



Bruk av søk i åpne kilder i UDI og UNE

RAPPORT 2019

UTLENDINGSDIREKTORATET

OPPDRAGSGIVER: Utlendingsdirektoratet
RAPPORT NR: 1020619
RAPPORTENS TITTEL: Bruk av søk i åpne kilder i UDI og UNE
ANSVARLIG KONSULENT: Morten Stenstadvold
KVALITETSSIKRET AV: Gjermund Lanestedt
FOTOGRAFI I RAPPORT: [Shutterstock]
DATO: 29.04.2019

Forord

Denne rapporten omhandler bruk av søk i åpne kilder i sammenheng med behandling av asylsaker i Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE). UDI er oppdragsgiver. Søk i åpne kilder kan være et viktig verktøy i arbeidet med å etterprøve historien og identiteten til asylsøkere. Søk i åpne kilder er et supplement til den informasjon og eventuelle dokumenter søkeren selv har oppgitt og annen informasjon, som f.eks. landinformasjon. Hensikten er å opplyse asylsakene.

Få asylsøkere til Norge kan dokumentere sin identitet og det mangler derfor sikker kunnskap om hvem søkeren er og hvor han eller hun kommer fra. Et bredere faktagrunnlag kan gi raskere og mer korrekte vedtak og bedre utredning av eventuelle sikkerhetstrusler og kriminelle handlinger.

Problemstillinger som er adressert i prosjektet er

- I hvilken grad har UDI og UNE en enhetlig strategi med hensyn til søk i åpne kilder?
- I hvilken grad og på hvilken måte bruker forvaltningen informasjonen i saksbehandlingen?
- I hvilken grad ivaretar forvaltningen asylsøkernes og de ansattes sikkerhet når søkene gjennomføres?

Gjennom intervjuer og dokumentstudier har vi kartlagt rammene for bruk av søk i åpne kilder i UDI. Videre har vi kartlagt hvilken praksis som følges i virksomhetene. Vi har også sett på rammer og praksis i andre norske virksomheter som bruker søk i åpne kilder, og hvordan søk i åpne kilder brukes i asylsaksbehandlingen i andre land. Vi konstaterer at UDI og UNE har behov for å utvikle måten de håndterer åpne søk på, både når det gjelder rammer og praksis. Vi mener det er grunnlag for å reise spørsmålet om funn fra søk i åpne kilder burde brukes som kilde for informasjon i asylsaker inntil en har sikret tilstrekkelig styring og kontroll med virksomheten.

Prosjektet er gjennomført av en prosjektgruppe bestående av Morten Stenstadvold (Agenda Kaupang) som har vært prosjektleder, Helge Kvamme (Kvamme Associates) og Cecilie Bjelland og Andreas Høistad Sjøberg (begge fra Vivento).

Kontaktperson i UDI har vært Rachel Elisabeth Eide og i UNE, Eva Selseng.

Innhold

Sammendrag	6
1 Innledning	14
1.1 Avgrensning av oppdraget	14
1.2 Problemstillinger i prosjektet	15
1.3 Metodisk opplegg og rapportstruktur.....	16
1.4 Datainnsamling.....	19
1.4.1 Dokumentstudier.....	19
1.4.2 Intervjuer.....	19
2 Om søk i åpne kilder	20
2.1 Søk i åpne kilder og OSINT	20
2.2 Énkilde- og flerkildeanalyse	21
2.3 utfordringer ved søk i åpne kilder	22
Regulatoriske utfordringer.....	22
Sterk kontinuerlig økning i tilgang på informasjon – «Information Explosion»	22
Mulighetene for validering, evaluering og kvalitetskontroll.....	22
Informasjonens «turnover time».....	22
Nødvendig med en strukturert OSINT prosessstilnærming (Open Source Intelligence Cycle).....	23
2.4 Utviklingstrekk for bruk av søk i åpne kilder og implikasjoner for UDI og UNE	23
3 Dagens bruk av søk i åpne kilder i UDI og UNE	24
3.1 Bruk av søk i åpne kilder i UDI og UNE	24
3.2 Formålet med søk i åpne kilder.....	24
3.3 Retningslinjer om bruk av søk i åpne kilder.....	24
3.3.1 UDIs retningslinjer for søk i åpne kilder	25
3.3.2 UNEs rutinebeskrivelse.....	28
3.3.3 utfordringer knyttet til retningslinjene.....	30
3.4 Organisering av arbeidet med åpne søk	31
3.4.1 utfordringer knyttet til organisering	32
3.5 Kompetanse	32
3.5.1 utfordringer knyttet til kompetanse	33
3.6 Datafangst.....	33
3.6.1 Bruk av teknologi ved søk.....	33
3.6.2 Håndtering av sikkerhet	34
3.6.3 utfordringer knyttet til teknologi.....	34
3.7 Den praktiske gjennomføringen av søk i åpne kilder.....	35
3.7.1 Bruk av søk i åpne kilder i asylsaker.....	35
3.7.2 Informasjonsgrunnlaget for å gjøre åpne søk.....	36
3.7.3 I hvilke saker brukes søk i åpne kilder	37
3.7.4 Gjennomføring av søk.....	38
3.7.5 Vurdering og vektlegging av funn.....	40
3.7.6 utfordringer knyttet til praksis.....	41

3.8	<i>Status i Norge</i>	42
3.8.1	<i>Skatteetaten</i>	42
3.8.2	<i>Kripos</i>	43
3.8.3	<i>Tolletaten</i>	44
3.9	<i>Utfordringer for utvikling av søk i åpne kilder i Norge</i>	44
3.9.1	<i>Bruk av søk i åpne kilder på asylfeltet i andre land</i>	45
3.9.2	<i>Andre eksempler</i>	45
4	Samlet vurdering av UDI og UNEs modenhet	47
4.1	<i>Innledning</i>	47
4.2	<i>Formål – bruk av søk i åpne kilder</i>	47
4.2.1	<i>Nåsituasjon</i>	47
4.2.2	<i>Mulighetsrom for utvikling</i>	47
4.2.3	<i>Tiltak for økt modenhet</i>	48
4.3	<i>Retningslinjer</i>	48
4.3.1	<i>Nåsituasjon</i>	48
4.3.2	<i>Mulighetsrom for utvikling</i>	49
4.3.3	<i>Tiltak for økt modenhet</i>	51
4.4	<i>Organisering</i>	52
4.4.1	<i>Nåsituasjon</i>	52
4.4.2	<i>Mulighetsrom for utvikling</i>	52
4.4.3	<i>Tiltak for økt modenhet</i>	53
4.5	<i>Kompetanse</i>	54
4.5.1	<i>Nåsituasjon</i>	54
4.5.2	<i>Mulighetsrom for utvikling</i>	54
4.5.3	<i>Vurdering – tiltak for økt modenhet</i>	55
4.6	<i>Datafangst</i>	55
4.6.1	<i>Nåsituasjon</i>	55
4.6.2	<i>Mulighetsrom for utvikling</i>	56
4.6.3	<i>Tiltak for økt modenhet</i>	56
4.7	<i>Den praktiske gjennomføringen av søk i åpne kilder</i>	56
4.7.1	<i>Nåsituasjon</i>	56
4.8	<i>Åpne søk – økosystemet</i>	57
5	Anbefalinger – oppsummering	59
5.1	<i>Oppsummering av funn og anbefalinger</i>	59
5.1.1	<i>Formål</i>	59
5.1.2	<i>Retningslinjer</i>	60
5.1.3	<i>Organisering</i>	61
5.1.4	<i>Kompetanse</i>	61
5.1.5	<i>Datafangst</i>	62
5.1.6	<i>Den praktiske gjennomføringen av søk i åpne kilder</i>	62

Sammendrag

Bruk av søk i Åpne Kilder (ÅK) kan være et viktig verktøy i arbeidet med å etterprøve søkerens begrunnelse for å søke om beskyttelse i Norge, herunder søkerens opplysninger om identitet og asylforklaring. Søk i åpne kilder er et supplement til informasjon søker selv har oppgitt, og all annen informasjon som ligger i saken. Åpne kilder forstås i denne sammenheng som informasjon som finnes offentlig tilgjengelig på internett, som for eksempel sosiale medier, offentlige registre, myndighetenes sanksjonslister, mediedatabaser, compliancedatabaser mv. Om informasjonen er å regne som offentlig henger sammen med hvem som har publisert informasjonen, hvor mange som kan se den, om informasjonen er åpent tilgjengelig uten begrensninger, om den er publisert på lovlig måte og i hvilken kontekst. Videre hvorvidt formålet med publiseringen er at informasjonen faktisk skal være offentlig tilgjengelig.

I prosjektet har vi undersøkt i hvilken grad UDI og UNE har en enhetlig strategi med hensyn til søk i åpne kilder, i hvilken grad og på hvilken måte forvaltningen bruker informasjonen i saksbehandlingen og i hvilken grad forvaltningen ivaretar asylsøkernes og de ansattes sikkerhet når søk gjennomføres.

Problemstillingene er operasjonalisert gjennom en rekke delproblemstillinger. Nåsituasjon i sammenheng med problemstillingene ble belyst ved dokumentstudier og intervjuer i UDI og UNE. Utviklingsmuligheter og anbefalinger ble strukturert rundt følgende inndeling:

Rammebetingelser

- Formål – hva er ifølge UDI og UNE formålet med bruk av søk i ÅK?
- Retningslinjer – hvilke retningslinjer legges til grunn for arbeidet og om disse gir et tydelig formål for søkeaktiviteten, tydelig veiledning ift. når og hvordan søk skal gjennomføres, hvordan funn skal vurderes og vektlegges og hvordan mulighet til kontradiksjon skal ivaretas
- Organisering – om UDI og UNE har organisert arbeidet med åpne søk på en måte som sikrer at saker blir tilstrekkelig belyst, ivaretar prinsippet om likebehandling, mobiliserer nødvendig kompetanse og bidrar til en effektiv saksbehandling
- Kompetanse – i hvilken grad UDI og UNE har den nødvendige kompetanse til å gjennomføre åpne søk og hvordan en arbeider med å utvikle denne kompetansen.

Datafangst

- Om UDI og UNEs bruk av tekniske verktøy til å samle informasjon fra relevante kilder, sammenstille og analysere funn som bidrar til opplysning av saken og ivareta sikkerheten til søkere og saksbehandlere.

Praksis

- I hvilken grad UDI og UNE har en praksis som er i overensstemmelse med de retningslinjer som er fastlagt og som tilfredsstillt krav til forvaltningsrettslige regler.

Oppsummer funn og anbefalinger:

Dimensjon	Problemstillinger	Nåsituasjon	Anbefalinger
Formål	<ul style="list-style-type: none"> Formål - hva er ifølge UDI og UNE formålet med bruk av søk i ÅK? 	<p>Det følger av retningslinjer at det overordnede formålet med søk er å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.</p>	<p>Formålet med søk i ÅK er i prinsippet klart, men hvordan formålet skal oppfylles må klargjøres. Det anbefales å etablere overordnede mål og en enhetlig politikk for bruk av søk i ÅK i UDI og UNE. Dette må omfatte en enhetlig strategi og standard med prinsipper og retningslinjer når det gjelder:</p> <ul style="list-style-type: none"> Formålet med søk i ÅK Når søk skal gjennomføres Hvilken informasjon det skal søkes etter Bruk av kilder og metoder. <p>Innføringen av mål og strategier må være ledelsesstyrt, implementeres gjennom opplæring og trening og kontrolleres ved nødvendig internkontroll.</p>
Retningslinjer	<ul style="list-style-type: none"> Retningslinjer - Om retningslinjene angir et tydelig formål for søkeaktiviteten, og retningslinjene gir tydelig veiledning ift. når og hvordan søk skal gjennomføres, hvordan funn skal vurderes og vektlegges og hvordan mulighet til kontradiksjon skal ivaretas I hvilken grad er det utarbeidet retningslinjer/metoder for slike søk i de ulike etatene i utlendingsforvaltningen og hvilke 	<p>Det er svakheter med retningslinjene gjør at disse ikke gir god veiledning og innsyn. I dag er det en blanding av retningslinjer, interne meldinger, notater med mer. Det er vanskelig å se forholdet mellom retningslinjene og rekkevidden av disse. Eksempelvis kan det for flere stilles spørsmål til om det er instruksjoner til saksbehandler eller innføring i metode. I mangel av tydelige gjennomgående kriterier er det vanskelig å svare klart på hvilke vurderinger som styrer omfanget av søk, utover at dette er en vurdering som først og</p>	<p>UDI og UNE bør gjennomgå struktur, regelverk, behov, forventninger og krav til søk i ÅK En slik gjennomgang bør blant annet vurdere å:</p> <ul style="list-style-type: none"> Avklare myndighet og mandat for søk. Skal ÅK benyttes og hvem skal eventuelt ha myndighet til å foreta slike søk? Retningslinjenes status og form Harmonisering og koordinering av retningslinjer på tvers av enheter for å sikre likebehandling, effektiv utnyttelse av ressurser, ivaretagelse av personvern og partsinnsyn m.m. Avklare risikonivå knyttet til ÅK for

	<p>metoder er eventuelt dette?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvilke vurderinger styrer omfanget av søkene? 	<p>fremst gjøres av saksbehandlerne. Hverken UDI eller UNE har full oversikt over omfanget. Hensynet til ressursbruk til denne aktiviteten, koblet sammen med en klar forventning om effektiv saksbehandling kan ha betydning for omfanget av søk.</p>	<p>saksbehandlere og asylsøkere, herunder hvilke metoder, profiler og tekniske hjelpemidler som skal benyttes</p>
--	--	--	---

Dimensjon	Problemstillinger	Nåsituasjon	Anbefalinger
Organisering	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan organiserer etatene arbeidet med søkene? (som for eksempel gjennom spesialiserte enheter o.l.?) 	Hverken UDI eller UNE har spesialiserte organer for denne aktiviteten. Det er også et tankekors at både faglig utvikling og metodeutvikling i UDI i praksis ivaretas av et mer eller mindre uformelt nettverk. I UNE er det fagavdelingen som formelt har dette ansvaret.	Vår anbefaling når det gjelder organisering er: <ul style="list-style-type: none"> At det i UDI og UNE opprettes egne enheter med ansvar for søk i ÅK. Ansvarsdelingen mellom denne enheten og øvrige enheter når det gjelder søk i ÅK må avklares nærmere. Fastsettelse av mål og ressursrammer for aktivitetene tilligger de respektive virksomhetenes ledelse. Det forutsetter at det utvikles metodikk og system for i vurdering av hvilke saker det skal brukes søk i ÅK.
Kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> I hvilken grad og på hvilken måte utvikler etatene de ansattes kompetanse på feltet? 	UDI og UNE mangler viktig kompetanse for å kunne utnytte potensialet som ligger i søk i ÅK. Kartlegging, tilførsel og/eller utvikling av kritisk kompetanse synes i dag lite systematisert og i stor grad overlatt til frivillig innsats og interesse.	UDI og UNE bør <ul style="list-style-type: none"> Vurdere behovet for å styrke sin kompetanse innen IT, sikkerhet og personvern. Styrke sin kompetanse innen datafangst og analyse i sammenheng med søk i ÅK. Gjennomføre tiltak for å sikre at relevant språkkompetanse er tilgjengelig i sammenheng med søk.
Datafangst	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan vurderes søkeverktøyene som brukes? I hvilken grad er saksbehandlernes bruk av bildeanalyse systematisk? I hvilken grad bruker forvaltningen egne maskiner til slike søk? I hvilken grad utsetter vi 	Det brukes ikke søkeverktøy som er tilpasset UDI og UNEs særlige behov. Vi er ikke kjent med at det foreligger systematisk bruk av bildeanalyse. Ansatte er som hovedregel instruert løsninger for søk som ivaretar hensynet til sikkerhet. Imidlertid oppfattes dette som upraktisk/tidskrevende i enkelte sammenhenger og	Anskaffelse av ny teknologi vil i seg selv kunne forbedre noen av rutinene, men det må forventes at en grundig, forutgående kartlegging av behov og formål vil kunne gi mer målrettet og teknologisk tilpassede løsninger innenfor lovverket. Dette gjelder tekniske behov i ulike forhold, enten det er sikkerhetshensyn, bruk av kilder eller for dokumentasjon.

	<p>asylsøkeren, ev. også ansatte for risiko ved å gjennomføre søk i sosiale medier?</p>	<p>unntak forekommer. Dette øker risikoen for den ansatte. Teknologien som brukes setter ellers ikke grenser som ivaretar søkers sikkerhet i tilstrekkelig grad.</p>	<p>Behovsavklaring kan her inkludere flere etater som vil kunne/måtte dele samme informasjon. I tillegg bør også muligheten til deling og erfaringsoverføring fra andre etater som har systemer under utvikling vurderes, jf. eksempelvis Skatte- og Tolletaten.</p>
--	---	--	--

Dimensjon	Problemstillinger	Nåsituasjon	Anbefalinger
Praksis	<ul style="list-style-type: none"> • I hvilken grad foretar utlendingsmyndighetene søk i åpne kilder som en del av saks-behandlingen? • I hvilken grad gjennomføres søkene i samme omfang (i like saker)? • I hvilken grad har man systematisert søkene i henhold til språkkompetanse? • I hvilken grad legges arbeidet med disse søkene inn som en del av den vanlige saksbehandlingen? • Hvordan vurderes de ulike kildenes pålitelighet? (men også relatert til manglende retningslinjer?) • Hvordan ivaretas forvaltningsrettslige regler, eksempelvis rett til kontradiksjon og partsinnsyn, når saksbehandlingen inkluderer resultater fra søk i åpne kilder? • I hvilken grad påvirker søkene kravet om likebehandling av saker? • I hvilken grad har informasjonen hatt avgjørende betydning for utfallet i sakene? 	<p>Søk foretas, men er ikke gjennomgående basert på tydelige kriterier. Om søk gjøres og kvaliteten på de søk som gjøres er i stor grad avhengig av den enkelte saksbehandlers kompetanse og interesse. Gitt mangel på tydelige føringer om når søk skal gjøres, og den varierende praksis som saksbehandlere med forskjellig utgangspunkt utøver, kan en ikke være sikker på at det er likebehandling av saker. Manglende språkkompetanse oppleves som en stor utfordring. Ifølge våre informanter prøver en å fordele saker etter språkkompetanse, men andre hensyn kan lett overstyre dette. Det er dermed ingen systematikk her.</p> <p>Søkeaktiviteten er en del av den ordinære saksbehandlingen, men om søk gjennomføres eller ikke, og når i saksforløpet, er ikke gitt. Policy og retningslinjer gir ikke tydelige føringer på dette området.</p> <p>Søk i SoMe skal i utgangspunktet vurderes som lite pålitelige. UDI og UNE har ikke noe system for systematisk vurdering av kilders pålitelighet. Vanlig praksis er at relevante funn etter søk i ÅK legges fram for søker. Søk uten funn opplyses det sjelden om. Rett til kontradiksjon og partsinnsyn ivaretas i hovedsak, der hvor relevante funn er gjort.</p>	<p>Lav modenhet og påpekte utfordringer på disse områdene tilsier at praksis i forbindelse med søk i ÅK ikke kan hevdes å bli utført med tilstrekkelig grad av styring og kontroll. En kan dermed heller ikke være sikre på at kravet om likebehandling ivaretas, noe som også påpekes av våre informanter. Anbefalingen her er at en gjennom tiltak på de foregående områder etablerer forsvarlige rammer for arbeidet med søk i ÅK.</p>

		<p>Gitt utfordringene med rammer og manglende oppfølging av de retningslinjer som faktisk foreligger kan en ikke være sikker på at likebehandlingsprinsippet ikke brytes.</p> <p>UDI vurderer selv at søk i ÅK har stor betydning i visse porteføljer. Institutt for samfunnsforskning viser også til saker hvor informasjon fra søk i ÅK har fått vesentlig betydning.</p>	
--	--	---	--

Vår overordnede vurdering er at UDI og UNE begge har behov for å styrke sin modenhet når det gjelder bruk av ÅK i sin saksbehandling. På modenhetsskalaen vi har basert oss på ligger de etter vår vurdering på nivå 1 eller 2 litt avhengig av hvilke dimensjoner en ser på.

Dette gjelder særlig:

- manglende tydelighet i rutiner og retningslinjer
- forskjeller i praksis som følge av uklare føringer, ev avvik i praksis på når søk i ÅK skal brukes og store forskjeller i kompetanse
- svært generelle føringer ift vurdering av funn
- manglende systematisk oversikt over risiko for saksbehandler og asylsøker knyttet til søkevirksomheten
- lite utviklet system for kvalitetssikring av søkevirksomheten

Samlet finner vi derfor grunn til å stille spørsmål om dagens praksis gir søkere og medarbeidere tilstrekkelig sikkerhet og om søkernes rettsikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt i sammenheng med bruk av søk i ÅK. Vi merker oss ellers at rutineforbedringer er et pågående arbeid da vi er blitt informert om at det i løpet av prosjektets gjennomføring er vedtatt gjennomført tiltak i UNE som skal styrke sikkerheten i sammenheng med søk i ÅK. Form og implementering av disse har vi begrenset kunnskap om. Dette medfører at vi heller ikke har holdepunkter for å vurdere om disse reduserer potensiell risiko for saksbehandler og eventuelt asylsøkers identitet i forbindelse med søkevirksomheten. Derfor vil vi anbefale UDI og UNE å vurdere hvorvidt søk skal gjennomføres før risiko er systematisk vurdert og/eller helhetlige rutiner for søk er implementert.

PU, UDI, UNE driver alle søk i ÅK, ofte overfor de samme personene. Det er utveksling av informasjon knyttet til resultater av søk, men våre informanter har også pekt på barrierer både når det gjelder ansvarsdeling og informasjonsutveksling. PU deltok heller ikke denne utredningen. Videre arbeid med utvikling av søk i ÅK i forbindelse med asylsaker burde inkludere alle tre aktører som har ansvar når det gjelder behandling av asylsaker. Mulighetene for deling av informasjon fra ÅK mellom utlendingsmyndighetene i sammenheng med et tettere samarbeid må i så fall vurderes.

1 Innledning

Bruk av søk i Åpne Kilder (ÅK) kan være et viktig verktøy i arbeidet med å etterprøve søkerens begrunnelse for å søke om beskyttelse i Norge, herunder søkerens opplysninger om identitet og asylforklaring. Søk i ÅK er et supplement til den informasjon søker selv har oppgitt, landinformasjon og annen informasjon som ligger i saken.

Inntil forholdsvis nylig har søkerens egen forklaring og relevant landinformasjon vært de mest sentrale kildene til informasjon i behandlingen av asylsaker, inkludert søknader om omgjøring til UNE.

Åpne kilder forstås i denne sammenheng som informasjon som finnes offentlig tilgjengelig på internett, som for eksempel sosiale medier, offentlige registre, myndighetenes sanksjonslister, mediedatabaser, compliancedatabaser mv. Om informasjonen er å regne som offentlig, henger sammen med hvem som har publisert informasjonen, hvor mange som kan se den, om informasjonen er åpent tilgjengelig uten begrensninger, om den er publisert på lovlig måte og i hvilken kontekst. Videre hvorvidt formålet med publiseringen er at informasjonen faktisk skal være offentlig tilgjengelig.

Få asylsøkere til Norge kan dokumentere sin identitet og det mangler derfor sikker kunnskap om hvem søkeren er og hvor han eller hun kommer fra. Et bredere faktagrunnlag kan gi raskere og mer korrekte vedtak og bedre utredning av eventuelle sikkerhetstrusler og kriminelle handlinger.

De siste årene har stadig mer personinformasjon blitt tilgjengelig gjennom det som i Norge kalles Åpne Kilder (ÅK). I den engelskspråklige verden brukes vanligvis betegnelsen OSINT – Open-source Intelligence). OSINT defineres som «intelligence produced from publicly available information that is collected, exploited, and disseminated in a timely manner to an appropriate audience for the purpose of addressing a specific intelligence requirement¹».

Bruk av søk i ÅK har påvirket måten forvaltningen arbeider med informasjonsinnhenting og saksbehandling. Søk i ÅK brukes av en rekke offentlige etater, da gjerne av de som har oppgaver som tilsyn, kontroll og etterforskning. Dette omfatter bl.a. Forsvaret, Politiet, Skatteetaten, Tolletaten, Arbeidstilsynet, NAV, UDI og UNE. Private virksomheter benytter seg av søk i åpne kilder f.eks. som del av arbeidet med «Integrity Due Diligence». Innen undersøkende journalistikk er det også utstrakt bruk av søk i ÅK. Etersom mengden data i verden øker må en anta at bruk av søk i ÅK vil bli stadig vanligere med mer og mer avanserte verktøy.

1.1 Avgrensning av oppdraget

UDI ønsker en undersøkelse og kartlegging av Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) sin bruk av søk i såkalte åpne kilder, informasjon som er tilgjengelig på internett, som for eksempel via enkeltpersoners Facebook-profiler. Undersøkelsen skal brukes til å utvikle og forbedre arbeidet med søk i åpne kilder og sikre

¹ US Army FM 2-0 Intelligence March 2010

at arbeidet skjer i tråd med gjeldende regelverk, herunder regler for forsvarlig saksbehandling og behandling av personopplysninger. Prosjektet skal også identifisere eventuelle behov for endringer i enten regelverk eller praksis.

Kartleggingen skal legges til grunn for en etterfølgende juridisk utredning omkring forvaltningens praksis.

Prosjektet er avgrenset til bare å omfatte bruken av åpne kilder i sammenheng med behandling av asylsaker, som omfatter søknader om asyl fra nyankomne, søknader om fornyelse av midlertidig oppholdstillatelse eller permanent oppholdstillatelse og saksbehandling i sammenheng med tilbakekalling av oppholdstillatelse. Prosjektet tar ikke stilling til vektleggingen av informasjon fra søk i ÅK i forhold til det samlede informasjonsgrunnlaget UDI og UNE baserer sine vedtak på. Prosjektet har ikke hatt tilgang til informasjonsgrunnlaget i konkrete saker og har dermed ikke grunnlag for å gjøre en slik vurdering.

Når det gjelder datafangst er det ikke foretatt en systematisk kartlegging av mulighetsområdet for bruk av verktøy i sammenheng med søk i ÅK. Etter vår vurdering ville en slik kartlegging måtte ta utgangspunkt i en grundig behovsanalyse. Vi observerer også at flere av de virksomhetene vi har vært i kontakt med gjør bruk av egenutviklede skreddersydde løsninger, basert på identifiserte behov. En slik behovsanalyse vil være mer omfattende enn prosjektets rammer gir grunnlag for.

Politiets utlendingsenhet (PU) gjør også bruk av søk i åpne kilder i sammenheng med asylsaker, men er ikke en del av dette oppdraget.

1.2 Problemstillinger i prosjektet

Følgende problemstillinger for prosjektet er skissert fra oppdragsgivers side:

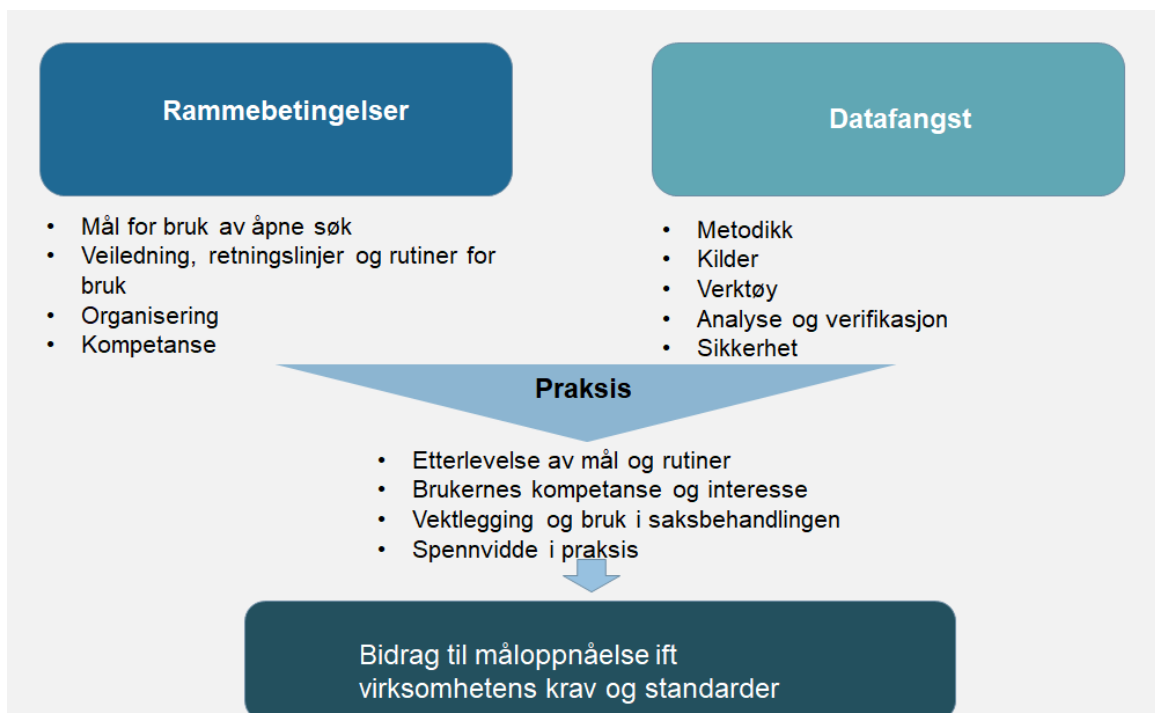
- I hvilken grad har UDI og UNE en enhetlig strategi med hensyn til søk i åpne kilder?
 - I hvilken grad foretar utlendingsmyndighetene søk i åpne kilder som en del av saksbehandlingen?
 - I hvilken grad er det utarbeidet retningslinjer/metoder for slike søk i de ulike etatene i utlendingsforvaltningen og hvilke metoder er eventuelt dette?
 - I hvilken grad gjennomføres søkene i samme omfang (i like saker)?
 - Hvilke vurderinger styrer omfanget av søkene?
 - Hvordan vurderes søkeverktøyene som brukes?
 - I hvilken grad påvirker søkene kravet om likebehandling av saker?
 - I hvilken grad legges arbeidet med disse søkene inn som en del av den vanlige saksbehandlingen?
 - Hvordan organiserer etatene arbeidet med søkene? (som for eksempel gjennom spesialiserte enheter og lignende?)
 - I hvilken grad er saksbehandlerne bruk av bildeanalyse systematisk: I hvilken grad har saksbehandlere fått opplæring i bildesammenligning? I hvilken grad analyseres bilder for vurdering av ekthet og om geolokalisering benyttes?
 - I hvilken grad og på hvilken måte utvikler etatene de ansattes kompetanse på feltet?
 - I hvilken grad har man systematisert søkene i henhold til språkkompetanse?

- I hvilken grad og på hvilken måte bruker forvaltningen informasjonen i saksbehandlingen?
 - I hvilken grad har informasjonen hatt avgjørende betydning for utfallet i sakene?
 - Hvordan ivaretas forvaltningsrettslige regler, eksempelvis rett til kontradiksjon og partsinnsyn, når saksbehandlingen inkluderer resultater fra søk i åpne kilder?
 - Hvordan vurderes de ulike kildenes pålitelighet?
- I hvilken grad ivaretar forvaltningen asylsøkernes og de ansattes sikkerhet når søkene gjennomføres?
 - I hvilken grad bruker forvaltningen egne maskiner til slike søk?
 - I hvilken grad utsetter vi asylsøkeren ev. også ansatte for risiko ved å gjennomføre søk i sosiale medier?
 - Hvilke tiltak er iverksatt for å redusere en eventuell risiko?

Problemstillingene relaterer seg til en rekke sider ved UDI og UNEs virksomhet. Vi har valgt å systematisere problemstillingene. Dette redegjøres det nærmere for under.

1.3 Metodisk opplegg og rapportstruktur

Prosjektet er strukturert etter følgende konseptuelle modell:



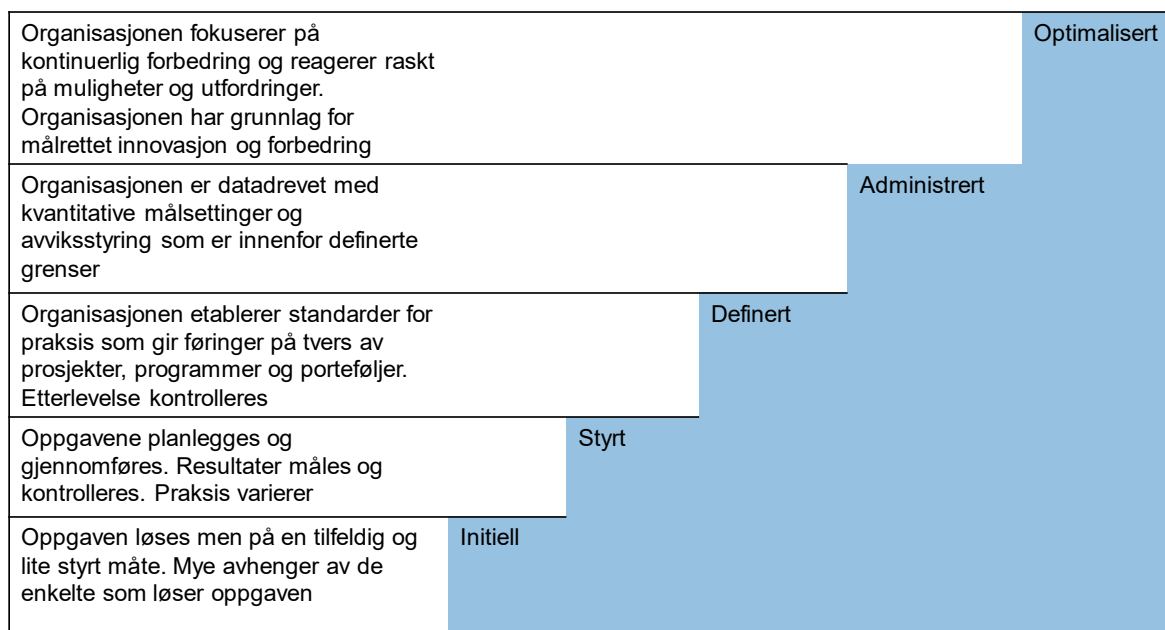
Gjennom etablering av formål, utvikling av retningslinjer, organisering og mobilisering av kompetanse samt bruk av kilder, verktøy for datafangst og analyse legges grunnlaget for en praksis som i større eller mindre grad bidrar til opplysning av en sak. Spørsmålene som er formulert av oppdragsgiver i sammenheng med problemstilling 1, 2 og 3 er relatert til elementene i modellen og har vært definerende for den datainnsamlingen som er gjennomført.

Som referanse for vurdering av nåsituasjonen når det gjelder bruk av åpne søk i UDI og UNE, har vi latt oss inspirere av et rammeverk for vurdering av en organisasjons modenhet innenfor et angitt oppgaveområde: Capability Maturity Model Integration (CMMI). CMMI-rammeverket er svært omfattende og det er ikke realistisk å benytte seg av rammeverket i sin fulle bredde her. Vi har derfor tilpasset innholdet i modellen for å bruke den som en illustrasjon av en tilnærming.

CMMI er en prosessmodell som innenfor en skala på fem trinn gir en klar definisjon av hva en organisasjon bør gjøre for å fremme atferd som fører til forbedret ytelse. CMMI foreskriver de viktigste elementene som kreves for å levere gode tjenester. CMMI bidrar til å svare på spørsmål som

- På hvilket nivå presterer virksomheten i dag - hvor moden er virksomheten?
- På hvilket nivå kan en tenke seg at virksomheten kunne prestere (hva er best practice)?
- Hvilke utviklingsmuligheter har virksomheten for å øke sin modenhet?
- Hvilke utviklingsmuligheter burde en iverksette for å oppnå gevinster, og legge et godt grunnlag for videre utvikling først?

Modellen med våre tilpassinger kan illustreres som følger:



Figur 1 Prinsippskisse modenhetsmodell (basert på CMMI)

Initiell: Organisasjonen kan ikke tilby et stabilt miljø for utvikling og oppgaveløsning. Det mangler tydelig ledelse av oppgaveløsningen og denne preges av manglende planlegging og reaksjonsdrevne prosesser. Problemer løses etter at de har oppstått. En kan se for seg at denne situasjonen vil ofte karakterisere aktiviteter som vokser opp nedenfra, hvor virksomhetens styringssystem i begrenset grad er innrettet for, eller forberedt på, å håndtere saksområdet.

Styrt: Det etableres retningslinjer for styring av en aktivitet og prosedyrer for å implementere disse retningslinjene. Styringsprosessene muliggjør organisasjoner å gjenta

vellykkede resultater, selv om gjennomføringen kan være forskjellig. En kan for eksempel se for seg at erfaringsbasert praksis spres, men at praksis tilpasses av den enkelte, basert på kompetanse, interesse og personlige preferanser.

Definert: Standardprosessen for utføringa av oppgaver er dokumentert. Disse prosessene er basert på integrert praksis, og disse prosessene er integrert i en sammenhengende helhet. Prosesser brukes til å hjelpe ledere og medarbeidere til å utføre oppgavene mer effektivt. For eksempel har en kontroll på praksis, og ressursbruken bidrar til å oppnå resultater.

Administrert: Organisasjonen etablerer klare mål for prosesser og resultater og disse måles. En har kontroll over produkter og prosesser og variasjon i ytelse er innenfor definerte grenser.

Optimalisert: Organisasjonen har grunnlag for å identifisere svakheter og styrke i prosesser proaktivt, med sikte på å forhindre forekomst av feil. Data om effektiviteten av utviklingsprosessen brukes til å utføre analyser som fungerer som grunnlag for utviklingsprosesser. Innovasjoner som utvikler praksis identifiseres og overføres gjennom hele organisasjonen på en systematisk måte.

Vi vil derfor avgrense oss til å bruke tilnærmingen til å illustrere UDI og UNEs modenhet og som en ramme for forslag til mulige tiltak for å øke modenheten. Modenhet og utviklingsmuligheter vil drøftes med utgangspunkt i følgende dimensjoner:

Rammebetingelser

- Formål – hva er ifølge UDI og UNE formålet med bruk av søk i ÅK?
- Retningslinjer – hvilke retningslinjer legges til grunn for arbeidet og om disse gir et tydelig formål for søkeaktiviteten, tydelig veiledning ift. når og hvordan søk skal gjennomføres, hvordan funn skal vurderes og vektlegges og hvordan mulighet til kontradiksjon skal ivaretas
- Organisering – om UDI og UNE har organisert arbeidet med åpne søk på en måte som sikrer at saker blir tilstrekkelig belyst, ivaretar prinsippet om likebehandling, mobiliserer nødvendig kompetanse og bidrar til en effektiv saksbehandling
- Kompetanse – i hvilken grad UDI og UNE har den nødvendige kompetanse til å gjennomføre åpne søk og hvordan en arbeider med å utvikle denne kompetansen

Datafangst

- Om UDI og UNE bruker adekvate verktøy til å samle informasjon fra relevante kilder, sammenstille og analysere funn som bidrar til opplysning av saken og ivareta sikkerheten til søkere og saksbehandlere

Praksis

- I hvilken grad UDI og UNE har en praksis som er i overensstemmelse med de retningslinjer som er fastlagt og som tilfredsstiller krav til forvaltningsrettslige regler.

Spørsmålet er om disse elementene til sammen bidrar til opplysning av saken på en måte som ivaretar forvaltningsrettslige hensyn og sikkerheten til søkere og saksbehandlere.

1.4 Datainnsamling

Datainnsamling ble gjennomført gjennom dokumentstudier, intervjuer i UDI og UNE og intervjuer med representanter for andre virksomheter som bruker åpne søk i sitt arbeid. I utgangspunktet var det tenkt å gjøre spørreundersøkelser og workshops i prosjektet, men dette ble endret etter de innledende møter med UDI.

1.4.1 Dokumentstudier

Det er gjort dokumentstudier av retningslinjer og annet veiledningsmateriale i UDI og UNE, relatert til åpne søk. Liste over dokumenter foreligger i litteraturoversikten.

1.4.2 Intervjuer

Følgende intervjuer er gjennomført som en del av prosjektet:

UDI

- Gruppeintervju med ledere i UDI
- Intervjuer med leder for Åpne søk nettverket og personvernansvarlige i UDI
- Tre gruppeintervjuer med ansatte saksbehandlere i UDI som gjør åpne søk
- Intervjuer med representanter for PUMA-prosjektet

UNE

- Gruppeintervju med nemndleder og medarbeidere om bruk av åpne søk

Skatteetaten

- Intervju med leder for det tverretatlige nettverket for åpne søk.

Intervjuer ble gjennomført etter en mal og det ble laget referater som ga grunnlag for analyse av dataene fra intervjuene på en systematisk måte.

I tillegg er det gjennomført mer uformelle samtaler med representanter for Kripas og Tolletaten. Vi har også mottatt materiale og hatt samtaler med representanter for Exiger, et amerikansk firma som leverer tjenester innen risikostyring, governance og compliance og OSINT².

Faktafremstillingene (særlig kap. 3) er gjennomgått av UDI og UNE. Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av representanter for Justisdepartementet, UDI, UNE og Skatteetaten.

² <https://www.exiger.com/>

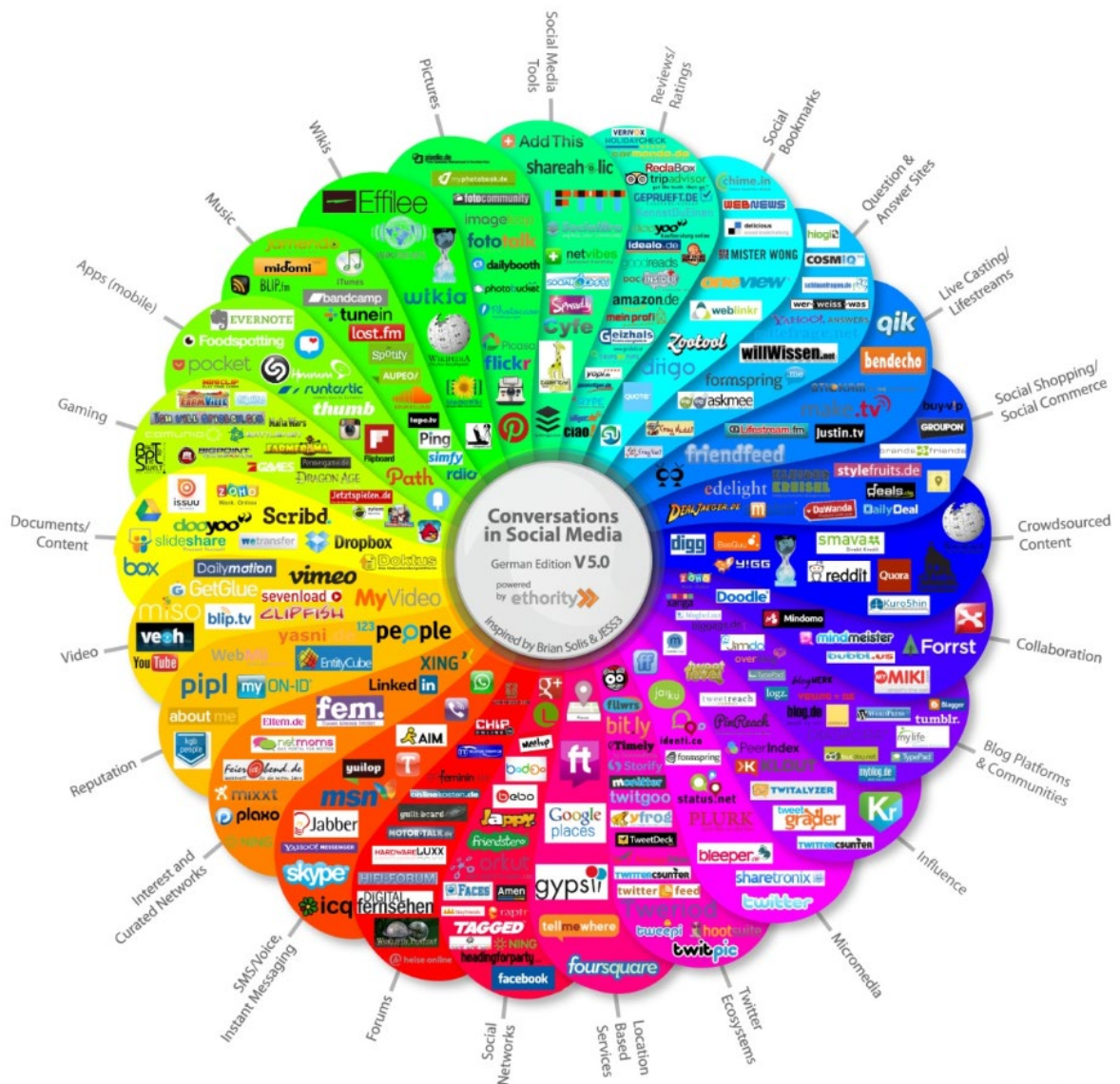
2 Om søk i åpne kilder

I dette kapitlet vil vi gjennomgå hva søk i åpne kilder er og hvilke utfordringer søk i åpne kilder utgjør for virksomhetene som benytter seg av metodikken.

2.1 Søk i åpne kilder og OSINT

UDI og UNEs bruk av søk i ÅK omfatter først og fremst søk i sosiale media. Etter vår kunnskap er det ikke en «norsk standard» eller anbefaling med hensyn til hvordan slike søk skal utføres. Imidlertid kan disse i noen grad sidestilles med innhenting og analyse av data fra åpne, lovlig tilgjengelige kilder, såkalt Open Source Intelligence (OSINT). UDI benyttet selv begrepet innledningsvis i sitt arbeid med åpne søk. Vi konstaterer at OSINT/Søk i ÅK er en forholdsvis ny gren i Norge innen både politiet og påtalemyndighetens etterforskning, undersøkelser utført av myndighetenes kontrollorganer og innen private virksomheters granskings- og compliance arbeid.

Bruk av søk i ÅK er i løpende utvikling i takt med den «digitale revolusjon». Omfanget av kilder på Internett øker raskt. Figuren under illustrerer omfanget. Verktøy som effektiviserer og profesjonaliserer søk og analyse i ÅK utvikles stadig.. Ettersom nye løsninger basert på kunstig intelligens (AI) og kognitiv teknologi blir tilgjengelige vil utviklingen skyte ytterligere fart.



Figur 2 The Conversation Prism - oversikt over sosiale media (Kilde: David Solis/JESS3)

Søk i åpne kilder kan ses som en digital videreføring av det som tidligere ble benevnt som etterretning (kriminaletterretning) og bakgrunnsundersøkelser, en aktivitet som blir utført både innen offentlig og privat etterforskning, privat granskings- og compliancevirksomhet.

2.2 Énkilde- og flerkildeanalyse

Hvis datainnhenting er fra få kilder (gjærne kun én – såkalt énkildeanalyse) og det ikke skjer noen analytisk sammenstilling, er benevnelsen gjærne Open Source Information – OSINF. Et produkt av informasjon som er innhentet fra åpne kilder uten videre bearbeiding eller analyse er ikke OSINT³.

³ («Simply collecting and forwarding unedited raw information found somewhere on the Internet is not OSINT»). Reuser's Information Services, Leiden, The Netherlands, <http://www.opensourceintelligence.eu>

Når kildesøkene er begrenset til sosiale medier, benyttes gjerne betegnelsen Social Media Intelligence⁴ (SOCMINT). Dette er en variant av OSINT der informasjonen som innhentes, analyseres, valideres og evalueres er begrenset av å være innhentet fra sosiale media kilder. Også SOCMINT vil ofte være flerkildesøk, f.eks. fordi informasjonen spres gjerne på følgende måte:

Mobiltelefonen tar opp hendelser, Facebook/Reddit rapporterer hendelsene, Twitter annonserer hendelsene, Flickr/Instagram publiserer raskt hendelsene i form av bilder, YouTube publiserer videoer og Periscope kringkaster live videopptak via smarttelefoner.

2.3 utfordringer ved søk i åpne kilder

Informasjonslandskapet har forandret seg betydelig og er i en voldsom utvikling. Dette byr på en rekke utfordringer i utviklingen av en OSINT-tjeneste, herunder:

Regulatoriske utfordringer

OSINT-arbeidet må utføres på en strengt lovlig måte og alle mulige regulatoriske utfordringer må identifiseres og vurderes både etisk og juridisk før arbeidet settes i gang. Det vil si at alle former for hacking, password cracking, computer network exploitation etc. er ekskludert. Grenselandområder som infiltrasjon, bruk av falske brukerkontoer mv., må nøye vurderes og det må etableres policy og retningslinjer som gir en solid «buffer» mot mulige regel- eller lovbrudd.

Sterk kontinuerlig økning i tilgang på informasjon – «Information Explosion»

Det er en betydelig og kontinuerlig økning i tilgjengelige kilder, data og informasjon på Internett og digitalt. Forbrukerne av informasjon har blitt produsenter av informasjon og eksplosjonen av data er konsekvenser av dette. Å navigere rett i dette digitale farvannet, som inneholder en rekke utfordringer og muligheter, er blitt en vitenskap i seg selv.

Mulighetene for validering, evaluering og kvalitetskontroll

Økningen i data- og informasjonstilgangen har også utfordret mulighetene for validering av dataene og informasjonens ekthet, faktisk opprinnelse, bakenforliggende kilder, falsk eller plantet informasjon mv. Mengden av såkalt «junk data» er enorm og derfor er det av betydning å ha en evalueringsmetodikk for vurdering av kilder og informasjon.

Informasjonens «turnover time»

Dataene og informasjonen som er tilgjengelig på Internett har begrenset oppbevaringstid og er styrt av flere enn den opprinnelige kilden (forfatteren). Søk bør derfor baseres på en systematisk, planlagt og strukturert fremgangsmåte som kan dokumenteres i etterkant.

⁴ Sir David Omand, Jamie Bartlett & Carl Miller (2012): *Introducing Social Media Intelligence (SOCMINT), Intelligence and National Security*, 27:6, 801-823

Nødvendig med en strukturert OSINT prosesstilnærming (Open Source Intelligence Cycle)

Profesjonell OSINT-bruk krever en forberedt faglig og ledelsesstyrt prosess der trinnene og rekkefølgen i prosessen er nøye forberedt og gjennomtenkt, herunder formålet, metodene, kilde- og verktøybruk, kilde- og dataanalysen, evalueringen, dokumentasjonen og rapporteringen.

2.4 Utviklingstrekk for bruk av søk i åpne kilder og implikasjoner for UDI og UNE

Betydningen av ÅK har økt i takt med den teknologiske utviklingen. Denne har foregått på to fronter som gjensidig har påvirket mulighetene til bruk av slik informasjon. Det gjelder både hva som er søkbart og hvordan søk foregår:

- Datagrunnlaget som er gjenstand for søk er sterkt utvidet og kontinuerlig i endring. Det er flere årsaker til dette, men sterke drivere er her myndigheters digitalisering av personinformasjon samt eksplosjonen i bruk av sosiale media til personlige formål. Eksempler er alt fra tilgang på adresser og telefonnummer til oversikt over «vennenettverk». Dette er informasjon som tidligere, i beste fall, kunne spores i fysiske adresselister eller etter timer med kartlegging. Nå er det den ofte bare et tastetrykk unna.
- Utvikling av teknologi utvider grensene for hvordan data og informasjon lagres og formidles samt hvordan denne kan spores. Bruk av kunstig intelligens, AI, gjennom ansiktsgjenkjenning er et eksempel på slik teknologi som kan brukes for å identifisere enkeltpersoner i større flyktningestrømmer. Bruk av innsamlet biometrisk materiale i forbindelse med identitetsregistrering er et annet område som åpner opp for nye og hittil ukjente bruksområder.

Den teknologiske utviklingen utfordrer imidlertid også etiske og rettslige grenser for bruk av informasjon. Hvor grensen går langs den teknologiske dimensjonen må ses i lys av hensynet til sikkerhet for de involverte. Muligheten til å spore søk og søkeprosesser er sentral her. I tillegg må hensyn til personvern i samsvar med GDPR-regelverket⁵ vurderes.

Vurdering av kilder og datas pålitelighet er også en stor utfordring. Manipulering av data blir både lettere og vanligere og de som bruker søk i ÅK må være bevisst at det tas i bruk stadig mer sofistikerte måter å skjule eller «tilpasse» informasjon på. En må forvente at asylsøkere i økende grad vil utnytte sikkerhetsinnstillingene i Facebook og/eller tilpasse innholdet ettersom kunnskapen om at UDI og UNE gjør søk sprer seg.

⁵ GDPR: *General Data Protection Regulation; EUs Personvernforordning (Forordning 2016/679)*

3 Dagens bruk av søk i åpne kilder i UDI og UNE

Beskrivelsen som følger er basert på intervjuer med ledere og medarbeidere i UDI og UNE samt dokumentstudier. For å få en oversikt over praksis og forståelse av dagens situasjon har ansatte på flere nivå i organisasjonen blitt intervjuet. Ut over skillet mellom UNE og UDI er respons ikke systematisert og gjengitt avdelingsvis eller etter stillingskategori. Dette fordi det har vært oppfordret til og vært ønskelig med en mest mulig åpen kommunikasjon uten at den enkelte ble identifisert. Den informasjonen som fremkom under intervjuene gjør heller ikke en slik sondering betydningsfull i det vi ikke har funnet systematisk forskjell i informasjonen på tvers av avdelinger eller ansvarsområder. Tvert imot har informasjonen vært konsistent, uavhengig av respondent.

3.1 Bruk av søk i åpne kilder i UDI og UNE

I UDI bruker samtlige enheter i Asylavdelingen (ASA) søk i ÅK. ASA har i alt 238 medarbeidere. Dublin-enheten benytter i liten grad søk i ÅK. Det er stor variasjon mellom medarbeiderne i enhetene i hvor mye de bruker søk. Noen få har aldri søkt i åpne kilder. I 2019 vil avdelingen omorganiseres. Dette har ikke store implikasjoner for bruken av søk i ÅK.

I UNE er det ca. 60 personer i asylavdelingen som arbeider med asylsaker i dag og som kan benytte seg av søk i ÅK. I tillegg er det ca. 20 nemndledere som også kan benytte seg av søk i ÅK. Når det gjelder antall saker i UNE hvor det brukes søk i ÅK, har ikke UNE noen systematisk registrering av saker hvor dette brukes. Bruk av søk i ÅK varierer ifølge UNE fra portefølje til portefølje.

3.2 Formålet med søk i åpne kilder

Det overordnede formålet med søk i ÅK følger av Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 17 der det heter: «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Dette medfører at UDI og UNE kan ha en plikt til å kontrollere eller verifisere opplysninger enhetene har mottatt gjennom søknad og saksbehandling. Kontroll og verifisering må suppleres med regler som er gitt for å forhindre myndighetsmisbruk og sikre en forsvarlig saksbehandling. Den faktiske årsaken til søk i ÅK kan derfor være basert på kontrollhensyn, men må suppleres med krav til en saksbehandling som er dokumenterbar, korrekt, ikke-diskriminerende og er under styring og kontroll.

3.3 Retningslinjer om bruk av søk i åpne kilder

Her går vi gjennom eksisterende rammeverk og retningslinjer for bruk av søk i ÅK i UDI og UNE.

3.3.1 UDIs retningslinjer for søk i åpne kilder

Foruten relevante lover og forskrifter reguleres UDIs bruk av søk i åpne kilder direkte og indirekte av flere dokumenter. Her skal særlig nevnes tildelingsbrevet fra Justisdepartement som legger føringer for prioriteringer, saksbehandling og rapportering samt de interne retningslinjene «Bruk av sosiale medier for undersøkelser i UDI (IM 2015-010)». Deler av retningslinjene er unntatt offentlighet og dokumentene skal ellers kommenteres som følger:

Tildelingsbrev for UDI 2019

I tildelingsbrevet settes mål, styringsparametere, resultatkrav og oppgaver som er førende for departementets oppfølging av UDI i 2019. Dette er en oppfølging av regjeringens budsjett for vedkommende år, jf. Prop. 1 (2018-2019) punkt 3.3.1 og 3.3.2. Fra tildelingsbrevet kan særlig nevnes:

- Ett av tre hovedmål for migrasjonskjeden er få personer med opphold med feil identitet eller på feil grunnlag. Her er en av tre hovedutfordringer: «Utlendinger gir feil eller manglende informasjon.» En av UDIs viktigste oppgaver i 2019 er således å sikre best mulig saksflyt i alle sakstyper og det presiseres at «... all erfaring tilsier at det er særlig viktig å ha kontroll på søkerne i ankomstfasen og ha gode systemer for kartlegging av identitet ...» Justisdepartementet presiserer sine forventninger når det uttales «Vi forventer at UDIs arbeid med tilbakekallsaker videreføres og styrkes i 2019. Det er bevilget 4,1 millioner kroner ekstra til UDIs arbeid med å kalle tilbake oppholdstillatelser som er gitt på feil grunnlag UDIs arbeid må innrettes med tanke på hvor en målrettet innsats vil gi størst effekt.»
- «Måloppnåelse forutsetter tverretattlig samarbeid og felles prioriteringer i politiet, UDI og Utlendingsnemnda (UNE). UDI skal vurdere prosessforbedringer med tanke på å utvikle bedre prosedyrer og rutiner for samarbeid mellom virksomhetene ...», jf. punkt 3.1 og 3.3.

Det henvises her særlig til arbeidet med ferdigstilling av ankomstsenter Østfold der det forutsettes et samarbeid med politiet med samlokalisering av UDIs og PUs oppgaver. I den innledende asylofasen anføres det at «ny og bedre kvalitet i denne fasen skal utvikles og implementeres. Den skal gi bedre kvalitet i asylsaksbehandlingen, styrke det innledende ID-arbeidet, bidra til bedre kontroll, raskere saksbehandling ...»⁶, jf. punkt 3.6.

For øvrig merker vi oss at det også er forventninger om at UDI skal samarbeide med PST og det øvrige politiet i implementeringen av den omforente prosessen «Prioritert saksgang» i saker som gjelder utlendinger som kan utgjøre en trussel mot samfunnsikkerheten. Dette arbeidet er ikke nærmere vurdert da det anses for å være utenfor rapportens mandat.

⁶ Denne beskrivelsen omhandler PUMA-prosjektet. Etter planen skulle forprosjektet være ferdig i januar 2019. Slik vi forstår er prosjektet er noe forsinket/endret. Koordinering mellom etatene i prosjektet er utfordrende og en venter også på en ny visitasjonsproposisjon. I mellomtiden ble det satt ned et PUMA 2 prosjekt med formål å påbegynne arbeidet med å jobbe fram systemstøtte for å få oversikt over undersøkelser/søk i ÅK. Dette prosjektet ble imidlertid satt i bero i desember 2018 i påvente av sentrale og overordnede avklaringer.

UDIs retningslinje om bruk av søk i sosiale medier

UDIs internmelding IM 2015-010 gir retningslinjer for bruk av sosiale medier for undersøkelser i saksbehandlingen i UDI. Dette gjelder saker som Oppholdsavdelingen (OPA) og Asylavdelingen (ASA) behandler. Deler av denne, som primært omhandler fremgangsmåter for søk, er unntatt offentlighet. Vesentlig informasjon etter internmeldingen er:

- *Rettslig grunnlag og formål for innhenting av informasjon;*
Det vises til utredningsplikten som følger av forvaltningslovens § 17 samt utlendingslovens § 93. Det presiseres at UDI har lov, men ikke nødvendigvis plikt til å innhente opplysninger fra sosiale medier. Etter god forvaltningsskikk og personvernlovgivning må innhenting være relevant og nødvendig for saken som er til behandling. Det vises for øvrig også til at det er utlendingens egen plikt til å opplyse saken.
- *Utlendingens rett til partsinnsyn og uttalerett;*
Dette gjelder «alle opplysninger vi finner på sosiale medier som bidrar til opplysning i saken». Det vil si, retningslinjene forutsettes gjelde for «funn» som benyttes i saken. Det er bekreftet at dette tolkes og praktiseres slik at utlendingen ikke gis informasjon om at det er foretatt søk i seg selv med mindre dette resulterer i funn som benyttes i saken. Søk uten funn skal dokumenteres i forvaltningsinternt dokument etter punkt 4.2.1.
- *Når søk anbefales*
Dette er en skjønnsmessig vurdering basert på utredningsbehov og ressursbruk samt tidligere erfaringer. Generelt anbefales det at å utføre søk så tidlig som mulig.
- *Bruk av opplysninger*
Bevisvurderingen omtales og som den klare hovedregel skal opplysninger hentet fra sosiale medier i utlendingens disfavør underbygges av andre opplysninger i saken. Informasjon og søk skal behandles og dokumenteres med bruk av standard rapportmaler. Det gjelder der det ikke gjøres funn (forvaltningsinternt dokument), dokumentering av funn (saksdokument) eller sletting av overskuddsinformasjon.
- *Bruk av søkerprofiler*
Den enkelte saksbehandler har ansvar for å gjennomføre sikre søk i samsvar med enhver «gjeldende rutine». Disse rutinene er forventet å være gjenstand for stadige endringer som blir formidlet i ressursnettverket for søk i åpne kilder. De som utfører søk skal fortrinnsvis benytte seg av kontoer opprettet og administrert i avdelingen vedkommende jobber med. Ingen personlige enheter (f.eks. private mobiltelefoner) skal benyttes for å logge på kontoene. Bruk av personlige profiler er imidlertid ikke omtalt, men det er beskrevet at avdelingene har selv ansvaret for å opprette og administrere profiler for søk samt utføre disse. Nettverket for søk i åpne kilder vil dele erfaring og praksis samt bidra til at praksisutviklingen forankres i linjen.

For øvrig gir disse retningslinjene i liten grad veiledning til konkret søkemetodikk. Vi forstår det slik at dette er tilsiktet og at slike anbefalinger hører hjemme i andre kanaler; jf.

internt notat UDI fra ASSIST datert 16.06.2017⁷. For ordens skyld skal dette suppleres med informasjon mottatt fra UDI om at ASSIST er satt i bero og saksbehandlingsenhetene i Asyl- og Oppholdsavdelingen nå har ansvar for å søke i åpne kilder der disse arbeider i det som omtales som «nettverket for søk i åpne kilder». Dette forstår vi også følger av IM 2015-010 der det legges opp til at søkemetodikken skal utvikles i ÅK-nettverket.

I tillegg skal følgende dokumenter av betydning for søk i ÅK nevnes:

Veiledning om gjennomføring av Facebook-søk og brukerprofiler

Dokument 15/05451-1, «Den praktiske gjennomføring av Facebook søk og brukerprofiler» tar opp praktisk gjennomføring av Facebook-søk, da særlig spørsmål om risiko for søker og valg av brukerprofiler. Anbefalinger i notatet er ikke helt korresponderende med internmelding IM 2015-010. Dette gjelder bruk av profiler hvor førstnevnte notat har en klar anbefaling på opprettelse av egne UDI-profiler på Facebook mens internmeldingen henviser til «enhver gjeldende rutine for søk». I internmeldingen presiseres det under punkt 5.2 at ingen personlige enheter (PCer og mobiltelefoner) skal benyttes til å logge på kontoer.

Mal for rapportering av søk i åpne kilder

Det er utviklet en mal for rapportering av søk i ÅK som bygger på IM 2015-010 punkt 4.2 for dokumentasjon. Denne malen er tilgjengelig på samarbeidsrommet for ÅK-nettverket.

Internmelding, gjennomføring av søk

Denne internmeldingen⁸ som bygger på direktørmøtets prinsipper i sak 15/05451-1 er opphevet og senere erstattet av ny internmelding som beskrevet.

Det utføres også «verdimålinger» i form av kartlegging av praksis og erfaring fra saker registrert i DUF. [Redacted]

[Redacted]

Øvrig:

På UDIs Sharepoint er det ellers en egen gruppe knyttet til åpne kilder som inneholder er rekke faner med veiledninger. Dette er «ressursnettverket for søk i åpne kilder» som det refereres til i Internmeldingen. Dette nettverket har ikke et formelt mandat, men har jevnlig møter hvor representanter for avdelingene møtes og arbeider med søk i ÅK-relaterte problemstillinger. Den enkelte forventes å formidle informasjon fra møtene tilbake til avdelingene. Etter Internmeldingen forutsettes det at den enkelte saksbehandler setter

⁷ Formålet med ASSIST-prosjektet var å lage standarder, metoder og rutiner for screening (siling), differensiering og kontroll av nye saker i fasen etter PU sin registrering og å lage rutiner og etablere samarbeidsfora mellom PU og enheter i UDI. Prosjektet er satt i bero i påvente av overordnede avklaringer.

⁸ IM 15-05451-3 Opphevet

seg inn i de anbefalinger og endringer som foreligger her, samtidig som deltakelse fra enhetene er basert på frivillighet uten system for vararepresentasjon.

Siden inneholder veiledninger og maler for forskjellige sider ved søkevirksomheten. Dette omfatter:

- Metode og begreper – Begrepsliste og betraktninger om taktiske vurderinger i sammenheng med planlegging av søk
- Veiledning for søk – Veiledninger om hvordan søk foretas i forskjellige kilder og betraktninger om sikkerhet
- Veiledning for rapportering – Med rapportmaler og tips for utfylling og lagring av rapporter
- Veiledning for vurdering av funn – Basert på IM 2015-010 og forslag til tekster
- FAQ – Ofte stilte spørsmål knyttet til verdien av åpne søk, hva et funn er mv.

Som nevnt er det forventet at den enkelte saksbehandler som utfører søk skal holde seg oppdatert på innhold på siden. Siden har p.t. 24 medlemmer fra UDI.

Egenvurdering av retningslinjer for søk i åpne kilder

Både ledere og saksbehandlere i UDI gir uttrykk for at de oppfatter UDIs policy på søk i ÅK-området er uklar, og at det i stor grad overlates til den enkelte enhet å fastlegge sin praksis. Retningslinjene er til dels generelle og gir ikke tilstrekkelig veiledning, særlig når det gjelder vurdering av hvilke saker det skal søkes i, og når det gjelder vurdering av søk. Retningslinjene oppfattes heller ikke å gi gode nok prosedyreråd. Kriterielisten for bruk av søk i ÅK i Internmeldingen er ikke noe som brukes aktivt, men enkelte enheter har laget egne kriteriesett. Etterlevelse av regelverket er i stor grad et individuelt ansvar som tilligger den enkelte leder og saksbehandler.

3.3.2 UNEs rutinebeskrivelse

UNE har også et tildelingsbrev som legger premisser for arbeidet samt en intern rutinebeskrivelse for bruk av internett, Facebook og andre sosiale medier. Internregelverket i UNE består av tre hovedtyper av styringsdokumenter. Det vil si intern retningslinje, faglig veileder og rutinebeskrivelse der sistnevnte er en blanding av politikk og praktisk veiledning. Dokumentene skal sikre at saksbehandlingen har god kvalitet og er effektiv. Til disse skal det kommenteres:

Tildelingsbrev for UNE 2019

Dokumentet bygger på hovedmål og hovedutfordringer for migrasjonskjeden i Prop.1 S (2018 – 2019) og er dermed identisk med UDIs tildelingsbrev med hensyn til hovedmål og hovedutfordringer. For 2019 nevnes også tre forhold der departementet mener det vil være nødvendig med særlig oppmerksomhet, herunder «UNEs bidrag til samarbeidet i utlendingsforvaltningen for å sikre raskere avklaring av identitet og rask retur av personer uten grunnlag for ulovlig opphold».

UNE vil først og fremst ta stilling til identitet i saker der klageren kan få en tillatelse. I avslagssaker kan ofte asylsaker avgjøres ut fra de opplysningene klager selv gir, uten at de tar stilling til om oppgitt identitet er korrekt.

Rutinebeskrivelse for bruk av søk i åpne kilder i UNE

I Rutinebeskrivelsen⁹ defineres virkeområde som all saksbehandling og rettssaksarbeid i UNE. Samtidig er utgangspunktet for rutinebeskrivelsen søk på Facebook, men dette kan tilpasses andre medier så langt det passer.

Det rettslige grunnlaget er sammenfallende med UDIs beskrivelse av utredningsplikten etter forvaltningslovens § 17. Imidlertid er det også et eget punkt om taushetsplikt og betydning for utformingen av søk. UNEs ID-nettverk er etter beskrivelsen gitt særlig ansvar for å følge opp og avklare ID-spørsmål og er derfor adressat for spørsmål og innspill. Den vesentligste delen av retningslinjen omhandler når og hvordan søk kan gjennomføres og sikres som bevis. Det legges til grunn en «kost/nytte»-vurdering for igangsetting av søk og presiseres at det generelt må vises varsomhet i bruk av funn i åpne kilder. Opplysninger fra åpne kilder må derfor underbygges på andre måter.

Øvrig:

Det foreligger også andre interne dokumenter som er relevante ved åpne søk. Her er det særlig «Temaveiledningen» fra 2018 som er av interesse der denne omhandler flere av de samme forhold som rutinebeskrivelsen der førstnevnte kun er ment som en praktisk veiledning.

Temaveiledning – Informasjonsinnhenting fra åpne kilder på Internett

Veiledningens formål er å være et praktisk hjelpemiddel, men også sikre likebehandling, kontradiksjon og etterprøvnbarhet samt bevisstgjøring om bruk og bevisverdi. Det er opplyst fra UNE at veiledningen er forankret gjennom beslutning hos avdelingsdirektøren for Asylavdelingen. Veiledningens betydning svekkes blant annet ved at det innledningsvis står: «...ikke all informasjon her er relevant for alle, og det er ikke forventet eller påkrevd at den leses fra begynnelse til slutt...».

Veiledningen fastsetter disse prinsippene:

[Redacted] (faktiske handlinger som «likes» m.m.). Profiler opprettes av avdeling for teknologi og utvikling (TU) og administreres av en egen OSINT-gruppe.

Kost/nyttevurdering må alltid gjennomføres og det er svært viktig at man kun innhenter informasjon fra åpne kilder i saker der dette kan få avgjørende betydning, jf. sak 16/00610 nummer RB-99

Man må vite når man skal gi seg («snu i tide»)

Til søket: det er viktig å identifisere profilen til klageren eller andre relasjoner raskt, men søket skal aldri være med bilde av klager eller inneholde taushetsbelagt informasjon, herunder det forhold at vedkommende har en asylsak til behandling.

Det henvises til egen brukerveiledning for hvordan man teknisk skal lagre funn samt DUF brukerveiledning for hvordan man skal få funnene inn i DUF. Det understrekes at funn som er relevant, men ikke skal brukes i saken eller skal legges frem som klager på et

⁹ UNE, saknr 16/00610 nummer RB-99 *Bruk av Internett og særlig Facebook og andre sosiale medier i UNEs saksbehandling mm.*

senere tidspunkt skal lagres som et internt dokument i DUF. I praksis er det imidlertid noe usikkerhet hvorvidt dette blir gjennomført konsekvent.



Denne rapporten tar utgangspunkt i eksisterende retningslinjer og praksis. UNEs retningslinjer er fra 2016 og informantene har uttalt at de ser det kan være behov for oppdatering av disse. UNE har da også i forbindelse med høringsrunden for denne rapporten opplyst at det er besluttet å forbedre sikkerheten ved søk i ÅK. Her er også personvernspørsmål samt andre policyspørsmål knyttet til søk i ÅK behandlet. Direktøren har besluttet å gjennomføre en såkalt DPIA (analyse av personvernkonsekvenser). Videre vil UNE også publisere en offentlig versjon av de interne retningslinjene for søk i ÅK (RB-99) så snart den er revidert. Retningslinjen slik den er i dag oppfattes å være en overordnet retningslinje for bruken av søk i åpne kilder. Vårer informanter i UNE mener det er økt bevissthet om bruken av ÅK, da særlig Facebook. Retningslinjen har vært en plattform for videre arbeid med bevisstgjøring og kompetanseøkning om bruken av ÅK. ID-nettverket i UNE er gitt en koordinerende rolle og har særlig ansvar for å følge med på bruken av internett og sosiale medier i saksbehandlingen. Dette skjer gjennom intervallkontroller iht. kvalitetssystemet i regi av fagavdelingen.

3.3.3 utfordringer knyttet til retningslinjene

Retningslinjer og anbefalinger knyttet til åpne søk er omhandlet i en rekke dokumenter som beskrevet ovenfor. Når det gjelder UDI er det uklart hvilken rettslig status, form og forankring disse dokumentene har. Likeledes forholdet mellom dokumentene. Med unntak av tildelingsbrev er dette dokumenter til intern bruk som er unntatt offentlighet. UDIs internmelding er her et unntak i det store deler av denne er offentlig tilgjengelig. Sistnevnte har da også et mer formelt språk og oppsett enn den en ellers ser i øvrige retningslinjer i form av notater til beslutningssak eller «beste praksis» på SharePoint / ressursnettverket. Også UNEs retningslinjer er noe uklare med en blanding av politikk og rutiner som ikke bidrar til å klargjøre deres status, slik vi ser det.

Den uklare formen og status på dokumentasjonen kan gjøre det krevende å få en god oversikt over de til enhver tid gjeldende retningslinjer. Etter vår oppfatning er det også vanskelig å se forskjell mellom det som blir ansett som «beste forvaltningspraksis» og dermed førende retningslinjer contra det som er anbefalt praktisk metode ved søk.

Fragmenterte og til dels interne retningslinjer for saksbehandlingen gjør det også vanskelig for en søker, klager eller utenforstående å forstå eller få innsyn i saksgangen. Søker har ikke nødvendigvis full innsynsrett i alle trinn og dokumenter i prosessen, men bør ha mulighet til å kunne identifisere brudd på saksbehandlingsrutiner.

Det synes også å pågå fortløpende oppdateringer og utvikling av retningslinjene uten at dette er systematisert. Eksempelvis har vi fått opplyst muntlig at for å øke sikkerheten har UNE nylig bestemt at søk i ÅK knyttet til sakene i utgangspunktet skal skje ved å bruke egne maskiner med en egen oppkobling til nettet.

3.4 Organisering av arbeidet med åpne søk

Politiets Utlendingsenhet (PU), UDI og UNE gjennomfører alle søk i ÅK i sammenheng med behandling av asylsøknader. Organiseringen av hele saksbehandlingsskjeden er ikke del av dette oppdraget. Vi ser bare på den interne organiseringen i UDI og UNE.

UDI og UNE har ikke egne formelle organisasjonsledd med et særskilt ansvar for gjennomføring av åpne søk i forbindelse med behandling av asylsøknader. Ansvaret for å vurdere om det er hensiktsmessig med søk i ÅK ligger hos ledere for de enkelte seksjonene med utgangspunkt i den saks- og landportefølje disse er tillagt. Den enkelte saksbehandler gjør også egne vurderinger om søk i ÅK skal benyttes i en sak, og omfanget av slike søk.

UDI har et eget nettverk for åpne søk, men dette er først og fremst et fagnettverk. Deltagelse er frivillig og nettverket har en uklar formell status i organisasjonsstrukturen, jf. Internmelding UDI punkt 5.1. Nettverksleder har fått avsatt ca. 20 % av arbeidstiden til arbeid i sammenheng med utvikling og oppdatering av rutiner og deling av kunnskap. Medlemmene yter i noen grad bistand til andre, i tillegg til å utføre egen saksbehandling.

I UNE er det tre saksbehandlere som er utpekt som «superbrukere» og som har som oppgave å yte bistand til andre, i tillegg til egen saksbehandling. Det er utarbeidet eget mandat for gruppen hvor det fremgår at formålet er å øke kompetansen i UNE, skape bevissthet og trygghet, sikre likebehandling og kontradiksjon, og styrke operasjonssikkerheten. Ansvaret for gruppa ligger hos Asylavdelingen. Fagavdelingen i UNE har ansvaret for overordnede mål og retningslinjer for aktiviteten, samt den begrensede kvalitetssikringen som gjøres av bruken av Facebook-profiler. Avdeling for teknologi og utvikling (TU) i UNE har ansvaret for teknologi, utstyr og sikkerhet.

I UDI har en diskutert om en ikke burde ha en mer spesialisert enhet med ansvar for åpne søk. Blant intervjuede ledere og saksbehandlere i UDI er det flere som mener at dette hadde vært en ønsket utvikling. En ser for seg at denne kunne ha ansvar for gjennomføring av søk i særskilt vanskelige eller viktige saker og bistått andre enheter. Det oppfattes ikke som ønskelig at en slik avdeling skulle ha ansvar for alle søk i åpne kilder.

I intervjuer med UNE kommer det ikke opp betraktninger rundt alternativ organisering av søkevirksomheten, men det ble opplyst at UNE er i gang med en større organisasjonsendring. I ettertid har det kommet fram at det i dette prosjektet er foreslått etablert en egen mottaksenhet i UNE. Denne enheten skal bl.a. ha ansvar for søk i ÅK i innledningsfasen i behandlingen av saker. Da vi ikke kjenner detaljene i dette prosjektet ser vi bort fra dette i den videre framstillingen.

3.4.1 utfordringer knyttet til organisering

I UDI er søk i ÅK blitt en betydelig aktivitet, men mangler rammer gjennom at det ikke er noen formell enhet som har ansvar for policy, praksis og kvalitetssikring av aktiviteten. Ansvaret blir liggende hos den enkelte enhetsleder og saksbehandler, med varierende kompetanse og interesse for feltet.

UNE har ikke samme omfang når det gjelder søk i ÅK, og har heller ikke noen formell enhet som har fullt ansvar for policy, praksis og kvalitetssikring av aktiviteten. Også her vil dermed mye av ansvaret bli liggende på den enkelte saksbehandler og nemndleder.

Slik situasjonen i UDI og UNE beskrives, framstår det som en utfordring at søk i ÅK som oppgave ikke har en god nok organisatorisk forankring. Ansvaret er fordelt på mange aktører og det er ikke noen som har et klart overordnet og koordinerende ansvar for aktiviteten. Det er dermed utfordrende å mobilisere rett kompetanse. UDI og UNEs medarbeidere peker selv på språkkompetanse som en utfordring, men det er også behov for teknisk kompetanse i datafangst, analysekompetanse og i forhold til sikkerhet.

3.5 Kompetanse

Hverken UDI eller UNE har medarbeidere blant sine saksbehandlere med formell utdanning i gjennomføring av åpne søk (IT/OSINT-utdanning). De enkelte medarbeidere kan ha god kunnskap om opprinnelsesland eller grupper av asylsøkere. Enkelte har også relevant språkkompetanse, men manglende språkkompetanse oppleves likevel som en utfordring. De mer tekniske aspektene ved søk i ÅK, som IT-forståelse, bruk av spesialiserte verktøy og systematisk dataanalyse mangler en formell kompetanse i. Intervjuer i virksomhetene viser at kompetanse om søk i ÅK i stor grad er bygd opp gjennom høstede erfaringer over tid. Noen saksbehandlere har interesse for dette og har mye erfaring, mens andre bruker søk i ÅK mer sjelden eller aldri.

UDI har et ganske stort fagmiljø når det gjelder åpne søk. UDI har et eget internt nettverk med ca. 25 medlemmer. Nettverket har ikke noen formell status og deltakelse er frivillig. Nettverket har ansvaret for å drive SharePoint-rommet «Åpne søk» som inneholder forskjellige veiledninger om bruk av ÅK for saksbehandlere. Nettverket brukes også til å diskutere og spre praksis og metoder.

I UNE har en oppnevnt tre saksbehandlere som «superbrukere». Disse har ikke formalkompetanse i åpne søk, men er tre medarbeidere som er plukket ut etter en intern utlysning. De bistår de andre saksbehandlerne. Superbrukerne, sammen med medlemmer av UNEs ID-nettverk, har blant annet gjennomgått korte kurs i regi av UDI og politiet.

Både UDI og UNE er deltagere i et tverretattlig nettverk for åpne søk. Nettverket har i tillegg medlemmer fra Skatteetaten, Tolletaten, NAV og Oslo kemnerkontor. Fra 2019 vil Kripos PU, Økokrim, Vegvesenet og Arbeidstilsynet også delta i nettverket. Nettverket er et månedlig forum for å dele kunnskap om erfaringer, teknikker, metodikk og juridiske aspekter ved bruk av søk i ÅK.

I begge virksomheter uttrykkes det ønske om videre utvikling av kompetansen rundt bruk av søk i ÅK. Det er behov for mer kursing, mer ressurser og en enda tydeligere struktur i arbeidet.

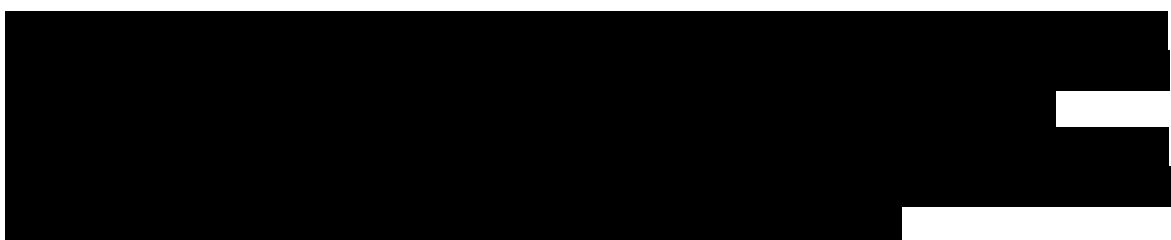
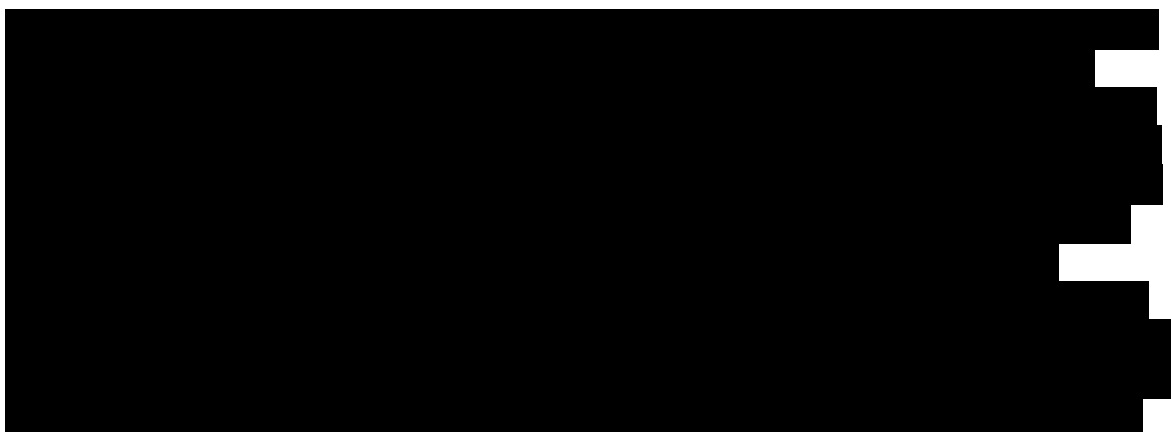
3.5.1 utfordringer knyttet til kompetanse

Både UDI og UNE mangler viktig kompetanse for å kunne utnytte potensialet som ligger i søk i ÅK. Dette omfatter kompetanse om IT og sikkerhet, kompetanse om kilder, bruk av verktøy og analyse. Med den modellen en bruker, hvor den enkelte saksbehandler utfører søk på sine saker vil en i mange tilfeller også mangle språkkompetanse. Kompetansen som er etablert er i stor grad erfaringsbasert. Kompetanseheving på feltet ivaretas i stor grad på frivillig basis med lite ressurser.

3.6 Datafangst

3.6.1 Bruk av teknologi ved søk

Facebook er den viktigste kilden for søk i ÅK i både i UDI og UNE. Det gjøres også søk i Google, Pipl (en spesialisert søkemotor for søk på mennesker – navn, epost, brukernavn, telefonnummer), Instagram og Truecaller (en spesialisert søkemotor for telefonnummer). Det kan også forekomme at det søkes på andre sosiale media enn Facebook, som YouTube, Whatsapp og Twitter.



I analyser av funn er det først og fremst bilder og tekst som tolkes av saksbehandleren. Mer avansert analyseverktøy, som analyse av metadata, mønstergjenkjenning, bildegjenkjenning, geolokalisering osv. brukes ikke.

Dokumentasjon av søk gjøres gjennom å ta skjermdumper av funn og lime disse inn i et eget dokument. I tillegg må det tas kopi av lenken til området som skjermdumpen

omhandler. Dette gjøres manuelt. Det finnes løsninger som automatiserer denne prosessen (for eksempel Hunchly).

I [REDACTED]

3.6.2 Håndtering av sikkerhet

Søk i ÅK krever at det foretas sikkerhetsvurderinger for både saksbehandlere og søkere. Det er viktig at en sikrer at ikke lekkasjer fra systemer og søkeaktivitet fører til at søkere og saksbehandlers identitet avsløres overfor aktører som ikke skal ha kjennskap til dem. Valg av tekniske løsninger for søkevirksomheten kan ha betydning for begge grupper.

UDI-retningslinjene omtaler da også til en viss grad bruk av utstyr og profiler. Valg av søkeord og tema er i mindre grad regulert, bortsett fra påminnelser om hensyn til taushetsbelagte og gjerne sensitive opplysninger.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3.6.3 utfordringer knyttet til teknologi

UDI og UNE har utfordringer knyttet til teknologi på flere områder. Generelt er det en lav teknologimodenhet når det gjelder den tekniske infrastrukturen rundt søk i ÅK. Dette gjelder både verktøy, kildebruk og kompetanse. IT-verktøyene som benyttes til søk i ÅK synes noe tilfeldig, og ikke valgt på grunnlag av retningslinjer og krav til oppgavene verktøyene skal løse. UDI har vurdert å utvikle egne verktøy, men funnet dette krevende, delvis som følge av kostnadene og delvis av hensyn til sikkerhet. Dette i motsetning til

arbeidet som pågår i Skatte- og Tolletaten samt Kripos der det arbeides med å utvikle eget, tilpasset verktøy, jf. punkt 4.1. Hensynet til sikkerhet gjør også at UDI er skeptiske til innkjøp av mer avanserte tredjepartsløsninger. Både UDI og UNE mangler dermed tilpassede verktøy, både for å gjennomføre og dokumentere søk. I tillegg foretas søk i et svært begrenset utvalg kilder.

Slik situasjonen er i dag bruker etatene i liten eller ingen grad teknologi målrettet for å få en helhetlig innhenting, bearbeiding og dokumentasjon av data. I dag er innhenting av informasjon i stor grad avhengig av funksjonalitet og muligheter som ligger i Facebook. Ettersom Facebook blir stadig mer opptatt av å sikre brukeres sikkerhet, må en regne med at det kan bli vanskeligere i framtiden både å bruke Facebook som kilde og

Analyse og sammenstilling av data gjennomføres manuelt, noe som er tidkrevende. Da det ikke er eget personale med særskilt teknologi- og analysekompetanse vil bearbeiding og bruk av IT-verktøy for søk i ÅK kunne variere etter den enkelte saksbehandlers kompetanse og interesse.

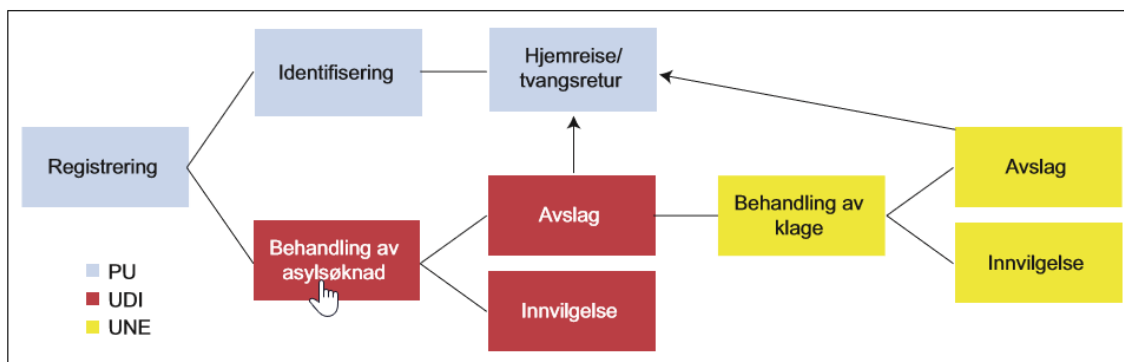
Det er imidlertid en økt oppmerksomhet knyttet til risiko og sporbarhet av søk, hvilket skal ha medført krav til bruk av egne maskiner til dette formålet i UNE, sammen med andre tiltak for å håndtere risiko.

3.7 Den praktiske gjennomføringen av søk i åpne kilder

Her går vi gjennom hvordan formål, retningslinjer, organisering og kompetanse sammen med bruk av kilder, verktøy for datafangst og analyse fører til en praksis som i større eller mindre grad bidrar til opplysning av en sak.

3.7.1 Bruk av søk i åpne kilder i asylsaker

Figuren under viser den overordnede saksgangen i en asylsak.



Figur 3 Saksgangen i en asylsak (Kilde: PU/ISF). Hvert steg kan være sammensatt av flere elementer. F.eks. vil behandlingen av en asylsøknad hos UDI også kunne omfatte undersøkelser om identitet, hvis ikke dette er tilstrekkelig opplyst av PU.

Søk i ÅK brukes både i sammenheng med undersøkelser om identitet av PU, behandling av asylsøknad og oppholdstillatelser som gjøres av UDI, og behandling av en eventuell klage som gjøres av UNE.

Som ledd i

saksbehandlingen i UDI og UNE avgjøres om en identitet er sannsynlig eller ikke. Disse avgjørelsene er grunnlaget for endelig registrering av identitet i DUF. Dette er igjen av betydning for innhenting av identitetsopplysninger fra DUF/UDB til andre offentlige registre, først og fremst folkeregisteret.

I en asylsak har både PU, UDI og eventuelt UNE et ansvar for identifisering og vurdering av oppgitt identitet. Hvis UDI eller UNE avslår en sak, kan UDI/UNE «nøye seg med» å slå fast at det ikke er tatt endelig stilling til om oppgitt identitet er sannsynlig. I noen tilfeller tas det også stilling til identiteten når UDI/UNE mener denne ikke er sannsynlig. Det er da opp til PU å klarlegge identitet i slik grad at PU kan effektuere et vedtak. Dette vil gjerne være retur til hjemland e.l. Merk at PUs arbeid med søk i ÅK ikke er del av dette oppdraget.

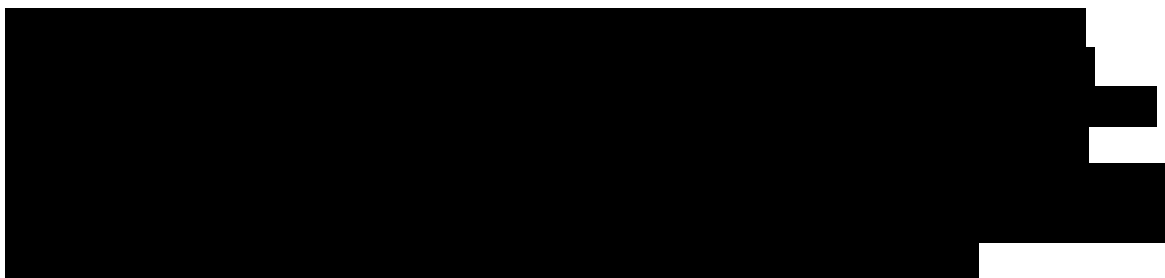
Er det en sak der det er aktuelt å innvilge en tillatelse eller der klargjort identitet er av betydning for resultatet i saken, vil vedtaksorganene måtte konkludere med hensyn til identitet. UDI/UNE må søke å opplyse saken selv, men kan også anmode PU/politiet (avhengig av sakstype) og f.eks. NID eller andre om ytterligere bistand dersom det er nødvendig. Bistand kan omfatte dokumentundersøkelser, språkanalyse og ev. bruk av tvangsmidler hvis utlendingen ikke medvirker til å klarlegge sin identitet i sak etter loven og det er av betydning for saken.

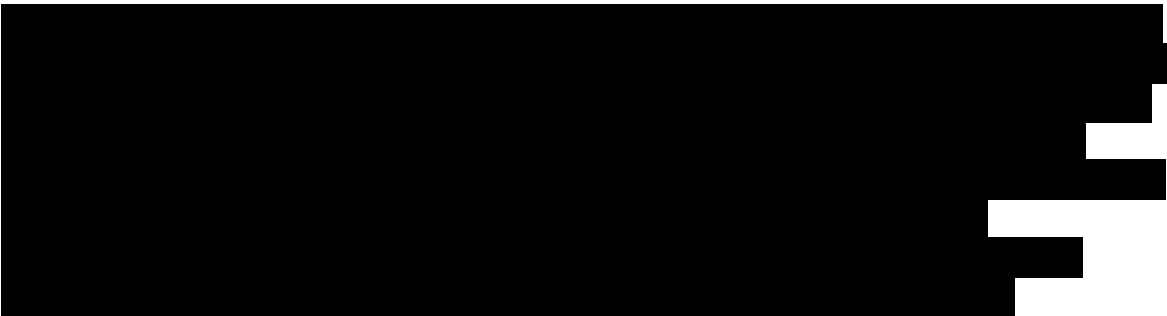
Søk i ÅK brukes dermed både i sammenheng med undersøkelser av identitet i ved registrering, behandling av asylsøknad, behandling av tilbakekallingsaker og behandling av en eventuell klage. Også ved behandling av anmodninger om omgjøring kan det gjøres søk hvis det er endrede anførsler eller omstendigheter som kan ha betydning for resultatet.

3.7.2 Informasjonsgrunnlaget for å gjøre åpne søk

UDI bruker åpne søk i behandling av en rekke saker. I dette prosjektet er det kun asylsøknader som er i fokus.

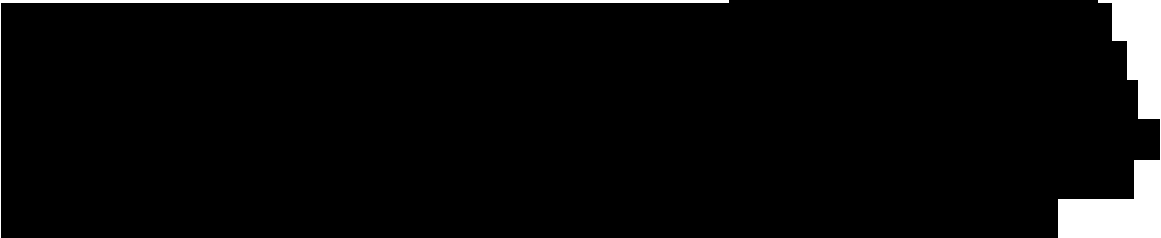

Saksbehandlingen tar utgangspunkt i en asylsøknad og dokumentasjon som måtte foreligge i sammenheng med denne. Dette omfatter opplysninger gitt av asylsøkerens selv, rapporter fra undersøkelser som PU har gjort i sammenheng med ankomst til landet samt annen informasjon, for eksempel fra andre lands immigrasjonsmyndigheter, det europeiske fingeravtrykkregister for asylsøkere (EURODAC), Schengens visumregister, språktester, DNA-profiler og lignende. Videre kan det foreligge rapporter fra andre lands immigrasjonsmyndigheter, gitt at søker for eksempel er registrert i Dublin-systemet. Informasjon om reiseruter kan også være relevant.






Ifølge intervjuer med saksbehandlere i UDI vil en vanligvis ha et oppgitt navn og fødselsdato, hjemsted samt bostedshistorikk når en asylsøknad skal behandles. Telefonnummer og ev. epostadresser oppgis også ofte av asylsøker. En kan også ha informasjon om skolegang og yrke. Asylsøkere blir og spurt om venne/familienettverk og profiler på sosiale medier, men en får ikke alltid informasjon om dette og om en får det er denne ikke alltid tilstrekkelig.

UNE behandler ordinære klagesaker fra UDI og i disse tilfellene vil det være saksmappen fra UDI¹⁰ som ligger til grunn, samt ev. ny informasjon som har fremkommet i klagen. I disse sakene kan det være behov for å gjøre søk i åpne kilder. UNE kan i tillegg innhente ny informasjon ved behov. UNE behandler også et stort antall omgjøringsanmodninger. I disse sakene kan det også være behov for å gjøre søk i åpne kilder. Gitt at det kan ta tid mellom et ev. avslag på en asylsøknad foreligger og omgjøringsanmodningen behandles kan det være aktuelt å gjøre søk i ÅK f.eks. for å se om det har kommet ny relevant informasjon gjennom klagers aktivitet på sosiale media.



Grunnlaget for å vurdere om en skal benytte seg av åpne søk i en sak ligger i informasjonsbehovet. Hvis saken vurderes å være tilstrekkelig opplyst før søk i ÅK, søkes det ikke. En vurderer også sannsynligheten for å finne noe relevant gjennom søk i ÅK i den aktuelle saken. Vurderingene som gjøres kan ha sin bakgrunn i saksbehandlernes kunnskap om asylsøkere fra et spesifikt område.

Det kan også være andre føringer som innvirker på vurderingene av bruk av søk i ÅK.



3.7.3 I hvilke saker brukes søk i åpne kilder

I utgangspunktet kan søk i ÅK brukes i alle saker, men det skal gjøres en nytte/kostnadsvurdering om søk i ÅK vil bidra til nødvendig opplysning av saken. Hvis

¹⁰ Omfatter politiregistrering, asylintervju, UDIs vedtak, klage og klageoversendelse m.m.

saken oppfattes som tilstrekkelig opplyst gjennom den dokumentasjonen som allerede foreligger vil normalt ikke søk i ÅK benyttes.

Det sentrale er hvilken informasjon som foreligger og om denne er dokumentert og troverdig. Lite dokumentasjon gjør det vanligvis mer aktuelt med søk i ÅK. Førstegangs asylsøkere har ofte lite dokumentasjon. Jo lenger asylsøkere har vært i landet, jo mer informasjon vil som oftest foreligge.

[REDACTED]

Lederne i UDIs forskjellige enheter har ansvar for å vurdere hvilke undersøkelser som er nødvendige å foreta. I UDIs retningslinje for søk i ÅK foreligger det en generell indikatorliste for når søk i ÅK kan være aktuelt. Denne er unntatt offentlighet. Noen enheter har også søkt å utvikle risikoprofiler som grunnlag for beslutning om bruk av søk i ÅK innenfor sitt ansvarsområde. Andre enheter har ikke slike profiler.

I UNE er det informasjonsbehov knyttet til den enkelte sak som avgjør om det gjøres søk. Utgangspunktet er at UNE skal vurdere opplysninger i klagen på bakgrunn av UDIs saksbehandling. Mange saker avgjøres derfor på grunnlag av den informasjonen UDI allerede har framskaffet, uten at det gjøres supplerende informasjonsinnhenting.

Det er også andre faktorer som påvirker om søk i ÅK benyttes. Den enkelte saksbehandlers kompetanse i og interesse for søk i ÅK kan spille inn. En kan heller ikke se bort fra at krav om effektivitet i saksbehandlingen kan påvirke vurderingen av om søk skal gjøres eller ikke.

3.7.4 Gjennomføring av søk

Når søk gjennomføres i UDI eller UNE er det for å finne ny informasjon som enten underbygger eller som sår tvil om foreliggende informasjon er riktig.

[REDACTED]

I UDI gjøres søk i ÅK helst før asylintervjuet, men en kan også gjøre søk i ÅK, sammen med søker, i forbindelse med asylintervjuet, for eksempel kan søker bistå med å finne informasjon på vedkommendes FB-profil som understøtter grunnlaget for asylsøknaden. Det kan også forekomme at det i asylintervjuet kommer fram informasjon som en søker å verifisere gjennom søk i ÅK i etterkant av asylsintervjuet. Alle opplysninger og dokumentasjon i saken danner grunnlaget for vedtaket.

I UNE gjøres søk når det anses å være behov for det. Er det tvil knyttet til identitet, vil UNE vurdere alle opplysninger og all dokumentasjon i saken. Ev. søk i åpne kilder vil bare være ett av flere elementer ved vurderingen. Dersom det er nødvendig kan UNE også innhente skriftlig informasjon, og gjennomføre forvaltningssamtale (saksforberedende samtale) med utlendingen f.eks. med fokus på identitetsavklaring. Er det tvil om utfallet i saken skal UNE avholde nemndmøte med eller uten personlig fremmøte.

Både UDI og UNE har retningslinjer for bruk av søk og selve gjennomføringen. Ifølge våre informanter i UDI og UNE er det ikke alltid disse pålegg og retningslinjer følges. I praksis er mye overlatt til den enkelte saksbehandler som har et selvstendig grunnlag for å vurdere behovet for søk i ÅK. Retningslinjene ligger til grunn, men hvor levende disse er i organisasjonene og hvor mye vekt det legges på å følge dem, varierer. Kapasitetspress kan føre til at en ikke følger alle trinn i prosedyrene. Gitt dette mener enkelte av våre informanter at en ikke kan være sikker på at likebehandlingsprinsippet ivaretas i alle saker.

[REDACTED]

I utgangspunktet skal saksbehandler ha et formål med å gjøre søk, og en plan for å opplyse saken tilstrekkelig, men søk blir ikke alltid gjennomført så systematisk. En ser på hva som kommer opp f.eks. på en søkers Facebook-profil og hva av dette som eventuelt bidrar til å opplyse saken. Omfanget av søket må alltid balanseres mot mulige gevinst. Tekster som er skrevet på andre språk kan søkes oversatt med Google translate, hvis ikke saksbehandleren selv behersker språket. Både i UDI og UNE oppfattes manglende språkkompetanse som en barriere for å få mer nytte av søk i ÅK.

Søk som gjennomføres skal ifølge retningslinjene dokumenteres og legges fram for asylsøkeren slik at kontradiksjonsprinsippet ivaretas. I praksis dokumenteres først og fremst søk som gir funn. I UDI vil disse funnene legges fram for søker under asylintervjuet eller på annen måte. I UNE blir disse framlagt klageren til uttalelse, enten skriftlig, i saksforberedende møte eller i nemndmøte. Søk som ikke har gitt funn dokumenteres som oftest ikke og det opplyses ikke nødvendigvis overfor søker/klager at søk er gjennomført.

Våre informanter opplever at det er vanskelig å vurdere hva som skal karakteriseres som et funn, og som dermed skal dokumenteres. Innføringen av GDPR har gjort dette enda vanskeligere. [REDACTED]

Det gjennomføres kvalitetskontroll av søkeaktiviteten både hos UDI og UNE, men ikke systematisk. Hos UDI er det vanlig at ledere tar stikkprøver ved å gå gjennom saker. En får da en kontroll av innholdet i saken og om den tilfredsstillende kvalitetsforventningene som er etablert. Dette vil også omfatte eventuelle funn basert på åpne søk. En vil ikke ettergå søkeaktiviteten som sådan i den forstand at en repeterer søk og kontrollerer om saksbehandler har vurdert funn riktig. I konkret saksbehandling kan det også forekomme kvalitetssikring gjennom sidemannskontroll i saker hvor det oppfattes å være et behov.

[REDACTED]. Kontrollen inngår som en del av de faste intervallkontrollene iht. kvalitetssystemet. Søkeaktiviteten drøftes også i egne «likebehandlingsmøter». UNEs bruk av søk i ÅK har også blitt vurdert og gjennomgått i forbindelse med rettsaker de siste årene.

3.7.5 Vurdering og vektlegging av funn

Våre informanter i UDI påpeker at vurdering av funn kan variere ganske mye. På Sharepoint-siden til ressursnettverket for søk i ÅK ligger det tips og veiledning for tolkning av funn.

Hvis det allerede foreligger mye informasjon på en sak er det ikke sikkert at søk i ÅK gjøres. Hvis søk gir funn må funn vurderes opp mot den samlede informasjonen i saken. Dette er i hovedsak den enkelte saksbehandler ansvarlig for. Ideelt fungerer funn fra søk i ÅK først og fremst som en inngang til en dialog med asylsøkeren i asylintervjuet. Funn som enten bekrefter eller styrker søkers sak kan da legges fram, eller brukes hvis en opplever at søkers framstilling ikke stemmer overens med det en har funnet. Hvis søker ikke klarer å gi en troverdig forklaring på en diskrepans vil funnet kunne få stor vekt for et eventuelt vedtak. Men det kan også være at en velger å se bort fra funn, fordi det vurderes som lite troverdig eller andre hensyn veier tyngre.

I UNE er det avhengig av hvilke porteføljer som behandles om søk i ÅK gjøres. I hovedsak baseres saksbehandling på informasjonen som ligger i saken, som er oversendt fra UDI. Når søk i ÅK gjøres er dette knyttet til å få tilleggsinformasjon. Informasjonen funnet gjennom søk i ÅK skal ses i sammenheng med andre opplysninger i saken. Vektingen beror på det samlede bevisbildet. Funn ses i sammenheng med annen informasjon som er i saken, det kan for eksempel være fra UDI, fra klager selv, dennes advokat, eller fra Landinfo.

Våre informanter synes det er vanskelig å generalisere om hvor viktig informasjon fra søk i ÅK er for en sak. Dette varierer stort. Anslag i UDI er at det nok er under 50 % av sakene hvor det søkes hvor en finner informasjon av betydning. Samtidig er det visse type saker hvor søk i ÅK har hatt stor betydning.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

¹¹ Formålet med ASSIST var å lage standarder, metoder og rutiner for screening, differensiering og kontroll av nye saker i fasen etter PU sin registrering og å lage rutiner og etablere samarbeidsfora mellom PU og enheter i UDI. Prosjektet er satt i bero i påvente av overordnede avklaringer.

[REDACTED]

I gjennomgangen konkluderes det med at søk i ÅK er viktig for å opplyse saker. Samtidig er det klart at omfanget av funn vil kunne variere sterkt mellom forskjellige grupper asylsøkere.

Institutt for samfunnsforskning (ISF) undersøkte i 2018 ivaretagelse av rettsikkerhet og kontroll ved behandling av saker om tilbakekall. De fant flere viktige forbedringspunkter, blant annet knyttet til behovet for statistikk og tydeliggjøring av hva som utløser tilbakekall. Videre fant de at Facebook i enkelte saker ble brukt som eneste nye moment og som utløsende for vedtak om tilbakekallelse av oppholdstillatelse. Saksgjennomgangen indikerte at dokumentasjon i form av opplysninger fra utlendingens Facebook-konto (eventuelt fra kontoene til venner og familie av utlendingen) i stadig større utstrekning blir brukt som grunnlag for tilbakekallsvurderingen i § 63-saker. Basert på saksmappene som inngikk i gjennomgangen, ble opplysninger fra Facebook som regel brukt til å underbygge at utlendingen hadde gitt uriktige opplysninger om hjemland eller hjemsted. I tillegg kunne slike opplysninger også bli brukt til å etablere mer generell motstrid i utlendingens forklaring, eksempelvis ved at utlendingen hadde oppgitt informasjon om utdannelsesnivå, språkkunnskaper eller lignende forhold som sto i motstrid med hva vedkommende hadde fortalt i sin forklaring til UDI. I rapporten anbefales at UDI gjør en grundig vurdering og evaluering av hvordan utlendingsforvaltningen bruker Facebook og øvrige sosiale medier i saker om tilbakekall av oppholdstillatelser, blant annet for å sikre at personvern hensyn ivaretas, samt for å sikre likebehandling mellom saker.

3.7.6 utfordringer knyttet til praksis

Analyserammeverket for prosjektet tar utgangspunkt i at formål, organisering, retningslinjer, kompetanse og teknologi til sammen legger rammene for praksis. Informantene peker på en rekke utfordringer knyttet til praksis som har sitt utspring i rammene for praksis:

Informasjonsdeling med PU er et problemområde som trekkes fram. utfordringene er at PU kan ha informasjon som UDI eller UNE ikke får vite om, noe som kan føre til dobbeltarbeid. Mangelen på informasjon kan også føre til at det ikke gjennomføres søk i ÅK, selv om det kunne vært nyttig.

Vurderinger av om søk skal gjøres er ikke i tilstrekkelig grad systematisert. Kriteriesett i retningslinjer, pålegg om bruk av søk, egenutviklede risikoprofiler og erfaringsbasert kunnskap skaper til sammen et fragmentert bilde for vurdering av om søk skal gjøres. Ansvaret ligger til slutt på den enkelte saksbehandler. Blant disse kan det være variasjoner i kompetanse og interesse for søk i ÅK. Dermed kan en ikke være sikre på at ganske like saker får lik behandling.

Det er også en viss bekymring knyttet til om de nåværende løsningene for anonymisering av søk gir tilstrekkelig beskyttelse for søker og saksbehandler.

De retningslinjer som foreligger oppleves av mange i UDI og UNE som uklare, og de etterleves heller ikke alltid, f.eks. knyttet til dokumentasjon av søk og bruk av sikre

løsninger. Inntrykket som formidles er at retningslinjene ikke er særlig godt forankret hos saksbehandlerne.

Begrensningen i kompetanse og verktøy medfører at søk i hovedsak gjøres på Facebook. Det gjøres også søk i andre kilder, som Google, men Facebook er dominerende. Kvaliteten på den informasjonen som framkommer kan være vanskelig å vurdere. Manglende språkkompetanse er også en utfordring. Det søkes sjelden på søkers eget språk og selv om en i vanskelige saker prøver å bruke saksbehandlere med relevant språkkompetanse er det ingen systematikk i at dette gjøres.

I tillegg ligger det klare forventninger om effektivitet i saksbehandlingen, noe som også kan påvirke valget om søk skal gjøres eller ikke. Verktøyene for søk, analyse og dokumentasjon som benyttes innebærer at søk i åpne kilder kan være tidkrevende. Selv om hverken UDI eller UNE har oversikt over tidsbruken, er det klart at begge har et potensial for å gjøre søkeaktiviteten mer effektiv gjennom bruk av søke- og dokumentasjonsverktøy.

Saksbehandlere synes det er vanskelig å vurdere hvordan funn skal vektlegges. De kan rådføre seg med kolleger ev. ledere, men det er et spørsmål om den kvalitetssikringen som gjennomføres er tilstrekkelig.

3.8 Status i Norge

Vi har kartlagt praksis rundt bruken av søk i ÅK i Norge. Vi har vært i kontakt med en rekke instanser, men ikke alle har hatt anledning til å dele informasjon med oss.

Innen politiet og myndighetenes kontrollorganer er det verdt å merke seg at søk i ÅK er et supplement til andre og mer troverdige kilder til informasjon, som politiets egne saks- og etterretningsregistre, folke- og arbeidsregistre, valutatransaksjonsregister, lignings- og skatteregistre, internasjonale kilder, compliance-databaser mv. Énkildesøk fra sosiale medier utgjør, må anses å ha lav pålitelighet¹².

3.8.1 Skatteetaten

Dimensjon	Innhold
Organisasjon	Egen enhet. Senter for internettgransking og digital utvikling (SIDU) (er nå nedlagt i sammenheng med omorganisering, men aktiviteten skal videreføres)
Retningslinjer	Hadde ikke egne retningslinjer. Skal innføres
Kompetanse	
Teknologi	Datahøsting med egenutviklede løsninger, visualiseringsverktøy
Praksis	Bistand til kontrollmiljøer i utvikling av kontekst og temaforståelse som grunnlag for risikovurderinger

¹² Reuser's Information Services, Leiden, The Netherlands, <http://www.opensourceintelligence.eu>

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

3.8.2 Kripos

Dimensjon	Innhold
Organisasjon	KRIPOS har en egen avdeling under betydelig utvikling under Seksjon for Internettrelatert EtterforskningsStøtte – IRES.
Retningslinjer	Kripos har utviklet en standard for politiet innen søk i åpne kilder som er unntatt offentlighet, men tilgjengelig for alle innen politiet og påtalemyndigheten.
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]

3.8.3 Tolletaten

Dimensjon	Innhold
Organisasjon	Tolletaten er i ferd med å bygge opp en OSINT-enhet
Retningslinjer	Under utvikling
Kompetanse	Det er lyst ut OSINT-stillinger i 2019 der det angis følgende vedrørende krav til kompetanse: <ul style="list-style-type: none">• Relevant høyere utdanning på minimum bachelornivå, gjerne innen etterretning og/eller avansert OSINT• Erfaring med informasjonsinnhenting og bruk av informasjon fra åpne kilder• God skriftlig, visuell og muntlig fremstillings-/presentasjonsevne• God kompetanse innenfor IT• Erfaring fra etterretnings- og/eller analysearbeid• Kompetanse innen programmering (Python) og nettverksanalyse
Teknologi	Under oppbygging
Praksis	Under oppbygging

3.9 Utfordringer for utvikling av søk i åpne kilder i Norge

Søk i ÅK/OSINT er et fagfelt som er under utvikling i Norge. Politiet har kommet lengst i å profesjonalisere arbeidet. Samarbeid på tvers av etatsgrenser er også under utvikling. Det er vårt inntrykk at etater og enheter som ikke har kommet så langt i arbeidet med søk i ÅK kunne hatt stor nytte av samarbeid. Samarbeid kunne bidratt til økt deling av kilder og informasjon på tvers, noe som kunne gitt klare synergier. Samarbeid ville også kunne styrke fagmiljøene i etatene og skape et «marked» for utviklingen av løsninger. Per i dag synes det å være både organisatoriske og juridiske barrierer mot et slikt utvidet samarbeid.

Vi ser at de fleste organisasjoner som satser på søk i ÅK etablerer egne enheter med ansvar for dette. Bakgrunnen for det er erkjennelsen at dette er en virksomhet som krever spesialisert og sammensatt kompetanse.

3.9.1 Bruk av søk i åpne kilder på asylfeltet i andre land

PUMA-prosjektet ble opprettet før sommeren 2016 som et tverretatlig prosjekt mellom UDI og PU/POD for å finne bedre løsninger i ankomstfasen. Prosjektet undersøkte blant annet hvordan praksis ved ankomsthåndtering var i en rekke land i Europa. En av dimensjonene en så på var søk i ÅK.

Det er betydelige variasjoner mellom landene i bruk av søk i ÅK i sammenheng med mottak og behandling av asylsøknader. Noen gjør dette ikke eller i svært liten grad, mens andre har en mer omfattende aktivitet. Eksempler på land hvor det er en utbredt praksis med bruk av søk i ÅK, er Nederland og Danmark.

I Nederland gjennomfører både politiet og utlendingsmyndighetene søk i ÅK. Politiets innsats er begrenset med mindre særskilte forhold av politi-relatert interesse kommer opp. En sjekklister brukes for å sikre overføring av informasjon om funn og data fra politiet til utlendingsmyndighetene. Hos utlendingsmyndighetene gjør saksbehandlere innledende søk, men hvis noe finnes overlates saken til et særskilt team som har ansvaret for videre søk. Dette teamet består av 5-7 saksbehandlere som hentes fra det ordinære saksbehandlerkorpset etter en rotasjonsordning. Disse benytter seg i tillegg av tolker for oversetting av materiale.

I Danmark har en skilt tydelig mellom politiets og utlendingsmyndighetenes oppgaver. Politiet gjør ikke søk i ÅK, men har som oppgave å sikre informasjon knyttet til identitet og å sikre data fra mobil/PC og lignende. Sikret informasjon overlates til utlendingsmyndighetene som gjør søk. Også her gjennomfører alle saksbehandlere søk som grunnlag for siling av hvilke søknader som skal sees nærmere på. De som blir merket for grundigere søkeaktivitet, blir håndtert av spesialister i en enhet som er ganske lik den norske Landinfo, men som i tillegg driver med søk i ÅK. Deres metodikk er hentet fra etterretning. Språkkunnskap oppfattes som essensielt for denne type arbeid

I begge landene er ordinære saksbehandlere engasjert i innledende siling av saker for bruk av søk i ÅK. Hvilke kriterier som brukes i vurderingen, kjenner vi ikke til. Grundigere søk gjennomføres med mer eller mindre spesialiserte ressurser som kombinerer flere typer kompetanse. Vi har ikke informasjon om hva slags verktøy som benyttes i sammenheng med søk.

3.9.2 Andre eksempler

En del land har outsourcet arbeidet med søk i ÅK på immigrasjonsområdet til kommersielle tjenesteleverandører. Dette gjelder et titalls land, blant annet land i Latin- og Mellom-Amerika. Vi har hatt kontakt med en slik leverandør.¹³ Det er viktig å påpeke at det følgende baserer seg på informasjon mottatt av denne leverandøren, som hevder at

¹³ *Exiger.com*

bakgrunnen for slik outsourcing er kravet til kompetanse og erfaring hos saksbehandlerne og tilgang til ny og kognitiv teknologi.

Noe av gevinsten oppgis å være å få tilgang til alle kilder på verdensbasis som er åpne og tilgjengelige digitalt samt å være mindre avhengige av menneskelige feilkilder ved søk. Systemet som leverandøren vi har vært i kontakt med bruker er bygget opp for tilgang til over 7000 kilder basert på følgende hovedtyper:

1. Offentlige kilder med høy pålitelighet som myndighetsinformasjon, informasjon fra rettsapparatene (sivile prosesser), fra politiet (i noen land er strafferegistre åpne), selskapsregistre, sanksjonslister, etterlysningsregistre, PEP (politisk eksponert person) lister mv.
2. Mediekilder der påliteligheten vil variere avhengig av type jurisdiksjon (lavere pålitelighet i land med undertrykkende regimer som kontrollerer media)
3. Internett, blogger og sosiale medier som er regnet å ha lav pålitelighet, men kan benyttes til å sikre opplysninger om en persons offentlige profil eller tilknytning til politiske personer.

Teknologien som benyttes levrer bearbejdede analyser basert på formålet med søkene. Teknologien kan også løse språkutfordringer ved at det aktuelle verktøy håndterer over 60 språk. Dette betyr også at det er vektlagt å tilpasse søk til konkrete formål. Søkene og en første-nivå analyse overlates til verktøyet som benyttes og analysespesialister foretar videre analyse, evaluering og vurdering av informasjonen.

En effektivitetsstudie gjort i forbindelse med kombinasjonen av en slik teknologi og spesialister innen analyse og vurdering av innhentet informasjon, viste ifølge leverandøren at det ble gjort flere relevante funn enn ved manuelt arbeid og ikke minst var kombinasjonen av oppdatert teknologi og spesialtrejede saksbehandlere/analytikere svært tidsbesparende (opptil 70 % mer tidseffektivt). Denne systematiske tilnærmingen har vist seg å bidra vesentlig til en større grad av likebehandling av sakene.

4 Samlet vurdering av UDI og UNEs modenhet

4.1 Innledning

Som referanse for vurdering av nåsituasjonen når det gjelder bruk av åpne søk i UDI og UNE, har vi som nevnt i kap. 1.3 latt oss inspirere av et rammeverk for vurdering av en organisasjons modenhet innenfor et angitt oppgaveområde: Capability Maturity Model Integration (CMMI). Vi har tilpasset innholdet i modellen for å bruke den som en illustrasjon i denne sammenheng.

Når vi plasserer UDI og UNE i forhold til de fem nivåene i modellen, er det viktig å påpeke at dette ikke er basert på objektiv måling med definerte kriterier, men på vårt inntrykk av organisasjonenes modenhet i forhold til de attributter som modellen foreskriver på de forskjellige nivåene. Det er også viktig at hensikten her ikke er å «score» UDI og UNE, men å påpeke utfordringer og muligheter for å utvikle virksomhetene når det gjelder bruk av søk i ÅK.

4.2 Formål – bruk av søk i åpne kilder

4.2.1 Nåsituasjon

Formålet med søk i ÅK synes i og for seg ganske klart; å opplyse saken. Hvordan dette formålet skal oppfylles er mer uklart. Vi opplever ikke at UDI eller UNE har en enhetlig og ledelsesstyrt politikk for bruk av søk i ÅK. Modenheten på området må derfor samlet vurderes å være lav (Nivå 1-2). Søk i sosiale medier og særlig FB startet for noen år tilbake i forbindelse med stor tilstrømming av asylsøknader fra personer fra noen land. Arbeidet ble etter det vi forstår satt i gang med bakgrunn i initiativ fra saksbehandlere, og det var ikke en prosess med utvikling av enhetlig strategi, standarder, vurdering av formål, organisering, kompetanse- og teknologibehov, tidsaspektet, budsjetter for nødvendige anskaffelser mv. Vi oppfatter det slik at «veien har blitt til underveis» uten en helhelhetlig tilnærming og utvikling av retningslinjer, saksbehandlernes kompetanse mv. Dette reiser flere problemstillinger:

- Det er kan stilles spørsmål ved om praksis i forbindelse med saksbehandlingen sikrer likebehandling og partsinnsyn.
- Sikkerheten til saksbehandler og asylsøker er ikke ivaretatt i tilstrekkelig grad. Dette kan medføre problemer med dokumentasjon og økt risiko for de involverte.

4.2.2 Mulighetsrom for utvikling

UDI og UNE har som forvaltningsorgan plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I tillegg påligger det krav til forsvarlig behandling for informasjon om og av personene som er involvert, enten dette bunner i tjenstlige forhold eller behandling av taushetsbelagt informasjon om søkere.

Opplysningsplikten omfatter å ta imot og vurdere informasjon fra søkerne, andre aktører, men også å undersøke saken på eget initiativ. Utviklingen av sosiale media samt digitalisering av offentlige opplysninger gjør søk i ÅK til et hensiktsmessig og nødvendig verktøy i behandling av asylsaker. Bruken av søk i ÅK må imidlertid balanseres opp mot andre hensyn som risiko for søker eller saksbehandler eller krav til forsvarlig saksbehandling. Tydelige rammer og retningslinjer for søk i ÅK kan sikre at disse behovene blir ivaretatt.

Søk i ÅK bør være en ledelsesstyrt prosess hvor en er bevisst på hvilke informasjonsbehov som foreligger. Beslutningstakerne og saksbehandlerne/analytikerne trenger tilstrekkelig kompetanse i søk i ÅK til å utføre informasjonsinnhenting og analyse på en forsvarlig måte. Arbeidet bør ha et klart og formulert formål. Resultatene bør besvare et konkret oppdrag i en sak og presenteres i et hensiktsmessig format. Informasjon fra sosiale medier er en upålitelig kilde og gir som hovedregel ikke et fullstendig bilde av virkeligheten og derved ikke sikker kunnskap. Satt inn i en kontekst, vil et søk i ÅK kunne gi bedre innsikt og forståelse, og dermed redusere usikkerheter i beslutningene. Det er vesentlig at graden av usikkerhet kommer tydelig frem og formidles ved analysene og rapportering av resultat.

Likebehandlingsprinsippet er et ulovfestet prinsipp som går ut på at like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling; dvs. at enhver forskjellsbehandling må være saklig begrunnet. Innen offentlig forvaltning legger likhetsprinsippet et rettslig bånd på forvaltningens skjønnsutøvelse. UDI og UNE bør derfor definere tydeligere når søk i ÅK skal benyttes og i hvilket omfang. Eventuelle avvik fra dette må begrunnes og dokumenteres skriftlig.

4.2.3 Tiltak for økt modenhet

Det anbefales etablere overordnede mål samt utvikle en enhetlig strategi og standard med prinsipper og retningslinjer når det gjelder formålet med søk i ÅK som er ledelsesstyrt, implementeres gjennom opplæring og trening og som kontrolleres ved nødvendig internkontroll.

Formålet med søk i ÅK bør klargjøres og kriterier bør utarbeides for når søk skal gjennomføres: Det bør være klart hvilken informasjon det skal søkes etter og hvilke kilder og metoder som brukes. Derfor må det gjøres noen avklaringer og prioriteringer vedrørende kravet til effektiv tidsbruk, hvilke metoder og hvilken teknologi som skal benyttes, krav til sporbarhet/etterprøvbarehet, sikkerhet og analyse. Anbefalingen i UDI legger opp til at arbeidet må knyttes til informasjonsbehovet i den enkelte sak og at det er det operative leddet som er best til å vurdere dette behovet. Hvis et slit prinsipp skal opprettholdes vil dette ha implikasjoner for hvilken kompetanse saksbehandlere som bruker søk i ÅK bør ha. Per i dag er mener vi kompetansen er for lav og for ujevnt fordelt.

4.3 Retningslinjer

4.3.1 Nåsituasjon

Relevante lover og forskrifter setter rammer for saksbehandling og eventuell bruk av søk i ÅK for UDI og UNE. Dette suppleres med krav uttrykt gjennom tildelingsbrev der det for

2019 stilles tydelige forventninger til saksbehandling og identitetsavklaring. Her omtales UDIs viktigste oppgaver i 2019 blant annet som det å sikre best mulig saksflyt i alle sakstyper der det presiseres at «... all erfaring tilsier at det er særlig viktig å ha kontroll på søkerne i ankomstfasen og ha gode systemer for kartlegging av identitet ...».

Arbeidet med kartlegging av identitet har vært under utvikling og endring gjennom flere år i form av utarbeidelse av internmeldinger og retningslinjer samt opprettelse av ulike samarbeidsorgan på tvers av etater. Bruk av søk i ÅK i denne sammenheng virker i begrenset grad å være koordinert i en helhetlig tilnærming, hverken i de enkelte etatene eller på tvers av etatene. Utviklingen av søk i ÅK virker å ha vært behovsdrivet i den enkelte etat og basert på den teknologikunnskap og kompetanse den enkelte etat har. De interne retningslinjer for søk i ÅK i UDI og UNE har dermed klare likhetstrekk med hensyn til formål og hjemmel, men den praktiske formen og oppfølgingen kan avvike. Gjennomføring synes da også i stor grad å være avhengig av den enkelte saksbehandler eller avdelings skjønnsmessige vurdering. Det er få eller ingen dedikerte roller eller mandater ut fra retningslinjene. Se eksempelvis fra UDIs internmelding punkt 5 der det heter: «Saksbehandlere som gjennomfører søk i sosiale medier har selv et ansvar for at søkene gjennomføres i tråd med de til enhver gjeldende rutinene for sikre søk.» Vi forstår det slik at dette er en referanse til rutiner etablert av «ressursnettverket» i UDI, der ressurspersoner primært på frivillig basis gir råd og oppdaterer rutiner.

Felles for både UDI og UNE er at det er til dels uklare retningslinjer, og at disse heller ikke følges. Fragmenterte og til dels interne retningslinjer for saksbehandlingen gjør det også vanskelig for en søker, klager eller utenforstående å forstå saksgangen. Det vil dermed også være vanskelig å vurdere om saksbehandlingsrutiner er brutt og eventuelle konsekvenser av brudd på rutinene. Vi mener modenheten er lav (Nivå 1 - 2)

For øvrig synes det å pågå fortløpende oppdateringer og utvikling av retningslinjene uten at det er en systematisk oversikt over når, hvem og hva som blir oppdatert. Eksempelvis er det opplyst at for å øke sikkerheten har UNE nylig bestemt at søk i ÅK knyttet til sakene i utgangspunktet skal skje ved å bruke særskilte maskiner med en egen oppkobling til nettet. Vi forstår det slik at disse retningslinjene samt personvernspørsmål ble behandlet i styringsmøte i UNE og dermed fremgår av møtereferat og ikke egen sak eller melding.

4.3.2 Mulighetsrom for utvikling

Justisdepartementet presiserer gjennom tildelingsbrevene at det erfaringsvis er særlig viktig å ha kontroll på søkerne i ankomstfasen og ha gode systemer for kartlegging av identitet. Dette forutsetter også et tydelig regelverk med retningslinjer som sikrer konsistent behandling i tråd med forvaltningsrettslige prinsipper og reduserer risiko knyttet til søk i ÅK både for saksbehandler og asylsøker. For søk i ÅK vil dette blant annet kunne innebære:

- Standarder for søk i ÅK som er utviklet, harmonisert og kommer til uttrykk gjennom samme regelverk på tvers av statlige enheter
- Avklare formål og forankring av søk i ÅK i relevante rettslige hjemler, herunder vurdere rammer for skjønnsutøvelsen med hensyn til når søk kan eller skal foretas
- Klare instruksjoner og tilrettelegging for bruk av teknolog og sporbarhet samt bruk av profiler og mulighet til identifikasjon

- Sikre oversikt og eventuelt innsyn i retningslinjer knyttet til saksbehandlingen
- Avklare bevisverdi, herunder troverdigheten basert på utforming av søk og de ulike kilder
- Sikre at regelverket overholder de forvaltningsrettslige prinsipper for saksbehandling.

Retningslinjer skal også kunne gi føringer med hensyn til bevisvurdering utover alminnelige prinsipper, dvs. særlig spørsmålet om vurderingen av funnene og vektleggingen av disse i saksbehandling og vedtak.

I UDIs retningslinjer (IM2015-010), heter det at «Hvilken vekt funn i sosiale medier skal tillegges, må vurderes i tråd med alminnelige bevisteoretiske prinsipper», uten at dette nærmere gjøres rede for. I intervjuer formidler medarbeidere i UDI at vurdering av funn oppleves som vanskelig. Dette tilsier at retningslinjene også bør omhandle analysefasen, ikke bare informasjonsinnhentingfasen. Det bør gis retningslinjer for vurdering av om informasjonen er pålitelig, hvilken vekt den kan tillegges og om den er representativ for det som finnes tilgjengelig i åpne kilder.

Analysen og evalueringen av data er et eget kompetanseområde innen OSINT og det er rimelig å forvente en slik inndeling også i retningslinjene (utførende og kontrollerende funksjoner). En kompetent og trent analytiker vil kunne gjøre bedre bruk av den informasjonen som er innhentet.

Ved bruk av analytiske teknikker og verktøy som geolokalisering, mønstergjenkjenning og verktøy for systematisering av data kan saksbehandleren få bedre informasjonsgrunnlag, oversikt over informasjonen, se de ulike informasjonskomponentene i sammenheng og forenkle kompleks informasjon slik at den blir forståelig. Mønstre, mangler og motstridende opplysninger kan avdekkes, slik at man får grunnlag til å ta de riktige beslutningene.

Analysefasen skal koble informasjon fra ulike kilder og bidra til å kontrollere om data er relevante, nøyaktige og pålitelige.

Så langt det er mulig må data og informasjon sjekkes i forhold til sannsynlighetsnivå, pålitelighet, kildens riktighet og hvilken verdi informasjonen har for saken.

En mulig tilnærming er den metoden politiet benytter seg av for vurdering av kilder og opplysninger; den såkalte «6x6»-metoden som er lagt opp med følgende nivåer for pålitelighet:

KILDE	INFORMASJON
Fullstendig pålitelig - gjennomprøvd og betrodd; ingen tvil om ekthet, pålitelighet og kompetanse; har alltid levert korrekt informasjon	Bekreftet av andre kilder – bekreftet av andre uavhengige kilder, logisk, samsvarer med annen informasjon om samme tema.
Vanligvis pålitelig - minimal usikkerhet om ekthet, pålitelighet og kompetanse; har stort sett levert korrekt informasjon tidligere	Sannsynligvis korrekt – ikke bekreftet av andre uavhengige kilder, ikke logisk, i konflikt med annen informasjon om samme

	tema, tenderer til å være i konflikt med etablert mønster/trend.
Ganske pålitelig - noe usikkerhet om ekthet, pålitelighet og kompetanse, men har levert korrekt informasjon tidligere	Muligens korrekt – ikke bekreftet av andre uavhengige kilder, men virker rimelig logisk; samsvarer med noe annen informasjon om samme tema; ikke i konflikt med etablert mønster/trend
Vanligvis ikke pålitelig - betydelig usikkerhet om ekthet, pålitelighet og kompetanse, men har i gitte situasjoner levert korrekt informasjon tidligere	Tvilsom – ikke bekreftet av andre uavhengige kilder; mulig, men ikke logisk; ingen annen informasjon om samme tema; tenderer til å være i konflikt med etablert mønster/trend
Upålitelig - fravær av ekthet, pålitelighet og kompetanse; historisk levert informasjon som ikke er korrekt, vist seg uverdigg noen form for tillit	Usannsynlig – ikke bekreftet av andre uavhengige kilder; ikke logisk; i konflikt med annen informasjon om samme tema; tydelig i konflikt med etablert mønster/trend

Figur 4 6 x 6 matrise for vurdering av kilder og informasjons pålitelighet Kilde: Etterretningsdoktrine for politiet, 2014.

4.3.3 Tiltak for økt modenhet

Det foreligger klare forventninger fra departementet med hensyn til gode system(er) for undersøkelser av identitet. Bruk av søk i ÅK må her vurderes som et verktøy der dette inngår i et system for kartlegging. Da er det et behov for klare retningslinjer også for ÅK der det i dag er et utviklingspotensial, jf. nåsituasjonen og mulighetsrommet. Det samme fremkommer om vi skal søke å besvare de spørsmål som ble stilt innledningsvis slik:

Formål - hva er ifølge UDI og UNE formålet med bruk av søk i ÅK?

Det følger av retningslinjer at det overordnede formålet med søk er å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I tillegg suppleres dette med regler for å påse forsvarlig saksbehandling og forhindre myndighetsmisbruk. Dette medfører at det kan være behov for søk i ÅK av kontrollhensyn, herunder verifikasjon og støtte for søkers opplysninger.

Retningslinjer - Om retningslinjene angir et tydelig formål for søkeaktiviteten, og retningslinjene gir tydelig veiledning ift. når og hvordan søk skal gjennomføres, hvordan funn skal vurderes og vektlegges og hvordan mulighet til kontradiksjon skal ivareta
Det er svakheter med retningslinjene som medfører at disse gir redusert veiledning og innsyn. Før det pekes på enkeltspørsmål som kan forbedres synes det å være et behov for å gjennomgå strategi og retningslinjene på et mer overordnet nivå. Dette for å avklare flere forhold som:

- *Avklare myndighet og mandat for søk.* Skal søk i ÅK benyttes og hvem skal eventuelt ha myndighet til å foreta slike søk?
- *Retningslinjenes status og form.* I dag er det en blanding av retningslinjer, interne meldinger, notater m.m. Det er vanskelig å se forholdet mellom retningslinjene og

rekkevidden av disse. Eksempelvis kan det for flere stilles spørsmål til om det er instruksjoner til saksbehandler eller innføring i metode.

- *Harmonisering og koordinering av retningslinjer på tvers av enheter* for å sikre likebehandling, effektiv utnyttelse av ressurser, ivaretagelse av personvern og partsinnsyn m.m.
- *Avklare risikonivå* knyttet til søk i ÅK for saksbehandlere og asylsøkere, herunder hvilke metoder, profiler og tekniske hjelpemidler som skal benyttes
- *Sette standard for bevisvurdering* som også sikrer likebehandling på tvers av saker og enheter.

4.4 Organisering

4.4.1 Nåsituasjon

Nåsituasjonsanalysen pekte på at det ikke er noen formell enhet som har ansvar for policy, praksis og kvalitetssikring av aktiviteten. Ansvaret blir liggende hos den enkelte enhetsleder og saksbehandler, med varierende kompetanse og interesse for feltet.

- I UDI er søk i ÅK blitt en betydelig aktivitet, men mangler rammer gjennom at det ikke er noen formell enhet som har ansvar for målsettinger, praksis og kvalitetssikring av aktiviteten. Ansvaret blir liggende hos den enkelte enhetsleder og saksbehandler, med varierende kompetanse og interesse for feltet.
- I UNE brukes ikke søk i ÅK like mye, men aktiviteten har det samme behov for rammer som gir styring og kontroll med virksomheten som i UDI.

Ut fra nivådelingen på modenhetsskalaen i CMMI tilsier dette at både UDI og UNE er på et lavt modenhetsnivå (Nivå 1-2). Ansvaret for vurdering av behov og gjennomføring av søk er fragmentert og en får ikke nødvendigvis utnyttet spisskompetansen i organisasjonen når det trengs. En har heller ikke et godt utgangspunkt for å utvikle denne kompetansen.

4.4.2 Mulighetsrom for utvikling

Søk i ÅK er som vist i kapittel 2 en spesialisert virksomhet som krever analytisk og teknisk kompetanse på tvers av flere disipliner. Disse må jobbe tett sammen, og det er gjennom dette tette samarbeidet at det fulle potensialet i oppgaveløsningen utløses.

Kompetansekravene tilsier at ingen enkeltperson vil beherske alle kompetanser som trengs i oppgaveløsningen. Derfor har de fleste organisasjoner som driver med OSINT organisert sin virksomhet i egne spesialiserte enheter. I Norge gjelder dette f.eks. Skatteetaten og Kripos. Tolletaten er også i ferd med å opprette en egen enhet for OSINT/Søk i åpne kilder.

Internasjonalt ser en litt forskjellig praksis. Et eksempel er bruken av egne team, som har søk i ÅK som hovedoppgave, men som rekrutteres fra saksbehandlere gjennom en rulleringsordning. I et annet land er søk i ÅK noe som utlendingsforvaltningen gjør i sin helhet. Her gjør den enkelte saksbehandler et enkelt søk, men hvis det er funn eller saken på noen annen måte vurderes som viktig er det spesialister som overtar.

Fordelen med en spesialisert enhet er at en samler forskjellig type kompetanse som samhandler om å løse oppgavene. Dette omfatter IT-kompetanse, analysekompetanse, juridisk kompetanse og saksspesifikk kompetanse. En slik enhet vil ha hovedansvar for å håndtere vanskelige saker, bygge og spre relevant kompetanse og ta i bruk oppdatert teknologi. Relasjonen til den øvrige organisasjonen er da basert på en bestiller-utførermodell. Linjen bestiller søk i ÅK når de ser at det er et behov for det. Dette forutsetter at det gjøres gode vurderinger relatert til når det er behov for søk, og hvordan søk skal innrettes. Med ansvaret samlet i en egen enhet, med relevant kompetanse og verktøy vil grunnlaget for å sikre at søkeaktiviteten kan bidra til bedre opplysning av saken vil være bedre.

En mulig ulempe med en spesialisert enhet knytter seg særlig til mobilisering av sakskompetanse. For UDI og UNE vil landkunnskap og språkkompetanse være viktig saksspesifikk kompetanse. Gitt bredden i sakskompetanse som en er avhengig av (stort antall land og språk) er det naturlig å se for seg en løsning hvor sakskompetansen trekkes inn i søk i ÅK etter behov. Innen de porteføljer hvor søk i ÅK skal brukes, hentes det inn relevant sakskompetanse fra andre enheter i organisasjonen.

Våre informanter etterlyser mer spesialisert kompetanse innen søk i ÅK. Samtidig er mange opptatt av modellen hvor den enkelte saksbehandler har et samlet ansvar for en sak. Dette virker å være et viktig prinsipp i UDI og UNE. Dette kan ha flere årsaker. I UDI henvises det til ønsket om at en asylsøker fortrinnsvis skal ha én saksbehandler å forholde seg til. En annen årsak kan være at antall behandlede saker er en viktig måleindikator for styring, både på virksomhets- og individnivå i UDI og UNE. Ulempen med en modell hvor én saksbehandler har det fulle ansvar for en sak, er at opplysning av en sak krever mobilisering av kompetanser på et nivå som det vil være vanskelig for én person å beherske i sin fulle bredde.

4.4.3 Tiltak for økt modenhet

Hvis UDI og UNE skal øke sin modenhet når det gjelder organisering av søk i ÅK-aktiviteten, mener vi dette tilsier utvikling av en bedre organisatorisk struktur rundt søkevirksomheten i både UDI og UNE.

Vi mener det bør vurderes å etablere en egen formell enhet i UDI og UNE med ansvar for tekniske løsninger, sikkerhet, analyseverktøy, veiledning og kompetanseutvikling m.m. som stilles til rådighet for saksbehandlerne. Enheten vil være en støttefunksjon for søkevirksomheten. Dette vil kunne bidra til å heve modenheten noe og gi et grunnlag for å utvikle ferdighetene og styringen av aktivitetene på en måte som vil kunne bidra til økt effektivitet og øke kvaliteten på arbeidet. Om en slik enhet i tillegg skulle ha ansvar for alle søk i ÅK må ses i sammenheng med ambisjoner en har for virksomheten og tiltak en ev. gjennomfører på andre områder. Samtidig er det viktig å påpeke at organisering bare er en ramme for aktivitet. Valg av organisering vil dermed i stor grad være en funksjon av hvilke mål og ambisjoner en har for virksomheten.

4.5 Kompetanse

4.5.1 Nåsituasjon

Effektiv bruk av søk i ÅK krever tverrfaglig kompetanse. En må ha kunnskap om datafangst og verktøy for dette, kompetanse i vurdering av funn og kilder, kompetanse i analyse av data og ikke minst kunnskap om saksfeltet.

Nåsituasjonsanalysen viser at både UDI og UNE mangler viktig kompetanse for å kunne utnytte potensialet som ligger i søk i ÅK. Dette omfatter kompetanse om IT og sikkerhet, kunnskap om kilder, og kompetanse i bruk av verktøy og analyse.

Når det gjelder IT og sikkerhet har en i dag litt forskjellige praksis. 

Fra våre informanter i virksomhetene påpekes det at en ikke har tilstrekkelig IT-kompetanse til å ha oversikt over implikasjonene av praksisen for sikkerheten. En vet det er risiko, men har ikke oversikt over risikomomentene.

Både fra UDI og UNE påpekes det at manglende språkkompetanse er en utfordring. Med den modellen en bruker, hvor den enkelte saksbehandler utfører søk på sine saker, vil en i mange tilfeller gjøre søk hvor det brukes språk en ikke forstår. Selv om en benytter seg av Google translate for å oversette tekst, er ikke dette tilstrekkelig til f.eks. å forstå nyanser i språkbruk, eller å tolke tale fra video.

Etter vår vurdering har både UDI og UNE lav modenhet når det gjelder kompetanse på søk i ÅK. En har ikke tilstrekkelig styring og kontroll med sikkerhet, ikke god nok kunnskap om kilder til data og dissers pålitelighet. En mangler også kunnskap om bruk av verktøy. En har heller ikke kapasitet til å mobilisere kompetanse til analyse i tilstrekkelig grad. Samlet bidra dette til modenhet på et lavt nivå i både UDI og UNE (Nivå 1-2). Det er vesentlige mangler når det gjelder kompetanse og det ligger i liten grad til rette for utvikling av kompetansen.

4.5.2 Mulighetsrom for utvikling

Praksis som vi har kartlagt blant andre virksomheter viser at en i større grad erkjenner behovet for spesialisert kompetanse i sammenheng med søk i ÅK. Et eksempel er Skatteetaten som i sin enhet for søk i ÅK samlet IT-kompetanse, analysekompetanse og domeneskunnskap i en avdeling. Innen IT omfatter dette sikkerhet, kunnskap om internett, programmering for å kunne sette opp dedikerte søkemotorer m.m. Analyse og evalueringen er et eget kompetanseområde innen OSINT. En kompetent og trent analytiker vil kunne gjøre bedre bruk av den informasjonen som er innhentet. Ved bruk av analytiske teknikker og verktøy kan saksbehandlere få oversikt over informasjonen, se de ulike informasjonskomponentene i sammenheng og forenkle kompleks informasjon slik at den blir forståelig. Mønstre, mangler og motstridende opplysninger kan avdekkes, slik at man får grunnlag til å ta de riktige beslutningene. Analysekompetanse må ses i lys av hva slags oppgaver som skal utføres. For Skatteetaten er det å kunne analysere store datasett viktig, for UDI og UNE er det andre typer analyseoppgaver som bildeanalyse,

nettverksanalyse, metadataanalyse m.m. som kan være aktuelt. Domenekunnskap for Skatteetaten kan være juss, regnskap og bransjekunnskap, mens for UDI og UNE er det juss, land og kulturforståelse, og ikke minst språk. Det tverrfaglige perspektivet framheves som svært viktig for å kunne tilnærme seg et søkeproblem på en god måte. I Kripos og Tolletaten er en lignende tilnærming valgt.

Basert på informasjon om søk i ÅK fra andre land ser vi også der at det gjøres grep for å sikre rett kompetanse i sammenheng med søk i ÅK. Eksempelvis i Nederland hvor søk i ÅK utføres av en egen gruppe saksbehandlere, eller i Danmark hvor søk utføres med utgangspunkt i etterretningsmetodikk og hvor de som søker gjerne har bakgrunn i etterretning.

Vi er kjent med at generalist-kulturen står sterkt i UDI og UNE. Dette, sammen med det sterke fokus på behandling av saker kan legge føringer på virksomheten som overstyrer muligheten til å mobilisere riktig kompetanse til oppgaveløsningen.

4.5.3 Vurdering – tiltak for økt modenhet

Våre informanter i UDI og UNE hare redegjort for noen mange opplever er å være en mangelfull kompetansesituasjon i sammenheng med søk i ÅK. Vi observerer også at andre virksomheter i større grad vektlegger mer spesialisert kompetanse. Kompetansebehov avhenger av hvilke ambisjoner UDI og UNE ønsker å ha når det gjelder søk i ÅK. For å øke sin modenhet mener vi begge virksomhetene kan:

- Vurdere behovet for å styrke kompetansen innen IT og sikkerhet
- Styrke sin kompetanse innen OSINT og OSINT-analyse
- Gjøre grep for å sikre at relevant saks - og språkkompetanse er tilgjengelig i sammenheng med søk.

Som tidligere nevnt er det mye som taler for det å opprette en spesialisert enhet som ivaretar søk, og som er sammensatt av den nødvendige kompetanse. Vi ser at språkkompetanse kan være en utfordring. Enten kan en løse dette internt ved å trekke inn ressurser med nødvendig kompetanse fra sak til sak, eller en kunne gjort avtaler med tolker som ikke er ansatte av UDI.

4.6 Datafangst

4.6.1 Nåsituasjon

Den teknologiske utviklingen har muliggjort innhenting og systematisering av informasjon som kan være relevant for identifikasjon og kartlegging av identitet på enkeltpersoner. Dette åpner imidlertid også for etiske og rettslige problemstillinger som myndigheter må ha et bevisst forhold til.

Slik situasjonen er i dag bruker UDI og UNE i liten eller ingen grad teknologi målrettet for å få en helhetlig innhenting, bearbeiding og dokumentasjon av data. I dag er innhenting av informasjon i stor grad avhengig av funksjonalitet og muligheter som ligger i Facebook. Dette i motsetning til det arbeidet vi ser skjer i andre statlige etater der det tas i bruk og skreddersys systemer for egne behov. UDI hevder å ha vurdert en rekke

tredjepartsløsninger, men disse tilfredsstilte ikke UDIs krav eller var for dyre. I hvilken grad det er gjennomført nytte/kostnadsanalyser av denne type investeringer kjenner vi ikke til. Grunnlaget for å gjennomføre slike er uansett ufullstendig siden hverken UDI eller UNE har oversikt over hvor mye tid som brukes på søk i ÅK. Samlet vurderer vi modenheten som lav (1).

4.6.2 Mulighetsrom for utvikling

Det foreligger i dag kjent teknologi som direkte eller i kombinasjon/tilpasset form kan styrke saksbehandlingen ved søk i ÅK. Eksempler på dette er løsninger som kan:

- Søke fra flere kilder
- Dokumentere hva, hvor og hvem som har søkt
- Oppsummere, analysere og sammenstille informasjon fra ulike søk
- Bruke søkehistorikk for å kartlegge søketrender/funn og styrke likebehandling i tilsvarende saker
- Styrke sikkerheten ved søk
- Kombinere ulike metoder, eksempelvis bruk av billed- eller stemmegjenkjenning

Teknologien muliggjør altså en rekke kombinasjoner for søk, bearbeiding og dokumentasjon der det er forventet en ytterligere utvikling fremover, ikke minst i forbindelse med erfaringer knyttet til bruk av kunstig intelligens. Virkeområde og grenser settes derfor ikke nødvendigvis av teknologien som sådan, men først og fremst ved en behovsavklaring for bruken av denne.

4.6.3 Tiltak for økt modenhet

Det er i dag et vesentlig sprik mellom den faktiske bruken av teknologi ved datafangst, analyse og dokumentasjon i UDI og UNE og de muligheter som ligger i å kunne styrke saksbehandling ved hjelp av systematiserte oppdaterte og tilpassede systemer. Både UDI og UNE synes imidlertid kjent med dette mulighetsrommet. Økt modenhet er dermed mer et spørsmål om prioritering.

Anskaffelse av ny teknologi vil i seg selv kunne forbedre noen av rutinene, men det må forventes at en grundig, forutgående kartlegging av behov og formål vil kunne gi mer målrettede og teknologisk tilpassede løsninger innenfor lovverket. Dette gjelder tekniske behov i ulike forhold, enten det er sikkerhetshensyn, personvern, bruk av kilder eller for dokumentasjon. Behovsavklaring kan her inkludere flere etater som vil kunne/måtte dele samme informasjon. I tillegg bør også muligheten til deling og erfaringsoverføring fra andre etater som har systemer under utvikling vurderes, jf. eksempelvis Skatte- og Tolletaten.

4.7 Den praktiske gjennomføringen av søk i åpne kilder

4.7.1 Nåsituasjon

Nåsituasjonsanalysen peker på en rekke utfordringer knyttet til praksis i gjennomføringen av søk i åpne kilder. Mange av disse relaterer seg til forhold som dekkes under andre analysedimensjoner i analyserammeverket for prosjektet.

Som tidligere nevnt er utgangspunktet at formål, organisering, retningslinjer, kompetanse og datafangst til sammen legger rammene for praksis. Hvis organisasjonen har lav modenhet på disse områdene vil dette bety at de søk som den enkelte gjennomfører ikke kan bli bedre enn det rammene legger opp til.

Manglende tydelighet i formål, lite spesifikke og underkommuniserte kriteriesett i retningslinjer, varierende signaler om bruk av søk, egenutviklede eller manglende risikoprofiler og erfaringsbasert kunnskap skaper til sammen et fragmentert bilde for vurdering av om søk i ÅK skal gjøres i UDI. Samtidig anbefaler UDI at det er informasjonsbehovet i den enkelte sak som sier noe om behovet for søk, og at det er det operative leddet /saksbehandleren som må gjøre denne vurderingen. Når styringssignalene ikke er tydelige blir det i stor grad overlatt til den enkelte saksbehandler å vurdere om søk skal gjøres. Når saksbehandlerne ikke nødvendigvis har tilstrekkelig kompetanse til å gjøre denne vurderingen kan det medføre at feilprioritering av søkeaktiviteten. I UNE er politikk og retningslinjer mindre utførlige, men også her overlates ansvaret i stor grad til den enkelte saksbehandler. I tillegg framgår det i begge virksomheter at retningslinjer som foreligger brytes. En har ikke tilgang til gode verktøy og ansvaret for bruken av de en har er avhengig av den enkelte saksbehandler. Blant disse kan det være variasjoner i kompetanse og interesse for søk i ÅK. I tillegg ligger det klare forventninger om effektivitet i saksbehandlingen, noe som også kan påvirke valget om søk skal gjøres eller ikke. Det er heller ikke en veldig god systematikk på kvalitetssikring av søkeaktiviteten. Samarbeid med en viktig part i sakskjeden, PU, er også utfordrende. Samlet gir dette en praksis på et lavt modenhetsnivå (Nivå 1-2).

Utvikling av praksis vil være en funksjon av hvilke tiltak en treffer på de andre vurderingsdimensjonene. Det er dermed ikke aktuelt å påpeke konkrete utviklingstiltak her.

4.8 Åpne søk – økosystemet

En rekke offentlige virksomheter i Norge har eller er i ferd med å ta i bruk søk i ÅK som et verktøy i sin oppgaveløsning. Per i dag finnes det ikke noe formelt samarbeid mellom etater og virksomheter på dette området. Flere av etatene som driver med søk i ÅK har samarbeid om oppgaveløsning på andre områder, f.eks. gjennom samarbeid mellom A-krimssamarbeidet som omfatter Arbeidstilsynet, NAV, politiet, Skatteetaten, kemneren og, i noen tilfeller, Tolletaten. Det er også etablert et nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) hvor politiet, Skatteetaten, Tolletaten, NAV og Arbeidstilsynet samarbeider.

Mye tyder på at et mer formalisert samarbeid rundt Søk i ÅK-området kunne vært hensiktsmessig, særlig siden det er store variasjoner i erfaring med denne type arbeid mellom virksomhetene som driver med det. På den ene side kunne en se for seg faglig og oppgavesamarbeid mellom alle etater som driver med ÅK i Norge. Selv om sakene som en bruker søk i ÅK overfor er svært forskjellige, vil kilder og metoder ikke nødvendigvis være så forskjellige. Om grunnlaget for sakssamarbeid er avgrenset, er grunnlaget for faglig samarbeid større.

Etter vårt skjønn er det også åpenbart et grunnlag for tettere samarbeid om søk i ÅK innen utlendingsfeltet. PU, UDI og UNE driver alle søk, ofte overfor de samme personene. Det er utveksling av informasjon knyttet til resultater av søk, men våre informanter har

også pekt på barrierer både når det gjelder ansvarsdeling og informasjonsutveksling. Bedre rutiner for informasjonsutveksling ville redusere dobbeltarbeid og kunne øke effektivitet og kvalitet på arbeidet, men det er også grunn til å stille spørsmål om ikke et operasjonelt samarbeid burde vurderes.

5 Anbefalinger – oppsummering

5.1 Oppsummering av funn og anbefalinger

Nedenfor oppsummerer vi funn og anbefalinger. Når de gjelder de tre hovedspørsmålene i prosjektet vil vi henvise til oppsummeringspunktene under.

- For spørsmålet om i hvilken grad UDI og UNE har en enhetlig strategi med hensyn til søk i åpne kilder viser punkt 5.1.1 og 5.1.2 at en ikke kan si at virksomhetene har en enhetlig strategi.
- Når det gjelder i hvilken grad og på hvilken måte forvaltningen bruker informasjonen i saksbehandlingen henviser vi særlig til pkt 5.1.6, men også til de øvrige punktene, som legger grunnlaget for praksis.
- I sammenheng med spørsmålet i hvilken grad forvaltningen ivaretar asylsøkernes og de ansattes sikkerhet når søkene gjennomføres henviser vi til pkt. 5.1.5 og 5.1.6.

For temaområdene som er brukt gjennomgående vil vi oppsummere vår vurdering av modenhet, svare kort på de spørsmål som oppdragsgiver har stilt som relaterer seg til disse og oppsummere de anbefalinger vi gir for at UDI og UNE skal kunne øke sin modenhet på områdene.

5.1.1 Formål

Formål er knyttet til hva som er formålet med bruk av søk i ÅK og hvilke krav dette stiller til strategiske avklaringer rund virksomheten. Selv om formålet er klart – å opplyse saken – har vi i praksis ikke sett dokumentasjon på eller mottatt informasjon om at UDI og/eller UNE har enhetlige og ledelsesstyrte mål og strategier vedrørende formålet med og rammene for bruken av ÅK. Dermed legges det ikke tydelige føringer på hvordan formålet skal oppfylles.

Konkrete spørsmål fra oppdragsgiver:

- *Formål – hva er ifølge UDI og UNE formålet med bruk av søk i ÅK?*
Det følger av retningslinjer at det overordnede formålet med søk er å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I tillegg suppleres dette med regler for å påse forsvarlig saksbehandling og forhindre myndighetsmisbruk. Dette medfører at det kan være behov for ÅK av kontrollhensyn, men i andre forhold kan det også være verifikasjon og støtte for søkers opplysninger.

Anbefalinger

Formålet med søk i ÅK er i prinsippet klart, men hvordan formålet skal oppfylles må klargjøres. Det anbefales å etablere overordnede mål og en enhetlig politikk for bruk av søk i ÅK i UDI og UNE. Dette må omfatte en enhetlig strategi og standard med prinsipper og retningslinjer når det gjelder formålet med søk i ÅK. Videre bør en klargjøre når søk skal gjennomføres, hvilken informasjon det skal søkes etter og bruk av kilder og metoder. Innføringen må være ledelsesstyrt, implementeres gjennom opplæring og trening og kontrolleres ved nødvendig internkontroll.

5.1.2 Retningslinjer

Vi finner at retningslinjer og anbefalinger knyttet til åpne søk er omhandlet i en rekke dokumenter, men hvilken rettslig status, form og forankring disse dokumentene har er uklart. Likeledes forholdet mellom dokumentene. Det gjør det vanskelig å forstå saksgangen og eventuelt når det er brudd på saksbehandlingsrutiner.

Konkrete spørsmål fra oppdragsgiver:

- *Retningslinjer – Om retningslinjene angir et tydelig formål for søkeaktiviteten, og retningslinjene gir tydelig veiledning ift. når og hvordan søk skal gjennomføres, hvordan funn skal vurderes og vektlegges og hvordan mulighet til kontradiksjon skal ivaretas.*
Det er svakheter med retningslinjene som medfører at disse gir redusert veiledning og innsyn.
- *I hvilken grad er det utarbeidet retningslinjer/metoder for slike søk i de ulike etatene i utlendingsforvaltningen og hvilke metoder er eventuelt dette?*
Metoder/retningslinjer er omtalt, men grunnet svakheter generelt ved retningslinjene (usikkerhet mht. status og omfang) svekkes betydningen av disse metodene.
- *Hvilke vurderinger styrer omfanget av søkene?*
I mangel av tydelige gjennomgående kriterier er det vanskelig å svare klart på hvilke vurderinger som styrer omfanget av søk utover at det er en vurdering som først og fremst gjøres av saksbehandlerne. Hverken UDI eller UNE har full oversikt over omfanget. Hensynet til ressursbruk til denne aktiviteten, koblet sammen med en klar forventning om effektiv saksbehandling, kan ha betydning for omfanget av søk. I tillegg spiller som nevnt kompetanse og interesse hos den enkelte saksbehandler inn.

Anbefalinger:

Det anbefales å:

- *Avklare myndighet og mandat for søk.* Skal ÅK benyttes og hvem skal eventuelt ha myndighet til å foreta slike søk?
- *Retningslinjenes status og form.* I dag er det en blanding av retningslinjer, interne meldinger, notater m.m. Det er vanskelig å se forholdet mellom retningslinjene og rekkevidden av disse. Eksempelvis kan det for flere stilles spørsmål til om det er instruksjoner til saksbehandler eller innføring i metode.
- *Harmonisering og koordinering av retningslinjer på tvers av enheter* for å sikre likebehandling, effektiv utnyttelse av ressurser, ivaretagelse av personvern og partsinnsyn m.m.
- *Avklare risikonivå* knyttet til ÅK for saksbehandlere og asylsøkere, herunder hvilke metoder, profiler og tekniske hjelpemidler som skal benyttes

5.1.3 Organisering

Vi observerer at hverken UDI eller UNE har spesialiserte organer for denne aktiviteten, men at ansvaret for søk er distribuert mellom enheter og saksbehandlere.

Konkrete spørsmål fra oppdragsgiver:

- *Hvordan organiserer etatene arbeidet med søkene? (som for eksempel gjennom spesialiserte enheter og lignende?)*

Hverken UDI eller UNE har spesialiserte organer for denne aktiviteten. Det er også et tankekors at både faglig utvikling og metodeutvikling i UDI i praksis ivaretas av et mer eller mindre uformelt nettverk. I UNE er det fagavdelingen som formelt har dette ansvaret.

Anbefalinger:

- Vår anbefaling når det gjelder organisering er dermed at det i UDI og UNE opprettes egne enheter med ansvar for søk i ÅK. Ansvarsdelingen mellom denne enheten og øvrige enheter når det gjelder søk i ÅK må avklares nærmere. Fastsettelse av mål og ressursrammer for aktivitetene tilligger de respektive virksomhetenes ledelse. Det forutsetter at det utvikles metodikk og system for vurdering av i hvilke saker som det skal brukes søk i ÅK.

5.1.4 Kompetanse

Vi finner at UDI og UNE mangler viktig kompetanse for å kunne utnytte potensialet som ligger i søk i ÅK. Dette omfatter kompetanse om IT og sikkerhet, kunnskap om kilder og kompetanse i bruk av verktøy og analyse. Språkkompetanse er også en utfordring i virksomhetene. Kompetanseutvikling på området adresserer i liten grad disse relativt grunnleggende utfordringene.

Spørsmål fra oppdragsgiver:

- *I hvilken grad og på hvilken måte utvikler etatene de ansattes kompetanse på feltet?*

UDI og UNE mangler viktig kompetanse for å kunne utnytte potensialet som ligger i søk i ÅK. Kompetanseutviklingen på området adresserer i liten grad disse relativt grunnleggende utfordringene.

Anbefalinger

For å øke sin modenhet mener vi begge virksomhetene kan:

- Vurdere behovet for styrke sin kompetanse innen IT og sikkerhet
- Styrke sin kompetanse innen datafangst og analyse i sammenheng med søk i ÅK
- Det bør gjennomføres tiltak for å sikre at relevant språkkompetanse er tilgjengelig i sammenheng med søk.

5.1.5 Datafangst

Slik situasjonen er i dag bruker UDI og UNE i liten eller ingen grad teknologi målrettet for å få en helhetlig innhenting, bearbeiding og dokumentasjon av søk i ÅK.

Konkrete spørsmål:

- *Hvordan vurderes søkeverktøyene som brukes?*
I hovedsak anses teknologimodenheten som lav i det søkeverktøyene som brukes ikke er tilpasset UDI og UNEs særlige behov, men avhengig av funksjonalitet og muligheter som ligger i Facebook.
- *I hvilken grad er saksbehandlernes bruk av bildeanalyse systematisk?*
Vi er ikke kjent med at det foreligger systematisk bruk av bildeanalyse, hverken med hensyn til teknologiske løsninger som støtter dette eller særlig kompetanse hos saksbehandler(e).
- *I hvilken grad bruker forvaltningen egne maskiner til slike søk?*
I UDI bruker saksbehandlernes maskiner, men med en løsning som skal skjule disse. I UNE har en hittil brukt saksbehandlernes maskiner uten forsøk på å skjule disse, men praksis skal nå endres mot en mer sikker løsning.
- *I hvilken grad utsetter vi asylsøkeren, ev. også ansatte for risiko ved å gjennomføre søk i sosiale medier?*
Ansatte er som hovedregel instruert til å bruke egne maskiner/løsninger for søk der dette er ment å redusere risiko. Imidlertid oppfattes dette som upraktisk/tidskrevende i enkelte sammenhenger og unntak forekommer. Dette øker risikoen for den ansatte. Teknologien som brukes setter ellers ikke grenser for søk/tema og asylsøkernes sikkerhet er dermed avhengig av at saksbehandler overholder instruksjoner vedrørende bruk av taushetsbelagt informasjon og at det ellers ikke fremkommer søk som samlet avslører søkeren. Ingen av virksomhetene virker å ha kartlagt risikoen på en systematisk måte.

Anbefalinger:

Anskaffelse av relevante verktøy vil i seg selv kunne forbedre noen av rutinene. En anskaffelse bør skje som følge av en grundig, forutgående kartlegging av behov og formål. Riktig kompetanse bør også bringes inn i prosessen. Dette vil kunne gi mer målrettede og teknologisk tilpassede løsninger som ivaretar sikkerhetshensyn, utnyttelse av kilder, analyse og/eller dokumentasjon. Behovsavklaring kan her inkludere flere etater som har behov for samme informasjon. I tillegg bør også muligheten til erfaringsoverføring mellom andre etater som har systemer under utvikling vurderes, jf. eksempelvis Skatte- og Tolletaten.

5.1.6 Den praktiske gjennomføringen av søk i åpne kilder

Manglende tydelighet i formål, lite spesifikke kriteriesett i retningslinjer, varierende signaler om bruk av søk, egenutviklede eller manglende risikoprofiler og erfaringsbasert kunnskap gir ikke et godt grunnlag for en praksis med nødvendig styring og kontroll med virksomheten. Vi observerer også at de retningslinjer som eksisterer fravikes.

Konkrete spørsmål

- *I hvilken grad foretar utlendingsmyndighetene søk i åpne kilder som en del av saksbehandlingen?*
Søk foretas, men er ikke gjennomgående basert på tydelige kriterier. Om søk gjøres og kvaliteten på de søk som gjøres er i stor grad avhengig av den enkelte saksbehandlers kompetanse og interesse.
- *I hvilken grad gjennomføres søkene i samme omfang (i like saker)?*
Gitt mangel på tydelige føringer om når søk skal gjøres, og den varierende praksis som saksbehandlere med forskjellig utgangspunkt utøver, samt manglende etterlevelse av retningslinjene, kan en ikke være sikker på det er likebehandling av saker.
- *I hvilken grad har man systematisert søkene i henhold til språkkompetanse?*
Manglende språkkompetanse oppleves som en stor utfordring. Ifølge våre informanter prøver en å fordele saker etter språkkompetanse, men andre hensyn kan lett overstyre dette. Det er dermed ingen systematikk her.
- *I hvilken grad legges arbeidet med disse søkene inn som en del av den vanlige saksbehandlingen?*
Søkeaktiviteten er en del av den ordinære saksbehandlingen, men om søk gjennomføres eller ikke, og når i saksforløpet, er ikke gitt. Dagens retningslinjer gir ikke tydelige føringer på dette området.
- *Hvordan vurderes de ulike kildenes pålitelighet?*
UDI og UNE har ikke noe system for systematisk vurdering av kilders pålitelighet. Vurderingen er i stor grad skjønnsbasert.
- *Hvordan ivaretas forvaltningsrettslige regler, eksempelvis rett til kontradiksjon og partsinnsyn, når saksbehandlingen inkluderer resultater fra søk i åpne kilder?*
Vanlig praksis er at relevante funn etter søk i ÅK legges fram for søker. Søk uten funn opplyses det sjelden om. Rett til kontradiksjon og partsinnsyn ivaretas i hovedsak der hvor relevante funn er gjort.
- *I hvilken grad påvirker søkene kravet om likebehandling av saker?*
Gitt utfordringene med rammer og manglende oppfølging av de retningslinjer som faktisk foreligger kan en ikke være sikker på at kravet om likebehandling etterleves.
- *I hvilken grad har informasjonen hatt avgjørende betydning for utfallet i sakene?*
UDI vurderer selv at søk i ÅK har stor betydning i visse porteføljer. Institutt for samfunnsforskning viser også til saker hvor informasjon fra søk i ÅK har fått vesentlig betydning.

Anbefalinger

Lav modenhet og påpekte utfordringer på disse områdene tilsier at praksis ikke kan hevdes å bli utført med tilstrekkelig grad av styring og kontroll. En kan dermed heller ikke være sikre på at kravet om likebehandling ivaretas, noe som også påpekes av våre informanter. Anbefalingen her er at en gjennom tiltak på de foregående områder etablerer forsvarlige rammer for arbeidet med søk i ÅK.

Litteratur

ASSIST Overleveringsrapport fra Assist til linjen (2017)

Oversikt over bruk av søk i ÅK i asylsøknader fra Irak i 2016

Danielsen, Susanne (2016) PSTs fullmakter til bruk av åpne kilder i det forebyggende arbeidet. Masteroppgave, UiT.

UNE (2018) Temaveiledning. Informasjonsinnhenting fra åpne kilder

UDI (2015) Bruk av sosiale medier for undersøkelser i UDI. Retningslinjer (delvis unntatt offentlighet)

UDI (2015) Den praktiske gjennomføringen av Facebook-søk og brukerprofiler (unntatt offentlighet)

Justisdepartementet (2018) Tildelingsbrev for UDI 2019

Justisdepartementet (2018) Tildelingsbrev for UNE 2019

Rand Corporation (2018) Defining Second Generation Open Source Intelligence for the Defense Enterprises.

ISF (2018) Tilbakekall. Rettsikkerhet og kontroll ved tilbakekall av tillatelser etter søknad om beskyttelse. Rapport 2018:6

PUMA-prosjektet. Rapport fra inspirasjonsturer (POD og UDI).

Etterretningsdoktrine for politiet, versjon 1.0 – POD publikasjon 2014/11

Etterforskning - Prinsipper, metoder og praksis - 2018 (Ole Thomas Bjerknes og Ivar A. Fahsing)

Tildelingsbrev UDI 2019

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-2019-udi.pdf>

Tildelingsbrev UNE 2019

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6a8535eb38d5490bbad28572c88d3f36/tildelingsbrev-2019-une.pdf>

IM 2015-010, Internmelding - Bruk av sosiale medier for undersøkelser, datert 2015-15-10, sist endret 2018-09.04

436845-1-1, Rapport mal – Søk i åpne kilder, internt dokument

15/05451-1, Den praktiske gjennomføring av Facebook søk og brukerprofiler, notat til beslutningssak til direktørmøte 10.06.2015

Sak 16/00610 (RB-99) Rutinebeskrivelse – Bruk av Internett og særlig Facebook og andre sosiale medier i UNEs saksbehandling mm., dato: 14.11.2016

Temaveiledning – Informasjonsinnhenting fra åpne kilder på Internett, datert og sist endret 19.06.2018

Lund Kristin, Pliassova Lisa, Søk i åpne kilder – Trender i EMA-porteføljen, screening av 52 AFG-EMA saker i 2017.