

Temanotat

Afghanistan: Pass, identitetskort og grunnlagsdokumenter



Utlendingsforvaltningens fagenhet for Landinformasjon (Landinfo) skal som faglig uavhengig enhet innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Justis- og politidepartementet til enhver tid har behov for kunnskap om for å kunne løse sine oppgaver.

Landinfos rapporter og temanotater er basert på opplysninger fra både offentlige og ikke offentlige kilder. Opplysningene er innsamlet og behandlet i henhold til kildekritiske standarder. Kilder som av ulike grunner ikke ønsker å bli offentliggjort, er ikke nevnt ved navn.

Opplysningene som blir lagt fram i rapportene og temanotatene, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos rapporter og temanotater er heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som rapportene omhandler.

© Landinfo 2010

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Alle henvendelser om Landinfos rapporter kan rettes til:

Landinfo

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

Storgaten 33 A

Postboks 8108 Dep

N-0032 Oslo

Tel: 23 30 94 70

Fax: 23 30 90 00

E-post: mail@Landinfo.no

www.Landinfo.no

Temanotat **Afghanistan: Pass, identitetskort og grunnlagsdokumenter**

SUMMARY

This background note describes the procedures for issuing and registration of Afghan passports, both in Afghanistan and at Afghan embassies. It also provides information about the documentation on which the issuing of Afghan passports is based, in particular the Afghan identity document *tazkera*. Information of relevance for the notoriety of Afghan documents is also presented. The notoriety of Afghan identity documents is low, partly as a result of decades of civil war, a weak central government, widespread corruption culture and incomplete registration procedures and archives.

SAMMENDRAG

Temanotatet beskriver rutiner for utstedelse og registrering av pass, både i Afghanistan og ved afghanske utenriksstasjoner. Videre beskrives hvilke underlagsdokumenter passutstedelse bygger på. Det gis særlig informasjon om det afghanske ID-dokumentet *tazkera*. I tillegg presenteres informasjon som antas å ha betydning for dokumentenes notoritet, herunder kontroll og registrering av identitetsopplysninger, omfanget av korrupsjon og forfalskningsvirksomhet. Afghanske pass og ID-dokumenter har etter Landinfos mening lav notoritet, blant annet som resultat av flere tiår med borgerkrig og svak statsadministrasjon med omfattende korrupsjonskultur og mangelfulle registreringsprosedyrer og arkivsystem.

INNHold

1. Innledning	5
2. Registreringsrutiner og kontroll av identitetsopplysninger i Afghanistan... 5	
2.1 Pass	5
2.1.1 Søknad om afghansk pass når søker har identitetsdokumenter	6
2.1.2 Søknad om afghansk pass når søker ikke har identitetsdokumenter	7
2.2 Fødselsregistrering	8
2.3 Tazkera	8
2.4 Ekteskapsregistrering.....	10
3. Vurdering av rutiner	10
3.1 Utstedelse av tazkeraer	10
3.2 Utstedelse av pass	11
4. Forvaltningskultur og betingelser	11
4.1 Bestikkelser og korrupsjon	11
4.2 Borgerkrig og forvaltning.....	12
5. Kommentarer til notoritet.....	12
6. Referanser.....	14

1. INNLEDNING

Dette notatet er utarbeidet på bakgrunn av en bestilling fra Utlendingsdirektoratet om innhenting og systematisering av kunnskap om ID-dokumenter for en rekke land.

Informasjonen om identitetsdokumenter og utstedelse av slike i Afghanistan er relativt sparsom. Dette notatet er basert på tilgjengelig relevant informasjon i åpne kilder, samt informasjon fra to samtaler med den afghanske ambassaden i Oslo om ambassadens rutiner ved utstedelse av pass og registrering og utstedelse av identitetsdokumenter i Afghanistan.

2. REGISTRERINGSRUTINER OG KONTROLL AV IDENTITETS-OPPLYSNINGER I AFGHANISTAN

2.1 PASS

Det finnes svært lite materiale som beskriver rutiner, prosedyrer og juridisk rammeverk for utstedelse og registrering av afghanske pass. Det afghanske utenriksdepartementet har utarbeidet skriftlige retningslinjer for intern bruk som regulerer afghanske utenriksstasjoners adgang til utstedelse av pass. Retningslinjene skal, ifølge opplysninger innhentet hos Afghanistans ambassade i Norge, ha blitt utstedt for ca. to år siden (2008), men er ikke allment tilgjengelig. Landinfo har ikke tilgang til retningslinjene. På nettsiden til Afghanistans ambassade i Norge foreligger det informasjon om hva afghanere forventes å fremlegge av dokumentasjon ved søknad om pass (se Afghanistans ambassade i Norge u.å.b).

I Afghanistan utstedes pass av Innenriksdepartementets avdelinger i Kabul, Jalalabad, Mazar-e-Sharif og Herat, samt av politimyndighetene i Kabul og afghanske ambassader og konsulære representasjoner. Afghanske pass har gyldighetstid fra ett til fem år. I forbindelse med søknad om afghansk pass benyttes en blankett som omtales som *ariza* av svenske myndigheter (Migrationsverket 2009). Lifos påpeker likeledes følgende (Migrationsverket 2009, s. 7-8):

Den sökande styrker sin identitet genom att visa sitt identitetskort som kallas "Tazkera". Om det nationella identitetskortet saknas, gör polisen efterforskningar om sökandes identitet hos myndigheterna på hemorten.

Ifølge den afghanske ambassaden i Oslo er *ariza* ikke en søknadsblankett, men en kvittering for at passavgift er betalt.

Det foreligger lite informasjon fra afghanske myndigheter om eventuelle rutiner for registrering av nasjonalitetspass.

I en rapport fra Udlændingestyrelsen fra 2004 heter det følgende (Udlændingestyrelsen 2004, s. 57):

De afghanske myndigheder er begyndt at registrere alle afghanske pas, der udstedes. Dette sker i en bog med serienummer, foto og fingeraftryk. På denne måde har man mulighed for at verificere, hvorvidt et pas er udstedt til den, der fremlægger det.

Den afghanske ambassaden i Oslo opplyser at den rutinemessig sender opplysninger om utstedte pass til Utenriksdepartementet i Kabul for registrering; det vil si registreringsnummer og sentrale identitetsopplysninger. Landinfo er ikke kjent med andre kilder som bekrefter eksistensen av et slikt register i det afghanske Utenriksdepartementet.

Ifølge ambassaden følges ulike prosedyrer ved passutstedelse, avhengig av om søkere har dokumentasjon på egen identitet eller ikke, cf. punktene 2.1.1 og 2.1.2. Ambassaden opplyser videre at førstegangssøkere må møte personlig. Ved fornyelse av pass er det ikke krav om personlig fremmøte, men tilstrekkelig å sende inn gjeldende pass og korrekt utfylt søknadsskjema.

Pass utstedt av Talibanregimet anerkjennes ikke av afghanske myndigheter i dag. (Ludin 2008; møte med Afghanistans ambassade i Oslo, august 2010).

2.1.1 Søknad om afghansk pass når søker har identitetsdokumenter

Majoriteten av passøkere som dokumenterer identitet gjør det ved å presentere *tazkera*.¹ Ekteskapsattester, dokumentasjon fra arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner, militære tjenestebevis, førerkort og annet blir også akseptert som dokumentasjon.

Det finnes ikke noe system for fødselsregistrering i Afghanistan, men mange afghanere har en *tazkera*. Ifølge ambassaden i Oslo har Folkeregistreringsdepartementet, som er underlagt Innenriksdepartementet, kontorer i alle provinser i Afghanistan, og administrerer et sentralt register i Kabul, hvor alle utstedte *tazkeraer* er registrert. De lokale myndigheter (se kapittel 2.3) som utsteder *tazkeraer* sender en kopi til registeret i Kabul. Både den afghanske ambassaden og Innenriksdepartementet hevder at registeret er intakt og at registreringsordningen har fungert tilfredsstillende under hele borgerkrigsperioden. Provinskontorene har underavdelinger i nesten alle distrikter. Ifølge ambassadør Ludin er det kun ca. 5 % av distriktene som ikke har en slik underavdeling. Dette innebærer at dersom en person fremlegger en *tazkera*, er det mulig å få denne verifisert ved dette sentrale registeret i Kabul.

Muligheten ambassader har til å selv undersøke hvorvidt en *tazkera* er ekte, avhenger av når den er utstedt. I 1992 var *tazkeraene* utformet som et lite hefte/bok, og, ifølge ambassaden, vanskelige å forfalske. Det er derfor enkelt for ambassaden å vurdere ektheten av disse. Etter 1992 består *tazkeraene* av ett enkelt ark, som ikke er så enkelt å ekthetsvurdere. Ved tvil om ektheten av *tazkeraer* utstedt etter 1992, kan ambassaden sende kopi av *tazkeraen* til Utenriksdepartementet i Kabul, som videresender den for verifisering hos Innenriksdepartementet. Ambassaden i Oslo gir divergerende opplysninger om hvor lang tid det tar å verifisere en *tazkera/identitet* i Afghanistan; fra tre måneder til ett år. Pr. august 2010 sender ambassaden kun unntaksvis, *tazkeraer* til verifisering i hjemlandet. (Sukhran 2010)

Ambassadens erfaring er at kun et fåtall av *tazkeraene* blir avdekket som falske etter verifisering. De som ikke har ekte dokumenter anfører at de ikke har dokumenter, heller enn å legge frem en falsk *tazkera* for ambassaden.

¹ Se del 2.3 nedenfor for mer informasjon om *tazkera*.

2.1.2 Søknad om afghansk pass når søker ikke har identitetsdokumenter

Ifølge ambassaden i Oslo er passøknader hvor *tazkera* eller ID-annen dokumentasjon ikke foreligger, en utfordring. Disse utgjør ca. 40 % av sakene som behandles ved den afghanske ambassaden i Oslo. I motsetning til praksis i Afghanistan, hvor det ikke er mulig å få utstedt pass uten å legge frem *tazkera*, opplyser Afghanistans ambassade i Norge at afghanske representasjoner kan utstede pass uten at det foreligger en *tazkera* og utelukkende på grunnlag av opplysningene søkeren oppgir. I e-post til Landinfo av 04.06.2008 opplyser ambassaden:

It must be noted that the vast majority of Afghans who come to the West are from cities and urban areas so to expect them to have tazkiras is not a big deal.

Personer uten identitetspapirer må møte personlig på ambassaden i Oslo. Det blir foretatt intervju for å avdekke om søker er afghansk borger, hvor det blant annet blir stilt spørsmål om søkerens tilknytning til Afghanistan og kunnskapsspørsmål om det området i Afghanistan vedkommende opplyser å komme fra. I tillegg til kunnskap om Afghanistan og kulturelle forhold, er aksent/dialekt et viktig moment i vurderingen. Søkere uten identitetspapirer må redegjøre for hvorfor de verken har *tazkera* eller annet identitetsdokument. Lokalisering av personer fra grenseområder er mest utfordrende, blant annet på grunn av språklige, etniske og kulturelle forhold som er uavhengig av landegrenser. I 2008 opplyste ambassaden til Landinfo at den ”med 99 % sikkerhet” kunne avklare afghansk opprinnelse/nasjonalitet. Ambassaden var ikke så kategorisk i 2010, men den hevder like fullt at det generelt ikke er vanskelig å avgjøre om en person er afghaner eller ei.

Når det gjelder passøkere som har vært bosatt i Pakistan i lengre tid, mener ambassaden at det er uproblematisk å fastslå om de er afghanere. Dette fordi den afghanske befolkningen i Pakistan holder sammen, og blant annet har egne skoler og således i liten grad er påvirket av pakistansk kultur og språk. Afghanere i Iran blir i større grad påvirket; siden de går på iranske skoler og er dypere integrert i det iranske samfunnet. Ambassaden har liten erfaring med (avdekker sjelden) at pakistanske eller iranske borgere gir seg ut for å være afghanere i den hensikt å få afghansk pass.

Ambassaden anser intervjuene med søkerne som den viktigste metoden for å avdekke nasjonalitet ved manglende ID-dokumentasjon. I tillegg stilles det krav om at to vitner/garantister går god for at passøkeren er afghansk borger. Vitnene må være afghanske borgere og ha en viss sosial og faglig bakgrunn. (”of an established social or professional background”).² I møte med Landinfo august 2010 avviste ambassaden at kravene til vitnenes bakgrunn praktiseres. Vitner møter ikke personlig på ambassaden, men avgir en skriftlig erklæring. Ambassaden tillegger vitnene liten vekt i vurderingen.

Ambassaden i Oslo har primært fokus på nasjonalitet og i mindre grad identitet. I tilfeller hvor det ikke fremlegges ID-dokumenter i forbindelse med en passøknad, blir opplysninger om identitet (navn, fødselsdato og fødested) rutinemessig sjekket opp mot det sentrale registeret i Kabul. For personer som ikke har *tazkera*, og ikke er

² Det foreligger skjema på ambassadens hjemmeside som garantistene må fylle ut, jf. Afghanistans ambassade i Norge u.å.a.

registrert, blir det foretatt verifisering av fars *tazkera*, hvis den foreligger. I tilfeller hvor søkeren ikke har fremlagt noen form for dokumentasjon, baserer ambassaden seg på de personopplysninger (navn, fødselsdato og fødested) som vedkommende har oppgitt til norske myndigheter.

Ambassaden opplyser at "a previous passport, a marriage certificate endorsed by the Ministry of Foreign Affairs in Kabul, and valid educational or professional documents" vil kunne anses som underlagsdokument ved passutstedelse. Dette bekreftes av e-post fra ambassaden:

In the absence of a valid tazkira, Afghan identity can also be proven by producing a number of other documents such as a valid previous passport, valid marriage certificate, military service document (for men only).

For øvrig opplyser ambassaden at i tilfelle et afghansk barn er i Norge sammen med én av foreldrene, stilles det ikke krav om aksept og underskrift fra begge foreldre for å inkludere barnet i en av foreldrenes pass. Det kreves at det legges frem fødselsattest for barnet.

Mens religion er oppgitt i *tazkera*ene, fremgår det ikke av afghanske pass. Ingen blir bedt om å tilkjenne religiøst syn ved søknad om pass ved ambassaden i Oslo.

2.2 FØDELSREGISTRERING

Det foreligger ikke opplysninger om at det foregår noen systematisk fødselsregistrering i Afghanistan, selv om det ifølge UNICEF er påbudt å registrere barn kort tid etter fødsel (Innocenti Research Centre/UNICEF 2007, s. 7).³ Enkelte sykehus utsteder fødselsattester, men få afghanske barn fødes på sykehus (Sultani et al. 2009). Den afghanske ambassaden i Oslo bekrefter at det ikke finnes noe system for fødselsregistrering i Afghanistan.

2.3 TAZKERA

En *tazkera* (*tazkira*) er et identitetsdokument. U.S. Department of State (u.å.) sier blant annet:

The most universal and accurate document in Afghanistan is the identity card (taskera). In addition to the name of the individual, the father and paternal grandfather's names are provided. The year of birth (approximate for older persons) and marital status are also furnished. These have been superseded by "party cards" issued by seven different political groups inside Afghanistan.

Tazkera utstedes av Innenriksdepartementet, provinskontorer og distriktskontorer. Det har blitt anslått at om lag 70 % av afghanerne har et slikt dokument, (IRB 2006). I en rapport fra finske utlendingsmyndigheter fra 2006 heter det også at *tazkera* er det mest utbredte identitetsdokumentet i Afghanistan (Finnish Immigration Service 2006).

*Tazkera*en er et sentralt dokument for afghanske borgere, blant annet fordi en må være i besittelse av det for å kunne besitte eiendom og få tilgang til sivile rettigheter som skolegang, politisk deltakelse, etc. Det er blant annet på den bakgrunn antagelig

³ Ifølge en undersøkelse foretatt av AIHRC mangler mer enn 80 % av barna ID-dokumenter (AIHRC 2008, s. 32).

langt flere menn enn kvinner som har et slikt ID-dokument. Ifølge kanadiske utlendingsmyndigheter har det vært nødvendig å ha en *tazkera* til flere formål, herunder altså å få pass. Samme kilde beskriver to typer *tazkeraer* (IRB 2006):

According to the Counsellor (of the Embassy of Afghanistan in Ottawa, Landinfos kommentar), in 1990 or 1992 the Afghan government stopped issuing the tazkira, which is a 20-page identity document, and replaced it with a tazkira certificate, which is only one page that includes the minimum essential information: name of the person, father's name, grandfather's name, date of birth (according to the Hijri calendar) and birthplace.

Dette stemmer overens med opplysninger fra den afghanske ambassaden i Oslo (cf. del 2.1.2. ovenfor)

Ifølge kanadiske utlendingsmyndigheters beskrivelse, kan en *tazkera* utstedes så snart et barns fødsel er registrert ved Befolknings- og statistikkontoret. Mange etterspør imidlertid ikke en *tazkera* før de er voksne, særlig gjelder dette for folk fra landsbygda. Samme kilde uttaler videre at ikke alle fødsler i Afghanistan er registrert. Spesielt gjelder dette hjemmefødsler, som for øvrig er svært vanlig (IRB 2006):

In the case of adults, the chief of the village, the imam of the mosque or the representative of the district must confirm the identity of the applicant... According to the AREU Representative, to obtain a tazkira, one applies to the Population and Statistics Office either at the Kabul or Provincial level. There is a specific form required, and witnesses need to testify to your origin in a particular place (...).

Slik Landinfo forstår det, må voksne som ikke har fått sin fødsel registrert, fremskaffe vitner som bekrefter identiteten deres ved søknad om *tazkera*. Det synes ikke være begrensninger i hvor lang tid etter fødsel slik senregistrering kan skje.

Finske utlendingsmyndigheter omtaler også bruk av vitner for å bekrefte identitet ved søknad om/utstedelse av *tazkera* (Finnish Immigration Service 2006, s. 36, Landinfos uthevelse):

*The identity of the applicant is confirmed through the local register of population. **Due to Afghanistan's violent past, many registers have been destroyed.** Because of this, it is common, that village elders/ religious authorities give a testimony on behalf of the applicant, stating that the applicant is from the family he claims to be. If the applicant has living relatives, it is also enough if his, father or uncle in person testify to the local district official that the applicant is a kin. Then it is enough that the name of the applicant's relative is in the local register of population."*

2.4 EKTESKAPSREGISTRERING

Ifølge afghansk sivillovgivnings § 61 skal ekteskapsinngåelser registreres (Civil Code 1977). Mye taler for at kravet til registrering i svært liten grad etterlevs. I en rapport fra november/desember 2009 om sosiale og økonomiske rettigheter i Afghanistan fra Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC) heter det at "Article 61 of the Afghan Civil Code requires all marriages to be registered. But to

date there has been no mechanism to register marriages and divorces” (Sultani et al. 2009, s. 54).

Det foreligger heller ikke informasjon som tilsier at situasjonen er endret i forhold til den beskrivelsen danske myndigheter ga i 2004 (Udlændingestyrelsen 2004, s. 58):

Indenrigsministeriet oplyste, at det er meget få afghanere, som får udstedt en vielsesattest, og at det almindeligvis ikke forekommer uden for de store byer. Kilden påpegede, at der ikke eksisterer nogen registrering af ægteskaber, hvilket gør det umuligt at undersøge om to afghanske statsborgere faktisk er gift med hinanden. Viceministeren for kvindeanliggender oplyste i den forbindelse, at der i Afghanistan er mangel på kontorer, hvor ægteskaber bliver registreret.

3. VURDERING AV RUTINER

3.1 UTSTEDELSE AV TAZKERAER

Kanadiske og finske utlendingsmyndigheter påpeker at *tazkeraer* kan utstedes ved at noen - som eldre i landsby og/eller religiøse ledere - bevitner at en person er den han gir seg ut for å være. En *tazkera* kan altså utstedes på bakgrunn av vitneprov om identitet. Ifølge den afghanske ambassaden i Oslo vil opplysninger om alder ofte være basert på skjønnet til den som utsteder *tazkeraen*. Isolert kan disse to kjennsgjerninger gi grunnlag for å stille spørsmål ved notoriteten til et sentralt underlagsdokument for passutstedelse. Dette berøres i en rapport fra danske utlendingsmyndigheter (Udlændingestyrelsen 2004, s. 57-58):

Indenrigsministeriet oplyste, at afghanske nationalitetsbeviser (tazkara) er et problematisk område

[...]

Det er problematisk at afgøre en persons rette identitet, når der anmodes om et nationalitetsbevis, herunder om en person kommer fra Afghanistan eller et af nabolandene [.]

Landinfo mener sannsynligheten for at det kan gis falske vitenprov i forbindelse med utstedelse av afghanske identitetsdokumenter (*tazkeraer*) er relativt stor. Man kan heller ikke se bort fra at de generelle forhold som beskrives i neste kapittel (kapittel 4) bidrar til å svekke *tazkeraenes* notoritet. Landinfo er kjent med at flere vestlige lands representasjoner i Pakistan, eksempelvis den norske ambassaden i Islamabad, anmoder afghanske borgere som fremmer søknader om opphold i de respektive land om ikke å presentere dokumenter i forbindelse med søknadene. Denne anmodningen er blant annet basert på en notoritetsvurdering av afghanske dokumenter, herunder *tazkeraer*.

3.2 UTSTEDELSE AV PASS

Tazkera er det sentrale underlagsdokumentet ved utstedelse av pass, både ved afghanske utenriksstasjoner og i Afghanistan. I og med at notoriteten til *tazkera* er lav, vil det nødvendigvis også være tilfelle for afghanske pass.

Afghanske utenriksstasjoner kan utstede pass basert på intervjuer med søkerne, uten at det fremlegges underlagsdokumentasjon. Pass utstedt ved den afghanske ambassaden i Oslo kan dessuten bli utstedt på grunnlag av opplysninger søkerne har oppgitt til norske myndigheter i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse.

Alle afghanske pass – også de som er utstedt på basis av falske opplysninger om identitet og/eller nasjonalitet - vil relativt enkelt kunne få utvidet gyldighetstid. Søknader om utvidet gyldighetstid blir rutinemessig innvilget etter skriftlig søknad.

I en rapport fra 2004 opplyser danske utlendingsmyndigheter blant annet følgende om afghanske pass (Udlændingestyrelsen 2004, s. 57):

Indenrigsministeriet var af den opfattelse, at mange statsborgere fra Afghanistans nabolande uretmæssigt har fået udstedt afghanske nationalitetspas. Dette gælder personer fra Pakistan, Iran, Uzbekistan og Tadjikistan. Det er sket, fordi det ikke har været muligt at undersøge identiteten af ansøgerne.

Her blir det eksplisitt påpekt at mange afghanske pass blir utstedt på feilaktig grunnlag fordi det ikke er/har vært mulig å verifisere søkerne identitet. De kontrollordninger som er knyttet til vurdering av nasjonalitet og identitet i tilknytning til passutstedelse, fungerer antagelig best når det gjelder å stadfeste nasjonalitet. Det opplyser også den afghanske ambassaden i Oslo i møte med Landinfo.

Landinfos vurdering er at enhetlige prosedyrer tuftet på skriftlige retningslinjer ikke følges i forbindelse med kontroll av identitetsopplysninger ved utstedelse av pass, verken i Afghanistan eller ved afghanske representasjoner i utlandet.

4. FORVALTNINGSKULTUR OG BETINGELSER

4.1 BESTIKKELSER OG KORRUPSJON

Transparency Internationals årlige Corruption Perceptions Index (CPI) evaluerer antatt korrupsjon i den offentlige sektor i nær alle verdens land. Afghanistan kom svært dårlig ut på CPI-indeksen for 2009, og ble rangert som nummer 179 av 180 land (TI 2009). Afghanistan skåret 1,3 på en skala fra 0 til 10, hvor null er “highly corrupt”. Likeledes har Verdensbanken påpekt at korrupsjon er et meget stort problem i Afghanistan (World Bank 2009). Landinfo er av den oppfatning at korrupsjonsnivået som er økende, noe som med svært stor grad av sannsynlighet gjør det stadig lettere for afghanere å skaffe til veie ID-dokumenter med uriktige opplysninger, utstedt av rette myndigheter.

4.2 BORGERKRIG OG FORVALTNING

Afghanistan er sterkt merket av de ulike alvorlige konfliktene som har preget landet fra 1970-tallet. Den afghanske staten er svært svak, både hva gjelder lovverk og institusjoner. Mangelen på menneskelige, materielle, finansielle og infrastrukturelle ressurser er betydelig. Forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter er svakt, blant annet på grunn av mangel på kommunikasjonsmuligheter og transport. Slik Landinfo kjenner forholdene i Afghanistan, foreligger det svært få muligheter for sentrale institusjoner til å styre og overvåke myndighetsutøvelse lokalt, og lojaliteten til sentrale myndigheter er tradisjonelt svak eller fraværende. Statens nedslagsfelt er vesentlig svekket i store områder av landet av sikkerhetsrelaterte årsaker. Dette svekker effektivitet, ansvarlighet og forutsigbarhet i offentlig forvaltning ytterligere. Relatert til fødselsregistrering påpeker for eksempel– UNICEF følgende (Innocenti Research Centre/UNICEF 2007, s. 7):

Prolonged armed conflict may permanently paralyze the civil registration system and leave an institutional vacuum. In Afghanistan, even though national legislation requires registration of children at birth, 23 years of conflict decimated both the administrative mechanisms and the social institutions that support them.

5. KOMMENTARER TIL NOTORITET

Estimater over den totale befolkningen i Afghanistan er sprikende, og det er ikke avholdt folketelling i landet siden 1970-tallet. Fødselsregistreringen har i flere tiår vært svært mangelfull.

Det finnes ikke noe lokalt forvaltningsorgan med klar organisasjonsmessig tilknytning og avklart ansvar for registrering av fødsler, ekteskap eller utstedelse av ID-dokumentet *tazkera* i Afghanistan. Det samme gjelder for passutstedelse. Landinfo mener at registreringen og kvalitetssikringen av personopplysningene både i pass og underlagsdokumenter er svært mangelfull.

Landinfo mener at eksistensen av Befolknings- og statistikkontorer, (cf. kapittel 2.3) og deres eventuelle representasjon på lokalt nivå i Afghanistan må ses i sammenheng med det generelle bildet av afghansk statlig forvaltning og beskrivelsen av antatt korrupsjonsnivå som presenteres i kapittel 4. Det foreligger etter Landinfos mening ikke informasjon som tilsier at *tazkeraer* som er utstedt av rette myndigheter lokalt gir korrekte, kvalitetssikrede opplysninger om identitet. Det foreligger flere grunner til å anta at ikke alle *tazkeraer* som er utstedt lokalt, er registrert sentralt. Dette ble bekreftet i et møte med Innenriksdepartementets Identity Checking Unit og representanter fra Landinfo i november 2007. I dette møtet ble det opplyst at verifisering av identitet, også i tilfeller hvor det forelå *tazkeraer*, ble gjennomført ved intervjuer med lokale personer og institusjoner.

Landinfo har ikke informasjon om kvaliteten av eventuelle verifiseringer som utføres ved den afghanske ambassaden i Oslo og som kan ha betydning for notoriteten til pass som utstedes av ambassaden. Ifølge opplysninger fra ambassaden utstedes pass fortrinnsvis på bakgrunn av en *tazkera*. Landinfo mener at det svekker passenes

notoritet at det er mulig å få pass ved at to vitner/garantister går god for at passøkeren er afghaner, ved at personopplysninger verifiseres i hjemlandet og/eller ved at identitet kan bli bekreftet ved at andre dokumenter fremlegges, som for eksempel tidligere pass.

Det er påpekt her - basert på opplysninger fra danske utlendingsmyndigheter - at Innenriksdepartementet selv har uttalt at afghanske pass har blitt utstedt på feilaktig grunnlag, også til borgere av andre land enn Afghanistan. Dette samsvarer med Landinfos erfaringer. Eldre afghanske pass kan neppe sannsynliggjøre en persons afghanske nasjonalitet og identitet. Dersom et tidligere pass er hovedgrunnlaget for passutstedelse, er det ikke usannsynlig at det nye passet utstedes på feil grunnlag og ikke nødvendigvis inneholder korrekte opplysninger om identitet og/eller nasjonalitet.

Basert på Landinfos erfaringer fra identitets- og nasjonalitetsproblematikk i land preget av borgerkrig, fattigdomsproblematikk, svak forvaltning og utstrakt korrupsjon, vil det normalt være enklere å fastslå nasjonalitet enn identitet i tilfeller hvor det ikke foreligger dokumenter. Det er nærliggende å anta at det også er tilfelle for Afghanistans vedkommende. Dette er bekreftet av den afghanske ambassaden i Oslo.

Landinfo mener at det pr. i dag ikke foreligger muligheter for å etablere gode verifiseringsrutiner i tilknytning til dokumentasjon utstedt av afghanske myndigheter, verken i eller utenfor Afghanistan. Det foreligger ikke informasjon som peker i retning av at ID-dokumentasjon utstedes i tråd med nasjonale retningslinjer, eller at ID-dokumenter registreres systematisk.

Landinfo holder det for sannsynlig at det er enkelt å få tak i falske dokumenter og ekte dokumenter med uriktige opplysninger.

6. REFERANSER

Skriftlige kilder

- Afghanistans ambassade i Norge (u.å.a). *Identity guarantor form*. Oslo: Afghanistans ambassade i Norge. Tilgjengelig fra <http://www.afghanistanembassy.no/files/afghanistanembassy.no/Documents/english/IdentityGuaranteeFormEnglish.pdf> [lastet ned 21. september 2010]
- Afghanistans ambassade i Norge (u.å.b). *Passport application guidelines*. Oslo: Afghanistans ambassade i Norge. Tilgjengelig fra <http://www.afghanistanembassy.no/cat/69.aspx> [lastet ned 21. september 2010]
- AIHRC, dvs. Afghanistan Independent Human Rights Commission (2008, desember). *Economic and Social Rights Report in Afghanistan-III*. Kabul: AIHRC. Tilgjengelig fra http://www.aihrc.org.af/2010_eng/Eng_pages/Reports/Social_Economic/III/Eng_Eco_Soc_rep_2008.pdf [lastet ned 21. september 2010]
- [Civil Code] (1977). *Civil Law of the Republic of Afghanistan (Civil Code)*. Kabul: Republic of Afghanistan. Tilgjengelig fra <http://www.asianlii.org/af/legis/laws/clotroacogn353p1977010513551015a650/> [lastet ned 21. september 2010]
- Finnish Immigration Service (2006). *Finnish Fact-Finding mission. Afghanistan. Report from a fact-finding mission to Afghanistan 5-19 September 2006*. Helsingfors: Finnish Immigration Service. Tilgjengelig fra <http://www.migri.fi/download.asp?id=Afghanistan+Fact%2DFinding+Mission+2006;1378;{BE8D9579-26B4-461A-A113-F5E5AAD2F648}> [lastet ned 21. september 2010]
- IRB, dvs. Immigration and Refugee Board of Canada (2007, 18. desember). *Afghanistan: Issuance of taskera (tazkira) inside or outside of Afghanistan; information contained in the document during the Taliban and post-Taliban period*. Ottawa: IRB. Tilgjengelig fra <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d6543dc.html> [lastet ned 21. september 2010]
- Migrationsverket (2009, 24. april). *Landrapport. Afghanistan Identitet*. Norrköping: Migrationsverket. Tilgjengelig fra <http://www.migrationsverket.se/include/lifos/dokument/www/09060202.pdf> [lastet ned 21. september 2010]
- Sultani, M., Moin, H.A., Nusrat, M.H., Zahidi, A., Elham, S. & Hasrat, M.H. (2009, desember). *Report on the Situation of Economic and Social Rights in Afghanistan – IV*. Kabul: AIHRC. Tilgjengelig fra http://www.aihrc.org.af/2010_eng/Eng_pages/Reports/Social_Economic/4/Economic%20&%20Social_Rights%20Report_English4.pdf [lastet ned 21. september 2010]
- TI, dvs. Transparency International (2010). *Corruption Perception Index 2009*. Berlin: TI. Tilgjengelig fra

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table [lastet ned 21. september 2010]

- Udlændingestyrelsen (2004, juni). *Politiske forhold, sikkerhedssituasjonen og menneskerettighedsforhold i Afghanistan. Rapport fra fact-finding mission til Kabul, Afghanistan. 20. marts – 2. april 2004*. København: Udlændingestyrelsen. Tilgjengelig fra http://www.nyidanmark.dk/NR/ronlyres/57889FDD-2440-4A88-BAB1-CD77A970B646/0/Afghanistan200401_rettet.pdf [lastet ned 21. september 2010]
- Innocenti Research Centre/UNICEF (2007). *Birth registration and armed conflict*. Firenze: Innocenti Research Centre/UNICEF. Tilgjengelig fra http://www.unicef.at/fileadmin/medien/pdf/birth_registration_and_armed_conflict.pdf [lastet ned 21. september 2010]
- U.S. Department of State [u.å.]. *Country Documents - Afghanistan*. Washington D.C.: U.S. Department of State, Bureau of Consular Affairs.
- World Bank (2009). *Governance matters 2009 – Country data report for Afghanistan 1996-2008*. Washington D.C. World Bank. Tilgjengelig fra <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c3.pdf> [lastet ned 21. september 2010]

Muntlige kilder

- Afghanistans ambassade i Norge. Møte med ambassadør Jawed Ludin april 2008 og førstesekretær Bashir Ahmad Shukran ved konsulær seksjon august 2010. E-post 4. juni 2008.
- Innenriksdepartementet. Møte med representanter for Identity Checking Unit (IDCU) i Kabul, oktober 2007.