

Συνάντηση Διαλόγου για την Αναδοχή, 20.11.2013

Εισήγηση Γιώργου Μόσχου, Βοηθού Συνηγόρου του Πολίτη για τα Δικαιώματα του Παιδιού

Ο Συνήγορος του Πολίτη έκλεισε φέτος 10 χρόνια από την ανάληψη της ειδικής αρμοδιότητας του Συνηγόρου του Παιδιού, με βάση τις προβλέψεις του νόμου 3094/2003, δηλαδή της προάσπισης και προαγωγής των δικαιωμάτων του παιδιού. 10 χρόνια στα οποία η Ανεξάρτητη Αρχή είχε την δυνατότητα όχι μόνο να ασχοληθεί και διερευνήσει χιλιάδες υποθέσεις παραβιάσεων δικαιωμάτων ανηλίκων, αλλά και να αποτυπώσει την κατάσταση της εφαρμογής των δικαιωμάτων των ανηλίκων στη χώρα μας, με βάση την επικοινωνία της με παιδιά και τους ενήλικες που εργάζονται μαζί τους, επισκέψεις σε σχολεία, ιδρύματα, υπηρεσίες και χώρους που ασχολούνται με τα παιδιά και συναντήσεις εργασίας με τους σημαντικότερους παράγοντες παιδικής προστασίας και άσκησης πολιτικής για τα παιδιά.

Επιλέξαμε να αφιερώσουμε τη φετινή 24^η επέτειο από την υιοθέτηση της Διεθνούς Σύμβασης του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα του Παιδιού στον θεσμό της Αναδοχής. Ο λόγος είναι ότι θεωρούμε ότι ο σημαντικότερος παιδοκεντρικός αυτός θεσμός, δυστυχώς, παρόλο που προβλέπεται στην εθνική μας νομοθεσία, υλοποιείται ελάχιστα, με αποτέλεσμα τα παιδιά που χρειάζεται να απομακρυνθούν από τις φυσικές τους οικογένειες για λόγους που συνδέονται με σοβαρές δυσλειτουργίες σε αυτές, οδηγούνται στη μεγάλη πλειονότητα των περιπτώσεων σε ιδρύματα. Συχνά μάλιστα απαιτείται να παραμείνουν για σημαντικό χρόνο σε νοσοκομεία λόγω αδυναμίας άμεσης ανεύρεσης κατάλληλου ιδρύματος παιδικής προστασίας.. Το σύνολο των επιστημονικών μελετών αναδεικνύει ότι ο ιδρυματισμός δεν συμβάλλει στην υγιή ψυχοκοινωνική ανάπτυξη των παιδιών και ότι το ζητούμενο για ένα παιδί που χρειάζεται να απομακρυνθεί από την οικογένειά του είναι ένα νέο πλαίσιο φροντίδας που να προσομοιάζει με την οικογένεια, να έχει δηλαδή χαρακτηριστικά και σύνθεση που αναπληρώνουν τη σχέση παιδιού-γονέα και να προσφέρει εμπειρίες που επιτρέπουν την ανάπτυξη σταθερών ρόλων και βιωμάτων.

Η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού ορίζει ρητά στο άρθρο 20 ότι κάθε παιδί που στερείται προσωρινά ή οριστικά το οικογενειακό του περιβάλλον, δικαιούται ειδική προστασία και βοήθεια εκ μέρους του Κράτους και ότι θα πρέπει να προβλέπεται μια εναλλακτική επιμέλεια που μπορεί να έχει τη μορφή της τοποθέτησης σε μια ανάδοχη οικογένεια, της υιοθεσίας και *μόνο σε περίπτωση ανάγκης* της τοποθέτησης σε ένα κατάλληλο για την περίπτωση ίδρυμα. Ορίζει επίσης, στο άρθρο 25, ότι αναγνωρίζεται στο παιδί το δικαίωμα περιοδικής αναθεώρησης της όποιας τοποθέτησης που έχει ως σκοπό την παροχή φροντίδας, προστασίας ή θεραπείας.

Στην Ελλάδα, ο θεσμός της αναδοχής μολοντί εφαρμόζεται από παλαιότερα, αναδιοργανώθηκε με το νόμο 2447/1996, ο οποίος προβλέπει ένα νέο ειδικό κεφάλαιο στον Αστικό Κώδικα, με εναρμόνιση του δικαίου στα υπερνομοθετικά κείμενα (Σύνταγμα και Διεθνείς Συμβάσεις) καθώς και μια διαδικασία τοποθέτησης τέτοια ώστε να διασφαλίζονται τα δικαιώματα του παιδιού και να μη χάνεται η επαφή με τη φυσική του οικογένεια. Η αναδοχή ορίζεται ρητά ως **ανάθεση της πραγματικής φροντίδας** ενός παιδιού σε μια νέα οικογένεια, χωρίς να μεταβάλλονται οι έννομες σχέσεις με την φυσική του οικογένεια, μπορεί δε να λάβει χώρα είτε με ιδιωτικό συμφωνητικό μεταξύ της φυσικής και της ανάδοχης οικογένειας είτε με δικαστική απόφαση, όταν οι γονείς δεν συναινούν. Είναι πολύ σημαντικό να γίνει κατανοητό ότι η αναδοχή δεν καταργεί τη σχέση του παιδιού με τη φυσική του οικογένεια αλλά στην πραγματικότητα την υποστηρίζει και αποβλέπει στην επιστροφή του παιδιού σε αυτήν, όταν τα όποια προβλήματα οδήγησαν στην απομάκρυνση, αρθούν. Οι ανάδοχοι γονείς αναλαμβάνουν την φιλοξενία και φροντίδα του παιδιού, ωστόσο οι φυσικοί γονείς ενημερώνονται και μπορούν να επικοινωνούν με το παιδί, ανάλογα βέβαια και με το πρόβλημα που τυχόν αντιμετωπίζουν και την σχετική δικαστική ρύθμιση ως προς το ζήτημα αυτό.

Επειδή ακριβώς η αναδοχή προβλέπεται ως θεσμός φροντίδας του παιδιού με ενέργειες που αναλαμβάνει η Πολιτεία προς όφελός του, έχει προβλεφθεί και η οικονομική ενίσχυση της ανάδοχης οικογένειας με ένα ποσό που ρυθμίζεται από το νόμο, για την κάλυψη των εξόδων του παιδιού, όπως διατροφή, ένδυση, εκπαίδευση κλπ. Για το λόγο αυτό υπάρχουν προβλέψεις για αυξημένη οικονομική ενίσχυση των αναδόχων οικογενειών που αναλαμβάνουν τη φροντίδα παιδιών με αυξημένες ανάγκες.

Ποια είναι η εικόνα της σημερινής κατάστασης ως προς την εφαρμογή του θεσμού στην Ελλάδα;

Υπάρχει, κατ' αρχάς, μία κατηγορία αναδοχών, οι οποίες λαμβάνουν χώρα απλά με συμφωνητικό μεταξύ των φυσικών και των αναδόχων γονέων, στις οποίες δεν υπεισέρχεται η πολιτεία παρά μόνον εφόσον υπάρχουν ενδείξεις κακής άσκησης της επιμέλειας και της φροντίδας του παιδιού.

Η κατηγορία αναδοχών με την οποία ασχολούμαστε επισταμένα είναι αυτή κατά την οποία η τοποθέτηση σε ανάδοχη οικογένεια γίνεται με παρεμβολή οργάνων της Πολιτείας και, ειδικότερα, κοινωνικών υπηρεσιών αφενός και δικαστικών υπηρεσιών αφετέρου. Σε αυτές τις περιπτώσεις ορίζεται ότι μπορεί να παρέχεται και η οικονομική ενίσχυση προς την ανάδοχη οικογένεια για την φροντίδα του παιδιού. Δυστυχώς μέχρι σήμερα δεν έχει προβλεφθεί στο ελληνικό δίκαιο η δυνατότητα τοποθέτησης ενός παιδιού σε ανάδοχη οικογένεια με ενέργειες της πολιτείας, με την χορήγηση των προβλεπόμενων παροχών στους αναδόχους, χωρίς να μεσολαβήσει η αρχική τοποθέτησή του σε ένα ίδρυμα παιδικής προστασίας. Επίσης, όταν η αναδοχή πραγματοποιείται από ίδρυμα ιδιωτικού δικαίου προβλέπεται ότι εποπτεύεται από τις κοινωνικές υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης (των περιφερειών εν προκειμένω), χωρίς όμως να χορηγείται οικονομική ενίσχυση στις ανάδοχες οικογένειες. Η τοποθέτηση σε ανάδοχη οικογένεια έχει προβλεφθεί επίσης ως ένα από τα ισχύοντα αναμορφωτικά και θεραπευτικά μέτρα για ανήλικους παραβάτες (ν.3089/03) χωρίς όμως να έχουν ρυθμιστεί, ούτε στην περίπτωση αυτή, ειδικότερα ζητήματα σχετικά με την εποπτεία της, την παροχή οικονομικής ενίσχυσης στους αναδόχους γονείς, κ.α.

Η συνολική εικόνα από την υλοποίηση του θεσμού της αναδοχής είναι απογοητευτική. Σύμφωνα με στοιχεία που δόθηκαν στον Συνήγορο από τη Διεύθυνση Προστασίας Οικογένειας του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, στη διετία 2010-2011 πραγματοποιήθηκαν μόνο 22 νέες αναδοχές από τις Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας της περιοχής Αττικής στις οποίες έχει ανατεθεί η αρμοδιότητα αυτή. Το 2012 ο αριθμός αυτός παρουσίασε μικρή αύξηση, χωρίς όμως να φτάνει σε ικανοποιητικά επίπεδα. Η ενημέρωση που έχει ο Συνήγορος του Πολίτη από τις κοινωνικές υπηρεσίες, τις εισαγγελικές αρχές και τα νοσοκομεία σε όλη την επικράτεια, δείχνει ότι για σημαντικό αριθμό παιδιών που χρειάζεται να απομακρυνθούν από τις φυσικές τους οικογένειες δεν βρίσκεται πλαίσιο φιλοξενίας και τα προβλήματα που έτσι και αλλιώς βιώνουν πολλαπλασιάζονται. Επίσης, τα παιδιά που τοποθετούνται στα ιδρύματα, συχνότατα παραμένουν σε αυτά για πολλά χρόνια. Τη στιγμή που διεθνώς θεωρείται ότι ο χρόνος παραμονής ενός παιδιού σε ίδρυμα δεν θα πρέπει να ξεπερνά το εξάμηνο, στην Ελλάδα η μέση διάρκεια παραμονής των παιδιών σε ιδρύματα εκτιμάται ότι ξεπερνά τα 6 χρόνια. Είναι λοιπόν απαραίτητο να αναπτυχθεί ένας επαρκής μηχανισμός **προσέλκυσης, επιλογής, εκπαίδευσης, υποστήριξης και εποπτείας αναδόχων γονέων** ανά την επικράτεια, ώστε να επιτυγχάνεται με ταχύ ρυθμό η τοποθέτηση παιδιών σε ανάδοχες οικογένειες και η υποστήριξη των τελευταίων, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες του κάθε παιδιού, καθώς και η συστηματική παρακολούθηση της αναδοχής ώστε να διασφαλίζεται ότι λειτουργεί προς το συμφέρον του παιδιού.

Σημειώνουμε εδώ ότι οι κατευθύνσεις και οδηγίες διεθνών οργανισμών για τα δικαιώματα του παιδιού αναδεικνύουν ως ζήτημα μέγιστης σημασίας την υποστήριξη της φυσικής οικογένειας και την ανάπτυξη εναλλακτικών οικογενειοκεντρικών θεσμών φροντίδας των παιδιών που χρειάζεται να απομακρυνθούν από αυτήν, ώστε να αποφεύγεται ο ιδρυματισμός και η περιθωριοποίησή τους.

Σε αυτή την κατεύθυνση ακριβώς κινείται και το κείμενο [«Κατευθυντήριες Οδηγίες για την Εναλλακτική Φροντίδα των Παιδιών»](#) που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ το 2009. Επίσης, η Επιτροπή Δικαιωμάτων του Παιδιού του ΟΗΕ, στις καταληκτικές παρατηρήσεις της προς την Ελλάδα το 2012 σχετικά με την εφαρμογή της σχετικής Σύμβασης, συστήνει στη χώρα *«Να διαμορφώσει μια σαφή πολιτική αποιδρυματοποίησης και αναδοχής προκειμένου να εξασφαλίσει ότι τα παιδιά που απομακρύνονται από το οικογενειακό τους περιβάλλον λαμβάνουν επαρκή φροντίδα και προστασία»*.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, ύστερα από αρκετά χρόνια παρακολούθησης της εφαρμογής του θεσμού της αναδοχής στην Ελλάδα και κρίνοντας απαραίτητη την λήψη μέτρων για την διεύρυνση της εφαρμογής του, απέστειλε το 2012 επιστολή με διαπιστώσεις και προτάσεις του προς τα συναρμόδια υπουργεία (Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας αφενός, και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων αφετέρου).

Η Γενική Γραμματεία Πρόνοιας μας ενημέρωσε ότι περιέλαβε τις προτάσεις μας σε εισήγηση που απέστειλε προς το Υπουργείο Δικαιοσύνης, αλλά το τελευταίο δεν μας έχει ενημερώσει ακόμα για τις απόψεις και τις ενέργειές του.

Στη σημερινή Συνάντηση Διαλόγου, καλούμε όλους και όλες που είχατε τη δυνατότητα να βρεθείτε κοντά μας, να συνδράμετε στην ανταλλαγή απόψεων και προτάσεων για τους τρόπους με τους οποίους θα γίνει εφικτή η άμεση προώθηση μέτρων, για να ξεπεραστούν οι αγκυλώσεις του συστήματος και να ενεργοποιηθούν κατάλληλα οι μηχανισμοί, ώστε, η αναδοχή να λάβει και στη χώρα μας τη θέση που της αξίζει, εξυπηρετώντας ουσιαστικά την υλοποίηση των δικαιωμάτων των παιδιών που τη χρειάζονται και τη δικαιούνται.

Ειδικότερα, με βάση και την κατανομή των θεματικών σε ομάδες εργασίας, προτείνουμε μεταξύ άλλων να επικεντρωθούμε στα παρακάτω ζητήματα:

1. Ανάλυση της ευθύνης σχεδιασμού και παρακολούθησης της εφαρμογής του θεσμού της αναδοχής (προδιαγραφών, διαδικασιών, διαθέσιμων πόρων και δεδομένων) από φορέα εθνικής εμβέλειας.
2. Καθιέρωση προδιαγραφών και πρωτοκόλλων για την υλοποίηση, την εποπτεία και την περιοδική αναθεώρηση της αναδοχής.
3. Σύσταση και τήρηση του προβλεπόμενου «Εθνικού Μητρώου Αναδόχων Γονέων» όπως και μητρώου παιδιών σε αναδοχή, από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης.
4. Πρόβλεψη για τη δυνατότητα άμεσης τοποθέτησης παιδιών σε ανάδοχες οικογένειες από τους εισαγγελείς ανηλίκων, σε συνεργασία με τις περιφερειακές κοινωνικές υπηρεσίες, και για παιδιά που δεν έχουν εισαχθεί σε ιδρύματα με δυνατότητα καταβολής της προβλεπόμενης οικονομικής ενίσχυσης στους αναδόχους.
5. Επιμόρφωση, εξειδίκευση και πιστοποίηση των κοινωνικών λειτουργών που πραγματοποιούν και εποπτεύουν αναδοχές ανά την επικράτεια. Πρόβλεψη επαρκών θέσεων κοινωνικών λειτουργών που αναλαμβάνουν αυτή την αρμοδιότητα.
6. Σαφής καθορισμός αρμοδιοτήτων και θέσπιση πρωτοκόλλων συνεργασίας μεταξύ των κοινωνικών υπηρεσιών των ιδρυμάτων και της τοπικής αυτοδιοίκησης για την αποιδρυματοποίηση μέσω αναδοχής παιδιών που έχουν ήδη εισαχθεί σε ιδρύματα.
7. Ειδικές προβλέψεις για την πραγματοποίηση αναδοχών παιδιών με εξειδικευμένες ανάγκες, ασυνόδευτων ανηλίκων και εφήβων με παραβατική συμπεριφορά.
8. Δημιουργία Ειδικού Λογαριασμού για την Αναδοχή, στον οποίο θα μπορούν να κατατίθενται και χορηγίες – δωρεές από ιδιώτες.