

Flygtningenævnets baggrundsmateriale

Bilagsnr.:	208
Land:	Rusland
Kilde:	Landinfo
Titel:	Temanotat. Russland: Utstedelse av innenriks- og utenrikspass
Udgivet:	4. december 2009.
Optaget på baggrundsmaterialet:	25. februar 2010

Temanotat

Russland: Utstedelse av innenriks- og utenrikspass



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 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 2009

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 **Russland: Utstedelse av innenriks- og utenrikspass**

SUMMARY

The report concerns rules and procedures for issuance of both Russian internal and external passports. It examines more closely which bodies issue passports, the procedures for application and deliverance of passports, what kind of information the passports contain, and, at the time of issuance, how the information is controlled. The report gives a short historical overview of issuance of passports in Chechnya. Finally a brief account is given on corruption in general, and in the North Caucasus in particular, more specifically on the extent of corruption in connection with issuance of documents.

SAMMENDRAG

Notatet tar for seg regler og prosedyrer for utstedelse av innenriks- og utenrikspass i Russland. Nærmere bestemt sies det noe om hvem som utsteder innenrikspass og utenrikspass, hvilke dokumenter som må legges ved, regler og prosedyrer for levering av søknad og henting av pass, hva slags opplysninger passene inneholder, og hvordan opplysningene kontrolleres. Det gis videre en kort historisk gjennomgang av utstedelse av pass i Tsjetsjenia. Avslutningsvis sies det noe om korrupsjon, generelt og i Nord-Kaukasus, og korrupsjon ved utstedelse av dokumenter.

INNHold

1. Innledning	5
2. Innenrikspass.....	5
2.1 Gyldighet	5
2.2 Hvem utsteder innenrikspass?	6
2.3 Hvem rettes søknaden til?.....	7
2.4 Hvilke dokumenter må legges ved søknaden?.....	7
2.5 Må søknaden leveres/passet hentes personlig, og er dette avhengig av om en person er midlertidig/permanent registrert, evt. bosatt i utlandet?	8
2.6 Hvilke opplysninger inneholder et innenrikspass?.....	8
2.7 Hvordan kontrolleres opplysningene/kan ettersøkte personer få utstedt innenrikspass?.....	9
2.8 Innenrikspass for barn	10
2.9 Innenrikspass i Tsjetsjenia.....	10
3. Utenrikspass	10
3.1 Hvem rettes søknaden til/hvem utsteder utenrikspass?	10
3.2 Hvilke dokumenter legges ved søknaden?	11
3.3 Må søknaden leveres/passet hentes personlig?.....	11
3.4 Hvilke opplysninger inneholder utenrikspass?.....	11
3.5 Hvordan kontrolleres opplysningene i passet?	12
3.6 Utenrikspass for barn.....	12
3.7 Utstedelse av utenrikspass i Tsjetsjenia.....	12
4. Korrupsjon	13
4.1 Korrupsjon generelt	13
4.2 Korrupsjon i Nord-Kaukasus.....	13
4.3 Korrupsjon ved utstedelse av innenriks- og utenrikspass.....	14
5. Referanser.....	16

1. INNLEDNING

Rapporten tar for seg generelle regler og prosedyrer når det gjelder utstedelse av innenriks- og utenrikspass i Russland. Beskrivelsen er basert på hvordan reglene etter loven skal praktiseres, men det må tas høyde for at situasjonen kan være annerledes i virkeligheten, ettersom det gjøres mange unntak fra regelverket og korrupsjon er utbredt. Dette er forhold som bidrar til at de formelle reglene og prosedyrene som er skissert i rapporten ikke alltid vil bli fulgt i praksis.

Rapporten er basert på informasjon innhentet fra åpne kilder, samt fra samtaler under tjenestereise til Nord-Kaukasus i juni 2009.

2. INNENRIKSPASS¹

Alle russiske statsborgere over 14 år som bor på russisk territorium er ved lov forpliktet til å ha innenrikspass. I henhold til “Presidenten i Den russiske føderasjonens dekret 232 av 13. mars 1997”, “skal innenrikspass til borgere av Den russiske føderasjonen være det sentrale dokumentet som bekrefter en persons identitet på dette landets territorium”. Ifølge den russiske regjeringens forordning 828 av 8. juli 1997 “skal enhver borger av Den russiske føderasjonen som har blitt 14 år og som bor på russisk territorium være i besittelse av et innenrikspass” (Dekret 232 1997; Forskrift N. 828 1997).

I praksis må man alltid ha med seg innenrikspasset, ettersom alle kan bli stoppet i kontroll der politiet ønsker å sjekke om bostedsregistreringen er i orden. I visse sammenhenger, som for eksempel ved veksling av penger, er det tilstrekkelig med utenrikspass som legitimasjonspapir. Utenrikspasset erstatter imidlertid ikke innenrikspasset som et fullverdig ID-dokument. Utenrikspasset gir for eksempel ingen informasjon om en persons bostedsregistrering (Landinfo 2008b s. 2). Videre brukes innenrikspasset som legitimasjon i en rekke praktiske sammenhenger, som for eksempel ved registrering ved studieinstitusjoner, ved kjøp av fly- og togbilletter, ved innsjekking på hotell, ved bankbesøk, mv. (Koppers, foredrag 16-17. oktober 2006).

2.1 GYLDIGHET

Passet er gyldig fra den dagen innehaveren fyller 14 år til dagen vedkommende fyller 20 år. Det nye passet er deretter gyldig fra 20-årsdagen til 45-årsdagen. Passet må etter fylte 45 år byttes igjen. Passet som er utstedt etter 45 år er gyldig i en

¹ Se også Landinfo 2008b om forskjellen på innenrikspass og utenrikspass.

ubegrenset periode. Det er obligatorisk å bytte pass ved fylte 20 og 45 år (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 17-18).

2.2 HVEM UTSTEDER INNENRIKSPASS?

Innenrikspass utstedes av det russiske innenriksdepartementet (MVD), og nærmere bestemt av de lokale avdelinger ved den føderale migrasjonstjenesten (FMS) (FMS 2006 pkt. 13; Lifos 2009, s.4).² Utgangspunktet er at man skal søke om innenrikspass på stedet man er permanent bostedsregistrert. Det er i dag imidlertid adgang til å søke om og få utstedt/fornytt innenrikspass på det stedet man er midlertidig registrert (Lifos 2009, s. 4; Office for Foreigners, e-post oktober 2009). Utgiversted angis på s. 2 i innenrikspasset i form av en sekssifret kode: XXX-XXX. Ifølge informasjon på nettstedet Institute of Economic Security (*Prognoz Finansovykh Riskov* (PFR)), har hver region/føderasjonssubjekt sine egne koder for de passmyndigheter som utsteder innenrikspass og som oppdaterer opplysninger i passet. De første tre sifrene viser region og avdeling ved passmyndighetene, og de tre siste viser underavdeling/kontor (PFR u.å.). Ifølge kilden brukes følgende koder for de ulike avdelingene ved passmyndigheter i Nord-Kaukasus:

Dagestan³

051-001

052-001 - 052-053

053-001 - 053-009

Ingusjetia

061-001

062-001 - 062-006

063-001

Tsjetsjenia

201-001

202-000⁴

203-000

Moskva

501-001 - 501-002

502-001 - 502-074

503-001 - 503-140

² FMS overtok utstedelsen av innenriks- og utenrikspass i 1. januar 2006. Før dette var det passavdelingen i politiet som hadde denne oppgaven (Landinfo 2008b, s. 2).

³ Ifølge ambassadens opplysninger blir også kode 050-xxx brukt i innenrikspass som er utstedt av myndighetene i Dagestan.

⁴ Listen oppgir ikke hvor mange forskjellige underavdelinger det finnes i Tsjetsjenia, men ifølge diplomatiske kilders opplysninger brukes det i innenrikspass utstedt i Tsjetsjenia for eksempel følgende koder: 202-007 (ROVD Zavodskij rajon, Groznyj), 202-017 (Atsjkhoz-Martan).

Opplysninger som fremgår på andre sider i passet, for eksempel opplysninger om inngått ekteskap (fremgår på s. 14-15 i innenrikspasset), inneholder innstemplet kode for den avdeling ved passmyndighetene som har innført opplysningene i passet (diplomatkilde, e-post oktober 2009).

Innenrikspassnummeret består av ti siffer og er tredelt. Første del av nummeret, to siffer, er passformularserienummer som viser i hvilken region/føderasjonssubjekt i Russland passet er utstedt. Pass utstedt i Moskva har passformularserienummer 45, Tsjetsjenia har 96, Ingusjetia 26 og Dagestan 82 (PFR u.å, pkt.8). Den andre delen av nummeret, to siffer, viser hvilket år selve passformularet ble produsert. Den tredje delen av passet består av seks siffer, som er et løpenummer. Eksempelvis vil innenrikspassnummer *96 02 XXXXXX* vise at passet er utstedt i Tsjetsjenia, og at passformularet ble produsert i 2002 (diplomatkilde, e-post 2009).

2.3 HVEM RETTES SØKNADEN TIL?

Søknaden må rettes til FMS på det stedet man er permanent eller midlertidig bostedsregistrert. Dette må skje innen 30 dager etter:

- at man har fylt 14, 20 eller 45 år
- ved tap av pass
- endring av registrert navn, fødselsdato og/eller fødselssted
- kjønnskifte
- passet er ødelagt eller skadet
- påvisning av feil eller unøyaktighet i opplysningene oppgitt i passet (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 19-20; Koppers, foredrag 16-17. oktober 2006).

Passet utstedes innen ti dager etter at søknaden er levert (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 20). Hvis et pass har gått ut, vil det ta ti dager å få utstedt et nytt (samtale med FMS, juni 2009). Ved mistet pass tar det fra én til to måneder å få utstedt et nytt pass.

Frem til et nytt pass blir ferdig, får vedkommende utstedt et midlertidig identitetsdokument, *Форма N. 2П* (Forma No. 2 P) som ikke er gyldig i mer enn to måneder (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria)). Det midlertidige identitetsdokumentet inneholder bilde, navn, fødselsdato, fødested, bostedsadresse, betegnelse på hvilken myndighet som har utstedt dokumentet og hvor lenge dokumentet er gyldig. Det fremgår imidlertid ikke når dokumentet ble utstedt (diplomatkilde, e-post november 2009). Dokumentet er et løst ark (samtale med FMS, juni 2009). Dette midlertidige dokumentet må returneres ved avhenting av det nye innenrikspasset (Lifos 2009, s. 5).

2.4 HVILKE DOKUMENTER MÅ LEGGES VED SØKNADEN?

For å få utstedt et innenrikspass må personen, i tillegg til selve søknaden, legge frem fødselsattest, to bilder, samt dokumenter som bekrefter at personen er russisk statsborger. Dersom en person skal bytte pass må vedkommende, i tillegg til selve

søknaden, legge ved det utgåtte passet, to bilder og dokumenter som begrunner passbytte (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 19).

2.5 MÅ SØKNADEN LEVERES/PASSET HENTES PERSONLIG, OG ER DETTE AVHENGIG AV OM EN PERSON ER MIDLERTIDIG/PERMANENT REGISTRERT, EVT. BOSATT I UTLANDET?

Ved søknad om innenrikspass (14 års alder) eller bytte av innenrikspass (ved 20 år og 45 år, eller på grunn av andre nevnte forhold), må russiske borgere i henhold til loven personlig henvende seg til passmyndighetene og levere en søknad (FMS 2006 pkt. 49.1). Personen som søker pass må også selv hente det og kvittere for mottak (Lifos 2009, s. 4). Russlands Høyesterett har ved sin beslutning av 8. september 2009 bekreftet at russiske borgere må møte personlig hos passmyndighetene i Russland, både ved søknad og ved henting av innenrikspass (diplomatkilde, e-post oktober 2009). Ved henting må vedkommende undertegne det nye passet på s. 2, samt undertegne og kvittere på søknadspapirene med datoen for når han/hun mottok passet (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 22). Ifølge polske immigrasjonsmyndigheter er det i noen få, helt eksepsjonelle tilfeller mulig at noen andre enn søkeren selv kan levere søknadspapirene. En slik avgjørelse tas av de passutstedende myndighetene (e-post oktober 2008).

Ifølge FMS i Groznyj vil tiden det tar å utstede innenrikspass kunne bli lengre dersom en person søker fra et annet sted enn der vedkommende er permanent registrert, ettersom opplysningene må sjekkes opp mot registreringsstedet (samtale, juni 2009).

Russiske statsborgere får ikke utstedt innenrikspass ved russiske ambassader eller konsulater i utlandet. Det er kun lokale myndigheter i Russland som har myndighet til å utstede disse dokumentene, og en person som befinner seg i utlandet må henvende seg til disse ved personlig oppmøte. Dersom en person ikke er bostedsregistrert i Russland, må vedkommende først registrere seg midlertidig og deretter søke pass (Landinfo 2009).

2.6 HVILKE OPPLYSNINGER INNEHOLDER ET INNENRIKSPASS?

I tillegg til vanlige opplysninger om personalia, inneholder innenrikspass informasjon om fødested, sivilstatus, barn, militærtjeneste, utstedelse av utenrikspass og informasjon om permanent bostedsregistrering, altså om hvor personen er fast bostedsregistrert.

Permanent bostedsregistrering stemples inn i innenrikspasset på s. 5-12 med teksten *Mesta zjitelstva* (Места жительства) (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 21). Midlertidig bostedsregistrering blir ikke stemplet inn i innenrikspasset, men fremgår av et løst ark som refererer til innenrikspasset. Derimot blir avregistrering av permanent bostedsregistrering stemplet inn i innenrikspasset. En person må være avregistrert for å kunne få ny permanent bostedsregistrering. Når en person får et nytt innenrikspass, er det bare datoen for siste bostedsregistrering som fremgår av det nye innenrikspasset. Tidligere registreringer og avregistreringer blir ikke ført inn i det nye innenrikspasset (Landinfo 2008b, s. 2).

Sivilstatus skal fremgå på s. 14-15 med teksten *Semejnoe polozjenie* (Семейное положение), både registrering og opphør av ekteskap (i form av stempel). Barn under 14 år føres inn i passet på s. 16-17 av kompetente myndigheter. Det fremgår av stempel på s. 13 med teksten *Voinskaja objazannost'* (Воинская обязанность) om en person har avtjent militærtjeneste.

Dersom en person har fått utstedt innenrikspass og/eller utenrikspass på et tidligere tidspunkt, skal dette fremgå på s. 19 i innenrikspasset i form av stempel. Stemplene for utstedt innenrikspass og utenrikspass er ulike. På stemplene for tidligere utstedt innenrikspass står det *Svedenija o ranee vydannom pasporte* (Сведения о ранее выданном паспорте – “Opplysninger om tidligere utstedt pass”). Det tidligere passets passformularserienummer skal fremgå av stempelet *Serija ---- No.-----* (Серия ---- No.-----). Det er som nevnt de to første sifrene i dette nummeret som viser hvilken passmyndighet i Russland som utstedte passet (for mer informasjon om passformularserienummer og oversikt over koder, se del 2.2). Videre skal stempelet inneholde navnet på utstedelsesstedet av det tidligere passet. Utstedelsesdato på det tidligere passet fremgår også av stempelet *Data vydatsji* (Дата выдачи). På siste linje i stempelet, ved siden av underskriften, står en kode for den passmyndighet som har innført stempelet, for eksempel 202-007 (se del 2.2 for oversikt over koder for utstedermyndighet) (diplomatkilde, e-post oktober 2009).

Stempel for utstedt utenrikspass har tittel *Vydan pasport* (Выдан паспорт - “Utstedt pass”). Passets serienummer skal fremgå av stempelet, *Serija -- No.-----* (Серия -- No.-----). Serienummeret i russiske utenrikspass består av ni siffer – først to siffer, dette syv siffer. Videre fremgår utstedelsesdatoen for utenrikspasset *ot* (от) XX.XX.XXXX, og en kode for hvor passet er utstedt, for eksempel УФМС No. 174 (UFMS = forkortelse for passmyndighet, 174 = passmyndighetsnr. som viser hvilken myndighet som har utstedt passet) (diplomatkilde, e-post oktober 2009).

Etnisitet fremgikk av de gamle sovjetiske innenrikspassene, men fremgår ikke av dagens innenrikspass (Koppers, foredrag 16-17. oktober 2006).

2.7 HVORDAN KONTROLLERES OPPLYSNINGENE/KAN ETTERSØKTE PERSONER FÅ UTSTEDT INNENRIKSPASS?

Alle russiske borgere skal være i besittelse av innenrikspass, også kriminelle, ettersom det er dette dokumentet som dokumenterer en persons identitet. Dette er grunnen til at det i lovverket ikke står definert i hvilke tilfeller det ikke skal utstedes innenrikspass til personer (Office for Foreigners, e-post oktober 2009).

I henhold til pkt. 38 og pkt. 54 i *Administrativ regulering til FMS*, fremgår det at informasjon fremlagt av søker som grunnlag for utstedelse eller bytte av innenrikspass, skal sjekkes av de aktuelle informasjons- og etterforskningsregistre. Dersom det på bakgrunn av en slik sjekk fremkommer at personen er etterlyst, vil FMS varsle aktuelle organer innenfor innenriksministeriet (herunder politiet) (FMS 2006 pkt. 38 og 54). Det er blant annet kjent at i forbindelse med bytte av innenrikspass fra sovjetiske til nye russiske, klarte politiet å avsløre 77 000 ettersøkte personer (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 23-24).

2.8 INNENRIKSPASS FOR BARN

Innenrikspass utstedes ikke til personer under 14 år. Barn under 14 år føres inn i foreldrenes innenrikspass på s. 16-17. Fødselsattest for barnet må fremlegges, i tillegg til dokumenter som bekrefter russisk statsborgerskap (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 21).

2.9 INNENRIKSPASS I TSJETSJENIA

På begynnelsen av 2000-tallet ble en sivil (pro-russisk) administrasjon gradvis bygget opp i Tsjetsjenia etter flere år med de-facto selvstendighet og krig. Fra begynnelsen av 2001 begynte man å gjenoppta utstedelse av innenrikspass i Tsjetsjenia. Utstedelse av innenrikspass til tsjetsjenske flyktninger i andre deler av Russland (IDPs) hadde for øvrig fra 1999 blitt forbudt i henhold til en intern instruks, visstnok som følge av at man ikke ønsket at det skulle utstedes dokumenter til tsjetsjenske krigere. I juni 2000 begynte man å utstede midlertidige identitetsdokumenter til tsjetsjenske internt fordrevne i Ingusjetia, såkalt *Forma No. 2 P* (Форма Но. 2 П). Disse ble utstedt som midlertidige dokumenter i tilfeller der innenrikspasset var mistet eller ødelagt (UNHCR 2003).

3. UTENRIKSPASS⁵

Alle russiske borgere har etter loven rett til å få utstedt utenrikspass (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 30). Utenrikspasset er det dokumentet som bekrefter en russisk borgers identitet i utlandet. I sovjettiden var det bare noen få personer som hadde utenrikspass, fordi det knapt var mulig å reise til utlandet. Selv om mobiliteten i dag er større, og flere skaffer seg pass, er det likevel mange russere som ikke er i besittelse av utenrikspass. De fleste skaffer seg det først når man skal foreta en utenlandsreise (Mila 2005, s. 5).

Et utenrikspass er gyldig i fem år (Landinfo 2008a, s. 2). Siden januar 2006 har Russland begynt å utstede biometriske utenrikspass (Lifos 2009). Gyldighetstiden for de biometriske passene er per i dag 5 år, men skal etter planen bli 10 år. Det er usikkert når gyldighetstid på 10 år vil bli innført (diplomatkilde, e-post november 2009).

3.1 HVEM RETTES SØKNADEN TIL/HVEM UTSTEDER UTENRIKSPASS?

Søknad om utenrikspass rettes til det russiske innenriksdepartementet (MVD), og nærmere bestemt ved de lokale avdelinger ved den føderale migrasjonstjenesten (FMS) (Landinfo 2008b, s. 2). Det er også her man får passet utstedt. Det generelle utgangspunktet er at man skal søke om utenrikspass på stedet man er bostedsregistrert. Dersom en person ikke er bostedsregistrert noe sted, eller midlertidig bor et annet sted, kan han/hun søke om pass på stedet vedkommende

⁵ Se også Landinfo 2008a og 2008b.

faktisk bor. Saksbehandlingen vil ta lengre tid dersom man søker utenrikspass fra et annet sted enn der man er bostedsregistrert (Landinfo 2008a, s. 2; Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 31).

Ved utstedelse av utenrikspass registreres dette i innenrikspasset i form av et stempel (se del 2.6 under Innenrikspass) (Lifos 2009, s. 6).

Dersom det søkes om utenrikspass på stedet man er bostedsregistrert, skal behandlingstiden ikke overskride én måned. Dersom det søkes om utenrikspass på stedet man bor, men ikke er bostedsregistrert, skal behandlingstiden ikke ta mer enn fire måneder (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 35-36).

Man kan også få utstedt utenrikspass ved Russlands utenriksstasjoner.

3.2 HVILKE DOKUMENTER LEGGES VED SØKNADEN?

For å få utstedt utenrikspass må det, i tillegg til søknaden, legges frem russisk innenrikspass, og fire bilder. Videre må det legges frem fødselsattest på barn under 14 år, og dokumenter (apostillerte) som bekrefter at disse er russiske borgere, samt kvittering på at avgifter for utenrikspass er betalt. Menn mellom 18 og 27 år må legge frem attest fra lokale militære myndigheter, eller bevis på fullført militærtjeneste. Under militærtjenesten kan man nektes utreise, og dermed har en ikke noen formell rett til å få utstedt utenrikspass i den perioden. Forut for innkallelse til militærtjenesten har man imidlertid rett til å få utstedt utenrikspass (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 32-33; Lifos 2009, s. 6).

3.3 MÅ SØKNADEN LEVERES/PASSET HENTES PERSONLIG?

Søknader om utenrikspass må ifølge loven fremmes personlig. Personen som søker om utenrikspass er ifølge loven forpliktet til å hente passet personlig og undertegne det i påsyn av utstedende myndighet (FMS). Ved henting av passet skal informasjon om utstedelse av utenrikspasset stemples inn i vedkommendes innenrikspass (se del 2.6). I tillegg informerer de aktuelle avdelingene/myndighetene som utsteder utenrikspass de aktuelle avdelingene som utsteder innenrikspass (også FMS), om at det har blitt utstedt utenrikspass til personen (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 31, 35).

Ifølge polske immigrasjonsmyndigheter er det i henhold til loven ingen unntak fra regelen om personlig oppmøte for å levere søknaden og hente passet. Tidligere var det mulig å benytte en representant med myndighet, men rutinene for utstedelse av utenrikspass har blitt strengere. Polske immigrasjonsmyndigheter er imidlertid kjent med tilfeller der slektninger har hentet pass for hverandre, slik at det i praksis gjøres unntak fra loven (e-post oktober 2009).

3.4 HVILKE OPPLYSNINGER INNEHOLDER UTENRIKSPASS?

Utenrikspass inneholder omtrent de samme opplysningene som et norsk pass: navn, statsborgerskap, kjønn, fødselsdato, fødested, ferdigstillelsesdato, gyldighetsperiode, og utstedelsesmyndighet (Lifos 2009, s. 5-6).

3.5 HVORDAN KONTROLLERES OPPLYSNINGENE I PASSET?

Ved mottatt søknad om utenrikspass, sjekker FMS at søknaden er riktig fylt ut. Det foretas videre en kontroll av dokumentet som dokumenterer vedkommendes identitet (innenrikspasset). Det sjekkes også om pass allerede har blitt utstedt til personen. Identiteten til personen som søker om pass verifiseres i samarbeid med FSB på stedet der personen er permanent bostedsregistrert. Dersom innenrikspasset til personen som søker utenrikspass ikke inneholder stempel om tidligere utstedt utenrikspass, sjekkes det med FSB at personen ikke har fått utstedt annet utenrikspass tidligere eller om eventuell(e) tidligere søknad(er) om utenrikspass. Dersom det ikke foreligger forhold som tilsier at pass ikke skal utstedes, sender FSB klarsignal til FMS (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 33-34).

Grunner til å nekte en person utenrikspass (og til å forlate Den russiske føderasjonen) er i henhold til loven at personen er innkalt til militærtjeneste, at det foreligger mistanke om at personen har begått en kriminell handling, at personen har begått en kriminell handling, at personen har ikke sonet dom, eller at personen har gitt falske opplysninger i søknad om utenrikspass (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 35).

3.6 UTENRIKSPASS FOR BARN

Barn under 18 år kan få utenrikspass etter skriftlig søknad fra foreldre/verge. Dersom en av foreldrene ikke samtykker til pass, må vedkommende sende inn en erklæring hvor det fremgår at han/hun ikke samtykker. Det er da opp til domstolene å ta stilling til dette spørsmålet. Barn under 14 år kan skrives inn i foreldrenes pass (Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) 2008, s. 32; Landinfo 2008a, s. 2).

3.7 UTSTEDELSE AV UTENRIKSPASS I TSJETSJENIA

Det har i perioder vært vanskelig, tilnærmet umulig, å få utstedt utenrikspass for personer bosatt i Tsjetsjenia. I september 1999 ga MVD ordre om å ikke utstede verken innenriks- eller utenrikspass til personer fra Tsjetsjenia. Denne restriksjonen ble delvis opphevet våren 2000, og etter dette kunne passmyndigheter utenfor Tsjetsjenia utstede utenrikspass til tsjetsjenere på det stedet de var midlertidig bostedsregistrert (UNHCR 2003). Ifølge Memorial kunne det likevel være vanskelig å få utstedt utenrikspass, ettersom passmyndigheter andre steder i Russland måtte sende forespørsel til myndighetene i Tsjetsjenia for å få kontrollert opplysninger, og slike henvendelser ofte ikke ble besvart (Ganushkina 2002).

I henhold til Memorial begynte naboregionene Ingusjetia, Nord-Ossetia og Stavropolskij Kraj i 2002 å utstede utenrikspass for de som var bostedsregistrert i Tsjetsjenia (Tsjitigov 2005). Ulike kilder gir litt ulik informasjon om hvor disse passene ble utstedt. Nyhetsbyrået Lenta.ru skrev i 2005 at fordi utenrikspass ikke ble utstedt i Tsjetsjenia, måtte innbyggerne i Tsjetsjenia få utstedt utenrikspass i naboregionene eller i Moskva (Lenta.ru 2005). Ifølge Strana.ru ble utenrikspass for personer bosatt i Tsjetsjenia utstedt av naboregionene (Tsjitigov 2008).

Ulike kilder som Memorial (Tsjitigov 2005) og BBC (2005) har rapportert at innbyggere i Tsjetsjenia måtte bostedsregistrere seg på det stedet de henvendte seg

for å få utstedt utenrikspass. Memorial (Tsjitigov 2005) skriver at utstedelse av utenrikspass til borgere av Tsjetsjenia ble stoppet i Ingusjetia og Nord-Ossetia i 2005, og at Stavropol fikk fullmakt til å utstede utenrikspass for personer bostedsregistrert i Tsjetsjenia. I praksis leverte en person sin søknad til passmyndighetene i Tsjetsjenia, som videresendte dokumentasjonen til Stavropol. Utenrikspasset ble utstedt i Stavropol (med kode for Stavropol), og sendt til passmyndighetene i Tsjetsjenia for utlevering. FMS i Groznyj bekreftet i samtale i juni 2009 at tsjetsjenske borgere i en periode har fått utenrikspass utstedt i Stavropol.

Tsjetsjenia begynte å utstede biometriske utenrikspass i desember 2007. Kode for utstedelsessted (passmyndighetsnummer) i disse passene er FMS (ФМС) 20001. Dersom det haster å få utstedt et utenrikspass, utstedes disse fremdeles i Stavropol. Man leverer søknad og henter passet i Groznyj. Koden for utstedelsessted i disse passene er FMS 174 (FMS Groznyj, samtale juni 2009).

4. KORRUPSJON

4.1 KORRUPSJON GENERELT

Korrupsjon er et alvorlig problem i Russland, og gjennomsyrrer alle samfunnsområder og samfunnslag. På Transparency Internationals korrupsjonsindeks for 2008 havnet Russland på 147. plass av totalt 180 stater. På en meningsmåling gjennomført i september 2008, svarte 74 % av russerne at nivået på korrupsjon var *høyt* eller *veldig høyt*. De områdene hvor korrupsjonen ble ansett å være høyest var trafikkipolitiet, den kommunale sektor og i politiet. Andre undersøkelser foretatt på omtrent samme tidspunkt viste at 29 % av russerne og 56 % av de som jobber innenfor forretningslivet, hadde erfart korrupsjon (Transparency International 2009). Ifølge formannen for Russlands Høyesterett, V. Lebedev, er korrupsjon i statlige organer mest utbredt i politiet (Passport Moscow 2009).

Kort tid etter at han ble innsatt som president, erklærte Medvedev anti-korrupsjonsarbeid som et område han ville prioritere høyt. I juli 2008 undertegnet han *National Anti-corruption Plan (NAP)*. I henhold til meningsmålingen som det er vist til i avsnittet over, mente 43 % at myndighetenes anti-korrupsjonsarbeid i 2008 ikke var særlig effektivt (Transparency International 2009).

4.2 KORRUPSJON I NORD-KAUKASUS

Mye tyder på at korrupsjon er mer utbredt i Nord-Kaukasus enn i andre deler av Den russiske føderasjonen. Memorial (2009) skriver at korrupsjon i Nord-Kaukasus er høy, også sammenlignet med andre deler av Russland. Nyhetsstedet RIA Novosti viste i august 2009 til president Medvedevs uttalelse om at korrupsjon er mer vanlig i Nord-Kaukasus enn i andre deler av Russland, og at korrupsjon gjennomsyrrer alle myndighetsinstanser. Medvedev kritiserte spesielt underslag av budsjett penger i Nord-Kaukasus (diplomatkilde, e-post november 2009).

Nyhetsbyrået Caucasus Times gjennomførte i januar-mai 2009 en spørreundersøkelse i forskjellige deler av Nord-Kaukasus. Ifølge Caucasus Times var

innbyggerne i Tsjetsjenia og Ingusjetia mer engstelige for å besvare spørsmålene enn de spurte i de andre nordkaukasiske regionene, og mange nektet å delta i undersøkelsen. På denne meningsmålingen svarer 83 % av innbyggerne i Tsjetsjenia og 69 % av innbyggerne i Ingusjetia at de personlig har blitt utsatt for korrupsjon, spesielt i områder som utdanning, helsevesen og justismyndigheter. 45 % i Tsjetsjenia og 59 % i Ingusjetia oppga lokale myndigheter som mest preget av korrupsjon (Caucasus Times 2009).

Moscow Helsinki Groups ekspert på Nord-Kaukasus, Aslambek Apaev, opplyser at korrupsjon gjennomsyrrer alle områder i Tsjetsjenia. Som eksempel viser han til ordningen for kompensasjon for ødelagt eiendom i forbindelse med krigen i Tsjetsjenia. De som har rett til kompensasjon må betale minst 30 % av beløpet i bestikkelser til myndighetene. De som ikke betaler, risikerer å ikke få utbetalt kompensasjonen (Ivanov 2009).

4.3 KORRUPSJON VED UTSTEDELSE AV INNENRIKS- OG UTENRIKSPASS

Det kan synes å være et marked for utstedelse av dokumenter på illegal måte i Russland. Hvor utbredt dette er, er imidlertid usikkert. Korrupsjon kan bety at andre aktører enn de med fullmakt utsteder dokumenter, men det kan også innebære at man bestikker personer med fullmakt til å utstede dokumenter for å få dokumentet utstedt forttere, eller for å omgå andre regler for utstedelse av dokumenter. I slike situasjoner vil dokumentet være ekte, men utstedt på illegal måte.

Etter Beslan-tragedien i september 2004 viste etterforskning at Nord-Ossetias passmyndigheter i løpet av ett år hadde solgt ca 7000 pass for 1500-2000 USD stykket. En del av disse passene var blitt solgt til opprørere. En journalist rapporterte etter Beslan at opprørerne sa at de kunne passere alle grenser, og at de mente at deres viktigste våpen er korrupsjon i det russiske politiet og hæren (diplomatkilde, e-post november 2009).

I juli 2009 rapporterte FMS at 55 000 russiske innenrikspass var blitt utstedt på falsk grunnlag. Ifølge FMS var 36 % av disse passene blitt feilaktig utstedt grunnet feil hos ansatte ved innenriksmyndigheter og FMS, 40 % på grunn av feil hos pass-søkerne, mens kun 7 % av disse innenrikspassene inneholdt bevisst manipulerede opplysninger (Gazeta.ru 2009). Den russiske statsborgerloven har blitt endret en rekke ganger siden oppløsningen av Sovjetunionen, og slike ovennevnte "feil" fra myndighetenes side kan forklares med en feiltolkning av regelverket, det vil si at en del personer har fått utstedt innenrikspass på tross av at de ikke er russiske borgere. Slike "feil" begått av myndighetspersoner kan også innebære at personer (også ikke-russiske borgere) har kjøpt passene hos korrupte tjenestemenn. Det er også uklart hva som menes med "feil" hos pass-søkerne, men det er kjent at det er mange som har fått utstedt innenrikspass ved bestikkelser, eller ved å fremlegge forfalsket dokumentasjon/gi ukorrekte opplysninger ved søknad om innenrikspass (diplomatkilde, e-post november 2009).

Ifølge FMS ble det ved utarbeidelse av et antikorrupsjonsprogram i samarbeid med Innenriksdepartementet og FSB, kartlagt hovedårsaker for korrupsjon i FMS'

regionale avdelinger. FMS anser de firmaer som brukes som “mellommenn”⁶ mellom pass-søker og FMS ved utstedelse av offisielle dokumenter (som utenrikspass, arbeidstillatelser og bostedsregistreringsstempler), sannsynligvis med hjelp av korruperte ansatte ved FMS’ regionale organer, som den primære faktoren for korrupsjon i sin virksomhet (FMS 2008).

Det er for øvrig kjent at ulike byråer annonserer salg av innenrikspass, utenrikspass, og andre ulike dokumenter. Regnum.ru (2009) opplyser at ifølge en fersk spørreundersøkelse har 16 % av russiske borgere opplyst å ha kjøpt førerkortene sine. Lenta.ru skrev i mars 2009 om et byrå i Moskva som formidlet falske dokumenter til søknad om utenrikspass mot betaling av 2000-5000 euro. Byrået var ifølge avisen i besittelse av falske stempler fra 81 forskjellige organisasjoner, som for eksempel justismyndighetene, og hadde blant annet som kunder personer som hadde utreiseforbud.

⁶ Med dette menes firmaer som i utgangspunktet kun skal bistå personer med å fylle ut søknadsskjema og opplyse om hva slags dokumenter som skal legges ved passøknad. I praksis er det imidlertid ikke uvanlig at slike firma ender opp med å levere søknad om pass til FMS, og at FMS utleverer pass til firmaene, noe som bryter med reglene om at det er personen selv som skal søke og hente passet. Det er heller ikke uvanlig at slike firmaer brukes for å få utstedt pass raskere, eller at personer som i utgangspunktet ikke skulle ha pass (utenrikspass) betaler slike firma for å få det (diplomatkilde, e-post november 2009).

5. REFERANSER

Skriftlige kilder

- BBC Russian.com (2005, 13. juli). Zjiteljam Tsjetsjni obesjtsjajut zagranpasporta. [Det loves utenrikspass til beboere i Tsjetsjenia]. *BBCRussian.com*. Tilgjengelig fra http://news.bbc.co.uk/hi/russian/russia/newsid_4678000/4678603.stm [lastet ned 30. november 2009]
- Caucasus Times (2009, 29. juni). Poll in Groznyj, Chechnya, April 2009: 61 % believe education sphere is the most corrupt, 45 % consider local authorities to be the main source of corruption. *Caucasus Times*. Tilgjengelig fra <http://www.caucasustimes.com/article.asp?language=1&id=20091> [lastet ned 30. november 2009]
- [Dekret 232] (1997, 13. mars). *Ykaz. Prezidjenta Rocsijskoj Federatsii. Ob osnavnom dakumjentje, ydastovjerjusjtsjem litsjnast grazhdanina Rossijskoj Federatsii na territorii Rossiskoj Federatsii.* [Dekret av Presidenten i Den russiske føderasjonen om grunnlagsdokumentet som bekrefter identiteten til en borger av Den russiske føderasjonen på territoriet av Den russiske føderasjonen]. Moskva, Kreml: Den russiske Presidenten. Tilgjengelig via FMS http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/ukaz_N_232.pdf [lastet ned 4. desember 2009]
- [Forskrift N. 828] (1997, 8. juli). *Pravitjelstvo Rossijskoj Federatsii. Postanovlenije ot 8 iolja 1997 g. N 828. Ob ytverzjdjenii polozjienija o pasporte grazhdanina Rossijskoj Federatsii, obraztsa blanka i opisanija pasporta grazhdanina Rossijskoj Federatsii.* [Myndigheter i Russiske Føderasjonen. Beslutning av 8.juni 1997, nr. 828. Om å vedta forordningen om pass for borgere av Russiske Føderasjonen, om passblanketter og beskrivelsen av passet for borgere av Russiske Føderasjonen]. Tilgjengelig fra http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/post_828.pdf [lastet ned 4. desember 2009]
- FMS, dvs. Federal Migration Service (2008, 23. juni). *Borba s korruptsiej Igor' Ageev, natsjal'nik UVKiGS FMS Rossij.* [Kampen mot korrupsjon. Igor Ageev, leder i UVKi GS FMS Russland]. Moskva: FMS. Tilgjengelig fra http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=20989 [lastet ned 30. november 2009]
- FMS (2006, 28. desember). *Ob utverzjdenij administrativnogo reglamenta Federal'noj Migratsionnoj Sluzjby po predostavleniju gosudarstvennoj usluzi po vydatsje, zamene i po ispolneniju gosudarstvennoj funksij po utsjetu pasportov grazhdanina Rossijskoj Federatsii, udostoverjajusjtsjikh litsjnost' grazhdanina Rossijskoj Federatsii na territorii Rossijskoj Federatsii* [Administrativ regulering til Den Føderale Migrasjonstjenesten i tilbydelse av statlig tjeneste i forbindelse med utstedelse, bytte og framføring av statlig funksjon for registrering av pass til Den russiske føderasjons borgere som bekrefter identiteten til Den russiske

føderasjons borgere på Det russiske føderasjons territorium]. Moskva: FMS. Tilgjengelig fra http://www.fmspenza.ru/download/documents_text_22_21_zaregistrirovan.doc [lastet ned 30. november 2009]

- Gannushkina, S. (2002, 3. juli). O polozhenii v Rossii khitelej Tsjetsjni, vyzhdenno pokinuvsjikh ee territoriju. [Om livssituasjonen til tsjetsjenere som ble ufrivillig flyttet til Russland]. *Caucasian Knot*. Tilgjengelig fra <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/22716#3> [lastet ned 30. november 2009]
- Gazeta.ru (2009, 2. juli). FMS vyjavila 55 tys. Neobosnovanno vydannykh rossijskikh pasportov. [FSM oppdaget 55 000 urettmessig utstedte russiske pass]. *Gazeta.ru*. Tilgjengelig fra http://www.gazeta.ru/news/lenta/2009/07/02/n_1378306.shtml [lastet ned 30. november 2009]
- Ivanov, A. (2009, 23. januar). Apaev claims corruption permeates all spheres of life in Chechnya. *Caucasian Knot*. Tilgjengelig fra <http://www.eng.kavkaz-uzel.ru/articles/9151> [lastet ned 30. november 2009]
- Landinfo (2008a, 4. januar). *Respons Russland: Sovjetiske og russiske utenrikspass*. Oslo: Landinfo.
- Landinfo (2008b, 14. november). *Respons Russland: Forskjellen på innenrikspass og utenrikspass*. Oslo: Landinfo.
- Landinfo (2009, 26. mars). *Respons Russland: Utstedelse av innenrikspass*. Oslo: Landinfo.
- Lenta.ru (2005, 13. juli). V Tsjetsjne natsjnut vydavat' zagranpasporta. [Man begynner å utstede utenrikspass i Tsjetsjenia]. *Lenta.ru*. Tilgjengelig fra <http://www.lenta.ru/news/2005/07/13/passport/> [lastet ned 30. november 2009]
- Memorial Human Rights Center (2009). *Report for the next round of consultations on Human Rights European Union-Russia. The situation in the conflict zone of the North Caucasus June 2009-October 2009*. Moskva: Memorial. Tilgjengelig fra <http://www.memo.ru/eng/news/2009/11/30/rep.doc> [lastet ned 1. desember 2009]
- MILA, dvs. Migrations- und Länderanalysen (2005, 16. august). *Focus Russland. Ausweise und Ausreise*. Bern: MILA. Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria) (2008, februar). *Situation in Chechnya and situation of Chechens in the Russian Federation. Part II Freedom of Movement*. Office for Foreigners (Poland) & Federal Asylum Office of the Federal Ministry of Interior (Austria)
- PFR, dvs. Prognoz Finansovykh Riskov (u.å.). *Tekhnitsjeskie trebovanija po oformleniju pasporta grazhdanina RF sotrudnikami pasportno-vizovoj sluzjby i drugikh podrazdelenij organov vnutrennikh del. [Tekniske krav til registrering av innenrikspass for tjenestemenn i passutstedende myndigheter samt andre relevante myndigheter innen innenriksministeriet]*. Moskva: PFR. Tilgjengelig fra <http://www.bre.ru/security/10414.html> [lastet ned 27. november 2009]
- Regnum.ru (2009, 14. august). Kupili voditel'skie prava 16 % rossijan. [16 % av russere kjøpte førerkortene sine]. *Regnum.ru*. Tilgjengelig fra <http://www.regnum.ru/news/1196055.html> [lastet ned 30. november 2009]

- Rubinova, E. (2009, november). November holidays: Day of Militia, Tuesday November 10. *Passport Moscow*. Tilgjengelig fra http://www.passportmagazine.ru/workdir/pdf/Passport_November_09.pdf [lastet ned 30. november 2009]
- Transparency International (2009). *Global Corruption Report 2009*. Cambridge: Cambridge University Press. Tilgjengelig fra http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2009#dnld [lastet ned 30. november 2009]
- Tsjitigov, Khamzat (2005, 15. juli). Zagrannopasporta khiteljam Tsjetsjni budut poprezjdemu vydavat'sja za ee. [Utenrikspass skal igjen utstedes til tsjetsjenere som før]. Moskva: Memorial. Tilgjengelig fra <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/msg/2005/07/m47137.htm> [lastet ned 30. november 2009]
- Tsjitigov, Khamzat (2008, 24. januar). Tsjetsjentsy stali "vyezdnymi". [Tsjetsjenere har blitt til "besøkende"]. *Strana.ru*. Tilgjengelig fra <http://www.strana.ru/doc.html?id=87589/cid=1> [lastet ned 30. november 2009]
- UNHCR (2003, 1. februar). *UNHCR paper on asylum seekers from the Russian Federation in the context of the situation in Chechnya*. Geneve: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ea7bbd34.html> [lastet ned 30.11.2009]

Muntlige kilder

- Diplomatkilde, Moskva. E-post 13. oktober, 13., 25. og 26. november 2009.
- FMS Groznyj. Intervju i Groznyj 3. juni 2009.
- Koppers, A. (2006). *Russian documents*. Brussel, 16-17. oktober.
Koppers er ansatt i The Immigration and Naturalisation Service i Nederland. Foredraget ble presentert på Eurasil møte om Russland-Tsjetsjenia.
- Office for Foreigners, Country of Origin Information Unit (Polen). E-post 28.oktober 2009.