

Temanotat

Afrika sør for Sahara – om dokumenter og offentlig forvaltning



Utarbeidet av: **Geir Skogseth – Landrådgiver**

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

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

© Landinfo 2007

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarframstilling 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 90 45

Fax: 23 30 90 00

E-post: mail@landinfo.no

www.landinfo.no

INNHold

1. Innledning	7
2. Statlig forvaltning i Afrika	9
2.1 Klientilisme, patrimonialisme og neopatrimonialisme	10
2.2 Korrupsjon og nepotisme	13
2.3 Tilgjengelige ressurser til statlig forvaltning og byråkrati	15
2.4 Offentlige ansattes holdninger til eget arbeid	16
2.5 Folks holdninger til registrering hos offentlige myndigheter	17
2.6 Inkonsistens i nasjonale lovverk	18
2.7 Strukturelle forskjeller mellom land med ulik kolonihistorie	19
2.7.1 Tidligere britiske kolonier	19
2.7.2 Tidligere franske kolonier	20
2.7.3 Tidligere belgiske, portugisiske og spanske kolonier	20
2.7.4 Tre særtilfeller	21
2.7.4.1 Kamerun	21
2.7.4.2 Liberia	21
2.7.4.3 Namibia	22
3. Registrering i regi av offentlige myndigheter	23
3.1 Offentlige instansers oversikt over et lands innbyggere	23
3.1.1 Folkeregistre og unike registreringsnumre	24
3.1.2 Dataendringer	24
3.1.3 Folketellinger og demografiske data	24
3.2 Registrering av ulike konkrete typer data	25
3.2.1 Fødselsregistrering	25
3.2.1.1 Senregistrering av fødsel	26
3.2.2 Ekteskap og skilsmisse	27
3.2.2.1 Vigselsmyndighet og registrering av ekteskap	27
3.2.2.2 Polygame ekteskap	27
3.2.2.3 Adgang til skilsmisse og hvem som har myndighet til å oppløse ekteskap	28
3.2.2.4 Offentlige myndigheters oversikt over gifte og ugifte	28
3.2.3 Foreldremyndighet for barn	28
3.2.3.1 Barn som bor hos andre enn sine biologiske foreldre	28
3.2.3.2 Foreldreansvar og -myndighet etter samlivsbrudd	29
3.2.4 Navn og navneendring	30
3.2.4.1 Navnebruk i Afrika er mer flytende enn i Norge	30
3.2.4.2 Endringer av fornavn	31

3.2.4.3	Endring av etternavn.....	31
3.2.5	<i>Dødsfall</i>	32
3.2.6	<i>Migrasjon</i>	32
3.2.6.1	Registrering av innenlandske migranter	32
3.2.6.2	Registrering av utenlandske migranter	33
3.2.6.3	Regionale organisasjoner og regulering av migrasjon	33
3.2.6.4	Registrering av flyktninger	35
3.2.7	<i>Velgerregistrering</i>	36
3.3	Registrering i regi av militære myndigheter.....	36
3.4	Registrering i regi av politi og fengselsvesen.....	37
3.4.1	Registrering av kriminalsaker.....	37
3.4.2	Etterlysninger.....	38
3.4.3	Etterretningstjenester.....	38
3.4.4	Registrering av innsatte	38
3.5	Feilkilder.....	38
3.6	Formularer, skjemaer, dokumenter og sikkerhetsforanstaltninger	39
3.7	Svindel.....	39
3.7.1	Korrekte dokumenter med uriktige opplysninger.....	40
3.7.2	Forfalskninger.....	40
4.	Spesifikke offentlige dokumenter	41
4.1	Pass.....	41
4.1.1	Nasjonalpass	41
4.1.2	Diplomatpass, tjenestepass	41
4.1.3	ECOWAS-pass.....	42
4.1.4	Reisedokumenter til bruk regionalt	42
4.1.4.1	EAC-pass.....	42
4.1.4.2	ECOWAS-reisebevis	42
4.2	Nasjonalitetsattest.....	42
4.3	Nasjonalt ID-kort.....	43
4.4	Fødselsattest / utskrift fra fødselsregister	43
4.4.1	Fødselsattest.....	43
4.4.2	Utskrift fra fødselsregister.....	43
4.4.3	Andre dokumenter som erstatter fødselsattest.....	44
4.5	Dokumentasjon på foreldremyndighet for barn.....	44
4.6	Ugifteattest	44
4.7	Vigselsattest / utskrift fra vigselsbok/-register	44
4.8	Skilsmisseattest.....	44
4.9	Familiebok.....	45

4.10	Dødsattest	45
4.11	Bostedsattest	45
4.12	Velgerkort	45
4.13	Fører kort	45
4.14	Militære dokumenter	46
4.14.1	<i>Vernepliktsbok eller tilsvarende</i>	46
4.14.2	<i>Tjenestebevis</i>	46
4.14.3	<i>Attest på utført militærtjeneste</i>	46
4.15	Oppholdstillatelser for migranter bosatt i regionen	46
4.15.1	<i>Generelt</i>	46
4.15.2	<i>Innenfor ECOWAS</i>	46
4.15.3	<i>Flyktninger</i>	47
5.	Dokumenter utstedt av andre enn statlige myndigheter	48
5.1	Dokumenter utstedt av religiøse organisasjoner	48
5.1.1	<i>Dåpsattester</i>	49
5.1.2	<i>Konfirmasjonsattest</i>	49
5.1.3	<i>Vigselsattester</i>	49
5.1.4	<i>Skilsmisseattester</i>	50
5.1.5	<i>Andre attester</i>	50
5.2	Dokumenter utstedt av utdanningsinstitusjoner (offentlige og private)	50
5.2.1	<i>Diplomer, karakterutskrifter, vitnemål</i>	51
5.2.2	<i>Elev- og studentregistre</i>	52
5.3	Dokumenter utstedt av helseinstitusjoner (offentlige og private)	52
5.4	Dokumenter utstedt av banker	52
5.5	Dokumenter utstedt av FN-organer og IOM	52
5.5.1	<i>UNHCR-registrerte flyktninger</i>	53
5.6	Dokumenter utstedt av hjelpeorganisasjoner og nasjonale bistandsorganer	53
5.7	Dokumenter utstedt av lokale NGOer, politiske partier og lignende	54
5.7.1	<i>Medlemskort</i>	54
5.7.2	<i>Attester og støtteskriv til enkeltpersoner</i>	54
6.	Praktiske forhold	55
6.1	Administrasjonsspråk	55
6.1.1	<i>Om språk i offentlige dokumenter</i>	55
6.2	Navn	56
6.3	Verifisering	56
6.3.1	<i>Verifisering av et dokumentes ekthet</i>	56
6.3.2	<i>Verifisering av opplysninger</i>	56

6.3.3	<i>Hvem kan bistå med hjelp til verifisering av dokumenter og opplysninger?</i>	57
6.3.3.1	Norsk diplomatisk representasjon i Afrika sør for Sahara	57
6.4	Ordliste	59
7.	Referanser	62

1. INNLEDNING

Byråkrater i Norge og andre vestlige land forestiller seg ofte at idealet om en fullt kontrollerbar stat med full oversikt over egne innbyggere er universelt, og at det i det minste er et mål for alle verdens stater på sikt å nå dette idealet – også i de land hvor det er åpenbart at det er langt igjen før man i det hele tatt nærmer seg det.

Frustrasjonen er ofte stor over at personer med opprinnelse i mange andre deler av verden legger fram dokumenter det er svært vanskelig å vurdere notoriteten på, og at mulighetene til å utnytte mangelfulle byråkratiske rutiner andre steder åpner for muligheter for manipulering med informasjon. Dette gjelder ikke minst for land i Afrika sør for Sahara.

Afrika sør for Sahara er en stor region, og forskjellene mellom de ulike landene i området er store – ikke minst på problemstillingene som tas opp i dette notatet. Likevel finnes det mange fellesnevnerer for alle disse landene, tross betydelige historiske og kulturelle forskjeller:

- Landene er tidligere europeiske kolonier¹ og har arvet et forvaltningssystem og forvaltningsspråk fra tidligere kolonimakter
- Økonomien i landene er generelt svak, og hovedsakelig basert på eksport av noen få råvarer – det er minimalt med industri. Befolkningsveksten er stor, migrasjonen fra landsbygda til urbane strøk og mellom landene i området er stor. Infrastrukturen er dårlig utbygget
- Det politiske livet er i stor grad dominert av neopatrimonialistiske strukturer²
- Den økonomiske krisen for råvareeksportører på 1970- og 1980-tallet og den påfølgende gjeldskrisen har gjort at de aller fleste landene har gjennomført såkalte strukturalpasningsprogrammer i regi av Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet, noe som har fått store konsekvenser for offentlig sektor i hele området

Noen av landene skiller seg såpass mye fra de andre historisk og forvaltningsmessig at de ikke omfattes av dette notatet, og er dermed ikke inkludert i ”Afrika sør for Sahara” som definert i dette dokumentet. Disse landene er:

- Mauretania og Sudan har mer felles med arabiske land i Nord-Afrika enn med Afrika ellers, de har arabisk som forvaltningsspråk og er mindre preget av neopatrimonialistiske strukturer
- Landene på Afrikas Horn – Etiopia, Eritrea, Djibouti og Somalia – skiller seg til dels betydelig fra landene ellers på kontinentet historisk og kulturelt. I Etiopia, Eritrea og Somalia dominerer dessuten lokale språk i forvaltningen
- Sør-Afrika står i en særstilling, på grunn av sin særegne historie og betydelig mer utviklede økonomi. Swaziland og Lesotho er tett sammenbundet med Sør-Afrika

¹ Liberia er i prinsippet et unntak, men har i likevel i stor grad fungert som en *de facto* koloni. Se del 2.7.4.2 nedenfor.

² Se del 2.1 nedenfor.

- Øystatene i Det indiske hav (Komorene, Madagaskar, Mauritius, osv) har andre historiske røtter og en annen politisk kultur

Dette notatet er ment å være en redegjørelse for forhold rundt utstedelsen av offentlige dokumenter i denne regionen – generelt i forhold til hvordan afrikanske stater fungerer og ikke fungerer, og konkret i forhold til rutiner rundt de vanligste former for registrering og tilgjengelige offentlige dokumenter. Jeg vil også ta for meg noen av de underliggende årsakene til at forholdene er som de er, for å kunne sette de mer konkrete opplysningene om dagens situasjon inn i en historisk og kulturell sammenheng.

Notatet er hovedsakelig skrevet med utlendingsforvaltningen for øye, men bør også kunne være nyttig for andre offentlige instanser som forholder seg til offentlige dokumenter utstedt av myndigheter i afrikanske land.

I notatet bruker jeg en rekke ulike skriftlige kilder (se referanseliste bak i notatet), men trekker også inn erfaring fra egen bakgrunn som saksbehandler i Utlendingsdirektoratet med ansvar for visum- og familiegjenforeningssaker fra regionen i perioden januar 2001-juni 2002, samt som visumattaché med ansvar for behandling av visum og saksforberedelse av familiegjenforeningssaker ved Norges ambassade i Elfenbenskysten februar-august 2003, og til slutt fra samtaler rundt disse temaene med ulike muntlige kilder under opphold av kortere og lengre varighet i Elfenbenskysten, Nigeria, Kamerun, Uganda og Ghana.

Det er i så stor grad som mulig brukt skriftlige kilder som er tilgjengelige over internett og som er skrevet på skandinaviske språk eller engelsk. Siden mange av landene i Afrika er tidligere franske kolonier, tyr jeg imidlertid også til enkelte franskspråklige kilder. Sitater fra disse er oversatt til norsk av meg.

Jeg vil understreke at problemene offentlige dokumenter med lav notoritet fører med seg er størst for afrikanerne selv, og at mange ønsker seg et system som vårt hvor byråkratiet er nøytralt, fungerer og er ganske fritt for korrupsjon og nepotisme. Det er dessuten viktig å påpeke at selv om det er mange muligheter til å manipulere systemene i afrikanske land for å få utstedt dokumenter med uriktige personopplysninger, så er det ikke dermed sagt at folk flest gjør det. Problemet for byråkrater som arbeider i vårt system blir å avgjøre i hvilke saker man skal gjøre nærmere undersøkelser. Håpet er at dette notatet kan bidra til økt forståelse for forholdene rundt dokumentutstedelse i Afrika, og være til hjelp i arbeidet med vurderingen av slike dokumenter.

Notatet har fått en beskrivende form, men går ikke inn i noen debatt rundt hvordan problemene med korrupsjon og nepotisme kan angripes for å bedre situasjonen. For den som vil gå mer inn i tematikken rundt hvordan offentlig forvaltning fungerer i Afrika, anbefales særlig Blundo et al 2006 og Smith 2006, men også Bayart, Ellis & Hibou 1999, Chabal & Daloz 1999, Olivier de Sardan 1999 og Smith 2001.

2. STATLIG FORVALTNING I AFRIKA

Afrikanske land har – i likhet med resten av verdens land – omfattende regelverk for offentlig forvaltning. Den store forskjellen mellom vestlige land som Norge og landene i regionen er imidlertid at slike regelverk i betydelig mindre grad følges i Afrika sør for Sahara enn her. Dette er det mange årsaker til, og det gir seg til dels svært varierende utslag. En diskusjon om ulikheter i hvordan stater fungerer, må bygge på forutsetningen at selv om det er ganske bred internasjonal enighet om hva en ideal-stat har av ansvar, forpliktelser og rettigheter overfor borgerne sine (og andre staters borgere), så er det stor variasjon i verden på om stater faktisk har vilje og/eller evne til å følge dette opp i praksis.

Konseptet den moderne nasjonalstaten er oppstått og utviklet i Vesten, under helt bestemte historiske, kulturelle og politiske forhold. Dette konseptet er i afrikansk sammenheng noe som ble innført under kolonitida, men ikke nødvendigvis på samme måte som i vår del av verden. I en artikkel med den treffende tittelen ”Den afrikanske staten: idé og virkelighet” nevner statsviteren Stein Sundstøl Eriksen (2004:503) at kolonimaktene hadde to siktemål med sitt styre: å sikre politisk kontroll og fremme økonomisk utvikling. Han understreker at dette i hovedsak ble gjort *uten* å bygge ut et stort ”moderne” statsapparat: ”Den koloniale statens innflytelse og kontroll over innbyggernes dagligliv var imidlertid begrenset. Den hadde verken evne eller vilje til en omfattende regulering av samfunnet[.]” Denne begrensede forvaltningen var alt som var på plass da landene ble selvstendige fra 1950- til 1970-tallet. Byråkratiet slik det fungerte i koloniene artet seg også annerledes enn i kolonimaktene og andre europeiske land:

the colonial experience showed how a 'modern' bureaucracy could be both arbitrary and personalized – characteristics which were infinitely more compatible with existing African practices than the original Western model. [...] The colonial state was but superficially akin to its Western model.
(Chabal & Daloz 1999:12-13)

Systemet som ble overtatt ved avkolonialiseringen levde altså i mindre grad opp til vestlige byråkratiske idealer enn en kunne forvente, fordi kolonimaktene ikke hadde noen interesse av å skape en struktur i koloniene som var like grundig som hjemme hos seg selv. Spørsmålet er så om det har vært i makthavernes interesse å gjøre noe med dette etter avkolonialiseringen? Afrikaviterne Patrick Chabal og Jean-Pascal Daloz svarer slik:

there is serious doubt as to whether it is worthwhile for politicians to try to set up a properly regulated state and to guarantee the rule of law when there is so much to gain for so many from a continuous climate of insecurity.
(1999:136)

Afrikanisten Jean-Pierre Olivier de Sardan, som i samarbeid med en gruppe samfunnsforskere har gjort grundige studier av hvordan byråkratiet i fransktalende Vest-Afrika fungerer i praksis (heller enn å se på formelle strukturer), mener å påvise at gapet mellom det byråkratiske idealet og lokal praksis rett og slett er blitt større etter frigjøringen:

istedenfor at afrikanske byråkratier ved frigjøringen fjernet seg fra den atypiske kolonivarianten [av byråkrati] og nærmet seg den europeiske modellen (slik teoriene om modernisering forutsa), har derimot gapet mellom afrikanske byråkratier og europeiske, på ett vis, blitt større. Det er særlig tydelig hva angår det byråkratiet som brukerne møter. (2004:160)

Ut fra dette kunne man kanskje forvente at de svakt utbygde statsapparatene i regionen ville få konsekvenser for internasjonal samhandling, men dette er ikke tilfelle:

Alle aktører vet selvsagt at afrikanske stater ikke fungerer slik de formelle institusjonene skulle tilsi. Likevel later alle aktører som om dette var tilfellet. Dette er delvis et spill der man manipulerer dominerende normer og institusjoner for egne politiske formål, og delvis et uttrykk for at et bestemt ideal om hvordan en stat skal være, er blitt anerkjent også av aktørene selv. Statslederne vet at de må simulere suverenitet for å beholde sin internasjonale anerkjennelse og for å få tilgang til de ressursene som følger med denne anerkjennelsen (bistand, lån, politisk og militær støtte). Når en stat anerkjennes, blir den et rettssubjekt som kan inngå avtaler, oppta lån, delta i forhandlinger mm. Slik anerkjennelse ligger til grunn for både bistand og økonomisk samarbeid. Internasjonale samarbeidspartnere stiller en rekke krav til den som mottar bistand og inngår avtaler. De skal avvæpne opprørsgrupper, respektere menneskerettigheter, bekjempe korrupsjon, hindre smugling osv. Dette er imidlertid krav som svake stater [...] umulig kan oppfylle. (Eriksen 2004:511)

Eriksen sitt utgangspunkt for diskusjonen rundt de svake statsdannelsene i Afrika er slike staters mulighet til å oppfylle kravene om å holde fred innenfor statens grenser, men argumentasjonen hans er også dekkende for disse statenes vilje og evne til å holde kontroll og oversikt over innbyggerne sine (og andre som oppholder seg innenfor statens grenser).

2.1 KLIENTILISME, PATRIMONIALISME OG NEOPATRIMONIALISME

I samfunnsvitenskapelig faglitteratur om Afrika sør for Sahara brukes begrepene *klientilisme*, *patrimonialisme* og *neopatrimonialisme* hyppig i beskrivelser av dominerende politiske strukturer. Klientilisme er opprinnelig et begrep fra romertida, som beskrev det hierarkiske forholdet mellom en *patron* ("beskytter"), en mektig person som i bytte mot beskyttelse og gaver fikk støtte fra *klienter*. Begge parter står i et avhengighetsforhold til hverandre og har gjensidig nytte av hverandre, men klientene er i større grad enn patronen avhengig av den andres godvilje. Stein Sundstøl Eriksen kommenterer hvordan klientilisme arter seg i dagens Afrika slik:

Patron-klientnettverk kan enten være basert på rene nyttebetraktninger, ved at man tilbyr materielle fordeler i bytte mot politisk støtte, eller de kan være basert på sosiale bånd og normative bindinger av ulike slag (familie, landsby, etnisitet). Ofte vil det være slik at politiske ledere har personlige og/eller etniske bånd til sine støttespillere, som skaper sterke normative forpliktelser som det er vanskelig å bryte. Det kan hende lederne forholder seg strategisk til slike bånd, og utnytter dem for politiske formål, men det kan også hende at de faktisk føler seg forpliktet av dem. Som regel vil det dreie seg om en blanding av nyttebetraktninger og sosiale bånd. Men uansett hva slags motiver de måtte ha, er de fanget i en situasjon der bruk av klientnettverk er den eneste måten de kan sikre seg nødvendig støtte på. (2004:506-507, n5)

Patrimonialisme er et begrep definert av sosiologen Max Weber, og neopatrimonialisme en videreutvikling av dette – Stein Sundstøl Eriksen beskriver dem slik:

Begrepet patrimonialisme beskriver et system der det ikke finnes noe klart skille mellom det private og det offentlige. Patrimonialisme er for Weber en form for tradisjonelt herredømme. I likhet med andre former for tradisjonelt herredømme (føydalisme og patriarki) er patrimonialismen basert på tradisjonell legitimitet. Det som kjennetegner patrimonialismen, og som skiller den fra andre former for tradisjonelt herredømme, er at makten er relativt sentralisert, og utøves utover familien, landsbyen eller klanen.

Med dette utgangspunktet sammenlignes afrikanske stater med den patrimonialistiske idealtypen, og [afrikavitere] finner at afrikanske stater, til tross for deres moderne formelle institusjoner, har mange likhetstrekk med den idealtypiske patrimonialismen. Det finnes ikke noe institusjonalisert skille mellom stat og samfunn, eller mellom privat og offentlig. Den enkelte byråkrat eller politiker skiller ikke mellom sine egne interesser og statens. Posisjoner i staten betraktes som kilde til personlig vinning, og ikke som et offentlig embete der kontrollen over offentlige ressurser er skilt fra den enkeltes private økonomi. I dagens afrikanske stater foregår den uformelle politikken innenfor rammen av formelle institusjoner. For å få fram dette, og for å skille dagens afrikanske stater fra den klassiske patrimonialismen slik Weber beskriver den, brukes gjerne begrepet neopatrimonialisme. (2004:504)

I en afrikansk sammenheng innebærer dette at statlige institusjoner og forvaltning i stor grad blir en fasade for et politisk system som fungerer vesensforskjellig fra det vi forholder oss til i Norge, og hvor de som arbeider innenfor statlig forvaltning ofte har helt andre mål, motiver og prioriteringer for arbeidet sitt enn vesteuropeiske byråkrater. I hele statsapparatet, fra øverst til nederst, blir posisjoner – både som folkevalgt og som statsansatt – et middel til å sikre seg og sine klienter en andel av statlige ressurser. Det er viktig å understreke at selv idealistiske personer som kjemper mot disse strukturene i afrikanske land ofte selv blir slukt av det neopatrimonialistiske systemet, fordi det er uhyre vanskelig å stå i mot press fra familie, slekt, folk fra hjemlandet og personer av samme etniske gruppe om at en skal utnytte sin posisjon for å hjelpe dem. Med andre ord: Det er ekstremt vanskelig å inneha en slik stilling og definere seg som ikke-patron, fordi store deler av omgivelsene vil se på vedkommende som en patron og seg selv som klienter uansett – selv om de kan være kritiske til hvordan systemet virker (eller ikke virker, alt ettersom):

As clients, virtually everyone laments the failures of their kin and patrons to offer levels of assistance they would like to receive. Conversely, as patrons, nearly everyone laments the burdens imposed by kin and other clients who expect assistance. (Smith 2004:229)

Forsøker en å stå i mot når en innehar patron-rollen, blir en faktisk sett på som umoralsk – som i denne beskrivelsen av hvordan det kan arte seg i Nigeria:

Although Nigerians recognize and condemn, in the abstract, the system of patronage that dominates the allocation of government resources, in practice people feel locked in. One friend of mine, a university professor who was appointed a state commissioner of agriculture, put it to me this way: 'Even if I wanted to avoid the practice of awarding contracts on the basis of favoritism, I could not. My people would say that I am selfish and foolish. Who gets to such a position of power and then refuses to help his people? Only the worst kind of person.' A man who enriches himself through emptying government coffers is, in his community, despised only if he fails to share enough of that wealth with his people – through direct gifts to individuals and community development projects, but also through more ceremonial distributions such as lavish weddings for his children, spectacular burials for his parents, and extravagant chieftancy installation ceremonies for himself. At such events his people enjoy his wealth – they 'chop' (eat) his money. (Smith 2001:354-355)

Andre afrikanister understøtter dette:

For those at the bottom end of society, like lowly civil servants, the sale of the limited amount of power they possess is virtually their only means of survival. Higher up, extortion is one of the major avenues of enrichment; it facilitates social advancement and the upholding of one's position. As we have seen, it enables political elites to fulfil their duties, to meet the expectations of their clients and, hence, to advance their status.

Provided the beneficiaries of graft do not hoard too much of what they accumulate by means of the exploitation of the resources made available to them through their position, and provided they redistribute along lines that are judged to be socially desirable, their behaviour is deemed acceptable. Corruption is not, therefore, a matter of a few 'rotten apples' or of a venal 'class', even less an 'evil' to be eradicated by means of vigorous 'ethical' campaigns. On the contrary, it is a habitual part of everyday life, an expected element of every social transaction. (Chabal & Daloz 1999:99)

2.2 KORRUPSJON OG NEPOTISME

Korrupsjon forstås ofte som det å bestikke noen for å få vedkommende til å utføre noe for en. Korrupsjon forstått ut fra denne definisjonen er helt klart utbredt i regionen, eksempler kan være:

- En universitetsprofessor ordner studieplass til noen som ikke har klart opptaksprøven på universitetet mot et pengebeløp
- En lege på offentlig sykehus avkrever et 'uformelt gebyr' for å ordne lystgass under en fødsel, selv om dette i prinsippet er gratis
- En politimann stopper bilførere for mindre trafikkforseelser eller mangler på bilen, men tilbyr seg å overse det hele mot en bestikkelse
- En tollere krever å se gjennom bagasjen i tollkontroll, men gjør det klart at det kan la seg unngå mot 'drikkepenger'
- En funksjonær finner formalfeil ved en utfylt søknad, men tar den i mot likevel mot at søkeren legger noen sedler mellom vedleggene til søknaden

Slikt som dette er en del av hverdagen for befolkningen i regionen,³ men denne typen korrump oppførsel blir generelt sett på som umoralsk og forkastelig. Den er særlig utbredt nettopp på lavere nivåer i statsforvaltningen og andre offentlige institusjoner, og er et direkte resultat av at lønningene i slike stillinger generelt ikke er mulige å leve av – mange ansatte blir dermed nødt til å oppføre seg slik for å overleve.⁴ Samtidig er det denne formen for korrupsjon som gjør folk flest oppgitte og sinte som brukere, som i et annet eksempel fra Nigeria:

To accept money from a stranger to facilitate admission of a child who is not qualified based on her exam result is wrong: the rules of the state apply in such an impersonal case. To help your relation get admission when her scores were below the cut-off is expected and morally justified: the rules of kinship, community and reciprocity apply when the stakes are personal/communal. (Smith 2001:353)

³ Eksemplene her er med vilje tatt fra hverdagslivet, fordi det er slike forhold som er mest relevante for hovedtemaet for dette notatet. Korrupsjon på høyere nivå er også svært utbredt i regionen, særlig i de landene som har lukrative eksportvarer med stort volum (som olje, mineraler, kakao, kaffe, bomull, tømmer, osv). Dette får også konsekvenser gjennom at enorme summer forsvinner over i den svarte økonomien i landene.

⁴ Rene pengebestikkelser er vanlige i slike situasjoner som dette, men er ikke den eneste motytelsen funksjonærer kan ha forventninger om. Det er heller ikke uvanlig med sexpress mot kvinner fra mannlige tjenestemenns side.

Nepotisme – det vil si å utnytte personlige relasjoner til å oppnå et gode – bidrar altså til å gjøre korrupsjon mer akseptabelt i allmennhetens øyne, fordi dette stemmer overens med tradisjonelle forpliktelser overfor slekt og andre som står en nær. Det å nekte å tøye grensene i regelverket for fremmede er rett og riktig, men å nekte det for sine nære omgivelser blir galt.

Det er altså mulig å påvise en slags glidende skala for korrupsjon: På det ene ytterpunktet har funksjonæren og den vedkommende 'hjelper' et tett forhold, ofte er de i nær familie, og da gjøres tjenesten uten noe vederlag som en forpliktelse funksjonæren har overfor en som står ham/henne nær. Med mer perifere bekjenskaper og slektninger er sannsynligheten for at vedkommende vil forvente en form for vederlag eller gjenytelse en del større, mens helt ukjente enten må betale ganske store summer, eller blir møtt med bister avvisning: "Det nytter ikke å komme her og tro du kan kjøpe deg forbi regelverket!"

I det praktiske liv fører dette til at folk må foreta strategiske valg for faktisk å oppnå ting de i prinsippet har et formelt krav på fra forvaltningen. Stiller man på et offentlig kontor hvor man ikke har bekjenskaper eller kontakter, eller ikke engang kan påberope seg en eller annen form for relasjon til funksjonæren bak skranken (som for eksempel felles etnisk bakgrunn eller opprinnelse fra samme område), kan det være vanskelig å få det man trenger. Vi kan ta som eksempel utstedelse av pass. En norsk borger vil henvende seg til passkontoret på stedet hvor han eller hun er registrert bosatt i folkeregisteret, eller til nærmeste norske utenriksstasjon hvis vedkommende bor i utlandet, slik reglene tilsier. Henvender vedkommende seg et annet sted, må vedkommende ha gode grunner for få ordnet opp i det der.⁵

Tilsvarende regler, inkludert at det formelt sett er obligatorisk med personlig oppmøte minst én gang i prosessen (enten ved søknad eller ved utstedelse), gjelder prinsipielt også i afrikanske land, men i praksis vil folk ofte likevel gå annerledes fram. Gjør en slik regelverket tilsier, nemlig selv å henvende seg på det offentlige kontoret en formelt er forpliktet til å oppsøke, er sjansen stor for å møte en funksjonær en overhodet ikke har noe forhold til. Det kan da godt være at denne funksjonæren vil være både lite forekommende, lite samarbeidsvillig og i en del tilfeller direkte vanskelig å ha med å gjøre (se del 2.4). Dette kan være et utslag av fremmedgjøring i forhold til egen jobb, men er ofte en strategi som er ment å vise vedkommende som vil ha pass at han eller hun bør tilby bestiktelser.⁶

For å unngå å havne i en situasjon hvor søknaden bare blir trenert, vil mange derfor velge en annen strategi enn å direkte gå til det relevante offentlige kontoret:

⁵ Som det heter i informasjonen fra norske myndigheter: "Hovedregelen er at pass skal søkes i det politidistrikt der søkeren er bosatt etter Folkeregisteret. I de tilfeller det er svært vanskelig for søkeren å oppsøke eget politidistrikt, kan man søke om en passtilatelse fra politiet på hjemstedet til utstedelse av pass i annet politidistrikt. Kontakt ditt lokale politidistrikt, tlf. 02800 for informasjon om søknadsskjema og åpningstider." Informasjon fra norge.no, tilgjengelig fra <http://www.norge.no/emne/samfunn.asp?id=57> [lastet ned 8. desember 2006].

⁶ Hvordan en funksjonær lar vedkommende forstå at det er på sin plass med en bestikkelse kan variere fra direkte oppfordringer til eufemismer og hint som kan være vanskelige å forstå for utenforstående, men som oppfattes like klart som en tydelig oppfordring for lokalbefolkningen (se Blundo et al 2006:110-124 og Economist 2006).

Stilt overfor et problem det må ordnes opp i, forsøker ikke folk å finne ut av regelverket som skal følges, men å finne ut hvem en kan oppsøke som har de rette forbindelsene. (Olivier de Sardan 2004:147)

I vårt tilfelle tar folk kontakt med en slektning, venn eller bekjent⁷ som de vet har kontakter på et passkontor – nærmest uavhengig av hvor i landet dette er. Med assistanse fra noen på innsiden som har kulturelt og tradisjonelt betingede forpliktelser til å hjelpe en, er sjansene til å få tak i passet relativt raskt og med så lave utlegg som mulig betydelig større, selv om det faktisk innebærer at den som utsteder passet ser bort fra deler av regelverket – som at den som skal ha passet aldri møter opp personlig, og kanskje til og med slipper å betale noe formelt gebyr for utstedelsen.⁸

Har man ikke tilgang på kontakter på det offentlige kontoret det gjelder, har det flere steder også vokst fram en egen gruppe ”forhandlere” som fungerer både som ”konsulenter” for den som skal ha en tjeneste utført, og som mellomledd mellom vedkommende og den som kan levere den ønskede tjenesten (se Olivier de Sardan 1999:38 og Blundo et al 2006:159-167).

2.3 TILGJENGELIGE RESSURSER TIL STATLIG FORVALTNING OG BYRÅKRATI

Mange av landene i Afrika er blant verdens fattigste. På 2006-utgaven av indeksen over menneskelig utvikling publisert av FNs utviklingsfond,⁹ ligger bare tolv i den lavere delen av det midterste skiktet, mens tjuefem av landene er plassert i det laveste skiktet, og ett (Liberia) ikke engang er med i oversikten på grunn av manglende data. Bare to land i det laveste skiktet (Yemen og Haiti) ligger utenfor Afrika. Om Niger – som innehar sisteplassen på lista – er det for eksempel blitt sagt følgende:

Problemet i Niger er ikke, at der er for mange offentlig ansatte, men derimod at det indenlandske skattegrunnlag er for lavt til at drive selv de mest banale deler af statsapparatet. (Lund 1997:61)

⁷ Folk i Afrika kultiverer ofte betydelig større personlige nettverk enn hva som er vanlig i vår del av verden, nettopp fordi slike nettverk er så viktige i hverdagen – ikke bare sosialt, men også rent praktisk. I tillegg til storfamilien (som folk har generelt mye bedre oversikt over enn hva som er gjengs i Norge), kan dette nettverket bestå av venner fra skole og universitet, kolleger, naboer, folk fra samme religiøse forsamling, medlemmer i samme organisasjon eller politiske parti, og folk med samme regionale og etniske bakgrunn. Dette nettverket kan en trekke på ved behov, og en har også selv forpliktelse til å bistå folk i nettverket når en kan. Som Olivier de Sardan sier: ”The circle of individuals to whom one feels obliged to render services is thus astonishingly wide.” (1999:40) I Niger bruker folk forkortelsen PAC som står for ”parents, amis et connaisances” (slekt, venner og bekjente), jf. Blundo et al 2006:194.

⁸ I utlendingsforvaltningen er det allment kjent at særlig vestafrikanske borgere ofte møter med pass som er utstedt i hjemlandet på et tidspunkt hvor vedkommende beviselig har oppholdt seg i Norge, heller enn at han/hun har fått det utstedt fra hjemlandets ambassade eller konsulat i Norge eller et av våre naboland. I slike tilfeller er det åpenbart at hjemlandets regler for passutstedelse er blitt brutt. Samtidig er dette en helt vanlig framgangsmåte også når vestafrikanere oppholder seg i hjemlandet, og det later heller ikke til at det gir problemer ved innreise til hjemlandet at en stiller i passkontrollen med et pass som åpenbart er utstedt uten at passinnehaveren har møtt opp personlig i prosessen. (Og skulle det by på problemer, vil det igjen være fullt mulig at det skyldes at funksjonæren vil forsøke å utnytte muligheten dette gir til å presse vedkommende for en bestikkelse.)

⁹ Publisert i UNDP 2006. Tabellene i rapporten er tilgjengelige på http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR_2006_Tables.pdf [lastet ned].

Dette er en utfordring som gjelder mange av landene i området – og selv de med høyere statsinntekter på grunn av store olje- eller mineralforekomster (som for eksempel Nigeria, Ekvatorial-Guinea, Angola og Zambia) sliter ofte likevel med betydelig ressursmangel innenfor en rekke grunnleggende områder som helsevesen, skolevesen, osv. Utbygging av et effektivt byråkrati står sjelden høyt på lister over prioriterte oppgaver. Tilgangen på moderne hjelpemidler som datasystemer og lignende er dermed begrenset, og byråkratenes arbeidsforhold tilsvarende vanskelige. Mange steder mangler selv helt nødvendig utstyr som kontorrekvisita, kjøretøyer og lignende – og det er ikke uvanlig at funksjonærer og offentlig ansatte må dekke slikt av egen lomme (se Blundo et al 2006:206ff, 218). Slik samrøre bidrar ikke akkurat til klare skillelinjer mellom privat økonomi og ressursene en disponerer på jobb.

Det gjør ikke forholdene bedre at mange får ansvar for oppgaver de enten er under- eller overkvalifiserte til, og at de individuelle arbeidsforholdene og oppgavene en blir tildelt har mer å gjøre med ens egen posisjon innenfor makthierarkiet på kontoret enn hva en er egnet til å gjøre.

2.4 OFFENTLIGE ANSATTES HOLDNINGER TIL EGET ARBEID

Den vanskelige ressursituasjonen gir seg utslag i stadig dårligere lønn for offentlige ansatte, noe som får store konsekvenser for produktiviteten og innstillingen de har til arbeidet sitt – slik afrikanisten Béatrice Hibou beskriver:

Since the mid-1980s, the rapid decline in the standard of living of civil servants, the virtual disappearance of operational budgets, frequent delays in the payment of salaries, the feeling of insecurity which now pervades elites and their consequent haste to enrich themselves, and the climate of total impunity have all conspired to cause a fall in the productivity of public officials. This was already low owing to the widespread practice of civil servants taking second jobs, the loss of their various allowances, the habit of charging for the performance of official duties, corruption, the erosion of accepted standards of public administration and the decline in the prestige of the state generally. (Bayart, Ellis & Hibou 1999:91)

Bedre lønn ville ventelig gjøre offentlig ansatte mindre mottakelige for rene bestikkelser. Det er derimot mindre sannsynlig at dette ville ha særlig virkning på nepotisme og forpliktelser overfor familie, slekt, venner og bekjente:

Civil servants [...] find themselves in a schizophrenic situation. Their administrative and professional legitimacy is derived from their training in modern European administration (which is now a world-wide standard) and therefore in its values concerning the 'public service'. But their social legitimacy implies, on the contrary, that they act in conformity with more or less contradictory 'sociocultural' logics. The very widespread adherence to abstract official norms of European origin, advocating the impartiality of the state and the necessity of an ethic of the general interest, thus coexists peacefully with an equally prevalent pattern of behaviour in conformity with social norms in favour of the preeminence of private and partisan interests. Everyone is sincerely in favour of respecting the public domain, and wants the bureaucracy to be at the service of the citizens, but everyone participates by means of everyday actions in the reproduction of the system he denounces. (Olivier de Sardan 1999:48)

I tillegg til manglende motivasjon på grunn av de dårlige arbeidsforholdene, er også holdningene til brukere av offentlige tjenester som funksjonærene selv ikke har noen personlig relasjon til – særlig hvis de kommer fra lavere sosiale lag – til dels svært nedlatende:

Vi er [i Europa] langt fra situasjonen i Afrika, hvor en anonym (og fattig) bruker blir ganske systematisk dårlig behandlet (eller ikke i det hele tatt), ignorert, ydmyket og utsatt for press til å gi bestiktelser. (Olivier de Sardan 2004:142)

På et hvilket som helst offentlig kontor – offentlige registre, postkontorer, folkeregisteret, politistasjoner eller helsestasjoner – er en anonym bruker som en som har gått seg bort på fiendtlig territorium, tvunget til å kjempe seg fram i et terreng hvor ingen vil være til hjelp, snarere tvert i mot. Funksjonærer ser på vedkommende som brysom og påtrengende, eventuelt som et offer, og lar seg i minst mulig grad forstyrre. Hans eller hennes mangel på kjennskap til regelverket ses ikke som en grunn til å hjelpe ham/henne, men til å avvise vedkommende. Der hvor det sosiale systemet på utsiden verdsetter anstendighet, gjestfrihet og respekt, later byråkratiet derimot til å være grunnlagt på forakt for brukerne, og særlig tiden deres. (Olivier de Sardan 2004:146)

Oppførsel som dette, eller åpenlys korrupsjon, får ytterst sjelden konsekvenser å snakke om for offentlig ansatte, selv når det påklages.¹⁰ At mange gjør hva de kan for å unngå slik behandling, er høyst forståelig.

2.5 FOLKS HOLDNINGER TIL REGISTRERING HOS OFFENTLIGE MYNDIGHETER

Generelt har befolkningen i regionen et ytterst pragmatisk forhold til å registrere seg hos offentlige myndigheter i forskjellige sammenhenger. Å registrere seg er noe folk generelt gjør fordi de selv har nytte av det, og nærmest aldri av pliktfølelse. Nytte kan her bety fordeler og goder man må være registrert for å oppnå (for eksempel skolegang, helsestell), men også å unngå negative sanksjoner (som bøter eller annen straff).

Fordi funksjonærer og andre offentlige ansatte som nevnt ovenfor også ofte gjør det vanskelig å få gjort en slik registrering, utsettes det gjerne til man er nødt til å få det gjort. Altså vil barn ofte bli registrert hos myndighetene først når foreldrene eller de foresatte har bruk for fødselsattesten til noe, som å skrive barnet inn på skole. Noen ganger vil folk også bevisst unngå eller utsette registrering – ikke bare fordi det ikke fører tilgang på goder med seg, men fordi det faktisk innebærer forpliktelser. Å registrere et barn, som innebærer at barnet blir skrevet inn på skole, kan av noen forstås ikke som tilgang på et gode, men som en forpliktelse som innebærer tap av barnets arbeidskraft i hjemmet, i jordbruket eller som utlånt arbeidskraft til slektninger i byen.

¹⁰ Olivier de Sardan forklarer at det verste vedkommende som regel vil oppleve er å bli flyttet på internt. Forsøker ledelsen på et offentlig kontor å få en inkompetent, slurve eller korrumpert funksjonær irttesatt eller sparket, utløser det en strøm av protester utfra solidaritet eller medlidenhet fra kollegene, men det kan også by på store problemer for ledelsen med maktpersoner funksjonæren har relasjoner til (2004:147-148).

Også i Afrika er det som regel definert frister for registrering i lokalt lovverk, og formelt sett er det ofte definert negative sanksjoner mot brudd på registreringsfrister eller for å unndra seg forskjellige former for registrering. Som det er blitt nevnt ovenfor, blir slike regler ofte bare praktisert fordi funksjonærer kan bruke dem som påskudd for å kreve bestikkelser, og de kan være enkle å omgå for den som har de rette kontaktene. I mange tilfeller får ikke senregistreringer nødvendigvis noen konsekvens overhodet.

2.6 INKONSISTENS I NASJONALE LOVVERK

Regelverket i de fleste afrikanske land er betydelig mindre enhetlig enn hva vi er vant til i norsk sammenheng (se Olivier de Sardan 1999:37). Lokalt regelverk bygger på en kombinasjon av lovverk fra før-kolonial tid (for eksempel lokale rettstradisjoner, gjerne muntlige, eller muslimsk *shari'a*-rett), lovverk fra kolonitida (som "tradisjonell rett" eller "innfødt rett" delvis eller helt definert av kolonimyndighetene, eller fransk rett) og lovverket vedtatt etter frigjøringen (som er i konstant endring). Det er på ingen måte uvanlig med inkonsistens eller direkte motstrid mellom ulike deler av gyldig regelverk, som for eksempel i skjæringspunktet mellom nasjonal rett og tradisjonell rett i Liberia og Sierra Leone (se Crisis Group 2006a:6-10). I Nigeria blir det stadig påpekt at prinsippet om likhet for loven nedfelt i grunnloven av 1999 er i direkte motstrid med prinsippet om at "innfødte" i en delstat har større rettigheter enn "innflyttere", en rettighetsforskjell som har vært en delfaktor i en rekke konflikter mellom ulike grupper i landet siden de demokratiske reformene i 1999 (se Crisis Group 2006b:11-14). Det er videre et problem at lovverk vedtatt på føderalt nivå i Nigeria kan bruke lang tid på å bli godkjent av delstatsforsamlingene, og at delstatsforsamlingene ikke sjelden vedtar lokalt lovverk som er i strid med det føderale.

Problemet med inkonsistent regelverk er ikke minst viktig i forhold til familierett, hvor bestemmelsene kan variere i henhold til religion og etnisk tilhørighet for dem det gjelder. Mange mennesker kan nemlig helt legitimt påberope seg flere slike tilhørigheter på én gang, og dermed velge mellom ulike regelverk i enkelte situasjoner – alt etter hva som er opportunt for vedkommende – med de rettslige komplikasjonene det medfører.

Motstridende lovverk og mangel på konsistens åpner dermed for rene forhandlinger om hvilket regelverk en skal forholde seg til, og i hvilken grad en gjør det:

In more general terms, vagueness concerning the laws governing the coexistence of various normative systems obviously favours the diffusion of corrupt practices, by widening the margin of negotiation. (Olivier de Sardan 1999:37)

2.7 STRUKTURELLE FORSKJELLER MELLOM LAND MED ULIK KOLONIHISTORIE

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet, investerte alle kolonimaktene i regionen relativt lite ressurser i å bygge ut statsapparat i koloniene sine, utover det aller mest nødvendige – definert ut fra kolonimaktens behov, ikke koloniens. Samtidig er det helt klart tydelige strukturelle forskjeller i hvordan forvaltningen er bygget opp mellom de ulike landene i regionen, som skyldes ulike forvaltningstradisjoner i kolonimaktene.¹¹

I forhold til offentlige dokumenter, gir de ulike forvaltningstradisjonene seg særlig utslag når det gjelder regler for ekteskapsinngåelse og overføring av foreldreansvar for barn. Forskjellige byråkratiske modeller innebærer også store ulikheter i hvordan rettsapparatet er bygget opp og fungerer, og for hvilke offentlige instanser som er blitt tildelt ulike ansvarsområder.

2.7.1 Tidligere britiske kolonier

Forvaltningssystemet i tidligere britiske kolonier¹² har sine historiske røtter i den anglo-saksiske forvaltningstradisjonen med vekt på relativt liten statlig dominans, og britenes uttalte hovedfokus på såkalt indirekte styre av koloniene under kolonitida. Dette hadde som konsekvens at britene i stor grad forsøkte å styre områdene de hadde under sin kontroll gjennom lokale hierarkier, og at oppbyggingen av en lokal forvaltning etter britisk mønster var begrenset. Dette innebar også at tradisjonell jus har en dominerende plass i de juridiske systemene i tidligere britiske kolonier, noe som særlig får konsekvens for privatrettslige forhold.

Ekteskap, skilsmisse og overføring av foreldremyndighet for barn skjer i henhold til religiøst og/eller tradisjonelt regelverk (som ikke alltid eksisterer i skriftlig form), og offentlige myndigheter kommer først inn i bildet når handlingene registreres i ettertid. I prinsippet er folk forpliktet til å registrere slike handlinger, men det følger som regel få konsekvenser med å la det være, og registreringen har ytterst sjelden noe å si for å legitimere handlingen for omgivelsene.¹³ I slike systemer kan for eksempel et vell av forskjellige religiøse og tradisjonelle embeter ha vigselmyndighet, og kontroll av ekteskapsvilkår overlates til disse.

¹¹ Verdensbanken opererer med fire ulike forvaltningstradisjoner for vestlige land: Den anglo-saksiske (minimal stat), den tyske, den napoleonske/franske og den skandinaviske. Se Peters 2000 for begrepsdiskusjon.

¹² De tidligere britiske koloniene i Afrika sør for Sahara som definert i dette notatet er Botswana, Gambia, Ghana, Kenya, Malawi, Nigeria, Sierra Leone, Tanzania, Uganda, Zambia og Zimbabwe.

¹³ Med andre ord vil et par som har giftet seg tradisjonelt, i moskeen eller i kirken ikke være noe mindre gift i omgivelsenes øyne om de unnlater å registrere ekteskapet hos myndighetene.

2.7.2 Tidligere franske kolonier

Den franske napoleonske administrative tradisjonen med vekt på sterk sentralisering og såkalt direkte styre har satt dype spor etter seg i tidligere franske kolonier,¹⁴ ikke minst i Afrika. Frankrike som kolonimakt innførte som oftest en sentralisert lokal administrasjon etter fransk mønster (om enn ikke på langt nær like godt utbygd som byråkratiet i Frankrike),¹⁵ og anerkjente i liten grad tradisjonell jus.

Ekteskap og skilsmisse er i mange tidligere franske kolonier noe som kun kan skje hos offentlig myndighet, og eventuell religiøs eller tradisjonell ekteskapsseremoni sees på som nærmest irrelevant.¹⁶ Overføring av foreldremyndighet for barn er også et anliggende som prinsipielt skal avgjøres av offentlige myndigheter.

I noen tidligere franske kolonier er systemet myket opp, og vigselfmyndighet overført til tradisjonelle og religiøse embeter, med påfølgende registrering hos offentlige myndigheter.

2.7.3 Tidligere belgiske, portugisiske og spanske kolonier

Belgia,¹⁷ Spania¹⁸ og Portugal¹⁹ var betydelig mindre ressurssterke kolonimakter i Afrika enn Frankrike og Storbritannia, og satte dermed noe annerledes spor etter seg lokalt. Alle tre statene investerte mindre i forvaltningsbygging av koloniene sine, og samtidig var avkolonialiseringen i de belgiske og portugisiske koloniene betydelig mer turbulent enn ellers i Afrika sør for Sahara. Alle disse landenes forvaltning følger fransk-napoleonsk administrativ tradisjon, og i det praktiske minner derfor situasjonen i forvaltningen der mer om den i tidligere franske kolonier enn i tidligere britiske – med større grad av sentralisering og mindre juridisk anerkjennelse av tradisjonell rett.

¹⁴ De tidligere franske koloniene i Afrika er Benin, Burkina Faso, Elfenbenskysten, Gabon, Guinea, Kamerun (se også del 2.7.4.1), Kongo, Mali, Niger, Senegal, Den sentralafrikanske republikk, Togo og Tsjad.

¹⁵ Se Bouniol & Laurent 2005, særlig underkapitlet "Out of France" om situasjonen i tidligere franske kolonier.

¹⁶ Det varierer om omgivelsene til et gift par vil anse dem som gift hvis de kun inngår ekteskap hos offentlige myndigheter uten også å gå gjennom en tradisjonell eller religiøs seremoni.

¹⁷ De tidligere belgiske koloniene i Afrika er Burundi, Kongos demokratiske republikk og Rwanda.

¹⁸ Ekvatorial-Guinea er eneste tidligere spanske koloni i Afrika sør for Sahara.

¹⁹ De tidligere portugisiske koloniene i Afrika er Angola, Guinea-Bissau, Kapp Verde, Mosambik og São Tomé & Príncipe.

2.7.4 Tre særtilfeller

2.7.4.1 Kamerun



Kart © BBC.

Kamerun har en særegen kolonihistorie i afrikansk sammenheng. Fra 1884 til 1919 var Kamerun tysk koloni, men etter første verdenskrig ble Tyskland fratatt sine kolonier i Afrika, som ble overlatt til britisk og fransk kontroll. Størsteparten av den tyske kolonien ble administrert av Frankrike, og en mindre del av Storbritannia. 1. januar 1960 fikk fransk Kamerun sin selvstendighet, mens de britiskadministrerte områdene ble selvstendige 1. oktober 1961. De sørvestlige delene av britiskadministrert Kamerun, som var blitt forvaltet som en del av Nigeria under britene, valgte å gå i føderasjon med tidligere fransk Kamerun (de nordlige delene gikk inn i Nigeria). Resultatet av dette er at Kamerun i dag har to administrasjonssystemer, hvor skoleverk, rettsapparat og forvaltning er engelskspråklig og fungerer etter britisk modell i det sørvestlige Kamerun (markert på kartet ovenfor som *English speaking*), og franskspråklig etter fransk modell i resten av landet.²⁰

Den tyske administrasjonen av Kamerun før 1919 har ikke betydd noe for dagens forvaltningssystem i landet.

2.7.4.2 Liberia

Liberia er det eneste landet i regionen som aldri ble formelt kolonialisert. Imidlertid fungerte landet i praksis som en koloni med særrettigheter for den lille eliten av americo-liberianere (etterkommere av amerikanske svarte slaver) som styrte fra 1847 til 1980. Disse hadde igjen nære bånd til USA praktisk og politisk, selv om landet i prinsippet har vært selvstendig fra 1847. Forvaltningen i landet følger i stor grad en amerikansk modell (med britiske røtter), og i det praktiske minner situasjonen svært om den i tidligere britiske kolonier – særlig nabolandet Sierra Leone.

²⁰ Også Tysklands koloni Togoland ble delt på denne måten, men her er de britiskadministrerte områdene i dag en del av Ghana, mens dagens stat Togo er området som kom under fransk administrasjon i 1919. Tysklands koloni Tanganyika ble overtatt av britene og utgjør i dag fastlandsdelen av Tanzania.

2.7.4.3 Namibia

I likhet med Kamerun var Namibia opprinnelig en tysk koloni, men ble okkupert av Sør-Afrika under første verdenskrig, som administrerte Namibia som mandatområde på vegne av Nasjonenes forbund (forløperen til FN) fram til etter andre verdenskrig. Siden ble landet annektert av Sør-Afrika, en annektering som ikke ble anerkjent internasjonalt. Namibia fikk sin frigjøring fra Sør-Afrika i 1990. Administrativ tradisjon i Namibia er preget av den sørafrikanske okkupasjonen, og forvaltningsstrukturen er dermed lagt opp primært etter britisk mønster (i likhet med Sør-Afrikas egen).

3. REGISTRERING I REGI AV OFFENTLIGE MYNDIGHETER

Det er en rekke verktøy en stat kan bruke for å holde oversikt over eget lands innbyggere og andre som oppholder seg i landet over lengre tid. Den norske forvaltningen har lagt seg på et ambisjonsnivå hvor det ønskes full oversikt over alle som har Norge som hovedoppholdsland og hvor i landet de bor, samt norske borgere som ikke oppholder seg i Norge. Denne oppgaven er lagt til Folkeregisteret, som vedlikeholder oversikten sin gjennom oppdateringer av fødsler, dødsfall og personer som innvandrer eller utvandrer. I tillegg holder Folkeregisteret oversikt over sivilstatus og foreldreansvar for barn. For å holde borgerne fra hverandre, brukes unike fødselsnumre.

Data om befolkningen kan også samles gjennom folketellinger og innhenting av informasjon fra andre kilder med relevante opplysninger.

Noen stater går også lengre enn Norge, og søker å ha oversikt ikke bare over personer som har sitt hovedopphold i landet, men også over hvem som befinner seg innenfor grensene til enhver tid gjennom registrering av grensepasseringer. Videre vil overvåking i regi av politi og militære institusjoner være grundig mange steder, og ikke bare av rene etterretningshensyn. (Dette kan faktisk være et parallelt system som kommer i tillegg til annen befolkningsregistrering.) Andre land – som dem i Afrika sør for Sahara – har et betydelig lavere ambisjonsnivå enn Norge og andre vesteuropeiske land.

3.1 OFFENTLIGE INSTANSERS OVERSIKT OVER ET LANDS INNBYGGERE

Oversikten offentlige instanser i afrikanske land har over befolkningen varierer kraftig. Som nevnt innledningsvis kan man i utgangspunktet spørre seg hvor stor politisk vilje det i realiteten er til at staten skal skaffe seg god oversikt over befolkningen, men selv hvis man forutsetter en slik vilje, er det mange faktorer som bidrar til at målet ikke nås. God oversikt forutsetter betydelige ressurser, samvittighetsfulle funksjonærer og samarbeidsvillige borgere som opplever at registrering er i deres egen interesse (eller i det minste ikke går på tvers av den) – dette mangler i stor grad i hele regionen. Videre finnes det flere steder politiske årsaker som kommer i tillegg – demografisk balanse mellom ulike etniske grupper og geografiske områder i forhold til ressurstilgang og politisk makt er et betent tema i de fleste av regionens land. Dette gjør både registreringer og folketellinger til et politisk spørsmål, hvor forsøk på manipulering av data blir et potent maktmiddel.²¹

²¹ Særlig i Elfenbenskysten, Nigeria, Rwanda og Burundi er dette eksplosive temaer.

I Elfenbenskysten er kjernen for dagens fastlåste konflikt nettopp hvem som skal få bli registrert som statsborger – hvilke kriterier som skal gjelde, hvordan registreringen skal skje og hvordan tilhørigheten til landet skal bevises. Se Skogseth 2006b, kapittel 2.

I Nigeria viste debatten rundt folketellingen våren 2006 og den pågående diskusjonen i forkant av presidentvalget i 2007 at forholdet mellom politisk representasjon og makt på den ene siden og demografi på den andre er evig tilbakevendende. Se Skogseth 2006a:12-13.

3.1.1 Folkeregistre og unike registreringsnumre

De fleste av landene i regionen har en form for folkeregister, som prinsipielt skal registrere statsborgere og andre innbyggere i landet, samt hvor de bor. I praksis mangler disse institusjonene oversikt over en stor del av innbyggerne – mange er overhodet ikke registrert noen gang i systemet (særlig på landsbygda), og for dem som er registrert er opplysningene ofte mangelfulle, direkte gale og/eller utdaterte. Ingen av landene har unike registreringsnumre som ligner norske personnumre, noe som gjør det vanskelig å kvalitetssikre systemene.

Svært få av landene i regionen har tilgang på IKT-systemer for registrering av personopplysninger, og dette gjør det vanskelig å utveksle informasjon mellom statlige myndigheter – både ulike filialer av samme instans, og mellom ulike instanser. Hovedkontorene til de ulike offentlige instansene har bare ytterst sjelden noen tilnærmet samlet oversikt over alle data registrert hos underliggende filialer rundt i landet.

Det er generelt større grad av registrering av folk bosatt i byer og mer urbane strøk enn på landsbygda. 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.

3.1.2 Dataendringer

I den grad det er definert rutiner for å oppdatere og kvalitetssikre data i statlige personregistre, følges de i liten grad. Årsakene ligger både i manglende prioritering av denne oppgaven fra myndighetenes side, dårlig ressursituasjon og mangel på samarbeid fra befolkningen (utover i tilfeller hvor den har egen interesse av å følge opp). Relativt få av regionens innbyggere er klar over hvilke forpliktelser de prinsipielt har, og brudd på regelverket blir bare svært sjelden møtt med konsekvente tiltak – bortsett fra når funksjonærer bruker det som påskudd til å presse folk for bestiktelser.

3.1.3 Folketellinger og demografiske data

Flere land i regionen har utført folketellinger for å få en bedre oversikt over befolkningen, men dette kan være en utfordring både hva gjelder ressurser, infrastruktur og logistikk – og politikk (som nevnt ovenfor). I praksis er foreliggende demografiske data over befolkningen i regionen som oftest anslag utarbeidet på helt andre grunnlag enn offentlige registre, noe som gjenspeiler en erkjennelse av at disse registrene ikke gir noe reelt bilde av situasjonen. På grunn av ressursituasjonen i mange land, er det ofte ikke landets egne myndigheter som utarbeider slike anslag, men internasjonale organisasjoner, FN-organer, statlige organer i giverland som driver bistand, osv. Dette skjer ofte i samarbeid med landets myndigheter, men ikke nødvendigvis, og kan også være utført på bakgrunn av helt andre behov og initiativer enn dem fremmet av landets myndigheter.

Som nevnt ovenfor angående folketellinger, kan også denne typen demografiske anslag være politisk betent – ett eksempel er registrering av flyktninger og migranter, som kan bli sett på som et politisk problem både av myndighetene i landet de opprinnelig kommer fra og i oppholdslandet.

3.2 REGISTRERING AV ULIKE KONKRETE TYPER DATA

3.2.1 Fødselsregistrering

Registrering av barns fødsler danner grunnlaget for kunnskapen et land har om sine innbyggere, og fødselsattester/utskrifter fra fødselsregister fordres de fleste steder i forhold til andre typer registrering hos offentlige myndigheter. Likevel varierer det sterkt hvorvidt barn blir registrert hos myndighetene i mange land i Afrika. Som vi ser av tabellen under, ligger andelen barn som er registrert innen de fyller seks (og dermed nærmer seg skolealder) høyere i urbane strøk enn på landsbygda, noe som har sammenheng med at de fleste landene i regionen har basisrutiner for registrering av barn som blir født på sykehus. En ganske stor andel barn – også i byene – fødes imidlertid ikke på sykehus, og da er det opptil barnets foreldre å oppsøke det offentlige for å registrere fødselen, noe mange unnlater å gjøre – selv om de formelt sett er forpliktet til det.

Prosentandel av barn som registreres innen de har fylt 6²²

Land	Data innhentet	Urbane områder	Rurale områder	Landsgjennomsnitt
Angola	2000	33,8 %	19,4 %	29,4 %
Benin	2001	77,7 %	65,9 %	69,7 %
Botswana	2000	65,6 %	52,1 %	58,0 %
Burundi	2000	71,2 %	75,2 %	74,9 %
Ekvatorial-Guinea	2000	43,4 %	24,3 %	32,3 %
Elfenbenskysten	2000	88 %	59,9 %	71,8 %
Gabon	2000	90,2 %	87,2 %	89,4 %
Gambia	2000	37 %	29,3 %	32,2 %
Guinea-Bissau	2000	31,7 %	46,7 %	42,1 %
Kamerun	2000	94 %	72,9 %	79,1 %
Kenya	2003	64,2 %	44,2 %	48,0 %
Den demokratiske republikken Kongo	2000	29,5 %	36,6 %	34,1 %
Mali	2001	71 %	41 %	48 %

²² Anslag hentet fra UNICEFs nettsted med fokus på barns fundamentale rett til å bli registrert, tilgjengelig på <http://www.childinfo.org/areas/birthregistration/countrydata.php?cat=2> [lastet ned 30. juli 2007]. Bare afrikanske land er tatt med i tabellen, og det foreligger ikke tall på alle land som omfattes av dette notatet. For informasjon om metodene som er brukt for innsamling av data, se <http://www.childinfo.org/areas/birthregistration/methodology.php> [lastet ned 30. juli 2007].

Land	Data innhentet	Urbane områder	Rurale områder	Landsgjennomsnitt
Namibia	2000	82,1 %	64,3 %	70,5 %
Niger	2000	84,6 %	39,6 %	45,5 %
Nigeria	1999	53,4 %	20 %	29,8 %
Rwanda	2000	61,4 %	65,9 %	65,2 %
São Tomé & Príncipe	2000	72,8 %	67,1 %	69,7 %
Senegal	2000	81,8 %	51,2 %	61,6 %
Den sentralafrikanske republikk	2000	87,5 %	63 %	72,5 %
Sierra Leone	2000	65,7 %	40,1 %	46,4 %
Togo	2000	93,1 %	78 %	82,1 %
Tsjad	2000	52,6 %	17,5 %	24,9 %
Uganda	2000	11,3 %	3,3 %	4,2 %
Zambia	2000	15,5 %	6,4 %	9,6 %
Zimbabwe	1999	56,0 %	35,0 %	42,0 %

3.2.1.1 Senregistrering av fødsel

Senregistrering av fødsel, altså en registrering etter at formell frist for slik registrering er utløpt, er svært vanlig. Årsaken er i de fleste tilfeller at foreldre eller foresatte ikke registrerer barn før de trenger fødselsattesten til noe (som for eksempel å innskrive barnet på skole). Siden på langt nær alle barn får skolegang, er det på ingen måte uvanlig at folk ikke blir fødselsregistrert før de blir voksne – særlig på landsbygda. Når en fødsel senregistreres, gjerne mange år etter at den fant sted, er det ikke uvanlig at opplysningene som registreres blir omtrentlige – både fordi hukommelsen kan svikte hos dem som skal komme med opplysningene, og fordi de kan ha interesse av å gi opplysninger som er praktiske for dem.

I noen tilfeller kan folk være i besittelse av utskrifter av fødselsattester hvor det framgår at fødselen er senregistrert, selv om fødselen faktisk ble registrert innen fristen. Dette kan skyldes at funksjonæren ikke hadde tilgang til eller ønsket å finne fram den opprinnelige registreringen i arkivet, og heller fylte ut attesten ut fra opplysningene som ble gitt over skranken av den som ba om den.

I tilfeller hvor folk har flyttet på seg internt i landet, og opplysningene om fødselen deres opprinnelig ble registrert i en annen landsdel, er det ikke uvanlig at funksjonærene som skal utstede en utskrift fra fødselsregisteret ikke har tilgang på opplysninger som er registrert et annet sted i landet, eller ikke kan være brydd med å framskaffe dem. Løsningen blir da å føre inn de opplysningene den som trenger attesten selv oppgir over skranken, det vil variere om det går fram av utskriften at disse opplysningene er å regne som senregistrerte.

3.2.2 Ekteskap og skilsmisse

Alle land i regionen har et lovverk som organiserer ekteskap, og et system for vigsel og skilsmisse i statlig regi og/eller pliktig registrering av vigsler og skilsmisser foretatt av andre med myndighet til det. Likevel er det mange afrikanere som unnlater å forholde seg til offentlige myndigheter hva angår ekteskap og skilsmisse, men bare forholder seg til religiøse eller tradisjonelle seremonier. Folk kan altså godt være gift religiøst eller tradisjonelt – noe som generelt er bindende for folk følelsesmessig og forpliktende i forhold til omgivelsene – uten at offentlige myndigheter er involvert. Registrering av ekteskapet hos myndighetene har svært sjelden noen betydning for folk på det følelsesmessige plan – folk føler seg altså ikke noe mer gift av at ekteskapet er registrert og dokumentert.

3.2.2.1 Vigselsmyndighet og registrering av ekteskap

I de fleste landene i regionen anerkjennes vigsler foretatt av religiøse (kristne prester, muslimske imamer, osv) eller tradisjonelle myndighetspersoner, i henhold til religiøse regler for ekteskap eller lokal ekteskapsedvane i området/hos den aktuelle etniske gruppa. I noen tidligere franske kolonier, som for eksempel Elfenbenskysten, er det kun statlige myndigheter som har vigselsmyndighet, i andre (som Kamerun), har både statlige myndigheter og andre vigselsmyndighet. Selv der hvor bare staten har formell vigselsmyndighet, er det utbredt at folk heller lar seg vie av religiøse eller tradisjonelle ledere etter religiøse regler eller tradisjonell sedvane.

Mens registrering av fødsler generelt er obligatorisk i regionen – iallfall i prinsippet – er det faktisk mindre entydig når det gjelder ekteskap. I flere land er dessuten regelverket for hvordan registrering av ekteskap skal skje til dels svært ulikt for ulike kategorier av ekteskap (borgerlige, religiøse og/eller tradisjonelle), og ulike lover og forordninger kan være i direkte motstrid med andre bestemmelser.

3.2.2.2 Polygame ekteskap

En rekke afrikanske land tillater polygame ekteskap, enten for alle eller for bestemte grupper.²³ Der hvor et ekteskap er registrert, vil det som regel gå fram av vigselsattesten om ekteskapet er polygamt. I de fleste land i regionen er det relativt vanlig med polygame forhold som delvis anerkjennes som tradisjonelle ekteskap av omgivelsene, selv om det varierer fra land til land om slike ekteskap anerkjennes rettslig og kan registreres hos landets myndigheter).

²³ Dette kan gjelde muslimer og etniske grupper med tradisjon for at menn kan være gift med flere kvinner av gangen. I noen land kan det framgå av en muslimsk ekteskapskontrakt at paret har blitt enige om at ekteskapet skal være monogamt, det er ulikt regelverk rundt dette i de ulike landene, slik at paret noen steder i ettertid kan omregistrere ekteskapet til et polygamt slik at ektemannen kan ta flere ektefeller.

3.2.2.3 Adgang til skilsmisse og hvem som har myndighet til å oppløse ekteskap

Inngåtte ekteskap kan som regel oppløses i henhold til regelverket eller sedvaneretten som gjaldt ved vigsel. Adgangen til og prosedyrene for å oppløse et ekteskap kan dermed variere for ulike grupper i et land, i likhet med reglene for å inngå ekteskap. Gjennomgående er offentlige myndigheter involvert i skilsmisser i betydelig større grad enn ved ekteskapsinngåelse, fordi de fleste land i regionen fordrer at skilsmisse skal foretas gjennom rettsapparatet. Dette innebærer i en rekke tilfeller at ektepar ender med å registrere ekteskapene sine først når de skal oppløses, fordi domstolene ikke kan oppløse et uregistrert ekteskap.

Der hvor ekteskap kan oppløses utenfor rettsapparatet (dette gjelder særlig tradisjonelle ekteskap), er det ofte (men ikke alltid) obligatorisk at dette registreres hos myndighetene, men også her er variasjonen stor rundt hvorvidt folk faktisk bryr seg med å foreta slike registreringer.

3.2.2.4 Offentlige myndigheters oversikt over gifte og ugifte

Som nevnt ovenfor, er det svært varierende om inngåtte ekteskap i Afrika er registrert hos offentlige myndigheter. I de landene hvor myndighetene utsteder ugifteattester, vil en slik attest kun gi opplysninger om personen er registrert som gift, men det foretas vanligvis ingen sjekk av dette utover undersøkelse i tilgjengelige registre. Det er dermed fullt mulig mange steder å få utstedt offentlig dokumentasjon på at man er ugift – selv om man er religiøst eller tradisjonelt gift, såfremt dette ekteskapet ikke er registrert.

Myndighetene i flere av landene utsteder ikke ugifteattester utover notar-attesterte skriftlige vitneerklæringer.

3.2.3 Foreldremyndighet for barn

3.2.3.1 Barn som bor hos andre enn sine biologiske foreldre

I Norge bor barn stort sett hos iallfall én av sine biologiske foreldre, og i de tilfellene hvor barn bor hos andre, så har statlige myndigheter vært involvert i å overføre foreldremyndighet til barnets foresatte som fosterforeldre eller adoptivforeldre. Det er på ingen måte noen automatikk i at fosterforeldre er i slekt med barnet i vårt samfunn. I afrikanske land er det derimot betydelig mer utbredt at barn bor sammen med andre enn sine biologiske foreldre, særlig andre slektninger:

In West Africa, fostering has been a valued traditional practice among many ethnic groups; the practice may have become more prevalent and has certainly assumed new dimensions as societies have become more complex and diversified. Unique to West African fostering are both its prevalence and the very early age at which children are boarded out. Furthermore, because fostering here is rooted in kinship structures and traditions, children are sent out not only in the event of family crisis or when one or both natural parents cannot, for some reason, manage to bring them up. Rather, the sending out of children is practiced by both stable and unstable families, married and single mothers, healthy and handicapped parents, rural and urban homes, and wealthy and poor parents. (Isiugo-Abanihe 1985:56)

Andelen barn som bor med andre enn sine biologiske foreldre varierer fra region til region og mellom ulike etniske grupper, men anslag indikerer at det kan dreie seg om 10-30 % av barna i flere av landene i Vest-Afrika (Isiugo-Abanihe 1985:61-63). Situasjonen er tilsvarende også i andre deler av Afrika sør for Sahara.

Betingelsene for overføring av foreldreansvar defineres generelt av lokal sedvane og ikke av lovverket. Særlig barn som er satt bort til slektninger beholder tradisjonelt plikter og rettigheter både overfor fosterforelder/-foreldre og sine biologiske foreldre, og perioden barnet bor hos fosterforeldrene kan variere fra korte perioder til hele oppveksten.

Offentlige myndigheter blir i svært liten grad involvert når barn blir satt bort til andre, verken for å overføre foreldremyndighet formelt eller for å registrere at overføring av foreldreansvar har skjedd i henhold til lokale tradisjoner og sedvane – dermed er de færreste fosterforhold dokumentert. Flere land mangler dessuten regelverk som regulerer fosterforhold. Det er videre svært sjelden at myndighetene griper inn på eget initiativ i slike situasjoner – selv i tilfeller hvor barn blir utnyttet som arbeidskraft eller seksuelt.

3.2.3.2 Foreldreansvar og -myndighet etter samlivsbrudd

Som nevnt ovenfor, blir ikke myndighetene nødvendigvis informert når et par skiller seg, selv om skilsmissen foregår i henhold til en form for regelverk (religiøse regler eller tradisjonell rett, som ikke nødvendigvis foreligger i noen endelig skriftlig utgave). Når et par som går fra hverandre har barn, vil derfor myndighetene i liten grad være involvert i barnefordeling og tildeling av foreldremyndighet etter skilsmisse. Hvorvidt det faktisk finnes et lovverk for dette i det gjeldende landet, har som regel liten betydning for hvordan folk ordner opp i dette rent praktisk. Det er heller ikke uvanlig at barn har ugifte foreldre, og her er myndighetene i enda mindre grad involvert i avgjørelser om hvem som har foreldreansvar og -myndighet.

Tradisjonelt sett er det helt klart mest utbredt at barn blir sett på som del av sin fars slekt.²⁴ I henhold til slike tradisjoner, vil foreldreansvaret og foreldremyndigheten gå til far og hans slekt ved et samlivsbrudd. I praksis vil det ofte si nære kvinnelige slektninger av far (for eksempel mora eller en av søstrene hans), ettersom menn tradisjonelt ikke er særlig involvert i omsorgen for barn som ikke har nådd puberteten. Dette fordrer imidlertid at barnet er anerkjent som fars barn av hans slekt og omgivelsene ellers, og vanligvis født i ekteskap (inkludert polygam). I våre dager er det vanligere med samboerskap, og ikke minst at kvinner får barn med menn de ikke bor sammen med og som kan være ganske perifere i barnas liv.²⁵ I slike tilfeller varierer det sterkt om farens slekt er særlig involvert i forhold til barnas oppvekst, særlig hvis slekta bor et helt annet sted (slike løse forhold er særlig vanlig i byene, mellom migranter som kan være både fra andre deler av landet eller et naboland og ha slekta langt unna).

²⁴ Noen få etniske grupper er imidlertid *matrilineære*, de regner altså slektskap i morslinjen og ikke i farslinjen, og noen få andre opererer med en blanding av matrilineært og patrilineært slektskap.

²⁵ Jeg vil understreke at dette også gjelder blant muslimer i regionen, særlig i storbyene.

Også i tilfeller hvor mor beholder ansvaret for barn etter et samlivsbrudd, er det utbredt at hun overlater omsorgen til andre, særlig nære kvinnelige slektninger (for eksempel mor, en søster eller en tante), siden det kan være vanskelig å kombinere omsorg for barn med arbeid.

Praktiske løsninger hvor barn blir tatt vare på av nære slektninger etter at foreldrene har gått fra hverandre, er ofte overlappende med fosterbarnsforhold som beskrevet ovenfor.

3.2.4 Navn og navneendring

3.2.4.1 Navnebruk i Afrika er mer flytende enn i Norge

I samfunn som ikke er like gjennomregulerte som vårt, er det ikke uvanlig at navn er litt mer flytende og avhengig av sammenhengen enn hva vi er vant til.²⁶ Det er derfor vanligere enn i Norge å operere med forskjellige kombinasjoner av for- og etternavn i ulike sammenhenger. I likhet med her kan samme navn gjerne ha mange alternative stavemåter, men i motsetning til i Norge er folk (inkludert ansatte i forvaltningen!) ofte betydelig mindre opptatt av å operere med én konsekvent stavemåte.²⁷ I og med at analfabetisme fremdeles er utbredt, må vi også ta med i betraktning at mange faktisk ikke forholder seg til navnene sine annet enn muntlig, og derfor ikke kan svare hvis de blir spurt hvordan de staver navnet sitt.

Det er utbredt å ha mer enn ett fornavn, særlig er kombinasjonen av ett fornavn som følger lokale navnetradisjoner og ett europeisk utbredt – der hvor personen er kristen, er gjerne det europeiske navnet ett med kristne konnotasjoner. Muslimer har vanligvis et muslimsk fornavn, i en del tilfeller kombinert med et afrikansk eller europeisk fornavn (men de europeiske fornavnene er da tatt på grunn av sine ”moderne” konnotasjoner selv om slike navn noen ganger opprinnelig er kristne, så er de blitt å regne som religiøst nøytrale). Europeiske navn følger vanligvis gjengs stavemåte på landets tidligere kolonispråk, mens muslimske navn har mindre stabil ortografi – og som oftest gjengir lokal uttale (muslimske navn i Afrika sør for Sahara kan dermed være ganske forskjellige fra de arabiske navnene de er varianter av²⁸). Oppnavn, gjerne forkortelser av lengre navn, er også utbredt. Der hvor en person har flere fornavn og/eller oppnavn, kan det variere hvilke vedkommende bruker i ulike situasjoner, og det er ikke uvanlig å være registrert med ulike kombinasjoner i forskjellige registre.

²⁶ Men det kan være greit å huske at det ikke er lenge siden det var slik i vår del av verden også, og at våre moderne forestillinger om navn som noe fast og relativt uforanderlig – både hva angår elementene i et navn og stavemåten – er et direkte resultat av byråkratiets behov for oversiktighet. I land som er mindre regulert, har ikke denne utviklingen kommet så langt.

²⁷ Dette bildet kompliseres ytterligere av ulike systemer for transkripsjon av ord og navn i de ulike kolonispråkene, særlig engelsk og fransk. Et vanlig etternavn som gjengis *Cissé* i frankofone Senegal, Guinea og Mali gjengis dermed ofte *Ceesay* i Gambia og *Sesay* i Sierra Leone og Liberia.

²⁸ I vestafrikanske land blir arabisk Ahmad gjerne gjengitt Amadou; Abdullah blir Abdoulai, al-Hasan blir Alassane, Muhammad blir Mamadou eller Momodou, Aysha blir Aïssatou, osv.

Etternavn kan ha sin opprinnelse i klansnavn, kastebetegnelser, yrkesgrupper, stedsnavn og lignende – dette vil variere veldig etter lokale forhold. Relativt få har etternavn av europeisk opprinnelse, disse er som oftest fra familier som har tilhørt en urban elite i mange generasjoner og som hadde nær tilknytning til kolonimakten under kolonitida. Ikke alle har etternavn i vår forstand, særlig blant muslimer forekommer det at man følger arabisk navnetradisjon hvor et fullt navn består av eget fornavn, fars fornavn, farfars fornavn, osv. I sentralafrikanske land som Den demokratiske republikken Kongo er det derimot utbredt at barn blir oppkalt etter forfedre ved å gis deres navn som etternavn, dermed kan helsøsken ha ulike etternavn både seg imellom og i forhold til foreldrene.

I tillegg til dette, forekommer det også at folk endrer navnene sine – særlig fornavn, men også etternavn.

3.2.4.2 Endringer av fornavn

Endringer av fornavn forekommer, av flere årsaker. Det er ikke uvanlig at personer som bare har et europeisk fornavn endrer det til et afrikansk, fordi europeiske navn for en del symboliserer en levning fra kolonitida. Ved religiøs konvertering til kristendommen eller islam er det vanlig å ta et navn forbundet med religionen en konverterer til.²⁹ Navneendringer kan også ha helt andre grunner, fra rent personlige hvor noen ønsker å skifte fornavn fordi de ikke liker det de har og vil ta et annet, til forestillinger om at en navneendring vil kunne bety lykke og påvirke okkulte krefter til å arbeide til ens egen fordel.

Det varierer hvilke formelle krav som stilles for at en navneendring skal anerkjennes av myndighetene. I hvilken grad folk i praksis opplyser myndighetene om navneendringer varierer også – på lik linje med annen offentlig registrering, blir det gjort enten fordi en har praktisk nytte av det selv, eller for å unngå negative sanksjoner en kan bli utsatt for ved ikke å gjøre det.

3.2.4.3 Endring av etternavn

Endring av etternavn – i den grad folk opererer med etternavn – gjenspeiler for de flestes vedkommende en endring av familietilhørighet. Som nevnt i del 3.2.3 er det ikke uvanlig at barn vokser opp hos andre enn sine foreldre, som regel andre slektninger. Selv om dette ligger nærmere vår definisjon av fosterbarn enn adopterte, forekommer det likevel at barn bytter til fosterforeldrenes navn – eller kan operere med etternavnet til både biologiske foreldre (som regel far) og etternavn til fosterforeldre om hverandre i ulike sammenhenger. Siden disse personene har en helt reell tilknytning både til fosterforeldrene og til biologiske foreldre, vil de kunne ha hevd på begge navnene mange steder. At noen velger å primært bruke det ene, fører ikke til at de har noe mindre hevd på det andre, og valget av navn kan være helt situasjonsbestemt. For ordens skyld, så gjelder dette også etter at barn er blitt voksne.

²⁹ Dette gjelder ikke minst de som konverterer fra islam til kristendom (noe som forekommer oftere i Vest-Afrika enn for eksempel i Midt-Østen) eller omvendt, i disse tilfellene vil det nye navnet som regel *erstatte* det tidligere for å markere at vedkommende tar avstand til religionen hun/han forlater. Når en person konverterer fra tradisjonell religion til islam eller kristendom, er det imidlertid vanlig at det nye religiøst forbundne navnet kommer *i tillegg* til et afrikansk navn vedkommende har fra før.

Det er generelt bare kristne kvinner som bytter etternavn ved å ta mannens etternavn ved ekteskap i regionen, kvinner som gifter seg tradisjonelt eller muslimsk gjør vanligvis ikke det. (Verken etter afrikanske eller muslimske tradisjoner blir kvinner en del av sin manns familie gjennom ekteskap.)

3.2.5 Dødsfall

Dødsfall blir registrert hos offentlige myndigheter i enda mindre grad enn andre forhold, rett og slett fordi de etterlatte ofte har liten praktisk nytte av en dødsattest.

3.2.6 Migrasjon

Migrasjonen i Afrika er svært stor – fra landsbygda til byene, mellom landsdeler og mellom landene i regionen (se Adepoju 2002 og 2005 for eksempler fra Vest-Afrika). Særlig storbyene i regionen vokste eksplosivt utover 1900-tallet, i flere tilfeller (som Abidjan i Elfenbenskysten, Abuja i Nigeria og Kinshasa i Den demokratiske republikken Kongo) fra små landsbyer til millionbyer i løpet av noen generasjoner.

Allerede siden europeiske land og handelsinteresser etablerte seg langs kysten i Afrika på 1500-tallet har den økonomiske utviklingen særlig vært konsentrert i byer i kystområdene. Denne utviklingen har fortsatt gjennom kolonitida og er ennå sterk. De viktigste kystbyene er Dakar (Senegal), Abidjan (Elfenbenskysten), Accra (Ghana), Lagos (Nigeria), Douala (Kamerun) og Luanda (Angola) på Atlanterhavskysten og Maputo (Mosambik), Dar-es-Salaam (Tanzania) og Mombasa (Kenya) langs Det indiske hav. Disse byene er ikke bare magneter for innenlandsk migrasjon, men tiltrekker seg også store antall migranter fra nabolandene. Dette gjelder også noen byer i innlandet – som Kinshasa (Den demokratiske republikken Kongo), Brazzaville (Kongo) og Nairobi (Kenya).

Der hvor samme etniske gruppe eller grupper med nære språklige og kulturelle bånd bor på begge sider av en grense er migrasjonen særlig stor, men migrasjon til land hvor egen gruppe tradisjonelt ikke har røtter er også vanlig. Flere store, transnasjonale handelsnettverk med virksomhet i en rekke land regionalt og ellers i verden har utspring i områder i Afrika – som handelsmenn med utspring i sufi-muslimske brorskap i Senegal, etniske hausanettverk med opprinnelse i Niger og Nigeria, etniske igboer fra det sørøstlige Nigeria og swahili-talende grupper i Øst- og Sentral-Afrika. I tillegg finnes det libanesiske minoriteter i hele Vest-Afrika og indiske minoriteter i Øst-Afrika som spiller en viktig rolle i import- og eksportvirksomhet – i både konkurranse og samarbeid med andre handelsnettverk basert på ulike former for gruppetilhørighet.

3.2.6.1 Registrering av innenlandske migranter

Registre i regionen inneholder ofte opplysninger om den registrertes bosted, men disse opplysningene er vanligvis svært mangelfulle. Dette skyldes delvis en dårlig ressursituasjon og at rutineene for å kvalitetssikre og oppdatere slike opplysninger er dårlige, men også utilstrekkelige systemer for å registrere unike adresser. Ingen av landene viser særlig vilje til å legge ressurser i å holde bostedsopplysninger på registrerte innbyggere oppdatert, for eksempel ved flyttinger.

Det har aldri vært gjort forsøk fra statlige myndigheters side på å kontrollere eller begrense innenlandsk migrasjon gjennom lovverk eller ved å koble rettigheter til bostedsregistrering.³⁰

3.2.6.2 Registrering av utenlandske migranter

I praksis er det helt vanlig at migranter bosetter seg i naboland for kortere eller lengre tid uten å søke om oppholdstillatelse hos oppholdslandets myndigheter. Mangelen på effektiv grensekontroll mellom landene gjør det også vanskelig å kontrollere hvor lenge noen har oppholdt seg i et bestemt land. Når det fra tid til annen avholdes folketellinger, registreres vanligvis også hvor mange utenlandske borgere som oppholder seg i landet, men tallene fra slike tellinger skiller ytterst sjelden mellom personer med og uten registrert opphold. Det å bli registrert som utenlandsk borger bosatt i landet fører heller ikke nødvendigvis til noe press om å søke oppholdstillatelse for dem som ikke er i besittelse av det. Samtidig er en del migranter skeptiske til å gi seg til kjenne for oppholdslandets myndigheter, fordi en registrering i noen tilfeller kan innebære at en blir mer utsatt for hjemsendelse senere – også med oppholdstillatelse i orden (jf. Adepoju 2002:12).

I noen av landene i regionen er alle med langvarig opphold i landet i prinsippet pålagt å være i besittelse av nasjonalt ID-kort i oppholdslandet (se Adepoju 2002:12 og del 4.3), men det varierer kraftig om dette faktisk blir overholdt.

Det har skjedd en rekke ganger at grupper av utlendinger har blitt deportert fra afrikanske land, men dette skyldes som oftest enten politisk strid mellom myndighetene i opprinnelseslandet og oppholdslandet eller et ønske om å vise handlekraft i lokalpolitiske forhold. Det er svært sjelden noe uttrykk for et generelt initiativ for å sende ut utlendinger uten oppholdstillatelse. At slike utsendelser ofte rammer bare én eller få nasjonaliteter av gangen, og også omfatter personer som faktisk har oppholdstillatelse, er et klart tegn på at dette sjelden bunner i noen konsekvent og prinsipiell håndhevelse av regelverket, men har andre årsaker (se Adepoju 2002:12).

3.2.6.3 Regionale organisasjoner og regulering av migrasjon

I tillegg til Den afrikanske union (AU), er land i Afrika tilsluttet en rekke regionale organisasjoner med hovedhensikt å regulere handel og økonomisk samarbeid. Innenfor noen av disse organisasjonene har det blitt undertegnet avtaler for å forenkle migrasjon mellom samarbeidslandene, men ikke alle. Merk at flere afrikanske land er medlem av flere slike regionale organisasjoner, med til dels ulik felles migrasjonspolitik:

³⁰ Som eneste land i regionen opererer imidlertid Nigeria med noe ulike rettigheter for ”innfødte” og ”innflyttere” på delstatsnivå, hvor en ”innfødt” defineres som en person som har foreldre eller besteforeldre som historisk har en opprinnelse i den gjeldende delstaten (se Crisis Group 2006b:12).

- CEEAC/ECCAS (Communauté Économique des États d'Afrique Centrale/Economic Community of Central African States)

CEEAC samler elleve land i Sentral-Afrika.³¹ Organisasjonen har som delmål å fjerne hindre for fri ferdsel og migrasjon mellom medlemslandene, men har pr august 2007 bare undertegnet en avtale om fri ferdsel for ”visse kategorier borgere av medlemslandene” – uten å spesifisere disse kategoriene nærmere på nettsidene sine.³²

- EAC (East African Community)

EAC samler fem land i det østlige Afrika.³³ Organisasjonen har pr august 2007 ikke undertegnet noen avtale om migrasjon mellom medlemslandene.

- ECOWAS/CEDEAO (Economic Community of West African States/Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest)

ECOWAS omfatter seksten vestafrikanske land³⁴ og har definert et regelverk som er ment å regulere migrasjon mellom medlemslandene. Borgere av disse landene har rett til å bosette seg i andre ECOWAS-land og ta arbeid der (ECOWAS 1979), men er forpliktet til å registrere seg hos landets myndigheter og søke oppholdstillatelse på dette grunnlaget (ECOWAS 1986). Enkelte medlemsland har også andre bilaterale eller multilaterale avtaler om regler for migrasjon mellom disse landene.

- SADC (Southern African Development Community)

Fjorten land er medlemmer av SADC.³⁵ En *Draft Protocol on the Facilitation of Movement of Persons* ble undertegnet 18. august 2005 (SADC 2005), men denne inneholder kun et framtidig mål om at borgere av organisasjonens medlemsland skal kunne reise visumfritt mellom landene. All migrasjonslovgivning er opptil medlemslandene å definere selv.

³¹ Angola, Burundi, Ekvatorial-Guinea, Gabon, Kamerun, Kongo, Kongos demokratiske republikk, Rwanda, São Tomé & Príncipe, Den sentralafrikanske republikk og Tsjad.

³² Se <http://www.ceeac-eccas.org/index.php?lang=fr&pageId=9> [lastet ned 31. juli 2007].

³³ Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzania og Uganda. Burundi og Rwanda gikk inn i organisasjonen 1. juli 2007.

³⁴ Benin, Burkina Faso, Elfenbenskysten, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kapp Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone og Togo. Land i regionen slik den er definert i dette notatet, men som ikke er medlemmer av ECOWAS, er Ekvatorial-Guinea, Gabon, Kamerun, São Tomé & Príncipe, Den sentralafrikanske republikk og Tsjad.

³⁵ Angola, Botswana, Kongos demokratiske republikk, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Swaziland, Sør-Afrika, Tanzania, Zambia og Zimbabwe.

Motstanden mot å innføre regelverk som vil forenkle migrasjon fra naboland er stor i flere land, dette gjelder særlig i Sør-Afrika for SADC og Tanzania for EAC. ECOWAS er helt klart den regionale organisasjonen som er kommet lengst i å forenkle regelverk som regulerer reising og migrasjon mellom medlemslandene, ikke minst siden dette regelverket gir ECOWAS-borgere rett til å bosette seg i alle ECOWAS-land. Paradoksalt nok later dette ikke til å være noe tema i medlemslandet Elfenbenskysten, hvor migrasjon fra nabolandene har vært en viktig konfliktlinje i landets politiske liv siden 1980-tallet. Dette kan være en indikasjon på at dette regelverket uansett sees på som generelt irrelevant, fordi migranter flest i liten grad følger opp de formelle forpliktelsene de har til å registrere seg i landet de migrerer til.

3.2.6.4 Registrering av flyktninger

Personer som har forlatt hjemlandet på grunn av krig, uro eller forfølgelse og bosetter seg i et naboland blir sjelden registrert med en oppholdstillatelse på dette grunnlaget i landet de oppholder seg i – på tross av at de fleste afrikanske stater har ratifisert den afrikanske flyktningkonvensjonen (AU 1969), som faktisk har en videre definisjon av flyktningbegrepet enn FNs flyktningkonvensjon.³⁶

I praksis er det imidlertid svært få i en slik situasjon som søker om oppholdstillatelse hos myndighetene i landet de er bosatt i – på slikt eller annet grunnlag. I den grad de registrerer seg noe sted som flyktninger, skjer det som regel hos den stedlige representanten for FNs høykommissær for flyktninger UNHCR (se også del 5.5.1) – og motivet for dette er ofte et ønske om assistanse av ett eller annet slag (fra basisbehov som mat og husrom til gjenbosetting i et tredjeland – et privilegium som er ytterst få forunt). Det er sjelden flyktningstatus gitt av UNHCRs stedlige representant speiles i en oppholdstillatelse med flyktningstatus fra oppholdslandets myndigheter, som vanligvis overlater det meste eller all administrasjon og registrering av slike grupper til UNHCR.

Derimot kan arbeidet til UNHCR være problematisk i land hvor myndighetene enten er involvert på en side i konflikten flyktningene forsøker å unnsnippe, eller generelt er vare for at flyktningene kan bli en maktfaktor i lokal politikk. I slike tilfeller vil flyktninger ofte la være å registrere seg også hos UNHCR for ikke å tiltrekke seg oppmerksomhet, eller det må skje i diskresjon.

Men uansett om flyktninger som individer eller grupper har et godt eller dårlig forhold til makthaverne i landet, er det sjelden de har noen annen formell oppholdsstatus i landet enn andre migranter – hvilket i praksis vil si at de bare i svært få tilfeller er registrert med oppholdstillatelse hos landets myndigheter.

³⁶ Av landene som omfattes av dette notatet er det bare Namibia og São Tomé & Príncipe som ikke har ratifisert den afrikanske flyktningkonvensjonen, jf. oversikt på nettstedet til Den afrikanske union tilgjengelig på <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/Convention%20on%20Refugees.pdf> [lastet ned 31. juli 2007].

3.2.7 Velgerregistrering

Det gikk en demokratiseringsbølge gjennom det meste av Afrika på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, noe som har ført til at de fleste av landene i dag har et flerpartisystem med jevnlig parlamentsvalg. Politisk maktkamp handler i overveiende grad om å få representanter for egen gruppe (etnisk, geografisk, religiøs, sosioøkonomisk eller en kombinasjon) inn i posisjoner hvor de kan få disponert statlige midler til egen fordel – gjennom budsjettet, men også ved korrupsjon og nepotisme. Manipulasjon av folketellinger, valgdistriktsgrenser, velgerregistre og annet blir dermed viktige virkemidler forkant av valg, og å holde kontroll over nettopp valgkommisjoner og lignende blir helt sentralt for å holde på makt.

Valgfusk i form av at man hindrer politiske motstanderes tilhengere i å registrere seg, og inflaterer valgregistre i distrikter hvor en selv har stor oppslutning med fiktive velgere (både avdøde og personer som aldri har eksistert), er svært utbredt i forkant av valg på alle nivåer i de fleste land i regionen.

3.3 REGISTRERING I REGI AV MILITÆRE MYNDIGHETER

Militære myndigheter driver primært registrering av sine egne styrker. Ingen land i Afrika sør for Sahara har allmenn verneplikt, flere land har verneplikt for visse grupper, og noen land har ingen verneplikt i det hele tatt.³⁷

Selektiv verneplikt	Angola, Benin, Burundi, Elfenbenskysten, Guinea, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Den sentralafrikanske republikk, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia
Ingen verneplikt	Botswana, Burkina Faso, Gambia, Ghana, Kamerun, Kenya, Kongo, Liberia, Malawi, Namibia, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone
Formell verneplikt (allmenn eller selektiv), men praksis skiller seg i stor grad fra regelverket	Ekvatorial-Guinea, Gabon, Kapp Verde, Den demokratiske republikken Kongo, Mosambik, Senegal, Tsjad, Zimbabwe

I det tilgjengelige informasjonsmaterialet går det fram at kriteriene for hvem som blir kalt inn til militærtjeneste i land med selektiv verneplikt i stor grad er grupper av personer hvor myndighetene har relativt god tilgang på registrerte opplysninger³⁸ – altså later det til at disse landene har et pragmatisk forhold til at det er mange grupper de ikke kan nå på grunn av manglende datamateriale.

³⁷ All informasjon er hentet fra Horeman & Stolwijk 1998. Informasjonen her ble revidert for relevante land i 2005, men dette omfatter ingen av landene i Vest-Afrika.

³⁸ Ett eksempel er alle som har tatt en eksamen fra videregående skole som kvalifiserer til universitetsopptak, som i Benin og Guinea-Bissau.

Selv om ressursituasjonen for militære styrker til dels er bedre enn i andre deler av offentlig sektor i flere afrikanske land, går disse ressursene i liten grad til det interne byråkratiet – arbeidsforholdene der er dermed å sammenligne med forvaltningen ellers. I flere land er de militære styrkene dominert av enkelte etniske grupper, og nepotisme er svært utbredt. I landene med en form for verneplikt er det stort sett mulig å unngå den gjennom bestikkelser eller kontakter innad i systemet, hvis det er ønskelig. (Men en karriere i det militære sees generelt på som attraktiv.)

3.4 REGISTRERING I REGI AV POLITI OG FENGSELSVESEN

Både politi og fengselsvesen skal i prinsippet drive en hel del registrering av personopplysninger, men i realiteten kan dette være ganske ymse. Særlig fengselsvesenet har gjennomgående en ekstremt dårlig ressursituasjon i regionen (siden det er minimal politisk vilje til å prioritere forholdene for innsatte). Politiets arbeidsoppgaver er i liten grad fokusert på å bistå befolkningen, og politifolk har generelt et svært dårlig omdømme og sees på som snare til maktmisbruk.

I mange av landene i regionen finner vi en sterk tendens til privatisering av politioppgaver som å tilby befolkningen beskyttelse mot kriminalitet – en oppgave som alt fra private vaktelskaper til etniske vigilante grupper tar seg av på forskjellige steder.³⁹ (Også disse gruppenes rykte er til dels svært frynsete – mange hevder at private vaktelskaper selv skaper seg et marked ved å stå bak innbrudd og overfall, og det er godt dokumentert at etniske vigilante grupper lar seg bruke som redskap i politisk maktkamp og lignende.)

Korrupsjon i politiet er utbredt. Både politifolk og militære styrker setter opp vegsperringer (både i byene og på landevegene) hvor de krever inn penger av forbipasserende, enten helt uten å legitimere hvorfor de skal ha penger eller ved å hevde at de forbipasserende har begått regelbrudd av ett eller annet slag (se Blundo et al 2006:177-180). Det kan være vanskelig å få politi til å ta i mot en anmeldelse eller foreta seg noe uten å bestikke dem (med mindre man har kontakter), og det er også utbredt å kunne bestikke seg fri fra anmeldelser og fra å bli anholdt.

3.4.1 Registrering av kriminalsaker

Rutinene for registrering av anmeldelser, arkivering av sakspapirer relevant for etterforskning og lignende er som regel dårlige eller ikke-eksisterende. Moderne registreringsutstyr som pcer finnes nesten ikke, likeledes er det lite utbredt med utstyr som faxmaskiner på lokalnivå hos politiet, og dette innebærer at de få opplysningene som faktisk registreres vanskelig kan spres innenfor systemet fra én politimyndighet til en annen. Det forekommer at opplysninger ikke registreres i det hele tatt, selv når det tas i mot anmeldelser og lignende.

³⁹ Særlig storbyer i Elfenbenskysten, Kenya, Kongos demokratiske republikk og Nigeria er kjent for dette.

3.4.2 Etterlysninger

På grunn av dårlige rutiner for arkivering av informasjon, og mangel på teknisk utstyr for utveksling av informasjon, er det generelt relativt lav kontakt mellom politi i forskjellige deler av et land og mellom politi på lokalplan og sentralt. Dette gjør at koordinasjon av etterforskning generelt er dårlig, og etterlysninger utenfor lokalmiljøet blir vanskelig. I den grad politiet etterlyser folk, skjer det som regel gjennom avisannonser.⁴⁰

3.4.3 Etterretningstjenester

Etterretningstjenestene i Afrika sør for Sahara har generelt en noe bedre ressursituasjon enn politiet ellers, men det varierer hvor viktige disse er fra land til land. Fokuset til etterretningstjenestene er på politiske motstandere av myndighetene i de enkelte land, men det er relativt få land hvor disse tjenestene spiller noen viktig rolle. Ingen av landene i området (med mulig unntak for Togo og Kamerun) har etterretningstjenester med noe omdømme for å være særlig godt informert eller med god oversikt over miljøene de er satt til å overvåke. Dermed kan ingen av landene i regionen sies å ha etterretningstjenester som er i nærheten av nivået til tilsvarende tjenester i Øst-Europa under kommunisttida, eller i arabiske land.

3.4.4 Registrering av innsatte

Fengsler i Afrika er beryktet for å ha ekstremt dårlig oversikt over hvem det er som sitter innsatt, og det er et utbredt fenomen med personer som sitter fengslet i måneder og år uten å bli stilt for retten. Det er dokumentert en rekke tilfeller hvor personer er blitt arrestert og fengslet – som mistenkte, men også bare som vitner politiet ikke vil miste av syne – og siden blitt glemt i fengsel på grunn av dårlige registreringsrutiner hos politiet. Tregheten i rettsapparatet gjør også at folk ofte sitter varetektsfengslet lengre enn strafferammen for det de omsider blir dømt for, slik at det er et mindretall av fangene i de fleste fengsler som faktisk soner en dom.

3.5 FEILKILDER

Som det har gått fram av det foregående, så er det et stort antall mulige feilkilder for registrering av opplysninger i regi av offentlige myndigheter i afrikanske land:

- Ganske store grupper av befolkningen i landene er helt uregistrert
- Senregistreringer basert på oppgitte opplysninger kan bli omtrentlige, fordi den det gjelder ikke husker nøyaktig omstendighetene rundt det som skal registreres
- Det er vanlig med direkte motstrid mellom opplysninger registrert på samme person i forskjellige registre, og til og med i samme register til forskjellig tidspunkt
- Det er en generell mangel på samkjøring av eksisterende systemer kombinert med lite vekt på opplysninger om fødselsdato
- Ingen av landene har innført noe system med unike ID-numre

⁴⁰ Det er derimot svært uvanlig at folk etterlyses gjennom redaksjonelle artikler i aviser.

- Det er utbredt med ustabil stavemåte av vanlige navn, og vanlig å opptre med forskjellige kombinasjoner av for- og etternavn i ulike sammenhenger
- Det er utbredt med dyp mistro til byråkrater og andre statlige myndigheter, som gjør at folk i noen tilfeller bevisst oppgir gale opplysninger
- Slurv fra lokale byråkrater fører til registrering av gale opplysninger
- Det er generell mangel på rutiner for verifisering av oppgitte opplysninger

3.6 FORMULARER, SKJEMAER, DOKUMENTER OG SIKKERHETSFORANSTALTNINGER

Myndighetene i mange afrikanske land er til en viss grad opptatt av den lave notoriteten dokumenter utstedt i disse landene har – både i landene selv og ellers i verden. Virkemiddelet som oftest tas i bruk er å innføre dokumenter, formularer og skjemaer med ulike former for sikkerhetsforanstaltninger – som vannmerker, hologrammer og plastlaminering, for å nevne noen – som skal gjøre det vanskeligere å forfalske de ulike dokumentene. Sett i lys av forholdene rundt utstedelse av dokumenter generelt, så har dessverre disse sikkerhetsforanstaltningene ganske begrenset verdi: Når problemet ligger i manglende rutiner for kvalitetssikring av opplysningene i et dokument og dermed tilliten til utstedende myndighet, hjelper det lite at selve dokumentet er vanskelig å forfalske.

Det er også svært vanlig at flere personer må stemple og signere samme dokument, noe som i utgangspunktet er ment å hindre korrupsjon og nepotisme (ut fra en tanke om at jo flere som er involvert, jo vanskeligere blir det å forbigå regelverket). I praksis har det imidlertid liten betydning – utover å forsinke utstedelsen, og å gi flere offentlig ansatte mulighet til å presse folk for bestikkelser.

Mange skjemaer har påtrykt tekst som ”dette skjemaet er gratis” for å unngå at folk går med på å betale offentlig ansatte for å få dem utdelt, mens offisielle gebyrer i en del land blir synliggjort gjennom spesielle gebyrfrimerker. Dette har liten praktisk betydning. Det er utbredt at man må be funksjonærene om alle skjemaer en er pålagt å fylle ut (de ligger sjelden framme) og da får en gjerne beskjed – enten helt åpenlyst eller med eufemismer – om at en er forventet å betale for dem. Likeledes er det ytterst få som har illusjoner om at de slipper unna uformelle gebyrer i tillegg til de offisielle som blir synliggjort med gebyrfrimerkene (med mindre de har kontakter, og da kan det være de får gebyrfrimerkene gratis).

Merk at det ikke er uvanlig at offentlige kontorer (særlig på landsbygda) helt reelt slipper opp for ulike typer skjemaer, og at det i slike tilfeller forekommer at man lokalt etterligner originalskjemaet på skrivemaskin eller pc (se Udlændingestyrelsen 2001:49 for eksempel fra Kamerun).

3.7 SVINDEL

I samfunn preget av utbredt korrupsjon og nepotisme er det innlysende at potensialet for svindel er stort. Det er imidlertid viktig å påpeke at det også i Afrika er sjelden noen med vilje skaffer seg dokumenter med manipulert informasjon med mindre de ønsker å oppnå noe bestemt med det. Når personer er i besittelse av dokumenter med delvis gal informasjon, så kan det også ha en rekke andre årsaker enn bevisst manipulering fra deres side (se del 3.5 ovenfor).

3.7.1 Korrekte dokumenter med uriktige opplysninger

En utbredt form for svindel er å få utstedt korrekte dokumenter med uriktige opplysninger, gjennom bruk av kontakter på instansen som utsteder dokumentene og/eller ved å bestikke funksjonærer. I tilfeller hvor det offentlige dokumentet er en utskrift fra et offentlig register, vil det variere om opplysningene i utskriften vil gjenspeile opplysninger som også er ført inn i det tilsvarende registeret.

3.7.2 Forfalskninger

Falske offentlige dokumenter er svært utbredt i regionen. Paradoksalt nok er det ikke gitt at forfalskede dokumenter nødvendigvis inneholder gal informasjon. I tilfeller hvor folk har skaffet seg falske dokumenter fordi de opplever det som vanskelig eller tidkrevende å skaffe seg ekte, kan dokumentene godt inneholde korrekte opplysninger.

4. SPESIFIKKE OFFENTLIGE DOKUMENTER

4.1 PASS

4.1.1 Nasjonalpass

Alle land i regionen utsteder nasjonalpass, og i prinsippet anerkjennes alle landenes pass som reisedokumenter av de fleste land i verden.⁴¹ Formalkravene som skal oppfylles for å få utstedt pass varierer noe fra land til land, men generelt er det et krav om personlig oppmøte i løpet av prosessen og identitet skal dokumenteres med fødselsattest eller tilsvarende – som oftest i tillegg til andre dokumenter. Som beskrevet i del 2.2, er det imidlertid svært vanlig at pass blir utstedt uten at alle formalkravene er oppfylt. Det er allment kjent i regionen at dette gjør at mange land i den rike del av verden ser med sterk skepsis på notoriteten til pass (og andre offentlige dokumenter) utstedt av afrikanske land. En konsekvens av dette er at pass og andre dokumenter blir utsatt for grundig kontroll ved for eksempel visumsøknader til Schengen-området, Storbritannia, Irland, USA og Canada.

Som følge av dette er det vanlig at afrikanere med mye reisevirksomhet stifter utgåtte pass sammen med det gyldige for å dokumentere at de har fått visum til ulike ”strengt” land. Dette bidrar også til å vise at passet (og andre dokumenter på samme identitet) tidligere er blitt grundig kontrollert ved flere anledninger av myndigheter i land som er nøye på å undersøke framlagt dokumentasjon.

4.1.2 Diplomattpass, tjenestepass

Generelt har flere grupper i afrikanske land tilgang på tjenestepass og diplomattpass enn hva som er vanlig i europeiske land. Ikke bare diplomater og høyere offentlige funksjonærer får slike pass, også deres ektefeller og barn (gjerne voksne barn) blir ofte utstedt tjeneste- eller diplomattpass – også når de for eksempel ikke følger med på en utenlandspostering. Det er dessuten vanlig at folk (og slektningene deres) beholder slike pass, selv om de har fratrudd stillingen som i sin tid sikret dem privilegiet.

Det er også relativt enkelt for personer med kontakter og/eller midler å ordne seg slike pass, selv om de verken er diplomater eller statlige funksjonærer.

⁴¹ Det nærmest totale sammenbruddet i statsforvaltningen under borgerkrigene i Kongos demokratiske republikk, Liberia og Sierra Leone har altså ikke ført til at landenes pass ikke lenger blir anerkjent som reisedokumenter i for eksempel Europa, slik tilfellet er med pass fra Somalia.

4.1.3 ECOWAS-pass

Et ECOWAS-pass er et nasjonalpass hvor det tydelig framgår at innehaverens hjemland er en stat i ECOWAS-samarbeidet. Slike pass var ment å erstatte nasjonalpassene i alle landene innenfor ECOWAS innen utgangen av 2005. Per februar 2007 har imidlertid bare fire av landene i ECOWAS erstattet sine tidligere nasjonalpass med ECOWAS-pass, disse er Benin, Guinea, Mali og Senegal. Foreløpig har Elfenbenskysten, Liberia og Nigeria kunngjort konkrete planer om å erstatte dagens nasjonalpass med ECOWAS-pass. Det er sannsynlig at flere av landene vil gjøre dette, fordi de eksisterende passene ikke oppfyller kravene til maskinlesbarhet, biometri og lignende som fordres for bruk ved innreise til USA, Schengen-området, osv. Det er imidlertid ingenting som tyder på at rutinene for å utstede disse passene vil være annerledes enn dagens, og det vil forbli et nasjonalt anliggende å utstede pass.

4.1.4 Reisedokumenter til bruk regionalt

To afrikanske samarbeidsorganisasjoner utsteder egne reisedokumenter til bruk for reiser samarbeidslandene imellom. Disse kan benyttes istedenfor pass internt i de to regionene, men det blir ikke godtatt av land utenfor disse. Slike reisedokumenter er i prinsippet rimeligere å skaffe seg enn pass, og derfor antakelig tenkt for mindre bemidlede personer som bare skal reise innenfor EAC- eller ECOWAS-landene.

4.1.4.1 EAC-pass

Kenya, Tanzania og Uganda utsteder egne EAC-pass som gjør det enklere for borgere av disse landene å reise innenfor landene som omfattes av EAC-samarbeidet.⁴²

4.1.4.2 ECOWAS-reisebevis

Per februar 2007 utstedes ECOWAS-reisebevis av myndighetene i Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinea, Niger, Nigeria og Sierra Leone. Utformingen av disse reisebevisene varierer fra land til land.

4.2 NASJONALITETSATTEST

Nasjonalitetsattest er dokumentasjon på at en er statsborger av et land, og kan fordres når man skal skaffe seg pass, men også i en rekke andre sammenhenger lokalt.⁴³ Det varierer fra land til land hvilken offentlig myndighet som har ansvaret for å utstede slike attester.

⁴² Jf. informasjon på EAC sine hjemmesider, tilgjengelig fra <http://www.eac.int/travelling.htm> [lastet ned 31 juli 2007].

⁴³ Andelen innbyggere med utenlandsk statsborgerskap er generelt høyere i de fleste afrikanske land enn i Europa på grunn av stor regional migrasjon, og ofte tilhører utenlandske borgere samme etniske gruppe som borgere av landet. Nasjonalitetsattest kan dermed være eneste mulighet til å fastslå om noen faktisk har krav på tjenester som er forbeholdt et lands egne innbyggere.

4.3 NASJONALT ID-KORT

Alle tidligere franske, belgiske og portugisiske kolonier i Afrika, samt Liberia og Ekvatorial-Guinea, har ordninger med nasjonalt ID-kort. Slike ID-kort er ikke nødvendigvis obligatoriske i alle land, men i landene som utsteder slike kort er det svært vanlig at folk over en viss alder (fra 15 til 18 år, avhengig av lokalt regelverk) har dem. Generelt vil personer i besittelse av et slikt ID-kort også være fødselsregistrert, fordi fødselsattest eller tilsvarende som regel fordres for å få det utstedt.

Av tidligere britiske kolonier, har Gambia og Kenya innført nasjonale ID-kort som er obligatoriske for alle over 18, mens det i Sierra Leone er obligatorisk for alle over 16. Per februar 2007 var også Ghana i ferd med å innføre et obligatorisk nasjonalt ID-kort. Nigeria lanserte et større prosjekt for innføring av et nasjonalt, men ikke-obligatorisk ID-kort våren 2003.⁴⁴ Botswana og Uganda skal innføre nasjonale ID-kort, mens temaet er under diskusjon i Malawi og Tanzania.

Flere afrikanske land (som Burkina Faso, Gabon og Kamerun) har de senere årene innført nye typer ID-kort som skal være vanskelige å forfalske og hvor ID-opplysningene blir registrert i moderne IKT-systemer, men fordi slike operasjoner er dyre og tidkrevende er fremdeles mange i besittelse av gamle ID-kort som fremdeles er gyldige.

Merk at selv i land hvor det er obligatorisk å være i besittelse av et nasjonalt ID-kort, er det sannsynlig at det vil finnes relativt store grupper som ikke har det – særlig på landsbygda. I urbane strøk er det sannsynlig at de fleste er i besittelse av det, fordi de ofte vil være i situasjoner hvor man må vise det.

4.4 FØDSELSATTEST / UTSKRIFT FRA FØDSELSREGISTER

4.4.1 Fødselsattest

Fødselsattester blir som regel utstedt i forbindelse med at barn blir født på sykehus, men siden dette gjelder et mindretall av barn født på landsbygda i Afrika og ikke nødvendigvis et flertall av barna født i urbane områder heller, er det mange som ikke er i besittelse av en fødselsattest. Disse vil imidlertid kunne være i besittelse av andre dokumenter som erstatter fødselsattest.

4.4.2 Utskrift fra fødselsregister

Utskrift fra fødselsregister er vanligvis ment å erstatte en fødselsattest som er gått tapt, men i afrikanske land blir en utskrift fra fødselsregister, gjerne med indikasjon om at opplysningene er senregistrert (se del 3.2.1.1), gjerne den eneste attesten mange noensinne får utstedt som inneholder opplysninger om fødsel.

⁴⁴ Paradoksalt nok endte anbudsprosessen rundt valget av leverandør for det tekniske utstyret for registrering og utstedelse av disse ID-kortene med en større korrupsjonsskandale (se BBC 2003). Merk at nigerianske myndigheter her har lagt seg på en linje hvor man ikke ber om dokumentasjon på identitet, informasjonen som oppgis i søknadsskjemaet er i stedet ment å verifiseres gjennom et kontrollintervju (se Skogseth 2004:21-22).

4.4.3 Andre dokumenter som erstatter fødselsattest

Siden det er så utbredt med registrering av fødsel lenge etter at fødselen er skjedd, utsteder noen land i regionen egne dokumenter for senregistrerte fødsler, som erstatter fødselsattest. Disse opplysningene blir registrert i fødselsregisteret, og personene det gjelder vil senere kunne få utstedt utskrift fra fødselsregisteret på lik linje med andre.

I tidligere franske kolonier vil et slikt dokument, særlig hvor voksne personer ikke tidligere er blitt fødselsregistrert, som oftest være utstedt av en domstol på bakgrunn av en rettslig høring om omstendighetene rundt fødselen.

4.5 DOKUMENTASJON PÅ FORELDREMYNDIGHET FOR BARN

Som nevnt i del 3.2.3 er det svært sjelden det offentlige er involvert i overføring av foreldremyndighet for barn. I den grad opplysninger om slik overføring finnes i offentlige dokumenter, vil det i de aller fleste tilfeller enten dreie seg om dokumentasjon på skilsmisse hvor barnefordeling er spesifisert, eller om notarierte vitneerklæringer på at foreldremyndigheten er overført. Opplysningene i slike vitneerklæringer blir ikke verifisert, og de innebærer generelt ingen offentlig godkjenning av overføring av foreldremyndighet (med mindre noe annet er klart spesifisert).

4.6 UGIFTEATTEST

De fleste av landene i regionen har en form for ugifteattest, som inneholder opplysninger om hvorvidt personen det gjelder er registrert hos offentlige myndigheter som gift. Merk at enkelte tidligere britiske kolonier (som for eksempel Ghana og Nigeria) ikke utsteder slike ugifteattester; her får de form av notarierte vitneerklæringer på at personen det gjelder ikke er gift – gjerne basert på vitneerklæringer fra vedkommendes foreldre.

4.7 VIGSELSATTEST / UTSKRIFT FRA VIGSELSBOK/-REGISTER

Regelverket rundt vigselfrett og juridisk anerkjennelse av vigsler foretatt av andre enn offentlige funksjonærer varierer en hel del i regionen. Der hvor andre enn offentlige ansatte har vigselfrett kan de stort sett også utstede vigselfattest, men det varierer om en vigsel er juridisk anerkjent av myndighetene i landet uten å være registrert hos rette offentlige instans. Utskrift av opplysninger fra vigselfbok og/eller –register kan erstatte vigselfattest, og vil noen steder være det eneste som godkjennes av myndighetene. Familiebok kan også erstatte vigselfattest, der hvor slik ordning finnes (se del 4.9).

4.8 SKILSMISSEATTEST

Det varierer kraftig hvem som har adgang til å oppløse inngåtte ekteskap, men generelt er offentlige myndigheter gjennom rettsapparatet oftere involvert i denne prosessen enn ved ekteskapsinngåelse. Der hvor ekteskap er oppløst i retten er det rettsdokumentet som utgjør skilsmisseattest, der hvor vigsler også kan oppløse et ekteskap kan vedkommende som regel også utstede attest på at skilsmisse har funnet sted – det vil variere om denne er rettskraftig uten registrering hos offentlig myndighet i etterkant. I noen land vil oppløsning av ekteskap inngått etter lokal tradisjon bli dokumentert gjennom en notariert vitneerklæring.

4.9 FAMILIEBOK

En familiebok er et dokument som i utgangspunktet utstedes til gifte par, og som inneholder informasjon tilsvarende vigselfattest samt opplysninger om parets barn tilsvarende det som er oppgitt i fødselsattestene deres. I Afrika er det bare noen tidligere franske kolonier som utsteder familie bøker: Benin, Burkina Faso, Elfenbenskysten, Gabon, Mali, Senegal og Togo.⁴⁵

Merk at i Mali får en mann med flere hustruer utstedt én familiebok for hver husholdning, dette kan skje også i andre land som anerkjenner flergifte. Ved skilsmisse får vanligvis enslige foreldre med ansvar for barn utstedt en ny familiebok for dem husholdningen omfatter.

4.10 DØDSATTEST

Alle land i regionen har en ordning for utstedelse av dødsattest.

4.11 BOSTEDSATTEST

I flere tidligere franske kolonier (Benin, Burkina Faso, Elfenbenskysten, Gabon, Guinea, Kamerun, Niger og Senegal) og på Kapp Verde utsteder myndighetene bostedsattest på forespørsel,⁴⁶ men det er ikke obligatorisk å ha det, og i mange av landene finnes det ikke noe konsekvent system for å registrere folks adresser koblet til registre over bygningsmasse, eiendomsregistre og lignende. Tidligere britiske kolonier later ikke til å ha noen ordning med bostedsattester, og i tilfellene hvor et slikt dokument trengs, vil man antakelig operere med notarielførte vitneerklæringer.⁴⁷

4.12 VELGERKORT

Velgerkort har ekstra lav notoritet, paradoksal nok fordi valgfusk har blitt betydelig *mer* utbredt etter demokratiseringsbølgen fra slutten av 1980-tallet og innføring av flerpartisystemer i de fleste landene i regionen. Siden opplysningene i velgerregistre er enda mer utsatt for manipulering enn andre offentlige registre, er det grunn til å ha enda mindre tiltro til velgerkort enn andre offentlige dokumenter.

4.13 FØRERKORT

In almost all African countries, a driving licence can be bought from the inspector, during the test. Attempts have been made, from time to time, to take firm measures in order to put an end to these practices: in Niger a policeman is in attendance during the test. The obvious result is that one has to bribe the policeman as well as the examiner. (Olivier de Sardan 1999:33)

⁴⁵ Det har ikke vært mulig å finne referanser til at det utstedes familie bøker i de andre tidligere franske koloniene. Det kan ikke dermed utelukkes at slike dokumenter også andre steder i Afrika enn de nevnte landene.

⁴⁶ I Gabon og Kamerun utstedes det dessuten attester for endring av bosted.

⁴⁷ Som nevnt i en fotnote i del 3.2.6.1, er visse rettigheter i Nigeria knyttet til om en borger er bosatt i staten hun/han er å regnes som "innfødt" i. I den forbindelse eksisterer det en egen type attester for innfødtstatus, men denne attesten er ment å være et bevis på etnisk opphav, og ikke en indikasjon på hvor en person faktisk bor.

Dette eksemplet viser at et førerkort ikke nødvendigvis er noen indikasjon på at innehaveren av førerkortet har de kjøreferdigheter som fordres etter lokalt regelverk, og strengt tatt ikke om personopplysningene i førerkortet er korrekte. Imidlertid er det ikke usannsynlig at det også er relativt enkelt å bestikke funksjonærer til å utstede førerkort med manipulerede personopplysninger.

4.14 MILITÆRE DOKUMENTER

4.14.1 Vernepliktsbok eller tilsvarende

Blant landene som har verneplikt av noe slag, varierer det hva slags dokumenter som blir utstedt til vernepliktige.

4.14.2 Tjenestebevis

Også i afrikanske land har som regel alle personer med arbeid i det militære en form for tjenestebevis. Dette gjelder både vervede, sivilt ansatte og vernepliktige i tjeneste. Utformingen av slike tjenestebevis varierer.

4.14.3 Attest på utført militærtjeneste

Det varierer fra land til land hva slags dokumentasjon som utstedes til dem som har gjort militærtjeneste. Hvorvidt folk er i besittelse av slike dokumenter vil også avhenge av om de har noen praktisk bruk for dem i ettertid.

I de fleste land med noen form for verneplikt er det sannsynligvis mulig å få utstedt papirer på at en har gjennomført militærtjeneste uten å ha gjort det, gjennom bestikkelser eller kontakter.

4.15 OPPHOLDSTILLATELSER FOR MIGRANTER BOSATT I REGIONEN

4.15.1 Generelt

Personer som migrerer mellom land hvor ikke sender- og mottakerland har særavtaler for migrasjon, er i prinsippet forpliktet til å være i besittelse av pass – som en eventuell oppholdstillatelse kan innføres i.

4.15.2 Innenfor ECOWAS

Ved migrasjon mellom land i ECOWAS-samarbeidet (se del 3.2.6.3) er det ikke obligatorisk med pass, derfor vil de som søker og får innvilget oppholdstillatelse fra myndighetene i oppholdslandet kunne få denne tillatelsen dokumentert på andre måter enn gjennom en etikett eller et stempel i et pass. Både ECOWAS-reisebevis og nasjonale ID-kort er gyldige som legitimasjon ved migrasjon, men det er som regel ikke mulig å feste noen oppholdstillatelse til disse dokumentene.

4.15.3 Flyktninger

I prinsippet skal flyktninger være registrert og ha oppholdstillatelse i oppholdslandet i likhet med andre migranter, men det er sjelden at et flertall av flyktninger er registrert hos oppholdslandets myndigheter – motivene for dette er generelt overlappende med andre migrantere, men kan også skyldes at oppholdslandet ikke forholder seg til den aktuelle gruppa som flyktninger. Derimot vil mange være registrert hos FNs høykommissær for flyktninger, fordi dette innebærer praktiske fordeler (se del 3.2.6.4). Derfor vil mange flyktninger være i besittelse av dokumentasjon utstedt av UNHCR (se del 5.5.1) uten å ha oppholdstillatelse fra oppholdslandet.

5. DOKUMENTER UTSTEDT AV ANDRE ENN STATLIGE MYNDIGHETER

I tillegg til dokumenter som utstedes av et lands statlige myndigheter, kan folk også være i besittelse av en rekke dokumenter utstedt av andre institusjoner – både helt ikke-statlige (som religiøse samfunn, politiske organisasjoner og lignende) og institusjoner som kan være finansiert helt eller delvis både av det offentlige og av private interesser.

Dette kapitlet er ikke ment å være noen uttømmende oversikt over slike institusjoner, men tar for seg noen av dem som er vanlige som vedlegg når afrikanere søker norsk oppholdstillatelse.

5.1 DOKUMENTER UTSTEDT AV RELIGIØSE ORGANISASJONER

De fleste afrikanske land er religiøst sammensatte samfunn. Særlig dominerer kristendom, islam og tradisjonelle afrikanske religioner, i tillegg til små menigheter av alle eksisterende verdensreligioner. Tradisjonelle afrikanske religioner er i liten grad skriftliggjort og dogmatisert, og den lokale variasjonen er svært stor. Stort sett alle kristne retninger (med unntak av ortodokse kirker) er representert med store grupper – den katolske kirke, den anglikanske kirke og pinsemenigheter står særlig sterkt, men det finnes også en rekke lokale sekter som fusjonerer kristendom med lokale tradisjoner. Innenfor islam er bildet betydelig mer enhetlig, det overveiende flertall av afrikanske muslimer er sunni-muslimer.⁴⁸

Siden religiøse samfunn i stor grad markerer overgangsriter som fødsel, overgang fra barn til voksen, ekteskap og død, vil mange av dem – primært kristne og muslimske menigheter – utstede dokumenter i forbindelse med seremonier som blir avholdt under slike riter. I mange afrikanske land (særlig tidligere britiske kolonier og Liberia) har disse dokumentene en nær offisiell status, mens de i andre (særlig tidligere franske, belgiske og portugisiske kolonier) kan være juridisk bindende bare etter obligatorisk registrering hos myndighetene, eller er helt uten juridisk betydning.

Fordi mange av dokumentene utstedt av religiøse samfunn opprinnelig bare er ment til internt bruk, og som regel ikke gir noen rettigheter i forhold til statlige myndigheter eller andre utenforstående personer eller institusjoner, er det ofte mindre svindel med dem enn med dokumenter fra statlige institusjoner – ikke minst siden det er i menighetens egeninteresse at de gjenspeiler realiteter. Slike dokumenter kan dermed faktisk ha *bedre* notoritet enn statlige dokumenter mange steder.

⁴⁸ I vestafrikanske land dominerer *maliki*-skolen juridisk, mens det primært er shafi'i-skolen som følges i Øst-Afrika.

5.1.1 Dåpsattester

Kristne menigheter utsteder som regel dåpsattester. Innenfor den katolske kirke og mer etablerte protestantiske kirkesamfunn praktiseres barnedåp, mens karismatiske protestanter i stor grad praktiserer voksendåp. Dåpsattester har som regel ingen praktisk nytte lokalt utenfor menigheten, men kan være et nyttig dokument som supplement til andre ID-dokumenter.

Det er ikke kjent at muslimske menigheter eller tradisjonelle afrikanske religioner utsteder attester på at personer har gjennomgått dåpslignende ritualer.

5.1.2 Konfirmasjonsattest

Særlig den katolske kirke praktiserer konfirmasjon i Afrika, og i flere tidligere britiske kolonier i regionen er det vanlig at katolikker tar et helgennavn i forbindelse med konfirmasjonen. (Dette navnet kommer i tillegg til andre fornavn vedkommende har fra før.) Konfirmasjonsattester har som regel ingen praktisk nytte lokalt utenfor menigheten, men kan være et nyttig dokument som supplement til andre ID-dokumenter.

Det er ikke kjent at muslimske menigheter eller tradisjonelle afrikanske religioner utsteder attester på at personer har gjennomgått ritualer i forbindelse med overgang til voksenlivet.⁴⁹

5.1.3 Vigselsattester

Alle typer religiøse samfunn i Afrika gjennomfører vigselsritualer av ulike slag, og i et flertall av landene i regionen er slike vigsler juridisk bindende etter en registrering hos myndighetene (dette gjelder de fleste tidligere britiske kolonier, men også Liberia og flere tidligere franske kolonier). I prinsippet blir bare de vigsler anerkjent av myndighetene som ikke bryter med annet lovverk (religiøs tradisjon kan være i motstrid med moderne lovverk, som for eksempel i forhold til lavalder for å inngå ekteskap).

Kristne og muslimske menigheter utsteder egne vigselsattester, og følger et skriftlig regelverk for betingelser som skal være oppfylt for at ekteskapet skal være gyldig. For kristne menigheter vil regelverket variere etter hvilken kristen retning menigheten tilhører, mens muslimske vigsler generelt vil skje i henhold til etablert sunni-muslimsk shari'a-praksis.⁵⁰

⁴⁹ Til dels omfattende ritualer ved overgangen fra barne- til voksenlivet, basert på tradisjonell religion, er for øvrig svært utbredt i hele regionen. Særlig vestafrikanere som følger tradisjonelle religioner går gjennom slike ritualer, men de er også vanlige blant kristne og muslimer. (Det er generelt vanlig i Vest-Afrika at folk forholder seg til mer enn én religiøs tradisjon, og dermed ikke utelukkende praktiserer kristendom, islam eller tradisjonell religion, men en kombinasjon.)

⁵⁰ Som når det gjelder regler for ekteskap og skilsmisse kan variere noe ut fra hvilken juridisk skole som følges lokalt. Se Schacht 1964; 49-68 for generell informasjon om de juridiske skolene, 161-168 om familierett.

Det utstedes generelt ikke egne vigselfattester som følge av at et par har inngått ekteskap i henhold til tradisjonelle religiøse ritualer, slike vigselfattester dokumenteres som regel gjennom en notariet vitneerklæring. Selv om tradisjonelle ekteskapsritualer følger faste ritualer som ofte har vært utført på samme måte i generasjoner, er det sjelden disse tradisjonene er skriftliggjort. Det vil derfor bare unntaksvis finnes skriftlige beskrivelser av hvordan tradisjonelle ekteskapsritualer skal arte seg.

Merk at det ikke er uvanlig at samme par vies to ganger i henhold til ulike riter, det samme paret kan for eksempel både gjennomgå en kirkevigselse og en tradisjonelt religiøs, eller en muslimsk vigselse fulgt av en borgerlig på det lokale rådhuset. Imidlertid vil de som registrerer seg som gift hos myndighetene som regel bare referere til den ene vigselen.

5.1.4 Skilsmisseattester

Personer som er religiøst viet, vil også kunne få ekteskapet oppløst i henhold til den religiøse tradisjonen de ble viet i henhold til.⁵¹ Som med ekteskap, må som regel en slik skilsmisse registreres hos landets myndigheter for å bli juridisk anerkjent. Imidlertid involverer skilsmisse (iallfall for kristne og muslimer) ofte en rettsinstans (en statlig domstol eller en offisielt anerkjent muslimsk domstol for familierettslige saker), og det blir denne rettsinstansen som utsteder dokumentasjon på at et ekteskap er oppløst – enten gjennom en skilsmisseattest eller en rettslig kjennelse.

5.1.5 Andre attester

Det er ikke uvanlig at personer med religiøs posisjon utsteder forskjellige attester av mer *ad hoc*-karakter. Slike attester, som ofte ikke har noen fast form, har generelt lav notoritet.⁵²

5.2 DOKUMENTER UTSTEDT AV UTDANNINGSINSTITUSJONER (OFFENTLIGE OG PRIVATE)

Som med dokumenter utstedt av religiøse institusjoner, er det også her viktig å se på om et dokument er utstedt også for intern bruk innenfor en utdanningsinstitusjon. Det er grunn til å tro at administrative medarbeidere som jobber for en utdanningsinstitusjon (både offentlige og private) vil ha en egeninteresse av at registreringer som skjer internt i systemet skal gjenspeile realiteter, faktisk i større grad enn offentlige ansatte generelt. Dette fordi de jobber i et mindre og mer gjennomskiktig system, hvor den generelle nytten av å ha orden er i de flestes interesse. Det later også til at folk som jobber i utdanningssektoren – både administrativt og faglig personale – har betydelig større yrkesstolthet enn ansatte i statlig forvaltning.

Dette må veies opp mot at mange av dokumentene som utstedes av utdanningsinstitusjoner er utslagsgivende for om innehaverne blir tildelt ulike goder, og dermed foreligger det også insentiver for korrupsjon og svindel innenfor administrasjonen på ulike læresteder (særlig på universitets- og høyskolenivå).

⁵¹ Utover den katolske kirke, kjenner jeg ikke til religiøse samfunn av en viss størrelse i regionen som ikke åpner for oppløsning av inngåtte ekteskap.

⁵² I henhold til nigeriansk regelverk er for eksempel geistlige én kategori som kan utstede anbefalelsesbrev som må vedlegges en søknad om nigeriansk pass.

Det er også viktig å påpeke at det i flere av landene i Afrika er utbredt med korrupsjon i forhold til karakterfastsettelse. Denne korrupsjonen blir både initiert av studenter og lærere: Studenter kan tilby lærere bestikkelser eller seksuelle tjenester, og de kan prøve å påvirke lærerne gjennom kontakter i systemet eller via trusler om vold. På sin side kan lærere kreve bestikkelser eller seksuelle tjenester for å gi elever og studenter gode karakterer, også i de tilfeller hvor studentene faktisk har gjort seg fortjent til det gjennom eget arbeid eller eksamensbesvarelser, eller de selger tilgang til eksamensspørsmål i forkant av eksamen.⁵³

En rekke høyere læresteder i Afrika samarbeider med anerkjente læresteder i Europa (særlig tidligere koloniland) og USA. Et slikt samarbeid innebærer at det afrikanske lærestedet etablerer standarder som i stor grad tilsvarer europeiske og amerikanske høyskoler og universiteter, både hva angår undervisning og administrative rutiner, og kontrollen de utsettes for er streng. Ved slike institusjoner forekommer korrupsjon heller sjelden, nettopp fordi institusjonene har så ekstremt mye å tape på en utglidning av faglige og administrative standarder.

I den helt andre enden av skalaen finnes det mange eksempler på private skoler (særlig i Nigeria) som gir seg ut for å være filialer av lokale universiteter, men som driver ren svindel av studenter gjennom å tilby undervisning som er like verdiløs som vitnemålene de utsteder. Det er imidlertid lett å få avslørt slike skoler gjennom kontakt med seriøse læresteder i landet det gjelder.

5.2.1 Diplomer, karakterutskrifter, vitnemål

Dokumenter som er ment å vise en persons studieresultater er særlig utsatt for svindel, ettersom slike dokumenter betyr mye for vedkommendes mulighet til å få arbeid,⁵⁴ studieplass i utlandet og lignende. Manipulering med slike dokumenter arter seg ikke sjelden som ren forfalskning (enten gjort av innehaveren selv eller kjøpt av svindlere og falsknere), eller det kan dreie seg om vitnemål og karakterutskrifter med prestasjoner som er inflatert i forhold til hva som er registrert i arkivet hos lærestedet – vedkommende har med andre ord fått utstedt et reelt dokument som ikke gjenspeiler de reelle karakterene. Det skal mer til å få endret opplysningene som er registrert i lærestedets interne registre og arkiver, men det er selvsagt ikke umulig – enten gjennom bestikkelser eller nepotisme. Imidlertid later det altså til at korrupsjon hos administrativt personale ved utdanningsinstitusjoner ikke er på langt nær så utbredt som på offentlige kontorer. Dette bidrar til at man kan ha mer tiltro til verifisering av papirer med utsteder når det gjelder utdanningsinstitusjoner enn i offentlig sektor, fordi manipulering av interne registre er mindre utbredt enn i forvaltningen.

Et større problem er korrupsjon rundt karakterfastsettelse. Karakterer og vitnemål som er verifisert med utsteder behøver derfor ikke gjenspeile kandidatens reelle faglige nivå. Her vil eneste mulige kvalitetssikring være å teste vedkommendes faglige nivå gjennom en uavhengig prøve.

⁵³ Seksuelt press mot elever og studenter rammer som oftest jenter og kvinner, og det er ikke uvanlig med slikt press mot jenter helt ned i 14-15-årsalderen.

⁵⁴ Merk at også i land med stort innslag av nepotisme i arbeidslivet har gode karakterer og eksamenspapirer betydning.

5.2.2 Elev- og studentregistre

Elev- og studentregistre ved læresteder på ulike nivåer er generelt ment for intern bruk, og det er grunn til å tro at det er relativt lite bevisst manipulasjon av opplysningene som blir registrert der. Imidlertid er de like utsatt som offentlige registre for feilregistreringer, inkonsistente opplysninger og lignende.

5.3 DOKUMENTER UTSTEDT AV HELSEINSTITUSJONER (OFFENTLIGE OG PRIVATE)

Det offentlige helsevesenet i flere av landene i regionen er gjennomgående like preget av korrupsjon som offentlig sektor ellers er, og dette gjenspeiler seg i dokumentene og attestene de utsteder, som ofte har svært lav notoritet. Det finnes helseinstitusjoner – både offentlige og private – som holder en høy standard, men det er vanskeligere å identifisere disse uten stor lokalkunnskap enn det for eksempel er for utdanningsinstitusjoner (se ovenfor), siden det ikke er særlig utbredt med samarbeid mellom lokale helseforetak og partnere i Europa eller USA.

5.4 DOKUMENTER UTSTEDT AV BANKER

Afrikanske banker – både helt lokale og filialer av internasjonale banker – er allment beryktet for korrupsjon (jf. Bayart, Ellis & Hibou 1999:74-79). Dokumenter og attester utstedt av banker, som for eksempel kontoutskrifter, har derfor svært lav notoritet. Det er relativt enkelt å få utstedt inflaterte kontoutskrifter ved bestiktelser, og det er også utbredt å låne til dels store pengebeløp, sette dem inn på konto, få en kontoutskrift, og siden ta dem ut igjen og levere dem tilbake til eieren.

5.5 DOKUMENTER UTSTEDT AV FN-ORGANER OG IOM

En rekke organer innenfor FN-systemet, samt IOM,⁵⁵ har en dominerende posisjon i en rekke afrikanske land, dette gjelder særlig fattige land som borgerkrigsherjede Sierra Leone, Liberia, Rwanda og Den demokratiske republikken Kongo, men også land som Guinea, Niger, Tsjad, Malawi og Zambia. Flere steder erstatter nærmest FN-organer lokale statlige institusjoner, som enten har kollapset eller aldri har vært i nærheten av å kunne tilby de tjenester befolkningen har bruk for. Særlig gjelder dette helsevesenet og utdannelsestektoren.

I utgangspunktet skal FN-organer følge internasjonale byråkratiske standarder ved registrering av ulike typer opplysninger, men flere faktorer bidrar til at realitetene ofte arter seg annerledes enn idealet. For det første er administrativt personale i FN-organer prisgitt den generelt kaotiske situasjonen innenfor lokal offentlig forvaltning og de samme begrensede mulighetene til å få verifisert opplysninger, for det andre er slikt administrativt personale i stor grad rekruttert lokalt – gjerne med bakgrunn fra lokal forvaltning. En del vil derfor være sosialisert inn i arbeidsrutiner som står i motsetning til byråkratiske idealer, og ta med seg disse inn i FN-systemet.

⁵⁵ International Organisation for Migration er ikke et FN-organ, men har mye felles med FN-systemet i oppbygning og system. Vurderingen av FN-organer nedenfor gjelder også IOMs lokale representasjoner.

Likefullt vil det faktisk at FN-organer iallfall tilstreber å følge byråkratiske idealer, og at de blir jevnlig kontrollert i forhold til internasjonale standarder av FN sentralt, bidra til at opplysninger registrert hos FN-organer i mange tilfeller er mer etterrettelige enn opplysninger registrert av lokal forvaltning. Tilsvarende har dokumenter utstedt av FN-organer generelt høyere notoritet enn offentlige dokumenter fra regionen.

5.5.1 UNHCR-registrerte flyktninger

Den generelle vurderingen for FN-organer gjelder også for FNs høykommissær for flyktninger, men denne institusjonen opplever enda større utfordringer i forhold til registreringer enn andre slike organer – nettopp fordi den jobber med flyktninger. Flyktninger i regionen er generelt i besittelse av enda færre ID-dokumenter og lignende enn afrikanere flest, og det er ofte umulig å få verifisert opplysningene i slike dokumenter på grunn av ufred, kaos og kollaps i offentlig forvaltning i flyktingenes opprinnelsesland.

Fordi støtten UNHCR yter er ulik for ulike kategorier flyktninger, har flyktninger også åpenbare insentiver til å oppgi manipulerede opplysninger som gjør at de passer inn i kategorier som får mer støtte enn andre. For eksempel er gjennomgående en svært stor andel kvinner registrert som enslige forsørgere hos UNHCR, noe som kan sikre dem både større ressurser og en bedre sjanse til gjenbosetting fordi de tilhører en gruppe som er mer utsatt for overgrep. Det er heller ikke uvanlig at folk oppgir andre personrelasjoner enn de reelle med tanke på gjenbosetting, fordi folk er kjent med at definisjonen av nær familie i europeiske land ikke gjenspeiler hvilke familiemedlemmer afrikanere flest føler ansvar for (ergo kan for eksempel folk oppgi nevøer og nieser som egne barn, fordi de ikke tar sjansen på at fosterbarn får være med hvis husstanden skulle bli plukket ut til gjenbosetting i et tredjeland).

UNHCRs stab er generelt godt kjent med slike forsøk på manipulasjon av systemet, men det er samtidig begrenset hva de kan gjøre med fenomenet under forholdene de er prisgitt å jobbe under, og heller ikke dette systemet er vaksinert mot korrupsjon.

5.6 DOKUMENTER UTSTEDT AV HJELPEORGANISASJONER OG NASJONALE BISTANDSORGANER

Mange av landene i regionen er mottakere av store mengder bistand, både fra hjelpeorganisasjoner (internasjonale som Oxfam, Care, Plan, SOS Barnebyer; nasjonale som Kirkens Nødhjelp, Flyktinghjelpen, osv) og fra nasjonale bistandsorganisasjoner (som Norad, svenske Sida, amerikanske USAID osv). Situasjonen til disse er i det store og hele lik den som FN-organer forholder seg til (se ovenfor). Organisasjoner som jobber med flyktninger har tilsvarende arbeidsforhold som UNHCR.

5.7 DOKUMENTER UTSTEDT AV LOKALE NGOER, POLITISKE PARTIER OG LIGNENDE

Når man vurderer dokumenter utstedt av lokale NGOer, politiske partier og lignende, er det ikke til å komme fra at de er utstedt av interesseorganisasjoner. Der hvor slike organisasjoner hevder å være nøytrale og ikke representere interessene til bestemte grupper, bør man alltid undersøke med lokale kilder om de har et omdømme for å leve opp til slike idealer, og selv der hvor det er tilfelle, kan det være at organisasjonen har utstedt dokumenter mot betaling eller fordi den som har fått det utstedt har kontakter der.

5.7.1 Medlemskort

Det er ytterst få organisasjoner i Afrika som siler medlemmene sine ut fra ulike kriterier – stort sett er det slik at det bare er å melde seg inn, så kan en få utstedt medlemskort. Medlemsavgift er en viktig inntektskilde for mange organisasjoner og partier. Å være i besittelse av et medlemskort betyr dermed at vedkommende antakelig har betalt medlemsavgift, men ikke nødvendigvis at han eller hun har vært aktiv innenfor organisasjonen eller partiet.

5.7.2 Attester og støtteskriv til enkeltpersoner

En del organisasjoner og partier i regionen utsteder attester og støtteskriv til medlemmer, aktivister og støttespillere. Slike dokumenter har generelt svært lav notoritet. Det er kjent at mange organisasjoner driver rent salg av slike brev, også til personer som ikke har vært aktive på organisasjonens vegne. Videre er det ikke uvanlig at organisasjoner utsteder slike støtteskriv med til dels uriktige opplysninger, fordi organisasjonens toppledelse kan føle en forpliktelse til å gjøre dette som gjenytelse til medlemmene – slike organisasjoner og partier arter seg svært ofte som rene patron/klient-nettverk (se del 2.1), hvor både ledelsen og medlemmene på grasrota har forpliktelser og rettigheter overfor hverandre.

Jeg vil understreke at det antakelig finnes en rekke tilfeller hvor innholdet i slike støtteskriv faktisk gjenspeiler virkeligheten – problemet er at fordi det er så ekstremt utbredt med slike attester med falske opplysninger, er det bortimot umulig å slå fast om man har å gjøre med en attest hvor innholdet kan legges til grunn.

6. PRAKTISKE FORHOLD

6.1 ADMINISTRASJONSSPRÅK

I alle landene i regionen er den tidligere kolonimaktens språk dagens administrative språk. I alle tidligere britiske kolonier⁵⁶ samt Liberia og Namibia er det engelsk, i alle tidligere belgiske⁵⁷ og franske⁵⁸ kolonier fransk, portugisisk i Portugals tidligere kolonier⁵⁹ og spansk i Spanias ene tidligere koloni i regionen (Ekvatorial-Guinea). Kamerun er i en særstilling, ettersom landets sørvestre del var under britisk styre, mens resten var under fransk – landet er derfor i prinsippet tospråklig, og administrasjonsspråk varierer etter region (se del 2.7.4.1).

Afrikanske språk brukes bare administrativt *i tillegg* til tidligere kolonispråk i ett av landene i regionen, i og med at kinyarwanda brukes i tillegg til fransk i Rwanda,

Selv om kiswahili er offisielle språk i Kenya, Tanzania og Uganda, later det til å være lite brukt i offentlige dokumenter, som utstedes på engelsk.

6.1.1 Om språk i offentlige dokumenter

Språknivået i offentlige skjemaer er som regel svært korrekt, og til dels litt gammelmodig. Den skriftlige engelsken og fransken til høyt utdannede afrikanere (særlig de som ikke har studert i utlandet) er ofte konservativ og litt antikvert i stilen, og det er helt vanlig å bruke vendinger og uttrykk som i dag blir sett på som avleggs i den tidligere kolonimakten.

Det er uhyre sjelden det forekommer ortografiske feil i formularene i offentlige dokumenter, mens det er noe mindre uvanlig med slike feil i tekst som er fylt ut for hånd eller med skrivemaskin. Særlig godt voksne afrikanere med høy utdanning og gode kunnskaper i det tidlige kolonispråket er generelt opptatt av korrekt og konservativ språkbruk. Dette har høy prestisje i samfunnet ellers også, men yngre mennesker som har vært gjennom et undervisningssystem med mindre ressurser per elev og student enn hva som var vanlig rett etter frigjøringen på 1960-tallet, har ofte ikke forutsetninger for å leve opp til dette idealet.

Det er også uvanlig med aksentfeil på fransk, spansk og portugisisk,⁶⁰ mens det på engelsk er uvanlig at reglene for hvilke ord som skal ha stor bokstav i overskrifter ikke blir fulgt til punkt og prikke.

Feil i skjemaer og formularer av typen som er nevnt i de to foregående avsnittene kan være en indikasjon på at en har med en forfalskning å gjøre.

⁵⁶ Botswana, Gambia, Ghana, Kenya, Malawi, Nigeria, Sierra Leone, Tanzania, Uganda, Zambia og Zimbabwe.

⁵⁷ Burundi, Kongos demokratiske republikk og Rwanda.

⁵⁸ Benin, Burkina Faso, Elfenbenskysten, Gabon, Guinea, Kamerun, Kongo, Mali, Niger, Senegal, Den sentralafrikanske republikk, Togo og Tsjad.

⁵⁹ Angola, Guinea-Bissau, Kapp Verde, Mosambik og São Tomé & Príncipe.

⁶⁰ Merk at det på fransk er vanlig å ikke skrive aksenttegn i tekst skrevet med versaler, Certificat de nationalité française blir dermed gjengitt CERTIFICAT DE NATIONALITE FRANCAISE med store bokstaver. På portugisisk beholdes aksenttegn generelt uansett, altså finner en både Certidão de Recidência og CERTIDÃO DE RECIDÊNCIA.

6.2 NAVN

De fleste offentlige dokumenter inneholder ulike rubrikker for ulike navnekategorier (fornavn, etternavn, osv), som gjør det uproblematisk å skille mellom hva som er hva. Merk likevel at det er mindre fast rekkefølge på for- og etternavn i fransktalende land enn hva vi er vant til i Norge, samme person kan derfor bli nevnt med etternavn først: Soro Guillaume, eller med fornavn først: Guillaume Soro. Ofte (men på ingen måte alltid) vil etternavnet skrives med versaler for å minske usikkerhet om hva som er hva: SORO Guillaume.

6.3 VERIFISERING

6.3.1 Verifisering av et dokumentets ekthet

Når man verifiserer om et dokument er ekte, innebærer det at man undersøker om det er utstedt korrekt. Det skal gjerne være utstedt på et bestemt skjema, fylt ut på et bestemt vis, ha visse stempler eller pregestempel og være signert av bestemte funksjonærer. Videre kan selve dokumentet ha sikkerhetsforanstaltninger som vannmerke, hologram, pregetrykk, osv. Opplysninger om en del av disse sikkerhetsforanstaltningene kan være unntatt offentlighet, slik at falsknere ikke skal kunne etterligne akkurat de detaljene.

I utgangspunktet kan enhver person med en viss detaljkunnskap til hvordan et dokument skal være utstedt relativt enkelt påvise dårlig forfalskede dokumenter eller dokumenter som har blitt manipulert med.⁶¹ Samtidig er det bare utsteder som med sikkerhet kan uttale seg om at et dokument er ekte.

6.3.2 Verifisering av opplysninger

Siden korrupsjon og nepotisme er så utbredt i offentlig sektor i afrikanske land, er det som oftest viktigere å få verifisert opplysningene et dokument inneholder enn om selve dokumentet oppfyller formalkravene til utstedelse. En verifisering av innholdet i dokumentet hos utsteder vil kunne avsløre tilfeller hvor dokumentet ikke gjenspeiler opplysningene som er lagt inn i det korresponderende registeret, men ikke de tilfellene hvor også registeret inneholder manipulerede opplysninger.

Noen personopplysninger, for eksempel om familieforhold, vil kunne undersøkes med andre metoder (som DNA-testing i forhold til enkelte typer familierelasjoner), mens andre opplysninger (som informasjon om når en bestemt hendelse fant sted, om personen det gjelder var til stede, osv) bare kan bekreftes av vitner.

Konkrete undersøkelser i nærmiljøet til personen som har levert inn dokumentene vil ofte kunne avsløre manipulerede opplysninger, men en slik prosess kan være både tid- og ressurskrevende. Det er også betydelig vanskeligere å trekke en konklusjon om at opplysningene er korrekte selv når de blir bekreftet av personer i nærmiljøet, siden man aldri helt kan utelukke at disse har blitt forberedt på hva de skal si om de blir spurt av utenforstående.

⁶¹ Merk også at slike undersøkelser noen ganger paradoksalt nok kan konkludere med at et ekte dokument ikke er det. Jeg har selv opplevd at visum jeg selv utstedte på korrekt vis da jeg arbeidet som visumattaché ved den norske ambassaden i Elfenbenskysten ble avvist som forfalskede eller manipulerede av kontrollører på flyplassen i Accra, Ghana, selv om de ikke var det.

6.3.3 Hvem kan bistå med hjelp til verifisering av dokumenter og opplysninger?

Innenfor utlendingsforvaltningen er ansvaret for verifisering av konkrete dokumenter og opplysninger i enkeltsaker lagt til Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Landinfo kan være behjelpelig med råd og veiledning i hvordan man kan gå fram for å få gjennomført en verifisering ut fra kunnskap om forholdene i det aktuelle området.

Slike verifiseringer gjøres som regel gjennom den aktuelle norske utenriksstasjonen. Forespørsler fra norsk forvaltning om bistand til verifiseringer eller opplysninger fra norsk utenriksstasjon skal alltid gå til ambassadenivå i utgangspunktet, det innebærer at henvendelsen først skal gå til overliggende ambassade der hvor det bare finnes norsk konsulat. Det finnes ingen egen utlendingsattaché ved noen av de norske utenriksstasjonene i regionen.

Merk at de fleste konsulatene i Afrika er honorære konsulater. Dette betyr at det er et lokalt firma, en organisasjon eller lignende (ofte med en kobling til Norge) som representerer Norge lokalt på vegne av norske myndigheter. Som følge av dette kan det tidvis være begrenset hva slags bistand de kan yte, men dette vil ambassaden opplyse om i de enkelte tilfellene.

De konkrete verifiseringene vil bli utført av personale ved den aktuelle norske utenriksstasjonen i noen tilfeller, men ofte vil oppdraget bli satt ut til utenforstående som utenriksstasjonen samarbeider med – gjerne en lokal advokat.

6.3.3.1 Norsk diplomatisk representasjon i Afrika sør for Sahara

Afrika sør for Sahara er ikke noe tradisjonelt fokusområde for norsk utenrikspolitikk, og det gjenspeiles i at norsk diplomatisk representasjon i regionen er ganske spredt. På grunn av et norsk bistandsfokus på det østlige og det sørlige Afrika, finner vi betydelige flere norske ambassader der enn i Vest-Afrika og Sentral-Afrika:

Angola	Ambassade
Benin	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Nigeria)
Botswana	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Sør-Afrika)
Burkina Faso	Ingen utenriksstasjon (henvendelser til ambassaden i Elfenbenskysten)
Burundi	Ambadeseksjon (underlagt ambassaden i Uganda)
Ekvatorial-Guinea	Ingen utenriksstasjon (henvendelser til UD i Oslo)
Elfenbenskysten	Ambassade
Gabon	Ingen utenriksstasjon (henvendelser til UD i Oslo)
Gambia	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Elfenbenskysten)
Ghana	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Elfenbenskysten)

Guinea	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Elfenbenskysten)
Guinea-Bissau	Ingen utenriksstasjon (henvendelser til ambassaden i Portugal)
Kamerun	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Nigeria)
Kapp Verde	Ingen utenriksstasjon (henvendelser til ambassaden i Portugal)
Kenya	Ambassade
Kongo	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Angola)
Den demokratiske republikken Kongo	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Angola)
Liberia	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Elfenbenskysten)
Malawi	Ambassade
Mali	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Elfenbenskysten)
Mosambik	Ambassade
Niger	Ingen utenriksstasjon (henvendelser til UD i Oslo)
Namibia	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Sør-Afrika)
Nigeria	Ambassade
Rwanda	Ingen utenriksstasjon (henvendelser til ambassaden i Uganda)
São Tomé & Príncipe	Ingen utenriksstasjon (henvendelser til ambassaden i Angola)
Senegal	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Elfenbenskysten)
Den sentralafrikanske republikk	Ingen utenriksstasjon (henvendelser til UD i Oslo)
Sierra Leone	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Elfenbenskysten)
Tanzania	Ambassade
Togo	Honorært konsulat (underlagt ambassaden i Elfenbenskysten)
Tsjad	Ingen utenriksstasjon (henvendelser til ambassaden i Sudan)
Uganda	Ambassade
Zambia	Ambassade

Zimbabwe	Ambassade
----------	-----------

Kombinasjonen av mangel på norske diplomater og lutfattige land gjør mulighetene for konkrete undersøkelser i flere land i regionen svært vanskelig (særlig i de landene som ikke har noen norsk utenriksstasjon). Oppdatert kontaktinformasjon til alle norske utenriksstasjoner finnes på et eget nettsted opprettet av utenriksdepartementet: www.norway.info.

6.4 ORDLISTE

Dette notatet refererer til ulike dokumenter med norsk begrepsbruk. Her følger en ordliste over en del vanlige begreper og navn på dokumenter på engelsk, fransk og portugisisk.⁶²

Norsk	Engelsk	Fransk	Portugisisk
attest	attestation, certificate	acte, attestation, carnet, certificat, livret	assento, atestado, cartão, certidão, certificado
bekreftelse	attestation, certificate	acte, attestation, carnet, certificat, livret	assento, atestado, cartão, certidão, certificado
bevis	proof	preuve	bilhete, comprovante
bosted	residence	résidence	residência
dato	date	date	data
diplom	diploma	diplôme	diploma
diplomatpass	diplomatic passport	passeport diplomatique	passaporte diplomático
død	death	décès, mort	óbito
dåp	baptism	baptême	baptismo, batismo
ekteskap	marriage	mariage	casamento, matrimônio
endring	change	changement	alteração
etternavn	family name, surname	nom de famille	sobrenome
familiebok	-	livret de famille, carnet de famille	-
flergifte	polygamy	polygamie	poligamia
foreldreansvar	parental responsibility	responsabilité parentale	responsabilidade paterna

⁶² Spansk er utelatt siden det bare er ett land i regionen (Ekvatorial-Guinea) som har spansk som administrasjonsspråk, og fordi det er ekstremt få ekvatorialguineanere som søker om visum eller oppholdstillatelse fra norske myndigheter.

Norsk	Engelsk	Fransk	Portugisisk
foreldremyndighet	parental custody	autorité parentale, puissance paternelle	poder paternal
fornavn	Christian name, first name, given name	prénom	prenome
fødested	birth place	lieu de naissance	naturalidade
fødsel	birth	naissance	nascimento
født	born	né(e)	nascido(a)
førerkort	driver's licence, driver's permit	permis de conduire	carta de condução
høyde	height	taille	altura
identitet	identity	identité	identidade
identitetsbok	-	-	cédula pessoal
innehaver	holder	titulaire	portador
innvandrер	immigrant	immigrant	imigrante
islamsk	Islamic	islamique	islâmico(a)
kjønn	sex	sexe	sexo
konfirmasjon	confirmation	confirmation	confirmação
kort	card	carte	bilhete, carta, cartão, carteira
kristen	Christian	chrétien(ne)	cristiano(a)
medlem	member	membre	
muslimsk	Muslim	musulman(e)	muçulmano(a)
nasjonalitet	nationalité	nationalité	nacionalidade
nummer	number	numéro	número
overføring	transfer	transmission	transmissão
pass	passport	passeport	passaporte
register	registry	registre	cartório, registo, registro
registrering	registration	déclaration, enregistrement, registration	alistamento, declaração
reisebevis	travel certificate	carnet de voyage, laissez-passer	laissez-passer
senregistrering	late registration	déclaration tardive, enregistrement tardif, registration tardive	declaração tardiva
separasjon	separation	séparacion	separação

Norsk	Engelsk	Fransk	Portugisisk
skilsmisse	divorce	divorce	divórcio
skjema	form	formulaire	formulário
statsborgerskap	citizenship	citoyenneté	cidadão
søknad	application	demande	pedido
tillatelse	permit	permis	título
tjenestebevis	work ID card	pièce de service, pièce de travail	carteira de trabalho, carteiro profissional
tjenestepass	service passport	passeport de service	passaporte de serviço
tradisjonell	traditional	coutumier(e)	tradicional
ugifteattest	certificate of bachelor/spinsterhood. statement of single status	déclaration d'état civil	habilitação de casamento, processo de casamento
utløpsdato/utløper den...	date of expiry/expires on...	date d'expiration/expire le...	validade
utskrift av...	certified copy of entry in..., copy of entry in...	extrait d'acte de..., copie extrait d'acte de...	certidão narrativa completa de registo de...
utstedelse	issue	émission	emissão
valgkort	elector's card	carte électorale	cartão de eleitor, título de eleitor
vernepliktsbok	military registration book, service book	carnet de service militaire	certificado de alistamento militar
vigsel	marriage	mariage	casamento, matrimônio
vitneerklæring (notarieført)	affidavit, notarial statement, statutory declaration	acte de notoriété, déclaration de notoriété	averbação de notário, averbação de tabelião
vitnemål	certificate, deed, testimonium	brevet, certificat, diplôme, licence	diploma, licença, licenciatura

7. REFERANSER

Skriftlige kilder

- ADEPOJU, ADERANTI, 2002. Fostering Free Movement of Persons in West Africa: Achievements, Constraints, and Prospects for Intra-regional Migration. *International Migration* 40 (2), 3-28.
- ADEPOJU, ADERANTI, 2005. *Migration in West Africa*. Geneva: Global Commission on International Migration, september. Tilgjengelig fra <http://www.gcim.org/attachements/RS8.pdf> [lastet ned 15. mars 2007].
- AU, 1969. *AU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*. Addis Ababa: Africa Union,⁶³ 10. september. Tilgjengelig fra http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Refugee_Convention.pdf [lastet ned 15. mars 2007].
- BAYART, JEAN-FRANÇOIS, ELLIS, STEPHEN & BÉATRICE HIBOU, 1999. *The Criminalization of the State in Africa*. Oxford/Bloomington: James Currey/Indiana University Press.
- BBC, 2003. *Nigeria ministers on bribe charge*. London: BBC News, 30. desember. Tilgjengelig fra <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3356807.stm> [lastet ned 15. mars 2007].
- BLUNDO, G., OLIVIER de SARDAN, J.-P., ARIFARI, N.B. & M.T. ALOU, 2006. *Everyday Corruption and the State – Citizens and Public Officials in Africa*. Cape Town/London: David Philip/Zed Books.
- BOUNIOL, BLANDINE & CATHERINE LAURENT, 2005. *French Administrative Tradition*. Washington, DC: Verdensbanken, november. Tilgjengelig fra <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTADMINISTRATIVEANDCIVILSERVICEREFORM/0,,contentMDK:20720322~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286367,00.html> [lastet ned 15. mars 2007].
- CHABAL, PATRICK & JEAN-PASCAL DALOZ, 1999. *Africa Works – Disorder as Political Instrument*. Oxford/Bloomington: James Currey/Indiana University Press.
- CRISIS GROUP, 2006a. *Liberia: Resurrecting the Justice System*. Dakar/Brussel: Crisis Group, 6. april. Tilgjengelig fra http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/west_africa/107_liberia_resurrecting_the_justice_system.pdf [lastet ned 15. mars 2007].

⁶³ Konvensjonen ble i sin tid vedtatt av OAU (Organisation of African Unity), forløperen til AU.

- CRISIS GROUP, 2006b. *Nigeria's Faltering Federal Experiment*. Dakar/Brussel: Crisis Group, 25. oktober. Tilgængelig fra http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/west_africa/119_nigerias_faltering_federal_experiment.pdf [lastet ned 15. mars 2007].
- ECONOMIST, 2006. «The Etiquette of Bribery: How to Grease a Palm». *The Economist*, 23. desember, 119-120.
- ECOWAS, 1979. *Protocol A/P.1/5/79 Relating to Free Movement of Persons, Residence and Establishment*. Dakar: ECOWAS, 1. mai. Tilgængelig fra <http://www.sec.ecowas.int/sitecedeo/english/ap010579.htm> [lastet ned 15. mars 2007].
- ECOWAS, 1986. *Supplementary Protocol A/Sp.1/7/86 on the Second Phase (Right of Residence) of the Protocol on free Movement of Persons, the Right of Residence And Establishment*. Abuja: ECOWAS, 1. juli. Tilgængelig fra <http://www.sec.ecowas.int/sitecedeo/english/asp010786.htm> [lastet ned 15. mars 2007].
- ERIKSEN, STEIN SUNDSTØL, 2004. Den afrikanske staten: idé og virkelighet. *Internasjonal politikk* 62 (4), 499-515.
- HOREMAN, BART & MARC STOLWIJK, 1998. *Refusing to bear arms: a world survey of conscription and conscientious objection to military service*. London: War Resisters' International. Tilgængelig fra <http://wri-irg.org/co/rtba/> [lastet ned 15. mars 2007].
- ISIUGO-ABANIHE, UCHE C., 1985. Child Fosterage in West Africa. *Population and Development Review* 11(1), 53-73.
- LUND, CHRISTIAN, 1997. *Niger. En økonomisk og politisk oversigt*. København: Danida, Udenrigsministeriet. Tilgængelig fra <http://www.um.dk/Publikationer/Danida/Dansk/LandeOgRegioner/Niger/EnOekonomiskOgPolitiskOversigt/niger.pdf> [lastet ned 15. mars 2007].
- OLESEN, JENS WEISE, 2005a. *Rapport om familieret og dokumenter i Rwanda. Fact-finding mission til Kigali, Ruhengeri og Butare, Rwanda. 8. – 18. marts 2005*. København: Udlændingestyrelsen, 11. mai. Tilgængelig fra http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/9C388FEF-DD56-4BB5-95C2-7E174BC04491/0/Rwanda_Familieret_web.pdf [lastet ned 31. juli 2007].
- OLESEN, JENS WEISE, 2005b. *Familieret og dokumenter i Burundi. Rapport fra fact-finding mission til Bujumbura, Burundi. 23. april – 4. maj 2005*. København: Udlændingestyrelsen, 7. juni. Tilgængelig fra http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/6F8EA9D4-A001-4057-BD62-8D9085B6CB32/0/FamilieretogdokumenteriBurundi_web5.pdf [lastet ned 31. juli 2007].
- OLESEN, JENS WEISE, 2006a. *Familieret og verifikation af dokumenter samt behandlingsmuligheder m.m. i Ghana – Rapport fra fact-finding mission til Accra, Ghana 10. – 17. marts 2006*. København: Udlændingestyrelsen, 11. juli. Tilgængelig fra http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/126F8BC7-BE0E-442F-9F53-57D8AEEB8CC7/0/rapport_ghana_final.pdf [lastet ned 15. mars 2007].

- OLESEN, JENS WEISE, 2006b. *Familieret og verifikasjon af dokumenter samt behandlingsmuligheder m.m. i Cameroun – Rapport fra fact-finding mission til Yaoundé, Buea og Bamenda, Cameroun 17. – 27. marts 2006.* København: Udlændingestyrelsen, 11. juli. Tilgængelig fra http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/B3FCD8B5-B626-45EA-A3FB-B796C7B6CB9E/0/rapport_cameroun_final.pdf [lastet ned 15. mars 2007].
- OLESEN, JENS WEISE & GRETHE NEUFELD, 2007. *Rapport om familieret i den Demokratiske Republik Congo. Fact finding-mission til Kinshasa, DRC, i samarbejde med Landinfo, Oslo, 9.-24. januar 2007.* København/Oslo: Udlændingesservice/Landinfo, 21. mars. Tilgængelig fra http://www.landinfo.no/asset/564/1/564_1.pdf [lastet ned 31. juli 2007]
- OLIVIER de SARDAN, JEAN-PIERRE, 1999. A moral economy of corruption in Africa? *Journal of Modern Africa Studies* 37 (1), 25-52.
- OLIVIER de SARDAN, JEAN-PIERRE, 2004. État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone – Un diagnostic empirique, une perspective historique. *Politique Africaine* 96, 139-162.
- PETERS, GUY, 2000. *Four Main Administrative Traditions.* Washington, DC: Verdensbanken, 4. desember. Tilgængelig fra <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTADMINISTRATIVEANDCIVILSERVICEREFORM/0,,contentMDK:20134002~menuPK:1829097~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286367,00.html> [lastet ned 15. mars 2007].
- SADC, 2005. *Draft Protocol on the Facilitation of Movement of Persons.* Gaborone: Southern African Development Community, 18. august. Tilgængelig fra http://www.sadc.int/english/documents/legal/protocols/facilitation_of_movement.php [lastet ned 31. juli 2007].
- SCHACHT, JOSEPH, 1964. *An Introduction to Islamic Law.* Oxford: Clarendon Press.
- SKOGSETH, GEIR, 2004. *Report from a fact-finding trip to Nigeria (Abuja, Kaduna and Lagos) 23-28 February 2004.* Oslo: UDI, oktober. Tilgængelig fra http://landinfo.no/asset/162/1/162_1.pdf [lastet ned 15. mars 2007].
- SKOGSETH, GEIR, 2006a. *Fact-finding trip to Nigeria (Abuja, Lagos and Benin City) 12-26 March 2006.* Oslo: Landinfo, august. Tilgængelig fra http://landinfo.no/asset/491/1/491_1.pdf [lastet ned 15. mars 2007].
- SKOGSETH, GEIR, 2006b. *Côte d'Ivoire: Ethnicity, Ivoirité and Conflict.* Oslo: Landinfo, 2. november. Tilgængelig fra http://landinfo.no/asset/514/1/514_1.pdf [lastet ned 15. mars 2007].
- SMITH, DANIEL JORDAN, 2001. Kinship and Corruption in Contemporary Nigeria. *Ethnos* 66 (3), 344-364.
- SMITH, DANIEL JORDAN, 2004. Contradictions in Nigeria's Fertility Transition: The Burdens and Benefits of Having People. *Population and Development Review* 30 (2), 221-238.

- SMITH, DANIEL JORDAN, 2006. *A Culture of Corruption: Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- SSB, 2006. *Befolkningsstatistikk. Innvandrerbefolkningen, 1.1.2006*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå, 11. mai. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/vis/emner/02/01/10/innvbef/art-2006-05-11-01.html> [lastet ned 15. mars 2007].
- UDLÆNDINGESTYRELSEN, 2001. *Rapport fra fact-finding mission til Cameroun – Menneskerettighedsforhold, politiske forhold, ud- og indrejseforhold samt dokumentforhold. Cameroun 23. januar - 3. februar og Frankrig 14.-15. februar 2001*. København: Udlændingestyrelsen, 1. mai. Tilgjengelig fra <http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/4ADA2032-10B7-497C-9CB1-CF4267B079AF/0/RapportCameroundk2001.pdf> [lastet ned 15. mars 2007].
- UNDP, 2006. *Human Development Report 2006*. New York: United Nations Development Program. Tilgjengelig fra <http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR06-complete.pdf> [lastet ned 15. mars 2007].