

Temanotat

**Den demokratiske republikken
Kongo: Dokumenter og offentlig
forvaltning**



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

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

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

© Landinfo 2011

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

Alle henvendelser om Landinfos rapporter kan rettes til:

Landinfo
Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon

Storgaten 33 A

Postboks 8108 Dep

N-0032 Oslo

Tel: 23 30 94 70

Fax: 23 30 90 00

E-post: mail@landinfo.no

www.landinfo.no

Temanotat **Den demokratiske republikken Kongo: Dokumenter og offentlig forvaltning**

SUMMARY

The government of the Democratic Republic of Congo started issuing biometric passports in 2009. Passports issued before this date are no longer valid.

Even though the electronic passport is issued by legal authorities and contains biometric information, it is likely that the information submitted by applicants in many cases may be incorrect or inaccurate. This is particularly the case when the applicant does not have a birth certificate and must prove his identity by other means. It is still not common for parents to register their children, accordingly only one third of births are in practice registered close to the time of birth. Corruption is widespread, and there is reason to believe that officials take bribes for issuing passports to non-nationals or people giving incorrect information.

SAMMENDRAG

Den demokratiske republikken Kongo innførte biometriske pass i 2009. Pass som ble utstedt før dette er ikke lenger gyldige.

Til tross for at de nye passene utstedes av myndighetene og inneholder biometriske data, er det grunn til å tro at personopplysningene i passene ikke alltid stemmer. Det er uvanlig, særlig i rurale strøk, at foreldre registrerer barn når de blir født, og i forbindelse med senregistrering av fødsel må identiteten derfor bekreftes på annet vis. Dette åpner for usikkerhet knyttet til oppgitt identitet. Korrupsjon er svært utbredt, og offentlig ansatte kan la seg friste til å utstede pass på sviktende grunnlag.

INNHold

1. Innledning	5
2. Registreringsrutiner og dokumentutstedelse	5
2.1 Dokumentregistre	5
2.2 ID-kort	6
2.3 Pass og passutstedelse	6
2.3.1 <i>Passøknad innenlands</i>	6
2.3.2 <i>Passøknad utenlands</i>	6
2.3.3 <i>Kontroll av identitetsopplysninger i forbindelse med passutstedelse</i>	7
2.4 Fødselsregistrering og utstedelse av fødselsattest	7
2.4.1 <i>Senregistrering</i>	8
3. Korrupsjon	8
4. Forfalskinger	9
4.1 Omfang av falske dokumenter og verifisering av dokumenter	9
5. Referanser	11

1. INNLEDNING

Dette notatet redegjør for registreringsrutiner for underlagsdokumentene kongolesiske pass bygger på. Notatet redegjør også for de viktigste dokumentene som utstedes i Den demokratiske republikken Kongo, og hvordan man går frem for å skaffe seg disse. I tillegg presenteres informasjon som antas å ha betydning for dokumentenes notoritet, herunder kontroll og registrering av identitetsopplysninger, og omfanget av korrupsjon.

Landinfo har samlet inn informasjon via offentlige dokumenter tilgjengelig på internett, blant annet fra kongolesiske myndigheters nettsider, e-postkorrespondanse med det norske konsulatet i Kinshasa, en dansk-norsk informasjonsinnhentingsreise i Kinshasa i januar 2007, og informasjon fra franske og belgiske utlendingsmyndigheter.

Temanotatet gjelder bare forhold i Den demokratiske republikken Kongo (Kongo-Kinshasa), og ikke i nabolandet Republikken Kongo (Kongo-Brazzaville). Navnet Kongo og forkortelsen DRC refererer til Den demokratiske republikken Kongo, og *kongolesisk* brukes i tråd med dette.

2. REGISTRERINGSRUTINER OG DOKUMENTUTSTEDELSE

2.1 DOKUMENTREGISTRE

Den demokratiske republikken Kongo har ikke et sentralt, databasert folkeregister. Registrering av fødsel, ekteskap og dødsfall er overlatt til lokale, sivile registreringskontorer, som i praksis er kommunekontoret (L'état civil). Kommunekontorene er underlagt innenriksdepartementet, og finnes i alle provinshovedsteder og andre større byer over hele landet.¹ Dokumentasjon på skilsmisse, foreldremyndighet og adopsjon fås derimot bare ved domstolen *Tribunal de Paix*.

Dokumentasjon på fødsel, dødsfall, ekteskap, skilsmisse og foreldremyndighet er dermed tilgjengelig i Kongo. Kongolesiske statsborgere som oppholder seg i utlandet kan også skaffe seg slike dokumenter, fordi familiemedlemmer i Kongo kan få dem utlevert hos kommunekontoret eller domstolen (Landinfo & Utlændingesservice 2007).²

Både Tribunal de Paix og Tribunal de Grande Instance utsteder såkalte *Jugement déclaratif* eller *Jugement supplétif*. Et *Jugement* utstedt av Tribunal de Grande

¹ Brigitte Nsensele wa Nsensele, Présidente du Tribunal, Tribunal de Paix de Kinshasa/Gombe, opplyste i januar 2007 at det er åtte Tribunal de Paix i Kinshasa, og ett Tribunal de Paix i hvert av Kongos 129 territorier. Jean Charles Para, ved Avocats sans Frontières (ASF) i Kinshasa opplyste imidlertid at mange steder gjennom en årrekke ikke har hatt fungerende domstoler.

² Som nevnt er det kommunekontoret som registrerer fødsel, ekteskap og dødsfall og utsteder slike attester, mens domstolen har ansvaret for skilsmisse, foreldremyndighet og adopsjon, og utsteder dokumentasjon i slike saker.

Instance er en forutsetning for å senregistrere en fødsel, et dødsfall eller et ekteskap (Landinfo & Utlændingesservice 2007).

I mange områder har sentralmyndighetene begrenset kontroll, og begrenset myndighet. Slike omstendigheter er imidlertid vanligvis ikke til hinder for at innbyggerne kan få utstedt ulike attester, men er i tillegg til andre faktorer, forhold som bidrar til svekke dokumentenes notoritet.

2.2 ID-KORT

Kongolesiske myndigheter avskaffet obligatoriske ID-kort etter daværende president Mobutos fall i 1997, men det er nok fortsatt kongolesere som har et slikt grønt, flersidig ID-kort. Myndighetene har ikke innført nye ID-kort, og som erstatning brukes dokumentasjon for betalt skatt eller velgerkort (*Carte d'electeur*), som første gang ble utstedt før valgene i 2006 (PACO & UNOPS 2006).

2.3 PASS OG PASSUTSTEDELSE

Kongolesiske myndigheter innførte pass med biometriske data våren 2009 (Congo Plaza 2009). Etter innføringen av biometriske pass har alle kongolesiske passholdere fått beskjed om å fornye passene sine. Maskin- eller håndskrevne pass er ikke lenger gyldige. Utenriksdepartementet i Kinshasa utsteder de biometriske passene, men søknader innleveres og pass utleveres også i provinshovedstedene og ved kongolesiske utenriksstasjoner (LexUniversal 2010; Bureau of Consular Affairs u.å.).

Innhenting av biometriske data skjer både sentralt (i Kinshasa), i provinshovedstedene og på enkelte utenriksstasjoner. Kvinner trenger ikke lenger tillatelse fra ektefelle for å kunne søke om pass.

Til tross for utbredt korrupsjon, dårlig teknologisk infrastruktur og sviktende intern kommunikasjon, kan en ikke utelukke at enkelte søkere kan nektes pass av politiske årsaker. Man kan heller ikke se bort ifra at personer som er under etterforskning eller straffeforfølgelse i kriminalsaker nektes pass.

2.3.1 Passøknad innenlands

Ved oppmøte må søkerne legge frem vandelsattest og velgerkort (*Carte d'electeur*). Etter registreringen sendes søknaden med underlagsdokumenter til etterretningstjenesten ANR (*L'agence nationale de renseignements*) for kontroll.

Per oktober 2010 var ventetiden for å få pass ca. én uke, og gebyret lå på ca. 1100 norske kroner (Norges generalkonsulat i DRC, e-post 6. oktober 2010).

2.3.2 Passøknad utenlands

Kongolesere bosatt i utlandet må legge frem nasjonalitetsbevis (*Certificat de nationalité*) i tillegg til vandelsattest og eventuelt velgerkort når de søker om pass. Det later imidlertid til at ikke alle kongolesiske ambassader har utstyr for å motta og formidle biometriske data. Ambassadene i henholdsvis Stockholm, London, Brussel og Washington D.C. har utstyret,³ og søkere bosatt i land uten kongolesisk

³ Dette er ingen fullstendig liste.

representasjon kan henvende seg til disse ambassadene for å få levert søknad og registrere biometriske data. Den kongolesiske ambassaden i Washington D.C. opplyser på sin nettside at passøkere må betale 250 amerikanske dollar (ca. 1400 norske kroner), og ambassaden i London skriver på sin nettside at prisen for pass er 150 britiske pund for selve passet og 20 pund for søknadsskjemaet, det vil si totalt ca. 1500 norske kroner (DRCs ambassade i USA u.å.; DRCs ambassade i Storbritannia u.å.). Ifølge den kongolesiske ambassaden i Stockholm må passøker ha med to passbilder, kongolesisk ID-kort⁴ eller annen dokumentasjon som angir identitet og som kan bekrefte nasjonalitet (fødselsattest, skolebevis eller lignende).⁵ Ambassaden opplyser at søkerne må betale 2200 svenske kroner, og det tar ca. en måned før nytt pass utleveres via ambassaden (telefonsamtale 11. mars 2011).

2.3.3 Kontroll av identitetsopplysninger i forbindelse med passutstedelse

Passøkere må innfinne seg personlig minst én gang i løpet av søknads/utstedelsesprosessen, siden det skal innhentes biometriske data. På tross av dette er det allikevel muligheter for å omgå regelverket gjennom korrupsjon, selv om det innhentes biometriske data til passet, for det er ingenting som tyder på at kongolesiske myndigheter verifiserer personopplysningene som innhentes og føres inn i passet.

2.4 FØDSELSREGISTRERING OG UTSTEDELSE AV FØDSELSATTEST

Alle fødsler skal, i henhold til den kongolesiske familieloven (Code de la famille, artikkel 116), registreres ved kommunekontoret (*L'état civil*) i det området hvor barnets far eller mor er bosatt. Registreringen skal skje innen 30 dager etter fødselen. Kongo er et meget stort land, og infrastrukturen i store deler av landet er nedslitt, korrupsjonen er omfattende og bare ca. en tredjedel av alle fødsler registreres (intervjuer i Kinshasa, januar 2007). Antallet registreringer er imidlertid økende, fordi flere og flere foreldre forstår at dette er til fordel for barn senere i livet. Det er dessuten et krav at barn skal være fødselsregistrert før de kan begynne på skolen. Prisen for å registrere en fødsel er ca. 2000 kongolesiske franc (i underkant av 35 kroner). Den avgiften er imidlertid for høy for mange foreldre, fordi fattigdom er utbredt og mange lever på eksistensminimum.

Dersom barnets foreldre er døde, kan et nært familiemedlem, for eksempel en onkel, en kusine, en tante eller en fetter, registrere fødselen på vegne av barnet. Skulle alle familiemedlemmer være døde eller fraværende av andre årsaker, kan eventuelle vitner til fødselen sørge for registreringen.

Fødselsregistreringen bekreftes ved en fødselsattest (*Acte de naissance*) som blir utstedt av kommunekontoret. Fødselsregistrene er ikke databaserte.

Et såkalt *Extrait* er en legalisert utskrift av en *Acte*, og har derfor samme gyldighet som en *Acte* (Landinfo & Utlændingservice 2007).

⁴ ID-kort er ikke obligatorisk for kongolesiske borgere, se avsnitt 2.2.

⁵ Opplysningene med hensyn til dokumentasjon varierer. Det skyldes nok at lovverket stipulerer enkelte krav som tillempes på ulik måte.

Dokumentet *Certificat de naissance* har ikke samme juridiske status som *Acte de naissance* og *Extrait d'acte de naissance*, men er en fødselsmelding med begrenset gyldighet, som utstedes av sykehuset hvor fødselen fant sted. Denne fødselsmeldingen kan imidlertid legges frem i forbindelse med en senregistrering av fødsel, se neste del.

2.4.1 Senregistrering

Alle registreringer som er foretatt senere enn tretti dager etter fødsel regnes som senregistreringer. Loven tillater dette, men forutsetningen er at domstolen *Tribunal de Grande Instance* utsteder en beslutning som kalles *Jugement déclaratif* eller *Jugement supplétif*. Denne beslutningen er basert på vitneutsagn, eller eventuelt på en fødselsmelding (*Certificat de naissance*). Deretter kan kommunekontoret utstede en fødselsattest.

De fleste fødsler, særlig utenfor byene, skjer hjemme. Det betyr at domstolene i de fleste tilfellene må basere seg på vitneutsagn. Vitneutsagn har svakheter: fødselen kan ligge år tilbake i tid, og uriktig informasjon kan forekomme fordi man husker feil, eller, i andre tilfeller, bevisst feilinformerer. Den lokale juristen Jean-Pierre Ilaka Kampusu har påpekt overfor Landinfo at sjansen for uriktig innhold i attester nettopp er langt større ved senregistreringer enn ved rettidige registreringer (møte i Kinshasa januar 2007). Allikevel bør ikke en attest basert på senregistrering i seg selv automatisk tolkes som uriktig, ifølge Kampusu, fordi kongolesisk lov jo tillater senregistreringer, og mange kongolesere først registreres når de eksempelvis har behov for pass.

Det er for øvrig vanskelig å anslå hvor omfattende praksisen med senregistreringer er, men som nevnt registreres kun ca. tretti prosent av alle fødsler i Kongo innen trettidagersfristen, og dette gir en viss indikasjon på omfanget av senregistreringer.

3. KORRUPSJON

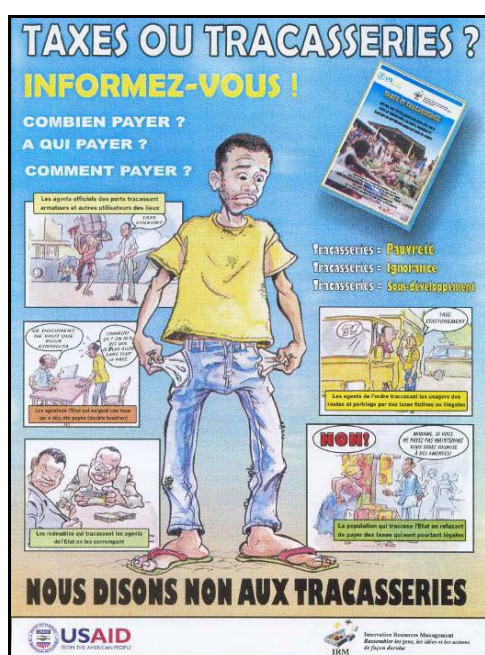
Den demokratiske republikken Kongo figurerer på en 164. plass av 178 land på Transparency Internationals korrupsjonsindeks, og er dermed et av de mest korrupte landene i verden (Transparency International 2010, UNDP 2010).

I Mobutu-perioden ble intet dokument utstedt og ingen offentlig tjeneste levert uten bestikkelser.⁶ Tjenestemenn som sjelden eller aldri mottok sin ordinære lønn påla publikum betaling for tjenester som de var ventet å gi som en del av sitt vanlige arbeid. De som nektet å betale bestikkelser ble enten nektet tjenesten eller måtte

⁶ Selv språkbruken ble påvirket. Eksempelvis ble korrupsjon omtalt som *coop*, en forkortelse fra det franske ordet for samarbeid (*cooperation*), eller som *madesu ya bana*, som betyr barns bønner.. Ordtak som vanligvis brukes til å overføre forfedrenes visdom, ble også brukt til å legitimere korrupsjon. På kikongo ville folk eksempelvis si *ku usadilanga, ku udilanga*, som betyr ”du spiser der du arbeider”. Underforstått regnes det som like akseptabelt å stjele som å spise der du arbeider. Det ble rapportert at Mobutu, som i en tale i 1973 fordømte statsansatte som underslo store pengebeløp, samtidig ga dem følgende råd på lingala: *yiba na mayele*, som betyr ”vær smart når du stjeler”. Offentlig ansatte tolket dette slik at det var greit å stjele fra staten så lenge man ikke ble tatt, og i den offentlige administrasjonen var korrupsjon ansett som en normal livsstil.

vente lenge. Offentlige tjenestemenn ”oppfant” alle slags skatter som påskudd for å kreve bestikkelser, og økte de eksisterende gebyrene. Folk hadde ikke klagemuligheter, fordi korruperte nettverk var organisert og kontrollert av de samme myndighetspersonene som skulle styre tjenestene til det beste for folket (Kodi 2008). Dagens situasjon er ikke vesentlig endret (Brown 2010, UNDP 2010).

Selv om Landinfo ikke kjenner det nøyaktige omfanget av korrupsjon i forbindelse med utstedelse av pass eller andre identitetsdokumenter, kan en anta at korrupsjon også forekommer i forbindelse med slike dokumenter. Kontrollen med personopplysninger er antakelig like dårlig i dag som tidligere, og mulighetene for å få utstedt ekte pass med manipulerte opplysninger er etter alt å dømme til stede. Dette innebærer at også ikke-kongolesere kan skaffe seg kongolesisk pass.



Karikaturer som denne er ikke uvanlige, og uttrykker både omfanget og problemene knyttet til korrupsjonen i landet (hentet fra Brown 2010).

4. FORFALSKINGER

4.1 OMFANG AV FALSKE DOKUMENTER OG VERIFISERING AV DOKUMENTER

Ifølge informasjon innhentet av belgiske utlendingsmyndigheter er falske dokumenter og dokumenter med gale og/eller manipulerte opplysninger i utbredt, og alle typer dokumenter kan skaffes mot betaling. (CEDOCA 2010). Konklusjonen er basert på en rekke informasjonsinnhentingsreiser til Kongo i perioden 2004-2009. Konklusjonen er sammenfallende med Landinfos synspunkter på kongolesiske dokumenter.

Etter Landinfos vurdering vil forøvrig selv en verifisering ikke nødvendigvis avdekke om rutineene er fulgt ved registrering og utstedelse.

I samtale med en representant for den tyske ambassaden i Kinshasa i januar 2007 (Landinfo og Udlændingesservice 2007), ble det for øvrig vist til at det største problemet med verifisering av dokumenter i Kongo ikke nødvendigvis er forekomsten av forfalskninger, men snarere omfanget av dokumenter som ikke er utstedt i henhold til lovverket på grunn av praktiske utfordringer og ressursproblemer i forvaltningen. Foreldede formularer, ulike typer formularer og uriktige lovhjemler skaper rom for slike feil. Dessuten ble en rekke av registrene i Kinshasa ødelagt i opptøyene i byen i 1991 og 1993. Det kan derfor være vanskelig å verifisere dokumenter som er utstedt før 1993.

5. REFERANSER

Skriftlige kilder

- Brown, Michael (u.å.). *A demand-driven model for combating corruption: Lessons from the Democratic Republic of the Congo*. [S.l.]: Innovative Resources Management (IRM). Tilgængelig fra http://www.chathamhouse.org.uk/files/9273_110407brownp.pdf [lastet ned 2. mai 2011]
- Bureau of Consular Affairs (u.å.). *Country Reciprocity Schedule*. Washington, D.C.: U.S. Department of State. Tilgængelig fra http://travel.state.gov/visa/fees/fees_4881.html?cid=3596 [lastet ned 2. mai 2011]
- CEDOCA, dvs. Centre de documentation et de recherches (2010, 8. april). *Subject related briefing. Democratic Republic of Congo. Is it possible to have legal documents authenticated in the DRC?* Brussel: CEDOCA.
- Code de la Famille (1987, 1. august). *Loi no. 87/010 Code de la Famille*. Kinshasa: [s.n.]. Tilgængelig fra <http://www.leganet.cd/Legislation/Code%20de%20la%20famille/Table.htm#Livree%20III> [lastet ned 2. mai 2011]
- Congo Plaza (2009, 2. april). Kinshasa: les passeports biométriques sont enfin là! *Radio Okapi*. Tilgængelig fra http://www.congo-plaza.com/index.php?option=com_content&view=article&id=254:kinshasa-les-passeports-biometriques-sont-enfin-la-&catid=87:nationale&Itemid=324 [lastet ned 2. mai 2011]
- [DRCs ambassade i USA] (u.å.). *Procedures for new passport application*. Washington D.C: Embassy of the Democratic Republic of Congo. Tilgængelig fra <http://www.ambardcusa.org/passport.html> [lastet ned 2. mai 2011]
- [DRCs ambassade i Storbritannia] (u.å.). *Conditions d'obtention du passeport biométrique*. London: Embassy of the Democratic Republic of Congo in Great Britain. Tilgængelig fra http://www.ambardc-londres.gov.cd/index.php?option=com_content&task=view&id=66&Itemid= [lastet ned 2. mai 2011]
- Kodi, Muzong (2008, august). *Corruption and governance in the DRC during the transition period (2003-2006)*. Pretoria: Institute for Security Studies (ISS). Tilgængelig fra <http://www.illegal-logging.info/uploads/MuzongKodiCorruptionGovernanceinDRCSept08.pdf> [lastet ned 2. mai 2011]
- Landinfo & Udlændingesservice (2007, mars). *Familieret og verifikation af dokumenter samt behandlingsmuligheder m.m. i den Demokratiske Republik Congo (DRC). Rapport fra dansk-norsk fact-finding mission til Kinshasa, DRC. 9. – 24. januar 2007*. Oslo/København: Landinfo/Udlændingesservice.

Tilgjengelig fra http://www.landinfo.no/asset/564/1/564_1.pdf [lastet ned 2. mai 2011]

- LexUniversal.com (2010, 22. januar). *Congo - Only "B" series passports will be accepted for international travel*. Wilmington: LexUniversal. Tilgjengelig fra <http://lexuniversal.com/en/news/10049> [lastet ned 2. mai 2011]
- Newstime Africa (2010, 6. januar). Kabila launches fight against corruption and sacks 3,000 civil servants. *Newstime Africa*. Tilgjengelig fra <http://www.newstimeafrica.com/archives/10029> [lastet ned 2. mai 2011]
- PACO, dvs. Projet d'Appui à la Coordination des Observateurs & UNOPS, dvs. United Nations Office for Project Services Kinshasa Office (2006, juli). *International Observer Handbook Presidential and Legislative Elections DR Congo*. Kinshasa: PACO/UNOPS. Tilgjengelig fra http://www.ifes.org/files/drc_special_observer_handbook_en.pdf [lastet ned 2. mai 2011]
- Transparency International (2010). 2010 Corruption Perceptions Index. Transparency International. Tilgjengelig fra http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results [lastet ned 2. mai 2011]
- UNDP, dvs. United Nations Development Program (2010, 9. juni). *Fighting corruption in post conflict & recovery situations*. New York: UNDP. Tilgjengelig fra http://www.undp.org/governance/focus_anti-corruption.shtml [lastet ned 2. mai 2011]

Muntlige kilder

- ASF, dvs. Avocats sans Frontières. Møte med Chef de Mission Jean Charles Para, Kinshasa, januar 2007.
- Den demokratiske republikken Kongos ambassade i Sverige, telefonsamtale 11. mars 2011.
- Kampusu, Jean-Pierre Ilaka. Advokat og assisterende professor ved juridisk fakultet, Université de Kinshasa. Møte i januar 2007.
- Norges generalkonsulat i Den demokratiske republikken Kongo. E-post 6. oktober 2010.
- Nsensele wa Nsensele, Brigitte. Présidente du Tribunal, Tribunal de Paix de Kinshasa/Gombe. M januar 2007.
- Tysklands ambassade i Den demokratiske republikken Kongo. Møte med tredjeseekretær Sabine Rahner i Kinshasa, januar 2007.