDI, 2014b).

Tredjelandsborger Begrepet viser til en person som kommer fra et land utenfor EU-, EØS- eller EFTA.

EURODAC Eurodac er et sentralt elektronisk fingeravtrykksregister over utlendinger (hovedsakelig asylsøkere) som er registrert i et land som deltar i Dublin-samarbeidet. Registeret gir bare mulighet til å sammenligne fingeravtrykk i henhold til Dublin III-forordningen. Formålet med registeret er å finne ut om en asylsøker tidligere har søkt beskyttelse i et annet land som er tilknyttet Eurodac.

VIS Visa Information System (VIS) er forkortelsen for Schengen-avtalens visum informasjonssystem. VIS består av to hoveddeler, et sentralt system (CS-VIS) med en database i Strasbourg og medlemsstatenes nasjonale systemer (N-VIS) som kommuniserer med det sentrale VIS systemet. Norvis er Norges N-VIS system.

Utlendingsregisteret En separat del av politiets fingeravtrykkregister der man registrerer fingeravtrykkene til utlendinger som:

- søker om beskyttelse i Norge
- utlendinger som ikke kan dokumentere sin identitet
- utlendinger som mistenkes for å ha oppgitt falsk identitet
- utlendinger som blir bort- eller utvist fra Norge.

Utlendingsdirektoratet er behandlingsansvarlig for utlendingsregisteret, og Kripos er databehandler.

Overføring av fingeravtrykk og søk mot Eurodac kan gjøres i tre tilfeller etter utlendingsloven § 101:

- ved søknad om beskyttelse
- ved bortvisning på grunn av ulovlig passering av ytre Schengengrense
- ved ulovlig opphold i Norge.

Utlendingsforskriften § 18-1 fastsetter når det skal tas foto og fingeravtrykk av en utlending. Når man opptar fingeravtrykk etter denne hjemmelen skal det også søkes i det alminnelige fingeravtrykkregisteret, der avtrykkene til de som er strafferegistrert er lagret. Formålet er å undersøke om utlendinger er ettersøkt.

Det framkommer av utlendingsloven § 100 andre ledd at i forbindelse med kriminaletterforskningen kan politiet også søke i utlendingsregisteret, men dette gjelder bare dersom etterforskningen av én eller flere handlinger samlet sett kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder.

Dersom det ikke foreligger tvil om utlendingens identitet, skal fingeravtrykkene slettes fra utlendingsregisteret når vedkommende har fått innvilget en oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse. I tilfelle utlendingen ikke kan framlegge dokumentasjon med tilstrekkelig etterprøvbarehet (notoritet) på sin identitet, slettes først fingeravtrykkene når utlendingen får statsborgerskap i Norge eller et annet medlemsland i Eurodac-systemet, jf. utlendingsforskriften § 18-4 første ledd.

Dersom utlendingen får avslag på sin søknad om beskyttelse, slettes fingeravtrykkene etter fem år fra vedtakstidspunktet der vedtaket er iverksatt, jf. utlendingsforskriften § 18-4. Dette gjelder også dersom det er tatt fingeravtrykk i forbindelse med en sak om bort- eller utvisning.

Det skal opptas fingeravtrykk i alle utvisningssaker, jf. utlendingsloven § 100 første ledd. Funn fra Nasjonalt ID-senters rapport *Biometri og identitet* (2013), samt *Delrapport 1 og 3*, viser at dette ikke alltid gjøres. At politiet ikke opptar fingeravtrykk i alle disse sakene øker risikoen for at utviste utlendinger returnerer til Norge uten at norske myndigheter kan kontrollere om de har vært her tidligere.

Utenriksstjenesten er den største saksbehandleren på utlendingsfeltet målt i antall saker, og i 2015 vil utenriksstasjonene håndtere nærmere 250 000 søknader i følge statsbudsjett (Prop. 1 S 2015). Det opptas foto og fingeravtrykk i alle søknader om Schengen-visum (c-visum), og disse lagres i en felles europeisk database (VIS) og Utlendingsdatabasen (UDB). Når VIS er rullet

Utlendingsforskriften § 18-1. Fotografi og fingeravtrykk av utlending

Søknad om oppholdstillatelse og visum skal inneholde fotografi. Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere bestemmelser om når søknaden skal inneholde fingeravtrykk.

Det skal tas fotografi og fingeravtrykk av:

- utlending som ikke kan dokumentere sin identitet eller det er grunn til å mistenke at utlendingen oppgir falsk identitet,
- utlending som søker om beskyttelse etter loven,
- utlending over 18 år som søker oppholdstillatelse etter lovens kapittel 6 (familieinnvandring) som familiemedlem til en utlending som har søkt om beskyttelse,
- utlending som nevnt under bokstav b eller c som har fått avslag på sin søknad, når fingeravtrykk ikke er tatt tidligere,
- utlending som blir utvist,
- utlending som blir bortvist etter å ha blitt ilagt straff eller gitt påtaleunntatelse, og
- utlending som har oppholdt seg ulovlig i riket.

Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere bestemmelser om når fingeravtrykk for øvrig skal tas i de tilfeller som er nevnt i lovens § 100 første ledd.

For behandling av fingeravtrykk i henhold til Dublin-samarbeidet, jf. lovens § 32 fjerde ledd, gjelder reglene i § 18-5 til § 18-11.

ut for alle land og for grensekontrollen for Schengens yttergrense vil man kunne kontrollere at den personen som har fått utstedt visumet faktisk er den som krysser grensen.

Innreisevisum (D-visum) utstedes til utlendinger som er innvilget oppholdstillatelse. D-visumet brukes til å reise til Norge, slik at oppholdstillatelsen kan effektueres. Det tas ikke fingeravtrykk i disse sakene. Det opptas foto, men de brukes ikke til sammenligning. Innreisevisumene anses for å være et nasjonalt anliggende, og utlendingens fingeravtrykk lagres derfor ikke i VIS-basen. Dette innebærer at man ikke gjennom kontroll av fingeravtrykk kan fastslå at det er samme utlending som krysser ytre Schengengrense som fikk utstedt visumet. Det er per 22. oktober utstedt 14 238 D-visum i 2014 (UDI, 2014b).

EU/EØS- borgere

Nasjonalt ID-senters rapport *Misbruk av ID-dokumenter* (2013), viser at europeiske pass og ID-kort står i en særstilling når det gjelder hva slags ID-dokumenter som misbrukes innad i Schengenområdet. To tredjedeler av alle misbrukte dokumenter er EU-dokumenter. Det er grunn til å anta at personer som søker om tillatelser etter EØS-regelverket ikke nødvendigvis har den statsborgerlige tilhørigheten som kreves for en slik tillatelse.

Kontrollen ved registrering av EØS-borgere er mindre omfattende enn for øvrige utlendinger som søker opphold i Norge. Dette innebærer at risikoen for at utlendinger kan få opphold på uriktig grunnlag ved å legge fram falske dokumenter er større enn for andre grupper.

Denne kontrollen er i mange tilfeller den eneste kontrollen med ID-dokumenter som foretas av en EØS-borger. Søkere etter tredjelandsregelverket må derimot kontrolleres ved hver fornyelse av oppholdstillatelsen. En EØS-borger trenger kun å framvise dokumentasjon på sin identitet en eneste gang, ved førstegangsregistreringen, så lenge personen ikke søker om varig oppholdsrett.

Å søke om en tillatelse i Norge som EØS-borger med falske ID-dokumenter innebærer dermed mindre risiko for å bli oppdaget enn ved søknad om andre typer oppholdstillatelser. En tillatelse som EØS-borger er attraktiv, ettersom tillatelsen innebærer flere direkte rettigheter, som for eksempel adgang til å arbeide og studere og rett til familieinnvandring.

Utrulling av VIS Global utrulling av VIS startet 11. november 2011 i Nord-Afrika og foregår regionsvis. VIS er planlagt å være ferdig utrullet i alle regioner i løpet av 2015.

Til og med september 2014 har **Politiets utlendingsenhet fått VIS-treff** på 499 asylsøkere som har fått utstedt Schengenvisum. I gjennomsnitt hittil i år er 6 prosent av asylsøkerne gjenfunnet i VIS-basen med tidligere innvilget visum. I tillegg til de 499 er 68 personer gjenfunnet i VIS, som tidligere har fått avslag på søknad om visum. Av disse totalt 567 personene hadde 79 oppgitt en annen nasjonalitet ved søknad om visum, enn de oppgav ved søknaden om beskyttelse.

Det er opprettet **Servicekontor for utenlandske arbeidstakere (SUA)** i Stavanger og Bergen, i tillegg til Oslo. SUA er et samarbeid mellom politiet, Skatteetaten, Utlendingsdirektoratet og Arbeidstilsynet, og driver veiledning og saksbehandling for blant annet EØS-borgere.

Hos SUA skal saksbehandleren veilede utlendingen, utføre en person- og dokumentkontroll, sjekke om passet er etterlyst, tapt eller stjålet i Elys II, utføre søk mot Passcheck og sjekke passet i en passleser. Videre skal det sjekkes om personen er tidligere registrert i Utlendingsdatabasen (UDB).

Deretter kontrolleres søkerens arbeidsdokumentasjon og hvorvidt personen er innmeldt i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret. Avslutningsvis fullføres utlendingens forhåndsutfylte søknad i DUF, og registreringsbevis utstedes.

Ved Skatt Øst er det avdekket at enkelte EØS-borgere låner bort sin identitet til andre etter å ha registrert seg.

Det er bare asylsøkere som kommer til Norge det rutinemessig tas fingeravtrykk av. Det anbefales i Nasjonalt ID-senters rapport, *Biometri og identitet* (2013), at det opptas foto og fingeravtrykk av alle tredjelandsborgere som søker om en oppholdstillatelse i Norge. En slik ordning vil låse en utlendings identitet, og begrense muligheten for å operere med ulike identiteter i Norge.

Låsing av identitet

Låsing av en persons biometriske informasjon til en registrert identitet med fingeravtrykk vil begrense mulighetene for ID-misbruk og ID-tyveri. Fingeravtrykk som lagres nasjonalt, vil gjøre politiet i stand til å kontrollere om utlendingen er ettersøkt i Norge eller et annet land. Registeret kan også tas i bruk til etterforskning. En utvidelse av opptak av fingeravtrykk til alle tredjelandsborgere og EØS-borgere vil medføre en betydelig økning av antall lagrede fingeravtrykk.

Å låse en utlendings identitet til ett sett med fingeravtrykk vil sikre at utlendingen kun har én identitet i Norge. Dersom utlendingen blir utstyrt med et oppholdskort med biometri vil han/hun kunne legitimere seg for norske myndigheter med betydelig høyere sikkerhet, så lenge biometrien leses av og sjekkes mot fingeravtrykkene til personen man har framfor seg. Dette forutsetter at førstelinjen i utlendingsforvaltningen og andre etater har kontrollutstyr for å sammenligne utlendings biometri mot biometrien i oppholdskortet.

For å ivareta sikkerheten til denne løsningen, bør de biometriske dataene være lagret i en nasjonal database, slik at verifisering skjer opp mot den nasjonale databasen og ikke opp mot dataene i oppholdskortet.

Andre lands tilnærming til opptak av biometrisk data varierer, men tendensen til å oppta mer biometrisk informasjon synes å bli sterkere. Land som Storbritannia, Australia og New Zealand opptar allerede biometriske data av alle utlendinger som søker opphold.

Kompetanse og registreringer

ID-arbeidet i utlendingsforvaltningens førstelinje er kartlagt i Evalueringsprosjektets tre delrapporter. Disse viser at det er et forbedringspotensial på flere områder. Ved å øke kompetansen på person- og dokumentkontroll gjør man det vanskeligere for utlendinger å opprette flere identiteter i UDB og Folkeregisteret. Dette gjelder

Opptak av foto og fingeravtrykk av EØS-borgere

EU/EØS-retten setter ikke skranker for opptak av biometrisk data i form av foto og fingeravtrykk. En relevant avgjørelse i denne sammenheng er EU-domstolens prejudisielle avgjørelse Case C-291/12, avsagt 17.10.2013. Domstolen konkluderte med at opptak av biometrisk data var i tråd med relevante bestemmelser i EU-retten og proporsjonalitetsprinsippet samt bestemmelser i EUs charter om grunnleggende rettigheter.

Prinsippene etablert i EU-domstolen i den foreliggende avgjørelse vil også kunne gjøre seg gjeldende i saker som gjelder utstedelse av oppholdskort etter bestemmelser i Direktiv 2004/38.

Arbeidslivskriminalitet og falsk ID

En 34 år gammel albaner fikk opphold i Norge i 2008 med et falskt gresk pass. Han ble avslørt og sendt ut av Norge i 2009 etter å omfattende hvitvasking av ulovlig anskaffede penger. Han fikk opphold igjen i 2011 med en ny falsk gresk identitet, og gjenopptok den kriminelle virksomheten. I 2012 ble han dømt til to år og fire måneders fengsel. Til sammen kom det inn over 13 millioner kroner på hans konti i periodene han var i Norge.

Kilde: NRK

Hurtigsøk/4-fingersøk

Dette er et søk i Eurodac som gjøres ved opptak av fingeravtrykkene på fire fingre; begge tomler og begge pekefingrene. Søket sendes til Eurodac, og fingeravtrykkene skal ikke lagres. Det er ikke anledning til å utføre hurtigsøk ved asylregistrering eller ved ulovlig grensepassering.

hos alle etater som er i kontakt med utlendinger, og som registrerer vedkommende inn i datasystemene for første gang.

Utlendinger kan bli feilregistrert i politiets datasystemer. Det kan ha ulike årsaker, blant annet transkriberingsutfordringer, at det søkes for dårlig i datasystemene om vedkommende allerede er registrert eller at man registrerer for dårlig i første omgang. På denne måten kan utlendinger, uten verken å vite om det eller nødvendigvis være skyld i det selv, være registrert under flere identiteter eller med alias. Det finnes ikke noe godt system for å kontrollere om en utlendings identitet er registrert korrekt i forskjellige systemer. Det er eksempler på at utlendinger er domfelt i feil identitet fordi én person er registrert med ulike identiteter i politiets systemer.

For politiet er det utfordrende å søke etter eller registrere en person i de ulike registrene, ettersom de fleste datasystemene de benytter ikke automatisk utveksler opplysninger med hverandre. Dette betyr at de fleste søk eller registreringer må gjøres separat i hvert datasystem. Dette øker muligheten for at registreringene ikke blir identiske, og mulighetene for gode og effektive søk i systemene blir mindre.

Det framkommer av *Delrapport 1* at hurtigsøk ikke gjøres i alle tilfeller ved innbringelse av utlendinger til politihuset. Mulige årsaker kan være mangelfull kunnskap om regelverket og i hvilke situasjoner man skal oppta fingeravtrykk, og den faktiske gjennomføring av hurtigsøk. En annen utfordring er at Biometra ikke alltid fungerer eller at man ikke har tilgang til Biometra.

Dersom utenriksstasjonene, eller de eksterne tjenesteyterne der mottak av søknader er tjenesteutsatt, opptok fingeravtrykk av alle visumpliktige personer, ville grensekontrollen kunne kontrollere at det er riktig person som ankommer Norge. For å gjennomføre en slik kontroll må grensekontrollen kunne verifisere visuminnehaveren. Man er avhengig av grensekontrollens kompetanse og kapasitet til å foreta person- og dokumentkontroll. I Kripos' rapport *Norges grense mot land utenfor Schengen, Nasjonal risikoanalyse 2014-2015* (unntatt offentlighet) opplyses det at over fem millioner passasjerer ankom fra og reiste til land utenfor Schengen i 2013. Det framkommer av denne analysen at antall avdekkede tilfeller av irregulær immigrasjon er lavt og at årsaken til dette kan være lav kompetanse hos grensekontrollørene og/eller mangelfull kontroll.

Utvalg av politiets datasystemer

Indicia Politiets kriminaletterretningsregister. Politidirektoratet og Kripos har delt behandlingsansvar for registeret.

ELYS II Politiets sentrale etterlysningsregister som blant annet omfatter etterlyste personer, kjøretøy, kjennetegn, våpen og pass.

Grensekontrollsystemet (GK)

Grensekontrollens saksbehandlingsverktøy. I GK kan man blant annet kontrollere både passet og visumet, undersøke om den som kontrolleres er etterlyst i Norge eller Schengenområdet, registrere inn- og utreise for visumpliktige reisende og verifisere Schengenvisumet i VIS.

Det sentrale straffe- og politiopplysningsregisteret (SSP)

Her registrerer politiet og påtalemakten personopplysninger i forbindelse med forebygging og etterforskning av lovbrudd og straffeforfølgelse av lovbrøyttere.

Strasak Politiets sentrale straffesaksregister, som inneholder alle registrerte straffbare handlinger, eventuelt med navn på mistenkte, fornærmede osv. Straffesaksregisteret inneholder navn på alle som er domfelt eller bøtelagt for en forbrytelse, og hvilken straffereaksjon de er ilagt.

Kontrollhensyn

Opptak og lagring av foto og fingeravtrykk ved alle søknader om oppholdstillatelse i Norge vil blant annet sikre at utlendinger som har søkt beskyttelse i Norge, ikke senere får opphold under en annen identitet. En kontroll vil da avdekke om utlendingen har oppholdt seg ulovlig i Norge, for eksempel etter avslag på en søknad om fornyelse av oppholdstillatelse. Dette kontrollhensynet ligger til grunn for søk i utlendingsregisteret, jf. utlendingsforskriften § 18-3, jf. § 18-1 andre ledd bokstav g, og søk i VIS-basen i identifiseringsøyemed, jf. VIS-forordningen artikkel 20.

Kontrollhensynene antas ikke å være mindre i en sak om opphold enn i en sak om beskyttelse. Fingeravtrykkene som lagres i VIS, bør derfor også lagres nasjonalt slik at det blir mulig å kontrollere om utlendingen tidligere har søkt visum eller opphold under en annen identitet. Dette forutsetter lovendring, ettersom dagens bruk av VIS er begrenset til søk i visumsaker, ved ID-tvil og ved søknad om beskyttelse.

Datakvalitet

Datakvaliteten på opplysninger om identitet i UDB preges av manglende kapasitet til å avdekke om en person opererer med eller er registrert med flere identiteter i Norge. Dersom det i registreringen ikke avdekkes at en person forsøker å bli registrert under et falskt navn ved hjelp av falske dokumenter, er det ingen mekanismer i saksbehandlingssystemet som hindrer at uriktig identitet blir registrert. Vi har sett eksempler på at tredjelandsborgere skaffer seg falske dokumenter for å få opphold i Norge. Dette kan for eksempel være varig utviste utlendinger som skaffer seg EØS-dokumenter for å skaffe seg nytt oppholdsgrunnlag etter EØS-regelverket.

Nasjonalt ID-senter har igangsatt et pilotprosjekt, i forlengelse av rapporten *Biometri og identitet* (2013), som blant annet ser på automatisk ansiktssammenligning som en metode for å bedre datakvaliteten i UDB. Arbeidshypotesen er at bruk av ansiktssammenligning kan øke datakvaliteten i UDB ved å redusere/eliminere feil- og aliasregistreringer, øke kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen og bidra til en sikrere og raskere identifisering og verifisering av søkere. Resultatene av pilotprosjektet ventes i første kvartal 2015.

Lagring av foto og fingeravtrykk

For å sikre god datakvalitet, samtidig som man minsker risikoen for at en utlending kan være registrert med ulike identiteter i ulike databaser, bør foto og fingeravtrykkene lagres fram til utlendingen har blitt norsk statsborger eller til fingeravtrykkene overføres til Folkeregisteret når utlendingen har blitt norsk statsborger. Utlendingens identitet vil på denne måte låses til hans/hennes biometri og redusere muligheten for å operere med ulike identiteter etter innvilget opphold. Det vil også vanskeliggjøre at utlendinger kan «låne bort» sin identitet.

I tilfeller hvor utlendingen flytter eller blir utvist fra Norge, bør foto og fingeravtrykk lagres i minst fem år. Det vil gi norske myndigheter mulighet til å sikre at utlendinger som tidligere har vært i Norge ikke etablerer seg på nytt i Norge med ny identitet.

VIS-forordningen åpner for at en medlemsstat kan lagre fingeravtrykk staten selv har overført til VIS i nasjonale databaser (European Union, 2008). Å også lagre fingeravtrykkene i en nasjonal database åpner for at disse dataene kan tas i bruk for ID-fastsettelse. Man kan også bruke fingeravtrykkene til å kontrollere kvaliteten på eksisterende registre ved å sjekke disse opp mot eksisterende fingeravtrykk.

Det framkommer av Nasjonalt ID-senters rapport, *Biometri og identitet* (2013), at det finnes to alternativer for lagring av fingeravtrykk som er tatt opp i oppholds- og visumsaker; i UDB eller

i en ny nasjonal database. Dagens UDB har trolig ikke den nødvendige kapasiteten til å oppta den økte mengden fingeravtrykk eller funksjonalitet for å gjøre effektive søk. Det er heller ingen datakommunikasjon mellom UDB og Biometra, som styrer trafikk til utlendingsregisteret og Eurodac.

I Skatteetatens rapport *Modernisering av folkeregisteret: Forstudierapport* (april 2013) framkommer det at bruk av biometrisk knytning til fysisk person kan være hensiktsmessig i forbindelse med utviklingen av et nytt Folkeregister. Lagring av biometrisk data i en nasjonal database bør derfor sees i sammenheng med utviklingen av nytt Folkeregister.

13.2 Anbefalinger

Vi anbefaler at det opptas foto og fingeravtrykk av alle utlendinger som søker oppholdstillatelse i Norge med grunnlag i bestemmelsene i kapittel 3, 4, 5 og 7 i utlendingsloven.

I tillegg anbefaler vi at det også opptas foto og fingeravtrykk av utlendinger som får opphold i landet med grunnlag i bestemmelsene om oppholdsrett i kapittel 13 i utlendingsloven.

Det anbefales at det opprettes en nasjonal database hvor fingeravtrykkene fra tredjelandsborgere og EØS-borgere lagres. Denne bør ha funksjonalitet og kapasitet til raske og effektive søk. Fingeravtrykkene bør lagres så lenge personen oppholder seg i Norge eller i inntil fem år etter at personen har meldt utvandring fra Norge. Dette bør tas i betraktning i forbindelse med nytt Folkeregister. Fingeravtrykkene som opptas i VIS bør også lagres i den nasjonale databasen.

Det anbefales at det alltid tas hurtigsøk i Biometra av utlendinger som innbringes av politiet. For å unngå dobbelføringer bør registrering i politiets systemer ikke gjennomføres før resultatet på hurtigsøket er klart.

14. Løpende evaluering

Evalueringsoppgaven er gitt Nasjonalt ID-senter av Justis- og beredskapsdepartementet i instruks datert 15.11.2010. I instruksen står det: «*Senteret skal løpende evaluere identitets- og dokumentasjonsarbeidet for å identifisere og foreslå forbedringstiltak både hos andre organer og i egen organisasjon*». Dette er bagrunnen for Evalueringsprosjektet.

Ut fra kartleggingen i de tre delrapportene, har vi godt grunnlag for å si noe om hvordan ID-arbeidet utføres i dag. Rapporten inneholder anbefalinger vi mener vil gjøre ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen bedre.

Siden Nasjonalt ID-senter ble opprettet, har etatene i utlendingsforvaltningen fokusert stadig mer på identitet. Kartleggingen viser at det likevel er forbedringsområder.

Etatene har ulike interne rutiner for kvalitetssikring av sin virksomhet. Det varierer hvorvidt identitet er ett av temaene som er underlagt intern evaluering/kvalitetssikring og hvor ofte dette eventuelt er et tema. At etatene allerede selv kvalitetssikrer eget ID-arbeid, utelukker ikke at Nasjonalt ID-senter kan bidra i dette arbeidet i tiden framover.

Nasjonalt ID-senter er et ekspertorgan på identitet, og vi ser det som naturlig at vi i tiden framover involveres i evaluering av tiltak og anbefalinger som igangsettes. Slik kan vi ivareta helhetsforståelsen og få oversikt over hvilket ID-arbeid som gjøres i de ulike etatene i utlendingsforvaltningen.

14.1 Hva skal evalueres

Nasjonalt ID-senter vil primært fokusere på å evaluere effektene av anbefalingene som framkommer i denne rapporten. Det vil måtte gå en viss tid før det er noen eventuelle effekter å måle.

Vi kan i tillegg på eget initiativ evaluere eventuelle andre forhold som påvirker ID-arbeidet i den enkelte etat eller mellom etatene. Dette kan være organisatoriske endringer, regelendringer o.l. Et eksempel på dette er omorganiseringen av Politiets utlendingsenhet.

14.2 Organisering av evalueringsarbeidet

Vi vil benytte vårt Brukerforum, som består av alle etatene i utlendingsforvaltningen, som kanal for forankring av den løpende evalueringen. I samarbeid med etatene i Brukerforum vil vi legge rammene for framdriften og utarbeide en plan for evalueringen. Ved å benytte et allerede eksisterende forum hvor alle relevante etater er tilstede, sikrer vi også en god informasjonsflyt om ID-arbeid i de ulike etatene.

Nasjonalt ID-senter vil i god tid i forkant av Brukerforum be etatene om informasjon på hvilke tiltak de eventuelt har igangsatt på bakgrunn av anbefalingene i Sluttrapporten.

Med bakgrunn i tilbakemeldingene fra etatene på hvilke tiltak de eventuelt har iverksatt vil Nasjonalt ID-senter beslutte hvilke(t) tiltak som skal evalueres. Nasjonalt ID-senter vil også ta initiativ til å evaluere eventuelle andre forhold som påvirker ID-arbeidet. Vårt forslag, som skal inneholde tema for hva som skal evalueres, hvilke(n) etat(er) som bør involveres og antatt varighet av evalueringen o.l., skal legges fram på Brukerforum slik at forslaget blir forankret.

Resultatene av evalueringen skal formidles til den/de berørte etaten(e) i rapports form. Alt etter hva resultatene etter evalueringen blir, vil Nasjonalt ID-senter følge opp med anbefalinger til hvordan den/de berørte etaten(e) eventuelt ytterligere kan bedre sitt ID-arbeid. Resultatene av en evaluering vil også bli presentert i Brukerforum etter at berørt etat først er informert om resultatene.

Brukerforum

Ved opprettelsen av Nasjonalt ID-senter ble vi bedt om å etablere et Brukerforum bestående av representanter fra hele utlendingsforvaltningen. Brukerforum er rådgivende og et samarbeidsforum.

Deltagere er: Utenriksdepartementet, Integrering- og mangfoldsdirektoratet, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Politiets sikkerhetstjeneste, Kripos, Politiets utlendingsenhet, Oslo politidistrikt, Romerike politidistrikt og Landinfo.

14.3 Tidspunkt for oppstart

Vi ønsker å sette i gang denne prosessen høsten 2015/våren 2016, slik at etatene gis en viss periode i etterkant av Sluttrapporten til å iverksette eventuelle tiltak for å bedre ID-arbeidet.

Kilder

European Union. (2009). *Schengen Borders Code Regulation (EC) No 810/2009 of The European Parliament and of The Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code)*.

European Union. (2008). *Regulation (EC) No 767/2008 of The European Parliament and of The Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation)*.

Finansdepartementet. (2014). *Statsbudsjettet 2015 (Prop 1 S)*. Oslo.

Forente nasjoner. (2013). *Number of international migrants rises above 232 million, UN reports*. Lokalisert på <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45819#.VHgV6jGG98F>. New York: UN-DESA.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2010). *Instruks for Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID)*. Oslo.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Statens personalhåndbok 2014*. Oslo

Kripos. (2011). *Rutiner ved avdekking av falsk ID (veileder)*. Oslo.

Kripos. (2014). *Norges grense mot land utenfor Schengen, Nasjonal risikoanalyse 2014-2015*. Unntatt offentligheten. Oslo.

Nasjonalt ID-senter. (2013a). *Biometri og identitet. Utfordringer og muligheter for utlendingsforvaltningen*. Oslo.

Nasjonalt ID-senter. (2013b). *Kartlegging av ID-arbeid. Del 1 Politi og utenriksstasjoner*. Oslo.

Nasjonalt ID-senter. (2014a). *Kartlegging av ID-arbeid. Del 2 Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet*. Oslo.

Nasjonalt ID-senter. (2014b). *Kartlegging av ID-arbeid. Del 3 Østfinnmark politidistrikt og Utlendingsnemnda*. Oslo.

Nasjonalt ID-senter. (2014c). *Misbruk av ID-dokumenter 2013*. Oslo.

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

Politidirektoratet. (2011). *Rapportering av falske identiteter til Folkeregisteret og Utlendingsdirektoratet*. (RS 2011/003). Oslo.

Politidirektoratet (2014). *Evalueringsrapport av returarbeid i politiet*. Oslo.

- Riksadvokaten. (2008). *Retningslinjer for påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i utlendingssaker mv.* (Ra 05-370). Oslo.
- Riksadvokaten. (2011). *Retningslinjer for rapportering av falske identiteter* (Ra 10-235). Oslo.
- Skatteetaten. (2013). *Modernisering av folkeregisteret: Forstudierapport*. Oslo.
- Utlendingsdirektoratet. (2010). *Retningslinjer for forberedelse av søknader om familieinnvandring – utlendingsloven kapittel 6, jf. utlendingsforskriften kapittel 10.* (RS2010-120). Oslo.
- Utlendingsdirektoratet. (2010). *Politianmeldelse ved grovt brudd på utlendingsloven.* (RS 2010-021). Oslo.
- Utlendingsdirektoratet. (2011). *Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknader om opphaldsløyve.* (RS 2011-040). Oslo.
- Utlendingsdirektoratet. (2012). *Registrering, vurdering og endringer av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven.* (RS 2012-009). Oslo.
- Utlendingsdirektoratet. (2014a). *Årsrapport 2013*. Oslo.
- Utlendingsdirektoratet. (2014b). *UDI presenterte halvårstallene*. Lokalisert på <http://www.udi.no/aktuelt/udi-presenterte-halvarstallene>. Oslo.
- Utlendingsforskriften. (2009). *Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften)*. FOR-2009-10-15-1286. § 3-17 fjerde ledd, § 17-7 og § 10-2 andre ledd.
- Utlendingsloven. (2008). *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*. LOV-2008-05-15-35. § 10 første ledd bokstav a og § 83 andre ledd.
- Utlendingsnemnda (2012). *Håndtering av ulovlige forhold i UNEs saker* (IR 10.09.2012). Oslo.



Nasjonalt ID-senter

Postboks 8091 Dep., 0032 Oslo

Telefon: 22 69 90 22

Org.nr: 996 879 828

E-post: postmottak@nidsenter.no

www.nidsenter.no

facebook.com/nidsenter

twitter.com/nidsenter