

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Oslo, 31. mai 2012

HØRINGSUTTALELSE – NOU 2012: 4 – TRYGG HJEMME. BRANNSIKKERHET FOR UTSATTE GRUPPER**INNLEDNING**

NOAS vil i denne høringsuttalelsen kun fokusere på spørsmål som dreier seg om brannsikkerhet for asylsøkere i mottak. De kapitler som ikke omtales her har vi ingen kommentarer til.

Slik det vises til i utredningen er antallet branner i asylmottak relativt stort. De siste ti årene har det i gjennomsnitt vært 19 branner per år. I nyhetene på NRK Hordaland 4. mai i år kommer det fram at det er større risiko for at det begynner å brenne i asylmottak enn i andre typer bokollektiv. Forsikringsbransjen har i enkelte tilfeller økt premien eller unnlatt å fornye forsikringsavtaler med mottak på grunn av (antakelser om) høy brannrisiko. I nyhetsbildet kommer det fram at det har vært en rekke branner av ulik størrelse også etter at utvalget leverte sin utredning. Asylmottakene i Lødingen og på Stai var i full brann i april og mai måned i år, i tillegg til at det var andre branner av mindre skala både på asylmottak på Sundalsøra, Leira og Haslemoen. Til gjengjeld er det heldigvis svært få liv som går tapt ved branner på asylmottak.

Vi ønsker også innledningsvis å oppfordre til at det videre arbeidet med denne høringen ses i sammenheng med det videre arbeidet med NOU 2011: 10 i velferdsstatens venterom, om mottakstilbudet for asylsøkere.

3.5.1 Asylsøkere i mottak**Brannrisiko og psykiske lidelser og ubalanse**

I utredningen kommer det fram at årsaken for nesten halvparten av brannene som forekommer på asylmottak er ukjent, men at for de kjente brannårsakene er påsatte branner ved bar ild den hyppigst forekommende. Uten å vise til klar dokumentasjon knytter utvalget asylsøkeres psykiske helse til brannrisiko. De viser til at det er en sammenheng mellom brannrisiko og psykiske lidelser og ubalanse. De viser også til studier som tyder på at det største helseproblemet blant asylsøkere er av psykisk art, og at en stor andel asylsøkere har posttraumatisk stresslidelse, depresjon og angst.

NOAS har ikke kompetanse til å vurdere faktorer som gir økt fare for brann, ei heller om det er en kobling mellom de branner som har vært på asylmottak og asylsøkeres psykiske helse.

Men slik utvalget viser til sliter mange asylsøkere psykisk. Vi har i flere sammenhenger tatt til orde for å innføre identifiseringsprosedyrer for sårbare asylsøkere med spesielle behov. Vi støtter anbefalinger som kommer fram i rapporten «Sårbare asylsøkere i Norge og EU» fra Institutt for Samfunnsforskning om at mottaksforhold for asylsøkere og sårbare grupper med spesielle behov må lovreguleres¹.

Slik det vises til i rapporten fra ISF er

«norsk lovgivning og praksis i forhold til sårbare grupper preget av svakheter og tilfældigheter. Det gjelder både i forhold til identifisering av personer med særlige behov, utredning av eventuelle torturskader og videre oppfølging og behandling. Dette er et område av stor generell samfunnsmessig betydning samtidig som det har stor betydning for den enkelte asylsøker.

For det første vil en slik identifisering være viktig for å nå et riktig utfall av den enkeltes søknadsprosess. Dernest vil det sikre at den enkelte kan få dokumentert skader etter tortur og overgrep, og følgelig også nødvendig skjerming, oppfølging og behandling. Til sist vil en slik prosess kunne øke sannsynligheten for å identifisere personer som kan representere en fare for seg selv og andre».

Helsetjenesten for ankomstsenter og transittmottak bør gis styrket kapasitet til å identifisere sårbare personer med spesielle behov ved ankomst, herunder personer med psykiske lidelser og personer med fysiske skader etter tortur og andre overgrep. Dette er noe som også trekkes fram av Berge-utvalget i NOU 2011:10 i velferdsstatens ventelom, om mottakstilbudet for asylsøkere. Med dagens ordning skal helsetjenesten i ankomstmottaket konsentrere seg om å yte hjelp til personer som har akutte sykdommer og åpenbare psykiske problemer og som trenger hjelp umiddelbart. I tilfeller der behovet for undersøkelse og oppfølging ikke anses å være akutt, vil personer henvises til å vente til de overføres til ordinært mottak og kontakte den kommunale helsetjenesten der. Dette er ikke tilfredsstillende.

Helseforhold er tema NOAS har problematisert i rapporten "Fakta på bordet" fra oktober 2010². Nedenfor følger utdrag fra denne:

"Mange asylsøkere har psykiske problemer som følge av traumatiske hendelser og ekstreme belastninger. Psykiske skader og sykdommer kan påvirke asylsøkeres evne til å framstille bakgrunnen for at de søker asyl, men i de fleste tilfeller har helseforhold likevel liten betydning i vurderingen av om asylsøkere skal gis beskyttelse.

Kartlegging av asylsøkeres helsetilstand er ikke en del av den ordinære asylprosedyren. Saksbehandleren i Utlendingsdirektoratet (UDI) har i de fleste

¹ ISF-rapport "Sårbare asylsøkere i Norge og EU" 2010:14 av Jan-Paul Brekke, Nora Sveaass, Vigdis Vevstad, <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2010/2010-014>.

² NOAS, «Fakta på bordet. NOAS' anbefalinger for bedre opplysning av asylsaker i første instans», oktober 2010, <http://www.noas.org/file.php?id=345>.

tilfeller ingen opplysninger om søkerens psykiske helsetilstand, og helseperspektivet synes ikke å stå sentralt i vurderingen av om det foreligger grunnlag for beskyttelse.

Asylsøkerens helsetilstand er ikke tilstrekkelig vektlagt i utlendingsforvaltningens bevis- og troverdighetsvurderinger. Utlendingsforvaltningens krav til hvordan asylsøkere forklarer seg, harmonerer dårlig med psykisk syke asylsøkeres forutsetninger for å presentere sitt asylgrunnlag. Psykiske lidelser eller skader kan medføre at asylsøkerens forklaring blir mangelfullt presentert.

Sentral informasjon kan være utelatt, eller asylsøkeren kan presentere historien lite detaljert eller usammenhengende og med motstridende informasjon.

Utlendingsforvaltningen krever likevel at asylsøkere skal gi en svært detaljert og utyllende framstilling av bakgrunnen for at de søker asyl, også om hendelser av traumatisk karakter. I mange tilfeller legges ikke asylsøkerens forklaring til grunn fordi den anses å være vag og lite detaljert, og i praksis er svekket troverdighet på denne bakgrunnen en vanlig avslagsgrunn.”

Det er vanskelig å komme bort fra at det å være en asylsøker er en belastende situasjon i seg selv. Utfordringen vil være å forsøke å redusere så mange av de psykiske belastende faktorene som mulig. Lettere tilgang til midlertidig arbeidstillatelse, rettighetsfesting av språkopplæring, vektlegging av beboermedvirkning i mottakene og bedre boforhold ved lang oppholdstid vil kunne redusere risikoen for at beboerne utvikler alvorlige psykiske lidelser³.

4.6.3 Virkemidler rettet mot asylsøkere og innvandregrupper

Vi er positive til at det nye bygningsregelverket plasserer asylmottak og transittmottak i risikoklasse 6, noe som innebærer at de skal sprinkles og ha brannalarmanlegg. Det er positivt at det stilles strenge krav til brannsikkerhet og at brannvesen utfører offentlig tilsyn på mottak. UDI fører også løpende kontroll. Samarbeid og kommunikasjon mellom ulike instanser og mottak er viktig.

Vi foreslår også at UDI stiller strenge krav til brannsikkerhet i konkurransegrunnlaget når de lyser ut anbud om opprettelse av asylmottak. Mottak opprettes ofte i gamle bygninger som ikke var tiltenkt asylmottak. Det er viktig å vite hvordan driftsoperatør har tenkt å drive forebyggende arbeid i forhold til brannrisiko.

I NOU 2011:10 i velferdsstatens venterom, om mottakstilbudet for asylsøkere, foreslår Bergeutvalget å ha en grunnstamme av basismottak som har en total kapasitet på 3000 – 4000 plasser. Disse er ment å være mottak med langsiktige avtaler på 5-6 år og som kan gis særskilt kompetanseutviklings- og formidlingsoppdrag. Dette kan være positivt også med tanke på brannsikkerhet.

³ Jf. NOAS høringsuttalelse – NOU 2011:10 I Velferdsstatens venterom, om mottakstilbudet for asylsøkere, av 13.1.2012, <http://www.regjeringen.no/pages/16778457/NorskOrganisasjonforAsylsokere.pdf>

I samme NOU viser Berge-utvalget til behov for et mer uavhengig tilsyn av asylmottak enn det som dagens ordning representerer. Dette er noe vi også støtter. Det er viktig med en uavhengig tilsynsordning. En oversikt over antall avvik som har blitt registrert ved UDIs tilsyn, viser at av forhold som angår beboere direkte, var «sikkerhet» det området hvor man fant flest avvik i 2009. Det er prinsipielle problemer ved at UDI, den etat som er ansvarlig for gjennomføringen av regelverket og tilhørende tjenesteproduksjon, også skal ha som oppgave å føre tilsyn med regeloppfølgingen. Berge-utvalget forslår å legge dette til Fylkesmannen, noe vi støtter. Vi mener årlige tilsyn bør være et minimum. I tillegg til besøk når særlige forhold tilsier det, bør det også legges opp til utstrakt bruk av uanmeldte besøk.

I tillegg mener NOAS at en ny tilsynsordning bør inkorporere regelmessig kontakt mellom tilsynsinstitusjonen og uavhengige aktører, som frivillige organisasjoner, som har nær befatning med mottaksdriften. Det bør legges opp til å utvikle kontaktrutiner, slik at slike aktører gis anledning til å gi informasjon til tilsynet om problematiske forhold som observeres ved besøk på mottakene, eller som framkommer i kontakt med beboere og ansatte.

Kunnskap om brannikkerhet

Forebygging er vesentlig og kunnskap om brannikkerhet hos den enkelte er en viktig del av forebyggingen. Utvalget viser til en spørreundersøkelse om brannvern som ble utført på asylmottak våren 2010. I følge undersøkelsen hvor ansatte ble spurt mente syv til åtte av ti ansatte at beboerne ved mottaket hadde nokså lite eller svært lite kunnskap om brannikkerhet når de flyttet inn i mottak.

Det er ikke unaturlig at få asylsøkere har kunnskap om brannikkerhet i Norge når de flytter inn i mottak. Asylsøkere kommer fra ulike deler av verden og er vant til ulike boformer og ulikt teknisk utstyr. Ved Dale mottak trekkes elsikkerhet fram som en av utfordringene ved mottaket. Hero Norge viser til at mange asylsøkere ikke forstår godt nok brannfaren i norske boliger og at kjøkken er det største problemet. Behov for oppmerksomhet fører til påsatte branner. De viser også til manglende ressurser fra UDI til brannvernarbeid blant asylsøkere.

I følge rutinebeskrivelsene for arbeidsoppgaver i ordinære mottak krever UDI blant annet at brannikkerhet og forebygging av brann skal inngå i ankomstinformasjonen og at brannikkerhet skal tas opp under brannøvelser med obligatorisk oppmøte. Branninstruksjoner og informasjon skal gis på ulike språk. Dette er vi positive til. Informasjonsprogram til beboere er særdeles viktig og informasjon må formidles med ulike virkemidler; skriftlig, visuelt og muntlig. NOAS mener det er grunn for UDI til å reagere når manglende informasjonsprogram og beboermedvirkning er de to områdene etter «sikkerhet» hvor UDIs tilsyn viste flest avvik i 2009 (jfr Berge-utvalgets rapport s159).

Beboermedvirkning er et viktig virkemiddel også for økt kunnskap om brannikkerhet. NOAS er bekymret for situasjonen for personer med lang botid i mottak. Vi ser en voksende apati blant personer med lang botid. Det kan derfor være vanskelig for mottaksansatte å motivere beboere i denne gruppen til å delta på brannøvelser.

Utvalget omtaler ikke hvilke krav UDI stiller overfor transittmottak. Dette er det første mottaket hvor asylsøkere blir innlosjert og oppholdet forutsettes å være begrenset til dager eller i høyden et par uker. I ankomstfasen er det mye nytt å forholde seg til for asylsøkere. Vi går ut i fra at det også er fokus på brannsikkerhet i informasjonen som gis asylsøkere på disse mottakene, men samtidig er det logisk å tenke at det i denne fasen må pålegges særlig ansvar hos de mottaksansatte og at grundig opplæring av mottaksansatte vil være svært viktig.

Brannsikkerhet

Slik utvalget viser til er teknisk utstyr og elsikkerhet en utfordring. NOAS har i løpet av slutten av 2011 og fram til april 2012 besøkt til sammen 30 ordinære mottak i forbindelse med pilotprosjektet «NOAS' oppsøkende rådgivingstjeneste i mottak». Vi har under disse besøkene sett tilfeller med usikre elektriske koblinger og komfyrer som står plassert på uegnede steder. På de fleste steder er det flere personer som deler kjøkken. I og med at mottak ofte etableres i bygninger som opprinnelig var benyttet til noe annet, blir det for eksempel laget kjøkken av rom som opprinnelig ikke var beregnet for det.

Det å ha komfyrvakt bør stilles som krav. Tilsyn av elanlegg bør utføres jevnlig for å forhindre «kreative» koblinger. Tatt i betraktning at asylsøkere i asylmottak anses for å være en særskilt risikogruppe bør det også etterstrebes at møbler og madrasser på asylmottak i størst mulig grad er brannsikre. Slik utvalget påpeker, er dagens branntekniske krav til stoppede møbler og madrasser ikke gode nok.

6.11.2 Organisering og effektiv ressursbruk i kommunene

Gjennomføringen av tiltak overfor utsatte grupper vil i hovedsak være et kommunalt ansvar. Utvalget foreslår at det på sentralt nivå gjøres endringer som tydeliggjør kommunenes plikter til å følge opp utsatte grupper. Samtidig foreslår det at kommunene gis handlingsrom til å iverksette tiltak og til å gjøre lokale prioriteringer. Utvalget foreslår at kommunens ansvar og endringer i prioriteringer vil være å 1) kartlegge risikogrupper for brann, 2) foreta en individuell risikovurdering og 3) vurdere behov for tiltak og støtte til finansiering. Kommunene skal utarbeide årlige tilsynsplaner.

UDI har det overordnede ansvaret for driften av asylmottak i Norge. De skal sørge for at asylsøkere som kommer til Norge har et botilbud, og skal tilpasse antall plasser i asylmottak etter behovet. UDI lyser ut driften av mottak gjennom offentlige anbudskonkurranser og driftsoperatører er både private, kommunale og frivillige organisasjoner. Mottak opprettes og legges ned etter behov.

Dette innebærer et betydelig samarbeid mellom relevante aktører i kommunen, UDI og mottaket. Utvalget legger opp til at kommunene omprioriterer sine ressurser og at de legger årlige planer for tilsyn. Spørsmål stilles om hvordan dette kan kombineres med at asylmottak ikke er et kommunalt ansvar og at opprettelse og nedleggelse av mottak i stor grad er uforutsigbart. Dette vil stille spørsmål om ressurser. Det kan være vanskelig for kommunene å legge planer som også involverer asylmottak. I det videre arbeidet foreslår vi at det utarbeides

løsninger som gjør det mulig å ivareta det forebyggende arbeidet utvalget foreslår at kommunene skal ha, også for asylsøkere i asylmottak.

Helsetjenester

Vi ønsker å rette oppmerksomheten mot et tema som ikke spesifikt er tatt opp i utvalgets utredning. Det gjelder retten til helsehjelp for personer uten lovlig opphold i landet. I henhold til forskriften om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket, har personer uten lovlig opphold i riket rett til øyeblikkelig hjelp, og helsehjelp som er helt nødvendig og ikke kan vente. Enkelte personer som oppholder seg på asylmottak er personer med avslag på asylsøknaden, og som ikke har lovlig opphold i landet. Skulle disse personene være utsatt for brann legger vi til grunn at behovet for helsehjelp vil anses for å være øyeblikkelig og helt nødvendig. Men, brannskader fører også ofte til behov for etterbehandling. Vi understreker viktigheten av at disse personene også får den etterbehandlingen de har behov for.

Utvalget viser til at for de kjente brannårsakene er påsatte branner ved bar ild den hyppigst forekommende. Det viser også til at mange asylsøkere sliter psykisk. Forebygging av god psykisk helse er viktig. Dermed er det også særdeles viktig at personer uten lovlig opphold får den psykiske hjelpen de har behov for. I henhold til prioriteringsforskriften begrenses retten til nødvendig psykisk helsehjelp til personer som *etter konkrete holdepunkter* kan utgjøre en nærliggende og alvorlig fare. Denne terskelen er etter vår oppfatning lagt for høyt. Forebygging er svært viktig innen psykisk helse, da hjelp i en tidligere fase i mange tilfeller kan forhindre alvorlige situasjoner. Det er også av den grunn viktig at ikke nødvendig helsehjelp kun blir gitt i de mest alvorlige tilfellene.

Vi takker departementet for anledningen til å delta i høringen. Vi kan gjerne kontaktes om det skulle være spørsmål eller behov for utdypende kommentarer.

Med vennlig hilsen
for **Norsk Organisasjon for Asylsøkere**



Ann-Magrit Austenå
generalsekretær

Camilla Risan
rådgiver