

Faglig veileder

En faglig veileder redegjør for relevante rettskilder knyttet til et avgrenset rettslig tema der hovedfokus er hvordan disse rettskildene blir anvendt i UNEs praksis. En faglig veileder godkjennes og revideres av avdeling for generelle juridiske saker (GJS).

Saksnr. (360^o) : 15/00604
Dato : 16.2.2021
Versjon : 03
Ansvarlig : Avdelingsdirektør GJS
Saksbehandler : ESE
Nummer : FV-02

Vurdering og registrering av identitet

Formål

Gi informasjon og veiledning om rettsregler og hensyn som er relevante for vurderingen av partens identitet i saker UNE behandler.

Innhold

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Innledning | 3 |
| 2 | Begreper | 3 |
| 2.1 | Hva menes med identitet? | 3 |
| 2.1.1 | Formell identitet | 3 |
| 2.1.2 | Sosiokulturell identitet | 4 |
| 2.2 | Biometri | 4 |
| 2.3 | ID-verifisering | 4 |
| 2.4 | Dokumentundersøkelse | 4 |
| 2.5 | Imposter | 4 |
| 2.6 | Begreper som angir hvor stor grad av sikkerhet som kreves for rett identitet | 5 |
| 2.6.1 | Sannsynliggjort identitet | 5 |
| 2.6.2 | Ikke sannsynliggjort identitet | 5 |
| 2.6.3 | Klarlagt identitet | 5 |
| 2.6.4 | Fremlagt dokumentasjon på identitet | 5 |
| 2.6.5 | Tvil om identitet | 5 |
| 3 | Krav til avklaring av identitet i utlendingsloven og statsborgerloven | 6 |
| 3.1.1 | Oppholdstillatelse – krav om fremlagt dokumentasjon på identitet | 6 |
| 3.1.2 | Søknad om beskyttelse – krav om sannsynliggjort identitet | 6 |
| 3.1.3 | Statsborgerskap – krav om klarlagt identitet | 7 |
| 3.1.4 | Reisebevis for flyktninger og utlendingspass (R-dok) | 7 |
| 3.2 | Krav til medvirkning | 7 |
| 4 | Identitetsfastsettelsen | 8 |
| 4.1.1 | Fremleggelse av pass/reisedokument | 9 |
| 4.1.2 | Fremleggelse av andre offentlige (originale) dokumenter | 10 |
| 4.1.3 | Manglende dokumenter | 11 |
| 4.1.4 | Identitetsfastsettelsen når klageren er barn | 12 |
| 5 | Tillatelse etter utlendingsloven § 38 og kravet til fremlagt dokumentasjon jf. utlendingsforskriften § 8-12 | 13 |
| 5.1.1 | Utlendingsforskriften § 8-12 første ledd | 13 |
| 5.1.2 | Utlendingsforskriften § 8-12 annet ledd | 14 |
| 5.1.3 | Begrenset tillatelse | 14 |
| 5.1.4 | Begrensede tillatelser som ikke kan fornyes | 15 |

1 Innledning

Myndighetene har et klart behov for å vite identiteten til utlendinger som oppholder seg i Norge, det vil si hvem de er og hvor de kommer fra. Utlendingsloven (utl) og utlendingsforskriften (utf) har bestemmelser som viser at det er lagt stor vekt på at myndighetene skal kjenne identiteten til utlendinger i Norge. Å kjenne identiteten til en utlending er gjerne avgjørende for å kunne vurdere om vilkårene for oppholdstillatelse i det hele tatt er oppfylt.

UNE skal vurdere om lovens og forskriftens krav til dokumentasjon på identitet er oppfylt i alle saker hvor det har betydning for utfallet av saken.

I denne veilederen blir det redegjort for sentrale begreper (pkt. 2) og relevant regelverk. Det gis en oversikt over hvilken grad av sikkerhet for rett identitet som kreves for de ulike sakstypene (pkt. 3). Det blir også gitt veiledning i hvordan UNE skal gå frem i den konkrete identitetsfastsettelsen (pkt. 4). Til slutt redegjøres det for tillatelser etter utl § 38 og begrensede tillatelser etter utl § 38 femte ledd (pkt. 5).

For saksbehandlingsrutiner, se RB-10 Identitetsvurderinger - saksbehandlingsrutiner

Endring av identitetsopplysninger, se BV -DUF-02-03.

2 Begreper

2.1 Hva menes med identitet?

Utlendingsloven og utlendingsforskriften bruker begrepet identitet i flere bestemmelser, men gir ingen forklaring på hva som ligger i begrepet.

En persons identitet er opplysninger og kjennetegn som gjør det mulig å skille ham/henne fra andre. Ulike land kan ha ulike måter å identifisere personer på. Hvilke opplysninger og kjennetegn som utgjør en persons identitet kan derfor variere. En person har uansett bare én identitet.

Begrepet identitet kan deles inn i formell identitet og sosiokulturell identitet.¹

2.1.1 Formell identitet

Opplysninger som navn, fødselsdato, fødested, nasjonalitet/statsborgerskap og kjønn, vil være sentrale elementer i en persons identitet. Slike opplysninger vil normalt fremgå av nasjonale registre, som folkeregisteret i Norge, og kan kalles formell identitet. For utlendinger som kommer fra land med en fungerende sentraladministrasjon med betryggende rutiner for registrering og utstedelse av ID-dokumenter (såkalte «dokumentsamfunn»), vil den formelle identiteten være viktigst - og som regel avgjørende i utlendingssaken.

Det er den formelle delen av identiteten som fremgår av ulike lands reisedokument, og som det kan fremlegges dokumentasjon på. I forarbeidene til passloven står det at

¹ «Identitetsarbeid i utlendingsforvaltningen», Nasjonalt ID-senter (NID), Forlaget Vett & Viten 2016, side 10-11.

formålet med et pass først og fremst er at andre stater (enn utstederstaten) skal kunne kontrollere utlendingers identitet.²

For at et identitetsdokument skal kunne tillegges vekt må det ha en viss pålitelighet. Påliteligheten vil variere etter om dokumentet er utstedt på bakgrunn av betryggende rutiner, og registrerte og etterprøvbare opplysninger. Et identitetsdokument kan ha høy eller lav pålitelighet. Ofte benyttes begrepet **notoritet** for å angi, på generelt grunnlag, i hvilken grad opplysninger i et dokument kan anses som pålitelige.

2.1.2 Sosiokulturell identitet

I saker der utlendingen kommer fra land uten fungerende sentraladministrasjon med folkeregistre eller nasjonale registre, vil den sosiokulturelle identiteten ha størst betydning i vurderingen av identitet.

Sosiokulturell identitet omfatter opplysninger om en persons oppvekst, familierelasjoner (klan), utdanning, arbeid og økonomiske stilling, tilhørighet til sosial gruppe, lokalsamfunn, forhold til offentlige og private institusjoner, etnisitet, politisk og religiøs tilknytning mv. Disse opplysningene sier noe om hvem personen er. Opplysningene vil normalt ikke fremgå av et pass eller andre dokumenter, men vil kunne underbygges gjennom klagerens forklaring, språktester mv.

2.2 Biometri

Biometriske kjennetegn er unike personlige trekk ved en person, for eksempel fingeravtrykk, iris, håndflate, blodåre, ansikt og DNA. Disse kjennetegnene er egnet til å skille individer fra hverandre, men de sier ikke noe om hvem personen er. Biometriske kjennetegn har en viktig funksjon ved at de kan inntas i ulike type identitetsdokumenter, og på den måten knytte en person til identiteten som fremgår av dokumentet. Forutsetningen er at identitetsdokumentet er utstedt på riktig grunnlag.

2.3 ID-verifisering

Konkrete undersøkelser opp mot registre, hos utstedende myndigheter eller gjennom andre kilder, med sikte på å få bekreftet eller avkreftet opplysninger om utlendingens identitet. Det er i hovedsak norske utenriksstasjoner som bistår UNE med slike verifiseringer.

2.4 Dokumentundersøkelse

Undersøkelser hvor målet er å finne ut om dokumentet er utstedt av rett myndighet, på rett måte, at nødvendige rubrikker er utfylt, om det er foretatt uautoriserte endringer, og om dokumentet ellers fremstår som ekte. Slike undersøkelser sier imidlertid ikke noe om opplysningene i dokumentet er korrekte. Dokumenter som er utstedt på riktig måte kan være basert på uriktig underlagsmateriale, og dermed ikke gi uttrykk for korrekt identitet.

2.5 Imposter

En imposter er en person som bruker et identitetsdokument som er utstedt til en annen person. Dokumentundersøkelse eller ID-verifisering vil ikke kunne avsløre en imposter. En vurdering av biometriske kjennetegn vil imidlertid ha betydning.

² Ot.prp. nr. 62 (1991-92) pkt. 3.2 annet avsnitt

2.6 Begreper som angir hvor stor grad av sikkerhet som kreves for rett identitet

I regelverk og praksis brukes ulike begreper om hvor stor grad av sikkerhet som kreves for at den identiteten som utlendingen har oppgitt er korrekt. Begrepene som benyttes er:

- sannsynliggjort
- ikke sannsynliggjort
- klarlagt identitet
- fremlagt dokumentasjon på identitet
- tvil om identitet

2.6.1 Sannsynliggjort identitet

«Sannsynliggjort identitet» vil si at det, etter en vurdering av alle momenter i saken, er mer enn 50% sannsynlighet (alminnelig sannsynlighetsovervekt) for at utlendingen har den oppgitte identiteten.

En utlending kan sannsynliggjøre sin identitet ved å fremlegge dokumentasjon på sin identitet (formell identitet), gi en troverdig forklaring om sin (sosiokulturelle) identitet, eller gjennom en kombinasjon av fremlagt dokumentasjon og forklaring.

2.6.2 Ikke sannsynliggjort identitet

At identiteten ikke er sannsynliggjort betyr at det, etter en vurdering av alle momenter i saken, ikke er sannsynlighetsovervekt for at utlendingen har den identiteten som oppgis.

2.6.3 Klarlagt identitet

Statsborgerloven og tilhørende forskrift bruker begrepet «klarlagt identitet» for å beskrive kravet til identitet for personer som etter søknad har rett til norsk statsborgerskap. Se nærmere om hva som ligger i begrepet under pkt.3.1.3.

2.6.4 Fremlagt dokumentasjon på identitet

I UDIs rundskriv om identitet (UDI 2012-009) gikk UDI bort fra formuleringen «dokumentert identitet». I stedet brukes begrepet «fremlagt dokumentasjon på identitet».

I begrepet «dokumentert identitet» ligger en vurdering av dokumentets notoritet. Begrepet «fremlagt dokumentasjon på identitet» inneholder ikke en slik vurdering. I stedet omhandler begrepet de tilfeller der en utlending har fremlagt de identitetsdokumenter som kreves for å få innvilget en tillatelse i Norge. Pass- og reisedokumenter kan være gyldige for inn- og utreise av Norge, uten at de nødvendigvis har høy notoritet. Uavhengig av dokumentets pålitelighet plikter utlendingen å legge frem reisedokumentet.

2.6.5 Tvil om identitet

Begrepet «tvil om identitet» brukes i lov og forskrift, forarbeider og forvaltningspraksis. Begrepet brukes som regel om tilfeller der oppgitt identitet ikke er sannsynliggjort. I UNEs vedtak blir begrepet imidlertid også brukt for tilfeller der identiteten er sannsynliggjort, men uten at det er fremlagt dokumentasjon på identiteten. UDI forstår derimot begrepet

«tvil om identitet» bare i betydningen «ikke sannsynliggjort identitet». UNE bør unngå å bruke dette begrepet ettersom det ikke har et avklart meningsinnhold. Dersom det likevel brukes, må det fremgå tydelig hva man legger i det. Hvis meningen er å formidle at identiteten ikke er sannsynliggjort, må vi skrive det. Vi bør alltid skrive om vi mener at identiteten er sannsynliggjort eller ikke, fordi dette vil kunne få betydning for påfølgende saker i forvaltningskjeden. Dette gjelder for eksempel søknader om reisebevis og utlendingspass (utl § 64), hvor man bygger på konklusjonen i ID-vurderingen som ble gjort i beskyttelsessaken. Etter utf § 12-1 første ledd bokstav b kan reisebevis nektes utstedt når «det er tvil om utlendingens identitet».

3 Krav til avklaring av identitet i utlendingsloven og statsborgerloven

3.1.1 Oppholdstillatelse – krav om fremlagt dokumentasjon på identitet

Med «oppholdstillatelse» menes alle tillatelser som behandles etter utlendingsloven utenom beskyttelsessaker, blant annet søknader begrunnet i arbeid, utdanning, familieinnvandring eller turisme (visum).

Kravet til avklaring av identitet i sak der utlendinger søker oppholdstillatelse, er at det skal være fremlagt dokumentasjon på identitet i form av pass eller annet legitimasjonsdokument utstedt av offentlig myndighet, se utlendingsforskriften § 10-2.

Vilkårene for å godta pass eller annet legitimasjonsdokument som reisedokument står i utf § 2-4. Passet skal blant annet

- være utstedt av kompetent myndighet etter personlig fremmøte
- være gyldig for innreise i Norge og gi adgang til innreise i utstederstaten
- inneholde fotografi av innehaveren, fullt navn, fødselsdato, statsborgerforhold og underskrift

Hvilke nasjonale ID-dokumenter som godkjennes som reisedokumenter fremgår av utf § 2-10 med vedlegg.

Dersom utlendingen foreviser pass eller annet reisedokument som er godkjent for innreise til Norge, har utlendingen normalt fremlagt dokumentasjon på identitet. Dette gjelder ikke der det er konkrete opplysninger i saken som kan skape tvil om dokumentets ekthet. For eksempel kan det være opplysninger som tyder på at dokumentet er falskt/forfalsket, at det ikke er utstedt på riktig måte, eller at det ikke tilhører utlendingen (imposter).

Utf § 10-2 niende ledd gir hjemmel for å avslå en søknad om oppholdstillatelse blant annet dersom det ikke er fremlagt dokumentasjon på identitet. I praksis kan det gjøres unntak dersom det ikke er mulig for utlendingen å fremlegge slik dokumentasjon.

3.1.2 Søknad om beskyttelse – krav om sannsynliggjort identitet

Kravet til avklaring av identitet i saker der en utlending søker beskyttelse, er at identiteten skal være sannsynliggjort. Regelverket stiller ikke det samme kravet til å fremlegge dokumentasjon på identitet når utlendinger kommer til Norge og søker beskyttelse. Dette er fordi mangelen på

identitetsdokumenter *kan* ha en årsak som ikke utlendingen selv kan klandres for. Se under punkt 3.2 om medvirkningsplikt.

3.1.3 Statsborgerskap – krav om klarlagt identitet

For å få norsk statsborgerskap er det etter statsborgerloven (stbl) § 7 første ledd bokstav a et vilkår at utlendingen har klarlagt sin identitet. Utfyllende regler er gitt i statsborgerforskriften (stbf) kapittel 1.

Hovedregelen etter stbf § 1-1 er at utlendingen skal legge frem pass eller annen dokumentasjon med tilstrekkelig notoritet. Det må være «åpenbart» at passet/identitetsdokumentet viser søkerens rette identitet. Det innebærer et krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt.

I tilfeller som nevnt i stbf § 1-2 første ledd nr. 1 og 2 kan det gjøres unntak fra hovedregelen. I unntakstilfellene kan identiteten etter en konkret, helhetlig vurdering anses klarlagt dersom utlendingen legger frem opplysninger som sannsynliggjør den rette identiteten, jf. stbf § 1-2 annet ledd. Kravet er her alminnelig sannsynlighetsovervekt. Utlendingsmyndighetene kan kreve at utlendingen fremlegger pass, selv om pass fra hjemlandet har lav notoritet.

I stbf § 1-3 er det gjort unntak for særlige grupper av søkere. For nærmere angitte personer gjelder det etter bestemmelsen ikke et krav til alminnelig sannsynlighetsovervekt for at de oppgitte identitetsopplysningene er riktige. For personer som omfattes av første og annet ledd er det ikke et krav om å legge frem pass.

3.1.4 Reisebevis for flyktninger og utlendingspass (R-dok)

En person som er innvilget flyktningstatus etter utl § 28 første ledd skal etter søknad gis reisebevis dersom ikke særlige grunner taler mot det (jf. utl § 64 første ledd jf. utf § 12-1). En person som er blitt innvilget annen oppholdstillatelse etter søknad om beskyttelse skal gis utlendingspass dersom forholdet til hjemlandet myndigheter tilsier det, og det ikke er særlige grunner som taler mot det (jf. utl § 64 andre ledd).

For å få reisebevis/utlendingspass er det krav om at søkeren må innlevere pass eller annet godkjent reisedokument. Reisebevis og utlendingspass kan blant annet nektes utstedt i tilfeller der det er tvil om utlendingens identitet (jf. utf § 12-1 bokstav b). Det tas utgangspunkt i vurderingen av identitet som er gjort i beskyttelsessaken, og vurderes om det i ettertid har oppstått forhold som tilsier at det nå er tvil - eller om tidligere tvil er oppklart.

Terskelen for å konstatere tvil og nekte utstedelse av reisedokument må sees i sammenheng med formålet med reisedokumentet, som er at andre staters myndigheter skal kunne kontrollere utlendingens identitet som ledd i sin utlendingskontroll. Å utstede et reisedokument betyr at norske myndigheter går god for identiteten. Reisedokumentenes notoritet undergraves dersom det ikke er grunnlag for å gå god for identiteten.

3.2 Krav til medvirkning

Utlendingen har plikt til å medvirke til å avklare sin identitet i den grad utlendingsmyndighetene krever det, jf. utl § 83 annet ledd. I utf § 17-7 er det gitt regler om hva slags opplysninger og dokumenter utlendingsmyndighetene kan pålegge utlendingen å fremlegge.

For asylsøkere er det gitt særregler i utl § 93 som utdyper medvirkningsplikten i § 83 nærmere.

Medvirkningsplikten til utlendinger som søker beskyttelse innebærer at norske myndigheter ikke kan pålegge søkeren å ta kontakt med hjemlandets myndigheter, når dette kan komme i konflikt med det oppgitte behovet for beskyttelse.

Det kan være ulike grunner til at utlendinger som søker beskyttelse ikke legger frem identitetsdokumenter, for eksempel at

- de ikke hadde mulighet til å få med seg dokumentene da de reiste
- de kommer fra land som ikke er dokumentsamfunn
- de ble fratatt ID-dokumenter av menneskesmuglere
- de ikke ønsker å legge frem dokumentene fordi det ikke underbygger opplysninger om identitet/reiserute/asyलगrunnlag
- de ødelegger eller gjemmer dokumentene av frykt for at dokumentene kan lette effektivering ved et avslag
- de vil unndra seg straffeforfølgning for kriminelle handlinger i hjemlandet og ønsker derfor ikke å oppgi korrekt identitet
- dokumentene er falske/forfalsket

UNE må vurdere om utlendingen har oppfylt sin medvirkningsplikt. Det må vurderes om det er en årsakssammenheng mellom manglende fremleggelse/anskaffelse av dokumenter og opplysningene om utlendingens beskyttelsesbehov.

Det følger av utf § 10-13 at en oppholdstillatelse som gis etter søknad om beskyttelse kan gis med en kortere varighet enn 5³ år, dersom hensynet til fortsatt identitetskontroll tilsier det.

Selv om det ikke er krav om at man må fremlegge dokumentasjon på sin identitet for å få en søknad om beskyttelse behandlet, plikter også en asylsøker å gjøre sitt beste for å fremlegge nødvendig dokumentasjon og medvirke til å innhente nødvendige opplysninger, jf. utf § 93 fjerde ledd. I tillegg har utlendingsmyndighetene et selvstendig ansvar for å forsikre seg om at saken er tilstrekkelig utredet før avgjørelsen blir truffet.

Videre følger det av utl § 38 og utf § 8-12, at det som hovedregel er et krav at utlendingen fremskaffer dokumentasjon på sin identitet før tillatelse gis etter denne bestemmelsen.

4 Identitetsfastsettelsen

I alle saker hvor UNE gir en oppholdstillatelse skal UNE ta stilling til om utlendingens identitet er sannsynliggjort eller ikke sannsynliggjort. Dette gjelder også barns identitet, enten det er medfølgende barn eller barn som søker alene. Også i saker der det ikke gis oppholdstillatelse, bør UNE synliggjøre opplysninger og vurderinger av utlendingens identitet i vedtak og beslutninger. Dette vil spesielt gjelde i saker der vurderingen av utlendingens identitet har direkte betydning for vurderingen av beskyttelsesansørlene. Eksempelvis bør det fremgå i vedtak at utlendingen har gitt motstridende opplysninger om sin identitet, eller at vedkommende ikke har lagt frem pass i saker der det forventes at slikt dokument fremlegges. Slik synliggjøring av forhold rundt utlendingens identitet kan gjøres selv om UNE ikke tar endelig stilling til identiteten. Hvor mye arbeid som legges i identitetsvurderinger som ikke har avgjørende betydning for utfallet av

³ Forskriftsendring 18. desember 2020 – endret fra 3 år til 5 år

saken, må vurderes konkret. Identitetsfastsettelsen innebærer en helhetlig vurdering av en rekke momenter. Den sentrale vurderingen knytter seg til om den identiteten utlendingen har opplyst å ha, er sannsynliggjort eller ikke, og om det er fremlagt dokumentasjon på den oppgitte identiteten.

Når det fattes vedtak, skal det registreres i DUF om identiteten er «sannsynliggjort», «ikke sannsynliggjort» eller eventuelt «ikke tatt stilling til». Etter mars 2017 har det ikke vært mulig å registrere identitet som «dokumentert». Dette innebærer at utlendinger som tidligere ble registrert med «dokumentert» identitet, nå registreres med «sannsynliggjort identitet». I tillegg skal det synliggjøres hvilke dokumenter og/eller vurderinger som ligger til grunn for denne konklusjonen.

I det følgende redegjøres for hvordan man kan gå frem ved fastsettelsen av en utlendings identitet. Det skilles mellom saker hvor det er lagt frem pass eller annet reisedokument, der hvor det er lagt frem andre offentlige dokumenter, og saker der dokumenter mangler.

4.1.1 Fremleggelse av pass/reisedokument

Når klageren har fremlagt pass eller annet reisedokument, må UNE vurdere om dokumentet oppfyller lovens krav.

1. Fyller dokumentet lovens krav?

Vilkårene for å godta pass eller annet legitimasjonsdokument som reisedokument fremgår av utf § 2-4. Se under pkt 3.1.1 om hvilke krav som stilles.

Hvilke nasjonale ID-dokumenter som godkjennes som reisedokumenter fremgår av utf § 2-10 med vedlegg.

For å kontrollere om et fremlagt dokument fyller lovens krav, er det nødvendig med kunnskap om hvordan dokumenter fra det aktuelle landet utstedes. Dersom det fremlagte passet er utstedt mens utlendingen har oppholdt seg i Norge, er det et vilkår etter loven at utlendingen har møtt personlig for hjemlandets myndigheter enten ved kompetent konsulat eller ambassade. Det er ikke et krav om at utlendingen må reise hjem, men han må kontakte nærmeste utenriksstasjon. Der må han kunne sannsynliggjøre at han har møtt personlig, selv om han i henhold til hjemlandets regler kan få pass for eksempel ved stedfortreder.

Dersom utlendingen har fremlagt kopi av pass/reisedokument, vil ikke det oppfylle regelverkets krav om å ha fremlagt dokumentasjon. Saksbehandler kan imidlertid kontrollere gyldigheten og innholdet av dokumentet.

Originalt pass som er utgått på gyldighetsdato *kan*, etter en konkret vurdering, sannsynliggjøre identiteten når passet var gyldig på søknadstidspunktet.

2. Hva slags notoritet (pålitelighet) har passet/reisedokumentet?

Det er viktig å ha kjennskap til dokumentetsituasjonen og generell landkunnskap for å kunne foreta denne vurderingen. I vurderingen av om et lands dokumenter generelt har høy eller lav notoritet, må det legges vekt på flere forhold, blant annet

- om det er mangler i hvordan registre føres, inkludert kontrolltiltak for at registrene føres riktig

- hvilke rutiner for kontroll med utstedelse av pass som faktisk gjøres, som for eksempel kontrollen av underlagsmateriale, registersjekk og håndtering av blanko-dokumenter (ikke-utstedte dokumenter)
- omfanget av korrupsjons- og forfalskningsvirksomhet

Et pass utstedt av hjemlandets myndigheter basert på utlendingens egne opplysninger, uten at opplysningene er verifisert, betyr at utstederstaten erkjenner at utlendingen er borger av landet. Passet vil ikke nødvendigvis bekrefte at opplysninger om navn og fødselsdato er korrekte. Fremleggelse av slike pass vil imidlertid, sammen med andre momenter, kunne bidra til å sannsynliggjøre den oppgitte identiteten.

3. Er det utlendingens eget dokument?

Biometriske kjennetegn kan benyttes for å avgjøre om utlendingen er den rettmessige eier av det fremlagte dokumentet. Pass/reisedokument skal (som et minimum) inneholde et bilde av innehaveren. Hvis passet/reisedokumentet inneholder andre biometriske kjennetegn (fingeravtrykk o.l.), kan man vurdere å undersøke disse.

4. Er dokumentformularet ekte?

Ulike forhold ved selve dokumentet (formularet) kan tilsi at det er falskt (produsert på uriktig måte) eller en forfalskning (manipulert). I så fall kan dokumentundersøkelse gjennomføres. Se RB-10 Identitetsvurderinger - saksbehandlingsrutiner. Dette vil særlig gjelde i beskyttelsessaker der UNE mottar originaldokumenter.

5. Er opplysningene i dokumentet riktige?

Ulike forhold i en utlendings sak kan indikere at fremlagte dokumenter ikke tilhører utlendingen, eller at dokumentene ikke gir uttrykk for riktige opplysninger. Utlendingens generelle troverdighet, opplysninger om egen bakgrunn og sosiokulturell identitet, kan ha betydning for vurderingen. Anmodning om ID-verifisering kan i enkelte tilfeller være et aktuelt kontrolltiltak.

Dette betyr at det kan hefte tvil ved en oppgitt identitet selv om utlendingen har fremlagt pass/reisedokument. UNE må vurdere hvilken betydning dette har for om utlendingens identitet er sannsynliggjort eller ikke.

4.1.2 Fremleggelse av andre offentlige (originale) dokumenter

Andre identitetsdokumenter kan bidra til å sannsynliggjøre en anført identitet. Dette kan være gyldig nasjonalt legitimasjonsdokument. Også andre originale offentlige dokumenter som førerkort, studiebevis, fødselsattester, vigselsattester, statsborgerbevis vil i en helhetsvurdering kunne sannsynliggjøre en identitet.

Når man vurderer om dokumentene kan sannsynliggjøre utlendingens identitet må det legges vekt på kontrollen som er beskrevet over i punktene 1 til 5. I tillegg må det tas hensyn til følgende forhold:

- Det må skilles mellom dokumenter som inneholder biometriske kjennetegn (som bilde) av utlendingen og dokumenter som ikke gjør det. Dokumenter uten slike kjennetegn kan med liten grad av sikkerhet kunne sies "å tilhøre" utlendingen som legger det frem.

- Kopi av dokumenter vil i seg selv ikke være tilstrekkelig til å anse en oppgitt identitet som sannsynliggjort.

Dokumenter som ikke inneholder biometriske kjennetegn vil lettere kunne være falske eller forfalsket. Også dokumenter utstedt av private aktører har begrenset bevisverdi. UNE må vurdere konkret om utlendingen i slike tilfeller har gjort det som er rimelig å forvente for å avklare sin identitet, eller om det er holdepunkter for at utlendingen har gitt uriktige opplysninger om identitet.

4.1.3 Manglende dokumenter

Dersom utlendingen ikke legger frem noen form for dokumenter, *kan* det tale for at den oppgitte identiteten ikke er riktig. Dette må vurderes konkret. Både årsaken til at identitetsdokumenter ikke er lagt frem, og i hvilken grad utlendingen ellers har underbygget den oppgitte identiteten, har betydning. Vurderingen av klagerens sosiokulturelle identitet vil være sentral. Det er ingen klare grenser for hva som inngår i en vurdering av en utlendings identitet når vedkommende ikke har fremlagt dokumenter.

Forhold som kan underbygge oppgitt identitet:

1. Utlendingens egen forklaring

UNE må foreta en troverdighetsvurdering av utlendingens forklaring. Forklaringen om utlendingens formelle og sosiokulturelle identitet vil ha spesiell betydning. Det må blant annet vurderes om forklaringen er konsekvent, og om den er detaljert nok. Utlendingens kunnskap om generelle forhold ved hjemstedet, hjemlandet, tradisjoner (klantilhørighet) o.l. vil ha betydning. Landinformasjon vil her ha betydning som kontrolltiltak. Det må også vurderes konkret hvilket kunnskapsnivå man kan forvente av utlendingen. Når en person forklarer seg om sin egen identitet og sitt levde liv, er det naturlig å forvente et godt detaljnivå. Det har også betydning hvorvidt utlendingen er registrert med ulike identiteter i Norge eller andre land.

2. Opplysninger gitt av andre familiemedlemmer

Dersom det finnes opplysninger fra familiemedlemmer, må UNE vurdere om det er samsvar mellom opplysningene og utlendingens forklaring. Det må også vurderes i hvilken grad familiemedlemmenes opplysninger om identitet er underbygget.

3. Språktest

En språktest innebærer en undersøkelse/analyse av språket/dialekten utlendingen snakker, og en sammenlikning av utlendingens talemåte og talemåten i utlendingens hjemland/hjemsted. Hensikten er å avklare om utlendingen snakker språket eller dialekten i det geografiske området utlendingen oppgir å være fra.

Flere forhold har betydning for hvilken vekt en språktest kan tillegges:

- analytikerens lingvistfaglige kompetanse (i språket/dialekten som analyseres),
- hvor grundig analysen faglig er begrunnet, og
- i hvilken grad språket eller dialekten som analyseres er kartlagt.

Det er også grunn til å være oppmerksom på at personer både kan bytte bosted, uten å bytte språk/dialekt, og at personer kan beherske flere språk og dialekter.

Det er viktig å være klar over forskjellen mellom språkanalyser og språkindikasjoner. Begge rapporter blir lagt i DUF som et dokument i saken. Språkindikasjon gir grunnlag for videre undersøkelser, og er ikke en fullstendig rapport. Det kan ikke benyttes for å avgjøre nasjonalitet eller statsborgerskap. Det er kun basert på hva en språkanalytiker tror om søkers måte å snakke på, og antagelse om hvor søkeren kommer fra.

Språkanalysen kan brukes i retten og er godkjent som grunnlag for vedtak. Les mer om språkanalyse i UDIs rundskriv UDI 2011-023 (Språkanalyse ved søknad om beskyttelse).

4. Aldersundersøkelse

Utfallet av en asylsøknad kan være avhengig av om søker er eldre eller yngre enn 18 år, og kan ha betydning for søkerens rettigheter og plikter i samfunnet. Dersom alderen ikke lar seg fastsette med rimelig sikkerhet på andre måter, kan det foretas en aldersundersøkelse. Mange enslige asylsøkere som opplyser at de er mindreårige forklarer at de ikke vet hvor gamle de er, eller er usikre på alderen de oppgir. Når UDI fraviker søkerens egne opplysninger om alder, og søkeren anses som myndig istedenfor umyndig, er avgjørelsen å anse som et enkeltvedtak, og kan påklages på selvstendig grunnlag. UNE har innført egne rutiner for klageadgang på aldersvurderinger i disse sakene.

En aldersundersøkelse består av en tannundersøkelse og en røntgenundersøkelse av hånd og håndrot. Se UDIs rundskriv UDI 2010-183 (Aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf. utlendingsloven § 88) og UDI 2020-007V1 (Informasjon om aldersvurderinger til advokat) for mer informasjon. Oslo universitetssykehus (OUS) har laget et analyseverktøy kalt BioAlder som er spesielt utviklet for estimering av alder hos enslige mindreårige asylsøkere. BioAlder er et sett med rapporter hvor sannsynligheten for kronologisk alder er beregnet ut fra personens stadier i tann- og skjeltutvikling. Når UNE vurderer klagerens alder vil resultatet fra aldersundersøkelsen være viktig, men også opplysninger fra klageren selv og andre opplysninger i saken vil inngå i vurderingen.

5. DNA-test

En undersøkelse av DNA vil bare ha betydning for om det foreligger en biologisk relasjon mellom personene som er en del av testen. Undersøkelsen sier ikke noe om identiteten for øvrig, selv ikke når den andre har sannsynliggjort sin identitet.

4.1.4 Identitetsfastsettelsen når klageren er barn

Også for barn er utgangspunktet at identiteten skal være sannsynliggjort.

Når barn er født i Norge vil barnets identitet ses i sammenheng med begge foreldrenes identitet. Det vises til følgende:

- Hvis foreldrenes identitet er sannsynliggjort, vil det som regel være tilstrekkelig å fremlegge fødselsattest på barnet for å anse barnets identitet som sannsynliggjort
- Hvis det ikke er oppgitt hvem som er far til et barn født i Norge, er utgangspunktet at barnets identitet ikke kan anses sannsynliggjort. Dette fordi barnet kan ha statsborgerskap etter far

For barn født utenfor Norge stilles det for øvrig samme krav til identitetsfastsettelse for barn som for voksne.

At barnet har sannsynliggjort identitet er ikke nødvendigvis sammenfallende med at barnet har den oppgitte relasjonen til en medfølgende eller herboende voksen. Det må derfor også tas stilling til om utlendingen har sannsynliggjort den oppgitte relasjonen, for eksempel ved en DNA-test.

5 Tillatelse etter utlendingsloven § 38 og kravet til fremlagt dokumentasjon jf. utlendingsforskriften § 8-12

5.1.1 Utlendingsforskriften § 8-12 første ledd

For å kunne vurdere om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller en tilknytning til Norge som tilsier at utlendingen skal få oppholdstillatelse i medhold av utl § 38, bør utlendingsmyndighetene kjenne vedkommendes identitet. Myndighetene har ingen mulighet til å kontrollere hvilken betydning retur til hjemlandet vil ha for akkurat denne utlendingen, dersom de ikke vet hvem han/hun er.

Det fremgår av utf § 8-12 at for å få oppholdstillatelse etter utl § 38 kreves det som hovedregel at utlendingen legger frem dokumentasjon på sin identitet. Se pkt. 4.1.1 om hva som gjelder som dokumentasjon på identitet.

Dersom utlendingen ikke har fremskaffet dokumentasjon på sin identitet, må det vurderes om klageren faller inn under unntakene i § 8-12 første eller annet ledd.

UNE kan gjøre unntak fra dokumentasjonskravet hvis

- klagerens identitet er sannsynliggjort og hans eller hennes hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon, eller det av andre grunner er umulig å fremskaffe originalt gyldig pass eller annen tilsvarende legitimasjon med tilstrekkelig notoritet (utf § 8-12 første ledd bokstav a)

eller

- klagerens identitet er sannsynliggjort og hensynet til hans eller hennes sikkerhet tilsier at vedkommende ikke kan kreves å kontakte hjemlandets myndigheter (utf § 8-12 første ledd bokstav b)

En forutsetning for å gjøre unntak etter første ledd bokstav a og b, er at den oppgitte identiteten er sannsynliggjort.

Når den oppgitte identiteten mest sannsynlig er riktig, må det etter bokstav a vurderes om klageren har en reell mulighet for å fremskaffe dokumentasjon på sin identitet. Vilåret er oppfylt hvis klageren har sannsynliggjort å komme fra et land som ikke utsteder pass til sine borgere. "Andre grunner" til at det er umulig for klageren å fremlegge pass kan være både generelle og individuelle forhold. Det bør legges vekt på om årsaken til at det ikke er fremlagt pass skyldes forhold utenfor klagerens kontroll.

Når unntak etter bokstav b vurderes, er utgangspunktet at utlendingen ikke kan pålegges å kontakte hjemlandets myndigheter dersom dette kommer i strid med hans eller hennes sikkerhet. Personer som er unntatt flyktningstatus etter utl § 28 fjerde ledd og gis en såkalt sur place-tillatelse etter utl § 38, er omfattet av unntaket i den grad risikoen for forfølgelse knytter seg til hjemlandets myndigheter.

5.1.2 Utlendingsforskriften § 8-12 annet ledd

Etter utf § 8-12 annet ledd kan det gjøres unntak fra kravet om fremlagt dokumentasjon på identitet selv om vilkårene for unntak etter første ledd bokstav a eller b ikke er oppfylt. Tillatelsen kan i slike tilfeller begrenses.

1. Utlendingsforskriften § 8-12 annet ledd, begrenset tillatelse

I tilfeller der det foreligger sterke menneskelige hensyn som taler mot å returnere klageren til hjemlandet, kan det innvilges tillatelse etter utl § 38 selv om identiteten ikke er sannsynliggjort og/eller klageren ikke har medvirket til å avklare sin identitet. Dette kan være tilfelle for eksempel når de sterke menneskelige hensynene knytter seg til barn eller det dreier seg om svært alvorlige helsemessige forhold. I slike tilfeller kan UNE vurdere å gi en tillatelse som er begrenset, se utl § 38 femte ledd.

2. Utlendingsforskriften § 8-12 annet ledd, tillatelser uten begrensninger

Det følger av utf § 8-12 annet ledd at det helt unntaksvis kan innvilges tillatelse uten begrensninger etter utl § 38 selv når den oppgitte identiteten ikke er sannsynliggjort. Terskelen for å gi en slik tillatelse er høyere enn det som skal til for å gi en begrenset tillatelse etter utl § 38 femte ledd. Det dreier seg om særlige tilfeller med spesielt sterke menneskelige hensyn, for eksempel knyttet til barn eller helse.

Ved vurderingen av om en tillatelse etter utl § 38 skal gis med eller uten begrensninger, kan det blant annet legges vekt på hvor sterk tvil som knytter seg til identiteten, hvilken betydning identitetsspørsmålet har for oppholdsgrunnet, om utlendingen har medvirket og gjort troverdige forsøk på å fremskaffe dokumentasjon på sin identitet, og om det eventuelt fremstår som uforholdsmessig byrdefullt for utlendingen å oppfylle kravet. Begrunnelsen for hvorfor det er gitt en ordinær tillatelse, uten begrensninger, må fremgå av vedtaket.

5.1.3 Begrenset tillatelse

En tillatelse kan begrenses mot familieinnvandring og permanent oppholdstillatelse, jf. utl § 38 femte ledd. Den som har fått begrensninger i sin tillatelse vil heller ikke være omfattet av introduksjonslovens bestemmelser om rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, yrkesrettete tiltak mv.⁴ En begrenset tillatelse kan også ha betydning for om klageren blir bosatt i en kommune. Ved vurderingen av om det bør gis en begrenset tillatelse vil det være relevant å vurdere graden av sannsynlighet for at oppholdet blir varig. Særlig gjelder dette saker hvor klageren er barn.

Formålet med å gi begrensninger i tillatelsen der utlendingen ikke har fremlagt dokumentasjon på sin identitet, er å gi et incitament til å fremlegge dette. Hvis utlendingen fremlegger dokumentasjon på identiteten sin (eller sannsynliggjør å være omfattet av unntakene i utf § 8-

⁴ Dagens regelverk tilsier at enslige mindreårige asylsøkere med begrensede tillatelser kan bosettes når de får tillatelsen. Barnefamilier blir bosatt når tillatelsen blir fornyet.

12 første ledd), oppheves begrensningen og utlendingen får en ny ordinær tillatelse etter søknad om fornyelse.

Departementet understreker i forarbeidene at det ikke vil være heldig å etablere en omfattende praksis med begrensede tillatelser, blant annet fordi det kan virke integreringshemmende.⁵

Det kan ha betydning for vurderingen om begrensningen vil medføre at identiteten vil bli avklart ved fornyet oppholdstillatelse, eller om det må forventes at identiteten ikke kommer til å bli avklart. Det skal i det siste tilfellet mer til for å gi en begrenset tillatelse. Hovedregelen er da at søknaden skal avslås.

En begrenset tillatelse bør ikke ha en varighet på mer enn ett år, jf. utf § 10-13.

Det bør fremgå av begrunnelsen i vedtaket

- at tvil om klagerens identitet/manglende fremskaffelse av dokumenter på identitet er årsaken til begrensningen, og
- hvilke forutsetninger som er stilt for at begrensningen kan oppheves og ordinær tillatelse gis, det vil si hvilke konkrete dokumenter som oppfyller dokumentasjonskravet

I informasjonsskrivet som følger med vedtaket skal det være informasjon om hvordan klageren skal gå frem for å fornye tillatelsen sin.

For mer informasjon om fornyelsesomgangen, se UDIs rundskriv -UDI 2018-003Fornyelse av tillatelser gitt etter søknad om beskyttelsetter utlendingsloven § 38 (5) som er begrenset på grunn av tvil om identitet eller udokumentert identitet.

5.1.4 Begrensede tillatelser som ikke kan fornyes

Praksis viser at UNE i all hovedsak har gitt begrensede tillatelser som kan fornyes, uavhengig av om det er fremskaffet dokumentasjon på identitet.

Utl § 38 åpner for at det kan gis en begrenset tillatelse som ikke kan fornyes når varigheten utløper. Men erfaringsmessig er forholdene som dannet grunnlag for tillatelsen fortsatt til stede ved fornyelsesomgangen. Dette kan tale for at en er varsom med å gi tillatelser som ikke kan fornyes.

Sonja Engen Siewert (sign.)
avdelingsdirektør

⁵ Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 52 og 53