

# Sammendrag

## Bakgrunn

Etter at krigen i Ukraina brøt ut i februar 2022, har over 85 000<sup>1</sup> ukrainere søkt kollektiv beskyttelse i Norge. Innføringen av midlertidig kollektiv beskyttelse for ukrainske flyktninger gjør det mulig å gi en stor gruppe mennesker beskyttelse på kort tid uten individuelle asylintervjuer. På grunn av de store ankomstene har utlendingsmyndighetene tilpasset og forenklet ankomst- og registreringsprosessene. Dette inkluderer opprettelsen av desentraliserte registreringssteder, slik at ukrainske flyktninger har kunnet registrere seg flere steder i landet og dermed redusert presset på Nasjonalt ankomstsenter i Råde. Slik har et stort antall ukrainere har blitt registrert på kort tid.

## Evalueringsoppdrag og problemstillinger

Nasjonalt ID-senters evalueringsoppdrag har vært å undersøke om det har blitt opprettholdt en *tilstrekkelig ID-kontroll ved registrering av ukrainske flyktninger under masseankomstsituasjonen ved utvalgte ankomststeder i Norge*. Vi har undersøkt om *balansegangen mellom behovet for effektivitet i registreringen av mange ukrainske søkere på ene siden, og behovet for å opprettholde tilstrekkelig kontrollnivå på den annen side har hatt noe å si for ID-kontrollen*. Problemstillingene i evalueringen er dermed knyttet til den krevende balansegangen mellom kontroll versus effektivitet, og sårbarheter og risiko som kan oppstå i en masseankomstsituasjon. Kollektiv beskyttelse er en generøs ordning, og i et scenario med ekstraordinære ankomster er det økt risiko og sårbarhet knyttet til at personer som ikke har krav på det kan bli sluppet inn i landet, eller at personer med falsk identitet og uærlige hensikter slipper forbi kontrollen. Det er viktig at utlendingsforvaltningen opprettholder et akseptabelt kontrollnivå også i en krisesituasjon.

Nasjonalt ID-senters evalueringsprosjekt har blant annet vurdert om det har vært tilstrekkelige ressurser, opplæring og kompetanse til å ivareta en tilstrekkelig ID-kontroll, i tillegg til tilgjengelig utstyr, systemer og teknologi. Aspekter som styring, informasjonsdeling og samarbeid etatene imellom, er også vurdert. Formålet har vært å identifisere styrker og mangler i ID-arbeidet og foreslå forbedringspunkter og tiltak som kan styrke ID-arbeidet og redusere tvil knyttet til søkerens identitet.

## Datakilder og metode

Datakildene benyttet i evalueringen består av dokumentanalyse, observasjon og intervjuer. Evalueringsprosjektet har gjennomført observasjon av ankomst- og registreringsprosessene på fire ulike registreringssteder og intervjuet saksbehandlere og ledere i etater som har vært involvert i registrering- og ankomstprosessene. Evalueringsprosjektet har gjennomført dokumentanalyse av en stor mengde bakgrunnsdokumentasjon, både offentlig tilgjengelige og interne dokumenter, som inneholdt blant annet instruks, regelverk, retningslinjer, arbeidsrutiner og tidligere evalueringer og kartlegginger av ID-arbeid. Funnene i evalueringen bygger på dokumentanalyse, intervjuer og vurderinger av identitetsarbeidet som ble observert på de besøkte registreringsstedene.

## Evalueringsoppdrag og problemstillinger

## Evalueringsoppdrag og problemstillinger

<sup>1</sup> Tall per 8. oktober 2024 (Utlendingsdirektoratet, 2024a).

I rapporten gir vi en oversikt over identifiserte styrker i ID-arbeidet som fungerer godt, og hvilke områder som trenger forbedring. Funnene og anbefalingene i rapporten må ses i sammenheng med politiets rammebetingelser, budsjettmodellen, og at bruken av midlertidig ansatte vanskeliggjør planleggingen for involverte etater. Det er utfordrende for utlendingsmyndighetene og mottaksapparatet å planlegge for svingninger i ankomsttall, og dermed vanskelig å opprettholde kompetanse. Mange som har jobbet med registrering, har vært midlertidig ansatte, noe som fører til et kontinuerlig behov for rekruttering og opplæring, som igjen gjør kompetansebygging vanskelig.

### **Hovedfunn, vurderinger og anbefalinger**

Utlendingsmyndighetene har raskt tilpasset seg situasjonen, tatt imot og registrert en stor mengde ukrainske flyktninger uten å være dimensjonert for så store ankomster. Det overordnede inntrykket er at det er utført en tilstrekkelig ID-kontroll på besøkte lokasjoner under evalueringsperioden – dette med utgangspunkt i de politiske føringene som legger til grunn et lavt kontrollnivå i porteføljen om midlertidig kollektiv beskyttelse. *Nasjonalt ID-senter har identifisert flere styrker, men også en rekke forbedringspunkter og forslag til risikoreduserende tiltak i ID-arbeidet.* Feil eller mangler i identitetsarbeidet i ankomst- og registreringsfasene er forbundet med risiko og kan gi uønskede konsekvenser og belastninger både for menneskene det gjelder, og det norske samfunnet.

#### *Først noen identifiserte styrker i ID-arbeidet:*

- Innføring av desentralisert registrering av ukrainske flyktninger anses som en styrke for ID-arbeidet: Fordeling av arbeidsbelastning gjennom desentralisert registrering har gitt økt kapasitet til registrering og bedre forutsetninger for en tilstrekkelig ID-kontroll.
- Saksbehandlere, både nyansatte og de mer erfarne, er i stor grad gode til å systematisk innhente, sammenstille og kontrollere tilgjengelig informasjon som grunnlag for eventuelle videre undersøkelser og uttak til samtale.
- Ukrainske flyktninger registreres med biometri i ulike registre, slik at identiteten «låses» til oppgitt identitet. Lagring av biometri bidrar til å knytte person til oppgitt identitet, slik at søkere ikke kan operere under flere identiteter.
- Varierte søk i registre på biometriske og biografiske data for eventuelle treff på allerede registrert informasjon er en styrke for ID-kontrollen og forebygger kriminalitet.
- Høy oppløsning på skanning av identitetsdokumenter styrker ID-kontrollen ved at det gjør det mulig å se detaljerte kopier av identitetsdokumenter ved behov en senere anledning.
- Faglig støtte og bistand til de desentraliserte registreringsstedene gitt av Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet, er gode tiltak og en styrke for ID-arbeidet.

Vi har identifisert flere utfordringer og forbedringspunkter knyttet til ID-arbeidet. Funnene er knyttet til om det har vært tilstrekkelige ressurser, opplæring, tilgjengelig utstyr, systemer samt informasjonsdeling og styring til å ivareta en tilstrekkelig ID-kontroll.

#### *Noen av funnene tilsier at:*

- Det ble ikke gjennomført rutinemessige stikkprøver for å undersøke om kontrollnivået i saker om midlertidig kollektiv beskyttelse eventuelt må justeres.
- Det var ulik tilgang til utstyr for kontroll og registrering på de ulike registreringsstedene vi besøkte.

- Dobbeltføring av data i flere systemer skaper unødvendig arbeidsbyrde for de ansatte og reduserer effektiviteten.
- Informasjonsflyten mellom ulike etater og registreringssteder ble rapportert som tungvinn og lite effektiv, med mange plattformer og portaler å forholde seg til. Viktig informasjon ble delt gjennom lange e-poster, og ansatte opplevde det som vanskelig å holde oversikten over gjeldende praksis.

*Følgende funn, vurderinger og anbefalinger løftes spesielt frem:*

- **Ulik praksis i registrering på registreringsstedene og mellom ansatte**

Det var ulik praksis ved registrering av ukrainske søkere, blant annet når det gjaldt hva en person- og dokumentkontroll omfattet. Det ble ikke gjennomført rutinemessig enhetlig førstelinje person- og dokumentkontroll ved registrering. Det kan føre til ulik praksis i registreringen og utfordre prinsippet om likebehandling.

*Anbefaling:*

***Det er behov for konkretisering av hvilke kontrollpunkter som skal inngå i en rask person- og dokumentkontroll for å sikre en enhetlig praksis.*** Det er behov for å definere og spesifisere kravene for en ID-kontroll, hva som konkret skal inngå i en ID-kontroll av person- og dokument og hvilke kontrollpunkter som må gjennomføres for en tilstrekkelig ID-kontroll. Det bør utvikles klare retningslinjer, slik at ansatte vet hva som forventes av dem.

- **Begrep og kategorier for ID-kontroll i regelverk er ikke alltid definert – uklart kontrollnivå i saker om kollektiv beskyttelse**

Begrep og kategorier som benyttes for ID-kontroll i regelverk, rutiner og retningslinjer, opplevdes av ansatte som uklare og ofte delvis overlappende. Når det mangler definisjoner og konkretiseringer, åpnes det for ulike tolkninger og skjønnsmessige vurderinger i gjennomføringen av registreringen og ID-kontrollen på de ulike registreringsstedene, og mellom ansatte på samme sted.

*Anbefaling:*

***Det er behov for begrepsavklaringer i regelverk, rutiner og retningslinjer og konkretisering av kontrollnivået.*** Det er behov for å definere og konkretisere begrep, kategorier og terminologi i retningslinjene som i dag er uklare. Det er et premiss at saksbehandlere må ha lik forståelse av hva som ligger i de ulike begrepene og kategoriene i regelverkene for å kunne gjennomføre en tilstrekkelig ID-kontroll og registrering.

*Kontrollnivået bør i større grad defineres i saker om kollektiv beskyttelse, og det bør konkretiseres hvilke kontrollpunkter som skal gjennomføres for en tilstrekkelig ID-kontroll.*

- **Ansatte har ikke fått felles standardisert opplæringsprogram**

Nyansatte fikk ofte kun kollegaopplæring, ikke et standardisert opplæringsprogram. Dette gir rom for ulik praksis og kvalitet på registreringen og ID-kontroll. Opplæringsmateriellet som tilbys, ligger spredt på ulike plattformer i ulike format og oppleves som lite tilgjengelig. Det var ofte ikke tid til at ansatte skulle gjennomgå opplæring, spesielt i de mest hektiske ankomstperiodene.

*Anbefaling:*

**Det er behov for utvikling av et felles grunnleggende opplærings- og kompetansehevingsprogram i asylregistrering og ID-kontroll.** Det er en svakhet at nyansatte som registrerer ukrainske flyktninger i stor grad kun har mottatt kollegaopplæring og ikke en felles, formell minimumsopplæring, siden det kan føre til ulik praksis i registrering og lavere kvalitet i registrering og ID-kontroll. Nyansatte bør gjennomføre et felles grunnleggende opplæringsprogram som inneholder definerte læringsmål, der det fremkommer hva deltagerne skal lære og på hvilket nivå. Dette vil sikre enhetlig kompetanse og praksis for registrering og ID-kontroll.

