



Nasjonalt ID-senter

# Identitetsvurderinger i Somaliasaker



**Første gang utgitt mai 2013.**  
**Redesign februar 2015.**

# Sammendrag

Personer som oppgir å komme fra Somalia er i dag i den største gruppen av asylsøkere som kommer til Norge. Nesten hver fjerde asylsøker oppgir å komme fra Somalia.<sup>1</sup>

Fordi de ikke kan fremlegge dokumenter, er det en stor utfordring å fastsette identiteten til personer som opplyser til norske utlendingsmyndigheter at de er fra Somalia. utfordringene med å avklare identitet betyr også at retur til Somalia blir vanskelig når søkere får avslag.

Denne rapporten oppsummerer kartlegging og videre tverretattlig diskusjon om ulike tema knyttet til identitetsarbeid i Somaliasaker.

Verifisering av identitet og andre opplysninger om somaliere er vanskelig på grunn av situasjonen i landet. Spørsmål som angår retur og verifisering er i denne forbindelse ikke diskutert i særlig grad.

I arbeidet er det derimot lagt vekt på metodebruk og samhandling. På disse områdene har kartlegging og diskusjoner i workshop synliggjort at det er gevinster å hente i identitetsarbeidet. Arbeidet har resultert i forslag til tiltak som Nasjonalt ID-senter mener kan bidra til å styrke grunnlaget for identitetsvurderinger i Somaliasaker.

De anbefalte tiltakene er beskrevet i detalj på sidene 10 til 13. Kortfattet nevnes de også her:

- Kartlegge utbredelsen av identitetsmisbruk ved ansiktsgjenkjenning
- Opptak av fingeravtrykk i flere saker ved manglende dokumentasjon
- Vurdere ny forskning av det somaliske språket
- Gjennomføre parallelle intervjuer mellom søker og referanseperson
- Oppdatere intervjumanualene i Somaliasaker
- Utarbeide rutiner for samhandling
- Bevisstgjøring om funksjonen for spesialutsendingene for utlendingssaker

---

<sup>1</sup> Se <http://www.udi.no/Oversiktsider/Statistikk-og-analyse/Statistikk-/Asyl/Asylsoknader-fordelt-pa-statsborgerskap/Asylsoknader-fordelt-pa-statsborgerskap-2012/>



# Innhold

Sammendrag .....	3
Hvorfor Somalia?.....	7
Kartleggingsmøter og workshop .....	8
Avklaringer .....	10
Intervju og innsamling av identitetsopplysninger .....	12
Språkanalyse .....	14
Samhandling og rutiner.....	14
Identitetsmisbruk blant somaliere .....	17
Anbefalinger .....	18
Vedlegg I: arbeidsdokument fra kartleggingsmøter med udi, une, landinfo og pu – unntatt offentlighet	21
Vedlegg II: oppsummering fra Somalia workshop - 21. juni 2012 – unntatt offentlighet.....	30



# Mandat

Nasjonalt ID-senter skal styrke utlendingsforvaltningens og politiets arbeid med å avklare identiteten til utlendinger som søker seg til, kommer til eller oppholder seg i riket.<sup>2</sup>

To av våre hovedoppgaver er å yte bistand og rådgivning på generelt grunnlag og i enkeltsaker. Dette innebærer blant annet å bistå departementene med analyser, og koordinere fag- og metodeutvikling knyttet til identitets- og dokumentasjonsarbeidet i utlendingsforvaltningen.

## Hvorfor Somalia?

Nasjonalt ID-senter besluttet i 2011 å se på arbeidet som blir gjort i utlendingsforvaltningen med identitetsvurderinger av somaliere. Bakgrunnen for utvelgelsen av somaliere skyldes først og fremst tre forhold:

- Personer som oppga geografisk tilhørighet til Somalia ved søknad om beskyttelse utgjorde i 2011 den største gruppen av asylsøkere til Norge. 2,216 personer, eller i overkant av 24 % av alle asylsøkere i 2011, var i denne gruppen.<sup>3</sup> Nær sagt ingen i denne gruppen fremlegger dokumentasjon på identitet.
- Det er store utfordringer med verifisering av identitets- og andre saksrelevante opplysninger i Somaliasaker.
- Det er store utfordringer med retur av somaliere som har fått avslag på søknaden om beskyttelse i Norge. Gruppen med personer med ulovlig opphold er derfor økende.

I tillegg hadde Nasjonalt ID-senter en hypotese om at asylsøkere som opplyser til norske myndigheter å være fra Sør- og Sentral-Somalia faktisk har tilhørighet til andre regioner, eller kan ha utvandret til naboland.

Nasjonalt ID-senter ønsket å se nærmere på metodebruk og samhandling. Metodene vi prioriterte å se nærmere på var språkanalyse, verifisering og intervju. Videre så vi på situasjonen når det gjaldt utveksling og deling av erfaring og kompetanse vedrørende identitet.

<sup>2</sup> Nasjonalt ID-senters instruks: <http://www.nidsenter.no/Global/Om%20NID/Endelig%20NID-instruks%2015.11.2010.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.udi.no/Oversiktsider/Statistikk-og-analyse/Statistikk-/Asyl/Asylsoknader-fordelt-pa-statsborgerskap/Asylsoknader-fordelt-pa-statsborgerskap-2011/>

Av innvilgede førstegangstillatelser for 2011 utgjorde somaliere henholdsvis 30 % (asylsaker), 10 % (familieinnvandringsaker), 9 % (permanent opphold), og 15 % (statsborgerskap) av totalen.

## Kartleggingsmøter og workshop

Nasjonalt ID-senter gjennomførte kartleggingsmøter med Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo), Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Politiets utlendingsenhet (PU). Hovedhensikten var å få en forståelse av de ulike aktørenes særskilte identitetsrelaterte utfordringer og behov i behandling av Somaliasaker. Samtlige aktører stilte med representanter med kompetanse på Somalia. Ledere fra UDI og PU deltok også i noen møter.

Arbeidsdokumentene fra denne kartleggingen følger som vedlegg til denne rapporten. Disse dokumentene er råtekst som ikke er bearbeidet. Vedlegget er unntatt offentligheten jf. § 14, 1. ledd i **Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)**.<sup>4</sup>

Kartleggingen er ikke en redegjørelse for de involverte organisasjonenes offisielle praksis og policy, men en kartlegging av ulike tematikk som byr på utfordringer i håndtering av identitetsproblematikk i Somaliasaker. Aktørene har kontinuerlig oppmerksomhet rettet mot flere av temaene vi omtaler i rapporten. Nasjonalt ID-senter vil understreke at vi ikke har grunnlag for å rette kritikk mot arbeidsmetodene som aktørene bruker, og at dette heller ikke er vår hensikt. Anbefalingene våre pretenderer dessuten ikke å være fundert på en inngående gjennomgang eller evaluering av det som er gjort og gjøres på området. Med utgangspunkt i funnene vi har gjort underveis i dette arbeidet er vår ambisjon å komme med forslag som aktørene vil se nytten av å vurdere nærmere.

Under kartleggingsprosessen ble det klart at det var hensiktsmessig å samle de ulike aktørene som til daglig jobber med Somaliasaker. Nasjonalt ID-senter inviterte derfor til workshop som ble avholdt i juni 2012. Sammensetningen av deltagere på workshopen var ni personer fra UDI, tre fra UNE, to fra PU, en fra Landinfo og en fra Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg stilte spesialutsendingen for utlendingssaker (PU) fra Addis Abeba og integreringsrådgiveren (IMDi) fra Nairobi.

Nasjonalt ID-senter tok initiativ til denne workshopen fordi vi avdekket et behov hos de ulike aktørene for å diskutere Somaliasaker i fellesskap med tanke på å styrke identitetsarbeidet. Forumet brakte ressurspersoner innen Somaliasaker i utlendingsforvaltningen sammen. Vi så at det ikke bare var nyttig at personer som jobbet i ulike organisasjoner kom sammen, men også at personer som jobbet med ulike sakstyper innenfor samme organisasjon ville ha nytte av en slik workshop. I

<sup>4</sup> <http://www.lovdata.no/all/tl-20060519-016-003.html#14>



tillegg til å diskutere faglige problemstillinger med identitetsvurderinger av somaliere, ble det knyttet kontakter og stiftet bekjentskap mellom fagpersonene.

Oppsummeringsdokumentet fra denne workshopen følger som vedlegg til denne rapporten. Oppsummeringen er en råtekst som ikke er bearbeidet. Vedlegget er unntatt offentligheten jf. § 14, 1. ledd i **Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)**.<sup>5</sup>

Medarbeidere som deltok på workshopen har hatt frihet til å drøfte praksis og eventuelle behov for endringer uten føringer fra den virksomhet de er ansatt i. Nasjonalt ID-senter presiserer derfor at deltagerne innspill ikke nødvendigvis representerer de respektive organisasjoners

<sup>5</sup> <http://www.lovdatab.no/all/tl-20060519-016-003.html#14>

offisielle syn.

UDI har i løpet av prosessen nevnt at det kan være hensiktsmessig å se på oppfølging av anbefalingene i sammenheng med funn og anbefalinger i de to pågående FoU-prosjektene om vurderinger av identitet i andre land og hos andre norske etater, samt EMN-studien om ID-vurderinger i saker om beskyttelse og retur i andre EU-land. Vi tror også at andre arbeidsformer kan være aktuelle. Uansett krever en beslutning om videre oppfølging at aktørene samtidig vurderer hvilke ressurser de kan avsette. Nasjonalt ID-senter har en rådgivende funksjon innen arbeidet med identitet og vil bidra med faglig kunnskap i tillegg til ressurser når det gjelder organisering av videre arbeid.

Nasjonalt ID-senter skal ha en uavhengig rolle samtidig som vi skal samarbeide med aktørene. Både deltagerne på kartleggingsmøtene og på workshopen, samt de involverte organisasjonene i seg selv, har kommet med nyttige innspill til rapporten.

## Avklaringer

Det finnes ingen etater som utsteder dokumenter eller registre som kan dokumentere innbyggernes identitet i Somalia. I utbryterrepublikken Somaliland, som ikke er anerkjent av noe land, finnes det myndigheter som utsteder ulike dokumenter. Mangelen på registreringsrutiner, kontrollmekanismer og korrupsjon betyr at notoriteten på disse dokumentene er tvilsom.<sup>6</sup>

Kartleggingsmøtene og workshopen bekreftet at denne situasjon medfører store utfordringer knyttet til verifisering av identitet og retur.

**Vedrørende språkanalyse** hadde Nasjonalt ID-senter en hypotese om at en del somaliske asylsøkere oppgir feilaktige opplysninger om geografisk tilhørighet. Dette tilbakeviser PU og UDI, og viser til evalueringer av språkanalyser som ble gjennomført av PU i 2008 og nyere evalueringer gjennomført av UDI. Evalueringene av språkanalyser konkluderte med at de **fleste** hadde **sannsynliggjort** oppgitt geografiske tilhørighet.

Dette samsvarer med at UDI innvilger nesten 9 av 10 realitetsbehandlede Somaliasaker (beskyttelse), Dette betyr for 2011 innvilgelse i overkant av 1,200 saker. Samtidig fikk over 100 personer blant asylsøkerne med oppgitt tilhørighet til Somalia avslag etter realitets-behandling i Norge<sup>7</sup>.

At over 100 personer i en søkegruppe for året 2011 fikk avslag, viser graden av den utfordringen

<sup>6</sup> Temanotat: Dokumenter i Somalia og Sudan, Landinfo 4. feb. 2008, [http://landinfo.no/asset/684/1/684\\_1.pdf](http://landinfo.no/asset/684/1/684_1.pdf)

<sup>7</sup> 2,216 asylsøkere oppgav å komme fra Somalia i 2011. 343 av disse fikk vedtak etter en behandling på bakgrunn av Dublin II forordningen. <http://www.udi.no/arsrapport2011/Statistikk/Tabell-16-Vedtak-om-beskyttelse-asyl-etter-statsborgerskap-og-utfall-2011/> (vedtak) og <http://www.udi.no/arsrapport2011/Statistikk/Tabell-14/> (asylsøknader).

dette vil utgjøre for myndighetene. Personene vil oppholde seg ulovlig i landet såfremt de ikke returnerer frivillig.

**Vedrørende verifisering av opplysninger i hjemlandet** fremkom det i kartleggingsmøtene og i workshopen at det er vanskelig å styrke dette arbeidet nå på grunn av situasjonen i Sør- og Sentral-Somalia. Aksept for retur hos somaliske myndigheter forutsetter også i stor grad at det er muligheter for at opplysninger om identitet kan verifiseres.

Verifisering av identitetsrelaterte opplysninger i Somaliland er derimot mulig, men per i dag vil myndighetene i Hargeisa kun verifisere personer som frivillig ønsker å returnere.

Verifisering når det gjelder somaliere med tilhørighet til andre afrikanske land er også utfordrende. Verifiseringen er tidkrevende da mange pass ofte er utstedt på falskt grunnlag, og sentraliserte registre eksisterer i liten grad.

**Vedrørende tvangsretur** ga kartleggingen følgende svar:

- Frivillig retur ved hjelp av UDI og IOM til Somaliland er (ARRSO) i dag i hovedsak den eneste returmuligheten til Somalia. Myndighetene i Somaliland har også sagt at de muligens kan akseptere frivillige returnerer av somaliere fra Puntland via Somaliland.
- Ordningen med såkalte ledsagede frivillige returnerer (humanitær retur) i regi av PU er i dag ikke lenger mulig, fordi det nylig er inngått avtale mellom UDI og IOM som myndighetene i Somaliland nå forholder seg til.
- Norske myndigheter er i samtaler med myndighetene i Hargeisa vedrørende tvangsretur til Somaliland. Det er grunn til å anta at det tar tid før en avtale er på plass. Arbeid med tvangsretur til Puntland vil ikke bli igangsatt før avtalen med Somaliland er inngått.
- Retur til Sør- og Sentral-Somalia er per dags dato ikke på dagsordenen til Justisdepartementet og Utenriksdepartementet, selv om de tett følger utviklingen i landet. Retur av somaliere til andre land i Afrika er også utfordrende grunnet vanskelige verifiseringsmuligheter med ulike afrikanske land.

Med bakgrunn i disse avklaringene har vi vektlagt temaene nedenfor. Disse fremstod som viktig i kartleggingen, og ble også videre behandlet i workshopen.

# Intervju og innsamling av identitetsopplysninger

Intervju, med innledende registrering av sak, har særskilt betydning i saker hvor det ikke foreligger dokumentasjon på identitet. Et godt intervju inkluderer kontrollmekanismer og innhenting av saksopplysninger som kan være gjenstand for verifisering. I avsnittet som følger oppsummerer vi noen faktorer som kan bedre intervjuet som metode i identitetsarbeidet.

## **Kunnskapsgrunnlag for saksbehandling**

Nasjonalt ID-senter ønsket å utrede behovet for å øke kunnskapsgrunnlaget for identitetsvurderinger i Somaliasaker i de ulike trinnene fra saksopprettelse til retur.

I kartleggingsmøtene og under workshopen kom det fram at samtlige aktører mente de hadde rimelig god kompetanse på Somaliasaker, tatt i betraktning den ustabile situasjonen i Sør- og Sentral-Somalia som vanskeliggjør utbedringer i nevneverdig grad. Spesielt gjaldt dette kunnskap om Mogadishu, og større bysentra generelt.

Det ble likevel pekt på et økt behov for kunnskap om de perifere områdene i Sør- og Sentral-Somalia. Utbedringer på dette området blir derimot ansett for å være svært utfordrende, blant annet knyttet til sikkerhetssituasjonen.

## **Maler**

Bruk av maler i registreringsfasen hos PU og i intervjufasen hos UDI (både beskyttelse- og familieinnvandringsaker) ble tatt opp og diskutert.

Det var generell enighet blant aktørene at bruk av maler er nyttig, selv om det også kan innebære visse ulemper. Søkerne blir etter hvert kjent med spørsmålene og kan da forberede svarene. Det er videre en ulempe dersom malene blir brukt slavisk. Det må gis rom for fri fortelling som vil ivareta spontanitet.

Malene bør være tilpasset hver enkelt aktørs arbeid og ansvar for innhenting av opplysninger om identitet. Malene må også sikre at alle aktørenes behov for opplysninger blir dekket. Det ble eksempelvis påpekt at det er viktig at UDI bruker mer tid til identitetsvurderinger selv om praksis vil tilsi avslag. Dette både fordi det kan være praksisendring som gjør at UNE må foreta vurderingene

i sin saksbehandling.

Bruk av maler vil i større grad sikre at opplysninger om identitet blir registrert så tidlig som mulig. Dette er viktig med tanke på å kunne etterprøve opplysninger.

### **Parallelle intervjuer i familieinnvandringsaker**

Nederland ble nevnt som eksempel til etterfølgelse på hvordan andre land jobber med intervjuer i familieinnvandringsaker. Nederland gjennomfører parallelle intervjuer mellom referansepersonen hjemme og med søkeren på utenriksstasjonen. Saksbehandlerne ute og hjemme kan da vekselvis stille oppfølgingsspørsmål underveis. Slik er det vanskeligere for søkeren og referansepersonen å samkjøre svarene sine.

Løsningen byr på logistikk- og ressursutfordringer ved at man må ha saksbehandlere både hjemme og ute som jobber samtidig. Tidsforskjellen mellom Norge og henholdsvis Nairobi og Addis Abeba bør ikke by på nevneverdige utfordringer siden tidsforskjellen mellom disse byene og Norge er på to timer. Utfordringene er derfor først og fremst knyttet til ressurser.

Nasjonalt ID-senter antar at parallellintervjuer også kan ha en effektiviseringsgevinst i og med at intervjuprosessen blir samlet, og at man i en slik prosess kan få avklart flere spørsmål tidligere i saksbehandlingen. Ordningen vil også bety at politidistriktet får kjennskap til personen som eventuelt senere skal bosettes i distriktet.

Deltagere på workshopen fortalte at Nederland har gode erfaringer med denne ordningen.

### **Dybdeintervju**

I workshopen ble dybdeintervju nevnt i forbindelse med familieinnvandringsaker. Med dybdeintervju menes at saksbehandler går i dybden på enkelttema som kan bidra til å belyse identitet. Dybdeintervju vil gå mer i detalj omkring spesifikke tema som kan bidra til å underbygge søkers påstand om identitet eller avsløre at det er gitt feilaktige opplysninger.

Spesielt i Somalisaker er det viktig og skaffe til veie et bredt spekter av identitetsopplysninger siden det ikke foreligger identitetsdokumenter. Det er mange ulike typer opplysninger som kan være relevante i forbindelse med identitetsavklaringer. Kunnskap om klan, lokale forhold og hendelser og geografi er eksempler på typiske temaer som tas opp i et intervju.

Ulik tematikk kan utarbeides som vedlegg til maler. Dette vil forebygge at søkere puffer svar på forhånd.

## Språkanalyse

I kartleggingsmøtene og workshopen utkrystalliserte det seg en del forhold knyttet til språkanalysen som blir brukt i saker om beskyttelse som gjelder somaliere.

### Vektlegging av språkanalyse

Det er enighet om at språkanalyse er en viktig metode, spesielt i vurdering av identitet i Somaliasaker hvor dokument situasjonen er svak.

Samtidig ble det bemerket at språktester må vurderes konkret opp mot andre faktorer i enkeltsaken. Selv om språkanalysen er viktig, viser det seg at den også har svakheter. Bostedskontroll for eksempel, kan vurdere geografisk tilhørighet annerledes enn det som fremkommer i språkanalysen. Det er altså ikke nødvendigvis likhetstegn mellom svaret på språkanalysen og personens bosted.

Det er videre viktig at språktester tas på et tidlig tidspunkt for å kunne nyttiggjøre seg språket som identitetselement i den påfølgende behandlingen av saken. Bruk av språktester gir også et signal om at norske myndigheter prioriterer identitet, og underbygger dermed søkerens medvirkningsplikt til å bidra med avklaring av sin identitet.

### Språkanalysens begrensninger

Det er få skriftlige kilder som omhandler de somaliske dialektene på en samlet og tilgjengelig måte, og det er dessuten ikke utført noen systematiske feltstudier av de somaliske dialektene etter 1980-tallet.<sup>8</sup> Verified<sup>9</sup> tar i sine språkanalyser forbehold om dette i sine konklusjoner. Det kan stilles spørsmål om i hvilken grad vi kan legge vekt på språkanalysen, siden språkforskning i Somalia ikke er gjort på nærmere 30 år.

Det ble påpekt på workshopen at somaliske myndigheter i Nord-Somalia har formidlet at rundt 30% av alle somaliere i Norge kan ha tilknytning til Somaliland. Stemmer dette, burde Norge ha et potensiale for å kunne avsløre flere søkere siden vi innvilger nærmere 90% av alle søknader om beskyttelse. Nær sagt ingen av de som søker beskyttelse opplyser å komme fra Somaliland. Det er derfor legitimt å spørre om de identitetsvurderinger vi gjør i dag på bakgrunn av språkanalyse og bostedskontroll burde ha en kritisk gjennomgang.

## Samhandling og rutiner

Ett overordnet tema som ble synliggjort i kartleggingsmøtene og i workshopen var faktorer tilknyttet samhandling og rutiner.

<sup>8</sup> Temanotat: Somalia-Språkforhold og dialekter, Landinfo 22. juli 2011, [http://landinfo.no/asset/1707/1/1707\\_1.pdf](http://landinfo.no/asset/1707/1/1707_1.pdf)

<sup>9</sup> Verified er av Europas største selskap som utfører språkanalyser og er førsteleverandør av språkanalyser for UDI.

### **Intern og ekstern samhandling**

Det er åpenbare gevinster å hente gjennom koordinering og deling av informasjon. Flere Nasjonalt ID-senter snakket med i kartleggingsmøtene og i workshopen mente det er for tette skott mellom avdelingene internt i organisasjonene. Tilsvarende gjelder dette også for samhandling eksternt.

Kartleggingen og workshopen var en sjelden anledning for ansatte å møte kollegaer i egen organisasjon og andre aktører i utlendingsforvaltningen som jobber med samme

identitetsproblematikk. Bedre samhandling vil heve det generelle kunnskapsnivået.

### **Rutiner for oppfølging av identitetsvurderinger**

Generelt ble det sagt at nedprioriteringer av identitetsarbeid kan innebære større forsinkelser på et senere tidspunkt i saksbehandlingen. Dette er spesielt relevant ettersom forfølgessituasjonen endrer seg, og da likeledes ankomstene til Norge.

Flere av deltagerne i workshopen ønsket at PU arbeidet mer aktivt med identitet også etter oversendelse av beskyttelsessaken til UDI (UNE). Dette er spesielt viktig i saker hvor det ikke foreligger nevneverdig dokumentasjon, slik tilfellet er i Somaliasakene.

Blant annet ble det fremsatt et ønske om bedre rutiner for oppfølging av uklarheter omkring identitet som oppstår underveis i saksprosessen. Når det gjelder Somaliasaker ble det påpekt at det er særskilt viktig at man i større grad får på plass rutiner som sikrer innhenting av opplysninger, blant annet ved kontroll av person og bopel.

Rutinene for identitetsarbeid må også omfatte praksis for behandling og utveksling av informasjon mellom aktørene, og samtidig plassere ansvaret for oppfølging, herunder rutiner for registrering av ansvar i DUF.

Når det gjelder språkanalyser ble det eksempelvis nevnt at det var en svakhet at hypotesen(e) som blir stilt av PU ved oversendelse av språktest ikke fremkommer i konklusjonene fra Verified. Hypotesen(e) fremkommer heller ikke som merknad i DUF. Saksbehandlere i UDI eller UNE kan derfor ikke se hvilke konkrete vurderinger PU har gjort seg om språk og geografisk tilhørighet. Det ble foreslått at Verified inkluderer hypotesen(e) i sine konklusjoner, og at det rutinemessig gjøres merknadsbeskrivelser i DUF.

### **Spesialutsendingene**

Deltagelsen til de to spesialutsendingene for utlendingssaker i workshopen ble satt stor pris på. De bidro med kompetanse de andre deltagerne ikke hadde. «Hvorfor vet ikke jeg dette?» var en uttalelse som ble overhørt. Deltagelsen til spesialutsendingene gjorde det klart at mange ikke kjenner godt nok til spesialutsendingenes mandat og funksjon, uavhengig om de er utsendte fra PU eller UDI. Dette leder til at saksbehandlere heller ikke bruker spesialutsendingene fullt ut.

Det arbeidet spesialutsendingene gjør knyttet til identitet, blir ikke alltid kommunisert godt nok til de som kan ha nytte av dette. Rapporter, materiale og annen informasjon som spesialutsendingene utarbeider tar erfaringsmessig lang tid før det blir kjent blant saksbehandlere i Norge.

Dette gjaldt spesielt materiale sendt fra UDI sine spesialutsendinger.



## Tilganger

I workshopen ble begrensninger i tilgang til saksbehandlersystemene tatt opp.

Utenriksstasjonen har kun tilgang til NORVIS. Tilgang til NORVIS for de ansatte på utenriksstasjonene er begrenset ut fra roller. Lokalt ansatte har en svært begrenset tilgang. Dette begrenser deres anledning til å utføre oppgaver som dermed blir spesialutsendingens oppgave å følge opp. Utsendte har uttalt at det kan være vanskelig å få tilgang til dokumentene de har tjenestemessig behov for, eller at det går med unødvendig tid og ressurser for å få innvilget tilgang til sak hos saksbehandler eller forværelse i UDI. Dette kan blant annet være aktuelt å rekvirere vedtak i tidligere sak eller vedtak i referansepersonen sak. Gode og effektive rutiner for tilgangsstyring til spesialutsendinger, visum-attachéer eller andre utsendte ved utenriksstasjonene ville kunne bøte på disse forholdene.

## Identitetsmisbruk blant somaliere

En av aktørene i kartleggingsmøtene (PU) mente at det var ønskelig at Nasjonalt ID-senter utredet nærmere omfanget av identitetsmisbruk blant somaliere i Norge. Det finnes eksempler på at somaliere er registrert med ulike identiteter i familieinnvandringsaker og beskyttelsessaker, og at de også kan være registrert med annen identitet hos utlendingsmyndigheter i andre land. Dette utgjør ikke bare en utfordring for utlendingsforvaltningen, men også for annen offentlig forvaltning.

Dette er et problem som ble påpekt av andre i workshopen, og UDI viser også til at NAV har gjort denne erfaringen. Det er uvisst om dette er et mer utbredt fenomen blant somaliere enn andre innvandrergupper, og i hvor stor grad dette faktisk forekommer.

## Biometri

Biometri er en effektiv metode for å avsløre identitetsmisbruk. I Somaliasaker er det ikke framlagt dokumentasjon på identitet. Det er dermed grunnlag for å gjøre opptak av fingeravtrykk for overføring til utlendingsregisteret. Det er kjent at politidistriktene ikke følger opp dette i stor nok grad når det gjelder oppholdssaker. Når det gjelder antagelser om at somaliere oppgir flere identiteter til norske myndigheter (denne antakelsen gjelder ikke bare somaliere) vil biometri avdekke slikt misbruk. Forankring av identitet i biometri når det ikke finnes pålitelig dokumentasjon på identitet er viktig for å forhindre misbruk av identitet. Identitetsmisbruk vil typisk kunne være ledd i virksomhet for å oppnå ytelser man ellers ikke har krav på, eller som ledd i kriminell aktivitet.

Det foreligger foto i samtlige Somaliasaker. Når det gjelder søkere fra Somalia der det har vært mangelfull registrering av fingeravtrykk for identifiseringsformål, kan vi bøte på dette ved å ta i bruk den biometriske teknikken ansiktsgjenkjenning.

# Anbefalinger

Målsetningen for Nasjonalt ID-senters arbeid med Somaliasaker har vært å vurdere mulighetene for å styrke grunnlaget for identitets-vurderinger i disse sakene. I rapporten trekker vi ut essensen fra diskusjonene fra kartleggingen og workshopen om ulike tema som dels var forhåndsbestemt og som dels utkrystalliserte seg underveis.

På bakgrunn av det materiale som foreligger mener Nasjonalt ID-senter det er grunnlag for å si at det er gevinster å hente i identitetsarbeidet med Somaliasaker. **Utlendingsforvaltningen kan prioritere utvikling av intervjuet; foreta evaluering med sikte på mer effektiv metodebruk og bedre samhandlingen i saksprosessen.**

Tiltakene som vi foreslår at aktørene i utlendingsforvaltningen griper fatt i vil ikke være begrenset av utfordringene med å gjennomføre verifisering i Sør- og Sentral-Somalia.

Nasjonalt ID-senter har ingen sterk formening om hvilken arbeidsform som vil være best egnet for å gjennomføre det arbeidet som kreves om anbefalingene blir tatt til følge. Selv om vi skisserer en arbeidsform er dette noe aktørene i fellesskap finner best ut av.

## **Kartlegge utbredelsen av identitetsmisbruk ved ansiktsgjenkjenning**

Nasjonalt ID-senter anbefaler at det opprettes et prosjekt med mandat til, og målsetting om, å undersøke om det forekommer bruk av flere identiteter blant somaliere, og i så fall i hvor stor grad. Antakelser om slikt misbruk ble gjentatt fra flere av aktørene. Det er alvorlig om det viser seg at slikt misbruk er utbredt.

En uprøvd metode for avsløring av identitetsmisbruk i utlendingsforvaltningen er ansiktsgjenkjenning. Dette krever utvikling av et verktøy for fotogjenkjenning som søker i bildedata som er lagret i UDB-basen. Søk i basen vil avsløre om samme person er registrert med ulike identiteter i forskjellige sakstyper. Prosjektet vil kunne ha stor overføringsverdi til andre landgrupper.

Vi tenker det er hensiktsmessig i første omgang å organisere dette som et pilotprosjekt. Et utvalg av saker kan gi en pekepinn på om personer kan være registrert med ulike identiteter i ulike saker. Vi legger til at Nasjonalt ID-senter har ressurser til å starte opp og dra lasset i gjennomføring av et slikt pilotprosjekt i samarbeid med øvrig utlendingsforvaltning.

Dersom pilotprosjektet bekrefter antakelsene om identitetsmisbruk kan utlendingsmyndighetene i neste omgang velge å gjøre en kartlegging i større omfang av identitetsmisbruket.

Dersom metoden avslører identitetsmisbruk, kan dette resultere i straffesak og eventuell utvisning. Ansiktsgjenkjenning vil være ytterligere et verktøy for politiet i tillegg til de tradisjonelle politimetodene for å avsløre identitetsmisbruk, f. eks. undersøkelser av person og bopel, spaning, sporing av valutatransaksjoner og risikoprofilering.

### **Opptak av fingeravtrykk i flere saker ved manglende dokumentasjon**

I Somaliasaker blir det ikke framlagt identitetsdokumenter. Nasjonalt ID-senter anbefaler at rutinene for opptak av fingeravtrykk i oppholdssaker innskjerpes i overensstemmelse med gjeldende regelverk.

### **Vurdere ny forskning av det somaliske språket**

Dagens språkanalyse er basert på språkforskning som gjort på 1980-tallet. Tatt i betraktning det høye ankomsttallet somaliere uten dokumenter, og uttalelser fra myndighetene i Somaliland om at mange somaliere i Norge kan ha geografisk tilhørighet til Somaliland, mener vi tiden er inne for ny språkforskning. Dette fordrer at det lingvistiske fagmiljøet mener det er gjennomførbart og at forskningen dessuten vil bidra til en mer treffsikker språkanalyse.

Med dette som forbehold foreslår vi oppdatering av forskningen som i dag er grunnlaget for språkanalysen. Vi anbefaler at UDI tar i betraktning dette tiltaket i prioritering av bruk av FoU-midler.

### **Gjennomføre parallelle intervjuer**

Nasjonalt ID-senter anbefaler at UDI vurderer å foreta parallelle intervjuer med søkeren ved utenriksstasjonen og referansepersonen i Norge når det gjelder familieinnvandringsaker. Parallelle intervjuer vil kreve koordinering med spesialutsendingen i Addis Abeba (PU), IMDi sin representant i Nairobi og Politidirektoratet (POD).

### **Oppdatere intervjumalene**

Nasjonalt ID-senter anbefaler at UDI initierer et arbeid med å oppdatere malene for bruk i samtaler med somaliske søkere til Norge. Malene bør i Somaliasaker legge særskilt vekt på identitetsrelaterte spørsmål. Et slikt arbeid bør ta høyde for at aktørene kan ha ulikt behov for identitetsopplysninger og malene må derfor utvikles i samarbeid med UNE og PU. Nasjonalt ID-senter vil også kunne gi innspill.

I tillegg til å vektlegge identitet ved utarbeidelsen av malen kan det være aktuelt å utarbeide vedlegg som omhandler særskilte temaer som bidrar til å belyse identitet, jf. avsnittet om dybdeintervjuet. Dette betyr at Landinfo også må engasjeres i arbeidet.

### **Utarbeide rutiner for samhandling**

Nasjonalt ID-senter anbefaler at det utarbeides rutinebeskrivelser for å sikre bedre samhandling. Slike rutiner omfatter rutiner for oppfølging av uklarheter omkring identitet som oppstår underveis i saksprosessen, eksempelvis rutiner for kontroll av person og bopel. Videre vil det være aktuelt å utarbeide rutiner for behandling og utveksling av informasjon mellom aktørene. Rutiner for registrering i DUF som plasserer ansvar vil også være aktuelt.

Nasjonalt ID-senter kan initiere og lede gjennomføringen av arbeidet ved å utvikle rutinebeskrivelser.

### **Bevisstgjøring om spesialutsendingenes funksjon.**

Nasjonalt ID-senter anbefaler klarere linjer for kommunikasjon som sikrer at saksbehandlere får kjennskap til retningslinjene og rutinebeskrivelsene for kontakt mellom spesialutsendingene.

Det synes også å være nødvendig å vurdere om tilgangen til utsendte på utenriksstasjoner svarer til deres tjenestemessige behov, og for øvrig om dagens tilgangsstyring for rekvirering av sak fungerer effektivt.