

Grunnleggende humanitære behov og rettigheter for asylsøkere ved ankomst
- Røde Kors sine erfaringer og anbefalinger til norske myndigheter



Innledning

Norge opplevde en stor økning i antall asylsøkere høsten 2015. Som beredskapsorganisasjon og humanitær støtteaktør anerkjent av kongen i statsråd¹, bistod flere hundre frivillige og ansatte i Røde Kors utlendingsmyndighetene i å ta imot asylsøkerne som ankom Norge.

Utlendingsmyndighetene kom under stort press som følge av økte asylankomster høsten 2015 og det offentlige hjelpeapparatet gjorde en stor jobb for å imøtekomme asylsøkernes behov under de rammebetingelsene som var tilgjengelig for å løse oppgavene. Samtidig erfarte Røde Kors at det offentlige hjelpeapparatet ikke i tilstrekkelig grad klarte å koordinere ressursene for å møte asylsøkernes humanitære- og omsorgsbehov. Dette gjorde at den humanitære situasjonen ble prekær, til tross for mange enkeltmenneskers store innsats. Underveis og i etterkant har vi gitt tilbakemeldinger til myndighetene.

"Frivillige serverer kaffe, te, gir omsorg, psykososial førstehjelp og kommuniserer med barna gjennom tegning. Flyktningene er kjent med Røde Kors og nærværet bringer ro og trygghet både for hotellets ansatte og for flyktningene."

I denne erfaringsrapporten deler Røde Kors sine viktigste erfaringer fra samarbeidet med utlendingsmyndighetene høsten 2015. Basert på disse erfaringene kommer Røde Kors med noen anbefalinger til tiltak myndighetene bør iverksette for bedre å kunne håndtere en økning i ankomsten av asylsøkere i fremtiden. Denne erfaringsrapporten kommer i tillegg til en grundig evaluering av Røde Kors helhetlige innsats for asylsøkere og flyktninger som skal foreligge høsten 2016.

"Vi er bekymret for driften på sikt. Til nå er det de frivillige som har sørget for at det i det hele tatt var mulig å ta imot folk i helga. (montert senger, laget mat, servert mat, delt ut klær, informert osv.) Det mangler erfarne ansatte som forstår situasjonen og som klarer å gi informasjon til flyktningene. Enkle ting som at glass, mugg og drikkevann ikke er tilgjengelig mellom måltidene osv."
(Oppland Røde Kors, 22.9.15)

Røde Kors tilstedeværelse

Røde Kors erfarte allerede i august 2015 at asylsøkernes humanitære behov ikke ble møtt og håndtert på en forsvarlig måte. Vi var derfor tidlig ute med å tilby humanitær bistand på registreringsstedet til Politiets utlendingsenhet (PU) på Tøyen og på de mottakene som ble opprettet for å håndtere de økte asylankomstene. Totalt var Røde Kors høsten og vinteren 2015 til stede på nærmere 50 mottak, akuttinnkvartering samt registreringsstedene til PU på Tøyen, Råde og Vestleieren.

¹ Se Kongelig resolusjon av 21. august 2009

Oppgavene varierte fra rene praktiske oppgaver som å skru sammen senger, til omsorgsoppgaver som å servere mat, dele ut klær og leke med barna.

Etter å ha vært tidlig til stede med frivillige og helseteam både utenfor- og inne i lokalene til Politiets Utlendingsenhet på Tøyen besluttet Røde Kors i slutten av september 2015 å etablere egne psykososiale støtte team (PSS-team) for å bistå asylsøkerne. Et PSS-team bestod av kvalifisert personell med kultur og språkkompetanse som kunne møte og støtte asylsøkerne ved ankomst. Teamet hadde et særskilt fokus på barn og unge samt sårbare personer og etablerte etter hvert også tilstedeværelse på Råde og Finnmark Ankomstsentre. I løpet av 21 uker høsten og vinteren 2015/2016 gjennomførte PSS-teamene 23 563 støttesamtaler med asylsøkerne og skrev daglige rapporter. På bakgrunn av de humanitære behovene på Tøyen etablerte og driftet Røde Kors også et frivillig helseteam i september måned fram til Oslo legevakt tok over ansvaret for dette tilbudet 28.9.

Røde Kors driftet også Pilestredet akuttinnkvartering som var et døgnbemannet tilbud med 130 sengeplasser. Etter hvert ble mottaket dedikert til enslige mindreårige asylsøkere som ventet på å få sin søknad registrert. Mottaket huset også i en periode flere sårbare barnefamilier som av ulike grunner ikke fikk plass på andre mottak. I løpet av perioden september 2015 til februar 2016 mottok Røde Kors 3352 nyankomne asylsøkere fra 33 ulike land hvorav 69 % av disse var mindreårige.

Røde Kors erfaringer

1. Forholdene på mottak, akuttinnkvartering og registreringscenter

Mange av mottakene ble etablert svært raskt og på enkelte mottak kunne antall asylsøkere være større enn det byggene var dimensjonert for. Asylsøkerne ble ofte også sittende lenger på registreringscenter enn det som i utgangspunktet var tenkt. Det førte til omfattende humanitære utfordringer.

På registreringscenteret til PU på Tøyen opplevde Røde Kors at asylsøkere måtte overnatte på bakken utenfor lokalet og det var heller ingen barnevennlige områder eller skjermingsmuligheter for amming og stell av babyer. Enkelte andre steder rakk heller ikke det lokale støtteapparatet å forberede seg, noe som førte til mangelfull helsehjelp for svært syke asylsøkere.

På enkelte mottak stod lyset i sovesalen på gjennom hele natten. Dette ble begrunnet med sikkerhetshensyn. I realiteten utgjorde dette en alvorlig fysisk og mental belastning på asylsøkerne og det opplevdes svært inngripende for mange. Mange av beboerne var også redde på natten fordi det

forekom plyndring av både klær og dokumenter, og de hadde ingen mulighet til å oppbevare tingene sine i låste skap.

2. Helse

Helsesituasjonen til flere av asylsøkerne var svært alvorlig og mange hadde behov for helsehjelp. Til tross for dette var det ikke faste helseposter på mottakene og registreringsentrene til Politiets Utlendingsenhet, og det manglet helsepersonell som kunne foreta medisinske vurderinger av asylsøkerne og gi dem nødvendig helsehjelp. Dette førte til unødig smerte og ubehag blant asylsøkerne, og enkelte ble svært frustrerte. Frivillige i Røde Kors opplevde at dette i perioder utgjorde en risiko for sikkerheten på mottakene. De frivillige måtte nærmest fungere som helsepersonell for beboerne, og det hendte også at ansatte hos driftsoperatør foretok medisinske vurderinger av beboerne helt uten helsefaglig kompetanse.

"Røde Kors frivillige tar kontakt med helsevesenet angående gravide flyktninger. Det oppleves som om kommunen ikke har tenkt på de gravide flyktninger ved dette akuttmottaket, på bakgrunn av den ansvarliges kommentar ved henvendelse fra røde kors. (Vefsn Røde Kors, 29.11.15)

"I starten var det ikke mange vi sendte videre til lege/sykehus, men dette har økt betraktelig nå. Mange kronikere trenger oppfølging, smerter grunnet skader (mange med ubehandlede krigsskader). Forkjølelse og influensa har eksplodert der oppe. Mange med feber og vi har til tider hatt opptil 20 henvendelser på en dag. Vi har hjulpet endel med lusefjerning. Dette har vi også gjort med tilfeller av skabb 5-6 tilfeller. Vi har tatt graviditetstester, sendt beboere med mistanke om urinveisinfeksjon til legevakt. Sendt beboere med sår til legevakt etter at vi har pakket sårene inn. Vi har med andre ord gjort mye og avlastet helsevesenet enormt. Dette er ikke vår oppgave, men siden vi er til stede og har kompetanse er det umulig å ikke gjøre noe med det. Vi har hele tiden informert helsevesenet om dette og vi har gitt beskjed om at det trengs helsepersonell her, men vi har ikke fått gehør for dette." (Notodden Røde Kors, 2.12.15)

3. Sanitær

De sanitære forholdene både på registreringsmottakene og mottakene var i perioder så dårlig at det i seg selv utgjorde en helsefare for asylsøkerne.

"Vask av klær er også et problem. Kun 2 vaskemaskiner på over 100 mennesker så det tilbudet er ikke her. I går fikk vi likevel til å vaske klærne til de 2 barnefamiliene som har vært her lengst. Har også skaffet litt personlige ting for dem" (Notodden Røde Kors 20.9.15)

Registreringsmottakene var kun opprettet for korte opphold for asylsøkerne men endte med lengre opphold over flere dager. Det førte til at mange asylsøkere måtte sove på gulv og det var ingen mulighet for å få vasket hendene eller tatt seg en dusj. På enkelte steder var det opp mot 100 asylsøkere som måtte dele ett festivaltoalett.

4. Mat

"... det er nøye tilmålte porsjoner de får og kun servering 1 gang. Mat 3 ganger om dagen, og siste måltid kl. 18 gjør til at veldig mange er sultne, spesielt barna. Har gitt litt frukt til foreldrene som de kan gi barna før frokost, samt de gravide." (Notodden Røde Kors 20.9.15)

Maten som ble servert både på registreringsmottakene og de ordinære mottakene var svært dårlig. Maten var generelt sett ernæringsfattig og det var lite tilgang til frukt og grønnsaker. I perioder fikk asylsøkerne kun servert knekkebrød med kaviar på tube. Røde Kors frivillige erfarte også at det på enkelte mottak hvor asylsøkerne var delt inn i soner, forekom tilfeller hvor det overhode ikke ble servert mat på enkelte av sonene. De frivillige påpekte dette for ansatte på mottaket, men opplevde å ikke bli hørt.

5. Enslige mindreårige

Røde Kors opplevde at enslige mindreårige asylsøkere ble innelåst i lokaler i opptil 17 timer per dag i påvente av registrering. Enkelte ganger ble barn helt ned i 10 års alderen innelåst i opptil 11 timer. I disse lokalene var det begrenset med luftemuligheter og enkelte barn måtte overnatte på gulvene i lokalene. Røde Kors frivillige var svært bekymret og det var ingen fra barnevernet med ansvar for omsorgen.

Selv om Pilestredet akuttinnkvartering kun skulle ta imot enslige mindreårige mellom 15 – 18 år opplevde Røde Kors frivillige flere ganger at barn under 15 år ble sendt til mottaket. Røde Kors opplevde også at Omsorgssenteret nektet å ta imot barn som var i Røde Kors varetekt og ville kun kommunisere med Politiets Utlendingsmyndighet. Dessverre forekom det også tilfeller hvor søsken ble splittet ved ankomst, uten å få informasjon om plassering og om muligheter for å kunne ta kontakt med hverandre igjen.

«En 12 år gammel gutt fra Afghanistan satt på EMA rommet hele dagen og gråt fordi han ble splittet fra 15 år gamle bror. Vi snakket med politiet om dette. Dagen etter (6.11) satt han fortsatt på dette venterommet og hadde ikke fått noen informasjon om situasjonen sin.» (PSS-team internrapport)

I de ordinære mottakene manglet det både leker og egnede barnerom og de enslige mindreårige ble overlatt mye til seg selv.

«Det observeres en total forsømmelse av emosjonell støtte og omsorg til barna som oppholder seg på EMA-rommet på Tøyen. Dette kan beskrives som psykologisk vanskjøtsel (ignorering) av barna, noe som er dokumentert like skadelig som fysisk mishandling. Noen av barna viser tydelig tegn til hjelpeløshet og utrygghet. Dette er først og fremst tydelig på grunn av den urovekkende stillheten i rommet når vi kommer inn. Barn og kanskje spesielt unge gutter/tenåringer i denne alderen forventes å være svært aktive, gjerne bråkete og oppsøkende. Når vi kommer inn i rommet sitter eller ligger mange av barna på gulvet, noen av dem alene. De er tomme i blikket og forstyrres knapt av at vi er der.» (PSS-team internrapport)

6. Barnefamilier

Gjennomgående var registreringsstedene og mottakene lite tilrettelagt for familier og muligheten til å få verne om privatlivet. Røde Kors erfarte blant annet at ved akuttinnkvarteringen på Tøyen i Oslo måtte familier oppholde seg i et ubrukt garasjeanlegg. Her måtte de sitte på gulvet å spise på grunn av plassmangel og flere barn måtte sove på bordene gjennom natten. Noen barn kom også bort fra sine foreldrene på grunn av kaotiske og uoversiktlige forhold.

Hverken på registreringsstedene til PU eller mottakene var det aktiviteter for barn, og det var først i desember at det kom egne barnerom. Grunnleggende spedbarns utstyr som tåteflasker og bleier manglet i lange perioder og det var ikke noe stellerom. Barn med diare og oppkast fikk i disse periodene hverken bytte bleier eller klær fordi det også manglet dusj- og vaskeutstyr. Det var ingen barnesenger og barna falt ut av sengene. Noen barn forsvant ut av mottakene i løpet av natten og det førte til at foreldrene ble svært urolige, og måtte sove på skift for å holde vakt. Noen foreldre meddelte Røde Kors at de hadde fått beskjed fra driftsoperatør om at hvis de ikke oppførte seg ordentlig og fulgte reglementet, så ville barnevernet ta barna fra dem.

Røde Kors anbefalinger til myndighetene:

Røde Kors vil sterkt anbefale at beredskapsplaner for en liknende situasjon som den vi opplevde høsten 2015, vektlegger følgende syv punkter:

1. Større fokus på å ivareta asylanters grunnleggende humanitære behov ved ankomst

Både på registreringsstasjonene og mottakene var det graverende tilfeller hvor asylsøkeres grunnleggende humanitære behov ikke ble møtt av utlendingsmyndighetene. Myndighetene må sørge for:

- Tilstrekkelig og mer næringsbringende mat. Situasjonen på både registreringsstasjonene og mottakene er psykisk krevende for asylsøkerne, spesielt i den første fasen, og mangel på tilstrekkelig og sunn næring forverrer dette. Med bedre planlegging og mer tilrettelagte lokaler vil dette enkelt kunne tilbys uten særlige ekstrakostnader.
- Bedre tilgang på helsetjenester. Det er uakseptabelt at asylsøkere ikke fikk tilgang til nødvendig helsehjelp. Så lenge adekvate helsetjenester var i nærheten av fasilitetene til utlendingsmyndighetene synes det uforståelig at disse ikke ble gjort tilgjengelige.
- Forsvarlige sanitærtjenester. Manglende sanitærtjenester på registreringsstasjonene, akuttinnkvarteringen og mottakene førte til svært utrylende boforhold og utgjorde også en helsefare i form av smitte. Preventive tiltak ved ankomst som skulle hindre smittespredning ble effektivt undergravet, når muligheten for personlig hygiene gjennom håndvask og dusj under oppholdet var begrenset eller fraværende.
- Reisen gjennom Europa var krevende for de aller fleste asylsøkerne som ankom Norge, derfor var det svært uheldig at man anså tiltak som påslåtte lys om natten som nødvendig for sikkerheten. For Røde Kors synes begrunnelsen for denne inngripen å være svært svak og vil derfor sterkt anbefale at det innføres tydeligere regler for når dette virkemiddelet kan tas i bruk av driftsoperatørene.

2. Bedre koordinering og tydeligere overordnet ledelse

Røde Kors mener at de humanitære og praktiske utfordringene i stor grad var en konsekvens av dårlig koordinering og mangel på overordnet ledelse. Det var vanskelig å se hvem som tok tydelig helhetlig ansvar for å løse utfordringene så snart de ble kjent. Mange ulike aktører var til stede på de ulike mottakene blant annet Utlendingsdirektoratet, driftsoperatør, frivillige organisasjoner og private sikkerhetsvakter. Det manglet imidlertid en overordnet ledelse som kunne sørge for rolleavklaring, arbeidsfordeling og samarbeid mellom aktørene. I tillegg opplevde Røde Kors at Justis- og beredskapsdepartementet var svært usynlige i sin koordineringsrolle. Fra Røde Kors' ståsted er det

ønskelig at det ved en fremtidig beredskapssituasjon på asylfeltet nedsettes en klar koordinerende instans som sikrer god informasjonsflyt og samordning mellom alle aktører – inkludert frivillig sektor.

3. Informasjon

Røde Kors mener det er myndighetenes ansvar og oppgave å sørge for at asylsøkere og flyktninger som kommer til Norge får tilstrekkelig informasjon på eget språk om fremtidig asyl løp, bostedssituasjon og rettigheter. Dette er spesielt viktig i en kaotisk og uoversiktlig situasjon som den vi opplevde høsten og vinteren 2015/2016. Dersom slik informasjon hadde blitt gitt, mener Røde Kors at mye av frustrasjonen og uroen blant asylsøkerne kunne avtatt. Røde Kors' frivillige opplevde isteden at asylsøkernes informasjonsbehov ble oversett og nedprioritert av myndighetspersoner og at informasjonen som faktisk ble gitt var unøyaktig, mangelfull og feilaktig. Dette bidro til å forsterke følelsen av stress og usikkerhet og forverret helsesituasjonen for enkelte asylsøkere. Den mangelfulle informasjonen var spesielt belastende for barnefamiliene og de enslige mindreårige asylsøkerne.

4. Enslige mindreårige asylsøkere

Røde Kors mener at myndighetene må legge bedre til rette for en mer barnevennlig håndtering av enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge. Barnefaglig kompetanse var nærmest fraværende ved ankomst og det var ikke tatt hensyn til barns behov for mat, hvile, omsorg og mulighet for å kunne leke. Røde Kors erfarte at denne gruppen ble håndtert som om de var voksne og syntes det er svært kritikkverdig at myndighetene ikke la bedre til rette for og tok hensyn til denne gruppens sårbarhet.

5. Standarder

Det var betydelige variasjoner i kvaliteten på mottak og akuttinnkvartering som ble etablert høsten 2015. Til tross for at det finnes regler og forskrifter om hvilke standarder norske mottak skal ha, opplevde Røde Kors at disse reglene ble satt til side og enkelte mottak ble drevet fullstendig uforsvarlig. Regelverket som regulerer drift av mottak er dessuten svært omfattende, uoversiktlig og fragmentert. Selv om Norge opplevde en ekstra ordinær situasjon høsten 2015 åpner ikke lovgivningen for å senke

kravene til forsvarlig drift i den grad vi var vitne til i denne perioden. Røde Kors mener det må innføres tydelige standarder for drift av mottak for å få til en ensartet praksis.

6. Kompetanseheving

Røde Kors erfarte mangelfull kompetanse innen språk og kulturforståelse samt kunnskap om både hvilke rettigheter asylsøkerne har og hvilke myndigheter som skal ivareta disse rettighetene. Dersom det er mangel på kompetanse må det hentes inn fra relevante etater. Som et minimum må følgende områder være dekket:

- Språk- og kulturkompetanse. Røde Kors var vitne til for mange episoder hvor det oppstod unødvendige alvorlige hendelser forårsaket av mangelfull språkkompetanse. Likeledes oppstod det svært nedverdiggende situasjoner for kvinner fra enkelte kulturer, da det ikke ble vist forståelse for behovet for fysisk adskillelse fra det annet kjønn.
- Skal Norge kunne oppfylle sine folkerettslige forpliktelser og ivareta rettighetene til den enkelte asylsøker, må beslutningstagere ha nødvendig kompetanse. Det innebærer blant annet kunnskap om asyl- og flyktningrett, barnefag og barnerett samt stats- og forvaltningsrett. Det er ikke tilstrekkelig at denne kunnskapen ivaretas av sentralt ledd i Oslo. Betydningen av hva dette har å si for praktisk handling må gjøres lett tilgjengelig for det utøvende leddet.

7. Tilsynsordning

Røde Kors mener at det bør opprettes en egen tilsynsordning for registrering, akuttinnkvartering og asylmottak etter Sivilombudsmannens modell. Det bør foretas jevnlige og systematiske besøk. Det bør også vurderes om det bør opprettes et eget ombud for flyktninger og asylsøkere.

Det finnes i dag tilsynsordninger på de fleste forvaltningsrettslige områdene. Tilsyn er en viktig rettssikkerhetsgaranti for borgerne, samt det ivaretar kvaliteten og profesjonaliteten i de offentlige tjenestene.

Det finnes en intern tilsynsordning i Utlendingsdirektoratet. Røde Kors erfarte imidlertid at denne ikke fungerte i tilstrekkelig grad, og det er u hensiktsmessig at myndighetene ilegger Utlendingsdirektoratet myndighet til å føre tilsyn med seg selv. Det er kritikkverdig at en rettsstat som Norge ikke har en uavhengig og selvstendig tilsynsordning.