

Paradokser i norsk politikk mot transnasjonal undertrykkelse

Eritreiske flyktningers møte med norske identitetskrav

FORFATTERE | Jessica Schultz, Chr. Michelsen Institutt
med Selma Schöttker, Selvhjelp for Innvandrere og Flyktninger (SEIF)

Norske myndigheter har blitt mer bevisste på transnasjonal undertrykkelse fra autoritære regimer. Samtidig innebærer dagens identitetskrav for mange eritreere at de må oppsøke nettopp de myndighetene norsk politikk søker å beskytte dem mot. Dette CMI Brief analyserer spenningen mellom hensynet til identitetskontroll og målet om å motvirke transnasjonal undertrykkelse.

I Eritrea forutsetter utstedelse av dokumenter som pass, ID-kort, fødsels- og vigselsattester, bostedsbevis og utdanningsdokumenter i praksis at man betaler den såkalte «to-prosentsskatten», også kalt diasporaskatten, og signerer et «angerbrev». Ved å signere brevet erkjenner man å ha forlatt landet ulovlig og å ha unndratt seg nasjonaltjenesten.

Blant eritreere som flyktet fra det nåværende regimet, er meningene delte om hvordan man skal forholde seg til diasporaskatten og signering av brevet. Noen ser på prosessen som en nødvendig onde. Andre frykter konsekvenser for seg selv eller familiemedlemmer i Eritrea eller ønsker av prinsipielle grunner ikke å støtte et regime de har flyktet fra. Personer som ble mishandlet eller torturert i Eritrea eller under reisen til Norge, for eksempel i Libya, risikerer retraumatisering.

Hovedfunn:

- Eritreere i Norge må ofte kontakte eritreiske myndigheter for å få identitetspapirer.
- Kravet om identitetspapirer kan komme i konflikt med norske mål om å motvirke transnasjonal undertrykkelse.
- Barn rammes indirekte gjennom begrensninger knyttet til tvil om foreldrenes identitet.
- Europeisk praksis viser at alternative bevismidler kan redusere behovet for kontakt med hjemlandets myndigheter.

Det finnes heller ingen garanti for at prosessen vil løse identitetsproblemet. Noen forteller at de blir nektet dokumenter eller aldri får svar fra ambassaden. Dette kan være fordi de er kjent opposisjonelle eller bare fordi de søker asyl. Et mer systematisk problem er at eritreiske dokumenter tillegges begrenset bevisverdi i norsk utlendingsforvaltning. Selv når dokumentene fremskaffes, kan de derfor få liten betydning i den samlede identitetsvurderingen.

Diasporaskatt og angerbrev

- Norske myndigheter har omtalt diasporaskatten og angerbrevet som et «praktisk forhold» mellom Eritrea og egne borgere.
- Eritrea og USA er de eneste landene som beskatter borgere uavhengig av bosted.
- Mens amerikansk skatt håndheves gjennom ordinære skatteregler, knyttes den eritreiske ordningen til politisk lojalitet.
- Manglende betaling eller signering kan begrense tilgang til konsulære tjenester, arv, eiendom og offentlige tillatelser i Eritrea.

Migrasjonskontroll som både problem og løsning

Norsk politikk overfor eritreiske flyktninger preges av en grunnleggende spenning. På den ene siden har Stortinget og regjeringen diskutert tiltak mot Eritreas transnasjonale kontroll av deres borgere gjennom innkreving av diasporaskatten, overvåking, trusler, trakassering, press mot familiemedlemmer og andre mekanismer som kan hindre integrering og politisk deltakelse i Norge. Et tiltak har vært å avdekke og reagere mot såkalte 'falske flyktninger' med tilbakekall av opphold og/eller norsk statsborgerskap.

På den andre siden stiller norske myndigheter strenge krav til dokumentert identitet i saker om opphold, familiegjenforening og statsborgerskap. Selv om personer med et beskyttelsesbehov ikke skal pålegges å kontakte hjemlandets myndigheter (Utl. §83) finnes det i praksis ofte få alternativer.¹ Når identiteten må avklares – enten for en selv eller for sine barn – er kontakt med eritreiske myndigheter i mange tilfeller den eneste måten å fremskaffe dokumentasjon på. Eritreere må dermed oppsøke de samme myndighetene som norske myndigheter er forpliktet gjennom flyktningkonvensjonen til å beskytte dem mot.

Konsekvensene er store. Personer uten sannsynliggjort identitet risikerer å få en begrenset oppholdstillatelse som må fornyes hvert år, og som ikke danner grunnlag for permanent opphold, statsborgerskap eller familiegjenforening (Utf. §10-13 og §8-12).² De som er anerkjent som flyktninger av norske myndigheter risikerer å ikke få utstedt reisebevis.³ Et slikt bevis, ofte omtalt som 'flyktningpass', kan brukes som legitimasjon i Norge, blant annet ved åpning av bankkonto, og som reisedokument til en rekke land. Å bli nektet reisebevis påvirker både mobilitet og tilgangen til viktige rettigheter og tjenester i samfunnet.⁴

1 Et unntak her er i familieetableringssaker der søknaden er fremmet fra Khartoum og det er mulig å fremskaffe pass via eritreisk utenriksstasjon. Da vil UDI normalt kreve pass selv om referansepersonen er flyktning.

2 Per medio-2026 hadde ca. 710 personer en ID-begrenset tillatelse eller søknad om fornyelse av slik tillatelse til behandling. De aller fleste (700) hadde opphold i Norge på humanitært grunnlag mens noen også hadde flyktningstatus. Ca 120 var under 18 år. UDI Statistikk, epost 23. april 2026.

3 De siste 5 årene har UDI fattet over 1000 avslag på reisebevis, hvorav 161 var borgere av Eritrea. UDI Statistikk, epost 24. april 2026.

4 Om betydningen av reisebevis: «Fører kort kan ikke gis til flyktninger uten reisebevis. Reisebevis er også et vilkår for utstedelse av bankkort med bilde samt for opprettelse av BankID. Uten reisebevis vil det heller ikke være mulig for flyktningene å kjøpe fast eiendom, ta opp banklån eller arbeide i yrker som krever politiattest.» Borgarting Lagmannsrett, gjengitt av Norges Høyesterett, HR-2017-2078-A, avsnitt 45.

Også barn født i Norge blir rammet av begrensninger knyttet til foreldrenes identitet. Den eneste måten å oppheve begrensningene på er å kontakte myndighetene i hjemlandet, noe barna ikke kan gjøre uten foreldrene sine. Dermed risikerer de å bli utestengt fra skoleturer, fotballcuper, eller utenlandsferier. De får heller ikke åpne egne bankkontoer, ta lappen, eller hente pakker fra posten. Det kan også oppstå utfordringer med helsehjelp. Reisedokumenter for enkeltreiser, som ofte er nødvendige ved skoleturer og andre aktiviteter, må søkes om hver gang. Gebyrene er høye, og familier med begrenset økonomi har derfor i praksis ikke samme tilgang til slike ordninger som andre.

Norge holder fast ved dokumentasjonskrav

Flere europeiske land har anerkjent at kontakt med eritreiske myndigheter kan utgjøre en uforholdsmessig belastning for eritreiske flyktninger, og har derfor åpnet for unntak fra de ordinære dokumentasjonskravene.

Europeisk praksis: Unntak fra dokumentasjonskrav for eritreiske flyktninger

- Sverige: Migrationsöverdomstolen (2018) konkluderte med at undertegning av angrebrev ikke var forholdsmessig. Domstolen åpnet for lempeligere bevisbyrde og alternative bevismidler, som DNA-test.
- EU-domstolen (2019) slo fast at myndighetene ikke kan avslå familiegjenforening utelukkende fordi formell dokumentasjon mangler.
- Sveits: Forbundsdomstolen (2025) slo fast at det er ulovlig å kreve at eritreiske borgere signerer angrebrev for å få dokumenter som er nødvendige for å få innvilget opphold.
- Tyskland: Føderale retningslinjer (2026) sier at dersom søkeren plausibelt kan vise at utlevering av pass/ID-kort faktisk er betinget av undertegning av et angrebrev, anses også selve ambassadebesøket som urimelig.

Norge har i større grad opprettholdt koblingen mellom dokumentasjon og kontakt med hjemlandet. Strenge krav begrunnes særlig med hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig orden. Disse interessene nevnes, for eksempel, når en søknad om reisebevis for flykninger avslås. En slik tilnærming kan virke mot sin hensikt, og reiser rettslige spørsmål. Proporsjonalitetsprinsippet krever at begrensninger av rettigheter av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet må bygge på en konkret og individuell vurdering, ikke generelle antakelser.

De rettslige argumentene er spesielt sterke når det gjelder spørsmål om barnets beste. I saker om familiegjenforening, begrenset opphold, reisedokumenter og statsborgerskap kan strenge identitetskrav ramme barn som er prisgitt foreldrenes mulighet og/eller vilje til å avklare identiteten sin. Et unntak fra identitetskrav for barn med midlertidig opphold der det vil være 'sterkt urimelig' å fremskaffe identitetsdokumenter vil dessuten være i tråd med lovgivers intensjon.

Et siste, men viktig argument for å lempe på identitetskravene overfor barn er at forskjellsbehandling som konsekvens av ID-tvil, særlig mellom barn født av utenlandske foreldre og andre barn, bryter med diskrimineringsforbudet i Grunnloven, barnekonvensjonen og en rekke andre menneskerettighetsinstrumenter.

Når innvandringskontroll og integreringshensyn kolliderer

Vurderingen av identitet er en sentral del av norsk utlendingsforvaltning. Staten må ha kontroll over hvem som gis opphold og statsborgerskap, og identitetskontroll er viktig både for nasjonal sikkerhet og tilliten til innvandringssystemet.

Samtidig reiser dagens praksis spørsmål om forholdsmessighet og sammenhengen mellom ulike politiske mål. Personer som gjennom mange år har levd med én og samme identitet i Norge, uten lovbrudd eller andre forhold som gir grunn til mistanke om misbruk, opplever likevel å bli behandlet som en potensiell sikkerhetsrisiko på ubestemt tid. Den vedvarende usikkerheten, og de påfølgende begrensningene i rettigheter, tilgang til tjenester og muligheten til å reise, utgjør en betydelig psykisk belastning. Dette påvirker både evnen og viljen til å delta fullt ut i det norske samfunnet. Mange eritreere opplever at deres faktiske tilknytning til Norge ikke anerkjennes fullt ut. Samtidig kan manglende rettsikkerhet og langvarige begrensninger gjøre mennesker mer avhengige av kontakt med myndighetene i hjemlandet for å skaffe dokumentasjon eller løse praktiske problemer.

Mot en mer sammenhengende politikk

En mer sammenhengende politikk må ta høyde for hvordan identitetskravene knyttet til opphold, familieinnvandring, reisedokumenter og statsborgerskap påvirker menneskers behov for kontakt med eritreiske myndigheter:

1. Krav om kontakt med eritreiske myndigheter bør underlegges en forholdsmessighetsvurdering

Når innhenting av dokumentasjon forutsetter betaling av diasporaskatt og undertegning av angerbrev, er kontakt med eritreiske myndigheter mer enn et rent praktisk dokumentasjonskrav. Slike krav kan få konsekvenser både for søkeren og for familiemedlemmer i Eritrea. Dette tilsier at myndighetene i større grad bør vurdere om dokumentasjonskravene er rimelige og forholdsmessige i det enkelte tilfelle. Begrensninger i rettigheter bør bygge på konkrete forhold ved den enkelte sak heller enn generelle antakelser om risiko.

2. Alternative bevismidler bør tillegges større vekt

Det finnes flere måter å klarlegge identitet på enn gjennom dokumenter utstedt av hjemlandets myndigheter. Europeisk praksis viser at DNA-analyser, dokumentasjon fra tredjeland, vitneforklaringer, konsistente forklaringer over tid og samlet bevisvurdering kan bidra til å redusere behovet for kontakt med myndighetene i opprinnelseslandet.

3. Begrensninger kan ikke opprettholdes på ubestemt tid

Sivilombudet har advart mot langvarige begrensninger som følge av identitetstil og understreket betydningen av stabilitet, forutsigbarhet og integrering. Begrensede oppholdstillatelser ble innført som et insentiv til samarbeid, særlig i saker der oppholdets varighet var usikker. Når det ikke foreligger konkrete holdepunkter for identitetsmisbruk eller sikkerhetsrisiko, er det vanskelig å begrunne slike begrensninger over lang tid.

4. Barn bør ikke arve foreldrenes identitetstil

Barn født og oppvokst i Norge har ingen mulighet til å påvirke forhold som skaper identitetstil, men rammes likevel av konsekvensene. Når dette begrenser adgang til reisedokumenter, banktjenester, statsborgerskap og muligheten til å delta på lik linje med andre barn, tilsier hensynet til barnets beste at deres situasjon må vurderes særskilt.