

Temanotat

Afghanistan: Tazkera, pass og andre ID-dokumenter



LANDINFO

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

© Landinfo 2018

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

Om Landinfos temanotater

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) innhenter og analyserer informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om.

Landinfos temanotater er basert på opplysninger fra nøye utvalgte kilder. Opplysningene er behandlet i henhold til [anerkjente kvalitetskriterier for landinformasjon](#) og [Landinfos retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse](#).

Temanotatene bygger på både skriftlig og muntlig kildemateriale. En del av informasjonen som formidles, er innhentet gjennom samtaler med kilder på informasjonsinnhentingsreiser. Landinfo tilstreber bredde i kildetilfanget, og så langt mulig er det innhentet informasjon fra kilder som arbeider uavhengig av hverandre. Alt benyttet kildemateriale er fortløpende referert i temanotatene. Hensyn til enkelte kilders ønske om anonymitet er ivarettatt.

Notatene gir ikke et uttømmende bilde av temaene som undersøkes, men belyser problemstillinger som er relevante for UDIs og UNEs behandling av utlendingssaker.

Landinfo er en faglig uavhengig enhet, og informasjonen som presenteres, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos temanotater gir heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

About Landinfo's reports

The Norwegian Country of Origin Information Centre, Landinfo, is an independent body within the Norwegian Immigration Authorities. Landinfo provides country of origin information (COI) to the Norwegian Directorate of Immigration (Utlendingsdirektoratet – UDI), the Immigration Appeals Board (Utlendingsnemnda – UNE) and the Norwegian Ministry of Justice and Public Security.

Reports produced by Landinfo are based on information from carefully selected sources. The information is collected and analysed in accordance with [common methodology for processing COI](#) and [Landinfo's internal guidelines on source and information analysis](#).

To ensure balanced reports, efforts are made to obtain information from a wide range of sources. Many of our reports draw on findings and interviews conducted on fact-finding missions. All sources used are referenced. Sources hesitant to provide information to be cited in a public report have retained anonymity.

The reports do not provide exhaustive overviews of topics or themes, but cover aspects relevant for the processing of asylum and residency cases.

Country of Origin Information presented in Landinfo's reports does not contain policy recommendations nor does it reflect official Norwegian views.

SUMMARY

This background report describes the procedures for issuing and registration of Afghan ID-cards (tazkera) and passports, including changes in procedures introduced by the Afghan Embassy in Oslo in June 2016. As per today, the Embassy does not issue passports unless a tazkera is presented.

The report also presents information of relevance for the notoriety of Afghan documents. 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 archive systems.

SAMMENDRAG

Temanotatet beskriver rutiner for utstedelse og registrering av afghanske ID-dokument (tazkera) og pass, herunder endringene i prosedyrene ved den afghanske ambassaden i Oslo av juni 2016. Ambassaden utsteder per i dag ikke pass hvis ikke søkeren kan fremlegge tazkera.

Notatet presenterer i tillegg informasjon som antas å ha betydning for dokumentenes notoritet. Afghanske pass og ID-dokumenter har 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	6
2. Tazkera	6
2.1 Utstedelse av tazkera	7
2.2 Hvilke opplysninger inneholder tazkera?	8
2.3 Registrering	10
2.4 E-tazkera.....	11
3. Pass	11
3.1 Generelt om utstedelse av pass.....	12
3.2 Søknad om pass ved Afghanistans ambassade i Oslo	13
3.2.1 Ny praksis.....	13
3.2.2 Mulighet til å fremskaffe tazkera fra Norge	15
3.3 Hvilke opplysninger inneholder pass?	15
3.4 Pass til mindreårige	16
3.5 Register.....	16
4. «Identity Certificate»	17
5. Fødselsregistrering	17
6. Vurdering av rutiner	18
6.1 Utstedelse av tazkera	18
6.2 Utstedelse av pass.....	19
7. Forvaltning og konflikt	20
7.1 Bestikkelser og korrupsjon	20
7.2 Borgerkrig og forvaltning.....	21
8. Kommentarer til notoritet	21
9. Referanser	23

1. INNLEDNING

Dette notatet ble opprinnelig utarbeidet på bakgrunn av en bestilling fra Utlendingsdirektoratet (UDI) i 2010 om innhenting og systematisering av kunnskap om ID-dokumenter for en rekke land, herunder Afghanistan.

Forrige gang notatet i sin helhet ble oppdatert, var 24. april 2017. Senere har vi lagt inn nye opplysninger under punkt 3.2.2 om krav til underlagsdokumentasjon for å fremskaffe tazkera fra Norge. Dette er årsaken til at notatet har fått publiseringsdato 20. februar 2018. Ingen andre deler av notatet er oppdatert etter april 2017.

Informasjonen om ID-dokumenter og utstedelse av slike i Afghanistan er relativt sparsom. Denne fremstillingen er basert på tilgjengelig relevant informasjon fra åpne kilder, samtaler og korrespondanse med den afghanske ambassaden i Norge, samt informasjon innhentet under Landinfos besøk i Kabul i september 2015.

2. TAZKERA

Tazkeraen er det viktigste ID-dokumentet for afghanske borgere, og er en bekreftelse på at personen er afghaner. Dokumentet er normalt en forutsetning for å få tilgang til en del offentlige tjenester, som for eksempel utdanningssystemet, for å erverve og eie eiendom, og for å få innvilget ulike tillatelser. Det er normalt også underlagsdokument i forbindelse med utstedelse av annen dokumentasjon fra myndighetene, som for eksempel pass. Likeledes er det ofte en forutsetning for å registrere informasjon om ulike forhold hos offentlige myndigheter. Ifølge den afghanske tenketanken The Liaison Office (TLO) (2013) er tazkera også en forutsetning for å bli offentlig ansatt.

Afghanske borgere er ikke forpliktet til å ha tazkera eller annet ID-dokument, men alle afghanske borgere har rett til tazkera, uavhengig av alder, kjønn, etnisitet og bosted. Det er ingen minimumsalder for ervervelse av tazkera, og dokumentet kan utstedes til nyfødte. Afghanske borgere bosatt i utlandet har også rett til å få tazkera.

Tazkeraen utstedes ikke automatisk, men etter søknad. En velinformert internasjonal organisasjon (møte i Kabul, november 2015) antar at om lag 60 prosent av befolkningen er i besittelse av dokumentet.

Det er i all hovedsak menn som representerer familien ovenfor myndighetene, og alt taler for at betydelig flere menn enn kvinner er i besittelse av tazkera. Likeledes at langt flere i byene enn på landsbygda har tazkera. Det finnes marginaliserte grupper på landsbygda som ikke kan lese eller skrive, og som ikke vet hva tazkera er (internasjonal organisasjon, møte i september 2015). Landinfo mener at det er lite sannsynlig at personer som søker om opphold i Norge, ikke har kjennskap til hva tazkera er.

Tazkera har ikke spesifisert gyldighetstid, og forutsatt at fotoet er intakt og dokumentet er lesbart, anser afghanske myndigheter tazkeraen som gyldig. Dokumentets utstedelsesdato har i utgangspunktet ingen betydning for afghanske

myndigheters gyldighetsvurdering. Tazkeraer utstedt under borgerkrigen (1992-1996) og under Talibans myndighetsperiode frem til 2001, anses imidlertid ikke som gyldige (diplomatkilde i Kabul, møte i september 2015).

2.1 UTSTEDELSE AV TAZKERA

Tazkera utstedes av det såkalte *Population Registration Department* (PRD), som er underlagt Innenriksministeriet (Ministry of Interior Affairs/MoIA). Afghanske borgere kan søke om tazkera både i sitt hjemdistrikt og i Kabul. PRD har hovedkvarter i Kabul, og kontorer i alle landets provinser og distrikter. Afghanistans tidligere ambassadør til Norge, Jawed Ludin, antydte (møte i 2008) at omlag 95 prosent av landets distrikter har en underavdeling av PRD. Afghanske utenriksstasjoner utsteder ikke tazkera.

PRD mottar over tre tusen søknader om tazkera daglig. Tidligere kostet det noen få afghani, men det skal nå være gratis å få utstedt tazkera (PRD, møte i september 2015).

Ifølge TLO består søknadsprosessen av tre trinn:

The process of obtaining a tazkera constitutes three steps: entering personal details, identity verification, and document issuance (TLO 2013, s. 2).

Ved førstegangssøknad er verifisering av identitet det mest omfattende trinnet. I utgangspunktet stilles det krav om at søker har fødselsattest, men det er fortsatt slik at de fleste ikke har fødselsattest. Om søker ikke har fødselsattest, stilles det krav om at tazkeraen til et mannlig familiemedlem på fars side (eksempelvis far, bror eller farbror) legges frem. En gift kvinne må fremlegge ektemannens, eventuelt en av ektemannens nære mannlige slektningers tazkera. I tillegg kreves to vitnemål, eksempelvis fra offentlig tjenestemann, anerkjente lokale ledere eller religiøse notabiliteter. I prinsippet kan alle offentlige tjenestemenn bekrefte identitet, men jo høyere status et vitne har, desto større vekt tillegges vitnemålet (TLO 2013).

Dersom en søker som ikke er hjemmehørende i Kabul fremmer søknad i hovedstaden uten å kunne dokumentere identitet, må vedkommende oppsøke hjemstedet sitt eller stedet som slekten/forfedrene kommer fra. Den lokale landsbylederen (*malik*) må verifisere søkers identitet, hans far, farfar, osv. Malikens bekreftelse legges så frem for distriktsguvernøren, som kan utstede tazkera på grunnlag av denne (TLO 2013, s. 18).

Familiekart er et viktig verktøy for PRD, og det foreligger registreringsbøker over utstedte tazkeraer. Disse er systematisert i tråd med familienettverk. For å få tazkera, må søker identifisere og dokumentere sin plass i et familienettverk (TLO 2013, s. 16).

Kun barn under fem år er unntatt fra kravet om obligatorisk fremmøte for å få utstedt tazkera. Det er ingen minimumsalder for å få tazkera, og dokumentet kan utstedes til nyfødte. Fødselsattest er tilstrekkelig underlagsdokumentasjon. Har ikke barnet fødselsattest, er det krav om to vitner. Inntil barnet fyller 18 år, er det nødvendig med fars samtykke for å få utstedt tazkera (DISCS u.å.). Tazkeraen til barn under seks år inneholder ikke bilde. Det er derfor nødvendig med en ny prosess for at PRD på et senere tidspunkt skal inkludere bilde i tazkeraen, eventuelt at det utstedes ny tazkera.

Normalt tar det kun få dager å få tazkera, forutsatt at det ikke er nødvendig med undersøkelser av identitet. TLO hevder at majoriteten får utstedt dokumentet i løpet av fem dager (TLO 2013, s. 19). Ifølge direktøren for PRD (møte, september 2015) tar det om lag tretti minutter å utstede ny tazkera, dersom tazkeraen til et mannlige familiemedlem er vedlagt søknaden og PRD gjenfinner denne i registreringsbøkene.

2.2 HVILKE OPPLYSNINGER INNEHOLDER TAZKERA?

Den første tazkeraen ble utstedt for nesten hundre år siden, under styret til Amanullah Khan (1919-1929) (Ali 2013). Dokumentets utforming og innhold har variert under ulike regimer. Inntil 2001 var tazkeraen et 16 siders hefte, mens formatet etter 2001 har bestått av ett A4-ark. Tazkeraen skal ha en topptekst med Afghanistans nasjonalembblem og et stemplet foto av innehaveren. Dato og årstall skal være angitt i tråd med persisk kalender (diplomatkilde, møte i september 2015).

بیړنده		بیلونکي نښې	
نوم او تخلص	ونه	د سرګورګ	
د پلار نوم	روزګ		
د لیکه نوم	د پوسنګی رنگ		
د زیږونځای	د وینټاتورګ		
د زیږونځای	نورې نښې		
د زیږونځای	د معرفت ټول		
عمر			
دین	د دین پلورنه		
ملیت	د دین پلورنه		
شغل	د دین پلورنه		
جنس	نقطه		
مدني حالت	نور کولای		
دعا پای شمېره	د پکې کچه	د پکې کچه	د پکې کچه
پکې	پکې	پکې	پکې
د نژاد کچه	د نژاد کچه	د نژاد کچه	د نژاد کچه
د نژاد کچه	د نژاد کچه	د نژاد کچه	د نژاد کچه

Etter 2001 benyttes ett standard tazkera-formular, dvs. at alle får utstedt tilsvarende dokument, uavhengig av kjønn, alder, geografisk opprinnelse, etnisitet, etc. Dokumentet inneholder foruten navnet til innehaveren, også navnet til far og farfar. I

tillegg oppgis informasjon om opprinnelsessted, sivilstatus, kjønn, morsmål, yrke og fysiske kjennetegn (øyefarge, synlige arr, funksjonshemminger, o.l.). Tazkeraen inneholder også registreringsnummer som benyttes i PRDs registreringsbøker (TLO 2013, s. 36).

Det er opp til innehaver å ta stilling til om opplysningene i tazkeraen skal oppdateres dersom de ikke lenger er korrekte, eksempelvis ved endret sivilstatus. Tazkeraen oppdateres eller fornyes etter søknad om ny tazkera.

Relevante kilder gir til dels motstridende informasjon om hvordan opplysninger om alder oppgis i tazkeraen. Ifølge TLO oppgir dokumentet fødselsår (TLO 2013, s. 6). En diplomatisk kilde som Landinfo har konsultert om dette spørsmålet, mener at tazkera oppgir estimert alder på utstedelsestidspunktet (diplomatisk kilde, e-post mars 2017). Nasjonalt ID-senter bekrefter at de deler oppfatningen om at tazkera oppgir estimert alder da tazkeraen utstedes (e-post mars 2017). På bakgrunnen av informasjonsbildet, synes de fleste tazkeraer å angi estimert alder på utstedelsestidspunktet. Landinfo mener det er grunn til å tro at det kan være variasjoner mellom de mange distriktene i hvordan de praktiserer aldersangivelse.

Tazkeraen gir normalt ikke informasjon om fødselsdato. Et unntak er barn som har fødselsattest, i slike tilfeller oppgis både fødselsdato- og år i tazkeraen (diplomatisk kilde, e-post mars 2017). Dersom en tazkerasøker ikke har informasjon om fødselsår, fastsettes alderen av egne «spesialister» i PRD. Fastsettingen er skjønnsbasert, og grunnlaget er fysiske kjennetegn, øyne, ansiktstrekk og rynker, kombinert med et kort intervju. Direktøren for PRD (møte, september 2015) hevdet at spesialistene opererer med en feilmargen på seks måneder.

Mange afghanere har enten liten bevissthet om egen fødselsdato eller er usikre på eksakt når de er født, og det er også relativt enkelt for afghanere å manipulere opplysninger om fødselsår. Faizullah Moradi, som arbeidet som tolk for norske styrker i Afghanistan, har forklart at han inngikk kontrakt med det norske forsvaret før han fylte 18 år:

Min historie er nok litt spesiell, siden jeg løy på alderen. Jeg trengte jobben og jeg trengte pengene for å forsørge familien. Derfor viste jeg frem et falsk ID-kort der det sto at jeg var 21 (VG 2014).

Det er en egen rubrikk for opplysninger om far og farfars fornavn. Det er ingen tradisjon for bruk av etternavn i Afghanistan, og informasjon om eventuelt etternavn fremkommer ikke i tazkeraen. En lokalansatt på en vestlig ambassade (møte i Kabul, september 2015) hevdet at PRD hadde nektet å innlemme etternavnet hans i tazkeraen. Opplysninger om mor fremkommer ikke.

Det finnes et eget standardskjema for oversettelse av tazkera til engelsk, som har rubrikker for både fødselsdato og etternavn. Det er i møte med vestlig forvaltningskultur at det er nødvendig for en afghaner å velge etternavn, eksempelvis når tazkeraen oversettes til engelsk. Det finnes retningslinjer for hvem som kan oversette en tazkera, og canadiske utlendingsmyndigheter (IRB 2011) skriver følgende:

The English version can be produced "by a translating company in the private sector, or by government offices of the Ministry of Foreign Affairs in Afghanistan proper and Embassies/Consulates outside the country".

Fødested (*place of birth*) er ikke nødvendigvis stedet der innehaver er født, men der ektefelle eller forfedrene er født. Den norske ambassaden i Islamabad (e-post januar 2016) opplyser at denne informasjonen overføres til et eventuelt pass, og viser til erfaringer fra enkeltsaker hvor barn som er født i utlandet og aldri har vært i Afghanistan, har afghanske pass hvor *place of birth* er fars opprinnelsessted i Afghanistan. Det kan også være at stedet hvor tazkeraen er utstedt, er oppgitt som *place of birth* (diplomatkilde, e-post mars 2017).

Tazkeraen skal inneholde informasjon om utstedelsesdato, utstedelsessted og et registreringsnummer, som er en referanse til registreringsboken hvor tazkeraen er nedtegnet. Tazkeraen er signert av distriktsleder eller provinsguvernør i området hvor den er utstedt (TLO 2013, s. 5). Ifølge en velinformert diplomatkilde (møte i Kabul, september 2015) skal en tazkera ha tre underskrifter. Det foreligger imidlertid motstridende informasjon om antall signaturer og stempel. Dette gjenspeiler antagelig diskrepans i praksis, og illustrerer at afghansk forvaltning er lite enhetlig. Det står imidlertid fast at hvert distrikt og provins utsteder tazkera med sitt eget stempel og signatur (TLO 2013). Tazkera utstedt etter 2001 er håndskrevet.

2.3 REGISTRERING

Utfylling og behandling av søknaden, og selve utstedelsen og registreringen av tazkeraen, foregår manuelt. Ingen informasjon behandles eller lagres elektronisk.

Kjerneinformasjonen om innehavers posisjon i en familie registreres manuelt, og det gis et registreringsnummer som blant annet refererer til en særskilt familiegren. Alle tazkeraer utstedt til medlemmer av samme familiegren, skal ha et felles referansenummer.

Registreringsbøkene der tazkeraene nedtegnes, har hundre sider med ti rader på hver side, og en tazkera kan derfor ikke ha registreringsnummer høyere enn tusen. Informasjon om nummer på boken, side og rad fremgår av tazkeraen. En internasjonal organisasjon og en diplomatkilde (møter i september 2015) mente at systemet fungerer bra; om en tazkera er registrert, finner erfarne tjenestemenn frem i bøkene i løpet av få minutter.

Lokal PRD-myndighet på distrikts- eller provinsnivå skal holde et arkiv over alle registreringsbøker, og likeledes skal en kopi av registreringsbøkene arkiveres i PRDs hovedkvarter i Kabul. Hvert halvår skal de lokale registreringsbøkene sendes til hovedkvarteret i Kabul for synkronisering, slik at informasjonen på lokalt og sentralt nivå er sammenfallende. Det er mulig å verifisere en tazkera ved PRDs register i Kabul, som skal ha registreringsbøker for flere tiår tilbake i tid.

Arkivet er imidlertid ikke komplett. Det har blitt ødelagt av både krigshandlinger, naturkatastrofer og branner, men er allikevel den beste (og eneste) oversikten afghanske myndigheter har over landets befolkning. Det pågår et prosjekt med skanning av alle registreringsbøkene, slik at all informasjon om «papir»-tazkeraene blir elektronisk søkbar. Landinfo vet ikke når arbeidet med digitaliseringen er planlagt ferdigstilt, men den afghanske ambassaden i Oslo opplyste i september 2016 at digitaliseringen er ferdigstilt i tre eller fire provinser (samtale september 2016).

2.4 E-TAZKERA

Det foreligger planer om innføring av en digital tazkera; en såkalt e-tazkera. Den er planlagt som et standard plastkort med en chip. Selve kortet vil kun gi grunnleggende informasjon som navn og etternavn, kjønn, fødselsdato- og sted, mens e-tazkeraens chip skal inneholde biometriske data (fingeravtrykk av ti fingre og iris) og informasjon om blodtype. Det er ikke bestemt hvorvidt informasjon om etnisitet skal være tilgjengelig. Dette er et tema som skaper skarpe fronter og stor uenighet, og som har bidratt til at iverksettelsen stadig utsettes (Bjelica & van Biljert 2016). E-tazkeraen skal ikke ha spesifikk gyldighetstid.

Planen er at e-tazkera og papirtazkera skal utstedes parallelt inntil alle har fått e-tazkera. E-tazkera vil utstedes på bakgrunn av papirtazkera, men det skal foretas undersøkelser og verifisering i tillegg.

Et pilotprosjekt i utvalgte bydeler i Kabul skulle startet i august 2015, men er utsatt på ubestemt tid. Pr. oktober 2016 er e-tazkera ikke introdusert.

3. PASS

Afghanistan har introdusert maskinlesbare pass (Machine Readable Passport, forkortet MRP), og er i ferd med å fase ut de gamle manuelle passene. Utstedelse av MRP startet i 2012 i Kabul, og har gradvis blitt utvidet til hele landet og utenriksstasjonene. Ifølge en internasjonal organisasjon (møte i Kabul, september 2015) utstedes det MRP ved utenriksstasjonene i Australia, Tyskland, USA, Russland og Dubai. Den afghanske ambassaden i Norge opplyste i samtale med Landinfo (desember 2015) at den sluttet å utstede håndskrevne pass i november 2015. I januar 2016 opplyste ambassaden (u.å.a) på sin hjemmeside at den har startet «[...] the issuance of new electronic Passports».

Det utstedes per oktober 2016 i hovedsak bare MRP, og håndskrevne pass utstedes kun unntaksvis og i nødstilfeller. Da Landinfo besøkte Afghanistan i september 2015 opplyste en diplomatkilde at gyldigheten til de håndskrevne passene ville opphøre 25. november 2015, og at det etter den datoen ikke ville være mulig å benytte disse som reisedokument. Myndighetene gikk senere tilbake på dette og utvidet gyldigheten på de håndskrevne passene til ut 2016. Senere har gyldigheten blitt ytterligere utvidet til utgangen av november 2017, slik at de som har håndskrevet pass skal få mulighet til å erstatte dette med MRP. Det kan ikke utelukkes at det kommer flere utvidelser av gyldigheten (Afghanistans ambassade i Norge, møte september 2016).

Personer som har håndskrevne pass, kan søke om MRP selv om det håndskrevne passets gyldighetstid ikke er utløpt. Ifølge en internasjonal organisasjon (møte i september 2015) får innehaveren beholde begge passene, men det håndskrevne passet vil som regel påføres et stempel om at det ikke lenger er gyldig (*cancelled*). Et håndskrevet pass er underlagsdokument for et MRP.

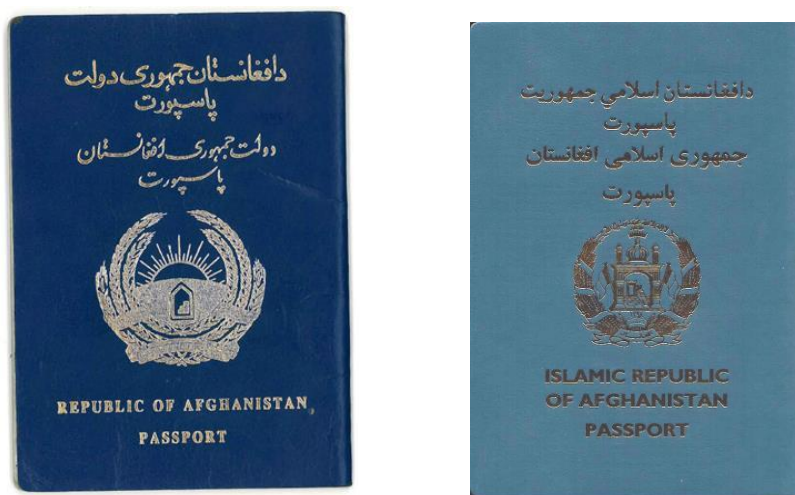
MRP har gyldighet på fem år, og det er ikke mulig å utvide gyldighetstiden: det må søkes om nytt pass når gyldighetstiden har utløpt. Det foreligger ikke erfaringer for hvordan dette vil bli praktisert, da gyldighetstiden til de eldste MRP foreløpig ikke

har utløpt. Det er fortsatt mulig å utvide gyldighetstiden for et håndskrevet pass, men det gjøres kun i «urgent cases» (diplomatkilde, e-post januar 2016).

Håndskrevne afghanske pass har samme formular som kommunistpassene. Passets forside og landets betegnelse er «Republic of Afghanistan». Passene har hatt samme utforming siden People's Democratic Party of Afghanistan (PDPA) styrte Afghanistan på 1980-tallet; bare signatur og stempel skiller et pass utstedt under kommunisttiden fra et håndskrevet pass utstedt i nyere tid (diplomatkilde, e-post november 2015).

Utformingen av pass utstedt under Taliban-regimet var i tråd med bevegelsens strenge religiøse forankring; menn hadde skjegg og cap på hodet, og kvinners pass inneholdt ikke bilde (diplomatkilde, møte i september 2015). Taliban-regimet var kun anerkjent av Saudi-Arabia, Pakistan og De forente arabiske emirater. Passene hadde derfor begrenset verdi som reisedokument.

MRP (til høyre) skiller seg fra det eldre passet ved at forsiden viser det nye nasjonalembleet og landets korrekte betegnelse; «Islamic Republic of Afghanistan».



Kilde: MoIA (u.å.b)

3.1 GENERELT OM UTSTEDELSE AV PASS

Innenriksministeriet, Central Department of Passport og dets lokalkontorer, samt provinspolitisjefene, er ansvarlige for passutstedelse i Afghanistan (diplomatkilde, e-post fra april 2012). Pass skal enten utstedes i Kabul eller i provinsen som søkeren og søkerens slekt kommer fra. Unntaket kan gjøres i tilfelle hvor søker har vært bosatt ti år på et annet sted enn registrert fødselssted. En person fra Ghazni, som har bodd ti år eller mer i Herat, kan altså søke om pass i Herat (diplomatkilde, møte i september 2015).

Det finnes ulike typer afghanske pass: ordinært pass, diplomatpass og tjenestepass (*service passport*). Tidligere ble det utstedt både student- og forretningspass, men disse fases nå ut. Det kan fortsatt være enkelte slike pass i sirkulasjon.

Ifølge en velinformert diplomatkilde (møte i september 2015) tar det om lag to måneder å få utstedt pass i Afghanistan. Pass utstedes på grunnlag av informasjonen i tazkera eller tidligere pass. I Afghanistan er det ikke mulig å få utstedt pass uten å legge frem tazkera. En person som søker pass uten tazkera, henvises til PRD for å få utstedt tazkera før det søkes om pass.

Søknad om pass må inneholde to passbilder. I forbindelse med utstedelse av MRP skal det tas fingeravtrykk av innehaver, men foreløpig er det bare passkontoret i Kabul som har utstyr til å registrere slike biometriske data. Ifølge Afghanistans ambassade i Norge (møte desember 2015) skulle den afghanske ambassaden i Dubai i løpet av kort tid begynne å ta fingeravtrykk. Planen er at en slik praksis gradvis skal utvides til andre utenriksstasjoner, også til Norge.

3.2 SØKNAD OM PASS VED AFGHANISTANS AMBASSADE I OSLO

På nettsiden til Afghanistans ambassade i Norge er det informasjon om prosedyrer for å søke om pass (se Afghanistans ambassade i Norge u.å.a).

Inntil sommeren 2016 utstedte ambassaden pass i saker hvor det ikke ble lagt frem tazkera eller annen dokumentasjon. Et team bestående av tre personer fra ulike deler av Afghanistan intervjuet søkere som ikke kunne dokumentere sin identitet. I intervjuene ble det blant annet stilt spørsmål om søkerens tilknytning til Afghanistan og kunnskapsspørsmål om det området i Afghanistan vedkommende opplyste å komme fra. Hensikten med intervjuene var å stadfeste afghansk nasjonalitet. Søkere uten identitetspapirer måtte redegjøre for hvorfor de verken hadde tazkera eller annet ID-dokument. Tidligere ble det i tillegg stilt krav om skriftlig erklæring om identitet og nasjonalitet fra to vitner. Ambassaden opplyste i desember 2015 at den la begrenset vekt på identitetsbekreftelser fra vitner. I september 2016 gjorde ambassaden det klart at den har avvirket ordningen med vitner (møte, september 2016).

Afghanistans ambassade i Norge opplyste (samtale desember 2015) at majoriteten av de som søkte om pass, dokumenterte egen identitet ved å presentere tazkera. Dette kan synes å stå i motsetning til norske myndigheters erfaringer, som er at afghanske asylsøkere sjelden er i besittelse av afghanske ID-dokumenter eller dokumenter fra andre land hvor de har hatt opphold.

3.2.1 Ny praksis

Sommeren 2016 kunngjorde den afghanske ambassaden på sin hjemmeside at den har endret praksis, og at personer som søker om pass må dokumentere sin identitet og nasjonalitet med legalisert¹ tazkera.² Ambassaden opplyste at den ikke aksepterer

¹ Legalisering er en formalitet for at et dokument skal få rettsvirkning i utlandet. Det bekreftes at underskrift og stempel er ekte og at det er undertegnet av tjenestemann som har myndighet til det. Legalisering er imidlertid ikke bekreftelse på at innholdet i dokumentet er riktig (Regjeringen.no).

² Legaliseringen går via tre ministerier: først til Innenriksministeriet (MoI), Central Census Independent Organization som har registreringsbøker for utstedte tazkeraer, deretter til Justisministeriet og til slutt til Utenriksdepartementet. Ifølge Ahmad Khalid Akbar mottar ambassaden i Oslo ukentlige oversikter over legaliserte tazkeraer fra afghansk UD (samtale september 2016). Afghansk UD har et eget register for legaliseringer, som inneholder opplysninger om registreringsnummer og dato for legalisering. Oversatte tazkeraer som er legalisert, registreres i en søkbar database. Norske myndigheter kan verifisere dokumenter

søknader om pass hvor legalisert tazkera ikke er fremlagt (Afghanistans ambassade i Norge u.å.b.). Dette gjelder også andre afghanske ambassader, eksempelvis ambassaden i Sverige og Storbritannia (Afghanistans ambassade i Sverige u.å.; Afghanistans ambassade i Storbritannia u.å.)

Førstesekretær og konsul Ahmad Khalid Akbar ved ambassaden (møte september 2016) bekreftet i møte med Landinfo at det kun er personer som presenterer legalisert tazkera som får utstedt pass. Akbar forklarte at bakgrunnen for innstrammingen er en ny passlov.³

Ifølge ambassaden gjelder også innstrammingen ved fornyelse av pass; ambassaden undersøker da på hvilket grunnlag det utgatte passet ble utstedt, dette for å sikre at fornyelsen er i tråd med gjeldende rutiner.

Søkere av pass oppfordres i tillegg til å fremlegge såkalte *supporting documents*; det dreier seg om dokumenter som ekteskapsattester, dokumentasjon på oppholdstatus i Norge, bekreftelse fra arbeidsgiver, vitnemål fra utdanningsinstitusjoner, og militære tjenestebevis. Dokumentasjonen legges frem for å underbygge søkerens identitet, men er ikke i seg selv tilstrekkelig. Det er ikke krav om at slik dokumentasjon presenteres (se Afghanistans ambassade, u.å.a.).

Det er et absolutt krav om personlig fremmøte, blant annet fordi det tas fingeravtrykk av søkeren. Det gjøres svært få unntak fra dette kravet, men ved ett tilfelle ble en svært syk mann intervjuet på skype, hvorpå han fikk utstedt pass uten personlig fremmøte (Afghanistans ambassade i Norge, møte september 2016).

Et afghansk pass koster ifølge ambassadens hjemmeside 1200 NOK, og har en gyldighet på fem år. Passet kan sendes med post til mottakeren etter utstedelse, det påløper da en ytterligere kostnad på 200 kroner. Det tar minst seks uker å få utstedt MRP.⁴ De som søker om pass, men ikke fyller vilkårene, får ifølge ambassaden et skriftlig avslag. Grunnen for avslaget oppgis imidlertid ikke. Det er derfor ikke mulig å vite om avslaget skyldes at vedkommende ikke har fremlagt tazkera, eller om søkeren ikke blir funnet å være afghansk borger.

Håndskrevne pass utstedes kun unntaksvis; for retur med IOM, og for alvorlig syke personer som ønsker å reise. De håndskrevne passene er gyldig for ett år, og det er ikke krav om fremleggelse av tazkera for utstedelse av håndskrevne pass (Afghanistans ambassade i Norge, møte september 2016).

I samtale med Landinfo (desember 2015) opplyste ambassaden at norske utlendingsmyndigheters praksis med å beslaglegge asylsøkeres dokumenter, vanskeliggjør ambassadens arbeid når afghanske borgere søker om pass og reisedokument.

gjennom registeret, ifølge konsulatseksjonen i afghansk UD (MFA, møte i Kabul, september 2015). Det er også mulig å sjekke om en tazkera er registrert i de manuelle arkivene ved PRD i Kabul eller lokalt.

³ Landinfo er ikke kjent med at det foreligger en engelsk oversettelse av passloven. Landinfo har oversatt artiklene 14 og 19 som i henhold til opplysninger fra den afghanske ambassaden i Oslo er av særlig relevans for utstedelse av pass ved utenriksstasjonene. Ifølge en diplomatkilde i Kabul (e-post oktober 2016) er ikke den nye loven trådt i kraft; den er signert av presidenten, men ikke godkjent av parlamentet.

⁴ Ambassaden utsteder MRP, men det er generalkonsulatet i Bonn i Tyskland som personaliserer (produserer) passene, på grunnlag av informasjon fra ambassaden i Norge (Afghanistans ambassade i Norge, u.å.b.).

3.2.2 Mulighet til å fremskaffe tazkera fra Norge

Som følge av innstrammingen av rutinene ved ambassaden, er det utviklet en praksis som gir mulighet til å søke om tazkera fra utlandet. Søknadsskjemaet som benyttes omtales som *Tazkera in Absence*, og fylles ut med søkerens navn, fødselsdato, fødested, oppholdssted samt øyefarge. I siste del av skjemaet oppgis informasjon om tazkeraen til far eller en annen mannlig slektning på fars side.

Den afghanske ambassaden opplyste i 2016 at morens tazkera aksepteres som underlagsdokumentasjon, men ikke mors slektingers (Afghanistans ambassade i Norge, møte september 2016). I januar 2018 rettet Landinfo en forespørsel til ambassaden om hvorvidt dette fortsatt medførte riktighet. I e-post av 25. januar 2018 opplyste ambassaden at det kun er slektinger på fars side som godtas. På ambassadens hjemmeside vises det til at en søsters tazkera aksepteres (Afghanistans ambassade u.å.b). I e-post av 16. februar 2018 forklarte ambassaden at grunnen til at søster aksepteres, og ikke mor, er at søster er registrert under sin far i registreringsboken. Hennes tazkera kan dermed brukes til å spore farens familienettverk, noe som ikke er tilfelle med morens tazkera.

For ambassaden er det tilstrekkelig med nummeret på tazkeraen, men i Afghanistan må slektingens fysiske tazkera vedlegges søknaden. Ifølge ambassaden er det i de aller fleste tilfeller mulig å fremskaffe tazkeraen til en mannlig slektning. I en slektsgren er det alltid en person som har eiendom eller av andre grunner har skaffet seg tazkera.

Landinfo forsto ambassaden slik at den bistår enkeltpersoner i prosessen med å veilede og fremskaffe legalisert tazkera. I utgangspunktet har ambassaden satt av kun 15 minutter til hver søker, men det forekommer at ansatte bruker flere timer på å bistå en person (møte, september 2016).

Søknaden om *Tazkera in Absence* sendes til Afghanistan med stempel fra ambassaden og åtte foto av søkeren. Ambassaden beholder en kopi av det utfylte skjemaet. Det er ingen begrensninger på hvem som kan bistå søkerne med å oppsøke de relevante kontorene i Afghanistan; det kan være familie, slekt eller bekjente. Det finnes også profesjonelle aktører som tar betalt for oppdraget, og som ved fullmakt har fått myndighet til å representere søkeren. Ambassaden (møte, september 2016) anslå prisen for et slikt oppdrag til å være 2-300 USD, og prisen skal ifølge ambassaden være fastsatt av Justisministeriet.

Det er vanskelig å anslå hvor lang tid prosessen med å fremskaffe *Tazkera in Absence* tar, men ambassaden kjente til et tilfelle hvor det kun hadde tatt en uke (september 2016).

3.3 HVILKE OPPLYSNINGER INNEHOLDER PASS?

Et MRP har 48 sider. Det inneholder bilde av innehaver, personlig informasjon (på personaliasiden og på side 3) og en maskinlesbar sone (NID u.å.). Fødselsdatoen er pr. i dag basert på innehavers egenrapportering. Inntil 2006/2007 fastsatte myndighetene fødselsdato. Etternavn skal også fremgå av passet, samt innehaverens høyde.

Alle pass inneholder bilde, og for MRP er det angitt standarder for fotografiet. Den afghanske ambassaden i Norge (møte i desember 2015) tar selv foto av søkeren.

MRP inneholder ikke informasjon om religiøs eller etnisk tilhørighet, og ingen må gi informasjon om dette ved søknad om pass ved ambassaden i Norge.

3.4 PASS TIL MINDREÅRIGE

Forutsatt at en mannlig slektning samtykker (far, bror, farbror), kan nyfødte få eget pass (UNICEF 2015). Tidligere var det ikke nødvendig å søke om eget pass til barn, barnet kunne inkluderes i foreldrenes pass (IRB 2013). Dette er nå endret, og det fremgår av hjemmesiden til den afghanske ambassaden at MRP utstedes «[...] individually to each applicant, including infants» (Afghanistans ambassade i Norge u.å.a).

Myndighetsalderen i Afghanistan er 18 år (Civil Code 1977, § 39). Ifølge en diplomatkilde i Kabul (e-post april 2012) kan allikevel barn som er femten år – uten samtykke – søke om pass, forutsatt at de identifiserer seg med tazkera. Foreldre eller verge må søke for barn mellom syv og femten år. Det er noe uklart hva dette faktisk betyr, men diplomatikilden synes å forstå informasjonen slik at foreldre eller verge må være fysisk til stede for at barn i denne aldersgruppen skal få utstedt pass.

Dette bekreftes av den afghanske ambassaden i Oslo; ifølge førstesekretær og konsul Akbar (møte i september 2016) kan ungdommer som er over 14 år søke om pass uten samtykke eller underskrift fra foreldre eller verge. Forutsetningen er at de kan fremlegge legalisert tazkera. Enslig mindreårige asylsøkere under 14 år trenger underskrift fra verge for å søke om pass, mens de som er her med familien sin, trenger foreldrenes underskrift.

Ifølge ambassaden (møte i desember 2015) er det imidlertid sjelden at mindreårige som er i Norge uten nær familie har dokumenter, og det er vanskelig å verifisere identiteten til disse mindreårige. Ambassadens erfaringsgrunnlag er at mindreårige legger frem lite faktisk informasjon som kan bidra til å avklare deres identitet. Det har på den bakgrunn forekommet at ambassaden har ringt til familiemedlemmer i Afghanistan for å få verifisert identiteten.

Den afghanske ambassaden i Norge (møte i desember 2015) utsteder pass til barn født i Norge av afghanske foreldre, forutsatt at foreldrene har pass og fremlegger barnets fødselsattest. I slike tilfeller utstedes pass uten personlig fremmøte. Ambassaden opplyste i 2010 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.

3.5 REGISTER

Frem til 2012 fantes det ikke digitale arkiver over utstedte pass, og registeret for de håndskrevne passene er utelukkende manuelt. Etter at det er igangsatt utstedelse av maskinlesbare pass, samles informasjonen om disse i en sentral database. Registeret administreres av PRD (internasjonal organisasjon, møte i september 2015).

Ambassaden i Norge har hatt et eget manuelt arkiv over de håndskrevne passene som er utstedt ved ambassaden.

4. «IDENTITY CERTIFICATE»

Den afghanske ambassaden i Norge kan utstede såkalt *Identity Certificate* til personer som ikke har tazkera og som derfor ikke kan få utstedt pass. *Identity Certificate* utstedes på bakgrunn av intervju med tre personer ved ambassaden. Det forutsetter at søkeren møter personlig til intervjuet, og det har ifølge ambassaden ikke blitt gjort unntak fra denne regelen. Ifølge ambassadens hjemmeside varer intervjuet fra 30 til 60 minutter. I tillegg til intervjuene, forsøker ambassaden å dobbeltsjekke opplysninger fra søkeren i en rekke ulike miljøer; med representanter for moskeer, kultursentre, afghanske utenriksstasjoner i tredjeland, miljøer i Iran og Pakistan med flere. Dette gjøres både formelt og uformelt. Noen ganger tar det uker, mens andre ganger tar det måneder før de har tilstrekkelig informasjon til at dokumentet kan utstedes (Afghanistans ambassade i Norge, møte september 2016). På hjemmesiden opplyses det imidlertid at dokumentet vanligvis utstedes «[...] at the end of the interview». Dokumentet koster 29 EUR.

På spørsmål om hvilken status dette dokumentet har for afghanske myndigheter, opplyste ambassaden at det er en anerkjennelse av at søkeren er å anse som afghansk borger. Dokumentet bekrefter at personen har sannsynliggjort å være afghaner. Identitetssertifikatet kan imidlertid ikke benyttes som underlagsdokumentasjon for å få afghansk pass. Samtidig opplyser ambassaden at den forsøker å oppmuntre afghanere til å igangsette prosessen med å søke om legalisert tazkera, slik at de kan få utstedt pass. Det er både den enkelte afghaner og det afghanske samfunnet tjent med, ifølge ambassadens representant (møte, september 2016).

Ambassaden opplyste i møte i september 2016 at den utsteder *Identity Certificate* for de som ikke har tazkera, og hensikten er at det skal kunne brukes overfor norske myndigheter. Dokumentet er et svar på norske myndigheters etterspørsel etter ID-dokumenter. Ambassaden uttrykte bekymring for alle de unge mennene som kommer til Norge uten dokumenter, og som av den grunn ikke får tilgang til skolegang og andre rettigheter.

Den afghanske ambassaden har tidligere erkjent (møte i desember 2015) at det var en utfordring å behandle søknader om pass hvor tazkera eller annen ID-dokumentasjon ikke forelå. Det var særlig tilfelle for personer som har bodd store deler av livet i utlandet, eller er hjemmehørende i de pashtunske områdene langs grensen mellom Afghanistan og Pakistan. Landinfo antar at de samme utfordringene gjør seg gjeldende ved utstedelse av *Identity Certificate*. Ambassaden erkjente (september 2016) at det er en viss usikkerhet knyttet til disse dokumentene.

5. FØDSELSREGISTRERING

Fødselsregistreringen er svært viktig for å sikre grunnleggende rettigheter til blant annet sikkerhet, helse og utdanning. I Afghanistan er fødselsregistreringen svært mangelfull. UNICEF samarbeider med myndighetene om nasjonale fødselsregistreringssystemer og tiltak på lokalplan, som skal sikre at barn blir registrert.

Alle sykehus i Afghanistan kan utstede fødselsattest, uavhengig av hvor sykehuset er lokalisert og om det er offentlig eller privat. Barn som fødes på sykehus blir registrert og får fødselsattest. Fødselsregistreringen og attesten er gratis. Ifølge en representant for en internasjonal organisasjon (møte, september 2015) kan sykehus også utstede fødselsattest til barn som er født hjemme. Innenriksministeriet (MoIA, u.å.a) opplyser at fødselsregistrering er «[...] available in hospitals, clinics, mosques and vital statistic departments».

Foreldre er i henhold til Afghanistan Civil Registration Law artikkel 31 forpliktet til å registrere barnet innen seks måneder etter fødsel (MoIA u.å.a) Formularet for slik ordinær registrering er standardisert, og det skal ikke være variasjoner i praksis. Etterregistrering er imidlertid tillatt, og alle kan på ethvert tidspunkt etterregistrere fødsel og få utstedt fødselsattest. Formularformatet for etterregistrerte fødsler er ulikt det som utstedes i forbindelse med ordinær fødselsregistrering.

Siden 2003 har sykehusene vært ansvarlige for å sørge for at en kopi av hver fødselsattest oversendes til ansvarlig avdeling for fødsler (*Birth Department*) ved PRD, som har etablert en database over fødselsregistreringene fra sykehusene. I perioden fra 2010 til november 2015 ble mer enn 1,6 millioner barn registrert og fikk utstedt fødselsattest. Tallet omfattet kun marginalt flere gutter enn jenter.

I august 2015 meldte FN at om lag halvparten av alle fødsler registreres i nordområdene (United Nations Radio 2015). På landsbasis er om lag 37,4 prosent av barn under fem år registrert, noe som betyr at omkring tre millioner barn i denne kategorien, ikke er registrert. Nærmere syv av ti barn som fødes i byene blir nå fødselsregistrert, mens tilsvarende på landsbygda er færre enn tre av ti. Bare seksten prosent av kuchi⁵-barna blir registrert (UNICEF 2015, s. 31).

Fødselsattesten inneholder fars navn, men ikke mors, og den angir eksakt fødselsdato. Hvis det er sykehuset som fyller ut formularet i forbindelse med fødsel, fyller de ikke ut rubrikken for barnets navn, fordi et afghansk barn aldri gis navn før en tid etter fødselen (internasjonal kilde, møte i september 2015).

6. VURDERING AV RUTINER

6.1 UTSTEDELSE AV TAZKERA

En tazkera kan utstedes ved at noen – som eldre i landsby og/eller religiøse ledere – bevitner at en person er den vedkommende gir seg ut for å være. En tazkera kan altså utstedes på bakgrunn av vitneprov om identitet. Landinfo mener at sannsynligheten for at falske vitneprov blir avdekket er liten. Opplysninger om alder er ofte basert på skjønnet til den som har utstedt tazkeraen. Isolert kan disse to kjensgjerningene gi grunnlag for å stille spørsmål ved notoriteten til tazkeraer. Samtidig kan transkribering, begrensede lese- og skriveferdigheter og dårlige forvaltningsrutiner

⁵ Kuchier er nomadiske pashtunere fra sør og øst i Afghanistan.

være årsak til at navn og stedsnavn skrives forskjellig, og forklare avvik i og mellom ulike dokumenter.

Dagens tazkera i standard A4-format har ingen referanse til biometriske data, og har ingen sikkerhetslementer som vannmerke, hologram, miniskrift eller lignende. Den er svært enkel å forfalske. Nasjonalt ID-senter vurderer dokumentformatet slik:

Dagens tazkera er generelt sett dårlig sikret mot endring og reproduksjon, fordi tazkeraen strengt talt har sikkerhetslementer (logo, stempel, bla), men det er sikkerhetslementer som er enkelt å forfalske (Nasjonalt ID-senter u.å.).

Landinfo er kjent med at flere vestlige lands representasjoner i Pakistan, eksempelvis den norske ambassaden i Islamabad, tidligere anmodet afghanske borgere som fremmet søknader om oppholdstillatelse om ikke å presentere dokumenter i forbindelse med søknadene. Denne anmodningen var blant annet basert på en notoritetsvurdering av afghanske dokumenter, herunder tazkeraer. Den norske ambassaden i Islamabad opplyser at per 2016 anmodes afghanske borgere, i likhet med søkere fra andre land, om å presentere dokumenter i forbindelse med søknad om visum eller familiegjenforening. Ambassaden anser imidlertid fremdeles en afghansk tazkera for å ha svært lav notoritet (e-post januar 2016).

Det bor om lag tre millioner afghanere i Iran. Den norske ambassaden i Teheran (e-post februar 2016) opplyser å ha mange saker fra afghanske borgere til behandling. Grunnet svært lav notoritet på afghanske ID-dokumenter, vil det som hovedregel tas DNA-tester i saker hvor det vurderes opphold i Norge.

6.2 UTSTEDELSE AV PASS

Tazkera er det sentrale underlagsdokumentet ved utstedelse av pass, både ved afghanske utenriksstasjoner og i Afghanistan. I og med at Landinfo vurderer notoriteten til tazkeraer som lav, vil en slik vurdering nødvendigvis også gjelde for afghanske pass.

Tidligere ble det utstedt pass ved den afghanske ambassaden i Oslo, som var basert på informasjon fremkommet i intervjuer og uten at det ble fremlagt underlagsdokumentasjon. Praksisen er nå strammet inn og det kreves at søkerne presenterer legalisert tazkera for at pass utstedes. Dette er en forbedring fra tidligere praksis, men problemet er likevel at underlagsdokumentet tazkera fortsatt har lav notoritet.

Håndskrevne afghanske pass, også de som eventuelt er utstedt på basis av falske opplysninger om identitet og/eller nasjonalitet, har rutinemessig og etter skriftlig søknad, inntil nylig kunnet få utvidet gyldighetstiden. Mange av disse passene er fortsatt i sirkulasjon og er gyldig reisedokument til og med november 2017.

I 2004 opplyste det afghanske innenriksministeriet (som gjengitt i Udlændingestyrelsen 2004, s. 57) at det var utstedt afghanske pass både til borgere av Pakistan, Iran, Usbekistan og Tadjikistan. Det er grunn til å tro at dette fortsatt kan forekomme, selv om den afghanske ambassaden i Norge (møte i desember 2015) hevder at det ikke skjer. Kontrollordningene for vurdering av nasjonalitet og identitet i tilknytning til passutstedelse, fungerer antagelig ikke optimalt. Ordningene synes uansett å være bedre når det gjelder å stadfeste nasjonalitet enn de gjør for stadfesting av identitet.

Den norske ambassaden i Islamabad (e-post januar 2016) aksepter afghanske pass som dokumentasjon, med mindre det foreligger indikasjoner på at opplysningene ikke er korrekte.

7. FORVALTNING OG KONFLIKT

7.1 BESTIKKELSER OG KORRUPSJON

Utgangspunktet for vurderingen av afghanske dokumenter er afghansk forvaltningskultur; en forvaltningskultur som er sterkt preget av bestikkelser, korrupsjon, inkompetanse og nepotisme. Nepotisme er omfattende på alle nivåer i forvaltningen, og de fleste i overordnede stillinger sitter der på grunn av slektskap eller bekjentskap.

Transparency Internationals årlige Corruption Perceptions Index (CPI) evaluerer antatt korrupsjon i offentlig sektor i nær alle verdens land.⁶ Afghanistan kom svært dårlig ut på CPI-indeksen for 2015, og ble rangert som nummer 166 av 167 land (TI 2015). Afghanistan defineres som «highly corrupt».

Bestikkelser, korrupsjon og illegal produksjon av ulike typer dokumentasjon er utbredt i Afghanistan. Bestikkelser kan innebære å måtte betale for en rettighet som en i utgangspunktet har krav på vederlagsfritt, om å få behandling utenom tur eller få utstedt dokumentasjon på falske premisser, eksempelvis om en ikke har fremlagt tilstrekkelige underlagsdokumenter. Bestikkelser til offentlige tjenestepersoner antas, ifølge UN Office on Drugs and Crime (UNODC), å utgjøre det dobbelte av landets skatteinntekter, og ble i 2014 anslått til å representere en verdi rundt 3,9 milliarder dollar (Tømte 2015).

Dokumenter utstedt av rette myndighet kan inneholde både riktige og uriktige opplysninger, og det er enkelt å skaffe til veie ID-dokumenter med uriktige opplysninger utstedt av rett myndighet. Det er også et stort marked for forfalskede dokumenter i Afghanistan.

Korrupsjonsbekjempelse har stått høyt på den afghanske presidenten Ashraf Ghani politiske program. Kampen mot korrupsjon har imidlertid fått utilsiktede virkninger; fokuset på korrupsjon har resultert i et voksende byråkrati i form av flere kontrollerende ledd. Prisen for bestikkelser har økt, i og med at risikoen som tjenestemennene løper er større. Lederen for en internasjonal NGO (møte, september 2015) opplyste at det nå tar måneder å få underskriftene som trengs for at organisasjonen kan gjøre jobben sin. Direktøren for PRD (møte i Kabul, september 2015) erkjenner at korrupsjon er et stort problem i PRD, og at PRD er en av de mest korrupte enhetene i afghansk forvaltning. Samtidig understreket han at det arbeides systematisk for å redusere korrupsjonsnivået.

⁶ Transparency Internationals korrupsjonsindeks er basert på oppfatninger om korrupsjon i det offentlige, som er innhentet fra et bredt utvalg av befolkningen i gjeldende land.

7.2 BORGERKRIG OG FORVALTNING

Afghanistan er sterkt preget av de alvorlige konfliktene som har funnet sted i landet fra 1970-tallet. Den afghanske staten og forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter er tradisjonelt svakt. Store områder av landet er nå helt uten et fungerende forvaltningsapparat, og sentrale institusjoner har derfor svært begrensede muligheter til å styre og overvåke myndighetsutøvelse lokalt. I tillegg er lojaliteten til sentrale myndigheter tradisjonelt svak eller fraværende. Statens nedslagsfelt er således vesentlig svekket i store områder av landet. Nepotisme er utbredt, og svekker effektivitet, ansvarlighet og forutsigbarhet i offentlig forvaltning. Inkompetanse bidrar ytterligere til vilkårlig og ulovlig myndighetsutøvelse.

Det er åpenbart at den kontinuerlige konfliktsituasjonen har bidratt til at det er ikke er etablert enhetlig, etterrettelig og forutsigbar kontroll av identitetsopplysninger i tilknytning til utstedelse av tazkera og pass, verken i Afghanistan eller ved afghanske representasjoner i utlandet.

Det har ikke vært folketelling i landet siden 1979, og det foreligger derfor ikke statistikk over befolknings sammensetning eller bosettingsmønster. I 2014 ble *Law on Registration of Population Records* vedtatt. Hensikten med loven er, i henhold til dens artikkel 2, å få oversikt over størrelsen på landets befolkning, samt fødsler, dødsfall, ekteskap og skilsmisser. Elektronisk tazkera er detaljert regulert i loven. Lovverk og planene er på plass, men implementering og iverksetting uteblir. Dette er en situasjonsbeskrivelse som gjelder på en rekke områder i det afghanske samfunnet.

Konfliktrelaterte forhold kan synes å bidra til at implementeringen av lovverket går tregt. En internasjonal kilde (møte, september 2015) mente at mange ikke ønsker at den etniske og befolkningsmessige sammensetningen skal komme for en dag, fordi det kan rokke ved grunnlaget for maktfordeling i den afghanske staten. Det kan forklare den sterke motstanden som prosjektet med e-tazkera stadig møter, og at oppstarten er utsatt flere ganger.

8. KOMMENTARER TIL NOTORITET

Det er enkelt å få tak i alle typer forfalskede dokumenter i Afghanistan, og det er også mulig å få gyldige dokumenter med uriktige opplysninger fra alle myndighetsorganer.

Fødselsregistreringen er svært mangelfull; mer enn seksti prosent av barna blir ikke registrert ved fødsel. Den afghanske befolkningsstørrelse- og sammensetning er ikke kjent, og alle kvantitative beskrivelser av befolkningen er estimerer.

Grunnlagsinformasjonen som innhentes i tilknytning til tazkerautstedelse kan manipuleres, og kontrollen er mangelfull. Pr. oktober 2016 registrerer afghanske myndigheter fremdeles tazkeraer manuelt. Fravær av elektroniske spor gjør at det er relativt enkelt å manipulere grunnlagsopplysningene. Videre er det åpenbart at ikke alle tazkeraer som er utstedt lokalt, er registrert sentralt. PRDs sentrale arkiv er ikke komplett, hovedsakelig fordi registreringsbøker er ødelagt på grunn av krigshandlinger eller naturkatastrofer.

Landinfo mener at PRD og deres eventuelle representasjon på lokalt nivå ikke skiller seg fra annen afghansk statlig forvaltning med hensyn til korrupsjon. Tazkeraer som er utstedt av rette myndigheter, inneholder ikke nødvendigvis gir korrekte opplysninger om identitet. Landinfo mener at registreringer og kvalitetssikringen av personopplysninger både i tilknytning til pass- og underlagsdokumenter, er mangelfull. Afghanske pass kan inneholde uriktig informasjon om både identitet, alder og nasjonalitet. Landinfo er også kjent med at personer har disponert mer enn ett pass.

Afghanske myndigheter har iverksatt flere (delvis) konkrete fremtidsprosjekter som kan bedre afghanske dokumenters notoritet på sikt; innføring av fødselsregistrering, introduksjon av elektronisk tazkera, lagring av biometriske data, maskinlesbare pass og ulike digitale register. Foreløpig er utviklingen på de fleste av disse feltene kun i startgroppen.

Ifølge opplysninger fra ambassaden i Oslo utstedes pass nå kun på bakgrunn av fremlagt legalisert tazkera. Sammenlignet med tidligere praksis er dette en klar forbedring, og bidrar etter Landinfos vurdering til at pass utstedt ved ambassaden i Oslo fremstår med bedre notoritet enn tidligere. Samtidig svekkes passenes pålitelighet av at de utstedes på bakgrunn av et dokument som i utgangspunktet har lav notoritet. Verifisering av dokumenter gjennom konsulatseksjonen i afghansk UD kan si noe om formularet er ekte og utstedt av kompetent myndighet. Slike undersøkelser vil imidlertid ikke avdekke uriktige opplysninger som følge av bestikkelser, korrupsjon eller mangelfull grunnlagsdokumentasjon.

Ved utstedelse av *Identity Certificate* intervjues søker av ansatte ved ambassaden for å avdekke hvorvidt de er afghanere eller ei. Denne praksisen er ikke tillitsvekkende. Selv om det i enkelte saker kan være mulig å avgjøre nasjonalitet på bakgrunn av slike intervjuer, vil identitet og alder være svært vanskelig å fastslå på et slikt grunnlag.

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.

9. REFERANSER

Skriftlige kilder

- Afghanistanstans ambassade i Norge (u.å.a). *Passport*. Oslo: Afghanistanstans ambassade i Norge. Tilgjengelig fra <https://www.afghanistanembassy.no/consular-services/passport/> [lastet ned 16. februar 2018]
- Afghanistanstans ambassade i Norge (u.å.b). *Absentee Tazkira*. Oslo: Afghanistanstans ambassade i Norge. Tilgjengelig fra <https://www.afghanistanembassy.no/consular-services/absentee-tazkira/> [lastet ned 16. februar 2018]
- Afghanistanstans ambassade i Sverige (u.å.). *Electronic Passport*. Stockholm: Afghanistanstans ambassade i Sverige. Tilgjengelig fra <http://embassyofafghanistan.se/english/2016/06/25/electronic-passport/> [lastet ned 18. oktober 2016]
- Afghanistanstans ambassade i Storbritannia (u.å.). *Passport*. London: Afghanistanstans ambassade i Storbritannia. Tilgjengelig fra http://afghanistanembassy.org.uk/english/?page_id=28 [lastet ned 18. oktober 2016]
- Ali, O. (2013, 7. januar). E-tazkera: relieving pre-election tension or adding to the confusion? *Afghanistan Analysts Network*. Tilgjengelig fra <https://www.afghanistan-analysts.org/e-tazkera-relieving-pre-election-tension-or-adding-to-the-confusion/> [lastet ned 21. januar 2016]
- Bjelica, J. & van Biljert, M. (2016, 25. januar). The Troubled History of the E-tazkera (Part 1): Political upheaval. *Afghanistan Analysts Network*. Tilgjengelig fra <https://www.afghanistan-analysts.org/the-troubled-history-of-the-e-tazkera-part-1-political-upheaval/> [lastet ned 21. januar 2016]
- [Civil Code] (1977). *Civil Law of the Republic of Afghanistan (Civil Code)*. Tilgjengelig fra <http://www.asianlii.org/af/legis/laws/clotroacogn353p1977010513551015a650/> [lastet ned 4. februar 2016]
- DISCS, dvs. Document Information System for Civil Status (u.å.). *Afghanistan. Identity*. Zvalle: Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). [Elektronisk abonnementsstjeneste, lastet ned 28. januar 2016]
- IRB, dvs. Immigration and Refugee Board of Canada (2013, 1. februar). *Afghanistan: Passports, including issuance procedures within and outside Afghanistan; types of passports issued (2008-2012)*. Ottawa: IRB. Tilgjengelig via Refworld <http://www.refworld.org/docid/51345d462.html> [lastet ned 6. januar 2016]
- IRB (2011, 16. september). *Description and samples of the Tazkira booklet and the Tazkira certificate; information on security features*. Ottawa: IRB. Tilgjengelig via Refworld <http://www.refworld.org/docid/4f1510822.html> [lastet ned 4. februar 2016]
- Landinfo (2015, 27. januar). *Krav om foreldres samtykke ved søknad om statsborgerskap for barn*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra http://www.landinfo.no/asset/3060/1/3060_1.pdf [lastet ned 4. januar 2016]
- [Law on Registration of Population Records] (2014). *Law on Registration of Population Records*. Tilgjengelig fra <http://www.refworld.org/docid/544a4c434.html> [lastet ned 14. januar 2016]
- MoIA, dvs. Ministry of Interior Affairs (u.å.a). *MoIA Newborn Registration Service*. Kabul: MoIA. Tilgjengelig fra <http://moi.gov.af/en/page/7180> [lastet ned 21. januar 2016]
- MoIA (u.å.b). *Passport Procedure*. Kabul: MoIA. Tilgjengelig fra <http://moi.gov.af/en/page/passport-department/passport-procedure> [lastet ned 28. januar 2016]
- Nasjonalt ID-senter (u.å.). *Afghanistan Pass. ID-basen*. Oslo: Nasjonalt ID-senter.

- Regjeringen.no. (2012, 3. mars). *Legaliseringer*. Oslo: Utenriksdepartementet. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/legalisering-ud/id752911/> [lastet ned 18. oktober 2016]
- TI, dvs. Transparency International (2015). *Corruption Perceptions Index 2015*. Berlin: TI. Tilgjengelig fra <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table> [lastet ned 27. januar 2016]
- TLO, dvs. The Liaison Office (2013, juni). *An Exploratory Study of Afghan Tazkera Ownership*. Kabul: TLO.

Rapporten er ikke tilgjengelig på internett, men ligger i Landdatabasen.

- Tømte, E. (2015, 19. april). *Omfattende korrupsjon i Afghanistan*. Oslo: Norad. Tilgjengelig fra <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2013/omfattende-korrupsjon-i-afghanistan/> [lastet ned 15. januar 2016]
- 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.

Rapporten er ikke lenger tilgjengelig på internett.

- United Nations Radio (2015, 20. august). *Birth registration growing in Afghanistan*. News & Media, United Nations Radio. Tilgjengelig fra <http://www.unmultimedia.org/radio/english/2015/08/birth-registration-growing-in-afghanistan/#.VoqCiE9IgyE> [lastet ned 4. januar 2016]
- UNICEF (u.å.). *Afghanistan. Statistics*. Tilgjengelig fra http://www.unicef.org/infobycountry/afghanistan_statistics.html [lastet ned 14. januar 2016]
- UNICEF (2015). *Child Notice Afghanistan*. Haag: UNICEF. Tilgjengelig fra http://www.unicef.be/wp-content/uploads/2014/05/UNC_Rapport_Child_Notice_Afghanistan_EN_FINAL_web.pdf [lastet ned 21. januar 2016]
- VG (2014, 6. juni). Norge brukte 17-åringer som Afghanistan-tolker. VG. Tilgjengelig fra <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/afghanistan/norge-brukte-17-aaringer-som-afghanistan-tolker/a/23223566/> [lastet ned 4. januar 2016]

Muntlige kilder

- Afghanistans ambassade i Norge. Møte med ambassadør Jawed Ludin i april 2008 og førstesekretær Bashir Ahmad Shukran ved konsulær seksjon i august 2010. Møte med førstesekretær og konsul Ahmad Khalid Akbar i desember 2015 og september 2016.
- Afghanistans ambassade i Norge, e-post av 4. juni 2008, 5. januar 2016, 25. januar 2018 og 16. februar 2018.
- Den norske ambassaden i Islamabad, e-post av 27. januar 2016.
- Den norske ambassaden i Teheran, e-post av 1. februar 2016.
- Diplomatkilde, møte i Kabul 16. september 2015.
- Diplomatkilde i Kabul, e-post av 5. april 2012.
- Diplomatkilde i Kabul, e-post av 8. november 2015.
- Diplomatkilde i Kabul, e-post av 5. oktober 2016.
- Diplomatkilde i Kabul, e-post av 19. mars 2017.
- FN-organisasjon i Kabul, e-post av 17. januar 2016.
- FN-organisasjon i Kabul, møte 14. september 2015.

- IDCU, dvs. Identity Checking Unit, Ministry of Interior Affairs (MoIA). Møte i Kabul, oktober 2007.
- Internasjonal NGO, møte i Kabul 13. september 2015.
- Internasjonal organisasjon, møte i Kabul 13. september 2015.
- Lokalansatt på vestlig ambassade, møte i Kabul 13. september 2015.
- MFA, dvs. Ministry of Foreign Affairs, konsulatseksjonen, møte i Kabul 12. september 2015.
- Nasjonalt ID-senter, e-post av 9. mars 2017.
- Nasjonal tenketank, møte i Kabul 16. november 2014.
- PRD, dvs. Population Registration Department, Ministry of Interior Affairs (MoIA). Møte med direktør for PRD. Kabul 16. september 2015.