



Faller mellan stolarna: Kvinnor och barn på flykt, i Tyskland och Sverige



WOMEN'S
REFUGEE
COMMISSION

Faktasök. Ompröva. Besluta.

Women's Refugee Commission förbättrar livet och skyddar rättigheter för kvinnor, barn och ungdomar som är på flykt på grund av konflikter och kriser. Vi undersöker deras behov, identifierar lösningar och förespråkar program och policyer för att stärka deras motståndskraft och driva fram en förändring i humanitära rutiner.

Erkännanden

De som gjorde faktasökning och skrev rapporten är Marcy Hersh, senior advocacy officer och Katharina Obser, program officer—Migrant Rights and Justice, Women's Refugee Commission, med hjälp av Michelle Brané, Dale Buscher, Rachael Reilly, Deni Robey och Joan Timoney. Diana Quick redigerade och utformade rapporten.

Arbetet utfördes av Women's Refugee Commission där Heba Ghanem deltog och European Women's Lobby inklusive Pierrette Pape gav sitt stöd.

Women's Refugee Commission riktar uppriktigt tacksamhet till de myndighetsutövare, tjänsteleverantörer, NGO:er och civila samhällsorganisationer som delat med sig av åsikter om operativa sammanhang och underlättat tillgång till asylsökande och aktörer under bedömningen.

Till sist riktar Women's Refugee Commission djup tacksamhet till de asylsökande som delade med sig av sina berättelser.

Arbetet gjordes möjligt med stöd av NoVo Foundation, Open Society Foundations, Martha Gallo och Frankel Family Foundation.

Omslagsbild: En mor och dotter på ett registreringscenter för migranter i en byggnad som inhyser tyska federala polisen (Bundespolizei) i Rosenheim, Tyskland. © Sean Gallup/Getty Images

© 2016 Women's Refugee Commission

ISBN:1-58030-152-5

Women's Refugee Commission
122 East 42nd Street
New York, NY 10168-1289
212.551.3115
info@wrcommission.org

womensrefugeecommission.org

Contents

Akronymer och förkortningar	i
Sammanfattning	1
Rekommendationer.....	2
Inledning.....	3
Resultat	5
Utsatta kvinnor och flickor är dolda och saknar stöd.....	5
Osäkert boende för kvinnor och flickor.....	6
Begränsad tillgång till GBV-tjänster.....	9
Asylförfaranden måste bli rättvisa och genuskänsliga.....	12
Förstärk, i stället för begränsa, rätten till familjeåterförening	13
Tysklands och Sveriges ledarskap beträffande skydd av flyktingar måste stå fast.....	14

Akronymer och förkortningar

EU	European Union (europeiska unionen)
GBV	Gender-based violence (genusbaserat våld)
NGO	Nongovernmental organization (icke statlig organisation)
SMA	Swedish Migration Agency (svenska migrationsverket)
UNFPA	United Nations Population Fund (FN:s befolkningsfond)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (FN:s flyktingkommissariat)
WRC	Women's Refugee Commission ("kommissionen för kvinnliga flyktingar")

Sammanfattning

Tyskland och Sverige har välkomnat ett oöverträffat antal flyktingar och mötts av ambivalens eller direkta invändningar från andra europeiska länder. Migreringens magnitud och snabba förlopp ledde till kortsiktiga lösningar som inte åtgärdade, och i vissa fall till och med befäste, riskerna för det våld som kvinnor och flickor upplever längs vägen.

Kvinnors och flickors behov blir ofta förbisedda på mottagningscentra i Tyskland och Sverige, där de asylsökande måste bo medan deras ansökning behandlas. Det finns ofta inte något separat boende för kvinnor och familjer och heller inga könsuppdelade toaletter eller duschar. Kvinnor och flickor är utsatta för våldtäkt, överfall och annat våld i dessa anläggningar.

Det finns inte några standardiserade rutiner för att identifiera och stödja GBV-överlevande. Även om asylsökande kvinnor och flickor kan få akutsjukvård i både Tyskland och Sverige är det upp till den enskilda läkaren att avgöra om vårdbehov på grund av våldtäkt anses vara detta. Psykosocialt stöd och tillgång till säkra boenden är ännu mer komplext, särskilt i Sverige, där det inte alltid finns socialarbetare på mottagningscentrat.

Nuvarande policyer och asyلفörfaranden förvärrar även de riskerna för kvinnorna och flickorna. Även om Tyskland och Sverige erkänner genusbaserad förföljelse som asylskäl måste kvinnor och flickor, utan att få stöd, genomgå en tilltagande komplicerad juridisk och byråkratisk process.

Slutligen så gör begränsningarna för familjeåterförening och frånvaron av en samordnad EU-respons att kvinnorna och deras barn antingen blir strandsatta i konfliktområden eller företar den farliga resan över Egeiska havet och genom Europa för att återförenas med sina makar, fäder och bröder som rest i förväg 2015.

Rekommendationer

Tyskland och Sverige bör

- förbättra sina rutiner för att identifiera sårbar population vid ankomsten till landet, inklusive att utbilda personal och asylinstanser i att känna igen dem som överlevt genusbaserat våld och andra utsatta individer;
- säkerställa att grundläggande åtgärder som skyddar utsatta kvinnor och flickor samt minskar riskerna för genusbaserat våld implementeras på alla mottagningscentra;
- skapa standardrutiner för att identifiera och stödja dem som överlevt genusbaserat våld – som ägt rum i hemlandet, längs med flyktvägen eller i ankomstlandet – med tillgång till sjukvård, psykosocialt stöd och säkra skyddsboenden;
- säkerställa att alla ansökningar baserade på genusbaserat våld behandlas med diskretion och rättvisa och att alla asylsökanden får en individuell, skyndsam och rättvis bedömning av sina asylansökningar;
- skydda kvinnor och barn som skiljts från manliga familjemedlemmar, dra tillbaka förslag som skulle försena eller begränsa möjligheten till familjeåterförening för asylsökanden och implementera rättvisa och skyndsamma policyer för familjeåterförening, möjliggöra för familjemedlemmar att ansluta till sina släktingar och komma i säkerhet, snarare än att bli strandsatta längs vägen eller göra den livshotande resan.

Europeiska unionens medlemsstater och andra europeiska länder bör:

- erkänna behovet av ett rättvist regionalt bemötande för att skydda kvinnor och flickor genom att införa en rättvis, human, könskänslig tillgång till asyl och rättvis tillgång till juridiskt skydd och processer för familjeåterförening i hela Europa;
- öka snabbt och säkert återvändande till europeiska länder från första asyllandet eller andra immigrationsvägar för utsatta kvinnor och flickor som är på flykt.

Inledning

Under de två första månaderna av 2016 har fler än 130 000 individer, på flykt från konflikter i Syrien, Afghanistan, Irak och andra nationer, anlänt till Europa, tretton gånger så många som anlände under samma period 2015.¹ Mer än femtiofem procent av dem som är på flykt är kvinnor och barn.² Flyktingarna strävar efter att nå destinationer där de hoppas att de kan vara i säkerhet och få asyl innan gränserna stänger.

Som en del av en utvärdering i flera steg reste Women's Refugee Commission (WRC) till Tyskland och Sverige i februari 2016 för att bedöma mottagandet och skyddet av asylsökande kvinnor och flickor. Båda länderna har skådat ankomsten av hundratusentals asylsökande. Under 2015 anlände 1,1 miljoner asylsökande till Tyskland och 163 000 till Sverige.

Under migreringen blir kvinnor och flickor utsatta för genusbaserat våld (GBV), inklusive transaktionssex och andra former av sexuellt våld.³ Deras mottagande i Tyskland och Sverige erbjuder en möjlighet till en säker hamn men den här möjligheten blir komprometterad av policyer för mottagande, inkvartering och asyl som inte är tillräckligt genuskänsliga och inte adekvat beaktar GBV.

I en tid när de flesta EU-medlemsstater och andra europeiska nationer har fokuserat på att avvisa flyktingar har Tyskland och Sverige välkomnat ett oöverträffat antal asylsökande. Som ett resultat upplever båda länderna för närvarande en enorm påfrestning på både nationell och lokal nivå för att understödja välfärden och det sociala stöd som krävs på grund av de stora mängderna som anländer. Som ett resultat av detta föreligger farliga förhållanden i överbelagda mottagningscentra och otillräckligt med stöd, speciellt för dem som är som mest utsatta bland flyktingarna, inklusive ensamstående kvinnor, hushåll som leds av kvinnor och ensamkommande flickor. Med ett erkännande av de befintliga bördorna på båda länderna kvarstår ett trängande behov av mer personal och bättre kvalitet på och tillgänglighet för tjänsterna som ges till asylsökande kvinnor och flickor, för att se till att de skyddas från det de anländer tills de får asyl.

Kvinnor och flickor står inför kritiska hinder för att få asyl och många kommer att förhindras att komma i säkerhet genom familjeåterförening, på grund av de nya föreslagna restriktionerna i Sverige och Tyskland.

1 UNHCR Dataportal. <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

2 UNHCR, UNFPA och WRC, *Rapporten varnar om att kvinnor på flykt som rör sig i Europa riskerar sexuellt och genusbaserat våld* (20:e januari 2016). http://wrc.ms/Eur_Statement

3 WRC, *No Safety for Women and Girls on the European Route: Report from the Balkans* (2015). http://wrc.ms/Balkan_rpt; UNHCR, UNFPA och WRC, *Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis: An Initial Assessment* (2015). http://wrc.ms/Prot_risks_Eur

Båda länderna är oroade över ökningen av högerextremistiska politiska rörelser och en reaktion mot flyktingar som i kombination med en frånvaro av vilja, hos de flesta EU-medlemsstaterna, att hitta meningsfulla, långsiktiga lösningar. Retoriken bland många europeiska länder har, efter ökningen i antalet flyktingar som anländer, till stor del fokuserat på att säkra gränserna, inte hur meningsfull tillgång till skydd ska erbjudas. Mer måste göras, regionalt och globalt, för att säkerställa att kvinnor och flickor på flykt från våld och förföljelse kan komma i säkerhet. I stället för att dra tillbaka skydd för asylsökande eller fokusera på att avskräcka eller förhindra asylsökande från att ankomma måste alla europeiska länder visa ledarskap i EU och hemlandet genom att stärka tjänster, tillgång till asyl och integration för asylsökande kvinnor och flickor.

Metod

WRC genomför en serie utvärderingar för att förstå kvinnors och flickors tillgång till humanitärt och juridiskt skydd längs hela den europeiska migrationsvägen. Efter ett gemensamt uppdrag med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) och FN:s befolkningsfond (UNFPA) i november 2015 för Grekland och Makedonien,⁴ slutförde WRC ett oberoende uppdrag i december 2015 för Serbien och Slovakien.⁵ I februari 2016 genomförde WRC ett tredje uppdrag, den här gången för två destinationsländer: Tyskland och Sverige. En mindre utvärderingsgrupp, inklusive en kvinnlig arabisk tolk, reste till Berlin och Köln i Tyskland och Stockholm i Sverige. I båda länderna intervjuade WRC flyktingkvinnor på mottagningscentran. Gruppen träffade också många relevanta aktörer i båda länderna, inklusive lokala och nationella myndighetsutövare; icke statliga organisationer som är hängivna att främja kvinnors rättigheter, mänskliga rättigheter och flyktingars rättigheter samt personal och frivilliga på mottagningscentran.⁶

4 UNHCR, UNFPA och WRC, *Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis* (2016). http://wrc.ms/Prot_risks_Eur

5 WRC, *No Safety for Women and Girls on the European Route: Report from the Balkans* (2015). http://wrc.ms/Balkan_rpt

6 Det är viktigt att observera att medan WRC intervjuade ett antal viktiga aktörer i civila samhället och regeringen insåg vi även att flyktingbemötandet i båda länderna är dynamiskt och komplext, särskilt eftersom bemötandet ofta är specifikt för det högst olika kommunala, stadsmässiga, statliga och nationella nivåerna. Dessutom har många federala ministerier har jurisdiktion över olika aspekter av bemötandet. WRC kunde inte nå och intervjuade alla relevanta aktörer och myndigheter.

Resultat

Utsatta kvinnor och flickor är dolda och saknar stöd

När kvinnliga asylsökande först anländer till Tyskland och Sverige bör de ha förmånen av enhetliga förfaranden som identifierar utsatta individer och ger dem specifikt skydd, inkvartering och stöd.

Det är tydligt att det i båda länderna finns utsatta kvinnor och flickor som faller mellan stolarna och inte får den omsorg och det stöd de behöver och förtjänar. Vid tiden för WRC:s bedömning hade inte nyckeldirektiven, som erkänner den specifika situationen för utsatta personer, från EU implementerats i Tyskland. Dessa utsatta personerna inkluderar bland annat minderåriga/ensamkommande minderåriga; gravida kvinnor; ensamstående kvinnor med minderåriga barn; offer för människohandel; de som överlevt våldtäkt, sexuellt/fysiskt våld eller psykiskt våld.⁷ För närvarande finns det inga standardrutiner implementerade i Tyskland som säkerställer att kvinnor och flickor som är GBV-överlevare identifieras och ges stöd. En del NGO:er berättade för WRC att den utsatthet som identifieras och den hjälp som erbjuds endast baseras på subjektiva bedömningar som görs av volontärer, inte standardiserade metoder som används av alla individer som interagerar med flyktingar. Kvinnor och flickor som utsatts för GBV längs med rutten blir sannolikt förbisedda om det saknas ett konfidentiellt och privat utrymme för dem, där de kan berätta sina historier.

I Sverige finns det stora brister som omintetgör det stöd de utsatta individerna så väl behöver. Flertalet aktörer som WRC intervjuade i Stockholm förklarade att svenska migrationsverket (SMA) för närvarande har otillräcklig kapacitet att implementera dessa EU-direktiv och identifiera utsatta kvinnor och flickor. Mycket riktigt, WRC intervjuade flyktingkvinnor i mottagningcentra i närheten av Stockholm och de berättade att sedan de kommit till Sverige har de inte ombetts att berätta sin historia, inklusive sina erfarenheter av våld i sina hemländer och längs med migrationsvägen. Det betyder att utsatta kvinnor och flickor inte enkelt kan identifieras och erbjudas hjälp av SMA-myndigheter.

Rekommendation för stöd till dolda kvinnor och flickor

Tyskland och Sverige bör förbättra sina metoder för att identifiera utsatta personer genom att använda sig av ett ökat antal humanitära resurser som kan arbeta med nyanlända asylsökande. För att nå det målet måste båda länderna säkerställa att all personal som arbetar i direkt anslutning till asylsökanden har utbildats i att identifiera GBV-överlevare och andra traumatiserade personer.

7 Omarbetningen av direktivet om gemensamma förfaranden 2013/32/EU.
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ ALL/?uri=celex%3A32013L0032](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032)

Osäkert boende för kvinnor och flickor

Både Tyskland och Sverige har ratificerat Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (istanbulkonventionen) som beskriver specifika stödtjänster som måste finnas på plats för att skydda kvinnor på flykt.⁸ Utöver den här intentionen fann WRC brister i mottagningscentra som gör kvinnliga asylsökande och deras barn oskyddade och att de saknar stöd.

Rutiner i Tyskland och Sverige

Även om det kan gå till på annat sätt så flyttas asylsökanden i Tyskland och Sverige slutligen till ett långtidsboende, efter att ha tillbringat en period i den första mottagningsenheten. I t.ex. Berlin flyttas asylsökanden efter en vistelse i ett inledande mottagningsenhet (många byggnader är inte avsedda som bostäder, exempelvis flygplatsen Tempelhof, en historisk flygplats i Berlin som nu inrymmer fler än 3 000 personer), till mottagningscentra. Där bor de under tiden för handläggningen av deras asylansökan, i väntan på besked om deras ansökan.⁹ Med tanke på den nuvarande eftersläpningen för asylansökningar kan hela processen ta flera månader och till och med år.

Mottagningsenheter och mottagningscentra hanteras av NGO:er och privata entreprenörer. Ett antal aktörer som WRC träffade i Stockholm hävdade att företag i den privata sektorn saknar expertis för att driva sådana centra och att deras enda intresse är att vara vinstdrivande.¹⁰ SMA:s lägsta krav för att driva sådana mottagningscentra erbjuder inte några specifika riktlinjer för skydd av kvinnor.¹¹

Problem på mottagningscentran

Istanbulkonventionen säger även att det behöver upprättas tillräckligt många förläggningar för att tillhandahålla säkert boende, särskilt för kvinnor och deras barn.¹² Dock har mottagningsenheter och mottagningscentra i både Tyskland och Sverige allvarliga problem med överbeläggning. Det finns ofta en brist på privata utrymmen för individer eller familjer, vilket gör att kvinnor och flickor inte kan byta kläder i avskildhet eller ta av sina hijabs. WRC observerade även att alla mottagningscentra erbjuder könssepare-

8 Istanbulkonventionen. Se artiklarna 18-28. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046031c>

9 Boende, personal och rutiner samt resurser i anslutning till boende kan väsentligt skilja sig åt mellan olika stater, städer och kommuner, vilket påverkar förmågan att implementera standardiserade system i hela landet.

10 Se även: <http://www.theguardian.com/world/2015/oct/18/swedish-private-housing-sector-refugees>

11 För mer information om Sveriges inköp och hyra av boende för asylsökande, se <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Fastighetsagare-och-uthyrare.html> (på svenska)

12 Istanbulkonventionen. Se anteckning 8.

rade toaletter och duschar med låsta dörrar för att säkerställa enskildhet och säkerhet för kvinnor och flickor. En kvinnlig asylsökande i Stockholm beskrev att hon under en månad bodde i en stor hall med många andra asylsökanden, där endast kartongbitar skiljde sängarna åt. WRC fick höra talas om centran där det inte fanns några väggar eller avdelare över huvud taget.

Även om familjer i allmänhet bor tillsammans placeras ensamstående kvinnor eller kvinnor med sina barn tillsammans med män de inte känner. WRC fick i ett fall kännedom om ett center i Stockholm där det bodde ensamkommande pojkar och en ensamkommande flicka.

Den här överbeläggningen och bristen på avskildhet kan lätt leda till våld och diskriminering bland kvinnliga asylsökanden och andra utsatta grupper. Det kan även vara svårt för personal att identifiera och skydda utsatta människor i sådana utrymmen. Trettiosju sexualbrott (våldtäkt, sexuellt ofredande, sexuellt tvång och sexuella övergrepp) rapporterades till den svenska polisen från mottagningscentra från 11:e November 2015 till 31:a januari 2016.¹³

Dessa mottagningsenheter är inte avsedda att inkvartera asylsökande under långa perioder men en stor tillströmning har lett till längre tids boende, där människorna inte har mycket annat att göra än att vänta. Tristessen och påfrestningen av osäkerhet har ett antal farliga konsekvenser, inklusive ökat våld i hemmet. WRC erfar att kvinnor i synnerhet står inför hinder att få tillgång till kurser och aktiviteter, till viss del beroende på att de är primära vårdgivare och inte kan lämna sina barn för att gå på språkkurser eller ta del av andra möjligheter.

Det som kanske är mest bekymmersamt i dessa mottagningscentran, enligt hur det beskrivs av flera NGO:er som WRC intervjuade, är risken för sexuellt våld och utnyttjande av kvinnor och barn av personal, inklusive vakter och volontärer. WRC befann sig i Köln i mitten av februari när nio säkerhetsvakter på ett mottagningscentra nära stadskärnan i ett öppet brev anklagades av asylsökande som bodde där, en del av dem minderåriga, för sexuella övergrepp, inklusive överfall och våldtäkt.¹⁴ En utredning av situationen pågår.

Rekommendationer för att förbättra mottagningscentra

Det är tydligt att förhållandena i dessa mottagningscentra behöver förbättras för att skydda kvinnliga asylsökanden. Sverige och Tyskland bör genomföra EU-direktiv om

¹³ https://polisen.se/PageFiles/615116/Antal_handelserapporter_och_brottsanmalningar.pdf (In)

¹⁴ BuzzFeed News, "Security Guards At German Refugee Camp Accused Of Sexual Assault" (19:e februari 2016) <http://www.buzzfeed.com/jinamoore/security-guards-at-german-refugee-camp-accused-of-sexual-ass#.obYWn9ZOnQ>

normer för bostäder,¹⁵ råden i Istanbulkonventionen,¹⁶ samt även från FN:s permanenta samordningskommitté *Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action*,¹⁷ ska säkerställa att det finns grundläggande åtgärder för att skydda utsatta kvinnor och flickor och minska risken för GBV på plats. Det här bör inkludera att låta asylsökande familjer och ensamstående kvinnor ha tillgång till privata rum med lås på dörrarna och obligatoriska könsseparerade toaletter och duschar.

Båda länderna ska även utforma mottagningscentra som endast är till för kvinnor och flickor, vilket kan omfatta ensamkommande flickor, GBV-överlevare och andra utsatta kvinnor och flickor för vilka det skulle vara en fördel. Båda länderna bör implementera en policy med "nolltolerans" mot sexuell exploatering och övergrepp av personal, inklusive tydlig kommunikation om konsekvenserna för personal som bryter mot denna policy.

En lovande metod som WRC såg i båda länderna är att det i en del mottagningscentra upprättats utrymmen som endast är till för kvinnor. Där sådana fanns var det utrymmen där kvinnor och flickor kunde samlas för organiserade aktiviteter, inklusive språkkurser eller umgänge. Det här bör, när så är möjligt, vara en standard på mottagningscentra.

Även om det fortfarande är i ett tidigt skede är en del förslag i Tyskland en lovande början på att åtgärda dessa problem. En nytt samarbete mellan den tyska regeringen, UNICEF och tyska NGO:er är avsett att försöka identifiera barn som är utsatta för risker, förbättra tillgången till tjänster och rådgivning, utbilda personal i att upptäcka händelser med GBV och i allmänhet förstärka skyddssystemen inom mottagningsenheter och mottagningscentra.¹⁸ Tyskland avser att stödja stater för att förbättra skyddsmetoder för kvinnor och barn inom landet, inklusive GBV-överlevare och tortyröverlevare.¹⁹ WRC hoppas att dessa initiativ på ett meningsfullt sätt kommer att åtgärda de vittgående problemen för kvinnor och flickor.

15 Omarbetningen av direktivet om gemensamma förfaranden. Se anteckning 7.

16 Istanbulkonventionen. Se anteckning 8.

17 FN:s permanenta samordningskommitté, *Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action* (2015). <http://gbvguidelines.org/>

18 UNICEF pressrelease, "Government of Germany and UNICEF join forces for refugee and migrant children in Germany", 14:e december 2015. http://www.unicef.org/media/media_86509.html

19 Reuters, "Germany launches plan to protect migrant women, children from attacks" <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-children-idUSKBN0TX24920151214>

Begränsad tillgång till GBV-tjänster

Bristande information till asylsökanden om deras rättigheter, språket och hinder i förfaranden samt de överväldigande systemen i både Tyskland och Sverige gör det osannolikt att GBV-överlevare får tillgång till viktiga tjänster.

WRC observerade, under tidigare utvärderingar i Grekland och Balkan, att kvinnor och flickor på flykt som utsatts för GBV längs migrationsvägen sannolikt inte garanteras GBV-specifika tjänster under sin resa. Det är därför avsikten hos många kvinnor och flickor på flykt att söka sig till GBV-tjänster när de anländer till sina destinationsländer. Dessvärre är Tyskland och Sverige dåligt förberedda att stödja nyanlända GBV-överlevare med tjänster inom flera sektorer, inklusive medicinska och psykosociala tjänster och säkra utrymmen.

Identifiera GBV-fall

Det finns för närvarande inte några nationella mekanismer på plats i Tyskland eller Sverige för att identifiera GBV-fall när asylsökande anländer till landet.²⁰ Beaktat det stora antalet asylsökande och komplikationerna som språkbarriärer utgör är det högst osannolikt att asylsökande kvinnor och flickor åstadkommer ett möte och kan kommunicera med statliga myndigheter. Inte heller när asylsökande flyttas från en mottagningsenhet till ett mottagningscentra finns det någon garanti att de kan hitta någon kvinnlig personal som har möjlighet att ge dem det stöd de behöver. I de fallen där personal, vakter eller volontärer som arbetar på mottagningscentra själva är förövare av GBV mot asylsökande är det än mer komplicerat för överlevare att söka stöd.

Från WRC-intervjuer i mottagningscentra och med NGO:er framkommer det tydligt att det föreligger begränsat med rapportering av GBV-fall hos asylsökanden. Ett stort antal lokala NGO:er berättade för WRC att det är troligt att många kvinnliga asylsökande inte är medvetna om att sexuella övergrepp, sexuellt våld, våld i hemmet och våld mot barn är brottsligt i Tyskland och Sverige. Dessutom är det för asylsökande kvinnor och flickor, som är ensamma i ett främmande land med osäker immigrationsstatus, en skrämmande tanke att lämna en partner, även om han begår övergrepp. Till sist skäms asylsökande kvinnor, i likhet med alla kvinnor, ibland för att erkänna och rapportera att de blivit utsatta för våld.

20 Ett antal rapporter har skrivits om situationen i Tyskland, där brister i skydd och tillgång till asyl för asylsökande kvinnor och flickor har dokumenterats och/eller rekommenderat steg som myndigheter och tjänsteutövare bör vidta. Som exempel kan nämnas Heike Rabe, *Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt - auch in Fluechtlingsunterkueften* (German Institute for Human Rights) och Franziska Pabst, *Empfehlungen an ein Gewaltschutzkonzept zum Schutz von Frauen und Kindern vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Gemeinschaftsunterkueften* (Der Paritaetische Gesamtverband).

Tillgång till medicinska och psykosociala stödåtgärder

Alla GBV-överlevare bör kunna begära och ha tillgång till, som minst, livräddande medicinsk vård och psykosocialt stöd. Under både Istanbulkonventionen och EU-direktiven är GBV-överlevare mycket riktigt berättigade till specifik hjälp, inklusive ett separat boende, psykosocialt stöd och sjukvård.^{21, 22}

Asylsökande kvinnor och flickor har tillgång till hälsovård i Tyskland och Sverige men i båda länderna är det begränsat till akutvård för akuta sjukdomar eller akut smärta.^{23, 24, 25} Som ett resultat är det oklart om akut vårdbehov på grund av våldtäkt, inklusive postexpositionsprofylax, antibiotika och akutpreventivmedel kommer att göras tillgängligt för asylsökande som utsatts för sexuellt våld. Flertalet aktörer som WRC intervjuat i båda länderna förklarade att tillhandahållandet av sådana tjänster bestäms av de enskilda sjukhusen.

Psykosocialt stöd är än mer komplext för asylsökande att få tillgång till. WRC såg och hörde om socialarbetare i många mottagningscentra i Tyskland, något som är utmärkt och bör förstärkas. Även när det finns socialarbetare på alla förläggningar är de ofta i otillräckligt antal för att motsvara behoven hos de asylsökanden som bor där.

I Sverige är det inte standardförfarande att ha socialarbetare i alla mottagningscentra och WRC fick erfa att mental hälsovård inte är lättillgängligt. Enligt svenska NGO:er är det vanligt att asylsökande får receptbelagda mediciner som åtgärd för psykiska hälsotillstånd medan terapi sällan tillhandahålls.

Fallstudie: *WRC-gruppen mötte en ung kvinna som hade gjort en resa från Syrien till Tyskland tillsammans med sina barn, efter att hennes make och resten av hennes familj hade mördats. Hon arbetade under tre år i Turkiet, med att sy kläder, för att tjäna tillräckligt med pengar för att betala för resan till Sverige – och det var fortfarande inte tillräckligt.*

Hon har vad hon kallar en "nervös åkomma" som bara förvärrades

21 Istanbulkonventionen. Se anteckning 8.

22 Omarbetningen av direktivet om gemensamma förfaranden. Se anteckning 7.

23 Gravida kvinnor och kvinnor som nyss fött barn kan få ytterligare medicinsk hjälp och det finns extra förmåner som omfattar de specifika hälsobehoven hos barn. Asylsökanden får även vaccinationer.

24 Anne Bonewit, *Reception of female refugees and asylum-seekers in the EU - Case study Germany*. Studie gjord för FEMM-utskottet. Generaldirektoratet för EU-intern politik, avdelning C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs Women's Rights and Gender Equality (2016). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536497/IPOL_STU\(2016\)536497_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536497/IPOL_STU(2016)536497_EN.pdf)

25 Se även SMA:s regler för rätten till hälsovård: <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/While-you-are-waiting-for-a-decision/Health-care.html>

på resan, under vilken hon var vettskrämd beträffande sin egen och sina barns säkerhet. Ibland skriker hon utan att vara medveten om att hon gör det och förlorar medvetandet. Hon gick till en läkare men han gav henne bara medicin som gjorde att hon sov hela dagarna och inte kunde ta hand om sina barn. Hon har inte haft någon tillgång till terapi eller någon annan form av psykosocialt stöd.

WRC-gruppen var den första grupp av människor som hade börjat att prata med henne sedan hon kom till en anläggning i Sverige för över åtta månader sedan och hon valde att inte ta sin medicin den dag vi besökte henne, så att hon kunde vara tydlig och dela sin berättelse med någon.

I båda länderna, i synnerhet i Sverige, gör den här bristen på psykosociala tjänster det extremt svårt för traumatiserade asylsökanden, inklusive GBV-överlevare, att få tillgång till psykisk hälsovård. Det kan även påverka överlevandes förmåga att navigera i asylprocessen.

Kvinnojourer

Asylsökande kvinnor och flickor som utsatts för GBV har tillgång till kvinnoförläggningar som är till för den allmänna befolkningen men det finns ett antal praktiska utmaningar som fungerar som effektiva hinder för kvinnors tillgång.

NGO:er för kvinnors rättigheter i Tyskland och Sverige förklarade att GBV-förläggningar i bägge länderna knappt räcker till för behoven hos medborgarna och därför måste få stöd med extra resurser för att kunna acceptera och inhysa asylsökande kvinnor och flickor. Utöver bristen på utrymme för asylsökande finns det ett antal övriga operativa problem som utgör hinder för att asylsökanden ska komma till jourerna.

I Tyskland finns det ett federalt heta linjen-system som är tillgängligt för GBV-överlevande på 15 olika språk. Det här är en lovande metod; dock berättade direktören för ett mottagningscentra för WRC att kvinnor på hennes center sällan ringer heta linjen eftersom de inte förstår vem som svarar på samtalet. Utan en tydligare förståelse för vem de kan nå eller om att ringa till heta linjen på något sätt kan äventyra deras asylansökan, kanske kvinnor inte använder den här resursen.

När den används sätter heta linjen kvinnor i kontakt med en kvinnojour där de kan bo, även om det inte finns tillräckligt med platser på de befintliga skyddsboendena för att inhysa asylsökande kvinnor. NGO:er berättade för WRC att de flesta asylsökande kvinnorna som kommer till kvinnojournerna känner sig pressade att efter några få dagar lämna den, för att lämna plats till andra som behöver en sängplats.

NGO:er i Sverige rapporterade att så här långt hade i stort sett inte några asylsökande kvinnor tagits emot av de 120 kvinnojourer som finns i landet. En NGO förklarade att de hade begränsad framgång med att dela ut information till asylsökanden om att det finns kvinnojourer. De tillskriver detta till avsaknad av medel att skapa och distribuera information på det språk som de asylsökanden talar. NGO förklarade också att de inte tillåts komma in i mottagningscentran för att direkt träffa kvinnor och förklara för dem att de har rätt till tillgång till kvinnojourer.

Rekommendationer för bemötande av GBV-fall

Sverige och Tyskland bör snarast skapa standardrutiner för att identifiera och stödja kvinnor och flickor som utsatts för våld i hemlandet, längs med vägen eller i destinationslandet, med tillgång till sjukvård, psykosocialt stöd och säkert boende, i enlighet med krav och i linje med istanbulkonventionen. Båda länderna måste även säkerställa att mottagningscentra har rutiner för anmälningar som rapporterar GBV-fall och att dessa tydligt förklaras för asylsökande. Personal i mottagningscentra behöver utbildas i att dela ut den här informationen till asylsökande.

Asylförfaranden måste bli rättvisa och genuskänsliga

Asylsökande i Tyskland och Sverige måste gå igenom en komplicerad rättslig och byråkratisk process, vanligtvis med en språkbarriär och utan tillräckligt stöd. Svårigheter för ett positivt asylbeslut är ofta i högre grad närvarande för kvinnor. Dessutom, även om Tysklands och Sveriges policyer erkänner genusbaserad förföljelse och EU-direktiven och istanbulkonventionen godkänner genusbaserad förföljelse som grund för asyl och anbefaller att särskilda åtgärder ska vidtas för att säkerställa rättvis tillgång till asyl, kan dessa skäl var exceptionellt svåra att anföra.

Få asylsökande har tillgång till tydlig och utförlig information om sina rättigheter när de befinner sig i Tyskland och Sverige. Det här inkluderar information om asylprocessen, förmånerna de har tillgång till under tiden de väntar på behandling eller omständigheterna under vilka de kan få tillgång till juridiskt stöd. Tjänsteleverantörer rapporterade till WRC att kvinnor får inadekvat psykosocialt och juridiskt stöd, känner sig osäkra om sina rättigheter att begära asyl baserad på genusbaserad förföljelse och kämpar i uppförsbacke när de försöker få sina berättelser att tas på allvar.

Att påskynda beslutsprocessen för asylansökningar skulle skapa ytterligare svårigheter med att åstadkomma ett rättvist asylförfarande. Exempelvis i Tyskland skulle de föreslagna lagarna utöka antalet länder som anses vara "säkra" ursprungsländer och alla från dessa länder som söker asyl skickas till särskilda centra där

deras fall påskyndas.²⁶ En sådan gruppvis beteckning av att ett land är "säkert" utesluter en individbaserad bedömning om huruvida någon är berättigad till skydd av internationell lag. Dessutom, om en kvinna söker asyl på GBV-grund, speciellt om våldet är utövat av en icke-statlig gärningsman, måste hon nu övertyga en asyltjänsteman, under ett mycket skyndsamt förfarande, att hon är berättigad till asyl trots att hon kommer från ett "säkert" land.²⁷

Sverige och Tyskland måste säkerställa att alla asylsökanden, inklusive kvinnor och flickor får en individualiserad, icke fördröjd och rättvis granskning av sina asylansökningar och säkerställa att ansökningar som har sin grund i GBV bedöms känsligt och rättvist.

Förstärk, i stället för begränsa, rätten till familjeåterförening

Policier för en familjeåterförening utan fördröjning säkerställer att de som har fått asyl kan låta nära familjemedlemmar förenas med dem snarare än att de blir kvarlämnade i länder där det finns krig, förföljelse eller annat våld.

Bristerna i förfaranden för familjeåterförening i Europa har redan som resultat att många riskerar den farliga resan över Egeiska havet och genom Balkan, hellre än att genomgå en lång process för familjeåterförening direkt från Syrien eller någon annanstans. Både Tyskland och Sverige har nyligen infört förändringar i sina asyllagar som begränsar den typ av rättsligt skydd asylsökanden kan få, vilket begränsar eller försenar återföreningen med deras familjemedlemmar. Eftersom majoriteten av de asylsökande som anlände 2015 var män kommer förändringar i policyn för familjeåterförening troligen oproportionerligt påverka kvinnor och barn som lämnat kvar sina makar, fäder eller andra manliga släktingar när de sökt skydd i Europa. Många kvinnliga släktingar blir antingen kvarlämnade och i fara i familjens ursprungsland eller väljer att försöka ta den riskabla vägen, över Egeiska havet och genom Balkan, till norra Europa.

Hellre än att begränsa tillgång till policier för familjeåterförening genom att begränsa omfattningen av juridiskt skydd som asylsökanden har rätt till, måste Tyskland och

26 Enligt tysk asylrätt anses vissa länder vara "säkra ursprungsländer" där antagandet är att de befintliga omständigheterna betyder att det inte förekommer förföljelse. Asylsökanden från sådana länder står inför mycket större utmaningar när de gör en asylansökan. Länder som Tyskland har bedömt som "säkra" är EU:s medlemsstater, Bosnien och Hercegovina, Ghana, Senegal, Serbien, före detta jugoslaviska delrepubliken Makedonien, Albanien, Kosovo och Montenegro. Tyskland föreslår nu att Marocko, Algeriet och Tunisien läggs till. För mer information, se <http://www.dpa-international.com/news/international/backgroundgermany-expands-list-of-countries-of-safe-origin-a-48160640.html>; samt <http://www.asylumineurope.org/reports/country/Germany/asylum-procedure/safe-country-concepts>

27 Det finns ett omfattande stöd för denna rekommendation i den av Europaparlamentet nyligen antagna resolutionen från 8:e mars 2016 om situationen för kvinnliga flyktingar och asylsökande inom EU (2015/2325(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGM-L+TA+P8-TA-2016-0073+0+DOC+PDF+V0//EN>

Sverige säkerställa att alla individer ges ett fullständigt skydd och kan ansöka om att släktingar ska få komma till dem på ett säkert och snabbt sätt.

Tysklands och Sveriges ledarskap beträffande skydd av flyktingar måste stå fast

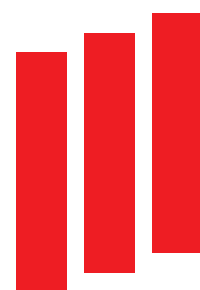
Utvärderingen som WRC gjort i Tyskland och Sverige klargjorde att det kvarstod brister och viktigt arbete att göra, för att säkerställa att alla de behov asylsökande kvinnor och flickor har blir uppfyllda. Det är dock inte möjligt att fordra mer ledarskap beträffande bemötande från Tyskland och Sverige utan att även notera att båda länderna i det stora hela tog emot ett oöverträffat antal asylsökanden vid en tidpunkt då de flesta ledare i Europa prioriterade att förhindra i stället för att skydda. Politiska ansträngningar för att samla stöd för ett mer jämlikt regionalt bemötande har otaliga gånger avisats. Som det beskrivs i WRC:s tidigare rapport har även länder som försöker ta emot transitflyktingar primärt fokuserat på just detta; transit.²⁸ För att uttrycka det enkelt är EU:s misslyckande att samordna långsiktiga planer, exempelvis familjeåterförening, ett rättvist och snabbt asylsystem som överväger behoven hos kvinnor och flickor och andra alternativ för att migrera till Europa, ett misslyckande för EU:s långsiktiga åtaganden och skyldigheter att skydda dem som flyr undan förföljelse.²⁹

Många aktörer som WRC intervjuade betonade att situationen inte är ohanterbar för Tyskland och Sverige och inte bör ge upphov till rädsla. Båda länderna har kapacitet att erbjuda skydd. Många aktörer beskrev utmaningen som sådan att det handlar om att stå fast och fortsätta ge skydd när få andra europeiska länder uppvisar det ledarskap som behövs i den aktuella situationen.

Kvinnorna som WRC intervjuat längs med den europeiska vägen sa att det inte varit ett lätt beslut att fly från våld för att komma i säkerhet i Europa; de företog detta när de kände att det inte fanns något annat alternativ kvar. Till sist kommer beslut om att hindra – oavsett om det är genom restriktiva åtgärder i tyska eller svenska policyer eller i andra europeiska länder – inte att lyckas stoppa dem som flyr från våld och förföljelse från att företa den farliga resan till Europa. EU måste tillsammans arbeta med att finna långsiktiga lösningar som upprätthåller och respekterar rättigheterna och behoven hos asylsökanden och som är rättvisa för alla länder i området.

28 WRC, *No Safety for Women and Girls on the European Route: Report from the Balkans*. Se anteckning 5.

29 Vid tidpunkten för utarbetandet av denna rapport, pågick förhandlingar mellan EU och Turkiet om att acceptera återvändande asylsökanden från Europa och övervägde en möjlig plan för återförande av flyktingar från Turkiet medan NATO-fartyg var utplacerade i Egeiska havet för att fånga upp flyktingbåtar i turkiska farvatten. Även om det ännu inte är klart är WRC fortfarande djupt oroade över vilken påverkan sådana planer skulle få på dem söker säkerhet, på flyktingar som försöker återförenas med familjer som redan finns i Europa och alla dem som fortfarande är strandade mitt i osäkerhet och konflikter.



**WOMEN'S
REFUGEE
COMMISSION**

122 East 42nd Street
New York, NY 10168-1289
212.551.3115
info@wrcommission.org

womensrefugeecommission.org