



Pakistan: Afghanere med Afghan Citizen Card (ACC)

- Bakgrunnen for utstedelse av Afghan Citizen Card
- Hvem er afghanerne med Afghan Citizen Card?
- Hvilke rettigheter gir Afghan Citizens Card?

Innledning

I over 40 år har Pakistan vært oppholdssted for en av de største flyktningebefolkningene i verden – den afghanske. Afghanere som oppholder seg i Pakistan i dag kan, i all hovedsak, inndeles i fire ulike grupperinger:

- Afghanere med gyldig afghansk pass og gyldig pakistansk visum
- Afghanere med Proof of Registration (PoR-kort)¹
- Afghanere med Afghan Citizen Card (ACC)
- Afghanere uten lovlig opphold

Ulike kilder differensierer ikke nødvendigvis mellom de nevnte kategoriene, og det kommer ikke alltid like tydelig frem hvilken av ovennevnte gruppene av afghanere informasjonen handler om. Ulike kilder omtaler heller ikke alltid afghanere som er registrerte i Pakistan med utgangspunkt i kategoriene, men som «flyktninger», «registrerte flyktninger» og «dokumenterte afghanere». Det samme gjelder afghanere som ikke er registrerte i Pakistan, som blant annet blir beskrevet som «uregistrerte afghanske flyktninger», «udokumenterte afghanere» og «illegale migranter». Den ulike begrepsbruken kan i noen sammenhenger gjøre det uklart hvem kildene omtaler og hva slags formell tilknytning de har til Pakistan.

Denne responsen omhandler gruppen av afghanere med ID-kort for afghanske statsborgere utstedt av National Database & Registration Authority (NADRA) – omtalt som Afghan Citizens Card (ACC).

¹ Landinfo publiserte 1. november 2022 en respons om afghanere med Proof of Registration (PoR)-kort.

Bakrunn for ACC-prosessen

Pakistan har ikke signert Flyktningkonvensjonen av 1951 eller tilleggsprotokollen av 1967. Landet har heller ingen nasjonal lovgivning eller annet lovverk som regulerer flyktningerrelaterte forhold (UNHCR 2020, s. 6).

De flere hundre tusen afghanere som forlot hjemlandet og reiste til Pakistan etter Sovjetunionens invasjon i desember 1979 ble tatt godt imot, og i perioden frem til 2005 registrerte ikke pakistanske myndigheter afghanere som oppholdt seg landet. Pakistan aksepterte «stilltiende» at afghanere oppholdt seg i landet uten noen form for tillatelse. I den påfølgende perioden har imidlertid både offentlig politikk og holdninger til den afghanske migrant- og flyktningebefolkningen endret seg.

I 2005 ble det gjennomført en folketelling som omfattet tre millioner afghanere. Disse ble registrert og gitt anledning til å formalisere sitt opphold i Pakistan i perioden 2006-2007. Over 2 150 000 afghanere ble registrert og fikk utstedt et identitetskort – Proof of Registration Card (PoR-kort) (se Landinfo 2022). Etter 2014, har ingen (bortsett fra barn av PoR-kortholdere) fått anledning til å få utstedt PoR-kort (EUAA 2022, s. 48; UNHCR & Government of Pakistan 2005, s. 23; Zieck 2008, s. 32).²

Afghanere som har ankommet Pakistan i etterkant av registreringen i 2006-2007, blir ansett som ulovlige migranter. De kan dermed bli siktet for overtredelse av den pakistanske utlendingsloven – Foreigners Act 1946 (Mielke et al. 2021; Zieck 2008).

I en tiårsperiode fra 2007 ble det ikke gjennomført formelle endringer som berørte den afghanske befolkningen i landet. En rekke terrorangrep, og spesielt det dramatiske angrepet mot en skole i Peshawar i desember 2014, hvor over 150 personer ble drept og over 100 personer skadet, økte frykten for terror. Terrorangrepet i Peshawar bidro til en markant skjerping av den nasjonale sikkerhetspolitikken, både i form av lovgivning og konkrete sikkerhetstiltak. Opinionens oppfatning av afghanerne som en trussel mot nasjonal sikkerhet, i tillegg til en samfunnsmessig økonomisk byrde, fikk sterkere fotfeste.

Myndighetens søkelys ble rettet mot grensekontroll, og også retur og repatriering av afghanere. Men dette som bakteppe, initierte myndighetene en dokumenteringsprosess for å få bedre oversikt over og registrere afghanere uten ID-dokumenter og oppholdstillatelse i landet (IOM u.å.). I februar 2017 ble Pakistans *Comprehensive Policy on the Repatriation and Management of Afghans* vedtatt (EUAA 2022, s. 36-37).

² Se Landinfos respons Pakistan: Afghanere med Proof of Registration-kort for flere detaljer.

Registrering og utstedelse av ACC

Identifisering og dokumentering av afghanere uten lovlig opphold, ble utført av NADRA i samarbeid med afghanske myndigheter, representert ved Ministry of Refugees and Repatriation (MORR), og med assistanse fra IOM.

Alle uregistrerte afghanere i Pakistan ble gitt mulighet til å registrere seg (IOM u.å.). Ifølge australske myndigheter var enslige gutter under 18 år unntatt registrering (DFAT 2019, s. 32). Prosessen omfattet heller ikke afghanere med PoR-kort.

I den første fasen av dokumenteringsprosessen kunne alle som hevdet å være afghanere levere inn en søknad. Søkere måtte blant annet avgi fingeravtrykk, og biometriske data ble kryssjekket i NADRAs database. Forutfor utstedelse av ACC, ble det også sjekket at søkeren ikke allerede var registrert som innehaver av nasjonalt ID-kort (CNIC) eller PoR-kort (DFAT 2019, s. 31). Godkjenning av status som afghansk borger i Pakistan var også avhengig av godkjenning av afghanske myndigheter, og representanter fra MORR intervjuet alle (DFAT 2019, s. 31).³

Det var en forutsetning at både pakistanske og afghanske myndigheter hadde akseptert at søkerens identitet var tilstrekkelig dokumentert, før NADRA kunne utstede et ID-dokument – Afghan Citizen Card (ACC) (DFAT 2019, s. 31). ACC er med andre ord et ID-bevis som dokumenterer pakistanske myndigheters anerkjennelse av innehaverens afghanske statsborgerskap.

ACC ga ikke innehaverne rett til et varig, lovlig opphold i Pakistan, men et midlertidig tålt opphold i landet frem til de fikk utstedt pass fra afghanske myndigheter (IOM u.å.; Khan 2017). Gyldigheten på ACC ble satt til 6 måneder, basert på en vurdering om at dette var tilstrekkelig med tid for kortholderne til å få utstedt afghansk pass – enten i Afghanistan eller ved ambassaden/et konsulat i Pakistan (Mielke et al. 2021, s. 11).

I tillegg til de sikkerhetsmessige aspektene ved å identifisere uregistrerte afghanere, hadde pakistanske myndigheter et håp om at de som ble omfattet av ACC-prosessen skulle opprette kontakt med afghanske myndigheter og at det i sin tur skulle stimulere til retur. Å utstede et ID-dokument til afghanere som identifiserte dem som afghanske borgere, skulle bidra til å få utstedt pass fra hjemlandet. ID-dataene som ble innsamlet under ACC-prosessen skulle deles med afghanske myndigheter, slik at de kunne utstede reisedokumenter (ADSP 2018, s. 14).⁴ Med afghanske pass, kunne kortholderne søke om visum til Pakistan på

³ Landinfo er ikke kjent med informasjon som beskriver detaljene i prosessen som ble gjennomført fra afghansk side, nærmere.

⁴ Ifølge Asia Displacement Solutions Platform (ADSP) var dette data som navn, alder, kjønn, utdanning, opprinnelsessted og etnisitet (ADSP 2018, s. 14).

ordinært vis. Dette ville gi pakistanske myndigheter mulighet til å regulere afghanernes opphold i Pakistan gjennom visuminstituttet (Zetter 2018, s. 44).

Sett i lys av siktemålene om utstedelse av afghanske pass, flere returer og regulering av oppholdet til ACC-kortinnehaverne i Pakistan, var ACC-prosessen mislykket. De fleste som fikk utstedt ACC-kort, ble værende i Pakistan og søkte ikke om eller fikk utstedt afghansk pass.

Afghanske myndigheter har anklaget Pakistan for å ha endret politikk, og har hevdet at Pakistan krevde at afghanerne først måtte returnerte til Afghanistan for å få utstedt pass og pakistansk visum. Pakistanske myndigheter på sin side har hevdet at afghanske ambassader og konsulater i Pakistan ikke hadde kapasitet til å utstede pass til sine borgere (Mielke et al. 2021, s. 11).

Hvem er afghanerne med ACC?

Dokumentasjonsprosessen ble gjennomført i perioden fra august 2017 til slutten av mai 2018. Da hadde totalt 878 604 afghanere søkt om ACC (IOM u.å.).⁵

I dag er det om lag 840 000 afghanere med ACC i Pakistan (UNHCR 2022a, s. 27). Oppsummert kan man si at afghanere som har ACC har:

- oppholdt seg ulovlig i Pakistan frem til registreringen startet i 2017;
- gjennomgått en registreringsprosess hvor afghanske myndigheter har bekreftet at de er borgere av Afghanistan;
- blitt anerkjent som afghanske borgere av pakistanske myndigheter.

Ifølge australske myndigheter (DFAT 2019, s. 31) inneholder AC-kortet følgende informasjon:

- Kortinnehaverens navn, fødselsdato og familiedetaljer.
- Et identifikasjonsnummer.
- Et identifikasjonsnummer for familien, som er felles for alle medlemmer av familien.
- Barn under fem år er oppført på baksiden av foreldrenes ACC.⁶

⁵ Dette inkluderte søknader fra 233 366 familier. Rundt 6000 søkere ble avvist, fordi de allerede var registrert med PoR-kort. Det ble også avdekket søknader på falsk grunnlag (DFAT 2019, s. 32).

⁶ På baksiden av kortet er det følgende tekst: «This card is exclusively issued to undocumented Afghan Citizens living in Pakistan. The card holder is liable to obtain passport/travel document from the Government of Afghanistan» (DFAT 2019, s. 31).

Det foreligger ikke data om den etniske sammensetningen for afghanere med ACC, så langt Landinfo kjenner til. Det er imidlertid nærliggende å anta at denne samsvarer med den etniske sammensetningen av PoR-kortholdere⁷ og såkalte nyankomne afghanere.⁸ Dette vil tilsi at majoriteten er pashtunere.

Hvilke rettigheter gir ACC?

ACC gir beskyttelse mot vilkårlig arrestasjon, internering og deportasjon i medhold av Foreigners Act (Khan 2017). Innehaverne har altså et vern mot deportasjon til Afghanistan.

Utstedelse av ACC innebærer at pakistanske myndigheter aksepterer at innehaveren oppholder seg i Pakistan i en viss periode, men innebærer ikke at vedkommende anerkjennes som flyktning (ADSP 2018, s. 7; Zetter 2018, s. 44). ACC gir ikke den samme «status» som et PoR-kort, som i praksis er en de facto anerkjennelse av kortholdere som prima facie-flyktninger (DFAT 2019, s. 31; Mielke et al. 2021, s. 9).

ACC gir ingen formelle rettigheter. Alle registrerte afghanere i Pakistan har imidlertid tilgang til helsehjelp (EASO 2020, s. 47). Samtidig er den økonomiske situasjonen til den enkelte som avgjør hva slags medisinsk bistand som er tilgjengelig; det offentlige helsevesenet i Pakistan er både overbelastet og underfinansiert, mens den private helsesektoren er godt utviklet (Mielke et al. 2021, s. 19-20).

Når det gjelder utdanning, er det ikke noe som er til hinder for at afghanere med ACC kan benytte seg av private skoler (ADSP 2018, s. 24).

Afghanere med ACC kan ikke kjøpe pakistanske SIM-kort. Ifølge en undersøkelse gjennomført av Asia Displacement Solutions Platform (ADSP), velger de andre løsninger, eksempelvis SIM-kort utstedt i andres navn eller SIM-kort utstedt av afghanske mobiltelefonselskaper. De har heller ikke rett til å opprette bankkonto i pakistanske banker (EASO 2020, s. 49).

⁷ Over 1,1 million av PoR-kortholdere, eller 86 prosent, er registrert som pashtunere. Deretter følger rundt 5 prosent tadsjikere med ca. 65 000 registrerte personer. Det er registrert 3 prosent usbekere som utgjør om lag 39 000 personer, og i underkant av 2 prosent balochere, dvs. ca. 22 000 personer. I overkant av 13 500 hazaraer – eller én prosent – er registrert med PoR-kort. Det samme gjelder turkmenere (Government of Pakistan & UNHCR 2022, s. 13).

⁸ Nyankomne afghanere vil si afghanere som har blitt registrert ankommet Pakistan etter Talibans maktovertakelse den 15. august 2021. UNHCR har registrert data på nyankomne afghanere i Pakistan frem til februar 2022. Den etniske sammensetningen er registrert å være 62 % pashtunere, 17 % hazaraer og 11 % tadsjikere (UNHCR 2022b). Så langt Landinfo er kjent med, har UNHCR ikke publisert oppdatert informasjon om nyankomnes profil.

Hvor lenge er et ACC gyldig?

I motsetning til PoR-kortene, har ikke et ACC en utløpsdato på selve kortet (Zetter 2018, s. 44).

Som tidligere nevnt; i utgangspunktet var ACC en gitt tillatelse til en tilmålt tid. Deretter forlenget pakistanske myndighetene gyldighetsperioden ved flere anledninger via offisielle notifikasjoner; først til 30. april 2019, deretter til 31. oktober 2019 og til slutt til 30. juni 2020. Ifølge forfatterne av rapporten *Figurations of Displacement in and beyond Pakistan*, er forlengelse av ACC avhengig av en regjeringsbeslutning (Mielke et al. 2021, s. 11).

Landinfo er ikke kjent med notifikasjon om forlengelse etter 30. juni 2021. Leder for Pakistani Society for Human Rights & Prisoners Aid (SHARP), Mudassar M. Javed (som sitert i EUAA 2022, s. 61), opplyste i februar 2022 at det ikke har vært noen offisiell notifisering av forlengelse av gyldighetsperioden siden juni 2020.

Landinfo mener uansett at pakistanske myndigheter fortsatt gir tålt opphold til kortinnehaverne. Dersom det motsatte var tilfelle, ville denne informasjonen ha vært kjent. Gyldighetsperioden av ACC har heller ikke vært offentlig debattert eller vært en del av det politiske ordsiftet i Pakistan. I tillegg foreligger det informasjon gitt av UNHCR om at pakistanske myndigheter, i samarbeid med IOM, planlegger å gjennomføre en verifiseringsprosess av den afghanske befolkningen med ACC i 2023 (UNHCR 2023, s. 5)

Om Landinfos responser

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

Landinfos responser er basert på opplysninger fra nøye utvalgte informasjonskilder, og kan bygge på både skriftlig og muntlig kildemateriale. Opplysningene er behandlet i henhold til [anerkjente kvalitetskriterier for landinformasjon](#) og [Landinfos retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse](#).

En respons er et svar på konkrete spørsmål som saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har stilt Landinfo, og er ikke ment å være utfyllende redegjørelser for et tema. Responsene er utarbeidet innenfor korte frister, og kildegrunlaget er ikke alltid like bredt som i våre temanotater.

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

Referanser

Skriftlige kilder

ADSP, dvs. Asia Displacement Solutions Platform (2018). *On the margins: Afghans in Pakistan*. Islamabad: ADSP. Tilgjengelig fra https://adsp.ngo/wp-content/uploads/2019/06/ADSP_Report_AfghansinPakistan-1.pdf [lastet ned 19. oktober 2022].

DFAT, dvs. Department of Foreign Affairs and Trade (2019, 20. februar). *Country Information Report. Pakistan*. Canberra: DFAT. Tilgjengelig fra <https://www.ecoi.net/en/file/local/2004005/country-information-report-pakistan.pdf> [lastet ned 13. mars 2023].

EASO, dvs. European Asylum Support Office (2020, mai). *Pakistan. Situation of Afghan refugees*. Valetta: EASO. Tilgjengelig fra https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/05_2020_EASO_COI_Report_Pakistan_Situation_of_Afghan_Refugees.pdf [lastet ned 1. februar 2023].

EUAA (2022, mai). *Pakistan - Situation of Afghan refugees*. Valetta: EUAA. Tilgjengelig fra https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/2022_05_EUAA_COI_Report_Pakistan_Situation_of_Afghan_refugees.pdf [lastet ned 24. februar 2023].

Government of Pakistan & UNHCR (2022, 27. september). *Pakistan Documentation Renewal and Information Verification Exercise. Report*. Islamabad: Government of Pakistan & UNHCR. Tilgjengelig fra <https://data.unhcr.org/en/documents/details/95825> [lastet ned 1. februar 2023].

IOM (u.å.). *Undocumented Afghans*. Islamabad: IOM. Tilgjengelig fra <https://pakistan.iom.int/undocumented-afghans> [lastet ned 3. januar 2023].

Khan, Samad (2017, 21. juli). *Afghans dream of stepping out of the shadows with Pakistan ID scheme*. Islamabad: UNHCR. Tilgjengelig fra <https://www.unhcr.org/news/latest/2017/7/5971efd54/afghans-dream-stepping-shadows-pakistan-id-scheme.html> [lastet ned 24. januar 2023].

- Landinfo (2022, 1. november). *Pakistan: Afghanere med Proof of Registration-kort*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2022/11/Respons-Pakistan-Afghanere-med-PoR-kort-01112022.pdf> [lastet ned 1. februar 2023].
- Mielke, Katja; Nouman, Shahid; Khatana, Abdur Rauf; Ahmad, Zahoor; Irshad, Amber; Kiran, Sobia, ... Javed, Mudassar M. (2021, august). *Figurations of Displacement in and beyond Pakistan: Empirical findings and reflections on protracted displacement and translocal connections of Afghans* (TRAFIG working paper 7). Bonn: BICC. Tilgjengelig fra <https://trafig.eu/output/working-papers/figurations-of-displacement-in-and-beyond-pakistan/D054-TWP-Figurations-of%20Displacement-Pakistan-Mielke-et-al-2021-v02p-2021-11-05.pdf> [lastet ned 23. september 2022].
- UNHCR (2020, 10. februar). *Pakistan: Livelihoods Strategy (2018–2021)*. Islamabad: UNHCR. Tilgjengelig fra <https://data.unhcr.org/en/documents/details/73891> [lastet ned 21. oktober 2022].
- UNHCR (2022a, 11. januar). *Afghanistan Situation Regional Refugee Response Plan 2022. January-December 2022*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <https://reporting.unhcr.org/document/1292> [lastet ned 16. mars 2023].
- UNHCR (2022b, februar). *New Arrivals from Afghanistan (7 February 2022)*. Islamabad: UNHCR Pakistan Tilgjengelig fra <https://data.unhcr.org/es/documents/details/90873> [lastet ned 28. februar 2023].
- UNHCR (2023, 9. mars). *Afghanistan Situation Regional Refugee Response Plan (RRP) : Summary & Inter-Agency Funding Requirements January-December 2023*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <https://reporting.unhcr.org/document/4453> [lastet ned 17. mars 2023].
- UNHCR & Government of Pakistan (2005). *Census of Afghans in Pakistan 2005*. Islamabad: UNHCR. Tilgjengelig fra <https://reliefweb.int/report/afghanistan/census-afghans-pakistan> [lastet ned 26. september 2022].
- Zetter, R. (2018, september). *Protection for forcibly displaced Afghan populations in Pakistan and Iran*. København: DRC. Tilgjengelig fra https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/drc_pakistan_and_iran_report_zetter.pdf/@download [lastet ned 19. oktober 2022].
- Zieck, Marjoleine (2008). The Legal Status of Afghan Refugees in Pakistan, a Story of Eight Agreements and Two Suppressed Premises. *International Journal of Refugee Law, Vol. 2, Issue 2, July 2008*. Tilgjengelig fra <https://academic.oup.com/ijrl/article/20/2/253/1502834> [lastet ned 19. oktober 2022].

© Landinfo 2023

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