

Ordnat mottagande för barn utan vårdnadshavare från Kazakstan



Innehåll

1. English summary.....	3
2. Inledning	4
2.1. Sammanfattning.....	4
2.2. Bakgrund	4
2.3. Avgränsning	4
3. Innehåll.....	6
3.1. Inledning.....	6
3.2. Utsatta barn i Kazakstan.....	7
3.3. Barn på institutioner	8
3.3.1. Bakgrund.....	8
3.4. Besök på barnhem	9
3.5. Committee of Children's Rights Protection	10
3.6. Förmyndarskap	11
3.7. Fosterhemsplaceringar.....	12
3.8. Efterforskning.....	12
Källförteckning	14

Om rapporten

Denna rapport är framtagen av Expertenheten vid VO Mottagning. Den är sammanställd utifrån noggrant utvalda och allmänt tillgängliga informationskällor. Alla använda källor refereras. Informationen har noggrant granskats, utvärderats och bearbetats under en begränsad tid. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara uttömmande och bör inte tillmätas exklusivt bevisvärde i samband med avgörandet av ett enskilt ärende. Om en specifik händelse, person eller organisation inte nämns i rapporten innebär inte detta att händelsen inte har ägt rum, eller att personen eller organisationen inte existerar. Informationen i rapporten återspeglar inte nödvändigtvis Migrationsverkets officiella ståndpunkt i en viss fråga och det finns ingen avsikt att genom rapporten göra politiska ställningstaganden.

1. English summary

Staff from the Swedish Migration Board's Expert unit and the Support and Coordination unit carried out a joint mission to Astana, Kazakhstan in May 2014. The purpose of the mission was to examine how arrangements and preparations for orderly reception of returning unaccompanied minors are handled by the Kazakhstan authorities. The delegation also focused on obtaining information concerning the living conditions at orphanages receiving minors placed into care by the state. Moreover, questions were raised regarding the organization of family tracing and which stakeholders are involved.

The delegation conducted interviews with both governmental departments as well as representatives from UNICEF who is working with promoting children's rights in Kazakhstan. The delegation also visited one child center in Astana and one organization who were working with children in vulnerable situations.

Since the ratification of the UN Convention on the Right of the Child in 1994 Kazakhstan has incorporated the general principles in their national legislation. So from a legal perspective, most aspects of how children's rights must be followed are set up by the national law. In contrast, the implementation of legislation has to improve. The government in Kazakhstan is developing the foster care system, and even though it's not fully developed, it's improving with the result that less children are placed in long term institution. The Law on Marriage and Family are regulating the guardianship if the parents are deprived of their parental duties, and organizations amongst others has a duty to report any ill behavior from the parents to the Body of Guardianship and Trusteeship, which is a local authority.

Regarding child- or youth centers the visits showed that the standard can be satisfying regarding the material aspect. Children had access to education, medical treatment and different kind of activities. Furthermore, the overall aim, both in general, and at the center, is to reunite children with their families, if possible. Family tracing is an issue that can be solved, especially since the local police authorities has specialized units working with tracing.

2. Inledning

2.1. Sammanfattning

Kazakstan har sedan ratificeringen av FN:s Barnkonvention 1994 inkorporerat de viktigaste artiklarna i sin nationella lagstiftning så rättsligt regleras de flesta aspekter av hur barns rättigheter ska följas i lagstiftningen. Däremot behöver implementeringen av lagstiftningen förbättras.

Vad gäller det ordnade mottagandet i Kazakstan för ensamkommande barn som ska återvända till landet, står det klart att det finns goda förutsättningar att genomföra familjefterforskningar. Det finns avdelningar inom de lokala polismyndigheterna som har kapacitet och möjlighet att efterforska familjer över hela landet. Det innebär att familjer i Kazakstan till ensamkommande barn i många fall bör kunna hittas genom en familjefterforskning.

Vad gäller ett ordnat mottagande genom en utsedd förmyndare finns det både lagstiftning och implementerande myndigheter som ansvarar för att träda in i föräldrars ställe i fall där föräldrar brister i sin omsorg.

Besök på barnhem i Astana, Kazakstan gav ett överlag mycket positivt intryck. Den materiella standarden var mycket god, barnen hade tillgång till läkare, det fanns en god mathållning och det fanns utrymme för fritidsaktiviteter både på och utanför barnhemmet. Det övergripande målet för alla barn som kommer till barnhemmet är att barnen ska återvända till sina familjer, vilket personalen hela tiden jobbade aktivt med.

2.2. Bakgrund

Enligt Migrationsverkets statistik kommer det få asylsökande ensamkommande barn från Kazakstan till Sverige. Samtidigt finns det ett antal barn i Sverige som ska återvända till landet.

Expertnheten och Operativa stödenheten från Migrationsverkets verksamhetsområde Mottagning har under perioden 16-19 maj 2014 genomfört en utredningsresa till Astana. Syftet var att inhämta information om hur ordnat mottagande för återvändande ensamkommande barn kan arrangeras, och fokus låg på familjefterforskning och situationen på barn- och ungdomshem, även om barns allmänna situation i landet tas upp.

2.3. Avgränsning

Delegationen genomförde totalt fem intervjuer och samtal med företrädare för myndigheter som arbetar med barnfrågor samt medarbetare vid frivilligorganisationer och FN-organisationer. Rapporten redovisar den information som inhämtats under utredningsresan. En del av företrädarna

och medarbetarna har begärt att vara anonyma varför vi har valt att referera till respektive myndighet eller organisation.

3. Innehåll

3.1. Inledning

Kazakstan ratificerade Barnkonventionen 1994 och sedan dess har internationella och nationella organisationer jobbat tillsammans med den kazakiska regeringen för att uppmärksamma viktiga barnrättsliga frågor¹. Barnkonventionens allmänna principer inkorporerades i en rad lagar såsom: "On the Rights of the Child in the Republic of Kazakhstan", "On Marriage and Family," "On Children's Villages of Family Style and Youth Homes," "On Health Protection of the Citizens of the Republic of Kazakhstan," "On Social, Medical, Pedagogical, and Correctional Support for Children with Disabilities," "On Juvenile Crime Prevention and Prevention of Child Neglect and Homelessness"². Regeringen har också genomfört reformer för att förbättra det sociala skyddsnätet, där 2008 års lag "Law on the provision of Special Social Services" introducerar nya begrepp såsom "Family support services".³

FN:s Barnrättskommitté är positiv till de åtgärder som den kazakiska regeringen har vidtagit på det barnrättsliga området. Av de positiva aspekterna lyfts utvecklingen och förbättringen av den nya lagstiftningen fram, såväl som samarbetet mellan myndigheter och frivilligorganisationer. Vidare är Barnrättskommittén positiv till de erfarenheter som Kazakstan erhållit på området som rör barn utan föräldrar där det har upprättats alternativa omsorgsmetoder såsom ungdomshem och barnbyar. Detta gäller även initiativ som rör nya former för uppfostran; förmyndarskap, mentorer och adoption.⁴

Dock återstår mycket av implementeringsarbetet eftersom myndigheter och organisationer fortfarande saknar viktig erfarenhet på området. I Kazakstan är barnfrågorna dessutom splittrade mellan lokala och centrala aktörer, vilket betyder att åtgärder som rör barn genomförs utan samordning. Vidare är den tillsyn som genomförs på institutionerna oftast ytliga och inriktade på byråkratiska processer, eller grundliga utredningar som tittar på fysiska villkor, snarare än förutsättningar för vård och omsorg. Under senare år har den kazakiska regeringen försökt att omforma några av de statligt drivna barnhemmen till mer familjeorienterade barnomsorgsmiljöer. Det finns dock ingen systematik bakom dessa försök vilka dessutom haft liten genomslagskraft, vilket kan förklaras av att myndigheter och det civila samhället fortfarande anser att den "gamla formen" för institution är den

¹ Violence against children in state-run residential institutions in Kazakhstan: An assessment, s. 10

² <http://kazakhstanhumanrights.com/humanrightsanddemocracy/rights-of-the-child/> 2014-08-26

³ Violence against children in state-run residential institutions in Kazakhstan: An assessment, s. 10

⁴ <http://kazakhstanhumanrights.com/humanrightsanddemocracy/rights-of-the-child/> 2014-08-26

bästa lösningen. Det finns ingen tradition av att jobba med lösningar utifrån det lokala samhället och se alternativa placeringslösningar för barn som befinner sig i utsatta situationer. Dessutom finns det få utbildade socialarbetare och en socialtjänst som stödjer och hjälper familjer genom svåra situationer i livet.⁵

3.2. Utsatta barn i Kazakstan

Parallellt med ekonomisk tillväxt har levnadsstandarden stigit markant i Kazakstan de senaste 10 åren. Dock löper barn i Kazakstan fortfarande stor risk att växa upp i fattigdom, 45 procent av alla barn i landet lever under fattigdomsgränsen, medan 7 procent lever i extrem fattigdom. Det är oftast stora familjer med små barn, unga föräldrar med barn, ensamstående föräldrar och migrantfamiljer som löper störst risk att hamna i fattigdom. Även om det finns bidragssystem som riktar sig till barnfamiljer, klarar systemen inte av att påverka själva fattigdomen då bidragssummorna är väldigt små.⁶

Ca 65 % av trafficking som rör barn sker inom landet, och 35 % sker utanför landets gränser. År 2010 stärktes skyddet för de barn som drabbas av sextrafficking, genom att straffen för de som åtalas och döms blev hårdare, men fortfarande är skyddet svagt för barn som utsätts för brott. Barn som har varit involverade i trafficking vittnar om att de tvingas in i riskfyllda beteenden såsom alkohol- och drogmissbruk, vilket i sin tur leder till ett destruktivt beteende såsom suicidförsök. Många barn i Kazakstan är vidare involverade i farliga och riskfyllda arbeten inom jordbruket där de tvingas arbeta i upp till 13 timmar per dag.⁷

Kazakstan har den högsta andelen unga personer som begår självmord i regionen (Centrala och Östra Europa). Därför har regeringen inrättat en plan för att komma tillrätta med problemet vilket innebär att barn och ungdomar ska få tillgång till stöd i skolor och att mekanismer för att upptäcka konflikter inom familjer och hur dessa utvecklas. Ungdomar mellan 15 och 29 år är den grupp som är värst drabbad av HIV och de utgör 80 % av alla smittade. Gruppen saknar tillgång till nödvändig information och riktade åtgärder, samtidigt som de tar störst risker vad gäller oskyddat sex och drogmissbruk. Ett ofta bortglömt problem i Kazakstan är barnäktenskap, vilket oftast förekommer på landsbygden och som drabbar främst flickor. Äktenskapet påverkar flickornas möjlighet till god hälsa då risker såsom tidig graviditet, sexuellt överförbara sjukdomar (t ex HIV) och våld i hemmet ökar markant.⁸

⁵ Violence against children in state-run residential institutions in Kazakhstan: An assessment, s. 10

⁶ Unicef: Analysis of the situation of children and women in Kazakhstan, s. 5

⁷ Unicef: Analysis of the situation of children and women in Kazakhstan, s. 7

⁸ Unicef: Analysis of the situation of children and women in Kazakhstan, s. 7

I en utredning gällande förekomsten av våld på barnhem i Kazakstan, fick nästan 1 000 barnhemsplacerade barn svara på ett antal frågor. Nästan alla (99 %) svarade att de fick tillgång till utbildning, och 81 % uppgav att de hade kontakt med sina föräldrar eller nära anhöriga. Gällande frågan om förhållandena på institutionerna svarade 95 % att förhållandena var ”mycket bra” eller bra”, medan 5 % uppgav att de tyckte att förhållandena ”dåliga” eller ”mycket dåliga”. Det är oftast polisen som kommer i kontakt med barn som rymmer från institutioner. Det vanligaste sättet som polisen förhåller sig till barnen är att betrakta dem som kriminella, och att sätta dem i ett förvar (om de har kommit i konflikt med lagen). Polisen kan också åka tillbaka med barnen till institutionen de rymt från, även om barnet uppgett att de utsatts för t.ex. misshandel på barnhemmet. De barn som rymt från barnhem straffas ofta hårt vid återkomsten, varför de oftast rymmer igen.⁹

3.3. Barn på institutioner

3.3.1. Bakgrund

Placering av barn på institutioner, särskilt små barn, är en komplicerad fråga mot bakgrund av risken att det kan skada barnets hälsa och utveckling. Därför försöker myndigheterna att få ut barnen ur institutionerna. Detta har medfört att andelen barn i åldern 0-3 år som är placerade på institution, har halverats sedan 2000. I slutet av 2012 fanns det 1 558 barn i åldern 0-3 år på institutioner. Även antalet äldre barn på institutioner har sjunkit från 15 116 år 2009 till 10 887 år 2012. Enligt Children’s Rights Protection Committee of the Ministry of Education of the Republic of Kazakhstan bor det mer än 14 000 barn på institutioner runt om i Kazakstan, vilket innebär att landet har en av de högsta nivåerna jämfört med övriga länder i Öst- och Centralasien¹⁰. Både Unicef och rapporten ”Violence against children in state-run residential institutions in Kazakhstan: An assesment” lyfter fram att de relativt sett höga siffrorna kan förklaras med att det i Kazakstan finns en övertro på att placera barn på institutioner. Även om antalet har minskat är det fortfarande kring 2 000 barn per år som placeras på institutioner i Kazakstan.¹¹

Eftersom både myndigheter och allmänheten anser att placering av barn på institutioner är en rimlig och ”lätt” lösning innebär det att de uppmuntrar familjer i kris, eller som upplever en svår livssituation, att överge sina barn. Majoriteten av de barn som är placerade på institutioner är inte föräldralösa,

⁹ Violence against children in state-run residential institutions in Kazakhstan: An assesment, s. 9

¹⁰ Violence against children in state-run residential institutions in Kazakhstan: An assesment, s. 8

¹¹ Unicef: Analys of the situation of children and women in Kazakhstan, s. 6

utan barn som skickats iväg av sina familjer (social orphans) eftersom de av någon anledning inte kan ta hand om dem:¹²

*The leading causes of child abandonment include: poverty, early pregnancy, negligence of parental duties due to alcoholism and/or drug abuse; negligence of parental duties due to illness; violence at home; and lack of basic parenting skills.*¹³

3.4. Besök på barnhem¹⁴

Delegationen fick genomföra ett besök på ett statligt styrd barnhem; Center of adolescents adaptation i Astana. Utgångspunkten är att barnen ska stanna en begränsad tid, och att ett interprofessionellt team arbetar med att återförena barnet med familjen så snart som möjligt när villkoren för återförening är uppfyllda.

När ett barn ankommer barnhemmet¹⁵ inhämtas grundläggande uppgifter såsom namn, födelsedatum, hemvist etc. genom en intervju. Uppgifterna ligger till grund för den akt som sedan upprättas. Vidare genomförs en läkarundersökning av en läkare i ett särskilt undersökningsrum, där bl.a. prover tas för att kontrollera om barnet har olika smittsamma sjukdomar. Barnet får också möjlighet att duscha och äta i samband med ankomst, och barnhemmet har både gemensamma och enskilda duschutrymmen.



¹² Violence against children in state-run residential institutions in Kazakhstan: An assessment, s. 8

¹³ Violence against children in state-run residential institutions in Kazakhstan: An assessment, s. 8

¹⁴ Besök på barnhem 2014-05-16

¹⁵ Barnen kan refereras dit på olika sätt; via polis, uppsökande verksamhet, spontana besök o.s.v.

Under vistelsen på barnhemmet har barnet tillgång till mat genom en gemensam matsal, fritidsaktiviteter i form av lekplats, fotbollsplan (utomhus) och gemensamma inomhusutrymmen. Barnhemmet genomför även gemensamma aktiviteter med barnen utanför hemmet såsom utflykter.



Målet för barnhemmet är dock att återförena barnen med sina familjer, varför barnen, och teamen på barnhemmet, hela tiden har kontakt med familjerna. Dessa kommer också för att besöka sina barn på barnhemmet samtidigt som samtal och dialog förs med föräldrarna i syfte att arrangera en återförening. Barnen kan också återvända till sina föräldrar under en begränsad tid, för att sedan återkomma till barnhemmet. Syftet är dels att barnen inte ska förlora sin anknytning till familjen, men även för att utreda hur barnen fungerar tillsammans med sin familj.

3.5. Committee of Children's Rights Protection¹⁶

Vid besök hos Unicef i Astana den 16 maj, fick delegationen träffa organisationen Committee of Children's Rights Protection. De arbetar med barn från hela Centralasien och har sedan 2005 samarbetat med Ministry of Justice och holländska myndigheter. De har ett eget kontor, ett s.k. Crisis Centre dit det ibland även kommer småbarn. Centret har dock särskilda låsta barnhem, för att skydda barnen. Centret tar emot barn från 13 års ålder.

Ett besök eller en placering på ett center, inleds alltid med en medicinsk undersökning. Där finns psykologer och man ser till varje barns individuella behov. 60 % av barnen kommer från dysfunktionella familjer och övriga

¹⁶ Raisa Petrovna – Ordförande - Committee on Child Rights Protection 2014-05-16

från familjer som fungerar, men som barnet rymt från av någon anledning. En del av tjejerna (tonåringar) rymmer hemifrån för att tjäna pengar genom prostitution. Det finns särskilda psykologer för just denna kategori på centren. En del av de gravida barnen som kommer in måste få ytterligare hjälp. Detta då de ofta är under- eller felnärda när de kommer till centret samtidigt som några uppvisar suicidala tendenser. Centrena bidrar också med kurser/utbildningar/samtal om barnens situation och hur situationen ska kunna bli bättre. Centren samarbetar också med Unicef i detta. Barnen kan i normalfallet stanna på centren i maximalt 6 månader, pågår det en rättsprocess kan de dock stanna där längre. I maj 2014 uppgavs att det fanns två domstolsärenden rörande tonårstjejer som lurats in i prostitution.

Representanten för organisationen menar att det är svårt att jobba gentemot myndigheterna i Kazakstan. Samtidigt måste de ha en stabil finansiering och långsiktighet men myndigheterna brukar inte engagera sig i barnrättsfrågor eller frågor rörande trafficking. Organisationen får därför eftersöka pengar i hopp om att få tillbaka dem i efterhand. Staten erbjuder en viss summa för deras arbete och myndigheterna hjälper till med bilar och med kontakt mellan myndigheter och domstolar etc.

Organisationen känner till att det finns barn som rest från Kazakstan till Europa, med inte att barn har återvänt från Europa. De har dock kontakt med barn som utsatts för trafficking och som hör av sig från Europa genom olika kanaler. Många barn från CIS-länderna har problem med droger och alkohol. Många av dessa migranter som rest till Europa befinner sig i en svår situation och söker också hjälp från centret via en hemsida.

Centret förmedlar kontakter med familjer via sin webbsida där de sätter upp "lappar" www.Korgau-astana.kz/ [www. Juvenal-just.kz](http://www.Juvenal-just.kz)

3.6. Förmyndarskap

Lagen om Giftermål och Familj (antagen 17 december 1998) reglerar förmyndarskap i situationer där föräldrar inte bedöms kunna ta hand om sina barn. Artikel 54 anger att barn över 10 år har rätt att få sin röst hörd i processen, och att ett eventuellt domstolsbeslut måste ta barnets åsikt i beaktande. Vidare anges det i artikel 59 att barn ska få sina rättigheter skyddade av antingen deras föräldrar, föräldrars ställföreträdare eller den lokalt indelade myndigheten "Bodies of Guardianship and Trusteeship" om så meddelats av domstol. När barnets rättigheter inte kan tillgodoses har barnet rätt att själv ansöka om skydd genom myndigheten när barnet fyllt 14 år. Är barnet yngre har ansvariga personer, organisationer eller andra civila skyldighet att anmäla missförhållanden till "Body of Guardianship and Trusteeship" där barnet är bosatt. Myndigheten är därefter skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda barnets rättigheter och intressen. "Body of Guardianship and Trusteeship" har i uppdrag att driva mål mot föräldrar

där det efter utredning framkommer att de brister i omsorgen kring sina barn.¹⁷

3.7. Fosterhemsplaceringar

Som tidigare nämnts jobbar den kazakiska regeringen för att barn ska tas ur institutioner. Ett sätt att lösa detta har varit att placera barn i fosterhem, som en kortsiktig lösning, innan det är säkerställt att barnet kan återvända till familjen eller om barnet bör adopteras eller tas om hand av en förmyndare. I Kazakstan har dock fosterhemsplaceringar varit möjligt endast från 2004, och systemet är ännu inte fullt utvecklat. Fortfarande är det inte möjligt att placera barn i fosterhem i de fall där föräldrar inte förlorat vårdnaden om barnen.¹⁸

3.8. Efterforskning

I Kazakstan finns det en särskild avdelning inom den lokala polisen som hanterar familjefterforskningar¹⁹. Vid ett möte på Kazakstans Utrikesdepartement uppgav representanten för den aktuella avdelningen, Juvenal Police, att det finns möjlighet att arbeta genom Ministry of Interior i Astana. Först uppger representanten att ett officiellt brev till Kazakstanska myndigheter från svenska UD upprättas och skickas till Ministry of Interior via Ministry of Foreign Affairs (MoFA). Delegationen påpekade dock att det finns exempel på ärenden som utan resultat introducerats för kazakiska ambassaden i London.

Därför kommer frågan att utredas vidare av Operativa stödenheten hur proceduren med barn som ska återvända till Kazakstan läggs upp. Representanterna från MoFA uppgav dock att oavsett tillvägagångssätt vill de vara informerade om all korrespondens som sker mellan Migrationsverket och andra departement och myndigheter i Kazakstan.

Under mötet ställde delegationen frågan om hur MoFA förhåller sig till att Migrationsverket tillsammans med representant/kontaktperson på Child Rights Protection Committee under Ministry of Education and Science använder sig av UNICEF:s kontor som neutral mark för videokonferenser. Detta i syfte att såväl diskutera enskilda ärenden såväl som i andra sammanhang som rör barnfrågor. MoFA ställde sig positiva till en sådan lösning.²⁰ Innan mötet med MoFA hade delegationen vid möte med UNICEF fått kännedom om att deras kontor i andra sammanhang används just som neutral mark och att de har en inarbetad rutin för sådana möten²¹.

¹⁷ <http://www.law.yale.edu/rcw/rcw/jurisdictions/assc/kazakhstan/frontpage.htm> 2014-09-30

¹⁸ Unicef: Analysis of the situation of children and women in Kazakhstan, s. 6

¹⁹ Ministry of Interior, Juvenile Police, 2014-05-19

²⁰ Ministry of Interior, Juvenile Police, 2014-05-19

²¹ UNICEF Astana, Kazakstan, 2014-05-16

UNICEF ställde sig även positiva till att hjälpa till med koordinationen av sådana möten.

Delegationen bedömer detta tillvägagångssätt – d.v.s. att genom möten koordinerade av UNICEF med en kontaktperson hos Child Rights Protection Committee – föra en behovsprövad dialog i enskilda ärenden som rör efterforskning och att MoFO hålls informerad efter överenskommelse.²²

²² Möte med Unicef Kazakstan 2014-05-16

Källförteckning

Elektroniska källor

<http://kazakhstanhumanrights.com/humanrightsanddemocracy/rights-of-the-child/> 2014-08-26

<http://www.law.yale.edu/rcw/rcw/jurisdictions/assc/kazakhstan/frontpage.htm> 2014-09-30

Tryckta källor

Violence against children in state-run residential institutions in Kazakhstan: An assessment

Unicef: Analysis of the situation of children and women in Kazakhstan

Muntliga källor

Besök på barnhem 2014-05-16

Möte med Ministry of Interior, Juvenile Police, 2014-05-19

Möte med Unicef Kazakstan 2014-05-16

Raisa Petrovna – Ordförande - Committee on Child Rights Protection 2014-05-16