

# Evaluering av ID-arbeidet

på Tøyen, Råde og i Kirkenes høsten 2015

## Nasjonalt ID-senter

Postboks 8091 Dep., 0032 Oslo

Telefon: 22 69 90 22

Org.nr: 996 879 828

E-post: [postmottak@nidsenter.no](mailto:postmottak@nidsenter.no)

[www.nidsenter.no](http://www.nidsenter.no)

[facebook.com/nidsenter](https://facebook.com/nidsenter)

[twitter.com/nidsenter](https://twitter.com/nidsenter)





**Prosjektets styringsgruppe:**

teamleder Jane Henriksson, Politiets utlendingsenhet  
 seniorrådgiver George Farnes, Utlendingsdirektoratet  
 avdelingsdirektør Marianne Jakobsen, Utlendingsnemnda  
 politiinspektør Mari Hauknes, Politidirektoratet, Grense- og utlendingsseksjonen  
 politibetjent Arne Husebråten, Østfold politidistrikt  
 politioverbetjent Bjørn Solheim, Politiets sikkerhetstjeneste  
 politiførstebetjent Gøran Johansen Stenseth, Finnmark politidistrikt, Storskog grenseovergangssted  
 seksjonsleder Zybelin Beck, Nasjonalt ID-senter

**Prosjektmedarbeidere:**

prosjektleder Hanne Tannvik Svendsen, Nasjonalt ID-senter  
 seniorrådgiver Mads Odnes Jensen, Nasjonalt ID-senter

Vi vil takke alle etatene for et godt og smidig samarbeid. En stor takk også til alle som har stilt opp til intervju på forholdsvis kort varsel, og delt av sine erfaringer.

**Nasjonalt ID-senter**

**Utgitt juni 2016**

## Innhold

1. Innledning .....	7
1.1 Om prosjektet .....	9
1.2 Metode .....	11
1.3 Pågående utredninger og prosesser .....	14
1.4 Overordnede funn og konklusjoner .....	14
2. Beredskapsplaner .....	20
2.1 Situasjonsbeskrivelse .....	20
2.2 Anbefalinger .....	20
3. Ledelse .....	22
3.1 Situasjonsbeskrivelse .....	22
3.2 Anbefalinger .....	25
4. Rutiner .....	27
4.1 Situasjonsbeskrivelse .....	27
4.2 Anbefalinger .....	37
5. Ressurser, kompetanse og utstyr .....	39
5.1 Situasjonsbeskrivelse .....	39
5.2 Anbefalinger .....	42
6. Samhandling og informasjonsutveksling .....	44
6.1 Situasjonsbeskrivelse .....	44
6.2 Anbefalinger .....	47
Kilder .....	49

## 1. Innledning

Høsten 2015 kom det et rekordstort antall asylsøkere til Norge. I 2015 ble det registrert 31 145 asylsøkere, mot 11 480 personer i 2014. I 2002 og 2009 var det også rekordstore ankomster. Tallene var da henholdsvis 17 500 og 17 226. Verken utlendingsforvaltningen eller andre myndigheter / offentlige etater var forberedt på det høye antallet asylsøkere i 2015. De fleste asylsøkerne kom fra midten av august og ut året. Dette førte til en svært krevende situasjon. Særlig berørt ble mottaksapparatet og Politiets utlendingsenhet som har ansvaret for gjennomføring av asylregistreringene, og det ble iverksatt en rekke tiltak med omfattende innsats av mange aktører for å håndtere situasjonen som oppstod.

I asylsaker er det primært fire aktører med roller og ansvar knyttet til asylkjeden. Det er Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet. Premissene for hvilke prioriteringer Politi- og Utlendingsdirektoratet skal gjennomføre, fastsettes i Tildelingsbrevene fra Justis- og beredskapsdepartementet til begge direktoratene. Et grundig og korrekt innledende ID-arbeid ble trukket fram i både Tildelingsbrevene og Disponeringsskrivet fra Politidirektoratet som et av satsningsområdene for 2015. Manglende ID-avklaringer kan blant annet medføre sikkerhetsutfordringer for samfunnet, i tillegg til lengre saksbehandlingstid og vanskeligere returer.

I Tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet for 2015 kapittel 2, står det blant annet at målene for asylkjeden skal være:

- Færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov
- Raskere avklaring av identitet
- Raskere retur

Dette utdypes slik:

### «**Raskere avklaring av identitet**

Det er svært viktig at norske myndigheter kjenner identiteten til personer som oppholder seg i Norge. Rask avklaring av identitet er derfor viktig for hele utlendingsforvaltningen. En tidlig avklaring av korrekt identitet vil bygge opp under legitimiteten til asylinstituttet og gi en mer effektiv og sikker saksbehandling i UDI og UNE. Det er også viktig i et sikkerhetsperspektiv. For å oppnå dette er det viktig med en rask og effektiv felles innsats så tidlig som mulig i saksforløpet, både fra politiet og UDI, der det gjøres en konkret vurdering rundt personens oppgitte identitet som skal fremkomme på saken.»

I Disponeringsskrivet fra Politidirektoratet til politi- og lensmannsetaten for 2015, punkt 4.4.2 står det følgende:

#### «Grense- og utlendingskontroll

Det må foretas en raskere avklaring av identitet innenfor asylkjeden. En effektiv grense- og territorialkontroll vil bidra til at identitet avklares tidlig. Det er også viktig i et sikkerhetsperspektiv og vil bidra i bekjempelsen av kriminalitet gjennom å fange opp kriminelle utlendinger og personer uten lovlig adgang til riket. Alle politidistrikt og særorgan skal iverksette tiltak for å sikre raskere avklaring av identitet i saker der det er påkrevd. Raskere avklaring av identitet bør sees i sammenheng med straffesakskjeden og med området for samfunnsikkerhet og beredskap.»

I Tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Utlendingsdirektoratet for 2015, kapittel 2, har departementet identifisert fem hovedutfordringer for asylkjeden som helhet:

- Høyt antall asylsøkere uten beskyttelsesbehov til Norge
- Uavklart identitet for en stor andel av asylsøkerne
- Lang ventetid for bosetting
- Lang tid før retur finner sted
- Samhandlingsutfordringer

I tildelingsbrevet står det også at: «Hovedmålene fastsatt for asylkjeden tar for seg en ønsket endring. I tillegg skal UDI og resten av utlendingsforvaltningen sørge for en effektiv, rettsikker og forutsigbar saksbehandling.

Departementet understreker at hovedområdene og styringsparameterne som fremkommer her ikke er uttømmende for alle aktiviteter som faller innenfor UDIs ansvarsområde. Den samlede måloppnåelsen er avhengig av at utlendingsforvaltningen er samordnet og brukerorientert og at de ulike instansene opptrer helhetlig og konsekvent. UDI har et særskilt ansvar for å følge opp dette.»

Som Politiets sikkerhetstjeneste uttaler til prosjektet: «En viktig del av PST sin forebyggende virksomhet er å forhindre at utlendinger som utgjør en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser får opphold i Norge.

Gjennomføring av identitetskontrollen og førstelinjens arbeid krever kompetanse i dokumentkontroll og personkontroll.

Dokumentkontroll er en ekthetskontroll som innebærer å vurdere dokumentet med henblikk på produksjonsmessige eller utstedertekniske uregelmessigheter, samt irregulære endringer av variable opplysninger. Formålet er å avgjøre om dokumentet er ekte, totalfalskt, forfalsket eller er uautorisert utstedt.

Personkontroll innebærer å kontrollere person opp mot de biologiske identifikatorer i fremlagte bevis, som foto og signatur e.l. Personkontroll inkluderer også en samtale for å styrke tilliten til at personen er den han/hun utgir seg for. Biometri blir stadig oftere tatt i bruk for å kunne fastslå knytningen mellom person og oppgitt identitet.

For at PST i best mulig grad skal kunne ivareta de oppgaver som tjenesten er tillagt iht. politiloven § 17, er det en forutsetning at man i størst mulig grad kjenner rett identitet på personer som reiser inn og ut av Norge, og hvem som oppholder seg i landet. PST er derfor opptatt av at førstelinjekontrollen skal være så god som mulig.»

Grunnet de høye ankomstene var det ikke mulig å registrere alle asylsøkere i tråd med gjeldene rutiner. Det ble derfor tatt initiativ til et møte mellom Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet for å komme til enighet om hvilke opplysninger som var essensielle og som derfor måtte registreres i alle saker, og hvilke opplysninger som kunne utelates. Dette er beskrevet nærmere i kapittel fire.

## 1.1 Om prosjektet

I Nasjonalt ID-senters instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet står det at Nasjonalt ID-senter skal evaluere ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen og foreslå forbedringstiltak. Dette er bakgrunnen for prosjektet.

Evalueringssprosjektet er forankret gjennom styringsdialogen med Politidirektoratet.

Det er flere etater som har erfaringer etter ID-arbeidet som ble gjennomført høsten 2015. For å lære av disse erfaringene tok Nasjonalt ID-senter initiativ til igangsettelse av et prosjekt for å evaluere ID-arbeidet som ble utført.

I prosjektmandatet står det følgende om effekt- og resultatmål:

### Effekt mål/Gevinst

Prosjektet vil bidra til:

- At det nedfelles rutiner i etatene for hvordan ID-arbeid bør gjennomføres i perioder med økte asylankomster.
- At utlendingsforvaltningen har en oppdatert beredskapsplan for å ivareta ID-arbeidet, og som kan iverksettes raskt i perioder med økte asylankomster.

### Resultatmål

Prosjektet skal:

- Gjennomføre en kartlegging av det ID-arbeidet som ble gjennomført på Råde, Tøyen og i Kirkenes høsten/vinteren 2015.
- Foreta en evaluering av ID-arbeidet som er gjort, herunder samhandlingen mellom etatene på ID-området.

### ID-arbeid:

Med ID-arbeid menes det arbeid aktørene i utlendingsforvaltningen utfører når de skal registrere, undersøke eller fastsette identiteten til en utlending. Les mer i blant annet:

- POD RS 2012/005 *Politiets arbeid med søknader om beskyttelse (asyl), identifisering og uttransportering av utlendinger etter utlendingsloven*
- UDI RS 2012-009 *Registrering, vurdering og endring av ID-opplysninger i saker etter utlendingsloven*

- Levere en rapport som skal være ferdigstilt 1.4.2016. Rapporten vil gi en kartlegging av ID-arbeidet som ble gjennomført på Råde, Tøyen og i Kirkenes høsten/vinteren 2015 og en evaluering av dette arbeidet. Rapporten vil også inneholde forslag til fremtidig organisering av ID-arbeidet både i og mellom etatene i fremtidige perioder med økte asylankomster.

På bakgrunn av to høringsrunder og grundig forankring hos aktørene, har rapporten blitt noe forsinket.

Stedene prosjektet har fokusert på er Politiets utlendingsenhet på Tøyen, Ankomstsenter Østfold, Storskog grenseovergangssted og Ankomstsenter Finnmark.

Begrunnelsen for valg av steder er at det er ved disse lokasjonene registreringen av asylsøkere fant sted. Det ble opprettet to ankomstsentre på kort tid for å kunne håndtere registreringen av alle asylsakene. I tillegg har vi hatt samtale med Øst politidistrikt, tidligere Østfold, fordi det også kom et betydelig antall asylsøkere til distriktet før etableringen av Ankomstsenter Østfold.

Ved å kartlegge og evaluere ID-arbeidet som er gjort, og foreslå forbedringstiltak, kan utlendingsforvaltningen dra nytte av de erfaringene de involverte aktørene har opparbeidet seg, utvikle gode rutiner og planer, og være bedre rustet til å håndtere store asylankomster i tiden fremover.

I rapporten er det viet størst oppmerksomhet på områder hvor vi ser at det bør gjennomføres forbedringer.

Prosjektet vil presisere at det er ID-arbeidet høsten 2015 som er kartlagt og som det legges opp til en erfaringslæring av. Det er altså en kartlegging av «da-situasjonen» og er ikke nødvendigvis representativ for «nå-situasjonen» med svært lave ankomster. Vi er kjent med at det er igangsatt flere viktige tiltak i ettertid, blant annet i Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet, for å avhjelpe noen av de utfordringene som blant annet «miniregistreringene» medførte. Tallene som presenteres i rapporten er derfor ikke beskrivende for situasjonen slik den er i dag.

#### Politiets utlendingsenhet (PU)

PU er politiets hovedaktør på immigrasjonsfeltet.

Hovedoppgavene våre er:

- å registrere asylsøkere som kommer til Norge
- å etterforske for å fastsette identitet
- å uttransportere personer uten lovlig opphold
- å drive Politiets utlendingsinternat på Trandum

PU er et nasjonalt særorgan i politiet, og bistår resten av politiet i utlendingssaker. Politidistriktene har ansvar for straffesaker rettet mot utlendinger.

(Kilde: politiet.no)

#### Politidistriktenes ID-relaterte oppgaver:

Politiet har et overordnet og generelt ansvar for å avklare identiteten til utlendinger for å utøve sine oppgaver i forbindelse med å sikre samfunnsikkerheten. Politiet gjennomfører også andre oppgaver som knytter seg til fastsettelse av identitet, slik som grense-/innreisekontroll, generell kontrollvirksomhet, forberedende behandling av utlendingssaker og ved uttransportering av utlendinger.

(Kilde: politiet.no)

Nasjonalt ID-senter har tidligere gjennomført en kartlegging av ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen. Kartleggingen resulterte i tre delrapporter og en sluttrapport.

*Delrapport 1 – Kartlegging av ID-arbeid.* Politiet og utenriksstasjoner (2013). Politiet var representert ved politidistriktene Agder og Oslo.

*Delrapport 2 – Kartlegging av ID-arbeid.* Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet (2014).

*Delrapport 3 – Kartlegging av ID-arbeid.* Østfinnmark politidistrikt og Utlendingsnemnda (2014).

*Rapport 4 - Kartlegging av ID-arbeid - Sluttrapport (2014).*

Sluttrapporten inneholder anbefalinger for å forbedre ID-arbeidet i utlendingsforvaltningen. De overordnede konklusjonene berørte områder som gjelder for hele utlendingsforvaltningen.

Områdene anbefalingene omhandlet var blant annet:

- Ledelsesforankring
- Kompetanseheving
- Helhetstenkning
- Samarbeid/informasjonsutveksling

De fleste av disse områdene berøres også i denne rapporten. Anbefalingene som presenteres i denne rapporten er basert på informasjonen som er fremkommet under intervjuene som er gjennomført mars 2016.

Den 1.1.2016 ble politiet delt inn i nye politidistrikter. Ettersom evalueringen fokuserer på det ID-arbeidet som ble gjennomført høsten 2015 benyttes i denne rapporten betegnelsen Østfinnmark (nå Finnmark) og Østfold (nå Øst) politidistrikt.

## 1.2 Metode

Informasjonsinnsamlingen i prosjektet har foregått ved hjelp av intervjuer av medarbeidere hos de involverte etatene. Etatene er også representert i prosjektets styringsgruppe.

#### Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

PSTs primære ansvar er å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet. Dette gjør tjenesten gjennom ulike metoder og arbeidsmåter. Sentralt står innsamling av informasjon om personer og grupper som kan utgjøre en trussel, utarbeidelse av ulike analyser og trusselvurderinger, etterforskning og andre operative tiltak og rådgivning. (Kilde: pst.no)

#### Utlendingsnemnda (UNE)

UNE behandler klager over avslag gitt av førsteinstansen Utlendingsdirektoratet (UDI) etter utlendingsloven og statsborgerloven.

UNEs Samfunnsoppdrag og mål

- UNEs hovedoppgave som klageinstans er å etterprøve de avslagsvedtak som er fattet i førsteinstans og som påklages.
- UNE skal bidra til en helhetlig, effektiv, rettssikker, forutsigbar og brukervennlig utlendingsforvaltning som brukerne har tillit til.
- UNE skal bidra til at vedtakene som fattes er i tråd med internasjonale konvensjoner og norsk lov, samt ivareta rollen som lovtolkende organ.

UNEs arbeid får avgjørende konsekvenser for arbeidet som gjøres med retur og bosetting. Det foregår et utstrakt samarbeid mellom virksomhetene på sentrale områder som utarbeiding av prognoser, retur, avklaring av identitet, det faglige arbeidet og vedrørende effektivisering av saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen. (Kilde: une.no)

Vi har intervjuet medarbeidere fra følgende aktører:

- Politidirektoratet
- Utlendingsdirektoratet
- Utlendingsnemnda
- Politiets utlendingsenhet
- Politiets sikkerhetstjeneste
- Øst politidistrikt
- Finnmark politidistrikt
- Nasjonalt ID-senter

Nasjonalt ID-senter bistod Politiets utlendingsenhet i Kirkenes i november 2015 og har siden 23.11.2015 vært tilstede på Råde og bistått med opplæring og dokumentkontroll. På bakgrunn av dette hadde vi en liste over navn på personer som hadde vært tilstede på enten Råde eller i Kirkenes som ville være aktuelle å intervju, av både medarbeidere og ledere. Vi hadde også navn på andre ledere enn de som var lokalisert på Råde og i Kirkenes vi ønsket å intervju. I tillegg ba vi styringsgrupperepresentantene om å plukke ut andre medarbeidere fra egen organisasjon som etter deres vurdering kunne tenke seg å ha en oppfatning av ID-arbeidet som ble gjennomført. Samtlige styringsgrupperepresentanter utpekte andre medarbeidere i tillegg til dem prosjektet hadde på listen.

Intervjuene har bestått av både gruppe- og enkeltintervjuer. Intervjumalene som ble utarbeidet fungerte kun som et utgangspunkt, og en huskeliste, for intervjuene. Intervjuene ble innledet med en orientering om prosjektets mandat, hvilke etater som er representert i styringsgruppen, hvilke tema som ville bli diskutert under intervjuet og hva informasjonen skulle brukes til. Intervjuobjektene ble i tillegg fortalt at de ville holdes anonyme i rapporten og ikke navngitt. De fikk også et informasjonsskriv som forklarte noe av dette. Dette skrevet ble i tillegg sendt til representantene i styringsgruppen i forkant av intervjuene og prosjektet ba om at skrevet skulle sendes til de som skulle intervjues. Selve intervjuene ble innledet med åpne, ikke-ledende spørsmål om hva intervjuobjektene selv mente om det ID-arbeidet som ble gjennomført høsten 2015. Ut fra dette ble det stilt oppfølgingsspørsmål underveis. Alle intervjuene hos alle aktørene berørte de samme temaene.

Intervjuene har gitt oss et godt bilde av utfordringene aktørene opplevde høsten 2015. Både når det gjelder ID-arbeidet som ble gjennomført, men også mer generelt

#### Finnmark politidistrikt

Den østlige delen av politidistriktet grenser mot Russland hvor vi har grenseovergangsstedet Storskog. Dette er et internasjonalt grenseovergangssted og Norges eneste landegrense mot et ikke Schengen-land. Inn/utreisekontroll er derfor en viktig del av politiets arbeidsoppgaver både i form av utlendingskontroll og avdekking av eventuell grenseoverskridende kriminalitet. Samarbeidet med russiske politi- og grensemyndigheter er også viktige utfordringer. Opplæring av grensesoldater fra GSV (Garnisonen i Sør-Varanger), som utfører grenseovervåking er også arbeidskrevende. (Kilde: politi.no)

#### Utlendingsdirektoratet (UDI)

UDI har ansvar for behandling av søknader fra utlendinger som vil besøke eller bo i Norge, drift av asylmottak og utvisningssaker (Kilde: udi.no).

opplevelsen av hele situasjonen.

En mulig svakhet ved bruk av intervjuer som metode kan være at vi ikke har fått de riktige personene til intervjuene. En annen mulig svakhet er at ikke alle har hatt like god forståelse av helhetsbildet. Prosjektet har også vært av kort varighet med oppstart i februar 2016 og ferdigstilling av rapport mai 2016. Tiden og tidsrommet for gjennomføring av intervjuene i uke 9, 10 og 11 kan også ha påvirket hvem som ble intervjuet i etatene, og vi var avhengig av medarbeidere som hadde anledning til å stille på intervju i denne perioden. Vi vil bemerke at vi gjennomførte intervju med nesten samtlige av de som var planlagt intervjuet og vi opplevde kun et fåtall avlysninger.

Vi har ikke hatt tilgang til datasystemer for å se på kvaliteten i registreringene og kan således ikke si noe om avvik fra instruksjer, rundskriv eller avtaler ut fra datamateriale, kun informasjon fra intervjuene. Tallene som fremkommer i denne rapporten er tall vi har fått fra Utlendingsdirektoratets enhet for statistikk og analyse.

Vi har totalt intervjuet 51 personer. De fordeler seg slik:

- 7 fra Utlendingsnemnda
- 5 fra Østfinnmark
- 2 fra Østfold
- 3 fra Politidirektoratet
- 1 fra Utrykningspolitiet
- 19 fra Politiets utlendingsenhet
- 9 fra Utlendingsdirektoratet
- 5 fra Nasjonalt ID-senter

I tillegg har vi mottatt skriftlig tilbakemelding fra PST. Totalt har vi uttalelser fra 52 personer.

Rapporten har vært sendt på høring til medlemmene i styringsgruppen for innspill to ganger. Styringsgruppen har gitt skriftlige innspill til utkast til denne rapporten, og innholdet i rapporten er med dette kvalitetssikret gjennom styringsgruppen.

Prosjektet har i tillegg gått gjennom ulike instruksjer og rundskriv fra Justis- og beredskapsdepartementet, Utlendingsdirektoratet og Politidirektoratet. I tillegg har vi sett på ulike tiltakskort som ble utviklet i perioden

#### Politidirektoratet (POD)

POD er et forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Styringsorgan.

Direktoratet leder utviklingsarbeidet i etaten, både som styringsorgan og kompetansesenter. Gjennom aktiv bistand til kriminalitetsanalyse, samordning av ressurser, metodeutvikling, samt ledelses- og kompetanseutvikling, gir det kvalifisert hjelp og støtte til politidistriktene, særorganene, Justis- og beredskapsdepartementet og andre samarbeidspartnere. Denne støtten er viktig for et fortsatt desentralisert politi.

(Kilde: politi.no)

#### Nasjonalt ID-senter

Nasjonalt ID-senter er et ekspertorgan underlagt Politidirektoratet som arbeider med identitet og dokumenter innen utlendingsfeltet. Gjennom bistand og rådgivning til offentlig forvaltning og politiet skal vi styrke arbeidet med å avklare identiteten til utlendinger som kommer til – eller oppholder seg i – Norge. Senteret skal både bidra til å hjelpe mennesker med uavklart identitet slik at de får de rettighetene de har krav på og bidra til å stoppe dem som har falsk ID og kriminelle hensikter. Nasjonalt ID-senter har spisskompetanse på ekthetsvurderinger av reise- og identitetsdokumenter, og utvikler verktøy og metoder som kan brukes når en utlendings identitet av ulike grunner ikke er dokumentert. (Kilde: nidsenter.no)

prosjektet fokuserer på. Ettersom vi ikke har hatt tilgang til datasystemer for å se på kvaliteten i arbeidet som ble gjennomført, har vi ikke hatt muligheten for å sjekke om tiltakskort ble fulgt, og eventuelt på hvilken måte. Opplysningene som fremkommer i rapporten om mangelfull oppfølging av tiltakskort er derfor utelukkende basert på de intervjuedes egne opplysninger.

### 1.3 Pågående utredninger og prosesser

Utlendingsdirektoratet har gjennomført en egevaluering, *Beredskap høsten 2015 – Rapport fra egevalueringen*, som ble ferdigstilt i mars i år. Denne tar for seg blant annet beredskapsplaner og innkvartering av asylsøkere. Den berører også oppgaver i ankomstfasen med tanke på registrering og saksflyt, men identitet er ikke behandlet særskilt i denne rapporten.

Politiets utlendingsenhet opplyser at de regner med å ferdigstille sin egevaluering i juni 2016.

### 1.4 Overordnede funn og konklusjoner

Under intervjuene har vi møtt personer med et stort engasjement og det er mange medarbeidere i etatene som har gjort en stor og viktig innsats høsten 2015. Prosjektet vil innledningsvis kommentere at vi ser at det er mange forhold som påvirket situasjonen og som direkte/indirekte fikk følger for det arbeidet som ble gjennomført, blant annet antall asylsøkere og mangel på innkvartering. Med bakgrunn i Kartlegging av ID-arbeid – Sluttrapport (2014) har prosjektet opparbeidet seg erfaring med hvilke faktorer som erfaringsmessig har størst betydning for ID-arbeidet. Vi konsentrerte oss derfor om følgende tema:

- Beredskapsplaner
- Ledelse
- Rutiner
- Ressurser, kompetanse og utstyr
- Samhandling og informasjonsutveksling

Prosjektet hadde ingen konkret hypotese på forhånd og gjennomførte halvstrukturerte intervjuer, slik det er beskrevet i punkt 1.2. Vi har arbeidet etter såkalt induktiv metode (fra det individuelle til det generelle).

Prosjektet ser at informasjonen som fremkom under intervjuene tydelig viser at enkelte tema fikk særlig stor oppmerksomhet. Disse velger prosjektet å trekke ut som kritiske punkt for det arbeidet som ble gjennomført i denne perioden. Dette gjelder:

- Gjennomføring av asylregistreringene
- Opplæring og kompetanse
- Ledelse

De ulike aktørene har forskjellige roller i saksgangen i en asylsak. På grunn av det høye antallet registrerte asylsøkere i denne perioden, og restanser på saker fra tidligere år, ble sakene i all hovedsak ikke saksbehandlet i Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda høsten 2015. Noen porteføljer ble selvfølgelig saksbehandlet, men mesteparten av sakene som ble registrert ble ikke underlagt saksbehandling i den perioden. På bakgrunn av dette blir hovedfokus i denne rapporten en evaluering av registreringsarbeidet som ble gjennomført. Ut fra definisjonen av ID-arbeid vi har benyttet innledningsvis i denne rapporten, og som også ble benyttet i forrige evalueringsprosjekt, vil det altså primært være ett element fra definisjonen som omhandles i denne rapporten, nemlig asylregistrering.

Den aktøren som blir viet mye oppmerksomhet i denne rapporten blir da naturligvis Politiets utlendingsenhet, ettersom innledende registrering er en svært sentral del av ID-arbeidet i asylsaker og det er Politiets utlendingsenhet som har ansvaret for gjennomføringen av asylregistreringene. Rapporten kommer også inn på hvilken betydning asylregistreringene har for det videre arbeidet i Utlendingsdirektoratet. Østfinnmark politidistrikt er også en aktør som omtales i stor grad i rapporten fordi de har ansvaret for Storskog grensekontrollsted. Politidirektoratet omtales også ettersom informasjonen fra intervjuene trekker frem flere kritiske punkt som de har ansvaret for. De andre etatene som også er med i styringsgruppen og som vi også har hatt intervjuer med er: Østfold, Utlendingsnemnda og Politiets sikkerhetstjeneste. Disse er ikke omtalt like mye ettersom de var mindre involvert i sakene i perioden prosjektet fokuserer på.

#### Beredskapsplaner

Kartleggingen viser at ingen av etatene i utlendingsforvaltningen, herunder Justis- og beredskapsdepartementet, forventet det antallet asylsøkere som kom til Norge i 2015. Aktørenes beredskapsplaner var ikke tilstrekkelig detaljerte til at de inneholdt opplysninger om samhandling, hvordan aktørene skulle koordinere seg og ansvarsforholdet mellom dem. Aktørene var derfor ikke godt nok rustet til å gjennomføre et tilfredsstillende ID-arbeid høsten 2015.

#### Ledelse

Politidirektoratet burde på et tidligere tidspunkt tilført ressurser for å håndtere de stadig økende ankomstene. Mangel på personell førte til mangelfulle registreringer. Flere ledere i enkelte av etatene har blitt benyttet til andre mer operative oppgaver enn ledelse, og dette fikk konsekvenser for registreringsarbeidet. Det meldes også om at det ikke alltid var en tilgjengelig



stedlig ledelse med beslutningsmyndighet på de ulike lokasjonene, noe som også fikk konsekvenser for registreringsarbeidet. Kommunikasjon av beslutninger har til tider ikke vært god nok, verken internt i egen etat, eller til/mellom andre berørte etater. Beslutninger om gjennomføring av ulike registreringsløp fremkom ikke tydelig nok og med god nok notoritet, og ble ikke fulgt opp med nedskrevne rutiner. Prosjektet ser også at disponering av ressurser i egen etat kunne vært utnyttet bedre. Det meldes også om at ulikheter i registreringspraksis i Politiets utlendingsenhet ble løftet til ledernivå, uten at dette ble fulgt opp i god nok grad. Asylavdelingen i Utlendingsdirektoratet burde i større grad ha kvalitetssikret om innholdet i «miniregistreringene» var tilstrekkelig for den videre saksbehandlingen, god porteføljestyling og kontrollnivå.

### Rutiner

Det var til tider daglige endringer i rutiner i hvordan registreringene skulle gjennomføres. Endringene var ikke alltid forankret på en tilfredsstillende måte, eller formidlet godt nok, og det er ikke alle beslutninger som er skriftliggjort. Mangel på skriftliggjøring har blant annet ført til ulik praksis og usikkerhet rundt hvordan arbeidsoppgavene skulle gjennomføres. Dialogen mellom Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet om gjennomføring av «miniregistreringer», og i hvilke situasjoner dette skulle gjennomføres, har ikke vært god nok. Til tider manglet HERO oversikt over hvor asylsøkerne var bosatt. Dette bidro også til at registreringsarbeidet ble utfordrende. Dette vanskeliggjorde også arbeidet med å booke søkere til asyLintervju eller utvidet registrering. Det ble i en periode gjennomført registrering hovedsakelig i Excel-lister og ikke i Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF), noe som har fått store konsekvenser for Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratets etterarbeid i sakene. I flere intervju ble det opplyst at man sparte tid under registreringene, noe som medførte en betydelig ressursbruk i etterkant. «Miniregistreringer» har ført til at saker som skulle vært underlagt Dublin-prosedyre, og således overført til et annet medlemsland isteden, er sendt til realitetsbehandling.

### Ressurser, kompetanse og utstyr

Antall asylsøkere i 2015 medførte at både Østfold, Politiets utlendingsenhet og

Utlendingsdirektoratet fikk økte bevilgninger ved tilleggsbevilgning fremlagt av Regjeringen i september og vedtatt i Stortinget i oktober og rekrutterte etter dette nye medarbeidere. I Politiets utlendingsenhet fikk ikke alle nytilsatte anledning til å få tilstrekkelig opplæring og ble satt til å utføre arbeidsoppgaver uten nødvendig kompetanse. Det samme gjelder for de nytilsatte i Østfinnmark. Det var heller ikke tilstrekkelig med erfarne medarbeidere til å bistå de nytilsatte, og dette har til tider fått konsekvenser for registreringsarbeidet som ble gjort. Mangel på tilstrekkelig utstyr for opptak av biometri ved registrering, og manglende tilgang og kjennskap til DUF, har også vanskeliggjort både registreringsarbeidet og saksbehandlingen av asylsakene.

### Samhandling og informasjonsutveksling

I en periode ble det blant annet gjennomført ikke-elektronisk vedtaksfetting og registrering i DUF på grunn av manglende utstyr og tilgang til DUF. Dialogen mellom enkelte av aktørene om situasjonsbeskrivelse og prioritering/siling av saker og hvilke opplysninger som skulle registreres i sakene, har ikke vært god nok i hele perioden. Dette gjelder også dialogen internt i noen av etatene. Mangelen på (oppdaterte) skriftlige rutiner har også vanskeliggjort informasjon om hvilke rutiner som skal følges, både internt og mellom etatene. Mange aktører har vært involvert i gjennomføringen av ID-arbeidet og det har ikke alltid vært tydelig hvilken etat som har ansvaret for de ulike oppgavene. Det fremkommer også at samhandlingen mellom Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet på Råde ble vanskeliggjort av at det ikke er en felles ledelse med beslutningsmyndighet. Dialogmøter mellom de involverte etatene kom i gang for sent, hvilket fikk konsekvenser for oppfølging av sakene.

### HERO

«Hero Norge har flere tiårs erfaring med flyktningarbeid. I 1987 ble vårt første asylmottak etablert, og i de påfølgende år har vi vært en viktig aktør i utviklingen av det norske mottakssystemet.

Vi har de siste årene gjennomgått en betydelig utvikling i form av å bruke vår flyktningkompetansen på et bredere nedslagsfelt. Aktivitetene er i dag fordelt på de tre virksomhetsområdene: Hero mottak, Hero kompetanse og Hero tolk.

Som den eneste virksomhet i Norge tilbyr vi et bredt spekter av tjenester i forhold til de fleste faser flyktninger og innvandrere går igjennom, slik som for eksempel: ankomstfasen, mottaksfasen, returfasen, bosettingsfasen, kvalifiseringsfasen og integrering på arbeidsmarkedet.» (Kilde: hero.no)

I Tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet for 2015 står det:

#### « 4.9 Raskere avklaring av identitet

Det er svært viktig at norske myndigheter kjenner identiteten til personer som oppholder seg i Norge. Rask avklaring av identitet er derfor viktig for hele utlendingsforvaltningen. En tidlig avklaring av korrekt identitet vil bygge opp under legitimiteten til asylinstutttet og gi en mer effektiv og sikker saksbehandling i UDI og UNE. Det er også viktig i et sikkerhetsperspektiv. For å oppnå dette er det viktig med en rask og effektiv felles innsats så tidlig som mulig i saksforløpet, både fra politiet og UDI, der det gjøres en konkret vurdering rundt personens oppgitte identitet som skal fremkomme på saken.»

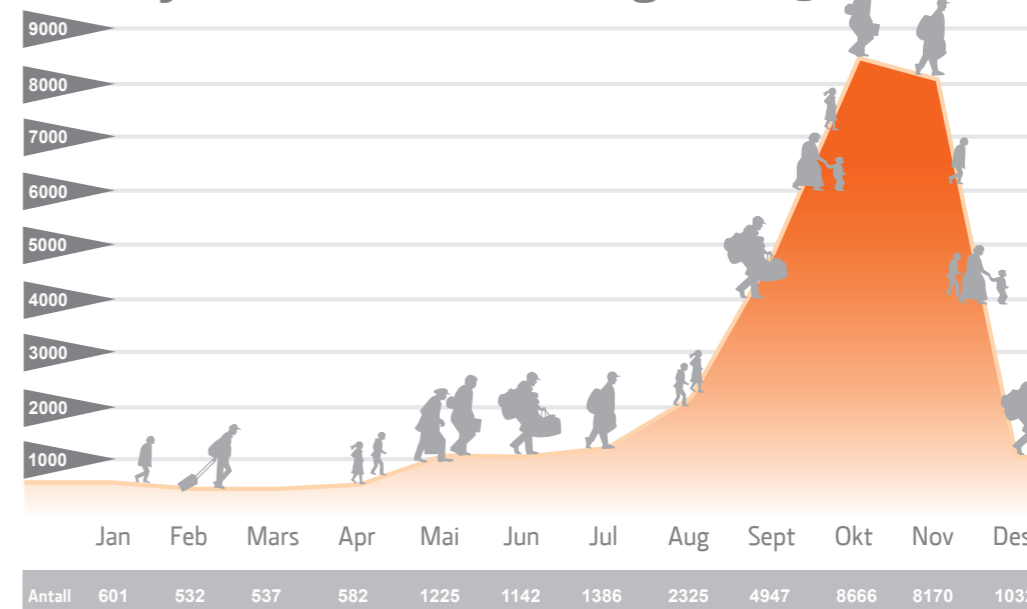
Det står videre:

#### « 4.10 Raskere retur

Det er en grunnleggende forutsetning for regulert innvandring at færrest mulig personer skal oppholde seg ulovlig i Norge. Politiet skal gjennom sine prioriteringer bidra til å minimere samfunnets kostnader knyttet til innvandring ved å sørge for at færrest mulig uten lovlig opphold befinner seg i landet. Dette handler ikke bare om å sende flest mulig personer raskere ut, men også om å prioritere de riktige returene for å sikre best mulig effekt og samlet måloppnåelse. Forhold som skal vektlegges er:

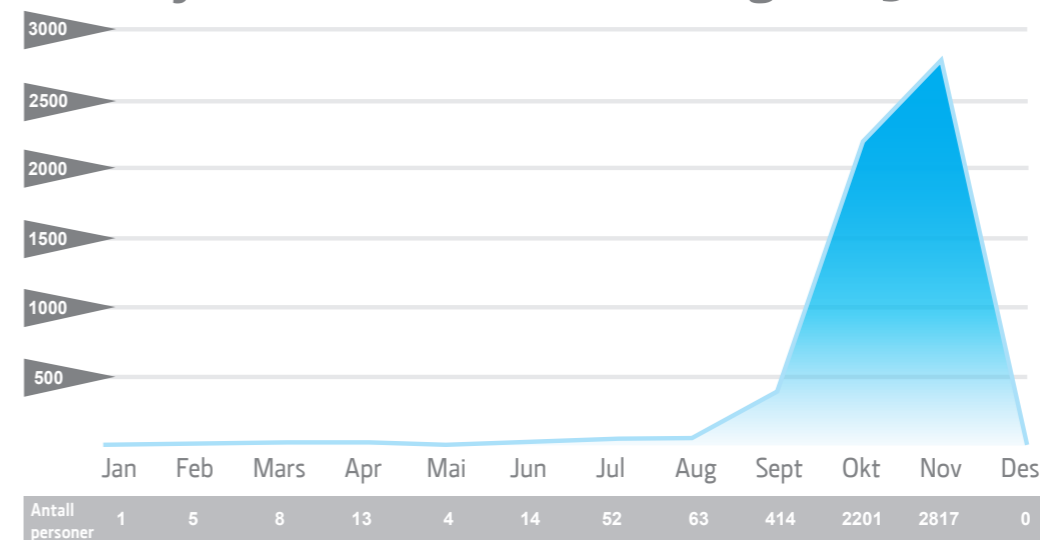
- Kriminalitetsreduksjon: Dette gjelder særlig de tilfeller som omhandler grov kriminalitet eller stor gjentakelsesfare.
- Innvirkning på ankomsttallene: Noen ganger kan et beskjedent antall returer av en gitt karakter sende signaler som påvirker ankomstbildet.
- Bidrag til assistert retur: Det skal ses hen til hvordan forvaltningens samlede måloppnåelse kan bli best mulig.
- Egenskaper ved saken: Det er viktig å overholde frister iht. Dublin-forordningen. Det er viktig å unngå at mange kvalifiserer seg for opphold i Norge utelukkende på bakgrunn av langvarig ulovlig opphold.
- Samfunnets kostnader knyttet til det ulovlige oppholdet: For de mest ressurskrevende lengeværende skal UDI og PU samarbeide om å identifisere saker og jobbe for å gjennomføre retur, assistert eller med tvang..»

## Asylankomster - Norge 2015



Figur 1 – Asylankomster – Norge 2015.

## Asylankomster - Storskog 2015



Figur 2 – Asylankomster – Oversikt over ankomstene på Storskog for hele 2015.

## 2. Beredskapsplaner

Det må utvikles beredskapsplaner for ulike scenarioer asylankomster som inkluderer flere av de involverte etatene og ivaretar ID-arbeidet.

### 2.1 Situasjonsbeskrivelse

For prosjektets effektmål/gevinst står det blant annet at prosjektet skal bidra til at utlendingsforvaltningen har en oppdatert beredskapsplan for å ivareta ID-arbeidet og som kan iverksettes raskt i perioder med økte ankomster. Gitt at dette er en offentlig rapport går vi ikke i detaljer om beredskapen i de ulike etatene.

Kartleggingen viser at det er flere som gir uttrykk for at det bør utvikles beredskapsplaner for store asylankomster som ikke bare omhandler egen etat, ettersom registreringsarbeidet og prioritering av saker involverer flere etater og krever samhandling. Det har blitt nevnt at det også bør legges planer som inkluderer en koordinering av arbeidet i og mellom etatene. De involverte etatene har samme mål og kompetansen de enkelte etatene besitter bør utnyttes bedre.

Vi vil bemerke at vi er kjent med at flere av aktørene har utarbeidet / utarbeider oppdaterte beredskapsplaner.

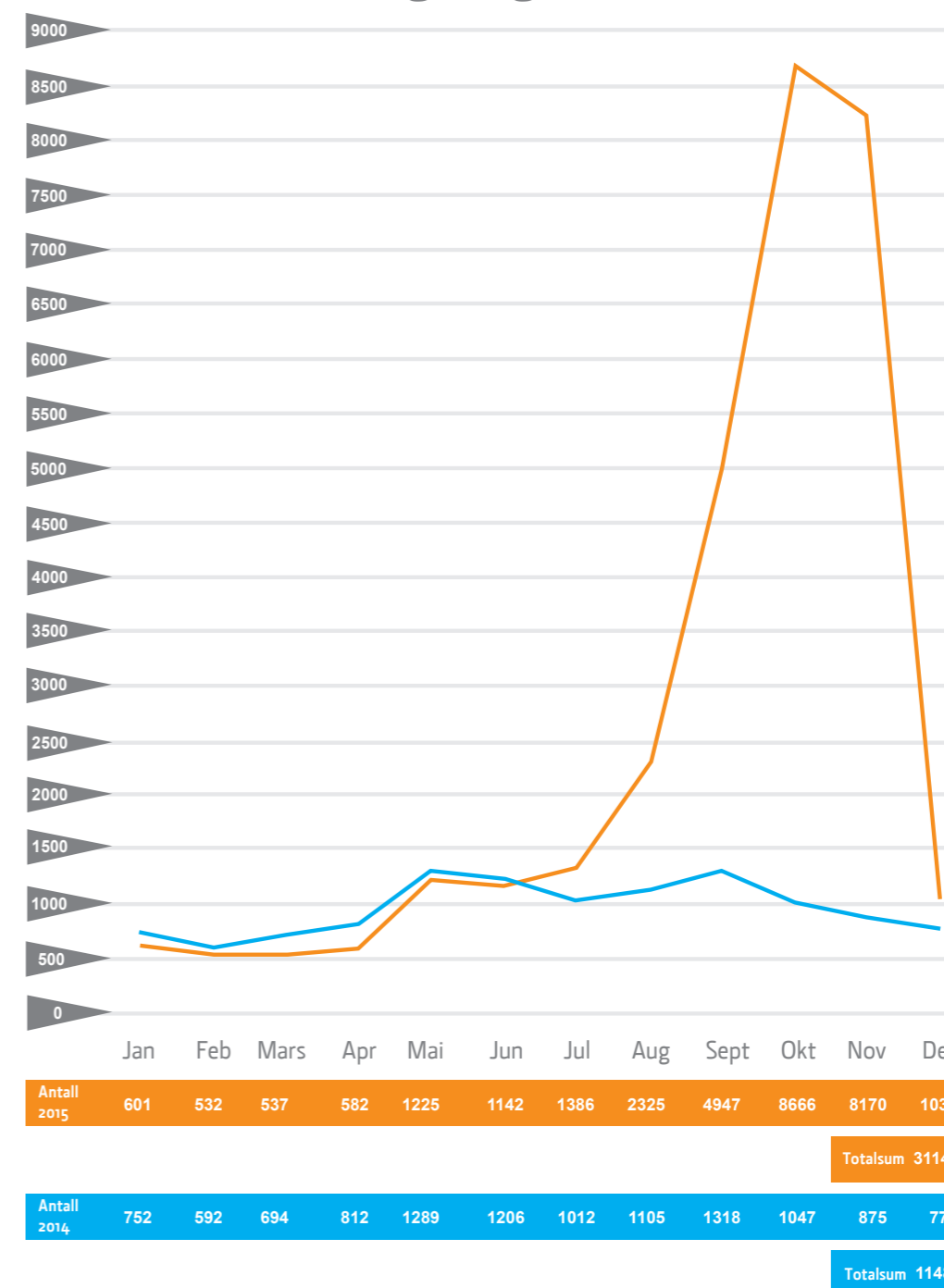
### 2.2 Anbefalinger

Prosjektet anbefaler at det utarbeides felles beredskapsplaner før økte asylankomster for flere av etatene, blant annet for Politiets utlendingsenhet og Asylavdelingen i Utlendingsdirektoratet. I disse bør det også inkluderes ansvarsforhold og detaljer om gjennomføring av asylregistreringene.

I tillegg anbefaler vi at det i planene også lages rutiner for hvordan aktørene bedre kan samhandle og koordinere ressursene. Planene bør også inneholde oversikt over hvilken kompetanse medarbeiderne skal ha for gjennomføring av arbeidsoppgavene.

Vi anbefaler også at de etatene som ikke allerede har det, utarbeider eskaleringspyramider.

## Asylankomster - Norge Sammenligning 2014 - 2015



Figur 5 Asylankomster – Norge 2014 - 2015

## 3. Ledelse

Ledere bør primært brukes til lederoppgaver.

### 3.1 Situasjonsbeskrivelse

Kartleggingen viser at ledere, særlig mellomledere, i perioder ble benyttet til andre mer operative oppgaver enn ledelse. Vi ser også at mer uerfarne medarbeidere fikk tillagt roller og ansvar de ikke nødvendigvis var erfarne nok til å håndtere. Dette førte blant annet til at medarbeiderne ikke alltid fikk gode nok beskjeder, eller at ressursene ble brukt på best mulig måte. I Politiets utlendingsenhet førte dette blant annet til ulik praksis for de registreringene som ble gjennomført på Tøyen og de som ble gjennomført på Ankomstsenter Østfold på Råde, og igjen til ulik praksis mellom enkelte av teamene internt på Råde. Politiets utlendingsenhet opplyser at noe av ulikhetene mellom praksis kan forklares med at det var lagt opp til at det skulle gjennomføres andre løp og rutiner på Ankomstsenter Råde enn det som var rutinene på Tøyen.

En gjennomgående oppfatning fra intervjuene er at ulikhetene i registreringspraksisen som utviklet seg på Råde eksempelvis førte til at de forskjellige teamene i varierende grad fulgte opp personer med uklar identitet. Tilnærmingen til ID-arbeidet synes også å være ulik, noe som kan illustreres ved at enkelte team på Råde ikke utvidet innholdet i registreringene når ankomstene falt, eller at ikke alle team benyttet seg av tilbudet fra Nasjonalt ID-senter om opplæring i grunnleggende ID-arbeid eller andrelinjeopplæring i dokumentkontroll. Situasjonen var velkjent for ledelsen i Politiets utlendingsenhet på Råde, men tilbakemeldingene fra medarbeidere i flere etater tyder på at dette ikke ble fulgt opp.

Politiets utlendingsenhet opplyser at de kunne vært tidligere ute med å plassere ledere på de stedene det var behov, og at dette gikk noe ut over registreringsarbeidet til tider. Det var mange nyutdannede fra Politihøgskolen som ble benyttet til registreringsarbeidet og noen fikk ikke gjennomført opplæring før de ble satt til å utføre arbeidsoppgavene. Oppgavene de skulle gjennomføre er heller ikke noe det undervises i på Politihøgskolen, slik at de fleste hadde liten kjennskap til utlendingsfeltet og ID-arbeid.

Flere intervjuede i både Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet har nevnt at man i større grad burde ha benyttet seg av muligheten til å beordre eller motivere personer med riktig kompetanse og erfaring til enkelte lokasjoner/

arbeidsoppgaver for å sikre at ID-arbeidet ble gjennomført på en bedre måte. Ved å ha erfarne medarbeidere tilgjengelig vil man også lettere kunne følge opp de som er mer uerfarne.

Politiets utlendingsenhet hadde ledere med beslutningsmyndighet på plass både på Ankomstsenter Østfold og Ankomstsenter Finnmark. Utlendingsdirektoratet hadde stedlig ledelse på plass i Finnmark i en periode, men hadde ingen stedlig leder på Råde. Prosjektet har fått opplyst fra flere medarbeidere i både Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet at det ikke alltid var tilgjengelige ledere på riktig nivå fra Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet som kunne ta beslutninger på de ulike lokasjonene, særlig på Ankomstsenter Østfold og Ankomstsenter Finnmark. Eksempelvis fikk ikke Utlendingsdirektoratet på Ankomstsenter Finnmark i en periode tilgang til dokumentene i forkant av asylinterviene, og dokumentene var heller ikke skannet inn. Vi har fått opplyst at dette blant annet skyldes at de ikke hadde stedlig leder med beslutningsmyndighet som kunne ta den nødvendige avklaringen med ledelsen i Politiets utlendingsenhet. Medarbeiderne opplyser videre at fraværet av tilgjengelige ledere å kontakte skyldtes at de var opptatt med andre ting. Prosjektet får opplyst at dette til tider vanskeliggjorde dialogen mellom etatene, og det ble vanskelig å få på plass gode rutiner for registrering/saksbehandling. Flere medarbeidere har trukket fram at man ikke har instruksjonsmyndighet over ansatte i en annen etat, men i situasjoner med manglende tilgjengelig stedlig ledelse med beslutningsmyndighet, ble det til tider vanskelig å få til en god flyt i sakene, riktig prioritering av saker og siling av sakene.

Det nevnes også at det ikke alltid var god nok forankring av beslutninger i egen etat. Kartleggingen viser at det også til tider var manglende orientering om beslutningene og begrunnelsene for dem, både opp- og nedover i linjen. Orientering om beslutninger med virkning for saksløpet mellom etatene kunne også vært bedre i perioder. Dette bedret seg etter hvert og det ble igangsatt møter mellom etatene på riktig nivå. Flere etterlyser likevel en bedre forankring av beslutningene og flere fagpersoner opplyser at de burde vært hørt, før beslutninger på overordnet nivå ble fattet.

En gjennomgående tilbakemelding er at avtalen mellom Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet om å innføre fire ulike registreringsformer ikke ble fulgt helt slik det var tenkt. Det som skulle være unntaket i periodene med svært store ankomster, «miniregistreringene», ble fort hovedregelen og fortsatte også i perioder hvor ankomstene ikke var like høye. Flere intervjuobjekter kommenterer at ettersom det var såpass mange nytilsatte i Politiets utlendingsenhet var det få som stilte spørsmål ved denne typen registrering, og de var ikke klar over at dette var unntak. Kartleggingen viser at ikke alle ledernivå i Politiets utlendingsenhet var klar over at dette utviklet seg til en fast praksis. Ut fra det prosjektet får

#### Miniregistrering

Her skal man registrere navn, fødselsdato, kjønn, nasjonalitet, etnisitet og språk. Bostedsopplysninger inngår ikke her. I tillegg skal Politiets utlendingsenhet registrere og skanne inn ID-dokumenter, gjøre søk i ulike databaser og sette saken i riktig løp etter sakstype.

(Kilde: Avtale mellom UDI og PU)

opplyst fra Utlendingsdirektoratet ble denne praksisen heller ikke kommunisert til Utlendingsdirektoratet.

Politidirektoratet opplyser at de ikke ble orientert om at Politiets utlendingsenhet gjennomførte «miniregistreringer» i de fleste asylsakene. Det kommenteres at sakene burde vært silt i større grad og at «miniregistreringer» kun burde vært gjennomført i de enkleste porteføljene. Etterarbeidet Politiets utlendingsenhet har med å hente inn asylsøkere for en fullregistrering i alle sakene hvor det har blitt gjennomført «miniregistreringer» er meget ressurskrevende.

Det er rundt 15 000 saker fra uke 33 og ut året, som ble registrert ved «miniregistrering» i 2015. Mer utfyllende informasjon om innholdet i de ulike registreringene, se punkt 4.1.

Politidirektoratet kommenterer også at de kunne omdisponert ressursene i politiet bedre. Østfinnmark politidistrikt opplyser at de meldte fra om situasjonen til Politidirektoratet første gang i brev datert 9.9.2015 med varsel om ankomstsituasjonen på Storskog. Det ble her blant annet uttrykt bekymring over innholdet i registreringene og sikkerhetsvurderingen av søkerne. Politidirektoratet fulgte opp denne anmodningen med å sende opp en person fra Politiets utlendingsenhet for å bistå den 12.9.2015. Dagen etter ble ytterligere fem personer fra Politiets utlendingsenhet sendt til Storskog grensekontrollsted. Østfinnmark sendte nytt varsel den 8.10.2015. I dette brevet skisserte de behovet for 24 nye stillinger. Politidirektoratet bevilget disse stillingene kort tid etter dette, etter selv å ha vært tilstede og observert situasjonen på Storskog på bakgrunn av den andre varslingen.

Ankomstsenter Østfold ble opprettet slik at det skulle bli en samlokalisering av aktørene som har oppgaver i den innledende fasen i asylsakene. Det opplyses fra flere intervjuede at det er uheldig at det ikke var en felles ledelse mellom etatene som kunne sikre utarbeidelse av felles skriftlige rutiner for en hensiktsmessig registrering og saksflyt.

Informasjonen fra intervjuene gir oss tilbakemelding på at pågangen av mediehenvendelser til de ulike aktørene, i tillegg til rapportering til Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet, medførte at enkelte ledere ikke fikk nok tid til ledelse av/i egen lokasjon. Dette fikk konsekvenser for blant annet kommunikasjon av registreringsrutiner, opplæring av ansatte og dialogen med andre etater. Dette ble eksempelvis bedre for Østfinnmark politidistrikt da distriktet fikk ansatt egen kommunikasjonsrådgiver som koordinerte mediehenvendelsene. Stedlig liaison fra Politidirektoratet ble også oppfattet som positivt for dialogen mellom etatene. Liaisonene ankom Finnmark mot slutten av november.

Miniregistrering» har i ettertid skiftet navn til «Innledende registrering», men prosjektet benytter termen «miniregistrering» ettersom det var det navnet som ble benyttet i avtalen mellom Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet.

Utlendingsdirektoratets Asylavdeling opplyser at de burde ha vært tidligere tilstede på Ankomstsenter Finnmark og at ledelsen burde ha prioritert å sende saksbehandlere dit tidligere enn det som ble gjort. Det opplyses at dette kunne hatt god effekt på saksbehandlingen og registreringsarbeidet som ble gjennomført.

En gjennomgående oppfatning i intervjuene er at mangelfull ledelse, og til dels svak oppfølging av egne ansatte, har bidratt til å svekke ID-arbeidet som skulle utføres i forbindelse med de økte asylankomstene. I en situasjon med høye asylankomster har for eksempel ID-arbeidet i Politiets utlendingsenhet lidd under tankegangen om å få sakene unna, heller enn å gjøre et tilstrekkelig godt ID-arbeid for å få sakene klare for behandling i Utlendingsdirektoratet. I dag ser man at kostnadene ved å innhente søkerne til etterfølgende intervjuer er høye både i økonomisk henseende og for verdien av ID-opplysningene. Flere har under intervjuene kommentert at det å få til et godt ID-arbeid så tidlig som mulig er viktig for å forhindre at personer får muligheten til å forberede en falsk identitet og asylforklaring.

### 3.2 Anbefalinger

Det anbefales at ledere benyttes til utførelse av lederoppgaver med fokus på koordinering, dialog med andre involverte etater og disponering av egne ressurser.

Ved bruk av andre lokasjoner enn de som allerede er etablerte, anbefales det en stedlig ledelse med beslutningsmyndighet og koordineringsansvar.

Ved forflytning av medarbeidere bør etatene vurdere bruk av beordring av erfarne medarbeidere med riktig kompetanse som kan kvalitetssikre arbeidet og drive opplæring.

Det anbefales at etatene gjennomfører jevnlig dialogmøter for å sikre en lik forståelse av ankomstbildet.

Prosjektet anbefaler også at beslutninger nedfelles skriftlig og gjøres kjent i etatene på en god måte.

Dersom det oppdages ulik praksis ved gjennomføring av arbeidsoppgavene bør dette følges opp på ledernivå slik at praksis blir forutberegnelig og ensartet.

I Tildelingsbrevet til Utlendingsdirektoratet fra Justis- og beredskapsdepartementet for 2015 står det også:

«2.3 Raskere avklaring av identitet  
Avklaring av riktig identitet gir et helt nødvendig grunnlag for å fatte riktige vedtak i utlendingsaker, forbygge kriminalitet og legge til rette for rask retur. Målet om raskere avklaring av identitet er avhengig av konsentrert, felles innsats så tidlig som mulig i saksløpet, både fra politiet og UDI.

Departementet legger til grunn at de involverte virksomhetene på utlendingsfeltet utvikler felles rutiner og prosedyrer for å sikre god samhandling. Virksomhetene skal utvikle og gjennomføre felles prosjekter som bidrar til best mulig avklaring av ID tidlig i saksløpet.»

Det anbefales bruk av stedlig liaison med ansvar for koordinering i egen etat og dialog med andre involverte etater. Liaisonen må ha et klart mandat og fullmakter til å kunne ta beslutninger.

Vi anbefaler at kompetanseheving prioriteres før medarbeidere skal utføre arbeidsoppgaver.

## 4. Rutiner

Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet bør i fellesskap nedfelle skriftlige rutiner og tiltakskort for asylregistreringen tilpasset ulike scenarioer av ankomster, og disse må etterleves.

### 4.1 Situasjonsbeskrivelse

#### Generelt

Antallet asylsøkere på Tøyen økte betraktelig rundt uke 33, og Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet avtalte at registreringene skulle deles inn i fire kategorier:

«**Miniregistrering:** Registreringer tas i tider med stort press og mange ankomster. Registrering som innebærer at søkeren blir registrert inn i DUF, at det tas fingeravtrykk og foto, at det gjennomføres en sikkerhetsprofilering, gjennomgang av bagasje og etter vurdering sikring og gjennomgang av elektroniske spor. Samt en vurdering av om vedkommende skal i 48 timers sporet eller Dublin-spolet. Med forsvarlig registrering så menes det at søkeren blir sendt til mottak, men at søkeren ikke er ferdig registrert hos PU. Søkeren må hentes inn for ferdig registrering på et senere tidspunkt. (Denne har senere fått navnet «Innledende registrering».)

**Hurtigregistrering:** Registreringer hvor vi bruker maler som er utarbeidet for tider med stort press og mange ankomster. Dette er en forsvarlig og normal registrering, til tross for at vi kutter ned på spørsmålene vi stiller. Søkeren blir ferdig registrert og skal ikke hentes tilbake til PU. Malene til en hurtig registrering er utarbeidet og godkjent av PU og UDI.

**Normal registrering:** Registreringene vi gjennomfører når ankomstbildet er på nivå med det vi er dimensjonert for, og når vi kan bruke den tiden vi trenger til en registrering. Vi gjennomfører hele registreringen med en gang. Registreringen skal danne et godt grunnlag for videre behandling hos både UDI og PU. Søkeren er ferdig registrert og skal ikke tilbake til politiet.

**Utvidet registrering:** Registrering som tas under visse vilkår, som annengangssøkere med ny søknad innen et år, søkere som er fengslet med mer. PU gjennomfører slike registreringer som oftest i tilfeller der asylsøkere er pågrepet og sitter fengslet. Ved utvidet registrering er det PU som stiller alle nødvendige

spørsmål om asylgrunn og problemer ved evt retur. UDI avgjør stort sett sakene på grunnlag av registreringene til PU.»

«Miniregistrering» skulle utelukkende gjøres unntaksvis i perioder med svært høye ankomster. Uten at verken Utlendingsdirektoratet eller Politidirektoratet ble orientert ble det kun gjennomført «miniregistreringer» både på Tøyen og på Råde. Dublin-sakene skulle underlegges vanlig registrering. Denne «miniregistreringen» fortsatte også i perioder hvor antallet asylsøkere gikk ned og det ville vært mulig å gjennomføre en vanlig registrering. Også enkelte Dublin-saker ble underlagt «miniregistrering». Prosjektet er ikke kjent med hvor lenge «miniregistreringer» ble gjennomført uten at Utlendingsdirektoratet eller Politidirektoratet var orientert, eller i hvor mange saker det kunne vært gjennomført vanlig registrering.

I en normalsituasjon registrerer Politiets utlendingsenhet altså flere opplysninger enn det som er innholdet i en «miniregistrering». Informasjonen som registreres danner grunnlaget for hvilket løp saken skal underlegges og for etatenes videre arbeid. Politiets utlendingsenhet bruker informasjonen blant annet til å kartlegge identiteten og for deres videre arbeid med retur. Utlendingsdirektoratet bruker informasjonen til blant annet porteføljestyling og for å sikre riktig kontrollnivå i saksbehandlingen. I tillegg er det viktig at det hentes inn så mye informasjon som mulig tidlig i prosessen, for å forhindre at søkerne tilpasser forklaringene sine mens de oppholder seg i mottak.

Tall fra Utlendingsdirektoratet viser at det i perioder heller ikke ble registrert alle opplysninger som skal inn i en «miniregistrering». I flere saker er verken språk eller etnisitet registrert. Det at språk ikke er registrert i over 10 900 saker (35 prosent av asylsøkerne i 2015) og registrert etnisitet mangler i 8 414 saker (27 prosent), medfører store utfordringer med tanke på å bestille korrekt tolk til mer utfyllende registrering / asyLintervju. I over 22 900 saker (74 prosent) er det ikke skannet inn kopi av dokumentene og i over 15 000 saker (48 prosent) mangler det innskannede registreringsskjema. (Tall fra Utlendingsdirektoratet per 31.12.2015.) Politiets utlendingsenhet opplyser at de for å avhjelpe manglende innskannede dokumenter etablerte et team i oktober 2015 for å sørge for at dokumentene ble skannet inn i

### EURODAC

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

### VIS

Visa Information System (VIS) er forkortelsen for Schengen-avtalens visum informasjonssystem.

VIS består av to hoveddeler, et sentralt system (CS-VIS) med en database i Strasbourg og medlemsstatenes nasjonale systemer (N-VIS) som kommuniserer med det sentrale VIS systemet. Norvis er Norges N-VIS system.

sakene. Politiets utlendingsenhet opplyser at dette per april 2016 er gjennomført.

Utlendingsdirektoratet opplyser at konsekvensene for dem av manglende opplysninger registrert i sakene medfører et svekket styringsgrunnlag. Det er for eksempel vanskeligere å identifisere og prioritere avslagssaker i de største porteføljene. Det samme gjelder for klare innvilgelsessaker. Dette igjen gir redusert produktivitet. Det at det per 31.12.2015 var en stor restanse for innskanning av dokumenter, ville for eksempel for Syria-porteføljen medføre en svekket mulighet for kontroll. Det å føre kontroll med at søkere som oppgir å være fra Syria ikke tilhører andre nasjonaliteter er blant annet viktig med tanke på sikkerhet. Med «miniregistreringer» uten innskannede ID-dokumenter, blir det i praksis vanskelig å identifisere slike saker.

Informasjon fra Utlendingsdirektoratet viser at i andre saker har Politiets utlendingsenhet registrert flere opplysninger enn det de og Utlendingsdirektoratet hadde avtalt for de fire ulike registreringsløpene. Politiets utlendingsenhet har for eksempel registrert bosted i mange tusen av de sakene som ble underlagt «miniregistrering» selv om dette ikke var inkludert i hva en «miniregistrering» skulle inneholde. Dette avhjelper etterarbeidet i disse sakene noe.

Kartleggingen viser at i samtlige saker var det gjennomført nedtegnelse av navn, fødselsdato og nasjonalitet. Det ble også tatt fotografi og fingeravtrykk i alle saker, i tillegg til søk i Eurodac. På Tøyen og på Råde ble det som hovedregel også søkt i VIS.

Prosjektet har under intervjuene fått opplyst at Kripos har slettet noen fingeravtrykk fordi de var av for dårlig kvalitet, ikke var registrert på korrekt person eller personer var dobbeltregistrert. Politiets utlendingsenhet sier at på grunn av høyt arbeidspress og lange dager må det påregnes feil.

Intervjuede fra Utlendingsnemnda opplyser at kvaliteten på innskanningen av dokumentene fra tidlig i høst er av en dårligere kvalitet enn det som ble skannet inn senere. De opplyser også at det heller ikke alltid er registrert i DUF hvilke søk, kontroll av person, opptak av fingeravtrykk og andre undersøkelser som er gjort i sakene. Dette medfører at deres saksbehandling i noen tilfeller tar lengre tid, ettersom de må innhente disse opplysningene fra Politiets utlendingsenhet. De innskannede dokumentene må være av en viss kvalitet for å kunne gjennomføre en enkel dokumentundersøkelse i forbindelse med en ID-kontroll. Det kan tas nye kopier av

I Tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Utlendingsdirektoratet for 2015 står følgende:

#### «2.2 Raskere retur

Færrest mulig personer skal oppholde seg ulovlig i Norge. Det er en forutsetning for regulert innvandring. UDI skal gjennom sine prioriteringer bidra til å redusere antall personer med ulovlig opphold i landet.»

Videre under punkt 2.2:

«God måloppnåelse avhenger av at PU, UDI og UNE samarbeider tett og foretar samordnede valg og prioriteringer slik at asylsøkeren får avklart sin søknad om beskyttelse så raskt som mulig. Politiet og UDI må prioritere slik at man til sammen sikrer best mulig samlet måloppnåelse.»

dokumentene med bedre kvalitet dersom kvaliteten er for dårlig, men dette vil igjen skape merarbeid.

Politiets utlendingsenhet opplyser at de rutinemessig tar inn alle ID-dokumentene når en person søker om beskyttelse. Dette gjelder også underlagsdokumenter som skolepapirer og andre dokumenter som kan si noe om en persons identitet. Noen av tilbakemeldingene vi fikk tyder på at ulik opplæring og praksis resulterte i at underlagsdokumenter ikke alltid ble beslaglagt. I de tilfellene hvor dette ikke ble gjort, er innskanningen av disse dokumentene den eneste kopien av dokumentet som norske myndigheter har. Dersom denne innskanningen da er av dårlig kvalitet vil det gi en svekket mulighet til å etablere en persons reelle identitet.

Under intervjuene kommenterer flere at det å ha investert mer tid på hver registrering kunne ha forhindret at Politiets utlendingsenhet satt med en restanse på over 15 000 saker hvor det var gjennomført «miniregistrering». Arbeidet med å hente inn asylsøkere til ny registrering, er lite hensiktsmessig og svært ressurskrevende. En gjennomgående tilbakemelding fra intervjuene er at det savnes en større helhetstenkning i sakene. Det anslås at det nå brukes rundt en halv dag per etterregistrering. Flere kommenterer også at man i tillegg må legge til grunn at viktig informasjon om søkerens identitet nå har gått tapt, ettersom personer som har til hensikt å operere med falsk identitet har hatt bedre tid til å forberede seg.

Vi får opplyst at i sakene som ble registrert på Ankomstsenter Finnmark ble det ikke gjennomført VIS-søk ettersom man antok at alle søkerne raskt skulle returneres til Russland. I tillegg ankom disse personene fra land utenfor Schengen, så VIS-søk ble også av den grunn ikke ansett for nødvendig. På Storskog ble VIS-søk ikke gjennomført fordi de ikke har tilgang til VIS. Ettersom mange av søkerne som ankom over Storskog grensekontrollsted ikke er returnert, medfører det at også VIS-søk må gjennomføres i de sakene som nå tas inn til ny registrering. Dette medfører ytterligere ressursbruk. Prosjektet gjør oppmerksom på at det i april 2016 ble besluttet at asylsøkere som kom over grensen med russisk engangvisum, og som ikke allerede er returnert, skal få realitetsbehandlet søknadene i Norge.

Prosjektet får opplyst at det ikke differensieres i saker når det gjelder dokumentkontroll, og alle dokumenter som blir tatt inn, sendes til dokumentkontroll hos Politiets utlendingsenhet. Her legges dokumentene som kommer inn bakerst i køen. Vi fikk opplyst fra Politiets utlendingsenhet at det er rundt 20 000 dokumenter i restanse.

I sakene som ble underlagt dokumentkontroll på Storskog og på Ankomstsenter Finnmark ble ikke resultatet av kontrollen registrert eller nedtegnet dersom det ikke ble funnet noe avvik. I de sakene hvor søkerne ikke har blitt / vil bli returnert til Russland, vil derfor dokumentene sendes til Politiets utlendingsenhet for enda en dokumentundersøkelse hvor det vil bli skrevet en rapport om dokumentet.

Svært mange av de intervjuede hos de ulike aktørene opplyste om at det på grunn av stadige endringer i ankomstbildet var utfordrende å nedfelle skriftlige rutiner. Det ble utviklet ulike tiltakskort med beskrivelse av hva de ulike registreringene skulle inneholde. Ut fra hva vi har fått opplyst ble ikke disse fulgt i hele perioden på de ulike lokasjonene, men de har likevel vist seg å være nyttig for medarbeiderne i saksbehandlingen og er med på å sørge for lik behandling av sakene.

Utlendingsdirektoratet har flere rundskriv som gjelder registrering av asylsaker og innholdet i en registrering, og om hva de trenger for å kunne gjennomføre en god saksbehandling. Justis- og beredskapsdepartementet ga i tillegg to instruksjoner med virkning for blant annet Utlendingsdirektoratet som særskilt gjaldt Storskog-porteføljen. Utlendingsdirektoratet opplyser at de ikke klarte å være tydelige nok til egne saksbehandlere om innholdet i instruksene. De rakk ikke å justere allerede eksisterende rundskriv i tråd med instruksene. Utlendingsdirektoratet fulgte imidlertid raskt opp med utarbeidelse av RS 2015-013 *Rundskriv om behandlingen av asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland (Storskogporteføljen)*, datert 25.11.2015, dagen etter Justis- og beredskapsdepartementet ga andre instruks om Storskog-porteføljen, GI-13/2015 – *Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland*, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90, datert 24.11.2015.

### **Tøyen**

Prosjektet har fått opplyst at før opprettelsen av Ankomstsenter Østfold var registreringene hos Politiets utlendingsenhet på Tøyen preget av at man prøvde å få en gjennomstrømming av asylsøkerne. Det var ofte endringer i rutiner for hva som skulle registreres i sakene, og det var antall asylsøkere som i stor grad styrte hva som ble registrert fra dag til dag. En stor andel av de som ble registrert på Tøyen kom uten dokumenter, og som tidligere nevnt har det i ettertid vist seg at mangelfulle ID-registreringer ved første registrering får stor betydning for etterarbeidet og returarbeidet.

### **Ankomstsenter Østfold**

Ankomstsenter Østfold hadde offisiell åpning 16.10.2015. «Miniregistreringene» ble også gjennomført på Råde i perioden med mest ankomster. Kartleggingen viser at denne «miniregistreringen» også fortsatte en tid etter ankomstene gikk ned. Det opplyses fra flere at dette skyldes at det ikke var tydelig kommunisert at «miniregistrering» var unntaket og at mange av de som utførte registreringsarbeidet var nyutdannede fra Politihøgskolen og personer uten tilstrekkelig opplæring i ID-arbeid.

Flere intervjuobjekter trekker fram at det utviklet seg forskjeller i registreringspraksis på de ulike teamene på Råde. Dette ble det meldt fra om til stedlig ledelse på Råde både av ansatte i Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Politiets utlendingsenhet, uten at dette ble fulgt opp. Forskjellene viste seg blant annet i



om det ble gjennomført «miniregistrering» eller fullregistrering, når innholdet i mobiltelefonene til søkerne ble sikret, om det ble søkt i DUF før man registrerte inn en ny person, og bruken av tolkene. Telefonsikring av mobiltelefoner trekkes av flere fram som viktig for ID-arbeidet ettersom man i mange tilfeller finner bilder av ID-dokumenter og lignende. Dersom gjennomføringen av telefonsikring skjer før samtalen med søkeren, har den som gjennomfører samtalen/intervjuet en mulighet til å følge opp med spørsmål rundt personenes identitet på en bedre måte.

Utlendingsnemnda hadde 13 personer som bistod med registrering på Råde i perioden 24.11.2015 - 31.01.2016. Både Politiets utlendingsenhet og Utlendingsnemnda opplyser at dette var et nyttig samarbeid. Det opplyses at helhetsforståelsen i sakene for begge etatene økte, og Utlendingsnemnda fikk formidlet hva som er viktig å registrere i asylsakene og hvorfor. Dette medførte at registreringene ble bedre og flere detaljer ble registrert i sakene. Utlendingsnemnda opplyser at også de fikk verdifull kunnskap ettersom de fikk mer operativ erfaring som de mener de kan dra nytte av videre i sin saksbehandling. Utlendingsnemnda gikk inn i turnus sammen med ansatte fra Politiets utlendingsenhet, noe som gjorde at man fikk kontakt med flere team og medarbeidere.

### Storskog

På Storskog grenseovergangssted ble det i alle saker gjennomført dokumentkontroll, tatt kopi av reisedokumentene de fikk fra russiske myndigheter, opptak av fingeravtrykk og bilde, samt gjennomført søk i Eurodac. Det ble ikke søkt i VIS/NORVIS ettersom Storskog per i dag ikke har tilgang til dette.

#### Instruks

Saker som faller inn under denne instruksen skal behandles umiddelbart. Søknad om beskyttelse (asyl) fra personer som ankommer Norge etter å ha hatt opphold i Russland, skal nektes tatt til realitetsbehandling. Utreisefrist settes ikke, slik at utlendingen må forlate Norge umiddelbart. Det skal ikke gis utsatt iverksettelse, med mindre tungtveiende grunner tilsier det.

Dersom det er konkrete holdepunkter for at asylsøkeren står i reell fare for å bli forfulgt i Russland, eller det følger av utl. § 73, jf. utl. § 32 tredje ledd skal realitetsbehandling likevel skje.

Søknaden kan dessuten realitetsbehandles dersom retur til opprinnelseslandet kan gjennomføres raskere enn en behandling av saken etter utl. § 32.

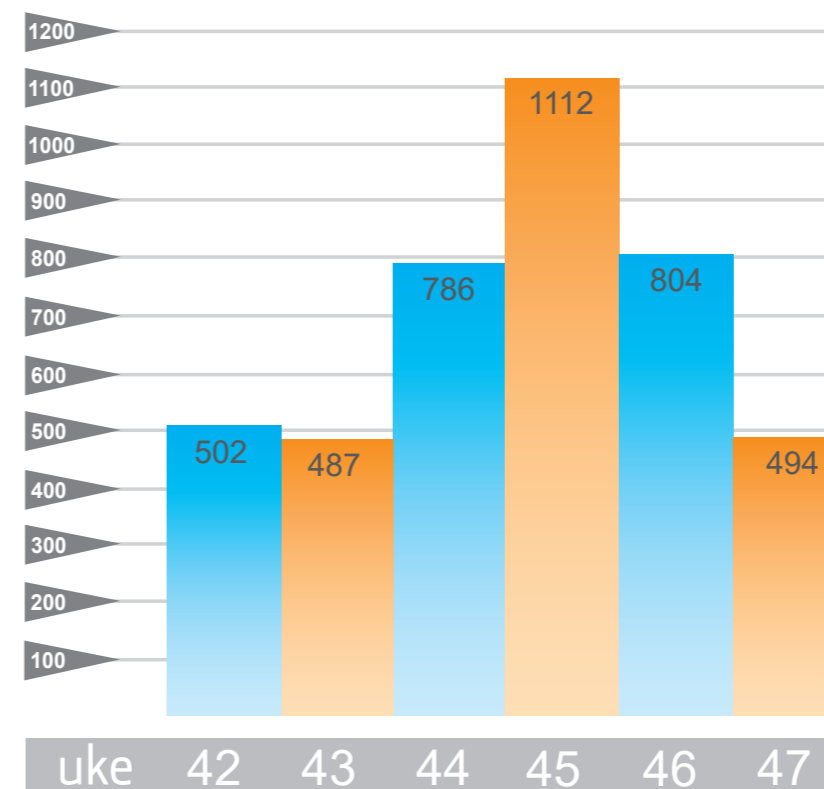
I saker etter instruksen her, som nektes tatt til realitetsbehandling etter utl. § 32 første ledd bokstav a og d, skal det ikke oppnevnes advokat for asylsøkerne, med unntak av for enslige, mindreårige asylsøkere.

Det skal tilstrebes at vedtak om å nekte realitetsbehandling fattes mens asylsøkerne befinner seg på Storskog grensekontrollsted. Vedtak som går ut på å nekte realitetsbehandling skal iverksettes umiddelbart, jf. ovenfor og JDs instruks til Politidirektoratet i brev av 24. november 2015.»

Kilde: instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet til Utlendingsnemnda og Utlendingsdirektoratet GI-13/2015 – Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90

## Asylankomster - Storskog 2015

### Høyeste tilstrømming



Figur 3 – Asylankomster – Storskog 2015 – Høyeste ankomster over en 6 ukers periode.

Etter hvert som antallet personer over grensa økte, ble tiden russiske myndigheter ga norske myndigheter til gjennomføring av kontroll, kuttet ned. Dokumentene ble overlevert puljevis til norske myndigheter, og det ble etter hvert lite tid til en god dokumentkontroll på norsk side ettersom det i tillegg skulle tas kopier, skannes inn dokumenter og søkes i Eurodac. De hadde heller ikke alltid tilstrekkelig med personer på Storskog med kompetanse til å foreta en god dokumentkontroll, eller nok utstyr. Det opplyses at det også var manglende personkontroll ved grensen, og det ble ikke alltid sjekket om det var rette innehaver av dokumentet som hadde dokumentet i sin besittelse.

På Storskog var utstyret for fingeravtrykk på et rom, opptak av bilde på et annet. Det opplyses av flere i intervjuene at det at ikke hele registreringen ble foretatt av en og samme person øker risikoen for feilregistreringer. De ansatte ved Storskog opplyser også at de ikke fikk registrert asylsøkerne i DUF fort nok ettersom det kun var én person på Storskog og én person på politistasjonen i Kirkenes som hadde DUF-tilgang. Ettersom det kom så mange søkere var det heller ikke

anledning til å skanne inn dokumentene, oppta bilde og fingeravtrykk og opprette sak i DUF, slik rutinene er etter POD. RS 2012/005 *Politiets arbeid med søknader om beskyttelse (asyl), identifisering og uttransportering av utlendinger etter utlendingsloven*. Opplysningene ble kun lagret i stasjonens egne systemer og ført i et excel-ark. De opprettet heller ikke saker i saksbehandlingssystemet UTSYS, dette var det Politiets utlendingsenhet som tok seg av. Storskog opplyser at de var sterkt på etterskudd med registrering av saker i DUF, hvilket betydde at Utlendingsdirektoratet ikke hadde elektronisk tilgang til saksdokumentene. De fleste sakene på Storskog var derfor ført i Excel-lister og ikke elektronisk i DUF. Flere har trukket fram at det var utfordrende for Utlendingsdirektoratet å forholde seg til registreringer på Excel-ark og uten innskannede dokumenter, noe som medførte at Utlendingsdirektoratet ikke fikk se dokumentasjon på identitet eller om dokumentet inneholdt visum eller oppholdstillatelse. Etter hvert kom det to personer fra Politiets utlendingsenhet som var tilstede på Storskog og bistod med å opprette saker i DUF og skanne inn dokumentene. Dette ble forsøkt prioritert i de sakene som skulle hurtigbehandles.

#### UTSYS

er et saksbehandlingssystem som skal understøtte politiets oppgaver etter utlendingsloven. Dette gjelder følgende oppgaver:

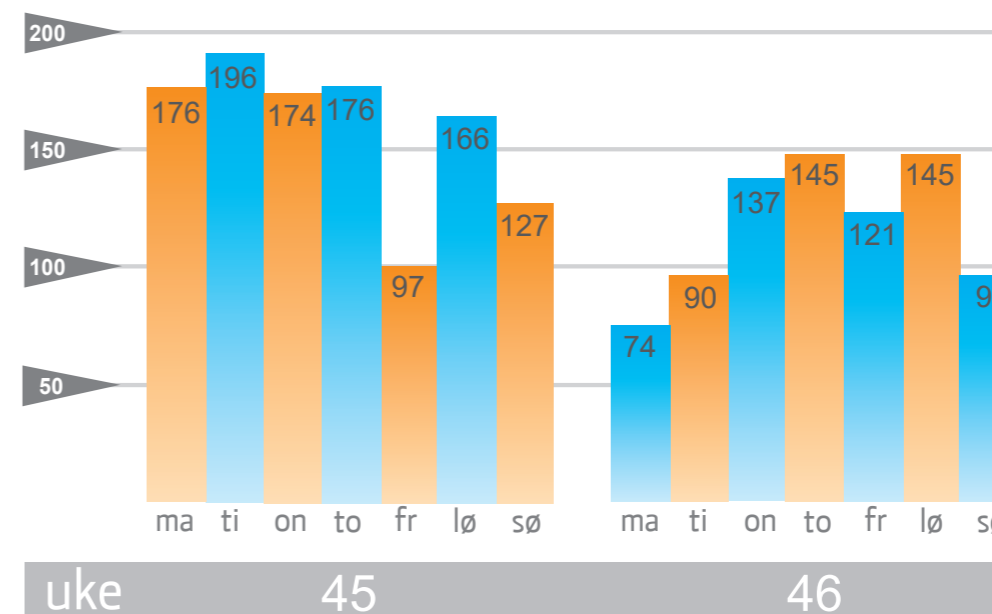
1. asylregistrering
2. identifisering av utlendinger
3. uttransportering av utlendinger
4. bruk av tvangsmidler etter utlendingsloven
5. drift av politiet utlendingsinternat
6. utlendingskontroll

Etter hvert ble det sendt flere personer fra Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet, Kripos, Utlendingsdirektoratet, liaison fra Politidirektoratet og Nasjonalt ID-senter for å bistå Storskog grensekontrollsted og på Ankomstsenter Finnmark da denne var etablert. Kartleggingen viser blant annet at det savnes tydelige rutiner på hvem som skal utføre dokumentkontrollen. Storskog fikk bistand fra Kripos som hadde en stedlig dokumentgransker på plass i to uker i november 2015. Nasjonalt ID-senter hadde to og tre dokumentgranskere plassert på Ankomstsenter Finnmark. I tillegg har Storskog egen dokumentgransker og Politiets utlendingsenhet har egne dokumentgranskere på Tøyen.

Flere av de involverte opplyser at det var tilfeldig hvilke rutiner som ble fulgt i registreringsarbeidet når det var så mange etater tilstede på Storskog, og det var flere ulike rutinebeskrivelser i bruk. Man antok at alle skulle returneres til Russland. Det ble derfor mest oppmerksomhet på å sjekke dokumentene, og ikke på personkontroll og å gjennomføre samtaler med asylsøkerne. Det opplyses at departementets og Politiets utlendingsenhets fokus om at alle raskt kunne returneres over grensa tilbake til Russland medførte at få ID-opplysninger ble registrert og man anså at det var tilstrekkelig at søkerens pass ble skannet inn. Manglene i registrering av blant annet bostedsopplysninger i hjemlandet har, etter det vi har fått opplyst, ført til at det har blitt vanskeligere for Utlendingsdirektoratet å identifisere saker som skal prioriteres for retur til hjemlandet, se *GI-13/2015 – Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90*. Dette gjelder særlig for

## Asylankomster - Storskog 2015

### Høyeste tilstrømming



Figur 4 Asylankomster – Storskog 2015 Høyeste ankomster over en toukersperiode, med dagsoversikt.

søkere fra Irak og Afghanistan som kom over Storskog. Også for den øvrige porteføljen av asylsaker som kom over Storskog, og hvor søkerne kan returneres til hjemlandet, har avslagssakene blitt vanskeligere å identifisere ettersom det ikke er tilstrekkelig med ID-opplysninger som er registrert.

Noen trekker også fram at Politiets utlendingsenhet ikke hadde tilstrekkelig fokus på å ta inn andre dokumenter enn pass, som for eksempel statsborgerskapsbevis og ID-kort, slik rutinene er etter POD RS 2012/005 *Politiets arbeid med søknader om beskyttelse (asyl), identifisering og uttransportering av utlendinger etter utlendingsloven*. I ettertid har det vist seg at det medfører etterarbeid for de søkerne som ikke har blitt returnert til Russland ved at de må kalles inn til ny registrering.

Det trekkes fram som positivt at Utrykningspolitiet hadde egne vaktledere med seg. Dette lettet dialogen med både Politiets utlendingsenhet og Østfinnmark, og sørget for mer ensartede rutiner i gjennomføringen av registreringsarbeidet.

Det opplyses at det etter opprettelsen av Ankomstsenter Finnmark ble en bedre flyt i sakene ettersom registreringene ble flyttet fra Storskog til Ankomstsenteret og fasilitetene der var bedre dimensjonert for å gjennomføre registreringene. Hensikten med opprettelsen av Ankomstsenter Finnmark, var blant annet at Politiets utlendingsenhet skulle ha ansvaret for saksgangen i asylprosessen, og at Storskog skulle ha ansvaret for de som ikke søkte beskyttelse og som skulle returneres tilbake

til Russland. Instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet GI-13/2015 – *Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90* som trådte i kraft 24. november 2015, opplyste imidlertid at all saksbehandling igjen skulle foregå på Storskog, og ikke på Ankomstsenter Finnmark.

### Ankomstsenter Finnmark

Ankomstsenteret stod ferdig 11.11.2015 og da ble registreringsarbeidet flyttet dit fra Storskog. Instruks GI-12/2015 *Asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland – behandling og prioritering*, datert 20.10.2015 fra Justis- og beredskapsdepartementet medførte at Utlendingsdirektoratet fant det hensiktsmessig at de også, i tillegg til Politiets utlendingsenhet, var tilstede på Ankomstsenteret for å hurtigbehandle asylsakene som instruksen la opp til.

Kartleggingen viser at selv om det var bedre fasiliteter på Ankomstsenteret, ble det heller ikke her gjennomført registrering i DUF slik at Utlendingsdirektoratet fikk elektronisk tilgang til saksdokumentene før de skulle saksbehandle sakene.

Prosjektet har fått opplyst at registreringene på Ankomstsenteret ble gjennomført ved at det ble tatt fingeravtrykk og søkt i Eurodac på ett rom, tatt bilde av søkeren på et annet rom, og så ble det tatt en kort samtale med søkeren på et tredje rom i tråd med «miniregistreringene». Søkerne ble fratatt mobiltelefoner og disse ble rutinemessig sikret i tråd med vanlig praksis i asylsaker. Det var ingen rutine for at dette ble gjort før samtalen fant sted, slik at man eventuelt kunne følge opp med spørsmål under samtalen. Det ble ikke foretatt noen rutinemessig dokumentundersøkelse av dokumentene på Ankomstsenteret ettersom man la til grunn at dette var gjennomført både av russiske og norske myndigheter på Storskog. I motsetning til på Storskog ble også andre ID-dokumenter enn pass tatt inn og deretter skannet inn. Som på Storskog ble dokumentene skannet inn av ansatte på Ankomstsenteret og lagt i plastposer merket med søkerens DUF-nummer og deretter lagt i esker. Fortsatt ble det ikke benyttet elektronisk saksbehandling i DUF ettersom det ikke var nok personell med opplæring i DUF. Flere i Politiets utlendingsenhet opplyser at det er uheldig at registreringene blir fragmentert og at det ikke er en og samme person som gjennomfører hele registreringen, slik rutinen er på Tøyen, men fasilitetene og antall asylsøkere medførte at dette ikke var praktisk mulig.

De intervjuede fra Utlendingsdirektoratet som var tilstede i Finnmark opplyser at det var tungvint å ikke ha saksdokumentene/registreringene elektronisk. I tillegg opplevde de at de i en periode ikke fikk tilgang til selve dokumentene fra Politiets utlendingsenhet, noe som vanskeliggjorde asylintervjuene. Det ble etter hvert innført en rutine hvor Utlendingsdirektoratet fikk tilgang til dokumentene i de sakene hvor

dokumentene ikke var skannet inn i DUF, noe som lettet deres gjennomføring av asylintervjuene som ble foretatt på Ankomstsenteret.

### 4.2 Anbefalinger

Det anbefales at det utarbeides tiltakskort for gjennomføring av asylregistreringen og videre saksbehandling, og at disse etterleves. Rutinene må tydelig kommuniseres internt i egen etat. De bør utarbeides i fellesskap med andre berørte etater for å sikre en felles forståelse av helhetsbildet og for å sikre at involverte etater får nødvendig informasjon. Rutinene må følges uavhengig av hvor arbeidet skal gjennomføres.

Berørte etater bør utarbeide retningslinjer for ulike scenarioer av ankomster og hva som er minimum av opplysninger som må registreres for å sikre en forsvarlig saksbehandling. Det bør kommuniseres tydelig hvilke rutiner som til enhver tid gjennomføres.

Det anbefales at det påbegynte arbeidet med å utvikle tiltakskort for innskanning av dokumenter og opptak av fingeravtrykk og fotografi følges opp, og at rutinene gjøres kjent for medarbeidere.

Det anbefales at ansatte får god informasjon om / opplæring i gjeldende rutiner, og ved endring i saksbehandlingsrutiner må dette kommuniseres på en tydelig måte.

Prosjektet anbefaler videre at man ser på muligheten for å differensiere hvilke saker som sendes til dokumentundersøkelse på andrelinjenivå. Økt bruk av porteføljestyring bør vurderes også når det gjelder dokumentundersøkelser. En slik differensiering bør utvikles i samarbeid mellom Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet.

Vi anbefaler at gjennomføringen av alle ledd i asylregistreringen foretas av en og samme person.

For å unngå flaskehals ved bruk av ulike lokasjoner for asylregistrering bør det være tilstrekkelig utstyr for opptak av biometri (foto og fingeravtrykk) tilgjengelig, i tillegg til DUF-tilgang og kompetanse til å bruke DUF.

Det anbefales at det rutinemessig gjennomføres søk i DUF før man registrerer inn en ny asylsøker.

### 5. Ulike saksløp for ulike kategorier

1. Søkere med flyktningstatus eller midlertidig asyl i Russland.
2. Søkere med oppholdstillatelse i eller visum til Russland av lengre varighet eller visum med adgang til flere innreiser.
3. Søkere fra et opprinnelsesland som norske myndigheter legger til grunn etterlever internasjonale menneskerettigheter på et akseptabelt nivå og som enten har visum til Russland av kortere varighet tidligere oppholdsgrunnlag som er bortfalt eller som har oppholdt seg ulovlig i Russland.
4. Søkere fra øvrige land som enten har visum til Russland av kortere varighet, tidligere oppholdsgrunnlag som er bortfalt eller som har oppholdt seg ulovlig i Russland.
5. Søkere med dobbelt statsborgerskap (russisk/xx).
6. Siling av sakene i riktig saksløp og prioritering på Storskog  
ASAs og PUs medarbeidere på Storskog sorterer sakene etter hvilket saksløp søkeren antas å tilhøre. For søkere i kategori 1, 2, 3 og 5 skal det tilstrebes at vedtak fattes mens de befinner seg på Storskog grensekontrollsted. Søkere i kategori 4 skal også så langt mulig få vedtak mens de befinner seg på Storskog, med mindre det er behov for noe mer saksbehandling som i så fall kan gjøre det hensiktsmessig å flytte vedkommende fra Storskog.  
Dersom det er kapasitetsproblemer, skal søkere med oppholdstillatelse eller visum som snart løper ut (på dato) prioriteres.  
Ved kapasitetsproblemer må ASAs og PUs medarbeidere vurdere hvilke søkere som skal transporteres ut fra grensestasjonen. I så fall skal disse søknadene prioriteres for vedtaksfatting foran søkere som behandles i saksløp.

Kilde: UDI RS 2015-013 *Rundskriv om behandlingen av asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland* (Storskog-porteføljen)

## 5. Ressurser, kompetanse og utstyr

ID-fag og utlendingsrett bør inngå i grunnutdanningen på Politihøgskolen.

### 5.1 Situasjonsbeskrivelse

Kartleggingen viser at verken Politiets utlendingsenhet, Østfold politidistrikt, Østfinnmark politidistrikt eller Utlendingsdirektoratet hadde nok ressurser til å håndtere det antallet asylsøkere som kom høsten 2015. Samtlige aktører har fått tilført midler og stillinger, og har gjennomført ansettelser av nye medarbeidere. I tilleggsbevilgning lagt fram av Regjeringen i september, som ble vedtatt i Stortinget i oktober 2015, fikk Østfold, Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet tilført midler og tilsatte nye medarbeidere. Politiets utlendingsenhet trekker fram at ettersom tilførsel av midler kom såpass sent på høsten, og etter at ankomstene hadde vært høye over en lang periode, begrenset dette handlingsrommet for å påføre etaten utgifter.

Som nevnt varierer det noe om de nytilsatte i Politiets utlendingsenhet fikk nødvendig opplæring i asylregistrering, opptak av fotografi og fingeravtrykk, intervju-/samtaleteknikk og DUF-opplæring før de ble satt til å gjennomføre arbeidsoppgavene. Vi har fått opplyst at mange av de nytilsatte gjennomgikk et toukerskurs før de begynte å jobbe, men det var en del som ikke fikk gjennomført dette før de ble satt til å registrere. De fleste nytilsettingene i politiet var nyutdannede fra Politihøgskolen. Det er lite opplæring i ID-arbeid og utlendingsrett i utdanningen, så de fleste nytilsatte kunne lite eller ingenting om feltet fra før. Kartleggingen viser at det ikke alltid var anledning til å prioritere opplæring ettersom ankomstene var såpass høye og prioriteringene bestod i å få tatt unna sakene. Vi får også opplyst at flere av de erfarne medarbeiderne ble satt til å registrere og ikke til å gi bistand og opplæring til de nytilsatte. Kartleggingen viser også at det ikke alltid var nok erfarne til å kunne bistå til de nytilsatte. For Politiets utlendingsenhet som hadde medarbeidere på tre ulike steder ble dette spesielt tydelig. Kartleggingen viser at de nytilsatte ikke alltid skjønnte hvorfor de skulle gjennomføre registreringen på en bestemt måte, eller hvorfor arbeidsprosessene var viktige. De manglet nødvendig helhetsforståelse for saksgangen i en asylsak og hvilke ID-opplysninger som er viktig å registrere.

Kartleggingen viser at i begynnelsen av perioden var Dublin-sakene den porteføljen det fortsatt skulle gjennomføres vanlig registrering i. I takt med

økte ankomster, ble også disse sakene underlagt «miniregistreringer». Utlendingsdirektoratet opplyser at de var klar over dette, men antok at de store ankomstene var en forbigående fase. De antok også at søkerne kunne hentes inn igjen i etterkant og at man da kunne gjennomføre en utvidet registrering. Utlendingsdirektoratet opplyser at det viste seg i ettertid da ankomstene ikke gikk ned, at i flere av sakene som ble tatt inn igjen til utvidet registrering, hadde fristen for tilbaketagelse/overtakelse gått ut, og sakene ble sendt til realitetsbehandling. Dette innebærer at det befinner seg asylsøkere på mottak som skulle vært underlagt Dublin-prosedyre og således returnert til et medlemsland, men hvor manglende registrerte opplysninger i den første registreringen har ført til at fristen for overføring til medlemslandet har gått ut og saken underlegges realitetsbehandling i Norge. Prosjektet har ingen oversikt over hvor mange personer dette gjelder, ettersom det ikke er mulig å hente ut en slik statistikk.

Prosjektet har fått opplyst av flere fra ulike aktører at det generelt sett i alle etater er for lite oppmerksomhet på det å ha nok ressurser i førstelinjen, men også på viktigheten av at førstelinjen innehar nødvendig kompetanse til å utføre de arbeidsoppgavene de er satt til. Status på å utføre et godt ID-arbeid i førstelinjen må heves, og viktigheten av et godt innledende registreringsarbeid bør få større oppmerksomhet hos både ledere og medarbeidere.

### **Tøyen**

I tillegg til at Politiets utlendingsenhet på Tøyen måtte avgi erfarne medarbeidere til de andre lokasjonene, opplyser de at de har en restanse på over 20 000 dokumenter som skal undersøkes.

Prosjektet har fått opplyst at Politiets utlendingsenhet skal gjennomføre registreringsopplæring for 60 medarbeidere slik at de har en gruppe av personer som kan utføre registreringsarbeid dersom det skal bli behov for økt kapasitet senere.

### **Ankomstsenter Østfold**

Politiets utlendingsenhet opplyser at gjennomføring av språktester bevisst ble nedprioritert i alle sakene på Råde fordi det ikke var nok ressurser tilgjengelig for å gjennomføre dem. Politiets utlendingsenhet estimerer at det tar mellom 30 – 45 minutter å gjennomføre en språktest. I perioden hvor de nå innhenter søkerne til mer utfyllende registrering blir språktester gjennomført.

Flere i Utlendingsdirektoratet opplyser at de i oppstarten på Ankomstsenter Østfold ønsket å drive opplæring og orientere de ansatte i Politiets utlendingsenhet om hvorfor det er viktig for Utlendingsdirektoratets porteføljestyling at registreringen inneholder tilstrekkelig med opplysninger både om identitet og asylgrunnlag. Politiets utlendingsenhet opplyser at de opplevde tilbudet om opplæring som såpass omfattende at dette ville gå ut

over registreringskapasiteten og prioriterte bort dette. Politiets utlendingsenhet opplyser at de forsøkte å kompensere for dette med selv å gi medarbeiderne opplæring.

Innføring av selvregistrering for asylsøkerne på Råde oppleves som positivt for registreringen. Dette kommenterer flere fra både Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet. I starten ble selvregistreringen gjennomført før Politiets utlendingsenhet registrerte asylsøkerne og hadde en samtale med dem. De brukte da tid under samtalen med søkerne til å rette opp opplysningene søkerne selv hadde lagt inn. Politiets utlendingsenhet opplyser at de ved å ha denne rekkefølgen på selvregistrering og registrering, opplevde at verdifull ID-informasjon gikk tapt. Nå legges det opp til at Politiets utlendingsenhet gjennomfører samtale og registrering først, og søkerne registrerer deretter inn ytterligere opplysninger selv. Dette vil være opplysninger om for eksempel reiserute og lignende.

Nasjonalt ID-senter har siden 23.11.2015 vært lokalisert på Råde med en tredjelinje dokumentgransker, og har etablert et dokumentlaboratorium på stedet. Seks nytilsatte medarbeidere fra Politiets utlendingsenhet gjennomgår et opplæringsløp for på sikt å kunne komme opp på et andrelinjenivå. I oppstarten ble det ikke gjennomført dokumentkontroll lokalt og alle dokumenter ble sendt til Tøyen for dokumentkontroll. Etter opprettelsen av dokumentlaben på Råde blir dokumentene sjekket der for en enkel kontroll. De dokumentene som det fremstår som det er noe galt med, blir sendt til Tøyen for ytterligere kontroll og det skrives en anmerkning i DUF på dette. Noen av de som er under opplæring er nå på et nivå hvor de, med bistand fra medarbeideren fra Nasjonalt ID-senter, skriver en politirapport om ektheten av dokumentet. Dokumentet trenger derfor ikke underlegges en ytterligere dokumentkontroll på Tøyen, noe som vil avhjelpe restansene på Tøyen i noen grad. Flere intervjuede trekker fram at det er positivt for registreringen at saksbehandlere kan få en umiddelbar tilbakemelding før/ under registreringen på om dokumentene asylsøkerne fremviser ser ekte ut, eller om det bør stilles noen oppfølgingsspørsmål.

I oppstarten på Råde var det ikke tilstrekkelig utstyr, som luper og UV-lykter, for gjennomføring av en førstelinjekontroll. Dette er nå anskaffet slik at alle i førstelinjen kan foreta en enkel førstelinjekontroll. Utstyret som brukes for å gjennomføre andrelinjekontrollen på dokumentlaboratoriet er utstyr utlånt fra Nasjonalt ID-senter.

Når det gjelder fokus på en god personkontroll har Nasjonalt ID-senter gjennomført opplæring i dette for de fleste av medarbeiderne på Råde. Kompetansehevingen har bestått av opplæring i ansiktssammenligning, bilde kvalitet og opptak av fotografi. De ulike prioriteringene på hva som anses viktig i registreringen hos de forskjellige teamlederne har imidlertid gjort det

vanskelig å gjennomføre opplæring for samtlige medarbeidere.

### **Storskog**

Heller ikke på Storskog var det tid nok til å kunne gi nytilsatte i politidistriktet tilstrekkelig opplæring i hvordan en tilstrekkelig asylregistrering skulle gjennomføres før de ble satt i arbeid.

Storskog opplyser at de hadde én maskin for opptak av fingeravtrykk, noe som gjorde at de gjennomførte ett opptak av gangen og dette gjorde registreringsarbeidet vanskelig. Etter hvert fikk Storskog tilført en ekstra Biometramaskin for opptak av fingeravtrykk som ble hentet fra Ankomstsenter Finnmark. Ved de store ankomstene var dette en flaskehals i saksløpet. I tillegg viser kartleggingen at de hadde én person med DUF-tilgang på Storskog og det ble derfor ikke-elektronisk registrering. Da Politiets utlendingsenhet kom opp for å bistå i oktober fikk de ordnet ytterligere 15 DUF-tilganger slik at flere kunne gjennomføre elektronisk saksbehandling i DUF, men tilfanget av asylsøkere gjorde at det ikke ble anledning til å gjennomføre DUF-opplæring.

## **5.2 Anbefalinger**

Vi anbefaler at ID-fag blir obligatorisk på grunnutdanningen på Politihøgskolen. ID-fag bør også tilbys som etterutdanning. Utdanningen bør inkludere både teknisk dokumentkontroll og metoder for taktisk identitetskontroll, utlendingsrett og informasjon om arbeidsfordelingen i offentlig forvaltning for ulike ID-arbeidsoppgaver, slik at helhetsforståelsen øker.

Prosjektet anbefaler også at opplæring må være gjennomført før medarbeidere benyttes til gjennomføring av arbeidsoppgavene. Innholdet i opplæringen bør være utarbeidet i forkant slik at man raskt kan igangsette opplæring. Denne opplæringen bør inkludere informasjon om de ulike arbeidsoppgavene i utlendingsforvaltningen for å styrke helhetsforståelsen i asylprosessen.

Vi anbefaler at det vurderes bruk av tilgjengelige ekspertorganer og organisasjoner som for eksempel Frontex eller Nasjonalt ID-senter ved gjennomføring av kompetanseheving, dersom det ikke er nok egne interne ressurser.

Det bør vurderes å lære opp noen utpekte medarbeidere i andre arbeidsoppgaver enn de man til daglig utfører slik at man raskere kan settes til andre oppgaver ved behov.

Vi anbefaler at førstelinjens kompetanse på dokumentkontroll heves slik at det er mulig å gjennomføre en siling av sakene slik at restansene på dokumentkontroll blir mer håndterbare. Denne silingen av saker bør utvikles i samarbeid mellom

Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet basert på tilgjengelig statistikk og risikoprofilering.

Det anbefales også at man fortsetter med utdanning av flere personer som kan gjennomføre en andrelinje dokumentkontroll og som kan kontaktes dersom førstelinjen er i tvil i saken.

Det bør gjennomføres flere foreløpige vurderinger av dokumenters ekthet og disse bør nedtegnes og lagres i DUF. For både første- og andrelinjen bør det sikres en kontinuerlig oppfølging og kompetanseoverføring.

Samarbeid mellom etatene har blitt oppfattet som positivt og bidratt til kompetanseheving og helhetsforståelse og vi anbefaler mer av dette.

Vi anbefaler økt bruk av hospitering mellom etatene for å heve helhetsforståelsen.

Det bør tilstrebes å omdisponere egne ressurser ved behov. Ressursene bør inneha nødvendig kompetanse dersom de skal benyttes til andre arbeidsoppgaver.

Forståelsen av viktigheten av gode ID-registreringer i innledende fase og i førstelinjen bør heves.

Det anbefales at bruk av selvregistrering vurderes brukt i tiden fremover også.

Ved omdisponering av medarbeidere til andre lokasjoner må man sikre at lokasjonen er fasilitert for økt bemanning. Det må være tilstrekkelig utstyr på plass.

Det anbefales at det sikres tilstrekkelig utstyr, slik som skannere, maskiner for opptak av fingeravtrykk, bilder, DUF-tilganger, luper og UV-lys slik at registreringen kan gjennomføres på en smidig måte.

Det anbefales at det gjennomføres elektronisk saksbehandling, uansett antall ankomster.

Vi anbefaler videre at «miniregistreringer» ikke gjennomføres i flere saker, ettersom det viser seg at dette har vist seg å ikke være tilstrekkelig og har medført mye etterarbeid. Innholdet i en såkalt «hurtigregistrering» bør gjennomføres i alle saker uansett hvor høye ankomstene er.

## 6. Samhandling og informasjonsutveksling

Uansett antall ankomster må det gjennomføres elektronisk saksbehandling.

At flere etater er samlokalisert gir gjensidig kompetanseheving, men det må koordineres på riktig ledernivå.

### 6.1 Situasjonsbeskrivelse

Vi har fått opplyst at formelle dialogmøter mellom Politiets utlendingsenhet, Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet ble igangsatt i slutten av september. Det ble også gjennomført møter mellom aktørene på ulike nivå, uten at beslutningene nødvendigvis ble kommunisert i linjen til medarbeidere på en god måte i etterkant. Flere kommenterer at alle beslutninger heller ikke ble nedfelt skriftlig. Det fremkommer i intervjuene at det har vært mye god dialog på lavere nivå mellom etatene og at utfordringer har blitt løst, uten at dette nødvendigvis er godt forankret i etatene. Det er uheldig at det i noen grad er avhengig av selvstendig initiativ på mellomledernivå for å få til en god dialog mellom de involverte. Vi har fått opplyst at dette til en viss grad førte til ulik praksis når det gjelder registrerings- og ID-arbeidet.

Kartleggingen viser at det er mange etater involvert i det ID-arbeidet som har vært utført, og at det ikke fremstår tydelig nok hvem som har ansvar for hvilke arbeidsoppgaver. En tydeligere ansvarsfordeling har blitt trukket fram som viktig av flere.

Vi ser også at helhetsforståelsen av saksgangen og hva som er viktig å registrere i asylsakene, kan bli bedre. I de tilfellene hvor det har sittet saksbehandlere fra for eksempel Utlendingsnemnda/Utlendingsdirektoratet sammen med saksbehandlere fra Politiets utlendingsenhet, har dette ført til en større forståelse av viktigheten av ID-arbeidet og en god arena for informasjonsutveksling og gjensidig kompetanseheving.

Opplysningene fra intervjuene viser også at manglende utstyr til å skanne inn dokumenter og manglende DUF-tilgang for å opprette saker, har medført forsinkelser i saksbehandlingen og mye etterarbeid for spesielt Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet. Dette har påvirket informasjonsutvekslingen mellom

dem i asylsakene. Politiets utlendingsenhet opplyser også at det nok er en del ID-informasjon som har gått tapt ved at det verken er gjennomført elektronisk saksbehandling, eller at det er en og samme person som har gjennomført registreringene ved Ankomstsenter Finnmark og på Storskog.

Utlendingsnemnda trekker fram at de har opplevd dialogen med Utlendingsdirektoratet som god, og at de til enhver tid har vært klar over hvilken portefølje de saksbehandler og hvilke saker de kan forvente å få oversendt. Utlendingsnemnda trekker også fram at de hadde en god dialog med Politiets utlendingsenhet på Råde når de bistod der. Det kommenteres imidlertid at første gang de tilbød seg å bistå ble de sendt hjem igjen av Politiets utlendingsenhet, men andre gang fikk de til et godt samarbeid.

Utlendingsdirektoratet trekker fram at de burde oppfattet at Politiets utlendingsenhet trengte bistand på et tidligere tidspunkt, både på Ankomstsenter Østfold og i Kirkenes, og at dialogen rundt dette nok kunne vært bedre.

Det er av flere også trukket fram at måltallene på retur i Politiets utlendingsenhet styrer mye av disponeringen av ressurser internt og at man i større grad burde ha omprioritert midler fra returarbeid til registreringsarbeidet.

Det nevnes også at ID-arbeidet i perioden mellom registrering og retur, ikke har den ønskede oppmerksomheten i Politiets utlendingsenhet.

### Ankomstsenter Østfold

Utlendingsnemnda trekker fram en ting til som fungerte bra på Råde når det gjelder samhandling og informasjonsutveksling, og det er Nasjonalt ID-senters bistand med dokumentkontrollen. Den muligheten de da fikk til å få umiddelbare tilbakemeldinger på dokumentene mens de intervjuet, førte til bedre ID-registreringer. Kartleggingen viser at det før dette var uklare rutiner og det var saksbehandlerne selv som måtte ta en foreløpig vurdering av dokumentene, uten å ha opplæring i dette. Opplæringen i ansiktssammenligning, bildeklaritet og bildeopptak trekkes også fram som positivt, og Utlendingsnemnda mener dette gjorde dem bedre rustet til å gjennomføre intervjuene/registreringene.

Østfold nevner at det fremstår som det var lite kommunikasjon mellom de ulike enhetene internt i Politiets utlendingsenhet og ansvaret ble av og til plassert på feil ledernivå. Vi får opplyst at tiden før etableringen av Ankomstsenter Østfold ble opplevd som vanskelig for Østfold politidistrikt. Dette gjaldt både innkvartering, og det å skulle hente asylsøkere andre steder i distriktet og få dem registrert før søkerne ble sendt videre til Tøyen for mer utfyllende registrering. Østfold gjennomførte «miniregistreringer» fram til ankomstene ble for store til at de klarte å håndtere dem.

Etter at ankomstene ble for store, opplyser de at det kun ble gjennomført registrering av DUF-nummer og gjennomført opptak av foto og fingeravtrykk i Østfold før søkerne ble fraktet til Tøyen for videre registrering. Østfold opplyser at de ikke hadde kapasitet til å ransake person eller bagasje, se gjennom dokumentene søkerne hadde med seg eller gjennomføre telefonsikring. Kartleggingen viser at det ikke nødvendigvis var god ressursutnyttelse av erfarent politi fra Østfold politidistrikt på Ankomstsenter Østfold. Det fremkommer under intervju at erfarne politifolk ble satt til å dele ut skjema, fremfor for eksempel telefonsikring. Det opplyses at det i oppstarten på Råde ikke ble gjennomført telefonsikring og at dette medførte at mye viktig ID-informasjon gikk tapt.

Flere fra ulike etater kommenterer også at ansatte på Råde ikke alltid var klar over at det kom bistand fra Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Nasjonalt ID-senter, og at kommunikasjonen mellom etatene nok kunne vært bedre på dette punktet.

### Storskog

På Storskog var det på et tidspunkt personer fra eget distrikt, Justis- og beredskapsdepartementet, Politiets sikkerhetstjeneste, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Kripos, Nasjonalt ID-senter, Politiets utlendingsenhet og Utrykningspolitiet tilstede. Flere av etatene som var tilstede på Storskog trekker fram at samarbeidet med Østfinnmark og Utrykningspolitiet var bra. Samarbeidet med Politiets utlendingsenhet i oppstarten trekkes også fram som godt ettersom det da var erfarne personer fra Politiets utlendingsenhet tilstede. Kartleggingen viser imidlertid at det ikke alltid var like god dialog mellom etatene om verken registreringsrutiner, prioritering av saker eller hvem som skulle gjennomføre dokumentkontrollen og det ble tydelig at det var mange aktører involvert. Det kommenteres fra Østfinnmark at dette kan ha sammenheng med krav om stadige endringer i rutiner som kom fra

Tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet for 2015 punkt 2.1 sier også følgende:

#### «Færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov

Det er et hovedmål for departementet at Norge skal motta færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov. UDI kan i begrenset grad påvirke dette målet direkte, men har virkemidler som bidrar til den totale måloppnåelsen. UDI skal iverksette regjeringens flyktning- og innvandringspolitikk ved å legge til rette for lovlig innvandring, utøve kontroll og se til at systemet ikke blir misbrukt. At asylsøkere uten beskyttelsesbehov raskt får avslag og returnerer innen kort tid, er et sentralt virkemiddel for å nå målet om færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov.

UDI skal følge opp igangsatte prosjekter som skal bidra til hurtigbehandling av utvalgte saker innenfor avslagsporteføljen. Det kan også være aktuelt å prioritere utvalgte antatte innvilgelsesporteføljer, eller deler av denne, der særskilte sikkerhetsrelaterte problemstillinger er aktuelle. Prosjektene forutsetter tverretattlig samarbeid og prioritering i alle involverte etater for at målet nås, og skal evalueres med tanke på å utvikle bedre prosedyrer og rutiner. Det er opp til UDI å vurdere hvilke tiltak som er hensiktsmessige, og vurdere disse opp mot øvrige oppgaver.»

(Kilde: Tildelingsbrevet til Utlendingsdirektoratet)

overordnet nivå. Vi får opplyst at samhandlingen og informasjonsutvekslingen mellom aktørene bedret seg da det den 28.11.2015 kom en liaison fra Politidirektoratet som var tilstede på Storskog. Det kan også ha hatt en positiv effekt på situasjonen at ankomstene på det tidspunktet hadde sunket betraktelig.

### Ankomstsenter Finnmark

Nasjonalt ID-senter var på plass på Ankomstsenter Finnmark i rundt tre uker i november 2015. Oppdraget var å opprette et dokumentlaboratorium med fokus på støtte til førstelinjen og bistå med dokumentundersøkelser. Anmodningen om bistand til dokumentundersøkelser kom fra Politidirektoratet. Det viste seg imidlertid vanskelig for Nasjonalt ID-senter å få innpass i saksløpet og tilgang til dokumentene. Politiets utlendingsenhet og Nasjonalt ID-senter forsøkte flere ganger å avtale hvor i prosessen det ville vært mest hensiktsmessig med gjennomføring av en dokumentundersøkelse. Som nevnt under punkt 3 i rapporten, ble ledelsen ofte benyttet til andre mer operative oppgaver, og dette vanskeliggjorde dialogen på Ankomstsenter Finnmark. Først den siste uken fikk dokumentgranskerne gjennomført en organisert dokumentkontroll i sakene. De fleste medarbeiderne på Ankomstsenter Finnmark var heller ikke klar over at Nasjonalt ID-senter var tilstede og at de kunne kontakte dokumentgranskerne for bistand. Nasjonalt ID-senter opplyser at de nok i større grad kunne vært tydeligere til de ansatte på Ankomstsenteret hvilken bistand de kunne tilby og at ressursene nok ikke ble utnyttet godt nok. Nasjonalt ID-senter forsøkte også å tilby opplæring i personkontroll, men dette ble ikke gjennomført ettersom det ikke var anledning og tid til å gjennomføre opplæring.

## 6.2 Anbefalinger

Prosjektet anbefaler fortsatt bruk av dialogmøter på riktig nivå i de involverte etatene. Det må sikres porteføljestyling og siling av saker og det må være enighet mellom etatene hvilke saker som skal prioriteres.

Vi anbefaler bruk av liaison for økt koordinering av arbeidet i egen etat og mellom de involverte etatene.

Ved avtaler om samarbeid mellom flere etater bør det være tydelig hvor i prosessen de ulike har ansvar.

De ulike etatenes kompetanse bør i større grad benyttes også til opplæring, både i egen etat og i andre involverte etater.

Det anbefales at det skrives en uttalelse om dokumenters ekthet som registreres i DUF av førstelinjen på registrering. Dersom det utvikles en større andrelinje bør disse skrive en foreløpig politirapport som registreres i saken.

Det anbefales at det alltid registreres i DUF hvilke undersøkelser som er gjennomført.



## Kilder

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2010). *Instruks for Nasjonalt ID-senter (NID)*, datert 15.11.2010, endret 15.2.2013 på grunn av navneendring
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Tildelingsbrev 2015 til Politidirektoratet*, datert 5.2.2015
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Tildelingsbrev 2015 til Utlendingsdirektoratet*, datert 15.3.2015
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *GI-12/2015 Asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland – behandling og prioritering*, datert 20.10.2015
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *GI-13/2015 – Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90*, datert 24.11.2015
- Nasjonalt ID-senter. *Delrapport 1 – Kartlegging av ID-arbeid. Politiet og utenriksstasjoner* (2013). Politiet var representert ved politidistriktene Agder og Oslo
- Nasjonalt ID-senter. *Delrapport 2 – Kartlegging av ID-arbeid. Politiets utlendingenhet og Utlendingsdirektoratet* (2014)
- Nasjonalt ID-senter. *Delrapport 3 – Kartlegging av ID-arbeid. Østfinnmark politidistrikt og Utlendingsnemnda* (2014)
- Nasjonalt ID-senter. *Kartlegging av ID-arbeid - Sluttrapport* (2014)
- Politidirektoratet. (2012). *POD RS 2012/005 Politiets arbeid med søknader om beskyttelse (asyl), identifisering og uttransportering av utlendinger etter utlendingsloven*, datert 22.2.2012
- Utlendingsdirektoratet. (2015). *UDI RS 2012-009 Registrering, vurdering og endring av ID-opplysninger i saker etter utlendingsloven*, datert 14.10.2015
- Utlendingsdirektoratet. (2015). *UDI RS 2015/013 Rundskriv om behandlingen av asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland (Storskogporteføljen)*, datert 25.11.2015



