

Temanotat

Sudan: Identitetsdokumenter og offentlig forvaltning



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 **Sudan: Identitetsdokumenter og offentlig forvaltning**

SUMMARY

This paper describes the various identity documents which are issued by different agencies in Sudan, as well as birth certificates and civil status certificates. Sudanese authorities have a fairly good system of registration and issuance of public documents.

SAMMENDRAG

Temanotatet beskriver de forskjellige identitetsdokumentene og fødsels- og sivilstatusattester som utstedes i Sudan. Sudanske myndigheter har relativt gode registreringsrutiner og oversikt over sine borgere.

INNHold

1. Innledning	5
2. Offentlig forvaltning og registrering av personopplysninger	6
2.1 Registrering i regi av offentlige myndigheter og deres oversikt over landets innbyggere	6
2.2 Korrupsjon i forbindelse med registrering av personopplysninger og utstedelse av attester og dokumenter.....	7
3. Fødselsregistrering og utstedelse av fødselsattester.....	7
3.1.1 Aldersattest.....	7
4. Nasjonalt ID-kort/statsborgerskapsbevis	8
5. Pass	9
6. Registrering av ekteskap og skilsmisse	9
7. Registrering av dødsfall.....	10
8. Referanser	11

1. INNLEDNING

For en generell bakgrunn om dokumentsituasjonen og offentlig forvaltning i Afrika sør for Sahara, anbefales Landinfos temanotat *Afrika sør for Sahara- om dokumenter og offentlig forvaltning* (2007).

Sudan har mer til felles med arabiske land i Nord-Afrika enn med det øvrige Afrika. Arabisk er forvaltningspråk, og Sudan er mindre preget av neopatrimonialistiske strukturer enn mange andre afrikanske stater. Sudan rangeres riktignok som et av de mest korrupte landene i verden,¹ men denne korrupsjonen knytter seg i stor grad til store kontrakter innen oljebransjen, og i noe mindre grad til "kjøp" av offentlige tjenester som for eksempel utstedelse av dokumenter og attester. Men den jevne sudaner opplever allikevel at korrupsjon er et problem:²

Research in Sudan is a difficult undertaking due to the many logistical challenges of travelling around the country. An even greater challenge, however, lies in ensuring that participants feel free to speak openly and forthrightly about their thoughts and feelings. This is especially true in a conflict society such as Sudan, and it was clear that some participants were cautious in speaking fully on subjects such as corruption and political parties (Cook 2005, s. 6).

(...)

Willingness to discuss the absence or existence of corruption varied significantly by group. Women, in particular, were reluctant to speak of corruption or would only speak of social corruption, such as drugs and alcohol. Of the participants who chose to speak about corruption, the vast majority say it is prevalent across all areas of Sudanese life. Nepotism and corruption in employment were most often spoken of but larger issues of corruption in different levels of government activities, especially as it related to development, was a concern as well.

Nevertheless, corruption was often at the bottom or near the bottom of participants' priorities, in part because other needs are so pressing but also because some participants view corruption as less of an issue in Sudan than in other countries or organizations (Cook 2005, s. 2).

Sudan var underlagt kolonimakten Storbritannia fram til uavhengigheten i 1956,³ som i likhet med de andre kolonimaktene i regionen investerte relativt lite ressurser i å bygge ut statsapparatet i koloniene sine utover det aller mest nødvendige. Det

¹ Ifølge Transparency International (2009). Sudan ligger på 176. plass av 180 land fulgt av Myanmar, Afghanistan og Somalia. Indikatoren som benyttes bygger på hvordan næringslivsfolk, akademikere og risikoanalytikere oppfatter situasjonen. Skalaen går fra 0 (veldig korrupt) til 10 (helt renhårig). Indikatoren omfatter korrupsjon i offentlig sektor og i politikken.

² NDI's rapport er basert på intervjuer med utvalgsgrupper i Nord-Sudan i 2005, og kan anses for å gi et godt uttrykk for folkemeningen.

³ På Berlinkonferansen som ble avholdt i 1885, delte stormaktene Afrika mellom seg. Britene ville ha kontroll over Nilen for å kunne gjennomføre store vanningsprosjekt i Egypt. I 1899 ble Egypt og Storbritannia enige om å styre Sudan i fellesskap. Da den britiske generalguvernøren i Sudan ble drept i Kairo i 1924, overtok britene hele administrasjonen, i samarbeid med lokale høvdinger.

nødvendige var definert ut fra kolonimaktens behov, ikke koloniens (Landinfo 2007, kapittel 2). Men til tross for enkelte forskjeller har forvaltningssystemet i Sudan,⁴ i likhet med de andre britiske koloniene i Afrika, sine historiske røtter hovedsakelig i den anglosaksiske forvaltningstradisjonen. Denne kjennetegnes av relativt liten statlig dominans, og hovedfokus på såkalt indirekte styre av koloniene under kolonitida.

Det innebar at britene i stor grad forsøkte å styre sine områder gjennom lokale hierarkier. Disse hierarkiene styrte ved hjelp av både sekulære lover og religiøst/tradisjonelt lovverk. Fortsatt skjer ekteskap, skilsmisse og overføring av foreldremyndighet for barn i Sudan i henhold til religiøst og/eller tradisjonelt regelverk.

2. OFFENTLIG FORVALTNING OG REGISTRERING AV PERSONOPPLYSNINGER

2.1 REGISTRERING I REGI AV OFFENTLIGE MYNDIGHETER OG DERES OVERSIKT OVER LANDETS INNBYGGERE

Sudan har et sentralt, delvis digitalisert folkeregister,⁵ men i praksis er det grunn til å anta at myndighetene ikke har oversikt over alle innbyggerne. Sudanere bosatt i byene og i urbane områder registrerer seg generelt i langt større grad enn folk i grisgrendte strøk.⁶ Dette skyldes både at folk i byene har lettere for å oppsøke offentlige myndigheter for å bli registrert, at myndighetene gjør mer for å registrere befolkningen i urbane områder enn på landsbygda, og at befolkningen i urbane områder oftere blir møtt med krav om å framvise offentlige dokumenter enn dem som bor i rurale strøk.

Folketellinger ble gjennomført i Sudan i 1973, 1993, 2004 og 2008 (Abdin 2008).

⁴ Selv om den islamske innflytelsen i det sudanske rettssystemet og lovgivningen var viktig, var den britiske påvirkningen på den sudanske forvaltningen og lovsystemet under og etter kolonitiden sterk. Men lovreformene etter militærkuppet i 1969 bidro til en betydelig egyptisk innflytelse, særlig innen sivilrett, handelsrett og strafferett. Motstanden mot disse endringene var store, og særlig gjaldt det strafferett. Den egyptiske modellen som erstattet den sudanske var bygget på det franske lovsystemet som var helt fremmed for sudanere. I 1973 ble dette systemet endret, og landet fikk tilbake sitt tidligere britisk/islamske system (U.S. Library of Congress 1991).

Etter kuppet i 1989 som brakte presiden al-Bashir til makten ble islamsk familielov for første gang kodifisert i Sudan (Tønnesen 2007).

⁵ Digitaliseringen av registeret startet høsten 2009, og er ennå ikke fullført (SudaneseOnline.com 2008; Sudans ambassade i Norge, telefonsamtale 13. september 2010).

⁶ Mindre enn 8 % av befolkningen er nomader, ca. 29 % bor i urbane områder og ca. 63 % bor i spredte rurale bosetninger.

2.2 KORRUPSJON I FORBINDELSE MED REGISTRERING AV PERSONOPPLYSNINGER OG UTSTEDELSE AV ATTESTER OG DOKUMENTER

Det er det svært komplekse byråkratiet og de formelle gebyrene som utgjør terskelen for personer uten ID-dokumenter, *ikke* bestikkelser (intervju med Flyktningshjelpen i Khartoum, april 2008).

Problemet med manglende ID-dokumenter berører primært sudanere fra urolige områder, fordi uro og krigshandlinger gjør at byråkratiet fungerer enda dårligere enn vanlig. Sudanere fra Nildalen har derfor færre problemer med å skaffe seg dokumenter og følgelig er en større andel av dem registrert, også på landsbygda.

En returintensjonsundersøkelse som ble foretatt av IOM blant mer enn 6000 internt fordrevne i Khartoum i 2006 (IOM 2006), viste at nesten 37 prosent av de spurte ikke hadde ID-dokumenter.

3. FØDSELSREGISTRERING OG UTSTEDELSE AV FØDSELS-ATTESTER

Alle fødsler skal etter sudansk lov registreres hos offentlige myndigheter. Ifølge informasjon fra UNICEF med fokus på barns fundamentale rett til å bli registrert (UNICEF 2007), er 63,8 % av sudanske barn mellom 0-4 år registrert. I urbane områder er prosentandelen betydelig høyere – 82,2 %. Dette skyldes at fødsler i urbane strøk som oftest skjer på sykehus hvor fødslene automatisk registreres. I rurale områder skjer fødslene derimot hjemme, men ofte med en jordmor eller annen offentlig fødselshjelper til stede som registrerer fødselen. Der hvor jordmor ikke er til stede, etterleves registreringsplikten i mindre grad, og andelen barn som registreres er langt lavere. Selv om Sudan ligger høyt på listen over prosentandel fødselsregistrering blant afrikanske land (UNICEF 2007), forklarte Flyktningshjelpen til Landinfo i Khartoum våren 2008, at ganske få har fødselsattest, det er langt vanligere med en attest som gir opplysninger blant annet om anslått alder (kalt *substitute health document* på engelsk, for eksempel i IRB 2007).

Det er Fødsels- og dødsfallregisteret, underlagt Statistikkavdelingen ved Kabinettministeriet (Wuzarat riasat majlis al-wuzara),⁷ som har ansvar for å utstede fødselsattester.⁸

3.1.1 Aldersattest

Personer som ikke er registrert og dermed ikke har fødselsattest, kan henvende seg til fødselsregisteret for å få en bekreftelse på at det ikke foreligger en registrering (*Shahadat 'adm qayd fi sajl al-mawalid*). Dette dokumentet legges deretter frem for Den nasjonale helsekommisjonen (al-Qamasiyun at-tibbi al-qawmi), som kan utstede

⁷ Ifølge administrativ attaché ved Sudans ambassade i Oslo er Statistikkavdelingen underlagt Kabinettministeriet (Wuzarat riasat majlis al-wuzara), ikke Ministeriet for velferd og sosiale spørsmål (Wuzarat ar-ri'ayya wad-daman al-ijtima'iyya)..

⁸ Landinfo er i besittelse av kopi av sudansk fødselsattest.

en aldersattest (*Shahadat taqdir al-'umr – tasnin* eller *Shahadat taqdir 'umr bi-lajna tibbiyya*).⁹ Denne attesten gir et anslag på vedkommendes fødselsår/dato, men ikke nødvendigvis med fødselssted. Fødselsdatoen på denne typen dokument er som oftest satt til 1. januar og et antatt fødselsår, basert på et aldersestimert gitt av en helsekommisjon. (De attestene Landinfo har sett har dato 1.1. som en del av skjemaet, det er bare fødselsåret som fylles ut.) Fødselsattest eller aldersattest er nødvendig for å få utstedt ID-kort/statsborgerskapsbevis og pass (IRB 2007; Sudans ambassade i Oslo, 3. januar 2008 og 13. september 2010).

4. NASJONALT ID-KORT/STATSBORGERSKAPSBEVIS

Statsborgerskapsbeviset, eller det nasjonale ID-kortet som nyutstedte kort kalles, er et grunnleggende dokument for sudanske borgere. Uten dette kan man for eksempel ikke avlegge eksamen ved skoler eller universitet, og man kan heller ikke få utstedt pass. Statsborgerskapsbeviset utstedes av Innenriksdepartementet etter søknad, og har grønt omslag. Dette beviset er imidlertid i ferd med erstattes av et plastkort i bankkortstørrelse, som i likhet med sin forgjenger inneholder bilde, personalia, fars navn og opplysninger om stammetilhørighet. I motsetning til dokumentet som er på vei ut, inneholder det nye kortet også fingeravtrykk.¹⁰ Både de grønne statsborgerskapsbevisene og de nye plastkortene er gyldig ID-dokumentasjon i Sudan.

Hvis man ikke kan fremlegge fødselsattest som dokumenterer personalia ved søknad om nasjonalt ID-kort, må man ha et vitne som kan bekrefte opplysningene man oppgir. I mars 2008 innførte myndighetene tilleggskrav om at vitnene selv må ha ID-papirer og dessuten være i slekt med den som ber om å få utstedt aldersattest. I praksis vil det innebære at få som mangler ID-papirer er i stand til å skaffe seg dem – fordi de uregistrerte sjelden har slektninger som er registrert (intervju med Flyktningshjelpen i Khartoum, 5. mai 2008). Men det er mulig både for dem som bor i avsidesliggende områder, hvor mange ikke har ID-dokumenter, å henvende seg til *umdaen*, en lokal, respektert person med myndighet til å verifisere vedkommendes identitet¹¹, eller til den lokale folkekomiteen (*al-Lajna ash-sha'biyya*) – som finnes hovedsakelig i nord (Sudans ambassade i Oslo, intervju 13. september 2010; Norges ambassade i Sudan, e-post 29. august 2010).

⁹ Dette dokumentet blir referert til som *substitute health document* av noen engelskspråklige kilder (som IRB 2007), men de engelskspråklige utgavene av skjemaet Landinfo har tilgang til har overskrift *age estimation board*.

¹⁰ Man avga også fingeravtrykk når man søkte om nasjonalitetsbevis, men avtrykkene ble ikke avsatt på eller lagret biometrisk i selve beviset.

¹¹ Umda-embetet er først og fremst et embete som brukes sør i landet. I nord er det folkekomiteene som har en tilsvarende rolle. Umdaen spiller også en rolle i i saksbehandlingen ved søknad om statsborgerskap ved å bekrefte godandel i tiden søkeren har tilbrakt i Sudan. Umdaen har kun en støttefunksjon på verifiseringssiden, men deres vurdering tillegges i regelen stor vekt fra nasjonale myndigheters side. Dersom de feilaktig eller på grunn av korrupsjon verifiserer en utlendings identitet som sudansk, er det sannsynlig at denne faktisk vil oppnå statsborgerskap, ettersom Umdas vitnesbyrd tillegges stor vekt (Norges ambassade i Sudan, e-post 29. august 2010)

5. PASS

Sudan tok i bruk biometriske pass i mai 2009 (Wikipedia 2010). Passet er gyldig i fem år og utstedes av Innenriksdepartementet. Tidligere utstedte pass har ti års gyldighet, men må fornyes fem ganger i løpet av denne perioden, det vil si annethvert år (Sudans ambassade i Oslo, 3. januar 2008, 13. september 2010). Fornyelsene av de gamle passene kan gjøres enten ved Innenriksdepartementet eller ved skriftlig søknad via sudansk ambassade i utlandet. For å få utstedt pass må søkerne fremlegge nasjonalitetsbevis/nasjonalt ID-kort eller fødselsattest, se del 4. Søknad og utstedelse av nye, biometriske pass skjer kun ved personlig fremmøte i Sudan. Nedre aldersgrense for søknad om pass er opphevet, og det er ikke tillatt å innføre barn i de biometriske passene.

6. REGISTRERING AV EKTESKAP OG SKILSMISSE

Den sudanske familieloven fra 1991 er basert på sharia. Vigsler blant *muslimer* skjer ofte i hjemmet med en representant fra en sharia-domstol til stede. Han fyller ut et registreringskjema sammen med ektefellene og vitnene, og dette blir registrert og arkivert hos myndighetene. På bakgrunn av denne registreringen utstedes vigselsattest. *Kristne* gifter seg vanligvis i kirken, og det er den aktuelle kirken som registrerer ekteskap og utsteder vigselsattest. Både muslimer og kristne kan vies ved sivile domstoler, og disse ekteskapene registreres av myndighetene, i motsetning til ekteskap inngått i kristne kirker.¹² I deler av Sudan er imidlertid tilgangen på vigselspersoner begrenset, særlig gjelder dette i Darfur-området og Øst-Sudan. I disse områdene inngås ekteskap ofte på tradisjonell måte, og uten påfølgende registrering. Ekteskapsalderen i Sudan er 18 år for menn og 16 år for kvinner. Det kan gjøres unntak fra aldersgrensen, men det skal da foreligge samtykke fra verge, eventuelt en dommer.

Tradisjonelle ekteskap er også juridisk gyldige i Sudan, men de garanterer ikke kvinnen juridiske rettigheter ved en eventuell skilsmisse.

Sudanske vigselsattester skal ha et stempel fra domstolen (eventuelt kirken) hvor ekteskapet ble inngått eller registrert. Dokumentet skal også verifiseres/stemples av justismyndighetene, samt det sudanske Utenriksdepartementet. Men dokumenter kan være ekte og utstedt av kompetent myndighet selv om de mangler de nødvendige stemplingene (verifiseringsrapport 12. november 1999).

Det er tre former for skilsmisse i henhold til islamsk lov – *talaq*, *khul'* og *tafriq*.¹³

Skilsmisser registreres normalt ikke hos myndighetene, men personer som har inngått vigsel hos en sivil domstol (borgerlig vigsel) kan få skilsmissekjennelse fra samme domstol.

¹² Se Embassy of the United States 2001 for mer informasjon. Landinfo er i besittelse av kopier av sudanske vigselsattester.

¹³ Se for eksempel Uhlman 2004 og Dahl 1992.

7. REGISTRERING AV DØDSFALL

Fødsels- og dødsfallregisteret i Khartoum registrerer dødsfall, og kan utstede dødsattester, men pr. 2002 ble mindre enn fem prosent av alle dødsfall registrert, fordi de fleste dødsfall skjer utenfor sykehus (Abdalla & Shaheen 2007). Det er ikke grunn til å tro at dette tallet er vesentlig endret de siste åtte årene. I de tilfellene hvor dødsfallene skjer utenfor sykehus eller tilbake i tid uten etterfølgende registrering, kan avdøde slektninger henvende seg til myndighetene i Khartoum for registrering og utstedelse av bekreftelse.

8. REFERANSER

Skriftlige kilder

- Abdalla, Safa Ibrahim Abdelaziz & Shaheen, Siddik Mohamed Ahmed (2007, juli). Completeness of adult death registration in Sudan. *Sudanese Journal of Public Health* 2 (3). Tilgjengelig fra <http://unstats.un.org/unsd/vitalstatkb/Attachment195.aspx> [lastet ned 20. september 2010]
- Abdin, Yasin Elhag (2009, 12. mars). *5th Sudan population and housing census experience in North Sudan - 2008*. Khartoum: Central Bureau of Statistics. Tilgjengelig fra http://unstats.un.org/unsd/statcom/statcom_09/seminars/UNFPA/AbdinCBS.pdf [lastet ned 20. september 2010]
- Cook, T.D. (2005, 12. oktober). *Embracing the promise of peace. Citizen views on Sudan's future after the CPA. Findings from focus groups with men and women in Northern Sudan*. Nairobi: National Democratic Institute (NDI). Tilgjengelig fra http://www.accessdemocracy.org/files/1917_su_northernsudan_101205.pdf [lastet ned 20. september 2010]
- Dahl, Tove Stang, 1992. *Den muslimske familie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Embassy of the United States (2001, februar). *Getting married*. Khartoum: Embassy of the United States. Tilgjengelig fra http://khartoum.usembassy.gov/getting_married.html [lastet ned 20. september 2010]
- IOM, dvs. International Organization for Migration (2006, september). *IDP intentions survey North Sudan 2006. Survey results. Vol. 1-3*. Khartoum: IOM.
- IRB, dvs. Immigration and Refugee Board of Canada (2007, 28. februar). *Sudan: Information on the various identity documents in Sudan and the names of the agencies that issue them*. Ottawa: IRB. Tilgjengelig fra http://www.irb-cisr.gc.ca:8080/RIR_RDI/RIR_RDI.aspx?id=450950&l=e [lastet ned 20. september 2010]
- Landinfo (2007, 21. august). *Afrika sør for Sahara – om dokumenter og offentlig forvaltning*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra http://landinfo.no/asset/607/1/607_1.pdf [lastet ned 20. september 2010]
- SudaneseOnline.com (2008, 10. februar). NADRA signs agreement for Sudan's civil registration. *SudaneseOnline.com*. Tilgjengelig fra http://www.sudaneseonline.com/en2/publish/Latest_News_1/NADRA_signs_agreement_for_Sudan_s_civil_registration.shtml [lastet ned 20. september 2010]
- Transparency International (2009, 11. august). *Corruption Perception Index 2009*. Berlin: Transparency International. Tilgjengelig fra http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_09_table [lastet ned 20. september 2010]

- Tønnesen, Liv (2007). *Gendered Citizenship in Sudan: Competing perceptions of women's civil rights within the family laws among Northern and Southern Elites in Khartoum*. Bergen: Chr. Michelsens Institute. Tilgjengelig fra <http://www.cmi.no/publications/publication/?2661=gendered-citizenship-in-sudan> [lastet ned 20. september 2010]
- Uhlman, Kristine (2004, januar). *Overview of shari'a and prevalent customs in Islamic societies – divorce and child custody*. Ann Arbor, MI: ExpertLaw. Tilgjengelig fra http://www.expertlaw.com/library/family_law/islamic_custody-2.html [lastet ned 20. september 2010]
- UNICEF, dvs FNs barnefond (2007, mars). *Birth Registration – Percentage of children registered (0-4 years), by place of residence*. New York: UNICEF. Tilgjengelig fra <http://www.childinfo.org/areas/birthregistration/countrydata.php?cat=2> [lastet ned 20. september 2010]
- U.S. Library of Congress (1991, juni). *Country studies. Sudan. The legal system*. Washington D.C.: U.S. Library of Congress. Tilgjengelig fra [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+sd0111\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+sd0111)) [lastet ned 20. september 2010]
- Wikipedia. *Sudanese passport* (sist endret 9. september 2010). Tilgjengelig fra http://en.wikipedia.org/wiki/Sudanese_passport [lastet ned 20. september 2010]

Muntlig kilder

- Flyktninghjelpen. Intervju i Khartoum, 5. mai 2008.
- Norges ambassade i Sudan. E-post, 29. august 2010.
- Sudans ambassade i Norge. Telefonsamtale med administrativ attaché, 3. januar 2008. Telefonsamtale med Ali Osman, 13. september 2010.
- Verifiseringsadvokat i Khartoum. Rapport av 12. november 1999.