



Identitet: irakere i Norge

Nasjonalt ID-senter ønsker å takke alle som har bistått med informasjon og hjelp i arbeidet med denne rapporten. Vi ønsker å rette en særlig takk til referansegruppen som har bidratt gjennom hele prosessen med gode innspill og råd. Deres tilbakemeldinger har vært uvurderlige. Vi vil også spesielt takke Utlendingsdirektoratet for utlån av hospitant. Hennes kunnskap og erfaring har hatt stor betydning for arbeidet med rapporten. Vi er også svært takknemlig for all hjelp fra den norske ambassaden i Amman og det norske ambassadekontoret i Bagdad. Deres gode hjelp og innsats bidro i aller høyeste grad til at vår reise til Bagdad og Amman ble en suksess. Til slutt vil vi rette en stor takk til irakiske myndigheter for veldig godt samarbeid.

1. Sammendrag

4

De menneskelige og samfunnsmessige konsekvensene av at personer har uavklart identitet, er store. De det gjelder, opplever frustrasjon ved ikke å oppnå de rettighetene de mener de har krav på, og for norske myndigheter er disse sakene både tid- og ressurskrevende.

I Norge er det mange irakere med oppholdstillatelse og identitetstvil. Nasjonalt ID-senters Irak-prosjekt har hatt som mål å styrke utlendingsforvaltningens metoder for å fastsette identitet og avklare identitetstvil for irakere. Med prosjektet ønsker Nasjonalt ID-senter å bidra til at det blir færre irakere i Norge med identitetstvil.

Vi har særlig valgt å fokusere på to grupper irakere. Den ene gruppen har begrenset tillatelse på grunn av tvil om identiteten. Den andre gruppen har fått permant oppholdstillatelse, men får avslag på søknad om norsk statsborgerskap fordi de har uavklart identitet.

I saker med identitetstvil vil en iraker kunne sannsynliggjøre identiteten sin ved å fremlegge dokumenter. I saker der det foreligger motstridende identitetsopplysninger, er det ofte vanskelig for irakere i ettertid å sannsynliggjøre sin rette identitet etter dagens praksis. Årsaken er at irakiske identitetsdokumenter i dag er ansett for å ha lav notoritet (etterprøvbarhet).

Gjennom prosjektet har vi kartlagt hvilke metoder og verktøy utlendingsforvaltningen benytter for å vurdere identiteten til irakere som søker om opphold i Norge. Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda har ikke verifisert identiteter mot irakiske registre via ambassaden i Amman de siste årene. Kartleggingen av praksisen med Irak-saker i utlendingsforvaltningen viser at det er behov for å utrede mulighetene for å verifisere utlendingssaker mot irakiske personregistre for å kunne fastslå identitet. En slik verifisering vil kunne bekrefte eller avkrefte den identiteten

utlendingen har opplyst til norske myndigheter. Under kartleggingen fant vi også at det er et behov for mer kunnskap om irakiske identitetsdokumenter, tilblivelsesprosesser og irakisk identitetsforvaltning.

I forbindelse med prosjektet reiste vi til Bagdad for å innhente informasjon. Målet med reisen var å kartlegge dokument- og registersituasjonen, i tillegg til å undersøke verifiseringsmuligheter i Irak. På denne reisen undersøkte vi forhold rundt de viktigste identitetsdokumentene i Irak, som er nasjonalt identitetskort, statsborgerskapsbevis og nasjonalitetspass. Dette blir gjort rede for i Nasjonalt ID-senters veiledning om irakiske identitetsdokumenter «Identitetsdokumenter i Sentral-Irak».¹ Under reisen til Bagdad undersøkte vi også hvilke muligheter vi har for å verifisere identiteten til irakere i Norge mot irakiske registre.

Gjennom arbeidet har vi fått bekreftet at det er mulig å verifisere identiteten til irakere i Norge mot irakiske registre. Alle irakere kan i utgangspunktet fremskaffe identitetsdokumentasjon som kan benyttes i en slik verifisering. Vår hovedanbefaling er derfor at alle irakere med identitetstvil bør verifiseres. Vi mener også at det bør settes inn ressurser tidlig i prosessen, og at verifiseringen bør skje raskt. For at dette verifiseringsarbeidet skal fungere, foreslår vi at ambassaden i Amman styrkes i arbeidet med å følge opp verifiseringer. Nasjonalt ID-senter kan i tillegg bistå med verifiseringsarbeidet på ambassaden. Vi mener at det irakiske identitetskortet er best egnet til å verifisere irakiske identiteter, fordi dette kan verifiseres mot familieboken i distriktet der vedkommende er registrert.

¹ «Identitetsdokumenter i Sentral-Irak». Veiledningen er unntatt offentlighet.

1. Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	4
1. Innledning	7
1.1 Mandat	7
1.2 Bakgrunn for rapporten	7
1.3 Fokus og mål	8
1.4 Datagrunnlag og metode	8
1.5 Rapportens oppbygning	10
2. Sentrale begreper i identitetsvurderingen	11
2.1 Dokumentert identitet	11
2.2 Sannsynliggjort identitet	11
2.3 Klarlagt identitet	12
2.4 Notoritet	13
3. Identitetstvil blant irakere	14
3.1 Ingen dokumenter	14
3.2 Dokumenter med lav notoritet	15
3.3 Falske dokumenter	16
3.4 Alias	17
3.5 Tvil om nasjonalitet, etnisk tilhørighet og hjemsted	17
3.6 Tvil om alder eller slektskap	18
4. Utlendingsforvaltningens metoder og vurderinger i Irak-saker	19
4.1 Identitetsvurderinger i Irak-saker	19
4.2 Konsekvenser av falsk identitet	27
5. Navnetradisjoner og navneendring	29
5.1 Endring av identitetsopplysninger i Norge	29
5.2 Navnetradisjoner og navneendring i Irak	30
5.3 Ny irakisk lov om alias	30
6. Irakere i Norge	32
6.1 Irakere med begrensede tillatelser	32
6.2 Irakere med avslag på norsk statsborgerskap	35
7. Irakisk identitetsforvaltning	38
7.1 Identitetsdokumenter	38
7.2 Dokumentenes notoritet	38
7.3 Pass	38
7.4 Identitetskort	38
7.5 Statsborgerskapsbevis	39
7.6 Kontroll av blankodokumenter	39
7.7 Utvidede identitetsundersøkelser for verifisering	39
7.8 Registersituasjonen i sentral-Irak	40
7.9 Folkeregisteret	40

7.10	Register over statsborgerskapsbevis	41
7.11	Passregistre	41
7.12	Registrering av fødsler og dødsfall	41
7.13	Bostedsbevisregister	42
8.	Mulighet for verifiseringer i Irak	43
8.1	Verifisering via den norske ambassaden i Amman	43
8.2	Verifisering av saker via den irakiske ambassaden i Oslo	44
8.3	Mulighet for verifisering direkte med det irakiske innenriksdepartementet	44
8.4	Verifisering via irakisk advokat	45
8.5	Verifisering av irakere i Norge med identitetstvil som får begrensede tillatelser	45
8.6	Verifisering av irakere i Norge med identitetstvil som får avslag på søknad om norsk statsborgerskap	45
9.	Anbefalinger	46
9.1	Hovedanbefaling: Irakere med identitetstvil bør verifiseres	46
9.2	Øvrige funn og anbefalinger:	49
	Ordliste	52
	Bidrag og kilder	55
	Figur 1 Innvandrere i Norge etter landbakgrunn per 1. januar 2013.	7
	Figur 2 Prosentandel av irakere som har fremlagt pass, nasjonalt identitetskort og statsborgerskapsbevis ved søknad om beskyttelse 2009-2012.	14
	Figur 3 Prosentandel som har fremlagt pass, nasjonalt identitetskort og statsborgerbevis ved søknad om beskyttelse og ved vedtak 2009-2012.	15
	Figur 4 Oversikt over sammenhengen mellom dokumentets tekniske ekthet og identitetsopplysninger i dokumentet.	17
	Figur 5 Søknad om beskyttelse og søknad om familieinnvandring av irakere 2009-2012.	20
	Figur 6 Antall enslige mindreårige asylsøkere fra Irak fra 2008-2012.	21
	Figur 7 Oversikt over irakere som har returnert frivillig til hjemlandet med IOM, og irakere som har returnert med politiet 2009-2012.	26
	Figur 8 Oversikt over vedtak om førstegangstillatelser med begrensning på grunn av identitetstvil fordelt mellom irakere og andre land 2009-2012.	33
	Figur 9 Fordelingen mellom ny begrenset tillatelse og fornyet tillatelse uten begrensninger gitt til irakere 2010-2012.	34
	Figur 10 Bosetting til irakere med begrenset tillatelse.	34
	Figur 11 Opprinnelig innvandringsgrunn for irakere som har søkt om norsk statsborgerskap 2009-2012.	35
	Figur 12 Avslått norsk statsborgerskap etter type førstegangstillatelse 2009-2012.	36
	Tabell 1 Oversikt over alder til irakere som har søkt om beskyttelse som enslig mindreårig.	22
	Tabell 2 Irakere som har fått tilbud DNA-test.	23
	Tabell 3 Oversikt over antall personer fordelt på statsborgerskap som er utvist på grunnlag av falsk identitet.	27

1. Innledning

1.1 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 Norge. Det er mange irakere i Norge med oppholdstillatelse og identitetstvil. Nasjonalt ID-senter opprettet Irak-prosjektet med mål om å bidra til at det blir færre irakere med identitetstvil i Norge. Denne rapporten er utarbeidet for utlendingsforvaltningen som et redskap til å vurdere identiteten til irakere.

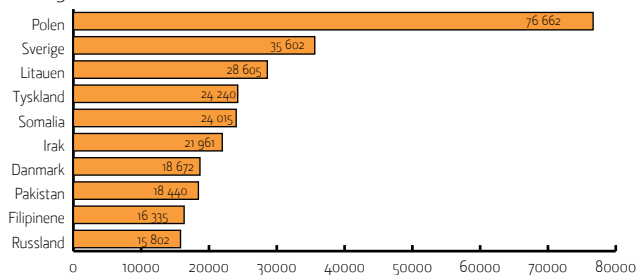
Gjennom prosjektet har Nasjonalt ID-senter arbeidet for å styrke utlendingsforvaltningens metoder for å fastsette identitet og avklare identitetstvil for irakere. Rapporten vil også kunne være nyttig for øvrige deler av forvaltningen som møter irakere med uavklart identitet.

Irakere i Norge per 1. januar 2013

29614 irakiske innvandrere og norskfødte med irakiske foreldre. Av disse er 21961 irakiske innvandrere, mens 7653 er irakere født i Norge med to irakiske foreldre.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figure 1 Immigrants in Norway based on country of origin per January 1, 2013.



Tallene inkluderer ikke norskfødte med to utenlandske foreldre.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

1.2 Bakgrunn for rapporten

Utlendingsforvaltningen møter til dels store utfordringer når de behandler utlendingssaker fra Irak, særlig når det gjelder identitetsspørsmål. Irak-prosjektet har gjennomgått eksisterende rutiner for identitetsfastsettelse i Irak-saker.

Bakgrunnen for vårt ønske om å utrede identitetssituasjonen til irakere er at:

- det befinner seg mange irakere i Norge med oppholdstillatelser med identitetstvil
- det brukes mye tid og ressurser i utlendingsforvaltningen på identitetsfastsettelse for irakere fordi sakene krever stadig oppfølging og nye vurderinger
- mange irakere opplever det som en belastning for seg selv og sin familie at de ikke kommer seg ut av en situasjon med identitetstvil fordi identitetsdokumenter fra Irak ikke anses å ha tilstrekkelig notoritet.²
- irakiske identitetsdokumenters lave notoritet gjør at det er behov for mer informasjon om dokumentene og tilblivelsesprosessene.

Andel norske statsborgere av de største innvandrergruppene i Norge per 1. januar 2013

Land	Andel norske statsborgere
Polen	5,7 %
Sverige	8,1 %
Litauen	1,0 %
Tyskland	11,8 %
Somalia	53,0 %
Irak	60,8 %
Danmark	18,8 %
Pakistan	70,3 %
Filipinene	39,1 %
Russland	33,7 %

Tallene inkluderer ikke norskfødte med to utenlandske foreldre.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

² Notoritet kan kort forklares som etterprøvsbarhet. Se mer om begrepet i kapittel 2.

Irakere utgjør den femte største innvandringsgruppen i Norge. Mange irakere har fått opphold i Norge de siste 20 årene – hovedsakelig etter søknad om beskyttelse eller søknad om familieinnvandring med barn, ektefelle eller annen familie i Norge.³

1.3 Fokus og mål

I rapporten har vi valgt å konsentrere oss spesielt om to grupper irakere med oppholdstillatelse og identitetstvil.

Den første gruppen er irakere som får midlertidige begrensede tillatelser som førstegangstillatelse. Denne tillatelsen må fornyes årlig og gir ikke rett til permanent oppholdstillatelse og/eller familieinnvandring. Irakere topper statistikken over nasjonaliteter som har fått innvilget en slik begrenset tillatelse.

Den andre gruppen er irakere som tidligere har fått innvilget permanent oppholdstillatelse selv om det var tvil om identiteten deres, men som ikke får innvilget norsk statsborgerskap som følge av at de ikke har klarlagt identiteten sin.⁴

Rapporten vil også være relevant for identitetsvurdering av andre irakere med identitetstvil, både dem som søker beskyttelse, og dem som har fått avslag på søknad om oppholdstillatelse i Norge.

Vårt mål med rapporten er å

- styrke utlendingsforvaltningens vurdering av søknader om opphold fra irakere med uavklart identitet
- bidra til at det blir færre irakere med identitetstvil i Norge

For å nå disse målene har vi

- utredet hvilke muligheter som finnes for å verifisere personopplysninger i utlendingssaker mot irakiske registre
- innhentet mer nøyaktig kunnskap om irakiske dokumenter og tilblivelsesprosessen av disse
- innhentet mer informasjon om irakiske folkeregistre og hvor personopplysninger lagres

Når det gjelder arbeidet med å innhente informasjon om irakiske registre, har det vært et mål for prosjektet å kartlegge om disse er komplette, og om det finnes et sentralt register i Bagdad der kopi av lokale/regionale registre oppbevares/oppdateres.

1.4 Datagrunnlag og metode

Rapporten er skrevet av medarbeidere ved Nasjonalt ID-senter, med god bistand fra en hospitant fra Asylavdelingen i Utlendingsdirektoratet. Hospitanten bidro med erfaring fra saksbehandling av søknader om beskyttelse fra irakere.

Nasjonalt ID-senter har brukt både kvalitative og kvantitative metoder for å besvare problemstillingene som er nevnt ovenfor.

Det ble tidlig opprettet en referansegruppe med de viktigste aktørene i utlendingsforvaltningen som arbeider med utlendingssaker og identitetsvurderinger av irakere. Noen deltakere i referansegruppen arbeider ikke direkte med saksbehandling i utlendingsforvaltningen, men har erfaring med irakiske identitetsdokumenter og/eller registersituasjonen i Irak. Referansegruppen bestod av deltagere fra Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), Politiets utlendingsenhet (PU), KRIPOS, Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo), Barne-, likestillings- og

³ 99,3 prosent av innvandrerne fra Irak som fikk opphold i Norge mellom 1990 og 2011, fikk opphold etter enten søknad om beskyttelse (59,2 prosent) eller familieinnvandring (40,3 prosent) (Statistisk sentralbyrå, 2012a).

⁴ Begrepet «klarlagt identitet» benyttes særlig i statsborgerloven der dokumentert eller klarlagt identitet er et vilkår for å få innvilget statsborgerskap. Hovedregelen er at identiteten er klarlagt ved fremleggelse av originalt, gyldig pass med tilstrekkelig notoritet. Det er en høyere grad av identitetsavklaring enn «sannsynliggjort identitet». Les mer under sentrale begreper i kapittel 2.

inkluderingsdepartementet (BLD) og Utenriksdepartementet (UD).

Vi gjennomførte ustrukturerte intervjuer med representanter fra de ulike aktørene i referansegruppen under kartleggingsfasen av prosjektet. Videre har vi vært i kontakt med personer fra referansegruppen i det videre arbeidet med rapporten. Referansegruppen har vært sentral når det gjelder å gi faglige råd og tilbakemeldinger til prosjektgruppen.

Nasjonalt ID-senter har i kartleggingsfasen også hatt møter med International Organization for Migration (IOM), Den irakiske ambassaden i Oslo, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og Aksjonsgruppe for norsk statsborgerskap og irakiske kilder.

Alle intervjuene som nevnes ovenfor, ble gjennomført i tidsperioden mai til november 2012. Etter møter med referansegruppen ble tekstene som ble skrevet på bakgrunn av møtene, sendt tilbake til møtepartene for kvalitetssikring. Eventuelle endringer ble tatt med i rapporten.

Videre har vi benyttet oss av publikasjoner som en sentral kilde både i kartleggingsfasen og under den videre utredningen. Dette er i all hovedsak offentlige dokumenter, utredninger og forskningsrapporter med tematikk som er relevant for prosjektet.

Nasjonalt ID-senter sendte ut en forespørsel til medlemslandene i Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC). IGC er et mellomstatlig forum for utveksling av informasjon og diskusjon av praksis på migrasjonsrelaterte temaer. Dette ble gjort som en del av kartleggingen av dokument- og registersituasjonen i Irak, og for å få statistikk fra andre sammenlignbare land. Vi ba blant annet om statistikk på immigrasjon fra Irak, hvor mange irakere som fremlegger identitetsdokumenter, og hvordan disse blir vurdert.

Kvantitative data i form av statistisk materiale ble hentet fra Datasystemet for Utlendings- og Flyktningsaker

(DUF), Statistisk sentralbyrå og Politiets utlendingsenhets hjemmesider. Gjennom IGC-forespørselen fikk vi også et begrenset tallmateriale som ble innhentet til rapporten. Tallmaterialet fra DUF som vi har tatt i bruk, består hovedsakelig av enkle registreringer, og tallene brukes deskriptivt. Det vil si at vi ikke har gjennomført egne statistiske undersøkelser, men basert oss på statistikkuttak som er gjort av Enhet for statistikk og analyse i Utlendingsdirektoratet. Dataene som er presentert av de enkelte IGC-landene, er kun prosentvise angivelser av andel personer som fremlegger dokumenter, og andelen av disse som er vurdert som falske/forfalskede.

Vi har også gjennomført en reise til Bagdad og Amman for å hente ytterligere informasjon om dokument- og registersituasjonen, samt for å innhente erfaringer fra ambassader og relevante organisasjoner i Bagdad. Datamaterialet som er innhentet under reisen (17. til 25. februar 2013), er innarbeidet i rapporten.

Under reisen gjennomførte vi intervjuer med relevante instanser i den irakiske identitetsforvaltningen, og vi besøkte dokument- og registerkontor. Intervjuene ble foretatt på engelsk eller ved bruk av tolk (arabisk-engelsk). Det ble også gjennomført møter med internasjonale organisasjoner i Bagdad, samt relevante ambassader i Bagdad og Amman. Alle møter ble gjennomført som ustrukturerte intervjuer, basert på spørsmål vi hadde utarbeidet i forkant i samarbeid med referansegruppen og dokumentekspertnettverk i Europa.

Nasjonalt ID-senter tok med seg syv reelle saker med identitetstvil fra Utlendingsdirektoratet for å forsøke å få sakene verifisert mot registre mens vi var til stede, og gjennom dette kartlegge mulighetene for direkte verifisering på ulike nivå i forvaltningen.

Personene i disse sakene (noen av sakene omhandlet familier) undertegnet en samtykkeerklæring og hadde et uttrykt ønske om å få sin identitet verifisert.

I etterkant av reisen til Bagdad har vi innhentet ytterligere informasjon på e-post, ved å sende oppfølgingsspørsmål etter behov.

1.5 Rapportens oppbygning

I dette kapitlet har vi gjennomgått bakgrunnen for prosjektet, med mandat, mål, datagrunnlag og metode.

Kapittel 2 gir en oversikt over sentrale begreper i identitetsvurderingen. Disse begrepene er dokumentert identitet, sannsynliggjort identitet, klarlagt identitet og notoritet.

Videre gjør vi rede for ulike grunner til at det oppstår identitetstvil blant irakere i kapittel 3. Dette kapitlet orienterer om irakere med og uten dokumenter, alias, imposter, samt tvil om nasjonalitet, etnisk tilhørighet, oppgitt hjemsted, alder og slektskap.

Utlendingsforvaltningens metoder og vurdering i Irak-saker blir presentert i kapittel 4. Identitetsvurderingen i utlendingsforvaltningen blir i denne rapporten delt i tre faser: søknadsfasen, saksbehandlingsfasen og returfasen. I dette kapitlet blir det også redegjort for ulike konsekvenser ved bruk av falsk identitet.

Kapittel 5 gir en oversikt over navnetradisjoner og navneendringer i Norge og i Irak. Her blir det også presentert en ny irakisk lov om alias.

Vi orienterer om to grupper irakere i Norge i kapittel 6. Den ene gruppen er dem med begrenset tillatelse. Den andre gruppen er dem med permanent oppholdstillatelse, men som får avslag på søknad om norsk statsborgerskap. Her blir det også orientert om Aksjonsgruppe for norsk statsborgerskap.

Kapittel 7 gir en oversikt over irakisk identitetsforvaltning. Dette kapitlet redegjør for dokument- og registersituasjonen i Irak.

I kapittel 8 redegjør vi for hvilke muligheter som finnes for verifisering i Irak. Her går vi gjennom ulike kanaler for verifisering tilgjengelige i dag og mulige kanaler som kan benyttes i fremtiden.

I kapittel 9 presenterer vi de anbefalingene vi har kommet frem til gjennom arbeidet med rapporten. Her blir det redegjort for hvordan verifiseringsarbeidet bør foregå når det gjelder irakere. I tillegg blir det orientert om øvrige funn og anbefalinger.

2. Sentrale begreper i identitetsvurderingen

I dette kapittelet vil vi redegjøre for noen sentrale begreper som benyttes i identitetsvurderinger i utlendingsforvaltningen.

Utlendingsforvaltningen benytter ulike begreper for å beskrive grader av identitetsavklaring. Dels er begrepene gitt et innhold i lov og forskrift, dels er de gitt et innhold gjennom praksis. Nedenfor forklarer vi innholdet i de ulike begrepene dokumentert identitet, sannsynliggjort identitet og klarlagt identitet og betegnelsen notoritet, som er viktig i vurdering av identitetsdokumenter.

2.1 Dokumentert identitet

Det er en hovedregel at alle som søker opphold i Norge, skal dokumentere sin identitet.⁵ Betydningen av dokumentert identitet i behandling av saker etter utlendingsloven er at utlendingen har fremlagt foreskrevne identitetsdokumenter, og at disse har tilstrekkelig notoritet. Foreskrevne identitetsdokumenter vil her si pass eller annet legitimasjonsdokument fra offentlig myndighet.⁶ Når utlendingsmyndighetene konkluderer med dokumentert identitet, vil det være fastslått med kvalifisert sannsynlighetsovervekt at den identiteten som søkeren oppgir, er den rette. Kvalifisert sannsynlighetsovervekt vil si at sannsynlighetsgraden ligger et sted mellom alminnelig sannsynlighetsovervekt og det som kan regnes som sikkert.

Betegnelsen dokumentert identitet innebærer dermed ikke bare at det er fremlagt identitetsdokumenter, men også at det er foretatt en helhetsvurdering av de fremlagte dokumentene og opplysningene i dem, samt av dokumentenes notoritet.

Hvis en søker ikke legger frem pass eller annet godkjent reisedokument med nødvendig notoritet, vil identiteten som

hovedregel ikke anses å være dokumentert. Anledningen til å gjøre unntak fra dette kravet er svært begrenset og gjelder i hovedsak asylsaker.⁷ En utlending som søker eller som er innvilget beskyttelse, kan ikke pålegges å ta kontakt med sitt hjemlands myndigheter hvis dette kommer i konflikt med behovet for beskyttelse. Kravet om å fremlegge pass eller offentlig legitimasjonsdokument vil i en slik situasjon ikke gjelde i behandling av søknad om beskyttelse. Den praktiske hovedregelen i saker om beskyttelse er at identitet må være sannsynliggjort.

Identitet vil oftest være av sentral betydning for å vurdere søkerens beskyttelsesbehov. Regelen om at utlendingen skal medvirke til å klarlegge sin identitet, gjelder for øvrig like fullt i behandling av søknad om beskyttelse som i andre saker.⁸ Dersom asylsøkeren faktisk besitter pass eller annet legitimasjonsdokument, skal disse innleveres sammen med søknaden.⁹

For irakere vil det være vanskelig å innfri hovedregelen i oppholdssaker om dokumentert identitet. Selv om de kommer fra et dokumentsamfunn og kan fremlegge pass utstedt av irakiske myndigheter, anses disse å ha lav notoritet. En iraker vil dermed kunne fremlegge dokumentasjon på identitet, men siden passene har lav notoritet, vil oftest vurderingene måtte baseres på en vurdering av om påstått identitet er sannsynlig. De oppnår altså ikke den høyere graden av avklaring som betegnelsen dokumentert identitet innebærer.

2.2 Sannsynliggjort identitet

Dersom en søker ikke kan dokumentere sin identitet ved å fremlegge pass eller andre legitimasjonsdokumenter med tilstrekkelig notoritet, kan en oppholdstillatelse bli vurdert

5 Jf. utlendingsloven § 83, jf. utlendingsforskriften § 17-7 andre ledd.

6 Jf. utlendingsforskriften § 10-2, andre ledd.

7 Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven AI-2009-103.

8 Jf. utlendingsloven § 83 og utlendingsforskriften § 17-7 første ledd.

9 Jf. utlendingsloven § 93 første ledd og utlendingsforskriften § 17-21 andre ledd.

basert på at identiteten er sannsynliggjort. Sannsynliggjort identitet vil si at det etter en vurdering av alle momenter i saken er alminnelig sannsynlighetsovervekt, mer enn 50 prosent, for at søkeren har oppgitt riktig identitet. Forhold i saken som kan være egnet til å underbygge den oppgitte identiteten, kan eksempelvis være språkstest, aldersundersøkelse, kunnskap om oppgitt hjemland/hjemsted/tradisjoner, resultatet fra DNA-test og generell troverdighet.

En utlending kan i bestemte unntakstilfeller få oppholdstillatelse hvis identiteten blir vurdert som sannsynliggjort, som er en lavere grad av identitetsavklaring enn dokumentert identitet. Dette gjelder dersom det er urimelig eller umulig å kreve at søkeren fremskaffer de vanligvis påkrevde dokumentene.¹⁰

Resultatet av identitetsvurderingen har betydning for hvilken type tillatelse som kan innvilges. Om identiteten ikke kan sannsynliggjøres, som tilfellet kan være når utlendingen er kjent under flere identiteter, vil resultatet oftest bety avslag på søknad om opphold eller eventuell innvilgelse av begrenset tillatelse. Dette vil gjennomgås nærmere i kapittel 6.

2.3 Klarlagt identitet

Begrepet klarlagt identitet benyttes særlig i statsborgerloven. Etter statsborgerloven stilles det krav om at søkeren «har klarlagt sin identitet» for å få innvilget statsborgerskap.¹¹

Hovedregelen er at identiteten er klarlagt ved fremleggelse av originalt, gyldig pass med tilstrekkelig notoritet.¹² Det skal være åpenbart at de fremlagte dokumentene viser søkerens rette identitet. Med åpenbart menes her kvalifisert sannsynlighetsovervekt.

¹⁰ Jf. utlendingsforskriften § 17-7 andre ledd («konflikt med et behov for beskyttelse») og § 8-12 («umulig» eller «av hensyn til søkerens sikkerhet»). Unntaket om at det vil være urimelig å kreve identitetsdokument, kommer sjelden til anvendelse siden relativt få irakere hevder at kontakt med myndighetene vil innebære en personlig sikkerhetsrisiko.

¹¹ Statsborgerloven § 7 første ledd bokstav a.

¹² Statsborgerforskriften §§ 1-1 og Prop 50 L, Endringene i statsborgerloven, 2011–2012, pkt. 3. 6. i

Hovedregel:

- utlendinger som søker opphold i Norge skal dokumentere sin identitet ved å legge frem pass eller annet godkjent reisedokument med nødvendig notoritet.

Unntak:

- der det ikke er mulig å fremskaffe slikt dokument (eks. manglende sentralmyndighet)
- hensynet til søkeren sikkerhet tilsier at det ikke kan kreves at vedkommende kontakter hjemlandets myndigheter for å fremskaffe dokumenter

Det kan gjøres unntak fra dokumentasjonskravet når det er umulig å fremskaffe originalt, gyldig pass, eller hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at han eller hun ikke kontakter hjemlandets myndigheter.¹³ Beviskravet for å oppfylle vilkåret om «klarlagt» identitet er lempet for disse tilfellene, fra hovedregelen som er kvalifisert sannsynlighetsovervekt, til alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det skal altså være alminnelig sannsynlighetsovervekt for at identiteten som søker oppgir, er den rette.

Unntaksregelen anvendes bare der opplysninger ikke gir grunn til tvil om identiteten. Selv om søkeren har fremstått med forskjellige identiteter, er det rom i regelverket for at identitetstvilen kan ryddes til side.

Klarlagt identitet er som hovedregel også et krav ved retur av utlendinger uten lovlig opphold i Norge, kombinert med en aksept fra hjemlandets myndigheter. Det er Politiets utlendingsenhet som er ansvarlig for å effektivt endelige avslag i asylsaker samt koordinere og kvalitetssikre alle uttransporteringer av utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge.

¹³ Statsborgerforskriften §§ 1-2

2.4 Notoritet

I forbindelse med ekthetsvurderinger av dokumenter er troverdigheten til dokumentene og utstederen avgjørende. Det hjelper lite med et teknisk sikkert dokument, om standarder, rutiner for kontroll med utstedelse er dårlig. Tilsvarende er det ikke tilstrekkelig med en troverdig utsteder dersom dokumentet ikke er sikret mot forfalskning.

En notoritetsvurdering er kompleks, og består av en rekke elementer, som:

- dokumentets grad av sikkerhet mot forfalskning
- utstederens (land/myndighet/organisasjon) tilbøyelighet til å akseptere tekniske avvik
- standard og kontroll med utstedelse, blant annet utstederens kontroll med underlagsdokumenter
- risiko for og håndtering av blankodokumenter¹⁴ på avveie
- registrering av og kontroll med identitetsopplysninger
- omfang av korrupsjon og forfalskningsvirksomhet

Notoritet må vurderes kontinuerlig fordi samfunnsmessige omskiftninger kan endre notoritetsbildet. Å vurdere dokumenters notoritet er ressurskrevende og krever kunnskap om dokumenter, utstedelsesprosesser og utstederlandets identitetsforvaltning.

¹⁴ Et blankodokument er et tomt identitetsdokument uten personlig, variabel informasjon, men med påtrykket serienummer.

3. Identitetstvil blant irakere

I dette kapittelet vil vi gå nærmere inn på ulike grunner til at det oppstår identitetstvil blant irakere.

3.1 Ingen dokumenter

Selv om asylsøkere plikter å gjøre sitt beste for å fremlegge nødvendig dokumentasjon og medvirke til innhenting av nødvendige opplysninger, var det kun 7 prosent av irakerne som søkte om beskyttelse i Norge i 2012, som la frem pass på søknadstidspunktet.¹⁵ Personer som ikke kan dokumentere hvem de er, vurderes å ha identitetstvil. Derfor er det vanlig å benytte andre metoder for å sannsynliggjøre irakernes identitet i disse sakene.

I oppholdssaker er det krav om at søkeren fremlegger dokumentasjon.¹⁶ I utgangspunktet vil en søknad om oppholdstillatelse bli avslått der kravet til fremlagt

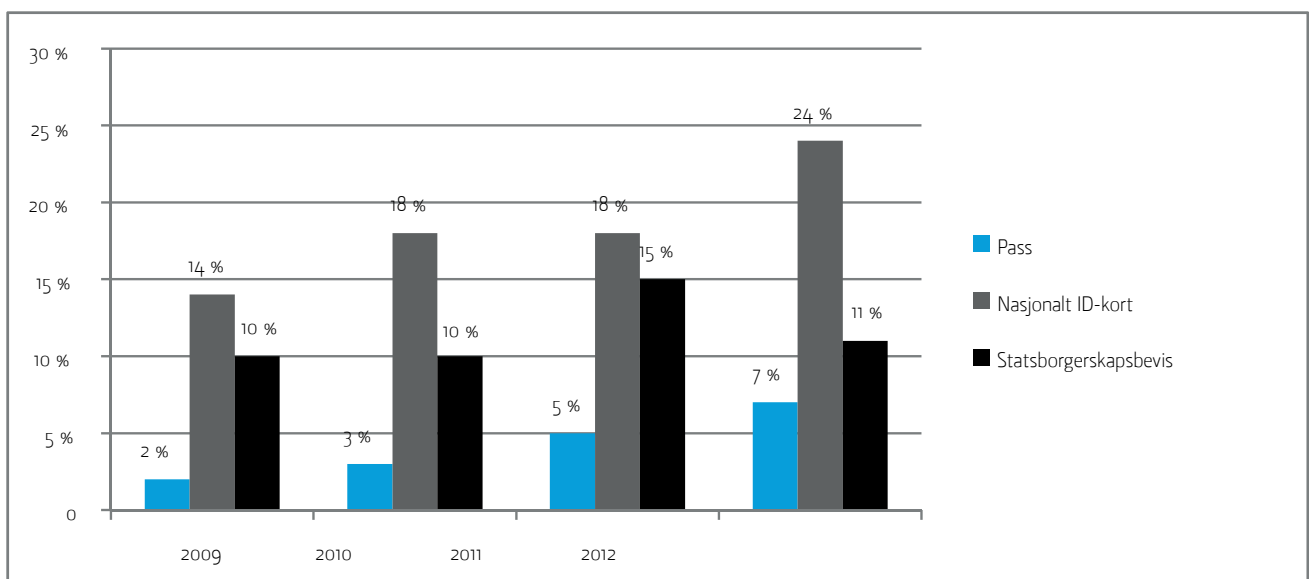
dokumentasjon ikke møtes. Andre metoder for å klarlegge utlendingens identitet benyttes sjelden. Statistikk på andel fremlagte dokumenter ved søknad om familieinnvandring er svært mangelfull, da dokumentene ikke har blitt registrert i Datasystemet for Utlendings- og Flyktningsaker (DUF). Kun 16 pass er registrert i DUF av 3032 vedtak om familieinnvandring fra 2009 til 2012.

Statistikk på fremlagte dokumenter ved søknad om beskyttelse av irakere

Som nevnt var det kun 7 prosent av de 221 irakerne som fremla pass da de søkte beskyttelse i Norge i 2012. Imidlertid var andelen som fremla nasjonalt identitetskort og statsborgerskapsbevis, noe høyere – henholdsvis 24 og 11 prosent fremla disse identitetsdokumentene i samme periode.

Hvis vi sammenligner tallene for hvor mange asylsøkere som fremlegger pass ved søknad om beskyttelse i Norge,

Figur 2 Prosentandel av irakere som har fremlagt pass, nasjonalt identitetskort og statsborgerskapsbevis ved søknad om beskyttelse 2009-2012.

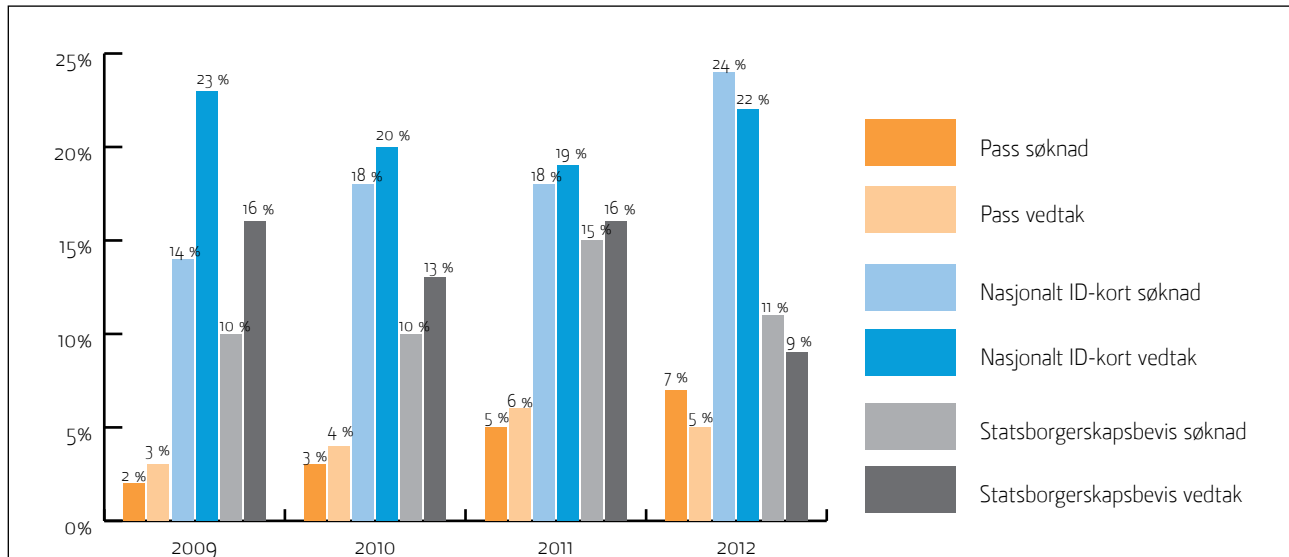


Kilde: Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse

¹⁵ Kilde: Utlendingsdirektoratet – Enhet for statistikk og analyse.

¹⁶ Se for eksempel Dokumentliste for familieinnvandring med ektefelle, utlendingsloven § 40. http://www.Utlendingsdirektoratet.no/Global/UPLOAD/Sjekkliste/Norsk%20familie/Irak/1_Irak_ektefelle.pdf.

Figur 3 Prosentandel som har fremlagt pass, nasjonalt identitetskort og statsborgerbevis ved søknad om beskyttelse og ved vedtak 2009-2012



Kilde: Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse

med tallene fra IGC- undersøkelsen, ser vi at Norge ligger på omtrent samme nivå som Sverige (6 prosent) og Irland (7,5 prosent). Når det gjelder fremleggelse av underlagsdokumenter ligger Norge under gjennomsnittet og langt under Sverige, der 60–80 prosent fremlegger disse dokumentene.

Figur 3 viser hvor mange irakere som har lagt frem pass, nasjonalt identitetskort og statsborgerskapsbevis ved søknad om beskyttelse på søknadstidspunktet og ved vedtak. Oversikten viser at det er noen flere som har lagt frem identitetsdokumenter ved vedtak enn på søknadstidspunktet. Årsaken til at tallene er lavere ved vedtak i 2012, er at ikke alle har fått vedtak ennå.

3.2 Dokumenter med lav notoritet

De vanligste identitetsdokumentene i Irak er som tidligere nevnt pass, nasjonalt identitetskort og statsborgerskapsbevis.¹⁷

I saker med identitetstvil vil en iraker kunne sannsynliggjøre identiteten ved å fremlegge dokumenter. I saker der det foreligger motstridende identitetsopplysninger, er det ofte vanskelig for irakere i ettertid å sannsynliggjøre sin rette identitet etter dagens praksis. Årsaken er at irakiske identitetsdokumenter i dag er ansett for å ha lav notoritet.

Utlendingsdirektoratet vurderer irakiske dokumenters notoritet slik:¹⁸

Irakiske dokumenter har generelt lav notoritet, og tillegges ikke avgjørende vekt som dokumentasjon for søkeres identitet. Bakgrunnen er at Utlendingsdirektoratet kjenner til at irakiske identitetsdokumenter produseres illegalt i stort omfang. Det er svært vanskelig å skille mellom ekte og falske dokumenter. I tillegg finnes mange dokumenter som ikke inneholder uriktige opplysninger, men som likevel er falske. Utlendingsdirektoratet er kjent med at irakiske nasjonalitetspass utstedes ved den irakiske ambassaden i Stockholm hovedsakelig på bakgrunn av søkerens egne opplysninger, eventuelt

¹⁷ Irakiske pass i G-serien og A-serien er godkjent som reisedokument av norske myndigheter. For fullstendig oversikt over hvilke reisedokumenter som godkjennes i ulike land: https://www.Utlendingsdirektoratetregelverk.no/PageFiles/2786/ST05624-EN12_PartI_consolidated_AD1-2-3_08.06.2012.pdf.

¹⁸ Utlendingsdirektoratets praksisnotat PN-2010-020 «Asylpraksis-Irak» pkt. 9.

supplert med identitetsdokumenter som nevnt ovenfor. Utlendingsdirektoratet anser derfor opplysningene bare som en bekreftelse på en persons nasjonalitet. Dette medfører at en asylsøker som har gitt feilaktige opplysninger vedrørende sin identitet, i de fleste tilfellene ikke har mulighet til å avklare sin rette identitet ved å fremlegge identitetsdokumenter.

16

Når det gjelder utstedelse av nasjonalitetspass ved den irakiske ambassaden i Stockholm, er både Landinfo og Nasjonalt ID-senter kjent med at passrutinene er skjerpet, og at det ikke lenger er mulig å få utstedt pass uten å legge frem de påkrevde underlagsdokumentene.

Irakiske pass har lav notoritet på grunn av utstedelsesrutinene, ikke grunnet den tekniske standarden på passene. Når det gjelder underlagsdokumentene som benyttes ved søknad om pass, har disse lav teknisk standard. Det betyr at de inneholder få sikkerhetslementer, noe som gjør at de er enklere å forfalske. Dette gjelder dokumenter som nasjonalt identitetskort og statsborgerskapsbevis. Ifølge Landinfos temanotat «Irak: Reisedokumenter og andre identitetsdokumenter» er det mange falske irakiske identitetsdokumenter i omløp, og da særlig nasjonale identitetskort.¹⁹ Det er videre relativt enkelt å kjøpe falske eller stjalne blankodokumenter. Korrupsjonsnivået i et land er en faktor som spiller inn i vurderingen av notoriteten til offentlige dokumenter. Irak ble rangert som det åttende mest korrupte landet når det gjelder korrupsjon i offentlig sektor både i 2011 og 2012.²⁰ Dette tilsier at man kan støte på irakiske dokumenter som er ekte, i den forstand at de er teknisk feilfrie, men som er utstedt på urettmessig grunnlag og inneholder uriktige identitetsopplysninger. Det er kjent at standarder og rutiner for kontroll med utstedelse er dårlig, noe som gjør utstedelse av offentlige dokumenter sårbare for korrupsjon.

Det har tidligere vært tidkrevende å fremskaffe dokumenter på rettmessig vis. Med en ustabil sikkerhetssituasjon har det noen steder i Irak vært problematisk å ta seg rundt til de lokale

kontorene som utsteder de ulike identitetsdokumentene. Det kunne ta flere måneder å få utstedt et nasjonalt identitetskort på riktig måte, ifølge Landinfo.²¹ Landinfo påpeker imidlertid at tilgjengeligheten til kontorene som utsteder identitetsdokumenter, nå er mye bedre enn før blant annet grunnet en forbedret sikkerhetssituasjon. Alle offentlige kontor er nå åpne.

Det er mye som har tydet på at kontrollen mot irakiske registre ved utstedelse av irakiske pass er mangelfull. Kunnskap om utstedelsesrutiner vil påvirke vurderingen av notoriteten. Blant annet er det oppdaget tilfeller hvor teknisk ekte pass er utstedt på bakgrunn av falske underlagsdokumenter (nasjonalt identitetskort og statsborgerskapsbevis). Erfaringer fra landene i IGC-undersøkelsen med vurderingen av notoriteten til irakiske dokumenter samsvarer godt med de erfaringene norsk utlendingsforvaltning har.

Denne situasjonen gjør det vanskelig for irakere å rette opp identitetstvil ved å fremlegge irakiske identitetsdokumenter. Det finnes få andre metoder for å avklare personopplysninger, og i praksis innebærer det at personene har svært begrensede muligheter til å komme ut av identitetstvilen.

3.3 Falske dokumenter

Falske dokumenter er en samlebetegnelse for totalfalske og forfalskede dokumenter. Forfalskede dokumenter er betegnelsen for ekte utstedte dokumenter hvor det er gjort endringer i dokumentet, for eksempel ved å endre enkelte personopplysninger. Betegnelsen kan også benyttes i forbindelse med (ekte) blankodokumenter som er falskt utstedt. Beskrivelsen totalfalske dokumenter benyttes når dokumentet i sin helhet er produsert av en falskner.

Politiets utlendingsenhet anslår at opp mot 40 prosent av irakiske underlagsdokumenter som kontrolleres, er

¹⁹ Landinfos temanotat «Irak: Reisedokumenter og andre identitetsdokumenter», 2012:19.

²⁰ Transparency International, 2011 og 2012. Irak var rangert som det fjerde mest korrupte landet i verden i 2010 i offentlig sektor

²¹ Landinfos Temanotat «Irak: Reisedokumenter og andre identitetsdokumenter», 2012:19.

Figur 4 Oversikt over sammenhengen mellom dokumentets tekniske ekthet og identitetsopplysninger

1) Teknisk ekte dokument - korrekte person-opplysninger	2) Teknisk ekte dokument - uriktige person-opplysninger
3) Teknisk falsk dokument - korrekte person-opplysninger	4) Teknisk falsk dokument - uriktige person-opplysninger

falske, mens bare om lag 10 prosent av passene er falske.²² Sammenlignet med landene i IGC-undersøkelsen er imidlertid andelen oppdagede falske/forfalskede pass og underlagsdokumenter i Norge forholdsvis lav. I Sverige er andelen oppdagede falske/forfalskede irakiske pass langt høyere (49 prosent) enn i Norge, mens andelen falske/forfalskede underlagsdokumenter er på samme nivå.²³

Urettmessig ervervede dokumenter

Uttrykket urettmessig ervervet dokument dekker flere tilfeller. Blant annet vil det omfatte tilfeller der dokumenthaveren har bestukket riktig myndighet, og altså fått utstedt et ekte dokument med riktige stempler, signaturer med videre, men på urettmessig vis. Videre dekker begrepet tilfeller der dokumentet er et stjålet blankodokument og utsteder er en falskner uten myndighet til å utstede dokumentet. Begrepet dekker også tilfeller der dokumentet er utstedt på riktig måte, men på bakgrunn av falske underlagsdokumenter. Her behøver ikke utstederen av dokumentet ha uærlige hensikter, men det kan være sviktende rutiner ved sjekk av underlagsdokumentene mot register. Denne situasjonen vil grense opp til notoritetsvurderingen av dokumentet.

Imposter-dokument

Et imposter-dokument er et autorisert utstedt ekte dokument

som blir benyttet av andre enn dokumentets rette eier. Det er ikke kjent å være avdekket mange tilfeller av bruk av imposter-dokumenter blant irakere.

3.4 Alias

I utlendingssaker blir en person registrert med aliasidentitet dersom han/hun for eksempel har oppgitt forskjellige identiteter til norske myndigheter. Dette kan også skje ved at utlendingen har oppgitt en annen identitet i et annet Schengen-land. Irakere som søker om beskyttelse i Norge, har ofte reist gjennom mange europeiske land på vei til Norge. En del av disse har blitt registrert med fingeravtrykk i andre Schengen-land, der de oppga en annen identitet enn den de oppga da de kom til Norge.

Aliasproblematikk er relativt utbredt i utlendingssaker, særlig i beskyttelsessaker. En person kan være registrert med ett eller flere aliasnavn. Bruk av alias er grunnlaget for identitetstvil i en stor andel av Irak-sakene. Dette gjelder særlig i den gruppen som får avslag på søknad om norsk statsborgerskap på grunn av identitetstvil. Ifølge Utlendingsnemndas praksisrapport 2011 var dette hovedårsaken til at norsk statsborgerskap ble avslått.²⁴ I tilfeller der en iraker er registrert med ett eller flere alias, vil det i utgangspunktet være svært vanskelig å sannsynliggjøre sin rette identitet ved å fremlegge irakiske identitetsdokumenter.

En registrert aliasidentitet kan dreie seg om forskjeller i navn, fødselsdato og nasjonalitet.

3.5 Tvil om nasjonalitet, etnisk tilhørighet og hjemsted

Tvil om etnisk opprinnelse eller opprinnelsesland/hjemsted oppstår som regel på bakgrunn av at personen har manglende kunnskap om oppgitt hjemsted eller andre opplysninger som det forventes at søkeren har kunnskap om. Slik tvil kan også

²² Dette er etter en dokumentteknisk undersøkelse av dokumentene. Person-opplysningene i dokumentene er ikke kontrollert/verifisert.

²³ Sverige har bare tall for andelen falske nasjonale identitetskort. Denne ligger på 40 prosent.

²⁴ Utlendingsnemndas praksisrapport, 2011 «Norsk statsborgerskap».

oppstå ved at personen ikke snakker eller snakker for dårlig det språket eller den dialekten som snakkes i det området han/hun har opplyst å komme fra.

Etter tidligere praksis var ofte bosted og tilhørighet avgjørende for om irakere fikk oppholdstillatelse i Norge. Muligheten til å få en oppholdstillatelse i Norge kan være et incentiv til å oppgi uriktig bosted i Irak. For eksempel var det over lang tid et klart skille med hensyn til praksis mellom søkere fra det kurdiske selvstyreområdet i Nord-Irak og søkere fra det øvrige Irak. Videre har det i perioder vært praksis å gi opphold til alle personer fra bestemte deler av Irak på grunn av den generelle sikkerhetssituasjonen.

Det kan være problematisk å fastslå på hvilken side av en slik «praksis-grense» en person kommer fra, kun basert på språk, da språk ikke følger samme geografiske grenser.

3.6 Tvil om alder eller slektskap

Noen irakere søker beskyttelse som enslige mindreårige. I noen tilfeller kan det oppstå tvil om en som søker beskyttelse som enslig mindreårig, faktisk er under 18 år. Det kan også være tvil om alder ved søknad om familieinnvandring.

I noen tilfeller kan det oppstå tvil om slektskap ved søknad om familieinnvandring. Det kan være tvil om oppgitt familierelasjon er riktig. Dokumenter som i utgangspunktet skal bekrefte en familierelasjon, kan også skape tvil på grunn av lav notoritet.

4. Utlendingsforvaltningens metoder og vurderinger i Irak-saker

4.1 Identitetsvurderinger i Irak-saker

Identitetsvurderingene som gjøres i utlendingssaker, har blitt mer omfattende i senere år i takt med at norske myndigheters vektlegging av identitetsfastsettelse har økt. De identitetsvurderingene som gjøres i utlendingssakene, kommer også tydeligere frem i vedtakene til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda enn hva de gjorde tidligere.²⁵

Opplysninger som knytter seg til den oppgitte identiteten, kan undersøkes på en rekke måter. Nedenfor blir ulike metoder som brukes til identitetsfastsettelse, presentert. Metodene kan deles i tre kategorier: biografiske metoder, biometriske metoder og dokumentkontroll.

Biografi er dokumenterte og udokumenterte personopplysninger. Eksempler på biografiske kjennetegn er opplysninger i ulike registre, opplysninger funnet på personen, telefonnumre og adresser, søk i referansebasert og bostedskontroll i hjemlandet. I tillegg omfatter det informasjon som fremkommer i samtaler med utlendingen, for eksempel kjennskap til språk eller kunnskap om området utlendingen opplyser å være fra.

Biometri er automatisert gjenkjenning av unike og målbare biologiske mønstre (for eksempel ansiktsgeometri og fingeravtrykk) eller personlige atferdsmessige trekk (for eksempel ganglag og tale). Biometri kan brukes til identifisering og til verifisering av påstått identitet.

Dokumentkontroll kan deles i teknisk ekthetsvurdering og taktisk dokumentkontroll.²⁶

²⁵ Utlendingsdirektoratet RS 2012-009 «Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven». (ID-rundskrivet).

²⁶ Å undersøke et dokument med tanke på teknisk ekthet, blant annet å undersøke trykkekunnskaper, substrat og sikkerhetslementer. Taktisk dokumentkontroll/identitetskontroll innebærer metoder som inngår som en del av dokumentkontrollen der vurderinger basert på de tekniske undersøkelsene settes inn i en sammenheng med øvrige opplysninger som kan knyttes til dokumentet. Metoder innenfor taktisk identitetskontroll benyttes også i saker der det ikke eksisterer identitetsdokumenter. Hovedhensikten er å innhente identitetsopplysninger på andre måter, vurdere denne informasjonen og eventuelt sette i gang tiltak for å hente inn mer identitetsinformasjon.

De mest praktiske metodene som brukes for å klarlegge identitet, er:

- manuell sammenligning av foto²⁷
- fingeravtrykks-søk i Utlendingsregistret/Eurodac²⁸
- fingeravtrykks-søk i VIS²⁹
- DNA-analyse
- artikkel 21-søk³⁰
- intervju (kunnskapsspørsmål)
- verifisering av identitetsopplysninger i hjemlandet
- aldersundersøkelse
- språkanalyse
- registersøk
- teknisk dokumentkontroll
- tvangsmidler som visitasjon/undersøkelse og beslag

Politiet har en rekke tvangsmidler til rådighet, som de kan benytte for å forsøke å bringe utlendingens identitet på det rene. Blant disse er undersøkelse (ransaking), beslag, pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted og fengsling. Der utlendingen har fått avslag på søknad om opphold, vil politiet også kunne sende søk via Interpol.

Identitetsvurderingen i utlendingsforvaltningen deles i tre faser: søknadsfasen, saksbehandlingsfasen og returfasen.

Identitetsvurderinger i søknadsfasen

Søknad om beskyttelse

Under asylregistreringen foretar Politiets utlendingsenhet en identitetskontroll der de kartlegger reiserute, stiller kunnskapsbaserte spørsmål om hjemstedet til søkerne, og gjør beslag i eventuelle dokumenter eller andre gjenstander som

²⁷ Nasjonalt ID-senter planlegger nå et pilotprosjekt i ansiktsgjenkjenning.

²⁸ Eurodac er et sentralt elektronisk fingeravtrykkregister over utlendinger (hovedsakelig asylsøkere) som er registrert i et land som deltar i Dublin-samarbeidet. Formålet med registeret er å finne ut om en asylsøker tidligere har søkt beskyttelse i et annet land som er tilknyttet Eurodac.

²⁹ VIS er et Schengen-basert system der medlemslandene registrerer alle søknader om Schengen-visum og lagrer blant annet persondata, inkludert fingeravtrykk. Regionvis utrulling fra november 2011 til 2014.

³⁰ Artikkel 21-søk er en forespørsel til andre medlemsland i Dublin-samarbeidet om asylsøkere / ulovlig grensepassering/opphold.

kan belyse søkerens identitet. Politiets utlendingsenhet foretar også fingeravtrykks-søk mot ulike registre (Eurodac /AFIS).³¹

Politiets utlendingsenhet gjør lydopptak av enkelte søkergrupper fra Irak.

I saker om beskyttelse gjør dokumentgranskere i Politiets utlendingsenhet teknisk undersøkelse av fremlagte irakiske identitetsdokumenter. Dokumentgranskerne analyserer i dag hovedsakelig irakiske pass og vurderer underlagsdokumenter (nasjonale identitetskort og statsborgerskapsbevis) kun i de tilfellene der de er fremlagt sammen med pass, eller i de tilfellene der dokumentene skal utleveres i forbindelse med at det er innvilget oppholdstillatelse. Der dokumentene blir levert inn til Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda, skal de sendes videre til Politiets utlendingsenhet for undersøkelse og oppbevaring.

Politiets utlendingsenhets målsetting er å jobbe med ulike metoder for identitetsfastsettelse i etterkant av asylregistreringen, før det eventuelt foreligger et endelig negativt vedtak i asylsaken. Grunnet kapasitetshensyn rapporterer Politiets utlendingsenhet at de ikke har nådd denne

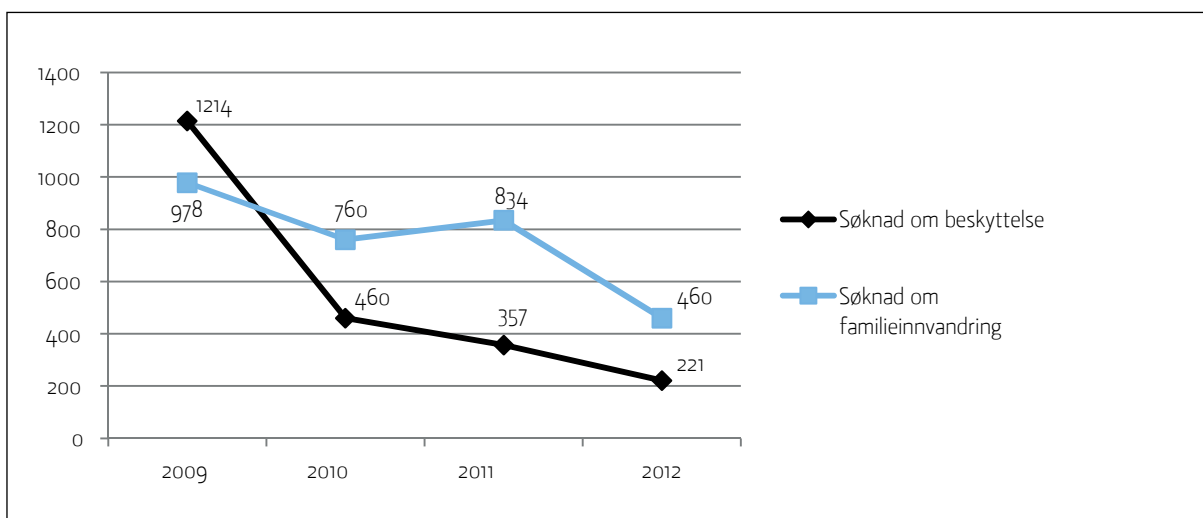
målsettingen ennå. Identitetsvurderinger utover det som gjøres under asylregistreringen, og før det eventuelt foreligger et endelig negativt vedtak, blir derfor i liten grad utført. Unntakene vil være hvis det skulle fremkomme opplysninger under asylprosessen som tilsier at videre identitetsvurderinger bør gjøres, som for eksempel i forbindelse med straffesaker.

Søknad om opphold

I andre oppholdssaker enn beskyttelsessaker, som saker som gjelder arbeids- og familieinnvandring, studenter, au-pairer og forskere, er førstelinjen enten utenriksstasjonen og politidistriktet. Det er disse aktørene som foretar person- og dokumentkontroll.³² De aller fleste søknader om opphold fra irakere er søknader om familieinnvandring.

I oppholdssaker og i fornyelsessaker skal det foretas teknisk undersøkelse av fremlagte irakiske identitetsdokumenter av førstelinjen. Vi har ikke innhentet informasjon fra politidistriktene og utenriksstasjonene. Dette vil imidlertid bli kartlagt i forbindelse med evalueringsprosjektet som pågår i regi av Nasjonalt ID-senter.

Figur 5 Søknad om beskyttelse og søknad om familieinnvandring av irakere 2009-2012

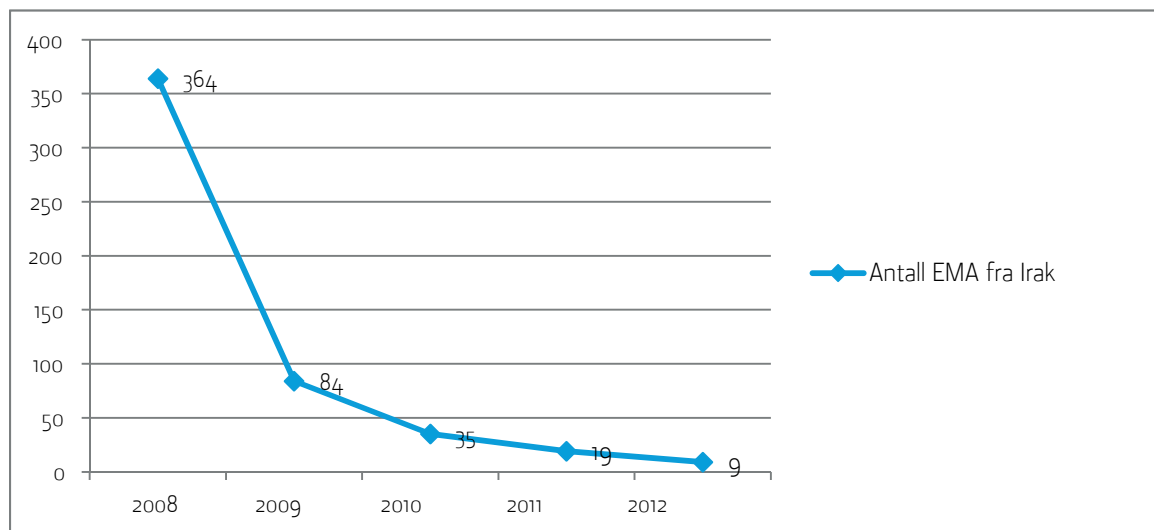


Kilde: Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse

31 Automated Fingerprint Identification System (AFIS) er et dataverktøy for å automatisk gjenkjenne og sjekke fingeravtrykk opp mot fingeravtrykk som er lagret i en database. De fleste land har nasjonale databaser der fingeravtrykk lagres.

32 Utlendingsdirektoratet RS 2011-040 «Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknader om visum og opphaldsloyve.» og RS 2011-017 - Fornyelse av tillatelser etter utlendingsloven § 38 som er begrenset på grunn av tvil om identitet eller udokumentert identitet.

Figur 6 Antall enslige mindreårige asylsøkere fra Irak fra 2008-2012



Kilde: Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse

Inntil januar 2013 kunne familiemedlemmet i Norge søke på vegne av søkeren.³³ Dette rundskrivet ble opphevet i januar 2013.³⁴

Figur 5 viser en oversikt over irakere som har søkt om beskyttelse og familieinnvandring fra 2009 til 2012. Som grafene viser har antall søknader sunket kraftig de siste årene. I 2009 fikk 78 prosent av dem som søkte familieinnvandring, innvilget søknaden. I 2012 fikk 59 prosent av dem som søkte familieinnvandring, innvilget søknaden.

Identitetsvurderinger i saksbehandlingsfasen

Saksbehandling av søknader om beskyttelse

Utlendingsdirektoratet foretar en kontroll av identitetsopplysninger under asylintervjuet ved å stille spørsmål om hjemstedet, klanen, familierelasjoner, utdanning, alder i saker med enslige mindreårige asylsøkere med mer. Ettersom bosted og tilhørighet ofte har vært avgjørende for om irakere har fått oppholdstillatelse i Norge, har utlendingsforvaltningen lagt vekt på intervjurutiner for å oppdage feilaktige opplysninger om bosted. Utlendingsdirektoratet har utviklet metoder som gjør at intervjueren kan stille spissede spørsmål basert på søkerens profil og bakgrunn.

33 Utlendingsdirektoratets RS 2010-036 «Søknader om familieinnvandring for personer bosatt i Irak – utlendingsforskriften § 10-2, samt underretning av vedtak – forvaltningsloven § 27 første ledd.

34 «Personer bosatt i Irak kan ikke lenger søke om familieinnvandring fra Norge», artikkel på Utlendingsdirektoratets hjemmeside.

Saksbehandleren vil alltid under intervjuet vurdere om det er behov for språkanalyse dersom dette ikke er foretatt tidligere i søknadsprosessen. Dersom intervjueren mener det er noe usikkerhet om oppgitt bosted under asylintervjuet, gjøres det lydopptak som sendes til språkanalyse. Dette gjelder stort sett saker som kan kvalifisere til innvilgelse. Dette fordi Utlendingsdirektoratet ikke tar stilling til identitet i saker som avslås.

Språkanalyser brukes mye mindre enn tidligere. Generelt er det langt færre søkere fra Irak. Det er heller ikke tillatelser som gis på generelt grunnlag på bakgrunn av hjemsted. Incentivet for å oppgi uriktig geografisk tilhørighet er derfor mindre enn hva det var for noen år siden.

Språkanalyser er undersøkelser av en persons språk/dialekt som blir brukt til å anslå hvorvidt utlendingens språkføring stemmer overens med det bostedet og/eller den nasjonaliteten som han/hun har opplyst til norske myndigheter. Språkanalyser benyttes gjerne i asylsaker hvor søkerne ikke legger frem identitetsdokumenter eller identitetsdokumenter med tilstrekkelig notoritet.³⁵

Som figur 6 viser, har andelen irakere som har søkt beskyttelse som enslig mindreårig, sunket kraftig de siste årene.

35 Utlendingsdirektoratets rundskriv RS 2011-023 «Retningslinjer om språkanalyse etter søknad om beskyttelse».

De fleste irakere som søker beskyttelse som enslige mindreårige, oppgir å være rundt 17 år.³⁶ Tabell 1 viser at i 2011 var 6 av 19 irakere som søkte beskyttelse som enslige mindreårige, 17 år. 7 irakere har vist seg å være over 18 år etter at de har gjennomført en alderstest. Det er usikkert hvilken alder de oppga på søknadstidspunktet.³⁷ I 2012 oppga 2 av 9 å være 17 år på søknadstidspunktet. 1 har fått oppjustert alderen etter alderstest. Det er usikkert hvor mange som har gjennomført alderstest av de som søkte beskyttelse som enslige mindreårige i 2011 og 2012. Utlendingsdirektoratet har ikke statistikk på hvor mange enslige mindreårige som har gjennomført en alderstest, og som har fått oppjustert alderen etter testen.

Aldersundersøkelser er medisinske undersøkelser som gjennomføres i saker der utlendingsmyndighetene mener det foreligger tvil om utlendingens oppgitte alder. Dette gjelder hovedsakelig i saker med enslige mindreårige asylsøkere, men kan også brukes i familieinnvandringssaker der det er tvil om barns alder. En slik undersøkelse kan tilbys dersom det ikke med rimelig sikkerhet er mulig å fastslå om søkeren er over eller under 18 år.

Selv om aldersundersøkelsen støtter opp under opplysningene søkeren har gitt om alder, kan ikke undersøkelsen bidra til å oppklare andre sider ved søkerens identitet. Dersom det konkluderes med at oppgitt alder ikke kan legges til grunn, foreligger det tvil om alder og dermed tvil om søkerens identitet.

Verifisering mot registre i søkerens hjemland kan brukes for å få frem opplysninger som kan etablere riktig identitet på personen, og en aksept av at utlendingen er borger av, eller har gyldig oppholdstillatelse i, et gitt land.³⁸ Det vil i de fleste saker være norske utenriksstasjoner i landet utlendingen hevder å komme fra, eller har søkt fra, som utfører verifisering av dokumenter og faktiske opplysninger i

³⁶ Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse. Utlendingsdirektoratet opplyser at irakeren som oppga å være fem år, kom i følge med sin mormor. Irakerne som oppga å være 12 og 13 år, kom i følge med eldre søster.

³⁷ Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse.

³⁸ Utlendingsforskriften §§ 17-7 og 17-21 sjette ledd, se også Utlendingsdirektoratet RS 2010-155 «Retningslinjer for verifisering i utlendingssaker».

Tabell 1 Oversikt over alder til irakere som har søkt beskyttelse som enslig mindreårige

Alder	2011	2012
5		1
12	1	
13	1	
15	1	2
16	3	3
17	6	2
18	3	
19	1	
20	1	1
21	2	
Totalt	19	9

Kilde: Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse

oppholdslandet. Norge har ingen utenriksstasjon i Irak. Norge har et ambassadekontor med én lokalt ansatt i Bagdad. Det er den norske ambassaden i Amman som dekker Irak. Vi går nærmere inn på dette i kapittel 7.

Tidligere ble enkelte irakiske dokumenter verifisert direkte av irakiske myndigheter, via den norske ambassaden i Amman. International Organization for Migration (IOM) fasiliterte dette samarbeidet, men er nå ikke lenger involvert. Utlendingsforvaltningen opplyser at verifiseringsarbeidet ikke fungerer tilfredsstillende, og dette har resultert i at verken Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda per i dag verifiserer personopplysninger mot irakiske registre.

I forbindelse med prosjektet sendte vi en IGC-forespørsel om andre lands praksis i vurdering av identiteten til irakere. Det er kun Nederland som oppgir å ha verifisert noen få saker. Ingen av de andre landene som besvarte IGC-forespørselen, verifiserer personopplysninger etter at IOM sluttet å koordinere verifisering på vegne av utlendingsmyndighetene i de ulike landene.

Tabell 2 Irakere som har fått tilbud om DNA-test

År	Tilbud om DNA-test	Motatte svar på tester	Andel som ikke møter	Prosentandel som støtter søkers opplysning	Prosentandel som har søkt familieinnvandring og er tilbudt DNA-test
2009	190	183	2	99 %	19 %
2010	46	46	9	80 %	6 %
2011	46	40	4	80 %	6 %
2012	17	10	0	100 %	4 %

Kilde: Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse

I samsvar med Utlendingsdirektoratets ID-rundskriv tar Asylavdelingen i sine vedtak der det innvilges en tillatelse, stilling til om identiteten skal anses som dokumentert, sannsynliggjort eller ikke sannsynliggjort, se kapittel 2.³⁹

Saksbehandling i oppholdssaker

Som hovedregel gjør ikke Oppholdsavdelingen i Utlendingsdirektoratet en ny selvstendig vurdering av identitet i saker hvor Asylavdelingen allerede har gjort en slik vurdering, unntatt i statsborgerskapsaker. Oppholdsavdelingen tar imidlertid stilling til nye identitetsdokumenter som fremlegges i saken, selv om det er vurderingen i asylsaken som i utgangspunktet legges til grunn.

Kravet til identitet ved søknad om fornyet eller permanent oppholdstillatelse bygger på at det er stilt krav til søkerens identitet ved tidligere tillatelser. Det tas ikke stilling til søkerens identitet på nytt ettersom dette er gjort ved førstegangstillatelsen, med mindre det finnes nye opplysninger som strider mot det som tidligere er opplyst om identitet. Når tillatelse danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, vil søkeren ha krav på dette etter tre år når vilkårene for øvrig er oppfylt. Det er verken i lov eller forskrift formulert et uttrykkelig krav til dokumentert eller sannsynliggjort identitet for rett til permanent oppholdstillatelse.

Ved søknad om statsborgerskap gjør saksbehandleren alltid en ny, selvstendig vurdering av søkerens identitet.⁴⁰

Med mindre det er nye opplysninger om identiteten etter innvilgelse av midlertidig oppholdstillatelse, vil man som regel måtte falle ned på samme konklusjon med hensyn til om søkerens identitet er dokumentert eller sannsynliggjort når personen søker statsborgerskap. I behandlingen av en del statsborgerskapsaker ser man at identitetsvurderingene som er gjort i forbindelse med førstegangstillatelsen, er mangelfulle i forhold til dagens praksis. I slike tilfeller vil identitetsvurderingen ofte være mer tidkrevende.

De sakene som skaper mest utfordringer for Oppholdsavdelingen i Utlendingsdirektoratet, og spesielt for statsborgerskapsenheten, er tidligere asylsaker der søkeren har fått innvilget en ordinær oppholdstillatelse til tross for at det var tvil om identiteten. Dette er tilfelle for majoriteten av irakere som i dag får avslag på søknad om norsk statsborgerskap på grunn av tvil om identitet. Disse har førstegangstillatelser som er gitt for instruks AI-103/2009,⁴¹ som innskjerpet kravet til identifisering.

Når det gjelder søknader om familieinnvandring, har ikke Oppholdsavdelingen noen identitetsutfordringer knyttet til dem som søker familieinnvandring fra utlandet, da disse søknadene ofte er veldokumenterte og det er få indikasjoner på at det brukes falske dokumenter i disse sakene. Problemet med hensyn til identitet oppstår i de sakene der personen som det søkes familieinnvandring til, ikke har avklart identitet i Norge.

³⁹ Utlendingsdirektoratet RS 2012-009 «Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven».

⁴⁰ Statsborgerloven § 7 første ledd bokstav a.

⁴¹ Instruks AI-103/2009 «Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven».

For å vurdere opplyst slektskap mellom to eller flere personer kan utlendingsforvaltningen bruke DNA-analyser. Selv om DNA-undersøkelsen sannsynliggjør en persons opplysninger om slektskap, kan ikke undersøkelsen bidra til å oppklare andre sider ved søkerens identitet.

Tabell 2 viser en oversikt over irakere som har fått tilbud om DNA-test i 2009–2012. I 2009 støttet 99 prosent av resultatene søkerens opplysninger. 19 prosent av dem som søkte familieinnvandring, ble tilbudt DNA-test i 2009. I 2010 og 2011 støttet 80 prosent av resultatene søkerens opplysninger. Disse årene ble 6 prosent av dem som søkte familieinnvandring, tilbudt DNA-test. I 2012 ble 4 prosent av de som søkte familieinnvandring tilbudt DNA-test. Utlendingsdirektoratet har kommentert at nedgangen kan skyldes at en større andel av Irak-porteføljen nå er familieetableringssaker fremfor familiegjenforeningssaker. I disse sakene er det nesten ingen barn. I de sakene der det er barn, er barna som regel født i Norge. I slike tilfeller legger Utlendingsdirektoratet til grunn norske fødselsattester. En annen årsak kan være at det nå er færre irakere som får innvilget søknad om beskyttelse i Norge og at adgangen til å gjøre unntak for underholdskravet er begrenset. Innstramningene i underholdskravet med ny lov gjør også at Utlendingsdirektoratet nå avslår en større andel saker grunnet manglende underhold. Dette er ikke personer som blir tilbudt DNA-test, da Utlendingsdirektoratet som klar hovedregel kun gjør DNA-tester i saker der alle de øvrige vilkårene for en tillatelse er oppfylt.

Som regel brukes denne metoden i familieinnvandringssaker, og gjerne der det er oppgitt en foreldre-barn-relasjon. Slike analyser tilbys som utgangspunkt i de sakene der de øvrige vilkårene for familieinnvandring er oppfylt, men der det foreligger tvil om de familierelasjoner som er oppgitt, er korrekte.⁴² DNA-tester er valgfrie og de involverte partene kan avslå tilbudet.⁴³ Dersom det konkluderes med at oppgitt relasjon ikke bekreftes av DNA-analysen, vil normalt en

søknad om familieinnvandring avslås ettersom grunnlaget for tillatelsen ikke er til stede.

Saksbehandlingen i klagesaker

Metodene som benyttes for identitetsvurderinger i Irak-saker, og vektleggingen av disse er forholdsvis lik i Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Både Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda benytter seg av informasjon innhentet av Landinfo ved vurdering av identitet, og begge gjør i all hovedsak en helhetlig vurdering av søkerens identitet i utlendingssakene. Denne vurderingen gjøres på bakgrunn av fremlagte identitetsdokumenter, andre metoder for identitetsfastsettelse og søkerens egne opplysninger. Det er en utfordring for Utlendingsnemnda at det i mange av sakene som er avslått i Utlendingsdirektoratet, ikke er tatt stilling til identitet, noe som betyr at Utlendingsnemnda må begynne helt fra starten av.

Vurderingene av identitet kommer tydeligere frem i vedtakene nå enn tidligere, og det arbeides internt i Utlendingsnemnda med en bevisstgjøring på dette området. De har i det siste vært mer bevisst på å foreta en selvstendig vurdering av hva som var årsaken til at det i utgangspunktet oppsto identitetstvil i hver enkelt sak.

I likhet med andre asylporteføljer er det Utlendingsnemndas inntrykk at det siden 2010 har blitt registrert færre asylsaker fra Irak der søkeren har oppgitt flere identiteter til ulike lands myndigheter, enn det som var tilfellet tidligere. Mer typisk for saker med identitetstvil i dag er for eksempel at språkanalysen ikke bekrefter oppgitt bosted eller nasjonalitet.

Utlendingsnemnda anser verifiseringsmuligheter mot irakiske registre som ikke-eksisterende per i dag.

Identitetsvurderinger i returfasen

Frivillig retur

Det er et overordnet politisk mål å få flest personer uten lovlig opphold i Norge til å returnere frivillig. Det er

⁴² Utlendingsdirektoratet RS 2010-035 «Retningslinjer for DNA-analyse i forbindelse med søknad om familieinnvandring – utlendingsloven § 87».

⁴³ Utlendingsloven § 87.

opprettet et eget retur- og reintergreingsprogram for irakere, IRRINI-programmet, for å få flere irakere til å returnere frivillig til Irak.⁴⁴ Programmet blir gjennomført av International Organization for Migration (IOM).

Det er Retur- og tilbakevendingsenheten i Utlendingsdirektoratet som forvalter det norske frivillige retur- og tilbakevendingsprogrammet for irakere til Irak, og det er identitetsvurderinger foretatt i Utlendingsdirektoratets asylavdeling som legges til grunn i saksbehandlingen av søknader.

Hovedregelen ved frivillig retur er at irakere selv skal skaffe hjemlandets reisedokumenter for reisen hjem. Utlendingsdirektoratet opplyser imidlertid at 75 prosent av de irakiske søkerne til IRRINI-programmet i perioden 1. januar 2011 til 31. mai 2012 oppga at de trengte norsk utlendingspass for å kunne returnere. Grunnen til dette var at den irakiske ambassaden i Oslo på det tidspunktet ikke utstedte reisedokumenter. Personene fikk da beskjed om å gå til politiet for å søke om å få utstedt utlendingspass. I utgangspunktet får man ikke utlendingspass i tilfeller der identiteten ikke er klarlagt, men det gjøres unntak der det er søkt om frivillig retur. Det er nå innført en ny prosedyre idet den irakiske ambassaden i Oslo utsteder reisedokumenter i form av laissez-passes.⁴⁵

Personene får utstedt utlendingspass i navnet de har oppgitt til norske myndigheter, som er registrert i DUF. Det er kun få tilfeller der personer oppgir et annet navn til politiet enn det personen står registrert med i DUF. I det norske utlendingspasset vil det være en merknad om at opplysningene er basert på søkerens egne opplysninger, og at det kun er gyldig for én reise. Utlendingspasset blir inndratt av IOM ved ankomst i Irak og sendt til den norske ambassaden i Amman for destruering.

Omfanget av personer som eventuelt returnerer med falsk identitet, er ikke kjent for Utlendingsdirektoratet. Retur- og

tilbakevendingsenheten har ikke eksempler på at irakiske myndigheter har nektet noen frivillig retur på bakgrunn av identitets-/nasjonalitetstvil.

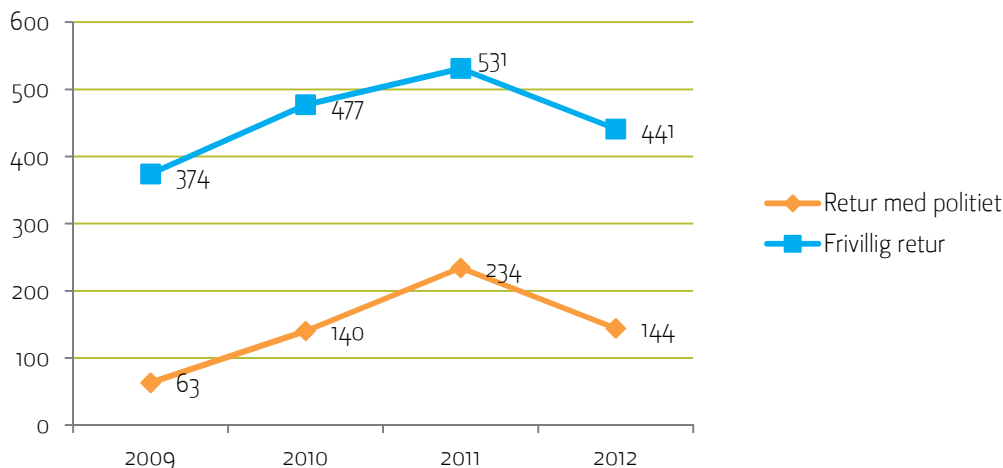
IRRINI er et retur- og reintegreringsprogram for irakere som ønsker å returnere til Irak frivillig. Programmet omfatter både irakere som har fått avslag på søknad om opphold, og irakere som har en oppholdstillatelse i Norge. Irakere som returnerer med programmet, kan søke om å motta retur støtte i kontanter, reintegreringsstøtte og bostøtte.

44 IRRINI-programmet: Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq.

45 Et laissez-passes er et midlertidig reisedokument som gjelder for en enkelt reise.

45 Et laissez-passes er et midlertidig reisedokument som gjelder for en enkelt reise.

Figur 7 Oversikt over irakere som har returnert frivillig til hjemlandet med IOM, og irakere som har returnert med politiet 2009–2012



Kilde: Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse

Det finnes per i dag ikke et system som automatisk fanger opp personer som gjeninnvandrer til Norge. Dersom personer kommer tilbake og søker beskyttelse på nytt, vil ikke Retur- og tilbakevendingsenheten få beskjed om dette. Dette vil kun bli kjent for Retur- og tilbakevendingsenheten dersom personene søker om returstøtte gjennom IOM på nytt. Dersom en iraker kommer tilbake til Norge innen to år etter å ha returnert med IOM, må han/hun etter nærmere vilkår betale tilbake returstøtten.⁴⁶

Retur med politiet

Norge og Irak undertegnet i mai 2009 en avtale om tilbaketakelse.⁴⁷ Inntil denne avtalen var på plass, var det vanskelig for Politiets utlendingsenhet å returnere irakere med ulovlig opphold i Norge til Irak. Politiet kontakter ikke irakiske myndigheter i saker om beskyttelse før det foreligger endelig avslag.⁴⁸

Frem til november 2011 fungerte denne avtalen bra, og i toårsperioden 2010 og 2011 ble over 400 irakere returnert ved tvang til Irak. Med den økte bruken av tvangsretur opplevde

norske myndigheter også en klar økning i søknader om, og gjennomføring av, frivillig retur til Irak.

De siste to-tre årene har det blitt vanskeligere å få verifisert identiteten til irakere for gjennomføring av tvangsreturer. Alle verifiseringsanmodninger må nå sendes via den irakiske ambassaden i Amman. Irakiske myndigheter i Bagdad har antydnet at slike verifiseringer kan ta opp mot et halvt år, kanskje lenger.

Politiets utlendingsenhet har i dag ingen andre kanaler for verifisering av irakiske dokumenter. Tidligere kunne de verifisere gjennom kontakter hos de kurdiske selvstyremyndighetene, men dette samarbeidet ble avsluttet.

Norske utlendingsmyndigheter kan henvende seg til hjemlandets myndigheter via utenlandske utenriksstasjoner akkreditert til Norge. Politiets utlendingsenhet samarbeider med den konsulære avdelingen på den irakiske ambassaden i Oslo. Politiets utlendingsenhet har fått informasjon om at ambassaden kan verifisere identitetsopplysninger til personer på bakgrunn av statsborgerbevis og identitetskort. Deres erfaring er imidlertid at dette er problematisk og tar lang tid.

⁴⁶ Utlendingsdirektoratets RS 2009-042 «Krav om tilbakebetaling av returstøtte for personer som gjeninnvandrer til Norge.» og Utlendingsdirektoratets IM 2009-018 «Rutiner for UDIs oppfølging av gjeninnvandring og tilbakebetaling av returstøtte».

⁴⁷ Om undertegning av avtale om tilbaketakelse: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/pressemeldinger/2009/irak_avtale.html?id=562738

⁴⁸ Utlendingsforskriften § 17-7 andre ledd.

Den irakiske ambassaden i Stockholm kan heller ikke bistå norsk politi med verifisering. Politiets utlendingsenhet rapporterer samtidig at også svenske myndigheter har de samme utfordringene med den irakiske ambassaden i Stockholm og fra sentralt hold i Bagdad. Utfordringene for Politiets utlendingsenhet er spesielt store i de sakene der det ikke foreligger identitetsdokumenter. I dag er det ikke noen irakisk myndighet, verken i Norge eller i Irak, som kan bistå nevneverdig i disse sakene.

Politiets utlendingsenhet kan også henvende seg til norske utenriksstasjoner i området. De bruker særlig spesialutsendingen ved ambassaden i Amman for å få bistand i returarbeidet.

Som grafene i figur 7 viser, har antall irakere som har returnert frivillig til hjemlandet, økt i samsvar med antall personer som har returnert til Irak med politiet fra 2009 til 2011. Det siste året har det vært en nedgang både i antall frivillige returer og returer med politiet.

4.2 Konsekvenser av falsk identitet

Anmeldelse og straff

Det er grunnlag for å straffe personer for bruk av uriktige identitetsopplysninger overfor norske myndigheter og/eller bruk av falske identitetsdokumenter.⁴⁹ Straff kan idømmes både etter straffeloven og utlendingsloven.⁵⁰

Riksadvokaten kom med nye retningslinjer når det gjelder påtalebehandling av straffbare handlinger som avdekkes i utlendingsaker i brev av 01.12.2008. Riksadvokaten har gitt retningslinjer om at personer som bruker uriktig identitet eller falske identitetsdokumenter, bør få straff i tillegg til en forvaltningsmessig reaksjon.⁵¹

Utlendingsdirektoratets rutiner for å anmelde brudd på utlendingsloven omtales i RS 2010-021. Her er det også vedlagt et anmeldelsesskjema som skal benyttes i slike saker. Det er den delen av utlendingsforvaltningen som til enhver tid har ansvaret for utlendingsaken, som også er ansvarlig for å vurdere om det er grunnlag for å anmelde.⁵²

Politiets utlendingsenhet har ingen faste prosedyrer for anmeldelse av falske dokumenter, men opplever at mange av de anmeldelsene de oppretter, blir henlagt av politidistriktene. Videre har Politiets utlendingsenhet erfart tilfeller der pass fremlegges ved lensmannskontor og i politidistrikter i forbindelse med andre søknader, men at distriktene ikke tar beslag i dem, og at de muligens heller ikke tar kopi.

Det er ikke mulig å hente ut statistikk på anmeldelser eller straffeaksjoner for bruk av uriktig identitet eller falske identitetsdokumenter fra dagens datasystemer (Straffesaksregisteret eller DUF).

Tilbakekall

I tilfeller der en person har fått en tillatelse på bakgrunn av

49 Straffeloven § 166 (falsk forklaring) og § 182 (oppgi falske opplysninger).

50 Utlendingsloven §108.

51 Utlendingsloven § 66 bokstav a (utvisning på grunn av uriktige identitetsopplysninger) og § 66 c (utvisning på bakgrunn av straff).

52 Dette gjelder imidlertid ikke utenriksstasjonene da det ikke er straffbart for en utlending å gi uriktige opplysninger til utenriksstasjon i sak etter utlendingsloven, jf. straffeloven § 12 første ledd nr. 4 (Utlendingsdirektoratets RS 2010-021 «Politianmeldelse ved grovt brudd på utlendingsloven»).

uriktige opplysninger, som for eksempel uriktig identitet og/eller falske dokumenter, skal tillatelsen vurderes tilbakekalt. Når en tillatelse er gitt på bakgrunn av uriktige opplysninger/falske dokumenter, er det stor sannsynlighet for at vedkommende har fått en tillatelse personen ikke skulle fått. Det er Utlendingsdirektoratet som fatter vedtak om tilbakekall, og i forbindelse med tilbakekall av tillatelse gitt på uriktig grunnlag skal det også vurderes om det er grunnlag for å opprette sak om utvisning.

Statsborgerskap kan også tilbakekalles.⁵³

Utvisning

Dersom en utlending oppgir uriktige opplysninger og/eller fremlegger et falskt/forfalsket identitetsdokument vil Utlendingsdirektoratet vurdere å utvise utlendingen.⁵⁴ Begge forholdene anses som et grovt brudd på utlendingsloven.⁵⁵

Utvisning er utlendingsmyndighetenes strengeste reaksjon, og utvisning gir et forbud mot senere innreise til Norge. Innreiseforbudet kan være på ett år, to år, fem år eller varig. Utvisning vil som hovedregel også føre til at utlendingen meldes inn i Schengen informasjonssystem (SIS).

Tabell 3 viser antall personer fordelt på statsborgerskap som er utvist på grunnlag av falsk identitet i 2011–2012.⁵⁶

Oversikten viser at irakere topper statistikken over dem som har blitt utvist på grunnlag av falsk identitet. I 2012 utgjorde irakere 15 prosent av dem som ble utvist for falsk identitet.

Det er verdt å merke seg at utvisning på grunn av falsk identitet ikke nødvendigvis er det eneste utvisningsgrunnlaget i saken. Disse tallene kan også inneholde utvisning på grunn av falsk forklaring.

Tabell 3 Oversikt over antall personer fordelt på statsborgerskap som er utvist på grunnlag av falsk identitet

Statsborgerskap	2011	2012
Irak	34	63
Afghanistan	28	63
Nigeria	9	25
Somalia	7	22
Nepal	9	16
Eritrea	4	14
Statsløs	6	11
Russland	4	11
Marokko	2	11
Pakistan	3	10
Andre	87	161
Totalt	193	407

Kilde: Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse

53 Statsborgerloven § 26 andre ledd.

54 Jf. utlendingsloven § 66 a

55 Utlendingsdirektoratets PN-2010-020 pkt. 9: «Asylpraksis-Irak», pkt. 9

56 Utlendingsloven § 66 1. ledd bokstav a. Det finnes ikke tall på personer som blir utvist på grunnlag av falsk identitet fra før 2011.

5. Navnetradisjoner og navneendring

5.1 Endring av identitetsopplysninger i Norge

Rene transkriberingsfeil, translittereringsfeil og misforståelser rundt forskjellige navneskikker er ikke identitetstvil.

Grensen kan være vanskelig å trekke, og det kan hende at slike tilfeller feilaktig har blitt klassifisert som identitetstvil. Utlendingsforvaltningen arbeider for å unngå slike feil, blant annet ved at søkeren selv må skrive navnet sitt ved søknad.⁵⁷

Hvem har myndighet til å foreta identitetsendringer?

Utlendingsmyndighetene har ansvaret for å vurdere endring av en utlendings identitetsopplysninger frem til utlendingen eventuelt er innvilget en oppholdstillatelse i Norge, og har fått tildelt norsk fødselsnummer. Politiet er som førstelinje ansvarlig for å registrere identitetsopplysninger og kan foreta endringer inntil oversendelse til Utlendingsdirektoratet.

Dersom politiet har overført saken til behandling i Utlendingsdirektoratet, er det Utlendingsdirektoratet som er ansvarlig for å vurdere endring av personopplysningene. Grunnlaget for slike endringer kan være knyttet til feilregistreringer eller transkriberingsfeil, eller det kan skyldes at det har kommet inn opplysninger som tilsier at personopplysninger bør endres. Dersom det er aktuelt å endre utlendingens personopplysninger på bakgrunn av andre opplysninger enn de utlendingen selv har gitt, skal utlendingen få beskjed om grunnlaget for en slik endring. Han/hun skal også få muligheten til å uttale seg om dette.⁵⁸

Etter at personen har fått tildelt et personnummer i Det sentrale folkeregisteret (DSF), er det skattekontorene som har myndighet til å endre personopplysninger dersom det skulle være behov for det. Det er skattekontoret som avgjør om en navneendring skal godtas eller ikke.⁵⁹

57 Utlendingsdirektoratet RS 2010-163 «Søknad om første gangs tillatelse - registrering av navn»; Utlendingsdirektoratet RS 2010-081 «Bruk av ankomstre-gistreringsskjema ved søknad om beskyttelse (søknad om beskyttelse: del I)» med vedlegg - utlendingsforskriften § 17-21 første ledd.

58 Det følger av utlendingsloven § 17-7 tredje ledd, og også av forvaltningsloven § 17 andre ledd at utlendingen skal ha rett til å uttale seg om slike forhold før vedtak fattes dersom det får avgjørende betydning for utfallet av saken (forvaltningsloven §§ 18 og 19).

59 Jf. navnelovens § 11 første ledd.

Utlendingen kan klage på vedtaket til fylkesmannen.

Skattekontoret er også ansvarlig for å vurdere om en endring i fødselsdato skal godtas.⁶⁰ Klageorganet er i slike tilfeller Skattedirektoratet. Fødselsdato kan bare endres dersom det er en åpenbar feilregistrering/skrivefeil eller det er fremlagt original og verifisert fødselsattest.⁶¹

Dersom skattekontoret mener endringen i de folkeregistrerte identitetsopplysningene i realiteten er en identitetsendring, skal skattekontoret legge frem saken for Utlendingsdirektoratet. Utlendingsdirektoratet vil i slike saker vurdere om endringen(e) innebærer en identitetsendring. Dersom endringene er en reell endring av identiteten, og dette innebærer at utlendingen oppga uriktige identitetsopplysninger på søknadstidspunktet, kan dette også ha betydning for grunnlaget for tillatelsen. I slike tilfeller kan det være aktuelt å tilbakekalle tillatelsen og utvise utlendingen. Skattekontorene har også mulighet til å innhente ytterligere opplysninger fra Utlendingsdirektoratet om opplysningene utlendingen ga om sin identitet i utlendingssaken.⁶²

Hva er identitetsendring?

Det kan være vanskelig å trekke grensen mellom hva som skal betegnes som mindre justeringer av identitetsopplysninger, og hva som er en reell identitetsendring. I Utlendingsdirektoratets ID-rundskriv⁶³ omtales noen tilfeller der det kan være snakk om en reell identitetsendring. Dersom en utlending kom til Norge som enslig mindreårig asylsøker og senere vil oppjustere fødselsår, vil dette ofte innebære en identitetsendring. Det samme gjelder endring av nasjonalitet. Det kan også være tilfeller av at en utlending har oppgitt uriktig identitet da han/hun kom til Norge, og at han/hun senere ønsker å endre tilbake til sin opprinnelige

60 Jf. folkeregisterforskriften § 2-4 tredje ledd.

61 Fødselsattesten må også vise at fødselen er registrert senest ett år etter at den fant sted. For personer som er født i Norge, kan også dåpsattest godtas dersom personen er født etter 1916. Dette følger av folkeregistreringsforskriften § 2-4 første ledd.

62 Dette følger både av forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og folkeregistreringsloven § 12 første ledd.

63 Utlendingsdirektoratet RS 2012-009 «Registrering, vurdering og endring av personopplysninger i saker etter Utlendingsloven».

identitet. Det kan også være snakk om såkalte «gradvise» identitetsendringer, for eksempel der utlendingen først søker om endring av navn og senere søker om endring av fødselsdato. Til sammen kan dette være en identitetsendring.

I en nylig publisert FoU-rapport fremkommer det at Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet har noe ulik forståelse av hva som inngår i begrepet reell identitetsendring, noe som fører til at enkelte saker behandles ulikt.⁶⁴

5.2 Navnetradisjoner og navneendring i Irak

Landinfos temanotat «Navneskikker i arabiske land» fra mars 2012⁶⁵ gir en oversikt over navnetradisjoner og registrering av navn i arabiske land, inkludert Irak.

Arabiske navn består av flere elementer hvorav noen registreres offentlig, mens andre ikke blir registrert. De fleste arabiske land følger en nasjonal standard for hvilke deler av en persons navn som registreres i de sentrale registrene.

Registrering av navn i Irak

I Irak registreres personer i folkeregisteret (familieboken) med *ism*, *laqab*, fars navn, farfars navn, mors navn og morfars navn. Dersom en person ikke har *laqab*, settes en strek i feltet for dette.

Navneendringer

Irakere har lov til å endre navnet sitt én gang i løpet av livet. Dersom en person ønsker å endre sin fars eller farfars navn, må disse være i live og godkjenne navneendringen. For å endre navn må man sette inn en annonse i en offentlig avis der man beskriver ønsket om endring. Det er en frist på ti dager for å komme med innsigelser mot endringen. Kommer det ingen innsigelser, sjekkes navnet mot skattekontoret for eventuelle heftelser og mot passkontoret for eventuelle bemerkninger. Søknaden om navneendring går gjennom personens lokale folkeregisterkontor, via Identitetsdirektoratet

En Mukhtar er en lokal samfunnsleder som har formell myndighet i det irakiske samfunnet. En bekreftelse fra en lokal Mukhtar brukes til å bekrefte hvem man er, og hvor man bor. Man må ta med seg to vitner til Mukhtaren som kan bekrefte hvem man er. Vitnene kan være naboer, familie eller andre som vet hvem man er. Vitnene må ta med seg identitetskort, statsborgerskapsbevis, bostedsbevis og rasjoneringsbevis. Mukhtaren skriver et brev, signerer og stempler dette. Fotoet på brevet blir også stemplet.

og til Nasjonalitetsdirektoratet for endelig godkjenning. Navneendringen føres inn i familiebogen ved at det gamle navnet strykes over og det nye føres inn. Det gamle navnet blir stående overstrøket i familiebogen.

Navneendringer har vært ganske vanlig i Irak etter Ba'ath-regimets fall i 2003 og den økende sekteriske konflikten som har preget landet siden. Særlig vanlig har det vært å endre navn med en tydelig religiøs tilhørighet til mer nøytrale navn. Mange menn med Saddam som fornavn har også endret dette til andre navn.

5.3 Ny irakisk lov om alias

Irakiske myndigheter opplever at irakere vender tilbake til hjemlandet etter lang tid i eksil. De returnerer da ofte med universitetsgrader eller fagutdanninger i feil navn. Irakiske myndigheter ønsker at disse menneskene skal kunne bruke kompetansen sin i Irak, og ønsker dermed å finne en løsning på problemene som oppstår idet personene har dokumenter med flere navn. Irakiske myndigheter har vedtatt en ny lov som legger til rette for at disse skal få en avklaring av identiteten sin.

I noen tilfeller ligner det nye navnet på det opprinnelige. Det kan for eksempel være ulike skrivemåter av samme navn på identitetspapirer og skolepapirer, utelatelse av deler av

64 Oxford Research (2013): «Behov for felles innsats – Identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet» Kap.6.

65 Landinfo (2012): Temanotat «Navneskikker i arabiske land».

familienavnene i skolepapirene eller identitetspapirene eller andre mindre endringer. I disse tilfellene vil ikke personen møte store problemer i Irak på grunn av navnet.

Der irakere opererer med to eller flere helt ulike navn, vil de kunne møte problemer i det de ønsker å benytte seg av papirer utstedt i feil navn.

For å løse identitetsproblemene har Departementet for flyktninger og internt fordrevne⁶⁶ nedsatt en komité som skal utarbeide en prosedyre for avklaring av identitet i slike tilfeller. De håper at komiteen skal være i gang med arbeidet sitt i midten av april 2013. Komiteen ledes av en dommer som har autorisasjon til å sjekke familieregistre over hele Irak. Myndighetene ser for seg at komiteén skal gjøre en identitetsvurdering for irakerne med dokumenter utstedt i et annet navn. Identitetsvurderingen vil innebære registersjekk i blant annet familieøkene og fødselsregisteret. Det vil også være aktuelt å få utstedt en Mukhtar-bekreftelse.

Myndighetene opplyser om at de i siste instans har mulighet til å få utført DNA-tester dersom det er hensiktsmessig.

Der det avklares at det er rette person som har den gitte utdanningen, vil myndighetene utstede et dokument som bekrefter at denne personen er registrert med ett navn i Irak og har tatt utdanning i et annet navn i utlandet. De vil utstede lignende brev dersom det dreier seg om navneendringer i andre relevante dokumenter.

Irakiske myndigheter håper å løse 90 til 95 prosent av disse sakene gjennom komiteen. Sakene vil bli registrert i et register, og dokumentene som utstedes som bevis på at en person har dokumenter i ulike navn, vil ha serienummer, signatur og dato. Dersom en person skal ta med seg dette dokumentet ut av Irak, må dokumentet også autoriseres i det irakiske utenriksdepartementet.

Dokumentet vil kunne verifiseres av irakiske myndigheter dersom arbeidsgivere eller andre som mottar brevet, ønsker å få det verifisert.

Hovedelementene i arabiske navn er:

Ism: egennavn som tilsvarer norske fornavn.

Nasab: egennavn på opphavet på farssiden, altså *ism* til far, farfar, farfarsfar osv.

Laqab: tilnavn som beskriver en personlig egenskap.

Nisba: tilnavn som beskriver personens yrke, geografiske opprinnelse eller slekts-/klansbakgrunn.

Kunya: tilnavn som gis til voksne som har barn. For menn består det av *Abu + ism* og for kvinner består det av *Umm + ism*. Som regel er det egennavnet til personens førstefødte sønn som brukes som *ism*.

Barn vil automatisk få sin fars *laqab / nisba* ved fødselen, men kan endre dette ved myndighetsalder.

6. Irakere i Norge

32

Det er hovedsakelig to grupper av irakere med oppholdstillatelse i Norge der mange har usikker identitet. Den ene gruppen er personer som har fått innvilget en tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til riket, men der identiteten ikke er dokumentert med fremlagt pass. Denne gruppen har fått en begrenset tillatelse (inntil de eventuelt dokumenterer sin identitet) som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse og familieinnvandring.

Den andre gruppen er irakere som har fått innvilget permanent oppholdstillatelse (ofte på grunnlag av tidligere søknad om beskyttelse) til tross for at det var tvil om identiteten deres.

6.1 Irakere med begrensede tillatelser

Regelen i saker om opphold på humanitært grunnlag er at utlendingen må dokumentere sin identitet ved å fremlegge identitetsdokumenter. På denne måten skal utlendingens identitet klarlegges før det eventuelt innvilges en ordinær tillatelse som senere vil kunne danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse i Norge.⁶⁷ Andelen irakiske asylsøkere som fremlegger pass ved ankomst, har gått noe opp, fra 2 prosent i 2009 til 7 prosent i 2012.⁶⁸

Dersom en iraker oppfyller de øvrige vilkårene for å få en tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til riket, men ikke har fremlagt dokumentasjon på identiteten eller det av andre grunner foreligger tvil vedrørende identiteten, kan Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda innvilge en begrenset tillatelse.

Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda mener at irakere som hovedregel har mulighet til å fremskaffe dokumentasjon på identitet fra hjemlandets myndigheter.⁶⁹

Utlendingsforvaltningen er kjent med at det til tider har vært stans i utstedelse av pass ved den irakiske ambassaden i Stockholm, og at det derfor har vært tidkrevende å skaffe slik dokumentasjon. Utlendingsdirektoratet har imidlertid ansett det som rimelig å kreve at irakere fremskaffer etterspurt dokumentasjon innen fornyelsen av tillatelsen (11 måneder). Utlendingsdirektoratet vurderer konkret i hver sak om søkeren forventes å kunne fremskaffe relevante identitetsdokumenter. De vurderer også om en begrenset tillatelse kan være et incentiv for søkeren til å fremskaffe identitetsdokumenter eller på annen måte bidra til å klarlegge sin identitet.

Andelen irakere som fremlegger dokumentasjon på identiteten når de søker om fornyelse av en begrenset tillatelse, er imidlertid lav (13 prosent), også sammenlignet med personer fra andre land som har fått innvilget begrensede tillatelser (33 prosent).⁷⁰

Hva som skal til for at irakiske asylsøkere regnes for å ha dokumentert identiteten sin etter utlendingsforskriften § 8-12, har variert noe de senere årene. Utlendingsdirektoratet valgte for noen år siden å styrke dokumentasjonskravet til irakiske asylsøkere uten beskyttelsesbehov, men med et behov for tillatelse.⁷¹ Det ble stilt et ytterligere krav om å fremlegge underlagsdokumenter (irakisk statsborgerbevis og irakisk nasjonalt identitetskort), i tillegg til gyldig irakisk pass.

Siden mai 2012 har dokumentasjonskravet blitt nedjustert i de fleste saker. Kravet om å fremlegge underlagsdokumenter i tillegg til pass gjelder nå kun i saker der det er tvil om identitet. Dette vil være tilfelle der det er fremlagt falske dokumenter for norske myndigheter. Dersom det allikevel gis tillatelse etter utlendingsloven til tross for at dokumentasjonskravet ikke er oppfylt, gis tillatelsen med begrensninger.⁷² Dette innebærer at tillatelsen gis for en kortere periode enn en ordinær tillatelse, samt at den ikke

67 Jf. utlendingsloven § 38 og utlendingsforskriften § 8-12.

68 Utlendingsdirektoratet – Enhet for statistikk og analyse.

69 Imidlertid gjøres det individuelle vurderinger i hver enkelt sak, og det kan ikke utelukkes at enkelte irakere på individuelt grunnlag unntas dokumentasjonskravet som følge av en særskilt situasjon, f.eks. ved alvorlig sykdom.

70 Sønsterudbråten, 2012:37-39.

71 Jf. utlendingsloven § 38.

72 Jf. utlendingsloven § 38 femte ledd.

danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familieinnvandring.

Det er en spesiell utfordring i saker der irakere etter avslag på søknad om beskyttelse har søkt familieinnvandring fra Norge og har fått barn her. Vanskelige avveininger av hensyn til barn oppstår hvis søkeren ikke fremlegger pass ved søknad om fornyelse av den begrensede tillatelsen. Hensynet til barn veier tungt i alle typer saker, også ved vurdering av fornyelse av en begrenset tillatelse.

Førstegangstillatelser med begrensning

Det har vært en nedgang på 63 prosent i antall begrensede førstegangstillatelser innvilget til irakere fra 2010 til 2011. Nedgangen i 2011 kan skyldes lavere asylankomster fra Irak (357 realitetsbehandlede søknader i 2011 mot 460 i 2010), i tillegg til at ankomster av barnefamilier gikk ned fra 2010 til 2011. De høye tallene i 2010 kan også skyldes at spesielt mange saker med barnefamilier ble behandlet det året etter en gjennomgang av returforholdene i deler av Irak. Som figur 8 viser har det vært en nedgang i antall førstegangstillatelser med begrensning fra 2011 til 2012.

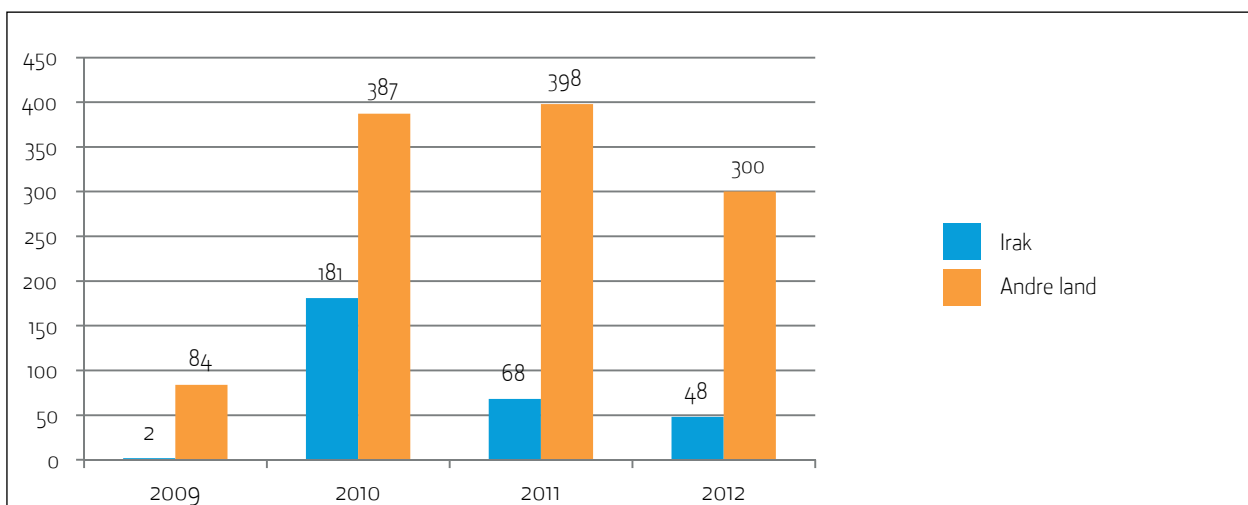
Begrensede førstegangstillatelser som er gitt til andre land, har vært relativt stabile fra 2010 til 2012. Det har vært en liten nedgang på 24 prosent det siste året.

Utlendingsdirektoratet gir flere førstegangstillatelser med begrensninger enn Utlendingsnemnda. Fra 2010 til 2012 har Utlendingsdirektoratet gitt 238 begrensede tillatelser til irakere, mens Utlendingsnemnda har gitt 59 begrensede tillatelser. I samme periode har Utlendingsdirektoratet gitt 746 begrensede tillatelser til andre nasjonaliteter, og Utlendingsnemnda har gitt 338. Utlendingsnemndas saker innebefatter både ordinære klagesaker og omgjøringsbegjæringer. Ifølge Utlendingsdirektoratet ble mange av de begrensede tillatelsene de innvilget, gitt til barnefamilier. Dette sammenfaller med opplysninger om søkere av andre nasjonaliteter, der svært mange av dem som innvilges en slik tillatelse, også er barnefamilier.⁷³

Fornyelser av begrensede tillatelser

Søkernes identitet må vurderes på nytt i hver enkelt sak i fornyelsesomgangen på bakgrunn av de dokumentene som fremlegges ved søknad om fornyelse, og andre relevante

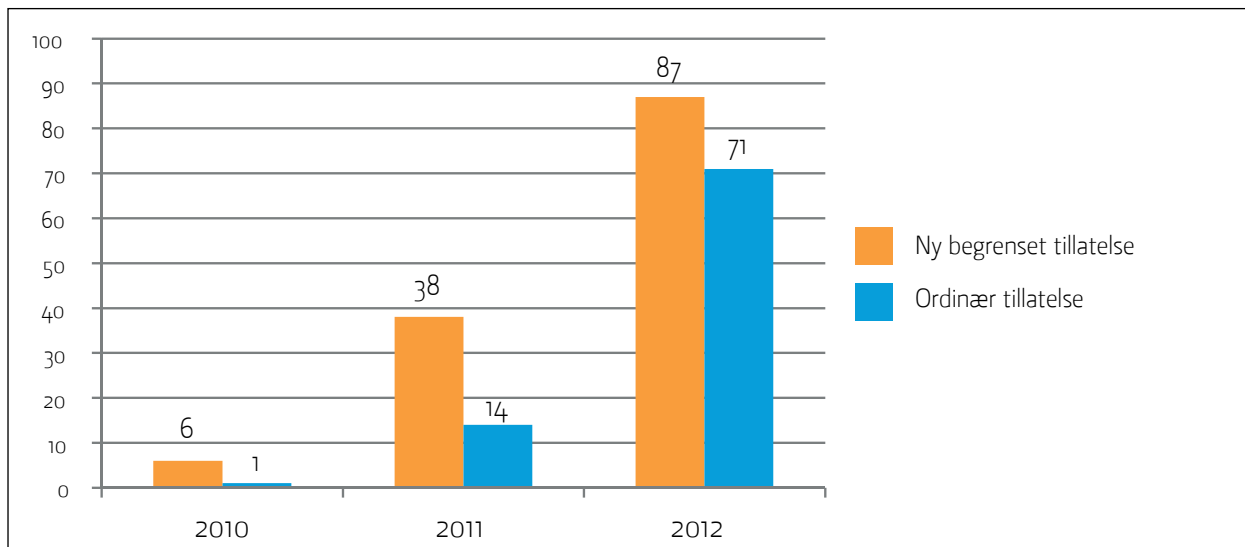
Figur 8 Oversikt over vedtak om førstegangstillatelse med begrensning på grunn av identitetstvil fordelt mellom irakere og andre land 2009–2012



Kilde: Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse

⁷³ Ifølge statistikk fra Utlendingsdirektoratet er 42 prosent av alle som har en slik tillatelse, barn. Videre er 80 prosent av alle søkerne del av en familie med barn (Sønsterudbråten, 2012:33).

Figur 9 Fordelingen mellom ny begrenset tillatelse og fornyet tillatelse uten begrensninger gitt til irakere 2010–2012



Kilde: Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse

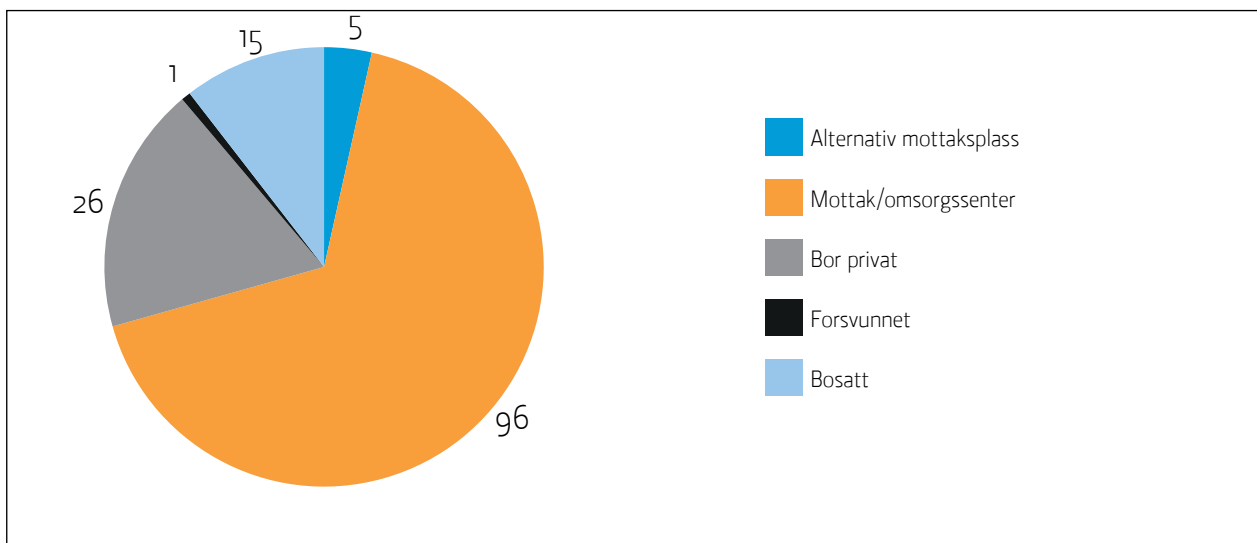
momenter i saken. Dette arbeidet er svært tidkrevende.⁷⁴

Figur 9 viser fordelingen mellom fornyede tillatelser uten begrensninger og fornyede tillatelser med begrensninger, som er gitt til irakere fra 2010 til 2012. Fra 2011 til 2012 har det

vært en kraftig økning i både antall fornyede tillatelser med begrensninger og tillatelser uten begrensninger.

Figur 10 viser en oversikt over hvor irakere med begrenset oppholdstillatelse er bosatt per 31.07.12. Diagrammet

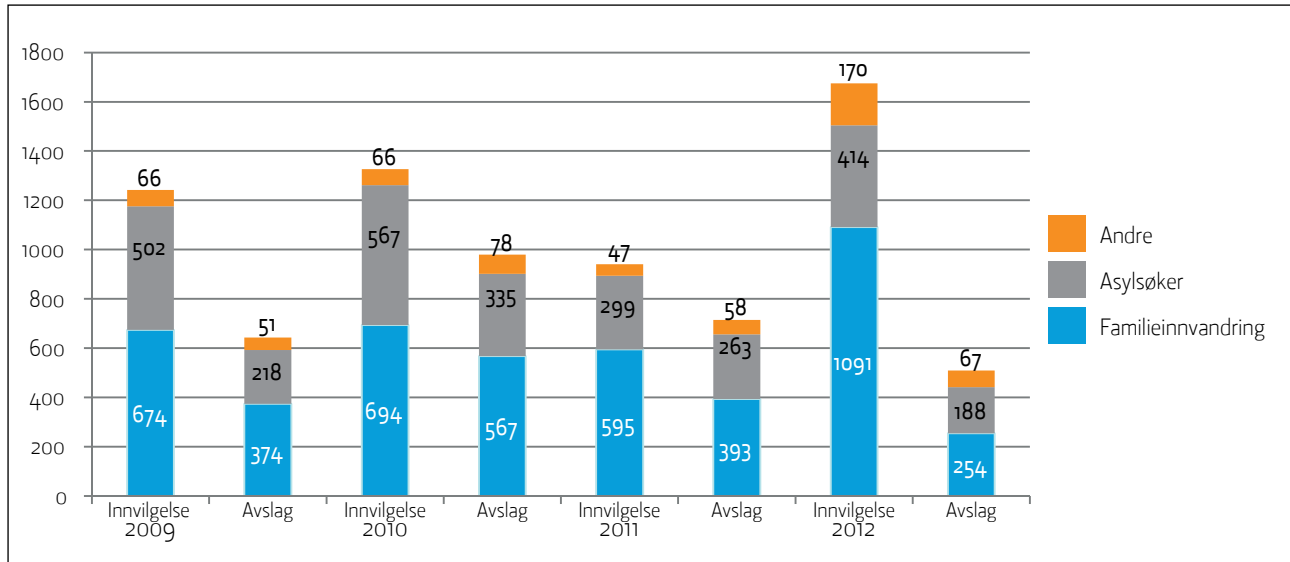
Figur 10 Bosetting til irakere med begrenset tillatelse



Kilde: Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse

⁷⁴ Utlendingsdirektoratet RS 2011-017 «Fornyelse av tillatelser etter utlendingsloven § 38 som er begrenset på grunn av tvil om identitet eller udokumentert identitet».

Figur 11 Opprinnelig innvandringsgrunn for irakere som har søkt om norsk statsborgerskap 2009-2012



Kilde: Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse

omfatter til sammen 143 irakere. Fordelingen viser at 70 prosent av irakerne bor på mottak eller en alternativ mottaksplass. 10 prosent av irakerne med begrenset tillatelse er bosatt.

Personer med begrenset tillatelse har bodd flere år i mottak uten rett til opplæring i norsk og samfunnsfag. Dette utgjør en stor utgift for samfunnet og store personlige belastninger for dem det gjelder, særlig for barn. Dette kom blant annet frem i Fafo-rapporten «Lovlig med forbehold», skrevet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD).⁷⁵ På bakgrunn av blant annet funn i rapporten bestemte regjeringen at personer med begrensede tillatelser skal bosettes i en kommune. Departementet vurderer også å gi denne gruppen rett til deltagelse i introduksjonsprogram og norskopplæring.⁷⁶

6.2 Irakere med avslag på norsk statsborgerskap

Som nevnt er et av vilkårene for å få innvilget norsk

statsborgerskap at søkeren på vedtakstidspunktet har dokumentert eller på annen måte klarlagt sin identitet.⁷⁷ Hovedregelen er at søkeren må fremlegge ekte og gyldig pass, og at identiteten er sannsynliggjort med kvalifisert sannsynlighetsovervekt.⁷⁸ Det er gjort unntak fra dokumentasjonskravet, og kravet til kvalifisert sannsynlighetsovervekt er lempet til alminnelig sannsynlighetsovervekt, for nærmere bestemte tilfeller.⁷⁹ Det er ytterligere gjort unntak for både kravet til å fremlegge identitetsdokumenter og kravet til alminnelig sannsynlighetsovervekt for enkelte grupper. Dette gjelder blant annet for barn som er født i Norge.⁸⁰

En del irakere har fått innvilget permanent oppholdstillatelse, tidligere kalt bosettingstillatelse (BOS), til tross for at det forelå tvil om identiteten deres. Denne gruppen får ikke innvilget søknad om norsk statsborgerskap som følge av at identiteten ikke er klarlagt.⁸¹

⁷⁵ Fafo-rapporten «Lovlig med forbehold» <http://www.fafo.no/pub/rapp/20265/index.html>

⁷⁶ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets pressemelding av 08.02.13 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2013/apner-for-at-flere-kan-bosettes.html?id=714283> (lest 26.03.13)

⁷⁷ Instruks AI 2009-080 «Instruks om vurdering av identitet i saker etter statsborgerloven».

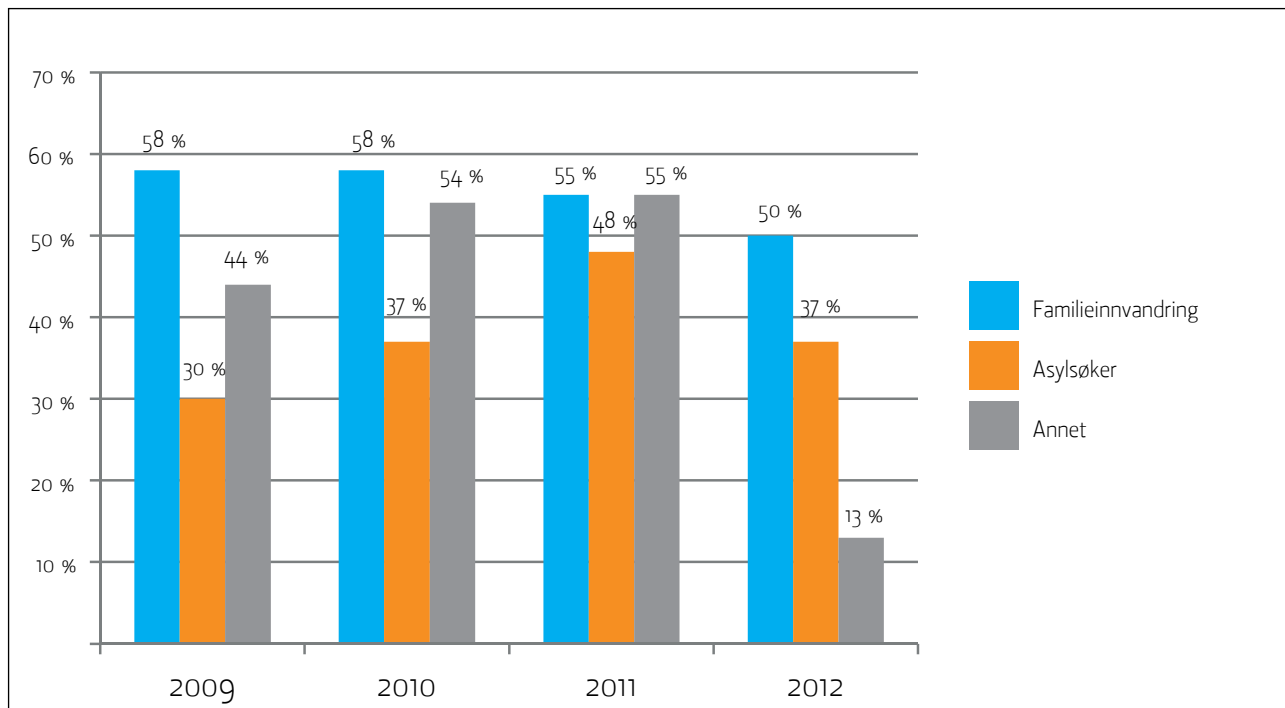
⁷⁸ Statsborgerforskriften § 1-1.

⁷⁹ Statsborgerforskriften § 1-2

⁸⁰ Statsborgerforskriften § 1-3.

⁸¹ Statsborgerloven § 7.

Figur 12 Avslått norsk statsborgerskap etter type førstegangstillatelse



Kilde: Utlendingsdirektoratet ved Enhet for statistikk og analyse

Figur 11 viser en oversikt over opprinnelig innvandringsgrunn for irakere som har søkt om norsk statsborgerskap fra 2009–2012, fordelt etter innvilgelse og avslag. Figuren viser at det har vært en økning på 32 prosent i antall irakere som har søkt om norsk statsborgerskap fra 2011 til 2012. Figuren viser også at det er flere som har søkt om norsk statsborgerskap med familieinnvandring som opprinnelig innvandringsgrunn, enn dem som opprinnelig kom som asylsøkere. I 2009 og 2010 var det ca. 30 prosent flere som hadde søkt om statsborgerskap som hadde kommet til Norge gjennom familieinnvandring, enn dem som kom som asylsøkere. I 2011 var dette tallet 40 prosent, og i 2012 var det 55 prosent.

Irak har hvert år siden 2005 utgjort den største landporteføljen i statsborgerskapsaker behandlet av Utlendingsnemnda som klageinstans.⁸² Andelen søknader om norsk statsborgerskap fra irakiske borgere som avslås, har også steget noe de siste tre årene – fra 34 prosent i 2009 til 43 prosent i 2011.

Utlendingsdirektoratet har ikke statistikk på hvor mange søknader om statsborgerskap som blir avslått grunnet tvil om identiteten. Dette er fordi det i deres statistiske materiale er vanskelig å skille mellom dem som har fått avslag som følge av tvil om identitet, og dem som har fått avslag fordi de ikke oppfyller de øvrige vilkårene i statsborgerloven. Ifølge enheten som behandler statsborgerskapsaker i Utlendingsdirektoratet, er det deres inntrykk at flertallet av sakene avslås fordi identitetskravet ikke er oppfylt. Utlendingsnemnda oppgir også at hoveddelen av de klagesakene de behandler i 2011, var avslått av Utlendingsdirektoratet som følge av at identitetskravet ikke var oppfylt.⁸³ Denne gruppen består både av saker der dokumentasjonskravet ikke er oppfylt, og saker der det foreligger motstridende identitetsopplysninger. Ifølge Utlendingsdirektoratet er det flest av den siste kategorien. Dette sammenfaller med Utlendingsnemndas opplysninger om at det i et flertall av disse sakene er alias som har dannet grunnlag for identitetstvil.

82 Utlendingsnemnda startet å behandle klagesaker om statsborgerskap i 2005.

83 Utlendingsnemndas praksisrapport, 2011 «Norsk statsborgerskap».

Utlendingsdirektoratet informerer om at flesteparten av irakerne som får avslag på norsk statsborgerskap fordi de ikke har klarlagt identitet, er personer som har fått tillatelse etter søknad om beskyttelse. Disse har fått tillatelse på et tidspunkt da identitetsvurderingene som ble gjort ved førstegangstillatelsen, var mangelfulle, eller der det ble gitt ordinær tillatelse til tross for at det var tvil om identiteten deres. Tallene i figur 12 viser at det sannsynligvis ikke er noen sammenheng mellom søkerens type førstegangstillatelse og utfallet på søknaden om statsborgerskap. Dersom man ser på prosentandelen som får avslag på norsk statsborgerskap, er ikke denne høyere for tidligere asylsøkere enn for dem som kom til Norge etter søknad om familieinnvandring. Hvert år er det derimot dem som har familieinnvandring som opprinnelig innvandringsgrunn, som er den største gruppen med avslag på norske statsborgerskap.

Aksjonsgruppe for norsk statsborgerskap

Ifølge en talsmann for Aksjonsgruppe for norsk statsborgerskap er det omtrent 800 irakere med avslag på søknad om norsk statsborgerskap på grunn av identitetstvil som er tilknyttet aksjonsgruppen. Flesteparten av disse er kurdere fra de kurdiske selvstyreområdene i Nord-Irak (anslagsvis 80 prosent), mens de øvrige er arabere fra andre deler av Irak. Felles for denne gruppen er at de har fått innvilget permanent oppholdstillatelse i Norge selv om norske myndigheter mente det var tvil om identiteten deres, og at de alle har vært bosatt i Norge i 12 år eller mer. Mange av disse har oppgitt ulike identiteter i ulike europeiske land og deretter fremlagt dokumentasjon som ikke nødvendigvis samsvarer med den identiteten de har oppgitt i Norge. Mange av dem får ikke klarlagt identiteten sin fordi det ikke finnes metoder for å verifisere identiteten deres med irakiske myndigheter i Irak, og fordi norske myndigheter ikke anser irakiske dokumenters notoritet som tilstrekkelig til å kunne anse deres identitet som klarlagt.

Denne gruppen oppgir at de har problemer med å få lån, kjøpe bolig og så videre. De opplever det også som vanskelig at de er en integrert del av samfunnet, men ikke har mulighet til å stemme ved stortingsvalg.

7. Irakisk identitetsforvaltning

7.1 Identitetsdokumenter

De viktigste identitetsdokumentene i Irak er nasjonalt identitetskort, statsborgerskapsbevis og nasjonalitetspass. Disse dokumentene blir gjort rede for i veilederen «Identitetsdokumenter i Sentral-Irak» om irakiske identitetsdokumenter. Rapporten inneholder sensitiv dokumentteknisk informasjon og er derfor unntatt offentlighet.

Rapporten gjøres tilgjengelig for dem som arbeider i den norske utlendingsforvaltningen og kan ha bruk for informasjon om irakiske dokumenter i sitt daglige virke.

7.2 Dokumentenes notoritet

Når det gjelder irakiske identitetsdokumenters notoritet, ser vi, etter å ha fått mer inngående kjennskap til registersituasjonen og utstedelsesprosedyrene, at det fortsatt er grunn til å konkludere med at denne er lav. Som nevnt i kapittel 2 er det flere kriterier som ligger til grunn for en notoritetsvurdering.

Den irakiske identitetsforvaltningen er sårbar i flere ledd. Det er allikevel identitetskortet som kommer best ut med tanke på etterprøvbarehet, da opplysningene i det verifiseres mot familieregisteret ved utstedelse.

Under følger en kort vurdering av de ulike irakiske identitetsdokumentene med tanke på notoritet.

7.3 Pass

Den tekniske utformingen av irakiske pass av A- og G-serien samsvarer med de tekniske kravene som stilles til maskinlesbare pass jf. ICAO.⁸⁴ Disse passene har

tilstrekkelige sikkerhetslementer og produseres i tråd med internasjonale standarder for sikkerhetsdokumenter. Det er dermed vanskelig å forfalske passene.

Det skal ikke aksepteres tekniske avvik ved utstedelse av pass. Passene undersøkes dokumentteknisk i en passleser etter at de er personalisert. Dersom det forekommer uregelmessigheter i trykk, strekkode eller maskinlesbar tekst, makuleres passet, og det utstedes et nytt.

Når det gjelder underlagsdokumentene som passene utstedes på grunnlag av, undersøker man serienummer, stempel og signatur på disse.

Mottak og innregistrering av søknader om pass vurderes som god. Det kreves personlig oppmøte og avgis fingeravtrykk ved avlevering av søknaden. Fingeravtrykk tas på nytt når søkerne henter passet. Gjennom fingeravtrykket verifiseres det at det er samme person som søker om og henter passet. Passene personaliseres av et personell som ikke er i direkte kontakt med søkeren. Det er bare én person på hvert kontor som godkjenner og signerer utstedte pass.

Passene utstedes uten at søkerens identitet rutinemessig kontrolleres mot oppføringer i familieøkene ved folkeregistreringskontorene.

7.4 Identitetskort

Den tekniske utformingen av identitetskortene er ikke spesielt avansert, og identitetskortene kan forfalskes med forholdsvis enkle midler. Falske identitetskort er lette å få kjøpt. Disse vil derimot kunne avsløres ved en dokumentteknisk undersøkelse av kompetent personell.

Når det gjelder utstedelse av identitetskort, har reisen til

84 International Civil Aviation Organisation: den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart er en organisasjon som er opprettet av FN. ICAO er en styrende myndighet innen luftfart, og sørger for å utvikle luftfarten på en sikker og effektiv måte. <http://www.icao.int/Security/mrtd/Pages/Document9303.aspx>

Bagdad vist at oppføringer i familiebogen blir sjekket ved utstedelse av disse, og at identiteten til søkeren dermed blir verifisert.

Det skal ikke være variabler innenfor den tekniske utformingen til identitetskort. Det er allikevel variabler i hvordan identitetskortene lamineres. Ettersom det utstedes svært mange identitetskort i Irak, på svært mange kontor, bør det tas høyde for at det vil kunne forekomme tekniske uregelmessigheter i stempelavtrykk og utfylling. Det tas også høyde for at det kan forekomme avvik i formularet, selv om dette bestrides av irakiske myndigheter.

Ettersom opplysningene sjekkes mot familiebogen når man søker om identitetskort, er det ikke lett å få utstedt et teknisk ekte dokument i et fiktivt navn.

Det er mulig å få utstedt identitetskort til stedfortreder. Det er mange ansatte på familieregistreringskontorene, og selv om det er påbudt at det er to ansatte til stede ved utstedelse av hvert identitetskort, er det større sårbarhet for at korrupsjon kan forekomme her enn ved for eksempel utstedelse av pass.

7.5 Statsborgerskapsbevis

Den tekniske utformingen av statsborgerskapsbevisene er ikke spesielt avansert, og statsborgerskapsbevisene kan forfalskes med forholdsvis enkle midler. Det er enkelt å få kjøpt falske statsborgerskapsbevis. Falske bevis vil imidlertid kunne avsløres ved en dokumentteknisk undersøkelse av kompetent personell.

Det skal ikke være variabler innenfor den tekniske utformingen av formularet til statsborgerskapsbevis. Det er praksis at dersom det gjøres mindre feil ved utfylling av person- og administrativ informasjon i statsborgerskapsbeviset, kan disse feilene stemples som godkjent av utstedende ansatt ved kontoret. Ved større feil må beviset makuleres, og et nytt bevis utstedes.

Ettersom det utstedes svært mange statsborgerskapsbevis i Irak, på svært mange kontorer, bør det tas høyde for at det vil kunne forekomme tekniske uregelmessigheter i stempelavtrykk. Det tas også høyde for at den kan forekomme avvik i formularet, selv om dette bestrides av irakiske myndigheter.

Statsborgerskapsbevisene utstedes uten at identiteten til søkeren rutinemessig sjekkes mot familiebøkene på familieregistreringskontorene.

Et annet element er muligheten for teknisk ekte dokumenter utstedt av korruperte ansatte. Disse vil det være svært vanskelig å avdekke.

7.6 Kontroll av blankodokumenter

Ifølge irakiske myndigheter håndteres alle blankodokumenter likt. De distribueres i serier fra logistikk- og distribueringsavdelingen⁸⁵, og det føres oversikt over hvilke serier som går til hvilket kontor.

Kontorene på sin side fører register over hvilke dokumenter som utstedes, og hvilke dokumenter som leveres inn (gamle/ utgatte) eller meldes inn som tapte eller stjålne.

Juridisk avdeling sender ut lister over dokumenter som er kansellert, til utstederkontor og grensepunkter. Det er ikke avklart hvordan disse listene sjekkes.

7.7 Utvidede identitetsundersøkelser for verifisering

De irakiske myndighetene opplyser om at de gjør utvidede identitetsundersøkelser når de kommer over irakiske borgere som ikke kan dokumentere identiteten sin tilstrekkelig.

85 Logistics and Inventory Department.

Det irakiske samfunnet benytter seg av identitetsdokumenter i mange sammenhenger. Derfor vil det i de fleste tilfeller finnes kopier av folks identitetsdokumenter ved ulike instanser i samfunnet der personer har hatt behov for å identifisere seg. Myndighetene kan dermed forsøke å skaffe til veie slike kopier, og samtidig gjøre undersøkelser i personers nabolag o.l. På denne måten kan de skaffe nok informasjon til å kunne konkludere med at de har avklart en persons identitet.

7.8 Registersituasjonen i sentral-Irak

I denne delen gir vi en oversikt over registersituasjonen i de områdene av Irak som styres av sentralmyndighetene i Bagdad. Tilsvarende situasjon for de kurdiske selvstyreområdene i Nord-Irak vil ikke bli gjennomgått her.

Personopplysninger registreres og arkiveres i Irak av flere ulike offentlige instanser i forskjellige sammenhenger, for eksempel i forbindelse med utstedelse av identitetsdokumenter. Opplysningene blir i hovedsak lagret lokalt, og det eksisterer dermed flere uavhengige registre på diverse lokale kontor rundt om i landet.

Under følger en kort presentasjon av hvordan de ulike instansene lagrer informasjonen de innhenter i sin saksbehandling.

7.9 Folkeregisteret

Familiebøkene som oppbevares på de lokale folkeregistreringskontorene, utgjør det irakiske folkeregisteret. Det er 276 slike kontor som på engelsk kalles Civil Status Offices, Civil Status Department eller Population Registration Office. Lokalt omtales de gjerne som «jinsiya-office».⁸⁶ Hver familie har sin egen dobbeltside i boken, og hver person registreres med fullt navn, fars og mors navn, fødested, fødselsdato, sivilstatus og religion.

Informasjonen føres inn manuelt, og alle endringer i en av disse kategoriene blir ført inn. Ved for eksempel navneendring vil det gamle navnet bli stående i familieboken, men det blir overstrøket. Folkeregistreringskontorene er også ansvarlige for utstedelse av identitetskort, og disse utstedes på bakgrunn av informasjonen som er oppført i familieboken. Serienummer på utstedte identitetskort føres inn i familieboken ved den personen det er utstedt til. Dette gjelder også ved fornyelse av identitetskort. Ved folkeregistreringskontorene kan man også få utstedt utdrag av familieboken.

Dersom en person flytter til et annet distrikt, kan vedkommende søke om å få overført sin familieinformasjon til et folkeregistreringskontor i det distriktet han/hun flytter til. Hvis søknaden blir innvilget, overføres all informasjon, og personen kan da få utstedt identitetskort ved det nye kontoret. Flyttingen registreres også i den originale familieboken på det opprinnelige hjemstedet.⁸⁷

Et uklart punkt når det gjelder registersituasjonen i Irak, har vært om det finnes et sentralt folkeregister med opplysninger om personer fra hele landet. På reisen til Bagdad fikk Nasjonalt ID-senter også ulik informasjon om dette fra våre kontakter. Noen hevdet at det finnes et sentralt arkiv av papirkopier, mens andre hevdet at et slikt sentralt register ikke finnes. Under et besøk på folkeregistreringskontoret for bydelen al-Kharkh observerte vi utstedelsen av identitetskort og registrering av opplysninger i forbindelse med dette. Vi fikk ingen informasjon her om at opplysninger og/eller kopier av dokumenter ble sendt videre til et sentralt register. Basert på den innsamlete informasjonen er vår konklusjon at det per i dag ikke finnes et sentralt register som er søkbart, eller som kan brukes til å verifisere personopplysninger. For verifisering må derfor de lokale folkeregistreringskontorene der familiebøkene oppbevares, kontaktes.

86 Jinsya betyr nasjonalitet.

87 Fraud Control Group, Amman.

7.10 Register over statsborgerskapsbevis

I alle provinsene i Irak finnes det lokalkontor av Nasjonalitetsdirektoratet⁸⁸ som har ansvaret for å utstede statsborgerskapsbevis. Etter utstedelse av beviset lagres søknaden og kopier av de fremlagte underlagsdokumentene i en personlig mappe i arkivet på det lokale kontoret. Informasjon om søker, inkludert fars og farfars navn, samt serienummer på det utstedte beviset føres også manuelt inn i en bok som oppbevares ved det samme kontoret.

Dersom en iraker sier fra seg sitt irakiske statsborgerskap, må denne personen sende inn alle sine irakiske identitetsdokumenter til myndighetene. Personen vil ikke bli slettet fra registrene, men vil bli merket som utvandret.

Nasjonalt ID-senter har fått opplyst at det eksisterer registre over statsborgerskapsbevis fra 1934 og frem til i dag, men at flere kontor der registrene ble oppbevart, ble helt eller delvis skadet under og etter invasjonen i 2003.⁸⁹ Blant kontorene som ble nevnt som ødelagt, var Nissan, Al-Divaniya (tidligere Khandasiya) og Thi-Qar, i tillegg til kontorene i de kurdiskstyrte provinsene Dohuk, Suleimania og Erbil. Ifølge kilder Nasjonalt ID-senter snakket med, har kontorene som ble skadet i sentral-Irak, blitt rekonstruert med bakgrunn i kopier av registreringene.⁹⁰ Det er uklart hva slags kopier det her er snakk om, og hvordan rekonstruksjonen eventuelt har foregått.

7.11 Passregistre

Pass utstedes i Irak ved kontorene til Passdirektoratet som finnes i Bagdad og i provinshovedstedene. Siden 2006 har Passdirektoratet brukt et sentralt digitalt register for å registrere opplysninger knyttet til søknad om og utstedelse av pass. Alle som søker om pass, må gjøre dette elektronisk. Deretter må de møte opp personlig ved passkontoret for å fremvise de påkrevde underlagsdokumentene. Disse dokumentene skannes inn og lagres digitalt sammen med

søknaden. Irakiske myndigheter benytter dette registeret til verifisering av pass ved forespørsel fra andre land. Før innføringen av det digitale systemet i 2006 ble søknaden og kopi av underlagsdokumentene lagret i fysiske mapper. Det er uklart om disse mappene er lagret sentralt eller på hvert enkelt lokalkontor, men Nasjonalt ID-senter fikk opplyst at det er mulig å sjekke opplysninger også fra før 2006.

7.12 Registrering av fødsler og dødsfall

Fødsler må registreres innen 15 dager dersom barnet er født på et sykehus, og innen 30 eller 45 dager dersom det var en hjemmefødsel. Sykehuset utsteder en fødselsattest som kommer i fire kopier, der en kopi sendes til henholdsvis Innenriksdepartementet og Helsedepartementet, en kopi beholdes av sykehuset og en kopi beholdes av foreldrene. Foreldrene må deretter ta med sin kopi til et såkalt fødsels- og dødsregisterkontor,⁹¹ der fødselen blir registrert.⁹² Ifølge Helsedepartementet finnes det 227 slike kontor i sentral-Irak. På det samme kontoret må også dødsfall registreres. Helsedepartementet opplyste at de siden 2004 har benyttet seg av et digitalt register over fødsler, men frem til i år har barnets navn i utgangspunktet ikke blitt registrert her, kun informasjon om barnets helsesituasjon. Fra og med i år registreres også navn, og Nasjonalt ID-senter fikk opplyst at Helsedepartementet kan verifisere fødselsattester.⁹³

Irakere som er bosatt i utlandet, og som skal registrere barn født utenfor Irak, må, ifølge Landinfo,⁹⁴ skaffe en fødselsattest fra landet barnet er født i. Fødselsattesten må fremlegges for den irakiske ambassaden i landet etter at den er attestert av fødelandets utenriksdepartement. Ambassaden skal deretter bevitne attesten før de registrerer fødselen og utsteder en irakisk fødselsattest i fire kopier basert på informasjonen i den lokale attesten. Disse sendes til Helsedepartementet i Irak sammen med den lokale attesten. Dersom man ikke registrerer fødselen innen to måneder, må man betale en bot på 10 000 irakiske dinarer.

88 General Directorate of Nationality.

89 Møte med Nasjonalitetsdirektoratet februar 2013.

90 Møte med Nasjonalitetsdirektoratet februar 2013.

91 Birth and Death Office.

92 Møte med det irakiske helsedepartementet februar 2013

93 Møte med det irakiske helsedepartementet februar 2013.

94 Landinfo (2012): Temanotat: «Irak: Reisedokumenter og andre identitetsdokumenter.»

For å få utstedt fødselsattest i Irak for barn født i utlandet må foreldrene legge ved følgende informasjon:⁹⁵

- barnets fødselsattest fra fødelandet (attestert av fødelandets utenriksdepartement)
- foreldrenes nasjonale identitetskort
- foreldrenes statsborgerskapsbevis
- dokumenter som viser sivil status, dersom dette ikke fremgår av de nasjonale identitetskortene

42

I følge Landinfo må man i tillegg ha med foreldrenes pass, dokumentasjon på eventuelle navneendringer og barnets pass dersom barnet har dobbelt statsborgerskap.

7.13 Bostedsbevisregister

Bostedsbevis utstedes til personer som har hovedansvaret i en husstand. Disse utstedes ved lokale kontor som er tilknyttet politietaten. I alt finnes det nesten fem hundre slike kontor i hele Irak, inkludert de kurdiske selvstyreområdene. Fra og med høsten 2010 har all informasjon om søknaden og kopi av de påkrevde underlagsdokumentene blitt lagret digitalt i en sentral database. Tidligere ble informasjonen lagret i mapper på hvert lokale kontor.⁹⁶

95 Informasjon mottatt fra den irakiske ambassaden i Oslo.

96 Møte med bostedskontor i Bagdad.

8. Mulighet for verifiseringer i Irak

Kartleggingen av praksis med Irak-saker i utlendingsforvaltningen viste at det er behov for å utrede mulighetene for å verifisere utlendingssaker mot irakiske personregistre for å kunne fastslå identitet. En verifisering vil kunne bekrefte eller avkrefte den identiteten utlendingen har opplyst til norske myndigheter. Dette er særlig viktig i Irak-saker fordi det er vanskelig å få bekreftet irakeres identitet ved fremleggelse av irakiske identitetsdokumenter.

I dette kapitlet skal vi først se på mulige kanaler for verifisering i Irak og så se på de to særskilte gruppene irakere i Norge som vi har omtalt i denne rapporten.

8.1 Verifisering via den norske ambassaden i Amman

Den ene kanalen som eksisterer for verifisering gjennom den norske ambassaden i Amman, går via den irakiske ambassaden i Amman til det irakiske utenriksdepartementet. Deretter går den videre til det irakiske innenriksdepartementet og så til de respektive etater. Det har ikke vært mulig å finne ut hvor dokumentet faktisk blir verifisert. På verifiserings-svaret heter det kun at verifiseringen er foretatt av «kompetente myndigheter».

Da Nasjonalt ID-senter planla reisen til Bagdad, hadde vi som mål å finne ut hvordan dokumentene ble sendt gjennom systemet, for å undersøke om dokumentet faktisk ble sjekket mot et register. Det viste seg å ikke være mulig. Dersom en velger å verifisere via den norske ambassaden i Amman, vil vi foreslå å jobbe for å få et utdrag av familieboken lagt ved i hver verifisering. Ved å få utskrift av familieboken i hver sak kan man få bekreftet at dokumentet er sjekket mot familiebokregisteret. På vår reise til Bagdad hadde vi med syv saker som vi ga til det irakiske utenriksdepartementet for blant annet å sjekke om det var mulig å få vedlagt et utdrag av familieboken.

Den norske ambassaden i Amman og andre land har erfart at verifiseringer gjennom denne kanalen kan ta veldig lang tid, sjelden under et halvt år, og at det også kan være tilfeller der en ikke får svar. Det krever også mye oppfølging.⁹⁷

Den andre kanalen som ambassaden i Amman kan benytte, er verifisering av saker direkte med de kurdiske selvstyremyndighetene i Nord-Irak. Sakene blir da sendt direkte til de kurdiske selvstyremyndighetene ved Pass- og nasjonalitetsdirektoratet.⁹⁸ Ambassadens erfaring er at de kurdiske selvstyremyndighetene gir raskere tilbakemelding enn sentrale myndigheter i Bagdad. Det tar som oftest omtrent fire uker å få svar dersom forespørselen er relativt enkel.

Ambassadens erfaring så langt tilsier at det ikke kreves like mye oppfølging opp mot kurdiske selvstyremyndigheter, som ved verifisering opp mot sentrale myndigheter i Bagdad.

Ambassaden har ikke mottatt noen anmodninger fra Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda i løpet av de siste to-tre årene.

Verifisering av MUF-sakene

I 2010 verifiserte Utlendingsdirektoratet en del av de gjenværende MUF-sakene (irakere som tidligere hadde midlertidig tillatelse uten rett til familiegjeningforening eller permanent oppholdstillatelse) gjennom den norske ambassaden i Amman til de kurdiske selvstyremyndighetene (KRG). Utlendingsdirektoratet identifiserte saker som falt inn under MUF-forskriften og dermed var egnede saker for verifisering.⁹⁹ Porteføljen hadde vært svært utfordrende fordi mange i denne gruppen hadde oppgitt ulike identiteter i ulike europeiske land under reisen til Norge.

⁹⁷ Diplomatisk kilder i Bagdad og Amman.

⁹⁸ Directorate of Passport and Nationality i de kurdiske selvstyremyndighetene. Ligger under Minister for the Interior.

⁹⁹ Midlertidig forskrift om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge «Midlertidig forskrift etter utlendingsloven (MUF)». For liste over kravene som ble stilt til sakene, se Departementenes GI 2010-027 «Undersøkelse av identitet i saker etter MUF-forskriften § 5».

Det ble utarbeidet en særegen avtale med kurdiske selvstyremyndigheter som la til rette for verifisering i disse sakene. Det ble også lagt mye ressurser i gjennomføringen og oppfølgingen av verifiseringene.

Det ble også klarlagt hvilke personopplysninger som skulle innhentes på forhånd, for å gjøre verifiseringen gjennomførbar.¹⁰⁰

De som fikk anledning til å søke på nytt ble oppfordret til å gi informasjon om navn, fødselsdato, fødested, familieforbindelser, bosted(er), skole, jobb, eiendomsbesittelser m.m. samt foto. Dokumenter som understøttet oppgitt identitet kunne etterspørres, men ikke kreves.¹⁰¹

Av de 74 som fylte inn skjemaet, endret 56 prosent sin identitet i større eller mindre grad, alt fra totalt forskjellig navn til små endringer.

Utlendingsdirektoratets erfaring fra verifiseringen av MUF-sakene er at dette arbeidet var svært ressurskrevende, og saksbehandlingen ble avsluttet etter nærmere to år. Om det skal gjennomføres verifiseringer gjennom denne kanalen igjen, mener de at det er behov for flere ressurser ved ambassaden og tettere oppfølging med irakiske myndigheter.

8.2 Verifisering av saker via den irakiske ambassaden i Oslo

Verifisering via den irakiske ambassaden skjer gjennom de samme kanalene for verifisering som nå blir brukt av den norske ambassaden i Amman, via det irakiske utenriksdepartementet til det irakiske innenriksdepartementet og videre til angjeldende kontor.

Den irakiske ambassaden i Oslo har vært åpen for å verifisere identiteten til egne borgere, og har også verifisert en del irakere. Irakere selv har imidlertid erfart

at verifiseringsdokumentet fra ambassaden ikke blir lagt til grunn i vurderingen av utlendingssaken. Det er i praksis kun når irakeren selv er villig til å verifisere identitetsopplysningene, det per i dag er aktuelt at den irakiske ambassaden i Oslo bistår i verifiseringen.

8.3 Mulighet for verifisering direkte med det irakiske innenriksdepartementet

Australske myndigheter utvikler nå et prosjekt i samarbeid med International Organization for Migration (IOM) for å verifisere opplysninger om identitet direkte med irakiske myndigheter. Det er allerede etablert tre immigrasjonstreningssentre i Bagdad, Basra og Suleymaniyah, og det jobbes med å opprette en enhet som skal verifisere dokumenter. Immigrasjonstreningssentrene er kompetansehevingssentre hvor det gis opplæring i identitetsforvaltning, verifisering og dokumentkontroll.

Prosjektet arbeider med å styrke kunnskapen og øke kompetansen om identitetsverifisering i relevante institusjoner i Irak, og øke kompetansen hos utvalgte enheter og personell. Dette er nå et pilotprosjekt, og samarbeidet videre vil være direkte mellom den australske og den irakiske regjeringen. IOM fungerer bare som en koordinerende part i begynnelsen av prosjektet.

Prosjektet kommer til å legge vekt på å øke kompetansen på prosesser rundt utstedelse og håndtering av dokumenter, og øke den dokumenttekniske kompetansen.

Nasjonalt ID-senter holder tett kontakt med den australske ambassaden i Amman, som har ansvaret for immigrasjon fra regionen og for utviklingen av programmet. Den australske regjeringen formidler at de ikke har nok irakiske immigranter til å rettferdiggjøre et storskala verifiseringsprosjekt med mindre prosjektet også kan nyttes av andre land med verifiseringsbehov i Irak. Det skal etter hvert opprettes en brukergruppe med land som ønsker å benytte seg av denne

100 Instruks 2010-012-G «Ikrafttredelse av endring i MUF-forskriften § 5 – adgang til å søke på nytt etter avslag på grunn av identitetstvil»

101 Instruks 2010-027 GI «Undersøkelse av identitet etter MUF-forskriften § 5»

verifiseringsmetoden, der en skal diskutere antall saker, ansvar for å følge opp programmet, felles retningslinjer og prosedyrer med videre.

8.4 Verifisering via irakisk advokat

Tilbakemeldingene fra vår reise til Bagdad var at bruk av advokat er meget dyrt, og at resultatet kunne være varierende. Det kan være vanskelig for en advokat å bevege seg rundt til de lokale kontorene i Irak, og en advokat har ikke offisiell tilgang til registrene. Det vil også være vanskelig å vurdere kvaliteten på verifiseringene. Én ambassade i Bagdad har benyttet advokat i et par saker og var fornøyd med resultatet, men informerte om at det var dyrt. Den norske ambassaden i Amman har svært lite erfaring med å bruke advokat i verifiseringssaker i Irak, og bruker per dags dato ikke advokat til å verifisere identitet i utlendingssaker.

8.5 Verifisering av irakere i Norge med identitetstvil som får begrensede tillatelser

Ettersom tiden går og personene med begrenset tillatelse¹⁰² og deres familier integreres i Norge, blir dette en gruppe det er vanskelig å finne en løsning for. Regjeringens forslag om å bosette disse personene bidrar til at integreringsprosessen setter fart.¹⁰³ Regjeringen begrunner vurderingen med at dette er personer som har fått oppholdstillatelse og kan bli værende i Norge. Grunnlag for videre opphold vil imidlertid bero på hvem personene er og hvor de kommer fra. Når en vurderer en tillatelse på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn, vil rene humanitære hensyn stå sentralt og det vil også kunne foreligge en blanding av beskyttelseshensyn og humanitære hensyn. Både forholdene i landet og de individuelle forutsetningene kan påvirke hvordan en retur til hjemlandet vil arte seg. Dette har betydning for vurderingen av om tillatelse kan innvilges.¹⁰⁴

102 Begrenset tillatelse på grunn av identitetstvil, utlendingsloven § 38, femte ledd jf. utlendingsforskriften § 8-12.

103 Se Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets pressemelding 08.02.2013 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2013/apner-for-at-flere-kan-bosettes.html?id=714283> og informasjon fra IMDi <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2013/Bosetting-av-personer-med-begrensede-tillatelser/>

104 Ot.prp nr 75 (2006-2007), kapittel 21, merknader til utlendingsloven § 38.

8.6 Verifisering av irakere i Norge med identitetstvil som får avslag på søknad om norsk statsborgerskap

Denne gruppen irakere har alle fått permanent oppholdstillatelse i Norge (tidligere bosettingstillatelse BOS), og har 10 til 15 års botid i Norge. Aksjonsgruppen for norsk statsborgerskap oppgir å bestå av rundt 800 irakere, hovedsakelig fra de kurdiske selvstyreområdene. De fleste av disse har av forskjellige grunner oppgitt forskjellig identitet i Norge og i ett eller flere andre europeiske land.

Utgangspunktet for verifisering mot irakiske registre vil bli ulikt i saker ettersom irakeren har oppgitt riktig identitet i Norge, eller har oppgitt feil identitet i Norge.

Bare de som har oppgitt riktig identitet i Norge, kan verifiseres mot irakiske registre. I behandling av utlendingssaker som gjelder irakere har utlendingsforvaltningen erfaring med at mange oppgir feil identitet til norske myndigheter. De som har oppgitt uriktig identitet, vil man ikke finne ved en sjekk i de irakiske familieboekene. Man vil derimot kunne finne ut at personen ikke er registrert der han eller hun oppgir å være registrert, noe som kan indikere at oppgitt identitet ikke er korrekt.

9. Anbefalinger

Det er mulig å verifisere identiteten til irakere som oppholder seg i Norge mot irakiske registre. Ved å sette inn ekstra ressurser på irakere vil det i motsetning til andre store grupper nasjonaliteter som oppholder seg i Norge, være mulig å redusere antallet irakere med uavklart identitet. Alle irakere kan i utgangspunktet fremskaffe identitetsdokumentasjon, som kan brukes i en verifisering.

Nasjonalt ID-senter foreslår med dette tiltak som kan bidra til at identiteten til irakere med identitetstvil kan få avklart sin identitet. Under vår kartlegging har vi sett at de menneskelige og samfunnsmessige konsekvensene av at personer har uavklart identitet, er store. Dette fordi irakerne opplever frustrasjon ved ikke å oppnå de rettighetene de mener de har krav på, og norske myndigheter bruker svært mye tid og ressurser på disse sakene.

Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda har foretatt få verifiseringer av identitet i Irak-saker via ambassaden i Amman de siste årene. Dersom det satses på verifiseringsarbeidet til irakere med identitetstvil, er det stor mulighet for at utlendingsforvaltningen vil ønske å verifisere mange irakere med uavklart identitet.

9.1 Hovedanbefaling: Irakere med identitetstvil bør verifiseres

Informasjon innhentet i Bagdad, sammen med tidligere erfaringer, viser at verifisering i Irak er mulig, men det krever ressurser og tett oppfølging. Vi mener at ressurser til identitetsarbeid og verifisering bør settes inn tidlig i saksbehandlingsprosessen, slik at man får en raskere avklaring av identiteten. Ved at man får en raskere avklaring, vil utlendingsforvaltningen spare tid og ressurser.

Resultatet av en slik innsats blir at irakere enten kan returnere raskt, eller få opphold og starte integreringsprosessen i Norge.

Nasjonalt ID-senter anbefaler derfor at identitetsarbeid i Irak-saker blir prioritert, og at det settes av ressurser ved ambassaden i Amman for verifisering mot registre i Irak. Nasjonalt ID-senter kan bidra med ressurser og kompetanse ved behov.

Vi har per dags dato ikke funnet en verifiseringsmulighet som ikke involverer irakiske myndigheter gjennom formaliserte kanaler. Verifiseringsmulighetene som skisseres, vil derfor bare kunne brukes på irakere som ikke har beskyttelsesbehov overfor irakiske myndigheter.

a. Hvem bør utføre verifiseringsarbeidet?

Ambassaden i Amman bør styrkes i arbeidet med å følge opp verifiseringer

Ambassaden i Amman har allerede en spesialutsending for utlendingssaker som dekker Irak. Etter at ambassaden i Damaskus ble stengt, holder også spesialutsendingen for utlendingssaker som dekker Libanon, Syria og Jordan, til ved ambassaden i Amman. Det forutsettes at arbeidsmengden ved ambassaden er så stor at det ikke vil være mulig å føye til et så omfattende satsningsområde som verifisering mot irakiske registre vil være.

Forslag: Vi anbefaler at identitetsarbeidet i Irak-saker og oppfølging av verifiseringer mot irakiske registre styrkes ved at hovedansvaret for dette samles i en egen stilling, eventuelt at det opprettes en ny stilling med dette ansvaret. Stillingen bør videre inkludere ansvar for å utvikle metodene for verifiseringsarbeidet opp mot irakiske myndigheter og koordinere sakene fra utlendingsforvaltningen. Nasjonalt ID-senter kan bidra med ressurser og kompetanse ved behov, både i en etableringsfase ved ambassaden i Amman og senere gjennom samarbeid og opplæring.

b. Hvordan bør verifiseringen skje?

Verifisering via kontaktpersoner i det irakiske innenriksdepartementet

Australske myndigheter utarbeider et prosjekt om verifisering av identitet direkte med kontaktpersoner i det irakiske innenriksdepartementet. Metodene vil kunne brukes av norske myndigheter for irakere i Norge. Verifiseringsmodellen er et pilotprosjekt, som australske myndigheter regner med vil være i gang i løpet av 2013, se kapittel 8.

Forslag: Vi anbefaler at norske myndigheter inngår en avtale med irakiske myndigheter etter modell fra det australske pilotprosjektet om verifisering. Dette bør skje gjennom en formalisert bilateral prosess. Verifiseringene bør gå via personen som er ansvarlig for verifiseringer ved ambassaden i Amman.

Nasjonalt ID-senter kan ved behov opprettholde kontakten med den australske ambassaden i Amman inntil det er naturlig at den overtas av den som skal holde i verifiseringene.

Verifisering via det irakiske utenriksdepartementet

Dersom verifisering direkte med kontaktpersoner i det irakiske innenriksdepartementet ikke kan benyttes, bør uansett ambassaden i Amman styrkes for å følge opp verifiseringer via det irakiske utenriksdepartementet.

Forslag: Vi foreslår at dersom verifisering skjer via Utenriksdepartementet, bør kapasiteten ved ambassadekontoret i Bagdad styrkes, slik at kontoret i større grad kan bistå den ansvarlige for verifisering ved ambassaden i Amman. På denne måten kan kontoret bidra til å tilrettelegge for gode rutiner og kontinuerlig samarbeid med irakiske myndigheter.

Verifisering direkte med de kurdiske selvstyre-myndighetene

Ambassaden i Amman har mulighet til å verifisere saker direkte med de kurdiske selvstyremyndighetene. Dette gjøres imidlertid i liten grad i dag.

Forslag: Vi anbefaler at man i større grad benytter seg av verifiseringsmulighetene opp mot de kurdiske selvstyremyndighetene, og at den hovedansvarlige ved ambassaden i Amman følger dette tett opp.

Verifisering ved bruk av advokater

Tilbakemeldingene fra diplomatiske kilder i Bagdad var at bruk av advokat er meget dyrt, og at resultatet ofte var varierende. Likevel finnes det noen gode erfaringer med bruk av advokat i enkelte saker, men det kreves tett oppfølging.

Forslag: Vi anbefaler at personen som er ansvarlig for verifisering i Amman, jobber for å knytte til seg en advokat som man kan vurdere å benytte i enkelte saker.

Verifisering via den irakiske ambassaden i Oslo

Verifisering via den irakiske ambassaden er i dag mulig, men bare der irakeren selv er villig til å verifisere sine identitetsopplysninger.

Forslag: Dersom verifisering via den irakiske ambassaden skal gjennomføres, er det viktig at det etableres rutiner slik at informasjonen om verifiseringen går direkte fra den irakiske ambassaden til saksbehandlende enhet i utlendingsforvaltningen, og ikke via søkeren. Vi anbefaler også her at identitetskortet blir benyttet til verifisering, og at man bør be om en utskrift fra familiebogen.

c. Hvilket dokument bør verifiseres?

Irakiske pass bør ikke benyttes til verifisering. Det er fordi passene blir utstedt bare på bakgrunn av fremlagt identitetskort og statsborgerskapsbevis, og fordi identitetsopplysningene ikke rutinemessig blir sjekket mot et identitetsregister. Verifisering av pass vil kunne bekrefte at passet er utstedt, men ikke nødvendigvis hvilken person det er utstedt til.

En verifisering opp mot en irakisk familiebok er det nærmeste en kan komme en bekreftet irakisk identitet, med de midlene vi anbefaler at stilles til rådighet.

Forslag: Vi mener at det irakiske identitetskortet er best egnet til å verifisere irakiske identiteter, idet dette kan verifiseres mot familieboken i distriktet der vedkommende er registrert. Dersom en iraker har et irakisk pass, vil han også ha underlagsdokumentene som kreves for utstedelse av passet.

d. Utdrag av familieboken

På vår reise til Bagdad i februar 2013 hadde vi med syv test-saker som vi ga til konsulæravdelingen i det irakiske utenriksdepartementet for å sjekke om det var mulig å få vedlagt et utdrag av familieboken. Ved å få utskrift av familieboken i hver sak kan man få bekreftet at dokumentet er sjekket mot et register. Det irakiske utenriksdepartement ville undersøke om det kunne la seg gjøre å få en utskrift fra familieboken i hver sak. Vi har ikke fått svar på dette, idet vi på tidspunktet for trykking av denne rapporten ikke har fått endelig tilbakemelding på disse sakene.

Forslag: Vi anbefaler at det anmodes om, og understrekes viktigheten av, at verifiseringssvaret inneholder et utdrag av gjeldende side av familieboken.

e. Irakere med begrensede tillatelser på grunn av identitetstvil

I utgangspunktet kan alle irakere fremskaffe identitetsdokumenter, og de vet hvor identitetsopplysninger om dem selv er registrert. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om hvorfor kun 13 prosent av irakerne legger frem pass ved utløpet av den begrensede tillatelsen.

Dersom utlendingsforvaltningen begynner å verifisere identitetsopplysninger mot irakiske registre tidlig, vil det

hindre at irakere i årevis har et usikkert oppholdsgrunnlag. Prioritering av rask verifisering av identitet 1) sikrer at irakere som har oppgitt riktig identitet og oppfyller vilkårene får en ordinær tillatelse, for deretter å kunne bosettes og integreres 2) hindrer at irakere som har oppgitt uriktig identitet kan oppholde seg uberettiget og blir integrert.

Forslag: Nasjonalt ID-senter foreslår å bruke ressurser på verifisering av denne gruppen på et tidlig stadium.

f. Irakere med avslag på norsk statsborgerskap på grunn av ikke klarlagt identitet

Det er bare personer som har oppgitt riktig identitet i Norge, som kan verifiseres mot irakiske registre. Personer som har oppgitt uriktig identitet, vil man ikke finne ved en sjekk i de irakiske familieøkene. Dette dreier seg om en stor gruppe. Ved å forsøke å verifisere identiteten til irakerne i denne gruppen vil en mest sannsynlig fortsatt ikke få klarhet i hvem de fleste av dem er.

Forslag: I de sakene der irakeren har oppgitt feil identitet til norske myndigheter, er det utfordrende å etablere korrekt identitet. I disse sakene vil mulighetene for en eventuell verifisering være at personen oppgir riktig identitet, eller at man setter inn nødvendige ressurser for videre identitetsarbeid. Ut fra et identitetsperspektiv mener Nasjonalt ID-senter det er viktig å vite hvem som oppholder seg i riket til enhver tid. Hvordan dette skal løses, er en politisk vurdering Nasjonalt ID-senter ikke kan ta stilling til.

9.2 Øvrige funn og anbefalinger:

a. Flere ressurser til identitetsavklaring i asylsaker i Politiets utlendingsenhet gjennom hele søknadsprosessen

Politiets utlendingsenhet har som mål å jobbe med ulike metoder for identitetsfastsettelse i etterkant av asylregistreringen, før det eventuelt foreligger et endelig vedtak i asylsaken. Men vår kartlegging viser likevel at hovedtyngden av identitetsarbeidet av kapasitetshensyn skjer ved asylregistreringen og igjen hvis det blir aktuelt med tvangsretur, og ikke når saken er til behandling i Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda.

For irakere som ikke oppgir riktig identitet til norske myndigheter, vil det ikke nytte å verifisere identitetsopplysninger mot irakiske registre. Dersom en iraker ikke samarbeider, er det svært vanskelig å finne ut hvem han eller hun er.

Forslag: Nasjonalt ID-senter anbefaler at det blir satt av flere ressurser i Politiets utlendingsenhet til å jobbe med identitetsfastsettelse gjennom hele søknadsprosessen.

Vi mener at flere ressurser bør settes inn i etterforskning av identitet, slik at Politiets utlendingsenhet får mulighet til å følge opp tips og spor som kan avklare identitet. Dette kan gjøres ved å benytte seg av kilder ute, gjøre nærmere undersøkelser av informasjon som kommer frem under asylregistreringen, undersøke bopel, undersøke nærmere informasjon hentet fra PC og telefon og andre hensiktsmessige midler.

b. Utlendingsdirektoratet bør vurdere identitet også i avslagssaker

Kartleggingen av identitetsvurderingen i utlendingsaker

viste at Utlendingsdirektoratet i utgangspunktet ikke foretar en identitetsvurdering i saker de avslår. Der Utlendingsdirektoratet ikke foretar en slik vurdering, overføres oppgaven videre til Utlendingsnemnda i klagesaker eller til Politiets utlendingsenhet i saker med endelig avslag. Nasjonalt ID-senter mener at den etaten som har personen til stede, eller som skal fatte et vedtak som omfatter personen, bør benytte anledningen til å forsøke å få klarlagt vedkommendes identitet.

Forslag: Utlendingsdirektoratet bør legge mer vekt på identitetsfastsettelse i saker som ligger an til avslag.

c. Ressurser til kapasitetsbygging

Informasjonsinnhentingsreisen viste at det er store mangler i irakisk identitetsforvaltning. Det ble opplyst at Irak ikke trenger økonomisk hjelp, men assistanse til å utvikle prosedyrer både med hensyn til digitalisering av registre og for at utstedelsesprosedyrer for nytt identitetskort skal skje på en tilfredsstillende måte. Dersom det nye identitetskortet blir utstedt bare på bakgrunn av fremlagte underlagsdokumenter, uten at opplysningene blir sjekket mot et register, vil notoritetsvurderingen av et slikt identitetskort kunne sammenlignes med det irakiske passet.

Forslag: Norske myndigheter bør vurdere å starte kapasitetsbygging for å styrke irakisk identitetsforvaltning. Norske myndigheter kan for eksempel bidra ved å samarbeide med australske myndigheter om kapasitetsbygging av irakiske immigrasjonsmyndigheter gjennom de bestående immigrasjonstreningssentrene beskrevet i kapittel 7.

d. Bedre statistikk

Utlendingsdirektoratet har ikke statistikk på hvor mange søknader om norsk statsborgerskap som blir avslått på grunn av tvil om identitet. Årsaken til dette er at det i

Utlendingsdirektoratets statistiske materiale er vanskelig å differensiere mellom dem som har fått avslag som følge av tvil om identitet, og dem som har fått avslag fordi de ikke oppfyller de øvrige vilkårene i statsborgerloven.

Verken Politiets utlendingsenhet eller Utlendingsdirektoratet har oversikt over hvor mange som er anmeldt for bruk av falske dokumenter. Det er heller ikke mulig å få statistikk på dette fra politiets registre.

For at myndighetene skal kunne vurdere hvor stort problemet med uavklart identitet er, og for å kunne sette inn målrettede tiltak, er det viktig å ha statistisk oversikt over antall saker det er snakk om. Vår gjennomgang av utlendingsforvaltningens rutiner og innsamling av informasjon viste at det er mangelfull statistikk på flere områder.

Forslag: Vi anbefaler at det blir mulig å registrere i DUF hvilke saker som blir avslått på grunn av tvil om identitet, i alle sakstyper. I tillegg foreslår vi at det blir registrert hvilke tillatelser som blir tilbakekalt på grunn av falsk identitet. Vi anbefaler videre at det blir mulig å hente ut statistikk fra politiets systemer på hvor mange personer som er anmeldt for bruk av falske identitetsdokumenter.

e. Satsing på opplæring av utenriksstasjoner og politidistrikter i vurdering av identitet

Vår erfaring er at det er et behov for mer kompetanse om dokumenter og identitetsarbeid på ambasadene som mottar søknader.

Politiets utlendingsenhet har erfart at det ikke tas beslag i pass og andre identitetsdokumenter som fremlegges ved lensmannskontor og i politidistrikter i forbindelse med andre søknader. Det tas muligens heller ikke kopi av dokumentene. Dette viser også et behov for mer opplæring i politidistriktene.

Som et ledd i styrkingen av førstelinjen i utlendingsforvaltningen tilbyr Nasjonalt ID-senter politidistrikter og utenriksstasjoner opplæring i grunnleggende dokumentkontroll og identitetsarbeid. Undervisningen gis av senterets spesialister innen identitetsfastsettelse og dokumentgranskere fra tredjelinjelaboratoriet. Opplæringen inneholder en grundig gjennomgang av de vanligste sikkerhetselementene man finner i identitetsdokumenter, samt praktiske øvelser knyttet til avdekking av forfalskningsmetoder. I tillegg ser vi nærmere på taktisk personkontroll og generelt identitetsarbeid.

Forslag: Nasjonalt ID-senter vil videreføre opplæringen i samarbeid med politiet og utenriksstjenesten for å styrke kompetansen i dokumentkontroll og identitetsarbeid i disse miljøene.

Ordliste

52

Alias(registrering): Dette viser til registrering av én person flere ganger i et system ved at personen har oppgitt ulike navn (alias).

Aldersundersøkelse: Aldersundersøkelser er medisinske undersøkelser som gjennomføres i saker hvor utlendingsmyndighetene mener det foreligger tvil om utlendingens oppgitte alder. Dette gjelder hovedsakelig i saker med enslige mindreårige asylsøkere, men kan også brukes i familiegjenforeningssaker der det er tvil om alderen til mindreårige barn. En slik undersøkelse kan tilbys dersom det ikke med rimelig sikkerhet er mulig å fastslå om søkeren er over eller under 18 år. Den medisinske undersøkelsen som foretas i Norge, består av to komponenter: en tannundersøkelse og en røntgenundersøkelse av hånd og håndrot. Resultatene av de to undersøkelsene sammenstilles til en endelig aldersvurdering av en barnelege ved Barneklubben på Ullevål universitetssykehus. Den medisinske aldersundersøkelsen kan ikke anslå presis alder, og resultatet fra denne skal derfor ikke benyttes alene i alders- eller identitetsvurderingen.

Artikkel 21-søk: er en forespørsel til andre medlemsland i henhold til Dublin II-forordningens artikkel 21. Forespørselen gjelder om personen er tatt for ulovlig grensepassering, er registrert i medlemslandet som asylsøker, og/eller er registrert med lovlig eller ulovlig opphold.

Blankodokument: et tomt identitetsdokument uten personlig, variabel informasjon, men med påtrykket serienummer.

Dokumentert identitet: Betydningen av dokumentert identitet i behandling av saker etter utlendingsloven er at utlendingen har fremlagt identitetsdokumenter. Begrepet kan ha ulike betydninger. Det kan bety «legge frem dokumenter», men kan også bety «avklart identitet» som er en høyere grad av identitetsavklaring enn ved «sannsynliggjort» identitet.

Falske dokumenter: er en samlebetegnelse for totalfalske og forfalskede dokumenter. Forfalskede dokumenter er betegnelsen for ekte utstedte dokumenter hvor det er gjort endringer i dokumentet, for eksempel ved å endre enkelte personopplysninger. Betegnelsen kan også benyttes i forbindelse med blankodokumenter som er falskt utstedt.

Identifisering: Identifisering er en prosess for å finne ut av identiteten til en person når den ikke er tilkjennegitt. Dette er en «én-til-mange»-sammenligning.

ICAO (International Civil Aviation Organization): Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart er en organisasjon som er opprettet av FN. ICAO er en styrende myndighet innen luftfart og sørger for å utvikle luftfarten på en sikker og effektiv måte. ICAO er ansvarlig for å utarbeide og følge opp standardisering innen luftfart. Et av ICAOs ansvarsområder har vært å utarbeide en standard for maskinlesbare pass.

IGC: Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugee (IGC) er et forum/nettverk der medlemslandene kan konsultere hverandre i spørsmål knyttet til migrasjon.

Imposter: Dette viser til en dobbeltgjenger eller «look-alike», altså en person som ligner på, og utgir seg for å være, en annen. Et imposter-dokument er et autorisert utstedt ekte dokument, benyttet av andre enn dokumentets eier som ligner på personen avbildet på identitetsdokumentet, slik at han eller hun kan bli tatt for å være samme person.

IOM: International Organization for Migration (IOM) arbeider blant annet for å sikre en ordnet og human håndtering av migrasjon, fremme internasjonalt samarbeid om migrasjonsspørsmål, bistå å finne praktiske løsninger på migrasjonsproblemer og å yte humanitær assistanse til innvandrere i nød, inkludert flyktninger og internt fordrevne.

Irakiske pass i A-serien: Pass utstedt av irakiske myndigheter fra siste halvdel av 2009 til dags dato. Godkjent som reisedokument av norske myndigheter.

Irakiske pass i G-serien: Pass utstedt av irakiske myndigheter fra siste halvdel av 2006 til siste halvdel av 2009. Godkjent som reisedokument av norske myndigheter.

Klarlagt identitet: Begrepet benyttes særlig i statsborgerloven der dokumentert eller klarlagt identitet er et vilkår for å få innvilget statsborgerskap. Hovedregelen er at identiteten er klarlagt ved fremleggelse av originalt, gyldig pass med tilstrekkelig notoritet. Det er en høyere grad av identitetsavklaring enn «sannsynliggjort identitet».

KRG: Kurdish Regional Government. De kurdiske selvstyremyndighetene i Nord-Irak.

Laissez-passer: Et laissez-passer er et midlertidig reisedokument som gjelder for en enkelt reise.

MUF: Med MUFere menes irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset tillatelse (MUF-tillatelse). <http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/MUF-saker/> (05.04.13)

Mukhtar: er en lokal samfunnsleder som har formell myndighet i det irakiske samfunnet.

Notoritet: er det samme som etterprøvbarhet. Et dokument som utstedes på bakgrunn av betryggende rutiner og registre, og som inneholder etterprøvbare opplysninger, har notoritet.

Sannsynliggjort identitet: Sannsynliggjort identitet vil si at det etter en vurdering av alle momenter i saken er alminnelig sannsynlighetsovervekt (mer enn 50 prosent) for at søkeren har oppgitt riktig identitet. Forhold i saken som kan være egnet til å underbygge den oppgitte identiteten, kan eksempelvis være språktest, aldersundersøkelse, kunnskap om oppgitt hjemland/hjemsted/tradisjoner, resultater fra DNA-test og generell troverdighet.

Språkanalyse: Språkanalyser er undersøkelser av en utlendingens språk/dialekt som blir brukt til å anslå hvorvidt utlendingens språkføring stemmer overens med det bostedet og/eller den nasjonaliteten som utlendingen har opplyst til norske myndigheter. Språkanalyser benyttes gjerne i asylsaker der søkerne ikke legger frem identitetsdokumenter med tilstrekkelig notoritet.

Taktisk dokumentkontroll: Taktisk dokumentkontroll/identitetskontroll innbefatter metoder som inngår som en del av dokumentkontrollen. Det innebærer at vurderinger basert på de tekniske undersøkelsene settes inn i en sammenheng med øvrige opplysninger som kan knyttes til dokumentet. Metoder innenfor taktisk identitetskontroll benyttes også i saker der det ikke eksisterer identitetsdokumenter. Hovedhensikten er å innhente identitetsopplysninger på andre måter, vurdere denne informasjonen og eventuelt sette i gang tiltak for å hente inn mer identitetsinformasjon.

Teknisk dokumentkontroll: Å undersøke et dokument med tanke på teknisk ekthet, blant annet undersøke trykkesmeknikker, substrat og sikkerhetselementer.

Totalfalske dokumenter: når dokumentet i sin helhet er produsert av en falskner.

Tilbakekall: I tilfeller der en person har fått en tillatelse på bakgrunn av uriktige opplysninger, som for eksempel uriktig identitet og/eller falske dokumenter, skal tillatelsen tilbakekalles. Det er Utlendingsdirektoratet som fatter vedtak om tilbakekall, og i forbindelse med tilbakekall av tillatelse gitt på uriktig grunnlag skal det også vurderes om det er grunnlag for å opprette sak om utvisning.

Tvangsmidler: Politiet har en rekke tvangsmidler til rådighet, som de kan benytte for å forsøke å bringe utlendingens identitet på det rene. Blant disse er undersøkelse (ransaking), beslag, pålegg om meldeplikt eller bestemt oppholdssted og fengsling. Der utlendingen har fått avslag på søknad om opphold, vil politiet også kunne sende søk via Interpol.

Utlendingsloven har egne bestemmelser for pågripelse, fengsling, undersøkelse (ransaking) og beslag.

Underlagsdokumenter: gir informasjon om identitet, nasjonalitet og sivilstatus, for eksempel fødsels- og vigselfattester. Irakiske nasjonale identitetskort og statsborgerskapsbevis er underlagsdokumenter.

Utlendingspass: Dette er et reisedokument som gis til en utlending med oppholdstillatelse i Norge, men som ikke har fått flyktningstatus.

VARP: Voluntary Assistance Return Programme (VARP) er et frivillig returprogram som er rettet mot asylsøkere som har asylsøknaden til behandling hos norske myndigheter, for asylsøkere som har fått avslag på asylsøknaden, eller for asylsøkere som velger å trekke tilbake asylsøknaden.

Verifisering: I vår sammenheng viser verifisering til en prosess for å forsikre seg om at en person er den han eller hun utgir seg for å være. Dette er en «én-til-én»-sammenligning. Verifisering er et viktig verktøy i arbeidet med identitetsfastsettelse av utlendinger. Metoden brukes også for å få frem opplysninger som kan etablere riktig identitet på personen.

Systemer:

AFIS: Automated Fingerprint Identification System er et dataverktøy for å automatisk gjenkjenne og sjekke fingeravtrykk opp mot fingeravtrykk som er lagret i en database. De fleste land har nasjonale databaser der fingeravtrykk lagres.

DUF: Dette er et datasystem for utlendings- og flyktningesaker. Utlendingsforvaltningen benytter DUF i saksbehandlingen. DUF ble tatt i bruk i 2003 og erstattet det gamle systemet FREMKON.

Eurodac: Eurodac er et sentralt elektronisk fingeravtrykkregister over utlendinger (hovedsakelig asylsøkere) som er registrert i et land som deltar i Dublin-samarbeidet. Registeret gir bare mulighet til å sammenligne fingeravtrykk etter Dublin II-forordningen. Formålet med registeret er å finne ut om en asylsøker tidligere har søkt beskyttelse i et annet land som er tilknyttet Eurodac. Eurodac ble opprettet etter rådsforordning nr. 2725/2000.

SIS: Schengen Information System er et felles elektronisk informasjonssystem, som skal sikre en rask og sikker utveksling av opplysninger mellom Schengen-landene. Informasjonssystemet er todelt. Det består dels av en sentral base og teknisk støttefunksjon lokalisert i Strasbourg i Frankrike (C.SIS), dels av nasjonale registre som opprettes og drives av det enkelte Schengen-land.

VIS: Visa Information System (VIS) er forkortelsen for Schengens visum informasjonssystem. Det er et Schengen-basert system der medlemslandene registrerer alle søknader om Schengen-visum (C-visum.) Norvis er Norges nasjonale system som kommuniserer med den sentrale databasen. Den største brukeren av Norvis er utenriksstasjonene, som innvilget om lag 140 000 visumsøknader til Norge i 2011. I tillegg registreres alle søknader om oppholdstillatelse som mottas ved utenriksstasjonene, i Norvis.

Bidrag og kilder

Følgende personer har bidratt til rapporten:

Irakprosjektet i Nasjonalt ID-senter:

- Zybelin Golde Beck (prosjekteier v/Nasjonalt ID-senter):
- Cathrine Elisabeth Fari (prosjektleder)
- Christina Robertson (prosjektkoordinator)
- Janne Marie Heitun Kvale
- Erlend Magnus Gjølberg
- Ingunn Nesheim
- Hilde Johannessen (*hospitant*)
- Vegard Pettersen
- Even Sinding-Larsen
- Leila Berge Zahedi

Referansegruppe:

Landinfo:	Gro Hasselknippe
Utlendingsnemnda:	Ida Kathrine Johansen Eva Selseng Monica Bøe Nina Engnæs
Utlendingsdirektoratet:	Alf-Helge Christiansen Marius Aas Kalstad Hilde Johannessen Nikos Rippis Rolf Anthonisen Cecilie Uteng Bente Scott Amundsen
Politiets Utlendingsenhet:	Ivar Christian Løseth
Kripos:	Håkon Schjøsby
Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet:	Mari Aam Truls Knudsen
Utenriksdepartementet:	Per Befring, Ambassaden i Amman Sindre Aziz-Saltnes, Ambassaden i Damaskus Kristina Mørk Bjørvik

Forsidefoto: iStockphoto

Kilder

Landinfo (2012): Irak: Reisedokumenter og andre identitetsdokumenter, 06.07.2012, Landinfo [online]. Tilgjengelig fra: http://www.landinfo.no/asset/2158/1/2158_1.pdf [29.10.2012].

Landinfo (2012): Temanotat «Navneskikker i arabiske land». Tilgjengelig fra: http://landinfo.no/asset/2018/1/2018_1.pdf [26.03.13].

Sønsterudbråten, Silje (2012). Lovlig med forbehold. Bruk av oppholdstillatelser med begrensninger for å øke andelen asylsøkere som dokumenterer sin identitet, *FAFO* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.faf.no/pub/rapp/20265/20265.pdf> [29.10.2012].

Transparency International Corruption Perceptions Index. The Perceived Levels of Public-Sector Corruption in 183 Countries/Territories Around the World [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.transparency.org/research/cpi/> [25.03.13].

Utlendingsnemnda 2011. UNEs praksisrapport 2011. Norsk statsborgerskap. *Utlendingsnemnda* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.une.no/Praksis2/Rapporter/Praksisrapporter-2011/Norsk-statsborgerskap/>

Utlendingsdirektoratets artikkel «Personer bosatt i Irak kan ikke lenger søke om familieinnvandring fra Norge» <http://www.Utlendingsdirektoratet.no/Nyheter/2013/Personer-bosatt-i-Irak-kan-ikke-lenger-soke-om-familieinnvandring-fra-Norge/> [26.03.13].

Statistikk:

SSB, 2012a. Innvandring, etter innvandringsgrunn og statsborgerskap. 1990–2011. Statistisk Sentralbyrå [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvgrunn/tab-2012-08-30-02.html> [29.10.2012].

SSB, 2012b. Personer med innvandringsbakgrunn, etter innvandringskategori, landbakgrunn og kjønn. 1. januar 2012. Statistisk Sentralbyrå [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/tab-2012-04-26-04.html> [29.10.2012].

SSB, 2012c. Folkemengde, etter norsk/utenlandsk statsborgerskap, botid og landbakgrunn1. 1. januar 2012. Statistisk Sentralbyrå [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/tab-2012-04-26-07.html> [29.10.2012].

UDI, 2011. UDIs årsrapport 2011. Tabell 11: Innvilgede statsborgerskap etter opprinnelig statsborgerskap, 2011. Utlendingsdirektoratet [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.udi.no/arsrapport2011/Statistikk/Tabell-11-Innvilgede-statsborgerskap-etter-opprinnelig-statsborgerskap-2011/> [30.10.2012].

Lover og forskrifter:

Iraqi Law No. 55 of 1959 of Passport [Iraq], 1 1970 [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b4ec18.html> [21.12.2012].

Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven): <http://www.lovdato.no/all/hl-20050610-051.html>

Forskrift om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerforskriften): <http://www.lovdata.no/for/sf/bl/bl-20060630-0756.html>

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven): <http://www.lovdata.no/all/hl-20080515-035.html>

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften): <http://www.lovdata.no/ltavd1/filer/sf-20091015-1286.html>

Lov om personnavn (navneloven): <http://www.lovdata.no/all/nl-20020607-019.html>

Lov om folkeregistrering (folkeregisterloven): <http://www.lovdata.no/all/nl-19700116-001.html>

Forskrift om folkeregistrering: <http://www.lovdata.no/for/sf/fd/xd-20071109-1268.html>

Midlertidig forskrift om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge: <http://www.lovdata.no/for/sf/jd/jd-20091113-1369.html>

Forarbeider:

Ot.prp. nr. 75, (2006-2007), Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Departementets rundskriv og instruks:

AI 2009-79: Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven. <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/rundskriv/2009/ai--7909--instruks-om-vurdering-av-ident.html?id=565160>

AI 2009-080: Instruks om vurdering av identitet i saker etter statsborgerloven. <http://www.Utlendingsdirektoratetregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/2009-080-AI/>

AI 2009-103: Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rundskriv/2009/AI-10309---Instruks-om-vurdering-av-identitet-i-saker-etter-utlendingsloven.html?id=592022>

AI 2009-108: Instruks om midlertidig forskrift 13. november 2009 om irakere som tidligere har hatt midlertidig og begrenset arbeidstillatelse i Norge § 5 – fornyet vurdering med sikte på varig opphold.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rundskriv/2009/AI-1082009-Instruks-om-midlertidig-forskrift-13-november-2009-om-irakere-som-tidligere-har-hatt-midlertidig-og-begrenset-arbeidstillatelse-i-Norge--5---fornyet-vurdering-med-sikte-pa-varig-opphold.html?id=591223>

GI 2010-027: Undersøkelse av identitet i saker etter MUF-forskriften § 5. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rundskriv/2010/gi-272010-undersokelse-av-identitet-i-sa.html?id=623445>

2010-012-G: Ikrafttredelse av endring i MUF-forskriften § 5 – adgang til å søke på nytt etter avslag på grunn av identitetstvil. <http://www.udiregelverk.no/en/documents/circulars-and-instructions-from-the-ministries/2010-012-G/>

Utlendingsdirektoratets praksisnotat og rundskriv:

PN-2010-020: Asylpraksis-Irak.

http://www.Utlendingsdirektoratetregelverk.no/no/rettskilder/Utlendingsdirektoratet-praksisnotater/pn-2010-020/#_Toc256422763

PN 2010-024: Behandling av asylsaker fra enslige mindreårige søkere – særlig om aldersvurdering. <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-praksisnotater/pn-2010-024/>

RS 2009-042: Krav om tilbakebetaling av retur støtte for personer som gjeninnvandrer til Norge. <http://www.Utlendingsdirektoratetregelverk.no/no/rettskilder/Utlendingsdirektoratet-rundskriv/rs-2009-042/>

RS 2010-021: Politianmeldelse ved grovt brudd på utlendingsloven. http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-021/#_Toc248309180

RS 2010-035: Retningslinjer for DNA-analyse i forbindelse med søknad om familieinnvandring – utlendingsloven § 87. <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-035/>

RS 2010-036: Søknader om familieinnvandring for personer bosatt i Irak – utlendingsforskriften § 10-2, samt underretning av vedtak – forvaltningsloven § 27 første ledd

<http://www.Utlendingsdirektoratetregelverk.no/no/arkiv/Utlendingsdirektoratet-rundskriv/rs-2010-036/> [26.03.13].

RS 2010-081: Bruk av ankomstregistreringsskjema ved søknad om beskyttelse (søknad om beskyttelse: del I) med vedlegg – utlendingsforskriften § 17-21 første ledd. <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-081/>

RS 2010-155: Retningslinjer for verifisering i utlendingssaker.

<https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-155/>

RS 2010-163: Søknad om første gangs tillatelse – registrering av navn. <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-163/>

RS 2010-183: Retningslinjer for aldersundersøkelse av enslige mindreårige asylsøkere, jfr. utlendingsloven § 88. <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-183/>

RS 2011-017: Fornyelse av tillatelser etter utlendingsloven § 38 som er begrenset på grunn av tvil om identitet eller udokumentert identitet. <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-017/>

RS 2011-023: Retningslinjer om språkanalyse etter søknad om beskyttelse. <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-023/>

RS 2011-040 Personkontroll og kontroll av originale identitetsdokument ved søknader om visum og opphaldsløyve. <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-040/>

RS 2012-009: Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven. <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2012-009/>

59

Utlendingsdirektoratets Interne meldinger

IM 2009-018: «Rutiner for UDIs oppfølging av gjeninnvandring og tilbakebetaling av retur støtte». <http://www.Utlendingsdirektoratetregulverk.no/no/rettskilder/Utlendingsdirektoratet-interne-meldinger/im-2009-018/>

Andre retningslinjer

Riksadvokatens retningslinjer av 01.12.2008 <http://www.riksadvokaten.no/no/dokumenter/retningslinjer/Nye+retningslinjer+for+straffbare+handlinger+som+avdekkes+i+utlendingssaker.9UFRvGZH.ips>. [26.03.13]

Muntlige kilder

Møte med Statistic Life Section, og Statistic Birth Section, ved Ministry of Health

Møte med Nationality Directorate

Møte med General Directorate of Nationality

Møte med Residency Directorate

Møte med den tyske ambassaden i Irak

Møte med den britiske ambassaden i Irak

Møte med den nederlandske ambassaden i Irak

Møte med det norske ambassadekontoret i Irak

Møte med Fraud Control Group i Amman

Møte med den australske ambassaden i Jordan

Møte med den irakiske ambassaden i Jordan

Møte med den norske ambassaden i Jordan

Møte med den irakiske ambassaden i Oslo



Nasjonalt ID-senter

Besøksadresse: Møllergata 39

Telefon: 22 69 90 22

E-post: postmottak@nidsenter.no

www.nidsenter.no

Org. nr: 996 879 828

April 2013