

Family Support and Alternative Care

The Baltic Sea States Regional Report
2015



Wsparcie dla rodzin i opieka zastępcza

Sprawozdanie Rady Państw Morza Bałtyckiego
2015

Wydawca: Sekretariat Rady Państw Morza Bałtyckiego, Sztokholm, Szwecja

ISBN 978-91-980572-4-9

Redakcja: Anniki Lai, Minister Spraw Społecznych, Estonia
Turid Heiberg, Sekretariat Rady Państw Morza Bałtyckiego

Autor: Daja Wenke

Współautorzy: Grupa Ekspertka ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych: Iben Attrup Nielsen (Dania), Anniki Lai (Estonia), Heidi Manns-Haatanen (Finlandia), Almut Hornschild (Niemcy), Bragi Guðbrandsson (Islandia), Lauris Neikens (Łotwa), Rūta Pabedinskienė (Litwa), Eli Ferrari de Carli (Norwegia), Katarzyna Napiórkowska (Polska), Yulia Vladimirovna Nazarova (Rosja) i Katarina Munier (Szwecja)

Shawwna von Blixen, Sekretariat Rady Państw Morza Bałtyckiego

Anthony Jay, Sekretariat Rady Państw Morza Bałtyckiego

Eirini Kalpaka, konsultant

Skład i druk: Puffet Invest OÜ

Ilustracja na okładce: Raquel Benmergui

Podziękowania

Opracowanie niniejszej publikacji było możliwe dzięki wsparciu członków Grupy Ekspertkiej ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych, reprezentujących ministerstwa odpowiedzialne za sprawy dotyczące dzieci w regionie Morza Bałtyckiego. Zbieranie i weryfikacja danych odbywały się przy wsparciu wielu przedstawicieli urzędów publicznych.

Badanie sfinansował Wydział ds. Dzieci w Sekretariacie Rady Państw Morza Bałtyckiego. Wsparcia finansowego na rzecz składu i druku publikacji udzieliło estońskie Ministerstwo Spraw Społecznych.

Autorka ponosi wyłączną odpowiedzialność za informacje i poglądy przedstawione w niniejszym sprawozdaniu.

Wszelkie prawa zastrzeżone 2015

Sekretariat Rady Państw Morza Bałtyckiego

Grupa Ekspertka ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych

Spis treści

Słowo wstępne	6
Wprowadzenie.....	7
Metodologia	11
Silna koncentracja na usługach zintegrowanych w Europie.....	14
Region Morza Bałtyckiego: fakty i liczby.....	15
Demografia	15
Edukacja.....	15
Gospodarka.....	17
Skutki recesji gospodarczej.....	17
Poczucie niepewności grup szczególnie narażonych.....	17
Opieka zastępcza: ogólny zarys na szczeblu regionalnym.....	19
Formy opieki zastępczej w regionie.....	19
Główne czynniki decydujące o wysokiej jakości opiece	20
Opieka wysokiej jakości i rozwój	22
Przyczyny umieszczania dzieci w opiece zastępczej.....	24
Dane statystyczne dotyczące opieki zastępczej	26
Rysunek : Populacja dzieci w opiece zastępczej w regionie Morza Bałtyckiego (2013).....	27
Rysunek 2: Populacja dzieci w opiece zastępczej w regionie Morza Bałtyckiego jako odsetek całej populacji dzieci (2013)	27
Rysunek 3: Dzieci w opiece zastępczej w regionie Morza Bałtyckiego (2013)	28
Zapobieganie oddzieleniu dziecka od rodziców	29
Krajowe przepisy prawne, główne instytucje i przekazanie kompetencji.....	30
Współpraca sektora publicznego i prywatnego w zakresie wsparcia na rzecz rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej	34
Odpowiedzialność i mobilność na szczeblu lokalnym: wyzwania w zakresie wsparcia na rzecz rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej w sytuacjach o charakterze transnarodowym	35
Przejście od opieki instytucjonalnej do rodzinnych form opieki	37
Ochrona praw dzieci w opiece zastępczej	40
Zakaz stosowania kar cielesnych	41
Obowiązek zgłaszania	42
Procedury składania skarg i mechanizmy zgłaszania.....	43
Monitoring i ewaluacja usług z zakresu opieki zastępczej.....	44

Słowo wstępne

Nie ma większej radości, zarówno dla rodziców, jak i dla państwa, niż posiadanie szczęśliwych dzieci. Wielkim przywilejem nas dorosłych jest możliwość spędzania czasu z dziećmi i patrzenia na świat ich oczyma. Jak powiedział Mały Książę: dorośli nigdy nie rozumieją niczego sami i dzieci są zmęczone wiecznym udzielaniem im wyjaśnień.

Jednocześnie na nas, dorosłych, ciąży ogromna odpowiedzialność wobec dzieci – naszych własnych dzieci i wszystkich dzieci żyjących w naszych społeczeństwach. Wszystkie dzieci potrzebują kochającej rodziny, kochających opiekunów, pomagających im stać się spełnionymi dorosłymi, a jednocześnie pozwalających im być radosnymi dziećmi – w sposób, jaki znają najlepiej tylko same dzieci. W naszych rękach jako dorosłych leży wytyczenie prawdopodobnego kierunku, w jakim rozwinie się życie danego dziecka. Od naszego postępowania względem dziecka zależy to, czy zostanie ono naukowcem dokonującym przełomowych odkryć, czy też przestępcą, czy będzie spełnionym człowiekiem, czy też nieszczęśliwą osobą.



Rada Państw Morza Bałtyckiego to silna sieć państw w regionie realizująca różne działania wielostronne i współpracę, istniejąca od 1992 r. Rada powstała w odpowiedzi na nową sytuację geopolityczną po upadku Związku Radzieckiego, ale dzisiaj łączy państwa regionu Morza Bałtyckiego we wspólnych działaniach na rzecz rozwoju społeczeństw, ochrony środowiska i wsparcia gospodarki, ze zwróceniem szczególnej uwagi na znaczenie zasobów ludzkich. Aby wzmocnić zarówno całą sieć, jak i poszczególne państwa, musimy działać wspólnie, uczyć się od siebie nawzajem, by stworzyć najlepsze środowisko i społeczeństwo dla naszych dzieci i rodzin. Zapewnienie dzieciom bezpiecznego środowiska, w którym mogą dorastać, wspieranie pozytywnego rodzicielstwa, aby pomóc dzieciom rozwijać poczucie własnej wartości i inne wartości, w oparciu o które mogą budować satysfakcjonujące życie – to są gwarancje ciągłości regionu. Był to jeden z głównych priorytetów prezydencji estońskiej w Radzie Państw Morza Bałtyckiego w latach 2014-2015 i musi pozostać jednym z wiodących priorytetów współpracy w przyszłości.

Pomimo ogromnych wysiłków państw członkowskich niektóre rodziny wciąż znajdują się w trudnej sytuacji, a tym samym nie są w stanie zapewnić najlepszej opieki dzieciom. Państwa muszą zatem poświęcić jeszcze większą uwagę wsparciu rodzin przeżywających trudności i zapobieganiu oddzielaniu dzieci od rodziny. Kiedy oddzielenie dziecka od rodziny jest niezbędne, należy dołożyć starań, aby dziecko mogło dorastać w środowisku rodzinnym. Oznacza to, że należy kontynuować prace na rzecz deinstytucjonalizacji opieki, położyć nacisk na zapobieganie i wsparcie na rzecz dzieci i rodzin w ramach społeczności, a przede wszystkim zagwarantować prawa dzieci w ramach opieki zastępczej.

Niniejsze sprawozdanie na temat opieki zastępczej i wsparcia na rzecz rodzi w regionie Morza Bałtyckiego przedstawia obecną sytuację, wskazuje wyzwania i postępy poczynione w regionie. Zawiera ono również wskazówki i zalecenia dla regionu, dostarczając państwom członkowskim RPMB wartościowych przemyśleń, dając im możliwość przyjrzenia się sytuacji i zobaczenia, w jakim miejscu się znajdujemy i dokąd powinniśmy podążać. Najważniejsze jest odpowiadanie na wyzwania, wprowadzanie odpowiednich zmian do naszej polityki i działań w celu usprawnienia systemu oraz zapewnienia dzieciom radosnego i beztrudnego dzieciństwa. Jest to inwestycja na przyszłość.



Margus Tsahkna
Minister Spraw Społecznych, Estonia

Słowo wstępne

Wprowadzenie

Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) ma długą tradycję wspierania ochrony dziecka i praw dzieci w jedenastu swoich państwach członkowskich, tj. Danii, Estonii, Finlandii, Niemczech, Islandii, Łotwie, Litwie, Norwegii, Polsce, Federacji Rosyjskiej i Szwecji. Opieka zastępcza jest kwestią leżącą w obszarze zainteresowania wszystkich państw członkowskich, która od końca lat 90. XX w. stanowi jeden z głównych obszarów współpracy regionalnej.

W maju 2005 r. pani Laila Dāvø, norweska Minister ds. Dzieci i Rodzin oraz Grupa Ekspertka RPMB ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych zorganizowały Forum Ministerialne w Oslo, na którym ministrowie ds. społecznych, rodzin i dzieci oraz czołowi eksperci określili priorytety w odniesieniu do opieki zastępczej w regionie. Forum Ministerialne sformułowało kilka zaleceń dotyczących działań. Wezwało państwa członkowskie RPMB do wspierania rodziców w wychowywaniu dzieci i opiece nad nimi oraz do uciekania się do opieki instytucjonalnej tylko wtedy, gdy jest to najlepsze dla dobra dziecka. Forum Ministerialne zaleciło, aby Grupa Ekspertka ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych i Wydział ds. Dzieci RPMB współpracowali z różnymi sektorami w celu wzmocnienia współpracy transgranicznej i wymiany informacji na temat dzieci zagrożonych. W ciągu ostatnich 10 lat te zalecenia nadawały kierunek pracom Wydziału ds. Dzieci RPMB, Grupy Ekspertkiej ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych i ich odpowiedników krajowych.

Dziesięć lat później, w maju 2015 r., w czasie prezydencji estońskiej, Grupa Ekspertka ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych zorganizowała spotkanie ekspertów na temat opieki zastępczej i wsparcia na rzecz rodzin. Celem spotkania było stworzenie platformy dialogu regionalnego na te tematy z kompleksowej perspektywy, biorącej pod uwagę prawa i ukierunkowanej na poszukiwanie rozwiązań.

W ramach przygotowań do spotkania eksperckiego Wydział ds. Dzieci, we współpracy z Grupą Ekspertką ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych, przeprowadził mapowanie usług wsparcia na rzecz rodzin i opieki zastępczej w państwach członkowskich. Jego celem była analiza sytuacji, ocena osiągnięć od czasu Forum Ministerialnego w 2005 r. oraz wskazanie możliwości i wyzwań na przyszłość. Grupa Ekspertka ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych uznała, że spotkanie ekspertów i badanie powinny się skupić na trzech następujących tematach:

1. Określenie skutecznych działań w celu zapobiegania oddzielaniu dzieci od rodzin przez wskazanie przykładów dobrych praktyk i usług, które „się sprawdzają”;
2. Zapewnienie przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki w środowisku rodzinnym przez tworzenie niezbędnych systemów wsparcia i zapewnienie wysokiej jakości opieki; oraz
3. Ochrona praw dzieci w opiece zastępczej przez zachęcanie dzieci do uczestnictwa i zapobieganie nadużyciom, zaniedbywaniu, wykorzystywaniu i przemocy.

Sprawozdanie Rady Państw Morza Bałtyckiego na temat wsparcia na rzecz rodzin i opieki zastępczej zostało zatem opracowane w celu udokumentowania, oceny i analizy obecnej sytuacji w regionie. Dokument informacyjny zawiera bardziej szczegółowy opis sytuacji w regionie, podczas gdy niniejsze sprawozdanie przedstawia główne ustalenia, wnioski i ogólne propozycje

działań.¹ Niniejsze sprawozdanie zawiera również Zalecenia Tallińskie i Plan działań w zakresie opieki zastępczej i wsparcia na rzecz rodzin w regionie Morza Bałtyckiego na lata 2015–2020. Przedstawione tam **Działania i Zalecenia** zostały zatwierdzone 6 maja przez uczestników spotkania eksperckiego w sprawie opieki zastępczej i wsparcia na rzecz rodzin w regionie Morza Bałtyckiego, zorganizowanego przez prezydencję estońską Rady Państw Morza Bałtyckiego.

¹ Wszystkie sprawozdania i powiązane dokumenty można znaleźć na stronie internetowej Wydziału ds. Dzieci Rady Państw Morza Bałtyckiego: <http://www.childcentre.info/expertlevelmeeting2015/>.

Informacje na temat Rady Państw Morza Bałtyckiego i Grupy Ekspertckiej ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych²

Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) jest organizacją międzyrządową na rzecz współpracy w ramach szerzej rozumianego regionu Morza Bałtyckiego. Do RPMB należą następujące państwa: Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Islandia, Łotwa, Litwa, Norwegia, Polska, Federacja Rosyjska i Szwecja. Poza tymi jedenastoma państwami członkiem Rady jest również Unia Europejska. Charakterystycznym elementem geografii regionu jest Morze Bałtyckie, które łączy dziewięć z wyżej wymienionych państw. Najbardziej na północ wysunięte obszary regionu mają podobne cechy geograficzne i warunki klimatyczne. Wspólna historia, geografia i kultura stanowią podstawę do wytworzenia się wspólnej tożsamości w tym regionie północnej Europy.

Współpraca transnarodowa jest dobrze rozwinięta w wielu obszarach tematycznych w regionie i odgrywa ważną rolę w łączeniu UE z sąsiadującymi z nią państwami Europy północnej i północno-wschodniej. Większość państw członkowskich RPMB to państwa członkowskie Unii Europejskiej. Islandia i Norwegia należą do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)³ i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA)⁴. Są one zatem ściśle związane z politykami UE i uczestniczą w różnych porozumieniach o współpracy z UE, takich jak wspólny system azylu i układ z Schengen ustanawiający obszar swobodnego poruszania się. Wszystkie państwa członkowskie RPMB są również krajami członkowskimi Rady Europy. Standardy praw człowieka, zalecenia i wskazówki Rady Europy w obszarze praw dziecka i ochrony dziecka mają zatem bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach w regionie.

W ramach RPMB Grupa Ekspertcka ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych wspiera tworzenie polityki i programowanie w celu wspierania wdrażania Konwencji NZ o prawach dziecka, skupiając się szczególnie na dzieciach zagrożonych. W skład Grupy Ekspertckiej wchodzi wysocy rangą urzędnicy państw członkowskich RPMB i Komisji Europejskiej. W ujęciu administracyjnym stanowi ona część Rady Państw Morza Bałtyckiego a jej prace wspiera Wydział ds. Dzieci w ramach Sekretariatu RPMB. Grupa Ekspertcka pełni funkcję platformy dla profesjonalistów z różnych sektorów i dyscyplin, w tym ministerstw, organizacji międzynarodowych, regionalnych i lokalnych, agend ONZ, środowisk akademickich i biur rzeczników praw obywatelskich.

Grupa Ekspertcka ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych działa aktywnie na rzecz rozwoju kompleksowych systemów ochrony dziecka i zrównoważonych interwencji w celu zapobiegania przemoc, nadużyciom, zaniedbywaniu i wykorzystywaniu dzieci oraz reagowania na te zjawiska. W ramach przyznanego jej szerokiego mandatu w zakresie wspierania praw dziecka Grupa Ekspertcka skupia się przede wszystkim na obszarach tematycznych związanych z wymiarem sprawiedliwości przyjaznym dla dziecka, zapobieganiem wszelkim formom przemoc i na wczesnej interwencji, zapobieganiu wykorzystywaniu seksualnemu dzieci, ochronie dzieci migrantów i dzieci będących ofiarami handlu ludźmi. Zabezpieczenie praw dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej było priorytetem od czasu powołania Grupy Ekspertckiej i nadal znajduje się w centrum działań w

² Rada Państw Morza Bałtyckiego, Grupa Ekspertcka ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych, dostępne na stronie <http://www.cbss.org/safe-secure-region/eg-onchildren-at-risk/> według stanu na dzień 21 maja 2015 r.

³ „Porozumienie tworzące Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) weszło w życie 1 stycznia 1994 r. Umożliwia ono państwom należącym do EOG i EFTA (Norwegia, Islandia i Liechtenstein) uczestnictwo w rynku wewnętrznym na podstawie stosowanie przez nie odpowiedniego dorobku prawnego dotyczącego rynku wewnętrznego. Wszystkie nowe wspólnotowe przepisy prawne są dynamicznie włączane do Porozumienia a zatem obowiązują w EOG, zapewniając tym samym homogeniczność rynku wewnętrznego. Porozumienie tworzące EOG dotyczy przede wszystkim czterech zasadniczych filarów rynku wewnętrznego, „czterech swobód”, tj. swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitałów. Uwzględnione mogą być jednak również takie polityki towarzyszące, jak polityka społeczna, ochrona konsumentów i polityka środowiskowa. Porozumienie tworzące EOG nie obejmuje rolnictwa i rybołówstwa”. Zob.: Działania zewnętrzne Unii Europejskiej, Europejski Obszar Gospodarczy (EOG), bez daty, <http://eeas.europa.eu/eea> [dostęp: 22 lutego 2015 r.].

⁴ Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA) to „organizacja międzyrządowa utworzona w celu promowania wolnego handlu i integracji gospodarczej na rzecz jej czterech państw członkowskich: Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii. Stowarzyszenie zarządza Konwencją EFTA; ogólnosiwiatową siecią porozumień o wolnym handlu i partnerstwie i Porozumieniem tworzącym Europejski Obszar Gospodarczy (EOG)”. Zob.: EFTA, Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu, 2011 r., <http://www.efta.int/> [dostęp: 22 lutego 2015 r.].

regionie, ze szczególnym uwzględnieniem wysokiej jakości opieki i wsparcia na rzecz rodzin.

Metodologia

Sprawozdanie Rady Państw Morza Bałtyckiego na temat wsparcia dla rodzin i opieki zastępczej zostało opracowane na podstawie analizy dokumentów krajowych, regionalnych i międzynarodowych, w tym sprawozdań na temat praw i ochrony dzieci, opieki nad dziećmi, opieki zastępczej, wsparcia na rzecz rodzi i świadczeń społecznych. Źródła, z których korzystano podczas przeglądu literatury przedmiotu, obejmują procedurę przekazywania sprawozdań Komitetowi Praw Dziecka, w tym sprawozdań alternatywnych, wszystkich jedenastu państw członkowskich RPMB, jak również badania i raporty opublikowane przez instytucje krajowe, agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych, organy Unii Europejskiej i Radę Europy, międzynarodowe i krajowe organizacje pozarządowe, środowiska akademickie i instytuty badawcze⁵. Korzystano również z baz danych prowadzonych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Unię Europejską⁶.

Oficjalne dane i statystyki na temat dzieci objętych opieką zastępczą zebrano za pomocą ankiety wśród członków Grupy Ekspertckiej ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych. W trakcie przeprowadzania badania, członkowie Grupy Ekspertckiej wnosili do niego znaczący wkład. Odpowiadali na kluczowe pytania i sporządzali odpowiednie informacje na temat opieki zastępczej i wsparcia na rzecz rodzin w ich państwach. Dostarczali informacji na temat przykładów dobrych praktyk i prowadzili analizę dzięki uwagom, przeglądowi i krytycznym informacjom zwrotnym⁷.

Dane zebrano i poddano analizie zgodnie ze standardami, wytycznymi i zaleceniami międzynarodowymi i regionalnymi, w szczególności z Konwencją NZ o prawach dziecka, Wytycznymi NZ w sprawie opieki zastępczej nad dziećmi, zaleceniami i wytycznymi wydanymi przez Radę Europy, jak również dokumentami strategicznymi i wytycznymi UE. Na podstawie tych standardów określono kluczowe pytania i wskaźniki, które ukierunkowały proces zbierania i analizy danych⁸.

Studium korzystało również z informacji ze Spotkania eksperckiego, które odbyło się w Tallinie w dniach 5-6 maja 2015 r., a którego gospodarzem było estońskie Ministerstwo Spraw Społecznych w ramach estońskiej prezydencji Rady Państw Morza Bałtyckiego. Przed spotkaniem, we współpracy z EGCC i na podstawie ustaleń badania, stworzone zostały Zalecenia Tallińskie i Plan działań na lata 2015-2020. Ich celem jest nadanie kierunku przyszłym działaniom i priorytetom współpracy regionalnej i działaniom krajowym w tym obszarze. Projekt Zaleceń Tallińskich i Planu działań został zaktualizowany w trakcie spotkania w świetle wkładu wniesionego przez mówców, moderatorów i uczestników dyskusji, a następnie zatwierdzony przez uczestniczących w spotkaniu przedstawicieli rządów, ekspertów i osób zawodowo związanych z tematem z państw członkowskich RPMB i innych państw europejskich⁹.

⁵ Źródła te ustalono głównie przez wyszukiwanie w wybranych międzynarodowych i europejskich bazach danych, w tym Better Care Network, centrum zasobów organizacji Save the Children dotyczących ochrony dziecka, baza danych CRIN, organy Unii Europejskiej, w szczególności Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, profile państw UE i informacje na temat poszczególnych państw udostępniane przez Haską Konferencję Prawa Prywatnego Międzynarodowego. Ponadto członkowie Grupy Ekspertckiej ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych udostępniali sprawozdania krajowe i badania, jak również oficjalne dokumenty dotyczące polityki z państw członkowskich RPMB.

⁶ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, OECD Family Database, OECD, Paris, 2015, www.oecd.org/social/family/database.htm [dostęp: 13 lutego 2015 r.]. Rada Europy, The Council of Europe Family Policy Database, <http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/database/> [dostęp: 13 lutego 2015 r.]. Unia Europejska, europejska platforma inwestowania w dzieci, http://europa.eu/epic/countries/index_en.htm [dostęp: 13 lutego 2015 r.].

⁷ Wykresy i dane dotyczące dzieci objętych opieką zastępczą przedstawione w niniejszym sprawozdaniu sporządzono w oparciu o dane z oficjalnych źródeł krajowych udostępnionych przez członków Grupy Ekspertckiej ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych. Niemcy uczestniczyły w przeglądzie skupiającym się na danych dotyczących dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej, które znajdują się w rodzinach zastępczych lub placówkach.

⁸ Szczegółowy przewodnik po badaniu wymieniający te kluczowe standardy i wytyczne znajduje się w załączniku do Dokumentu informacyjnego do Sprawozdania Rady Państw Morza Bałtyckiego w sprawie Wsparcia dla rodzin i opieki zastępczej.

⁹ Prosimy o zapoznanie się z Zaleceniami Tallińskimi i Planem działań w obszarze opieki zastępczej na lata 2015-2020, załączonymi na końcu niniejszego sprawozdania.

Międzynarodowe i regionalne standardy, wytyczne i zalecenia w kwestii wysokiej jakości opieki nad dziećmi

Konwencja Praw Dziecka (CRC) stwierdza w artykule 3.2, że Państwa- Strony działają na rzecz zapewnienia dziecku w takim stopniu ochrony i opieki, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych. Artykuł 3.3 mówi ponadto, że Państwa-Strony zapewnią, aby instytucje, służby oraz inne jednostki odpowiedzialne za opiekę lub ochronę dzieci dostosowały się do norm ustanowionych przez kompetentne władze, w szczególności w dziedzinach bezpieczeństwa, zdrowia, jak również dotyczących właściwego doboru kadr tych instytucji oraz odpowiedniego nadzoru.

Na płaszczyźnie międzynarodowej, Wytyczne ONZ w sprawie opieki zastępczej dla dzieci są głównym punktem odniesienia i wskazaniem w tym obszarze. Rozkładają one zapisy Konwencji na bardziej konkretne i operacyjne przesłanie na temat tego, co stanowi wysokiej jakości opiekę nad dziećmi¹⁰. Standardy opieki pozadomowej w Europie Quality4Children, stworzone przez FICE International, IFCO i SOS Wioski Dziecięce we współpracy z rządami krajowymi i organizacjami międzynarodowymi, dostarczają konkretniejszych standardów w kontekście europejskim. Dokumenty te dostarczają informacji i wskazówek dzieciom, opiekunom, osobom związanym zawodowo i urzędnikom zaangażowanym w opiekę nad dziećmi. Celem ich stworzenia było określenie standardów jakości w procesie umieszczania dzieci w opiece zastępczej, włączając w to podejmowanie decyzji o takim umieszczeniu, wybór środków z tym związanych, jakość opieki zastępczej i usług uzupełniających. Standardy Quality4Children zostały stworzone w porozumieniu z chłopcami i dziewczętami, którzy sami doświadczyli opieki zastępczej¹¹. Dodatkowe standardy, zalecenia i wskazówki dotyczące opieki nad dziećmi, świadczeń socjalnych i wsparcia rodziny w regionie europejskim oferowane są w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej, jak wymieniono niżej.

Kluczowe dokumenty referencyjne określające standardy wysokiej jakości opieki nad dziećmi:

- Wytyczne NZ w sprawie opieki zastępczej nad dziećmi, 2010
- Rada Europy, Komitet Ministrów, Zalecenie w sprawie praw dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (Rec(2005)5)
- Rada Europy, Komitet Ministrów, Zalecenie w sprawie uczestnictwa dzieci w życiu rodzinnym i społecznym (R(98)8)
- Rada Europy, Komitet Ministrów, Zalecenie w sprawie uczestnictwa dzieci i młodzieży do lat 18 (Rec(2012)2)
- Rada Europy, Komitet Ministrów, Zalecenie w sprawie praw dzieci i świadczeń socjalnych przyjaznych dzieciom i rodzinom (Rec(2011)12)
- Rada Europy, Strategia na rzecz praw dziecka 2012-2015
- Rada Europy, Komitet Ministrów, Wytyczne w sprawie opieki zdrowotnej przyjaznej dziecku (2011)
- Wspólne europejskie zalecenia w sprawie przejścia z opieki instytucjonalnej na środowiskową (2012)
- Standardy Jakość dla dzieci (2007)
- Konwencja haska z 29 maja 1993 r. o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego
- Konwencja haska z 19 października 1996 r. o jurysdykcji, prawie właściwym, uznawaniu, wykonaniu i współpracy w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej i środków ochrony dzieci

¹⁰ Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, Wytyczne w zakresie opieki zastępczej dla dzieci, Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w sprawie sprawozdania Trzeciego Komitetu (A/64/434) 64/142, 24 lutego 2010 r.

¹¹ SOS-Kinderdorf International, Quality4Children, Standardy pozadomowej opieki nad dziećmi - inicjatywa FICE, IFCO i SOS Wioski Dziecięce, SOS-Kinderdorf International, Innsbruck, Austria, 2007, http://www.quality4children.info/navigation/cms,id,31,nodeid,31,_language,en.html [dostęp: 20 maja 2015 r.]



Silna koncentracja na usługach zintegrowanych w Europie

Inicjatywy Rady Państw Morza Bałtyckiego promujące wysokiej jakości opiekę nad dziećmi w regionie są komplementarne wobec prac innych agend europejskich, jak na przykład inwentaryzacja systemów ochrony dzieci wykonana przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹², proces Unii Europejskiej zmierzający do stworzenia zasad podejścia do systemu ochrony dzieci i inicjatyw Rady Europy wspierających prawa dzieci i świadczenia zintegrowane, przyjazne dzieciom i rodzinom. Sprawozdanie Rady Państw Morza Bałtyckiego w sprawie Wsparcia dla rodzin i opieki zastępczej w dużej mierze czerpało z prac tych i innych uczestników procesu.

Współpraca w kontekście Unii Europejskiej, Rady Europy i RPMB stworzyła platformy dla konsultacji regionalnych i wspólnych działań, w które każdy z krajów wnosi własne istotne doświadczenia, innowacyjne przykłady i wyciągnięte wnioski. Grupa Ekspertcka RPMB ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych uznała potencjał wzajemnego uczenia się oferowany przez region za okazję do wzbogacenia i inspiracji ciągłego ulepszania prawa, polityk i praktyki, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym.

¹² Kluczowe ustalenia badań dostępne są na stronie internetowej Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Inwentaryzacja systemów ochrony dzieci*, <http://fra.europa.eu/en/project/2014/mapping-child-protection-systems-eu> [dostęp: 10 lipca 2015 r.]. Publikacja kompleksowego sprawozdania z badań FRA przewidziana jest na początek 2016 r.

Region Morza Bałtyckiego: fakty i liczby

Demografia

Populacja regionu Morza Bałtyckiego liczy około 57,6 osób¹³. W roku 2013 18% populacji w regionie liczyło sobie mniej niż 18 lat¹⁴.

Średnia oczekiwana długość życia i wskaźniki śmiertelności dzieci różnią się znacząco w różnych regionach. O ile średnia oczekiwana długość życia wynosiła w roku 2013 70 lat, to w Rosji wartość ta była najniższa i wynosiła 64, a w Szwecji najwyższa - 82 lata. Wskaźnik śmiertelności dzieci w wieku poniżej 5 lat wynosił w roku 1990 13 na każdy 1000 narodzin. Do roku 2014 obniżył się on do 5 na każdy 1000 narodzin, najniższą wartość osiągając w Islandii (2), a najwyższą (10) w Federacji Rosyjskiej¹⁵.

Region nadal się starzeje - to zauważalna w Europie tendencja. Według przewidywań Eurostatu, pomiędzy 2013 i 2050 rokiem ludność regionu Morza Bałtyckiego w wieku ponad 80 lat zwiększy się o 70%. W tym samym okresie spodziewany jest wzrost liczebności populacji w wieku 0-18 lat o 1%. Istnieje w tej mierze zauważalna rozbieżność, jako że na Litwie spodziewane jest zmniejszenie populacji dzieci i młodzieży o 28%, podczas gdy szacunki dla Norwegii przewidują wzrost o 45%¹⁶. W tych procesach demograficznych kluczową rolę odgrywa migracja, jako że spodziewane jest szybsze starzenie się obszarów mniej rozwiniętych, spowodowane emigracją młodzieży¹⁷.

Region Morza Bałtyckiego charakteryzuje się dynamicznymi wzorcami migracji. Wszystkie państwa członkowskie są krajami pochodzenia, tranzytu i docelowymi jednocześnie, choć w różnym stopniu. W dodatku do wewnętrznej migracji w ramach UU w obrębie obszaru swobodnego przemieszczania się, migranci, osoby starające się o azyl i uchodźcy przybywają z krajów trzecich.

Edukacja

Wskaźnik uczestnictwa w edukacji jest w regionie Morza Bałtyckiego wysoki. Dla wszystkich krajów wskaźnik uczestnictwa w kształceniu podstawowym wynosi pomiędzy 94,7% a 99,5%. Prawie wszystkie dzieci objęte kształceniem kończą edukację podstawową. Udział w kształceniu ponadpodstawowym w większości krajów wynosi 100%, a tylko Łotwa, Polska i Rosja informują o wskaźniku objęcia tym kształcenie na poziomie pomiędzy 95,2% a 98,3%. Średni czas spędzany w szkole przez dzieci z regionu wynosi 16 lat¹⁸.

Wydatki publiczne na edukację jako odsetek PKB wynosiły w regionie w roku 2011 5%, najwyższą wartość osiągając w Danii (7%), najniższą w Niemczech (4%), podczas gdy medianę dzieliły Finlandia z 5,6% i Estonia z 4,4%. Wydatki publiczne na świadczenia rodzinne w gotówce, usługach i mechanizmach podatkowych, wyrażone jako odsetek PKB, wyniosły w roku 2011 średnio 3,1%, przy czym w Danii były najwyższe (4%), w Polsce najniższe (1,8%), a medianę dzieliły Finlandia i Norwegia (oba kraje 3,2%)¹⁹. W Federacji Rosyjskiej wydatki publiczne na edukację w roku 2008 wyniosły 4,1%²⁰.

¹³ W liczbie tej zawiera się populacja krajów skandynawskich, państw bałtyckich, północnych regionów Niemiec i Polski, oraz rosyjskiego północno-zachodniego okręgu federalnego. Włączając całą ludność wszystkich krajów w regionie, łączna populacja dochodzi do 296,1 milionów osób, co stanowi 4% ludności świata. Źródło: Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci, *Sytuacja dzieci na świecie 2015, Odmierzamy przyszłość*, Krajowe tabele statystyczne, 2015

¹⁴ Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci, *Sytuacja dzieci na świecie 2015, Odmierzamy przyszłość*, Krajowe tabele statystyczne, 2015

¹⁵ Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci, *Sytuacja dzieci na świecie 2014, Pokazując nierówności, wzmacniamy prawa dzieci*, Nowy Jork, 2014, s. 84-88

¹⁶ Porównywalne liczby z Federacji Rosyjskiej były niedostępne dla celów niniejszej statystyki. Eurostat, *EUROPOP2013, Przewidywania ludnościowe na poziomie krajowym*, 2013.

¹⁷ Anderson, M.A., *Talent Retention Policy and Initiatives in the Baltic Sea Region: A situation analysis*, Swedish Institute, 2014

¹⁸ Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci, *Sytuacja dzieci na świecie 2015, Odmierzamy przyszłość*, Krajowe tabele statystyczne, 2015 UNESCO, Instytut Statystyczny, Oczekiwana długość kształcenia szkolnego, Tabela 8, 2012

¹⁹ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Baza danych wydatków socjalnych*, 2014 NB: W statystykach tych nie ujęto Łotwy, Litwy i Federacji Rosyjskiej.

²⁰ Bank Światowy, Światowy Bank Danych, Wskaźniki światowego rozwoju, Wrzesień 2014, <http://databank.worldbank.org/> [dostęp: 22 czerwca 2015 r.]

Region Morza Bałtyckiego: fakty i liczby

Gospodarka

Dobrobyt gospodarczy jest na stosunkowo wysokim, choć nierównym poziomie. W roku 2013, PKB regionu (wyrażony w obecnej wartości USD) wynosił 8,1 biliona, gdzie najmniej przypadało na Islandię z 15,3 miliarda, a najwięcej na Niemcy z 3730,2 miliarda. Mediana dla regionu równa jest PKB Danii na poziomie 335,8 miliarda²¹.

Gospodarki regionu są dobrze połączone z systemem międzynarodowego handlu. 52% krajowych PKB w regionie pochodzi z eksportu towarów i usług. Najwyższy odsetek PKB pochodzącego z eksportu towarów i usług ma Estonia z 86%, najniższy Rosja z 28,4%, a medianę reprezentuje Polska z 46,1%²².

Skutki recesji gospodarczej

Recesja wpłynęła na kraje regionu Morza Bałtyckiego w znaczącym stopniu, ale w stopniu różnym w zależności od kraju. W okresie 2008-2012 wskaźnik ubóstwa dzieci w regionie wzrósł o 3,3%, podczas gdy średni wskaźnik w 41 krajach OECD wzrósł tylko o 1,8%, mierzony linią ubóstwa przebiegającą na poziomie 60% mediany przychodu. Najbardziej dotknięte zostały populacje trzech państw bałtyckich i Islandii, podczas gdy Finlandia, Norwegia i Polska odnotowały znaczący spadek wskaźników ubóstwa dzieci. Najwyższy wzrost ubóstwa dzieci zarejestrowano w Islandii (20,4%, a najbardziej znaczący spadek odnotowano w Polsce (-7,9%)²³. W roku 2010 dane z Federacji Rosyjskiej wykazywały na wskaźnik ubóstwa dla wszystkich grup wiekowych na poziomie 14%, ale w wysokości 19% dla dzieci w wieku 1-17 lat. Dane te można zinterpretować jako wskazujące na fakt, że gospodarstwa domowe z dziećmi są nieproporcjonalnie dotknięte ubóstwem i związanymi z nim nierównościami²⁴. W roku 2007 28% ludności Rosji otrzymywało świadczenie z mechanizmów ubezpieczenia społecznego, mechanizmów ochrony społecznej i pracowniczej, lub obu tych źródeł²⁵.

Poczucie niepewności grup szczególnie narażonych

W obrębie całego regionu, pewne grupy dzieci i rodzin uznawane są za szczególnie narażone, jako że istnieje większe prawdopodobieństwo, iż będą one pozbawione podstawowych standardów życia, takich jak regularne posiłki i zbilansowana dieta, dobre warunki mieszkaniowe i miejsce do nauki, książki, dostęp do Internetu, odpowiednia odzież, zajęcia w wolnym czasie, w tym sport i zajęcia z rówieśnikami. 10% dzieci w regionie było pozbawionych co najmniej dwóch z elementów podstawowego standardu życiowego w roku 2009. Liczba ta rośnie do 20,8% w rodzinach z rodzicem samotnie wychowującym dzieci, 30,3 w rodzinach ze słabo wykształconymi rodzicami i 35,8% w gospodarstwach domowych z rodzicami bezrobotnymi. Dzieci w rodzinach i gospodarstwach domowych z niskimi dochodami lub słabym wykształceniem są przeciętnie bardziej dotknięci niedostatkiem niż dzieci w rodzinach imigrantów, jako że wskaźnik niedostatku w rodzinach imigranckich dla regionu wynosi 13,9%.²⁶

²¹ Bank Światowy, Światowy Bank Danych, Wskaźniki światowego rozwoju, Wrzesień 2014, <http://databank.worldbank.org/> [dostęp: 22 czerwca 2015 r.]. Dane wyrażone są w bieżącej wartości dolarów amerykańskich. Kwoty dolarowe dla PKB przeliczane są z walut krajowych przy użyciu jednorocznych oficjalnych kursów wymiany.

²² Bank Światowy, Światowy Bank Danych, Wskaźniki światowego rozwoju, 2011-2014, <http://databank.worldbank.org/> [dostęp: 22 czerwca 2015 r.].

²³ Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci, Biuro Badań - Innocenti, *Dzieci recesji, Wpływ kryzysu gospodarczego na dobrostan dzieci w krajach bogatych*, 2014 NB: W statystykach tych nie ujęto Łotwy, Litwy i Federacji Rosyjskiej.

²⁴ OECD, wskaźnik ubóstwa po opodatkowaniu i transferach, linia ubóstwa ustalona na poziomie 50% mediany dochodu.

²⁵ Bank Światowy, Światowy Bank Danych, Wskaźniki światowego rozwoju, Wrzesień 2014, <http://databank.worldbank.org/> [dostęp: 22 czerwca 2015 r.].

²⁶ Uwaga: Do składników należą: 1. Trzy posiłki dziennie; 2. Co najmniej jeden posiłek dziennie zawierający mięso, kurczaka lub rybę (lub wegetariański odpowiednik); 3. Codziennie świeże owoce i warzywa; 4. Książki odpowiednie do wieku poziomu wiedzy dziecka (bez podręczników); 5. Sprzęt do aktywności na świeżym powietrzu (rower, wrotki, etc.); 6. Regularne zajęcia w czasie wolnym (pływanie, gra na instrumencie, udział w organizacjach młodzieżowych, etc.); 7. Gry do zabawy w pomieszczeniach (co najmniej jedna na dziecko, w tym dziecięce zabawki edukacyjne, klocki, gry planszowe, gry komputerowe, etc.) 8. Pieniądze na udział w wycieczkach i wydarzeniach szkolnych; 9. Spokojne miejsce z wystarczającą przestrzenią i oświetleniem do odrabiania prac domowych; 10. Połączenie z internetem; 11. Trochę nowej odzieży (tzn. nie tylko ze sklepów z odzieżą używaną); 12. Dwie pary odpowiednio dopasowanych butów (w tym przynajmniej jedna para na wszystkie warunki pogodowe); 13. Możliwość zaproszenia od czasu do czasu przyjaciół na zabawę i posiłek; 14. Możliwość świętowania specjalnych okazji, takich jak urodziny, imieniny, święta religijne, etc. Źródło: Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci, Centrum Badań Innocenti, *Pomiar ubóstwa dzieci, Nowe tabele ubóstwa dzieci w bogatych krajach świata, Karta raportu nr 10*, 2012. Statystyki

Fakty i liczby z regionu sugerują, że działania mające propagować sprawiedliwość i włączenie społeczne i wzmacniać żywotność najbardziej narażonych grup muszą być wielostronne. Działania wspierające muszą odnosić się do różnych społecznych i ekonomicznych czynników ryzyka, za pomocą świadczeń dopasowanych do potrzeb różnych grup ludności i jednostek.

Unii Europejskiej na temat dochodów i warunków życia 2009, cytowane w: Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci, Biuro Badań - Innocenti, *Dzieci recesji, Wpływ kryzysu gospodarczego na dobrostan dzieci w krajach bogatych*, 2014. NB: W statystykach tych nie ujęto Łotwy, Litwy i Federacji Rosyjskiej.

Opieka zastępcza: ogólny zarys na szczeblu regionalnym

Formy opieki zastępczej w regionie

„Opieka zastępcza” odnosi się do formalnych i nieformalnych mechanizmów opieki dla dzieci pozbawionych opieki rodziców. Należą tu opieka oparta o rodziny, opieka wzorowana na opiece rodzinnej, jak również opieka instytucjonalna. Ani w regionie, ani na poziomie międzynarodowym, nie osiągnięto jeszcze koncepcyjnej klarowności w zakresie opieki zastępczej²⁷.

Wobec braku ujednoczonej definicji opieki instytucjonalnej, pojęcie instytucji zależy od wielkości i ilości wychowanków, reżimu zarządzania i opieki, a także właściwych ram prawnych. Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności wspomina o „kulturze instytucjonalnej” w środowisku opieki zastępczej. Kultura instytucjonalna rozumiana jest jako kontekst, w którym wychowankowie są odizolowani od społeczności i/lub zmuszeni do wspólnego zamieszkiwania, nie mają odpowiedniej kontroli na decyzjami, które mają na nich wpływ, a wymagania organizacji mają tendencje do brania góry nad indywidualnymi potrzebami wychowanków²⁸. W konsekwencji zmniejszenie liczby wychowanków, nad którymi jest rozciągana opieka w środowisku opieki zastępczej, nie wystarcza samo w sobie do przewyższenia instytucjonalnej kultury opieki. Wyższy poziom partycypacji i wyborów dokonywanych przez jednostki pod opieką, wyższa jakość wsparcia dla jednostki i silniejsza integracja ze społecznością - wszystko to są ważne czynniki pomagające przewyższyć kulturę instytucjonalną²⁹.

Środowiskowe formy opieki stanowią alternatywę preferowaną w stosunku do instytucjonalnej kultury opieki. Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności definiuje „usługi środowiskowe” lub „opiekę środowiskową” jako formę świadczenia usług, która pozwala dziecku dorastać w środowisku rodzinnym w obrębie społeczności. Do usług środowiskowych należą opieka zdrowotna i kształcenie, jak również usługi wsparcia społecznego i ekonomicznego w odniesieniu do mieszkalnictwa, zatrudnienia i zajęć kulturalnych i czasu wolnego. Do usług wspierających należą usługi z głównego nurtu dostępne dla ogółu, jak również specjalistyczne usługi wsparcie ukierunkowane na pojedyncze dzieci i rodziny, takie jak osobiste wsparcie dla osób niepełnosprawnych, opieka krótkoterminowa, wsparcie rodzinne i rodzicielskie mające na celu zapobieżenie rozdzieleniu rodziny i ochronę dzieci³⁰.

Państwa członkowskie RPMB prowadzą różnorodne formy opieki zastępczej dla dzieci. Możliwe jest umieszczenie dziecka w różnego rodzaju małych lub większych instytucjach stacjonarnych, otoczeniu zbliżonym do rodzinnego i w rodzinach, w tym opieka przez krewnych, rodziny zastępcze, krajowe i międzynarodowe przysposobienie. We wszystkich państwach członkowskich

²⁷ Przegląd właściwych terminów, koncepcji i definicji, znajdują Państwo w pełnym tekście Sprawozdania Rady Państw Morza Bałtyckiego w sprawie wsparcia dla rodzin i opieki zastępczej.

²⁸ Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie*, Bruksela, listopad 2012, s. 25

²⁹ Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie*, Bruksela, listopad 2012, s. 25

³⁰ Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie*, Bruksela, listopad 2012, s. 32-33

w prowadzenie instytucji stacjonarnych i świadczenie usług opieki zastępczej zaangażowany jest zarówno sektor publiczny, jak i prywatny.

W dodatku do krótko i długoterminowych mechanizmów opieki zastępczej, w całym regionie dostępne są doraźne formy opieki dla dzieci, które służby społeczne zabrały z domu rodzinnego ze względu na sytuacje wzmożonej przemocy lub zagrożenia, w których umieszczenie u dalszej rodziny nie jest możliwe. W całym regionie istnieje duże zapotrzebowanie na tego rodzaju rozwiązanie.

Niektóre kraje powołały wyspecjalizowane instytucje, ośrodki lub schroniska opieki doraźnej, tak jak jest to w przypadku Finlandii, Łotwy, Norwegii, Polski i Szwecji. W Danii, Islandii i na Litwie pomoc doraźna jest zintegrowana z usługami opieki zastępczej z głównego nurtu. W niektórych krajach opieka doraźna możliwa jest również w rodzinach zastępczych, na przykład w Islandii, Norwegii, Polsce i Szwecji. W Norwegii, małe i bardzo małe dzieci, które wymagają natychmiastowej opieki umieszczane są w rodzinach zastępczych w ramach ogólnej zasady.

Odpowiedzialność polityczna za stacjonarne formy opieki zastępczej podzielona jest zwykle pomiędzy różne ministerstwa i departamenty. Instytucje dla bardzo małych dzieci są często odpowiedzialnością Ministerstwa Zdrowia, jako że jest tam silny element medyczny. Domy dziecka i stacjonarne instytucje dla dzieci z niepełnosprawnościami są zwykle odpowiedzialnością Ministerstwa Spraw Społecznych. Szkoły z internatem i inne stacjonarne instytucje oferujące zakwaterowanie, opiekę i kształcenie dla dzieci zwyczajowo pozostają odpowiedzialnością Ministerstwa Edukacji³¹.

Główne czynniki decydujące o wysokiej jakości opiece

Choć dowody wykazują, że opieka oparta o rodzinę prowadzi do ogólnie lepszych rezultatów dla dzieci, jakość opieki jest jednak głównym i ważniejszym czynnikiem determinującym dobre rezultaty w większym stopniu niż rodzaj opieki. Dlatego też jasność co do tego, co stanowi wysokiej jakości opiekę dla dzieci jest kluczowa dla ulepszenia świadczeń we wszystkich rodzajach opieki.

Stabilność opieki i relacji jest jednym z najważniejszych czynników determinujących rezultaty dla dzieci. Stabilne relacje z opiekunami, pracownikami socjalnymi i rówieśnikami uważane są za warunek wstępny dobrostanu dzieci znajdujących się pod opieką, w tym w odniesieniu do ich dobrostanu, osiągnięć edukacyjnych i rozwoju osobistego. Trwałość uwarunkowana jest szeregiem kwestii i względów na wszystkich etapach opieki: rzetelnej oceny sytuacji i potrzeb dziecka, właściwego dopasowanie dziecka i rodziców zastępczych i innych opiekunów, jak również rzeczowego wsparcia w dalszej fazie, monitoringu i przeglądu środowiska, w którym umieszczono dziecko³².

Komitet ds. Praw Dziecka zwrócił uwagę, że wysokiej jakości opieka musi zapewniać bezpieczeństwo i ciągłość opieki i uczuć, a także umożliwiać dzieciom stworzenie stabilnej i długoterminowej relacji, opartej na wzajemnym zaufaniu i szacunku. Dzieci mają dobre możliwości tworzenia stabilnych relacji w rodzinach zastępczych lub pod opieką dalszej rodziny, a także poprzez przysposobienie³³.

³¹Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie*, Bruksela, listopad 2012, s. 26-27

³²Department for Education, Children in Care, Research priorities and questions, Zjednoczone Królestwo, marzec 2014 r., s. 8-9. Rygaard, Niels Peter, *Research, Technology, Child Policies and Caregiver Education, A description of non-profit, open source online caregiver education programs worldwide*, bez daty, s. 2.

³³Komitet Praw Dziecka ONZ, Uwaga ogólna nr 7 (2005), Wdrażanie praw dziecka we wczesnym dzieciństwie, CRC/C/GC/7/ Rev.1, 20 września 2006 r., pkt 36 (b).

Perspektywa dziecka jest kluczowa dla możliwości świadczenia wysokiej jakości usług i zapewnienia poczucia bezpieczeństwa we wszystkich rodzajach opieki. Wysokiej jakości opieka jest zatem w sposób fundamentalny zdeterminowana przez danie dziecku możliwości bycia wysłuchanym i udziału w każdym etapie i momencie procesu. W dodatku do prawa do bycia wysłuchanym i do tego, by perspektywa dziecka została wzięta pod uwagę, w praktyce należy uszanować cały zestaw praw dziecka do partycypacji, tj. prawo do poszukiwania, otrzymania i przekazywania informacji w języku rozumianym przez dziecko, prawo do wolności myśli, wyrazu oraz wolności do zgromadzeń. W dodatku do codziennej możliwości wyrażania poglądów i bycia wysłuchanym, chłopcy i dziewczynki, jako klienci usług społecznych, muszą mieć dostęp do biorących pod uwagę wrażliwość dziecka mechanizmów pozwalających na relacjonowanie doznań i wyrażanie niezadowolenia, włączając w to mechanizmy, które są niezależne i zapewniają poufność. Muszą być również właściwie poinformowane, upodmiotowione i zachęcane do korzystania z tych mechanizmów aktywnie, zarówno indywidualnie, jak i w grupie.

Dzieci wyrażają swoje opinie na różne sposoby i muszą zostać wysłuchane bez względu na to, jaki metodę porozumiewania się wybiorą, nawet jeśli to co mają do powiedzenia jest niewygodne dla opiekunów i usługodawców. Opuszczenie miejsca opieki bez poinformowania opiekunów lub personelu może być sposobem, w jaki dzieci demonstrują fakt, że miejsce opieki nie spełnia ich potrzeb. Kiedy już to uczynią, wiele z nich staje naprzeciw zwiększonego zagrożenia przemocą lub wykorzystaniem, szczególnie jeśli żyją i pracują na ulicy. W roku 2014, organizacja Missing Children Europe poinformowała, że 45% telefonów odebranych przez gorące linie dedykowane zaginionym dzieciom (sieć 116000 gorących linii) odnosiło się do dzieci, które zniknęły z miejsc opieki zastępczej w instytucjach (24% lub 33.485 telefonów) lub rodzinach zastępczych (21% lub 29.299 telefonów).³⁴ W celu zapobieżeniu „znikaniu” dzieci, opiekunowie, personel instytucji i usługodawcy muszą wchodzić w konstruktywny dialog z chłopcem lub dziewczynką, których dotyczy problem, jak również zaangażować ich siatkę społeczną w celu znalezienia trwałych i żywotnych rozwiązań w każdym indywidualnym przypadku.

Wysokiej jakości opieka może być świadczona tylko wtedy, gdy umocowana jest w holistycznym podejściu postrzegającym dziecko jako osobę i posiadacza niezwykłych praw człowieka. Komitet ds. Praw Dziecka szeroko komentował wagę przyjęcia holistycznego podejścia w polityce i praktyce, podejścia które uznaje prawa człowieka należne dziecku jako wzajemnie powiązane i niepodzielne. Komitet podkreśla, że postęp w odniesieniu do pojedynczego prawa nie może zostać osiągnięty, jeżeli działania nie zostaną zintegrowane w bardziej całościowym podejściu. Dla przykładu, prawa do zdrowia, zajęć w czasie wolnym i zajęć rekreacyjnych są bezpośrednio powiązane z prawem dziecka do rozwijanie siebie i swojego pełnego potencjału. Prawo do ochrony przed wszelkimi formami przemocy może zostać osiągnięte wyłącznie w sytuacji, w której skutecznie promowane są wszelkie inne prawa dziecka. Uważa się zapewnienie prawa do edukacji za prowadzące do pozytywnych rezultatów również w kategoriach społecznych i ekonomicznych, a także zdrowiu i ochronie.³⁵

³⁴ W roku 2014 krajowe gorące linie organizacji Missing Children w Europie odebrały łącznie 268.309 telefonów, wśród nich takie, które dotyczyły 6.119 zarejestrowanych przypadków pojedynczych dzieci. 45% tych telefonów dotyczyło dzieci, które zaginęły z miejsc opieki zastępczej, podczas gdy 51% telefonów dotyczyło „uciekierów” w szerszym znaczeniu. W odpowiedzi na te telefony gorące linie zainicjowały 2785 spraw „uciekierów w 2014 r., co odpowiada 136.838 telefonów. Przypadki te zgłoszone z 26 krajowych gorących linii (Albania, Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Francja, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Polska, Portugalia, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Holandia, Zjednoczone Królestwo). 45% spośród tych dzieci zaginęło z miejsc opieki zastępczej. Liczba ta zawiera dane z 12 krajowych gorących linii (Albania, Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Węgry, Włochy, Litwa, Luksemburg, Polska, Słowacja, Słowenia, Zjednoczone Królestwo). Źródło: Informacje dostarczone przez Delphine Moralis i Federicę Toscano, Missing Children Europe, 22 czerwca 2015 r. Zob. także: Missing Children Europe, *Fakty i liczby o zaginionych dzieciach 2014, Dane o organizacji ds. zaginionych dzieci i od międzynarodowych mediatorów rodzinnych w Europie, 2014*, <http://missingchildreneurope.eu/Portals/0/Docs/Missing%20children%20facts%20and%20figures%202014.pdf> [dostęp: 2 lipca 2015 r.], s. 7-8.

³⁵ Komitet Praw Dziecka ONZ, Uwaga ogólna nr 13 (2011), Prawo dziecka do ochrony przed wszelkimi formami przemocy CRC/C/GC/12, 18 kwietnia 2011 r., zob. np. s. 48 Komitet Narodów Zjednoczonych ds. Praw Dziecka (2013), Uwaga ogólna nr 15 (2013) w sprawie prawa dziecka do korzystania najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia (art.24, s. 3 Komitet Narodów Zjednoczonych ds. Praw Dziecka (2013), Uwaga ogólna nr 14 (201) w sprawie prawa dziecka do tego, by stawiać zawsze na pierwszym miejscu jego dobro (art. 3, par. 1), CRC/C/GC/14, 29 maja 2013 r. Komitet Narodów Zjednoczonych ds. Praw Dziecka (2001), Uwaga ogólna nr 1 (2001), artykuł 29 (1), Cele edukacji, CRC/GC/2001/1, 17 kwietnia 2001. Komitet Narodów Zjednoczonych ds. Praw Dziecka (2013), Uwaga ogólna nr 17 (2013) w sprawie prawa dziecka do wypoczynku, czasu wolnego, zabawy, zajęć rekreacyjnych, życia kulturalnego i sztuki (art. 31), CRC/C/GC/17, 17 kwietnia 2013 r. Cytowane w: Wenke, Daja, *Usprawnienie systemów monitorowania i ochrony przed handlem i wykorzystywaniem dzieci*, Analiza ponadnarodowa, Family and Childcare Centre Greece, Defence for Children International - Italy, et al., 2014, p. 48.

Prawa i polityki krajowe w zakresie opieki zastępczej mają tendencje do dawania pierwszeństwa prawom i interesom dziecka w odniesieniu do bezpieczeństwa i ochrony, zdrowia, edukacji, relacji rodzinnych oraz fizycznym standardom opieki, takim jak standard życia. Inne prawa i potrzeby dziecka, takie jak czas wolny i zajęcia rekreacyjne, sport, zabawa i kontakty społeczne, nie zawsze są regulowane przez prawa, choć są równie ważne dla dobrostanu i rozwoju dziecka. Dlatego też odpowiedzialność za zagwarantowanie tych praw spoczywa głównie na rodzicach, opiekunach i personelu instytucji opiekuńczych. W konsekwencji należy się spodziewać, że dzieci korzystają z tych praw w bardzo zróżnicowanym zakresie. O ile nie może być pożądanym regulowanie wszystkich aspektów życia dziecka przy pomocy prawa, to jednak ważne byłoby zapewnienie, że kwestiom tym poświęcana jest należąca uwaga w obszarze standardów jakości wspierania rodziny i opieki zastępczej, jak również w procesie szkolenia opiekunów i osób zaangażowanych w te kwestie zawodowo³⁶.

O ile opieka musi być świadczona w oparciu o prawa, musi być również oparta o potrzeby, przy wzięciu pod uwagę indywidualnej sytuacji, kontekstu i przeszłości dziecka, a także odpowiadać na szczególne potrzeby danego chłopca lub dziewczynki. Istnieje zatem potrzeba, by usługodawcy byli w stanie ocenić indywidualne potrzeby każdej osoby i stosowali powszechne standardy i procedury w sposób skutecznie zaspokajający te potrzeby. Osiągnięcie sprawiedliwej opieki wymaga zastosowania rozsądnego procesu zabezpieczenia powszechnych praw i standardów, które są dopasowane do każdego pojedynczego dziecka i opiekuna. Współpraca pomiędzy usługodawcami, dziećmi i opiekunami jako partnerami w tworzeniu i wdrażaniu usług wspomagających jest fundamentalnym warunkiem wstępnym osiągnięcia tej równowagi. Sprawiedliwość opieki jest również koniecznością z perspektywy zapobiegania nierównemu traktowaniu i dyskryminacji dzieci znajdujących się pod opieką.

Konwencja o Prawach Dziecka silnie wspiera tego rodzaju poglądy. Konwencja ma charakter programowy, który rozciąga pojęcie praw na bardziej holistyczne rozumienie człowieka. Promuje ona rozumienie dziecka nie tylko jako wrażliwej osoby potrzebującej opieki i ochrony, ale jako posiadacza praw i obywatela wnoszącego wkład w społeczeństwo poprzez swoje ewoluujące zdolności. Udziela ona wskazań dotyczących oceny praw i potrzeb dziecka we wszystkich aspektach jego osobowości i rozwoju. Odnosi się do aspektów społecznych i ekonomicznych, zdrowia i edukacji, rozwoju umiejętności i potencjału, jak również społeczno-politycznego zaangażowania dziecka. Jeżeli rozumiemy prawa przyznane Konwencją nie tylko artykuł po artykule, lecz również całościowo, może ona stanowić wskazówkę dla decydentów i praktyków przy tworzeniu bardziej systemowego podejścia do planowania i wdrażania polityki w zakresie wdarcia rodziny, ochrony dziecka i opieki zastępczej. Konwencja oferuje wskazania dla decydentów ze wszystkich sektorów, zaangażowanych we wspieranie rodziny i opiekę zastępczą, włączając w to opiekę społeczną i ochronę dziecka, edukację i zdrowie, wymiar sprawiedliwości dla młodocianych, służby egzekwujące prawo i sądownictwo, instytucje rynku pracy i władze imigracyjne.³⁷

Opieka wysokiej jakości i rozwój

W kontekście międzynarodowej debaty o agendzie zrównoważonego rozwoju po roku 2015, agendy międzynarodowe zwracają uwagę na znaczącą rolę ochrony dzieci, wysokiej jakości opieki i wsparcia rodziny dla rozwoju. Pojawiające się dowody wskazują, że inwestycje w tym obszarze generują pozytywne rezultaty dla jednostek i społeczności i wnoszą wkład w zrównoważoną ścieżkę rozwoju ludzkiego, społecznego i gospodarczego państw i społeczeństw. W czasach finansowo-gospodarczego kryzysu i zagrożenia europejskiego pokoju i stabilności, debata ta w dużej mierze dotyczy państw regionu Morza Bałtyckiego i ich wspólnych wysiłków na rzecz bezpieczeństwa regionu.

³⁶ Wenke, Daja, *Usprawnienie systemów monitorowania i ochrony przed handlem i wykorzystywaniem dzieci*, Analiza ponadnarodowa, Family and Childcare Centre Greece, Defence for Children International - Italy, et al., 2014, s. 48

³⁷ Wenke, Daja, *Usprawnienie systemów monitorowania i ochrony przed handlem i wykorzystywaniem dzieci*, Analiza ponadnarodowa, Family and Childcare Centre Greece, Defence for Children International - Italy, et al., 2014, s. 99.

Przegląd światowych przykładów i doświadczeń z sektora opieki zastępczej pokazują, że socjalna osłona dla rodzin i wysokiej jakości opieka zastępcza dla dzieci są niezbędne dla stabilności i rozwoju. Dla rządów krajowych i społeczności międzynarodowej inwestycje w tych obszarach są szczególnie efektywne i skuteczne, jeśli chodzi o przerwanie dziedziczenia biedy i nierówności, zapobieganie przemocy i zwiększanie odporności rodzin i dzieci oraz umożliwianie im wnoszenia pozytywnego wkładu do społeczeństwa³⁸.

Wysoka jakość opieki stanowi istotny czynnik umożliwiający dzieciom wyrwanie się z zakłętego kręgu biedy, nierówności, marginalizacji i niekorzystnej sytuacji. Co za tym idzie, zapewnienie wsparcia na rzecz rodzin i wysokiej jakości opieki odgrywa zasadniczą rolę we wspieraniu zmiany międzypokoleniowej przeobrażającej sytuację. Rodzice i opiekunowie odgrywają kluczową rolę w uwrażliwianiu dzieci, uczeniu ich i informowaniu w zakresie umiejętności życiowych i kompetencji społecznych, zdrowia i właściwego odżywiania się oraz wyborów dokonywanych podczas przechodzenia do etapu dorosłości i niezależności.

Dzieci wychowujące się w środowisku, gdzie jakość opieki jest niska, są narażone na większe ryzyko wykorzystywania, zaniedbania i przemocy. Wpływ takich doświadczeń na rozwój fizyczny, poznawczy i intelektualny dzieci w długim okresie uznaje się za jeszcze bardziej dotkliwy, jeżeli dzieci, które w przeszłości doświadczyły przemocy, są pozbawione wysokiej jakości opieki, umożliwiającej im odzyskanie równowagi i resocjalizację. Gdy takiego wsparcia brakuje, wzrasta prawdopodobieństwo, że dzieci będące ofiarami przemocy będą zachowywać się agresywnie i brutalnie w okresie nastoletnim i jako dorośli³⁹.

Badania na temat wpływu niskiej jakości opieki zastępczej na stan i rozwój dzieci wskazują na jej negatywne skutki, w tym w zakresie rozwoju poznawczego, emocjonalnego i społecznego w dłuższym okresie czasu oraz przejścia w okres dorosłości. W teorii przywiązania podkreśla się, że stabilna relacja z co najmniej jednym głównym opiekunem na zasadnicze znaczenie dla niemowląt i starszych dzieci, jeśli chodzi o budowanie poczucia własnej wartości, stabilność emocjonalną i zdolność do tworzenia relacji społecznych. Dzieci pozbawione kochającego środowiska rodzinnego są narażone w dużym stopniu na zaburzenia więzi, problemy ze zdrowiem psychicznym, takie jak lęk i depresja, jak również zaburzenia rozwojowe. Te negatywne konsekwencje ulegają jeszcze wzmocnieniu, gdy dzieci są umieszczone w przepelnionych domach opieki lub gdy doświadczają kolejnych zaburzeń relacji w ramach opieki zastępczej, na przykład gdy muszą się przenieść z jednej placówki do drugiej, lub gdy są odłączone od rodzeństwa⁴⁰.

Przegląd wyników badań pokazuje, że dzieci objęte opieką zastępczą częściej mają specjalne potrzeby edukacyjne i mogą mieć utrudniony dostęp do wsparcia, którego potrzebują. Częściej również przerywają naukę w szkole, mają gorsze wyniki w nauce i gorsze szanse życiowe, jeżeli nie mają dostępu do odpowiednio ukierunkowanego wsparcia. W przypadku dzieci objętych opieką zastępczą istnieje wyższe ryzyko, że nie dostaną się one na szkolenia zawodowe lub że zostaną bezrobotnymi. Umieszczenie dzieci w dużych domach opieki ma szczególnie negatywny wpływ na bardzo małe dzieci, w wieku poniżej 3 lat, i zaburza ich rozwój. Opieka zastępcza niskiej jakości predysponuje dzieci do szeregu problemów behawioralnych i społecznych w dzieciństwie i wieku dorosłym. Istnieje wyższe prawdopodobieństwo, że takie dzieci będą miały kontakt z systemem prawa karnego i będą odczuwały określone konsekwencje dla zdrowia fizycznego i psychicznego, nadużywały narkotyków, alkoholu i innych szkodliwych substancji, będą bezdomne i będą wykazywały problemy behawioralne. Badania prowadzone w dłuższym okresie czasu pokazują, że istnieje wyższe prawdopodobieństwo, iż dzieci dorosłych, którzy wychowywali się w opiece zastępczej, również zostaną oddane do domu opieki i będą używały przemocy. Na potrzeby kształtowania polityki i praktyki niezwykle istotne znaczenie ma zrozumienie czynników, które

³⁸ SOS Wioski Dziecięce, *A Solid Investment, Integrating children without parental care into the post-2015 development framework*, 2014, s. 4.

³⁹ SOS Wioski Dziecięce, *A Solid Investment, Integrating children without parental care into the post-2015 development framework*, 2014, s. 4-5.

⁴⁰ Whetten, Kathryn i in., 'More than the Loss of a Parent: Potentially traumatic events among orphaned and abandoned children', *Journal of Traumatic Stress*, Vol. 24, Iss. 2, 2011, s. 174-82. Cytat za: SOS Wioski Dziecięce, *A Solid Investment, Integrating children without parental care into the post-2015 development framework*, 2014, s. 2. Zob. również: Browne, Kevin, *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*, Save the Children, London, 2009.

powodują te negatywne konsekwencje dla dzieci objętych opieką zastępczą i przyczyniają się do nich, aby je eliminować i zapobiegać im⁴¹.

Przedstawione tu dowody wyraźnie wskazują na to, że zapewnienie wysokiej jakości opieki dzieciom pozbawionym opieki rodzicielskiej stanowi imperatyw nie tylko z uwagi na prawa człowieka. Jest to również inwestycja o krytycznym znaczeniu dla stabilności, rozwoju i włączenia społecznego dzieci objętych opieką i całego społeczeństwa⁴².

Tradycyjnie uznaje się, że opieka instytucjonalna jest tańsza niż rodzinne formy opieki w społeczności. Analizy kosztów wykazują jednak, że taki pogląd jest mylący. Dowody pokazują, że różne formy opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności nie są same w sobie bardziej kosztowne niż opieka instytucjonalna, a analiza kosztów i korzyści potwierdza argumenty opowiadające się za inwestowaniem w rodzinne formy opieki⁴³. Z uwagi na fakt, że duże placówki opieki stacjonarnej mają gorsze wyniki w zakresie opieki nad dziećmi pozbawionymi opieki rodzicielskiej, powszechnie uznaje się, że inwestowanie w tę formę opieki zastępczej przynosi efekty przeciwne od zamierzonych.

Dobra polityka publiczna nadaje zatem priorytet inwestycjom w wysokiej jakości formy opieki rodzinnej w lokalnej społeczności, ponowne łączenie rodzin, wczesną interwencję i wsparcie na rzecz rodzin, jak również w wysokiej jakości opiekę w małych instytucjach i instytucjach wzorowanych na opiece rodzinnej, gdy tylko ta forma opieki jest najlepsza dla dobra dziecka. Interwencje wspierające te cele dadzą lepsze rezultaty dla dzieci, rodzin i społeczności. W dłuższej perspektywie te inwestycje pomogą ograniczyć wydatki publiczne na usługi mające na celu eliminowanie negatywnego wpływu słabej jakości opieki instytucjonalnej.

Przyczyny umieszczenia dzieci w opiece zastępczej

Aby państwa mogły rozwijać wysokiej jakości opiekę zastępczą i odpowiednio ukierunkowane działania zapobiegawcze, istotne jest zrozumienie, dlaczego dzieci i rodzice mają kontakt z opieką społeczną i dlaczego dzieci są umieszczane w opiece zastępczej. Analiza przyczyn i czynników przyczyniających się do umieszczenia dzieci w opiece zastępczej, oraz uczenie się na podstawie wzorców i trendów w opiece zastępczej to warunki wstępne do opracowywania programów ukierunkowanej ochrony dziecka, wsparcia na rzecz rodzin i reintegracji, które chronią dzieci, jednocześnie ograniczając liczbę przypadków umieszczenia ich w opiece zastępczej i zapobiegając w zrównoważony sposób oddzielaniu ich od rodziny. Wyodrębnienie danych analizujących tendencje i wzorce dla różnych grup populacji, w tym mniejszości narodowych i imigrantów, może dać istotne wskazówki na temat obszarów, gdzie wymagane jest specjalistyczne wsparcie i szczególna uwaga.

Powody i czynniki przyczyniające się do zabrania dziecka z rodziny i umieszczenia go w opiece zastępczej są bardzo złożone. Biologiczni rodzice dzieci umieszczonych w opiece zastępczej mogą być nieobecni, nie chcieć lub nie być w stanie opiekować się dzieckiem na skutek choroby, problemów psychicznych, uzależnień i innych trudności. Inne istotne powody lub czynniki

⁴¹ Department for Education, *Children in Care, Research priorities and questions*, Zjednoczone Królestwo, marzec 2014 r., s. 4-5. Browne, Kevin, *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*, Save the Children, London, 2009, s. 2. Pinheiro, P. S., *World Report on Violence against Children*, United Nations, 2006. United Nations Children's Fund, *At Home or in a Home?, Formal care and adoption of children in Eastern Europe and Central Asia*, 2010. Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*, *Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie*, Bruksela, listopad 2012 r., s. 47.

⁴² SOS Wioski Dziecięce, *A Solid Investment, Integrating children without parental care into the post-2015 development framework*, 2014, s. 2.

⁴³ Eurochild, *Hope and Homes for Children, Deinstitutionalisation Myth Buster*, *Opening Doors for Europe's Children*, 2012, <http://www.eurochild.org/policy/children-in-alternative-care/> [dostęp: 20 maja 2015 r.]. Mansell, J., Knapp, M., Beadle-Brown, J. i Beecham, J., *Deinstitutionalisation and Community Living, Outcomes and costs: Report of a European Study*, Volume 2, Canterbury: Tizard Centre, University of Kent, 2007, s. 97. Cytat za: Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*, *Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie*, Bruksela, listopad 2012 r., s. 50, 100.

przyczyniające się do umieszczania dzieci w opiece zastępczej w regionie Morza Bałtyckiego to przemoc fizyczna, seksualna i psychologiczna, zaniedbywanie, trudności społeczno-ekonomiczne i migracja. Wczesne lub niechciane ciążę również są powodem porzucania dzieci lub niezapewnienia im właściwej opieki. Badania wskazują, że tylko 6% do 11% dzieci objętych opieką instytucjonalną w Europie to sieroty. Podczas gdy dzieci będące sierotami biologicznymi mogą być zazwyczaj adoptowane, sytuacja dzieci, których rodzice żyją, jest bardziej skomplikowana i często muszą one spędzić dłuższy okres w opiece zastępczej oraz mają mniejsze szanse na adopcję⁴⁴.

Rodziny zmagają się ze skutkami kryzysu ekonomicznego, który w różnym stopniu wpływa na państwa członkowskie RPMB. Ogólnie rzecz biorąc, nie ma związku przyczynowego pomiędzy ubóstwem, marginalizacją społeczno-ekonomiczną a zdolnością rodziców do opieki nad dziećmi. W Wytycznych ONZ w sprawie opieki zastępczej przywiązuje się wielką wagę do wyjaśnienia tego faktu i wyraźnie podkreśla się, że dziecka nie można odłączać od rodziny ze względu na ubóstwo i złą sytuację materialną⁴⁵. Z uwagi na skomplikowany związek pomiędzy marginalizacją społeczną i ekonomiczną a innymi obciążeniami i trudnościami, z którymi zmagają się rodziny, istnieje obawa, że ubóstwo odgrywa pewną rolę jako czynnik przyczyniający się do podejmowania decyzji o umieszczeniu dziecka w opiece zastępczej. Programy mające na celu ograniczenie ubóstwa w rodzinach zagrożonych mają zatem szczególne znaczenie i muszą być włączone do innych działań z zakresu ochrony socjalnej.

Niektóre państwa zauważają, że trudności ekonomiczne powodują rosnące tendencje migracyjne i w zakresie mobilności, co ma konsekwencje dla umieszczania dzieci w opiece zastępczej. Rodzice lub opiekunowie decydujący się na wykorzystanie możliwości, jakie daje szerszy europejski rynek pracy i obszar swobodnego poruszania się, mogą podjąć decyzję o pozostawieniu dzieci w kraju. Gdy nie ma możliwości zapewnienia tym dzieciom opieki w ramach bliskiej lub dalszej rodziny, rodzice, którzy emigrują, mogą zwrócić się z wnioskiem o umieszczenie dzieci w opiece zastępczej. Litwa opracowała dane na temat tego zjawiska. Od 2010 r. władze litewskie odnotowywały dużą liczbę przypadków umieszczenia dzieci w opiece zastępczej na wniosek rodziców i była to przyczyna umieszczenia największego odsetka dzieci w opiece zastępczej. W 2010 r. 83 157 rodziców wyjechało z kraju jako emigranci ekonomiczni. W 2011 r. odnotowano 53 863 takich przypadków. Liczba przypadków tymczasowego umieszczenia dzieci w placówce opiekuńczej wzrosła z 352 w 2006 r. do 1733 w 2011 r.⁴⁶

Na decyzje o umieszczeniu dziecka w opiece zastępczej może mieć wpływ nie tylko sytuacja w rodzinie, ale również stereotypowe postrzeganie rodzin pochodzących z różnych grup narodowościowych lub mniejszości. Na podstawie dostępnych wyodrębnionych danych na temat pochodzenia dzieci objętych opieką zastępczą zaobserwowano różne wzorce umieszczania dzieci o różnym pochodzeniu narodowościowym lub społecznym w opiece zastępczej. W Danii Grupa Współpracy ds. Konwencji Praw Dziecka (Collaborating Group on the Children's Convention) odnotowała rozbieżności pomiędzy umieszczaniem w opiece zastępczej dzieci pochodzenia duńskiego i dzieci z mniejszości narodowych⁴⁷. Dane wskazują na tendencję do umieszczania dzieci

⁴⁴ Browne, K., Hamilton-Giachrisis, C., *Mapping the Number and Characteristics of Children under Three in Institutions Across Europe at Risk of Harm*, University Centre for Forensic and Family Psychology (program Dafne Unii Europejskiej, sprawozdanie końcowe z projektu nr 2002/017/C), 2002. Mulheir, G., *Deinstitutionalisation, A Human Rights Priority for Children with Disabilities*, *Equal Rights Review*, 2012. Cytat za: Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie*, Bruksela, listopad 2012 r., s. 56. Instytut Filozofii i Socjologii, Uniwersytet Łódź, *Social Orphanhood in Latvia*, SHS Web of Conferences 10, 00047 (2014), 2014, s. 1.

⁴⁵ Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, Wytyczne w zakresie opieki zastępczej nad dziećmi, Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w sprawie sprawozdania Trzeciego Komitetu (A/64/434) 64/142, 24 lutego 2010 r. Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie*, Bruksela, listopad 2012 r., s. 56-57.

⁴⁶ SOS Children's Villages International, *A Snapshot of Alternative Care Arrangements in Lithuania*, na podstawie oceny wdrażania przez państwo Wytycznych NZ w sprawie opieki zastępczej nad dziećmi dokonanej przez SOS Wioski Dziecięce, 2012, s. 7.

⁴⁷ Grupa Współpracy ds. Konwencji Praw Dziecka w Danii, *Supplementary NGO Report to the Danish Government's 3rd Periodic Report Submitted to the UN Committee on the Rights of the Child*, Written by: Amnesty International, The Danish Youth Council, The Danish Council of Organisations of Disabled People, DUI – LEG og VIRKE, The Danish Institute for Human Rights, Save the Children Denmark Youth, and UNICEF Denmark, January 2005, http://www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.40/Denmark_ngo_report.pdf [dostęp: 15 maja 2015 r.], s. 10-11.

pochodzących z mniejszości narodowych w rodzinach zastępczych pochodzenia duńskiego lub w instytucjach, gdzie pracownicy nie są przedstawicielami mniejszości, nie znają jej języka ani kultury. Według badania Duńskiego Krajowego Instytutu Badań Społecznych taka sytuacja miała miejsce w trzech czwartych przypadków umieszczenia w opiece zastępczej dzieci pochodzących z mniejszości narodowych. W takich warunkach dzieci mogą nie mieć możliwości używania ojczystego języka i rozwijania więzi z kulturą, z której się wywodzą⁴⁸.

W Norwegii oficjalne statystyki wskazują, że odsetek objętych opieką zastępczą dzieci imigrantów lub dzieci norweskich, których rodzice są imigrantami, jest znacznie wyższy niż odsetek dzieci pochodzenia norweskiego. Spośród dzieci umieszczonych w placówkach opieki w 2012 r. 76% nie miało pochodzenia imigracyjnego, 19% było imigrantami a 5% Norwegami będącymi dziećmi imigrantów. Biorąc pod uwagę odsetek dzieci umieszczanych w opiece zastępczej, 8,3 na 1000 dzieci, które nie miały pochodzenia imigracyjnego, było objętych opieką zastępczą, podczas gdy odsetek ten dla dzieci imigrantów wynosił 27,1 a dla norweskich dzieci imigrantów 7,4 na 1000⁴⁹.

Tendencje te sugerują, że należy być może dokonać przeglądu procedur podejmowania decyzji, aby zrozumieć w jakim stopniu nastawienie i stereotypy dotyczące pochodzenia i potrzeb dzieci wpływają na decyzje o umieszczeniu dzieci w opiece zastępczej. Ustalenia te pokazują również, że wsparcie udzielane dzieciom w opiece zastępczej wymaga wyraźnego uwzględnienia kulturowego, językowego, religijnego i społecznego pochodzenia dzieci. Zróżnicowanie społeczeństw państw członkowskich RPMB, dynamiczne zmiany społeczne oraz ewoluujący charakter i skład „rodziny” jako jednostki społecznej rodzą nowe wyzwania dla służb opieki społecznej. Dostawcy usług i personel placówek mogą odnieść korzyści dzięki odpowiednio ukierunkowanym szkoleniom i uwrażliwianiu na te kwestie.

Dane statystyczne dotyczące opieki zastępczej

Dane pochodzące z oficjalnych źródeł w państwach członkowskich RPMB (z wyjątkiem Federacji Rosyjskiej) wskazują, że w 2013 r. w regionie opieką zastępczą objętych było 302 314 dzieci w wieku poniżej 18 lat (zob. Rys. 1). Odsetek dzieci objętych opieką zastępczą waha się od 0,8% całej populacji dzieci w wieku poniżej 18 lat w Islandii do 2,3% na Łotwie, przy czym średnio wynosi 1,22% (zob. Rys. 2).

We wszystkich państwach dzieci umieszcza się w placówkach opieki stacjonarnej i w rodzinnych formach opieki. Warto zauważyć, że w większości państw regionu ponad połowa dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej jest objęta rodzinnymi formami opieki. Stosunek rodzinnych form opieki do opieki instytucjonalnej waha się od 47% rodzinnych form opieki w Niemczech do 88% w Norwegii⁵⁰. Przeciętnie w regionie 58% wychowanków kierowanych jest do rodzinnych form opieki. Rysunek 3 ilustruje rozkład regionalny rodzajów umieszczania dzieci w opiece zastępczej.

Dane te sugerują, że wysiłki na rzecz promowania deinstytucjonalizacji i dawania pierwszeństwa opiece rodzinnej przed opieką stacjonarną wygenerowały w całym regionie widoczne rezultaty. Pokazują również, że promowanie deinstytucjonalizacji jest możliwe aż do osiągnięcia bardzo wysokiego współczynnika kierowania do opieki rodzinnej, a dalsze inwestycje w tym obszarze niosą

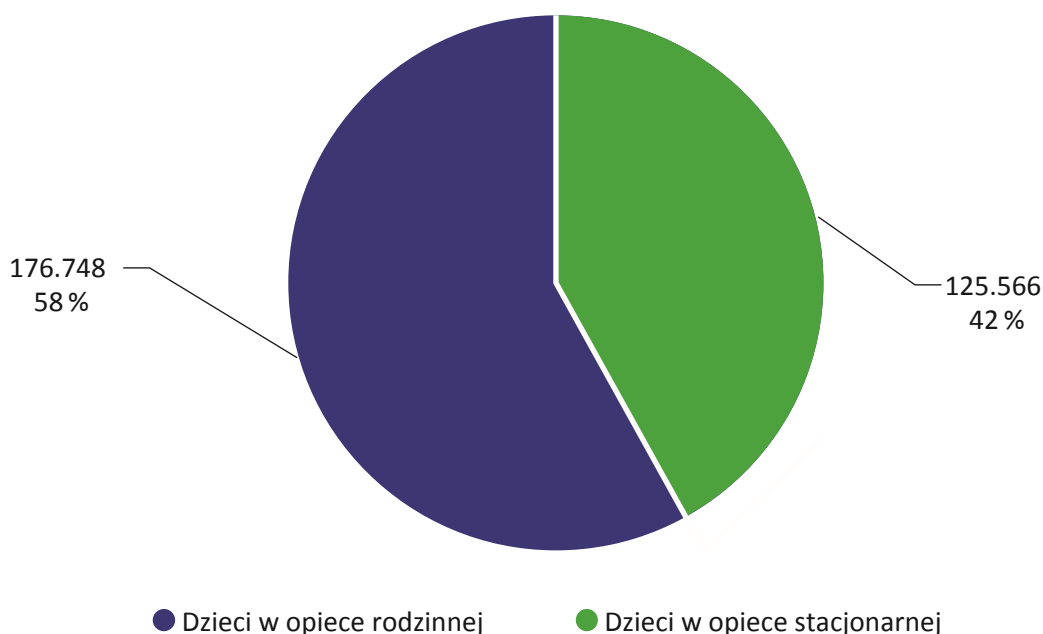
⁴⁸ Egelund, Tine, Anne Dorthe Hestbæk and Dines Andersen, *Små børn anbragt uden for hjemmet*, The Danish National Institute of Social Research, 04:17. Cytat za: Grupa Współpracy ds. Konwencji Praw Dziecka w Danii, *Supplementary NGO Report to the Danish Government's 3rd Periodic Report Submitted to the UN Committee on the Rights of the Child*, Written by: Amnesty International, The Danish Youth Council, The Danish Council of Organisations of Disabled People, DUI – LEG og VIRKE, The Danish Institute for Human Rights, Save the Children Denmark. Save the Children Denmark Youth, and UNICEF Denmark, January 2005, http://www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.40/Denmark_ngo_report.pdf [dostęp: 15 maja 2015 r.], s. 11.

⁴⁹ Statistics Norway, *Children and Adolescents with Immigrant Background in Child Welfare Services 2012, 2015*, streszczenie w języku angielskim dostępne na stronie: <http://www.ssb.no/en/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/barn-og-unge-med-innvandrerbakgrunn-i-barnevernet-2012>, [dostęp: 15 maja 2015 r.]. Informacje przekazało Ministerstwo ds. Dzieci, Równości i Włączenia Społecznego, Norwegia, kwiecień 2015 r.

⁵⁰ W Norwegii 88% dzieci w opiece pozadomowej umieszczanych jest w opiece rodzinnej. Jeśli doliczymy dorastające dzieci umieszczone w nadzorowanych indywidualnych formach zamieszkiwania, odsetek w opiece zastępczej wynosiłby 84%, a 11% w opiece instytucjonalnej i 5% nadzorowanych indywidualnych formach zamieszkiwania. Informacje przekazało Ministerstwo ds. Dzieci, Równości i Włączenia Społecznego, Norwegia, kwiecień 2015

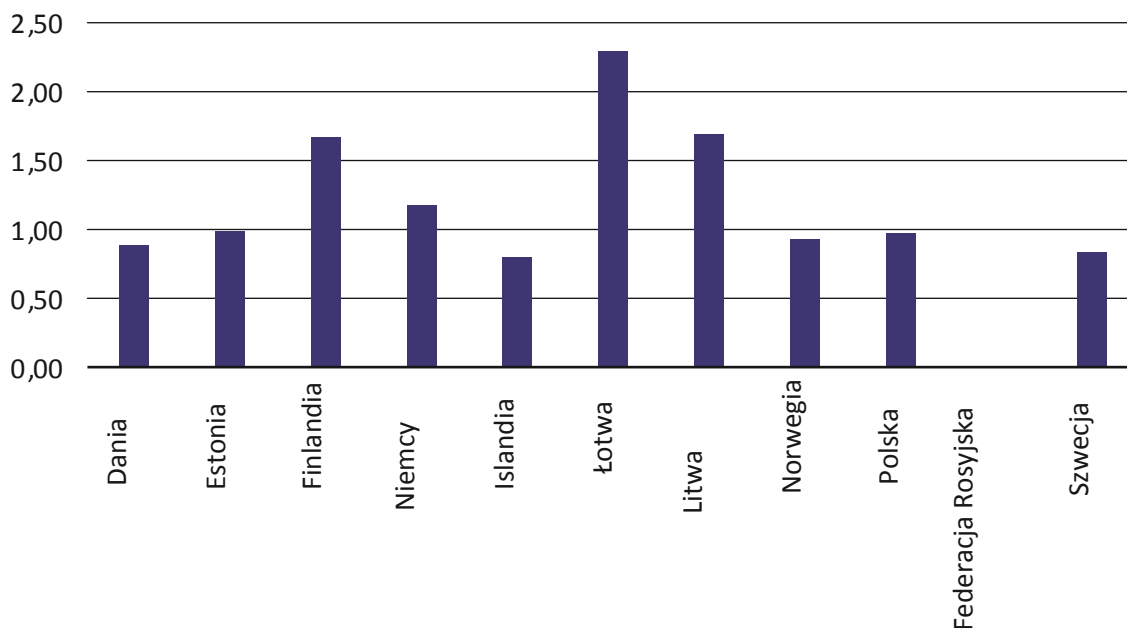
obietnice dalszego obecne wsparcia bieżącego trendu w krajach, gdzie opieka instytucjonalna może być jeszcze bardziej zredukowana.

Rysunek : Populacja dzieci w opiece zastępczej w regionie Morza Bałtyckiego (2013)



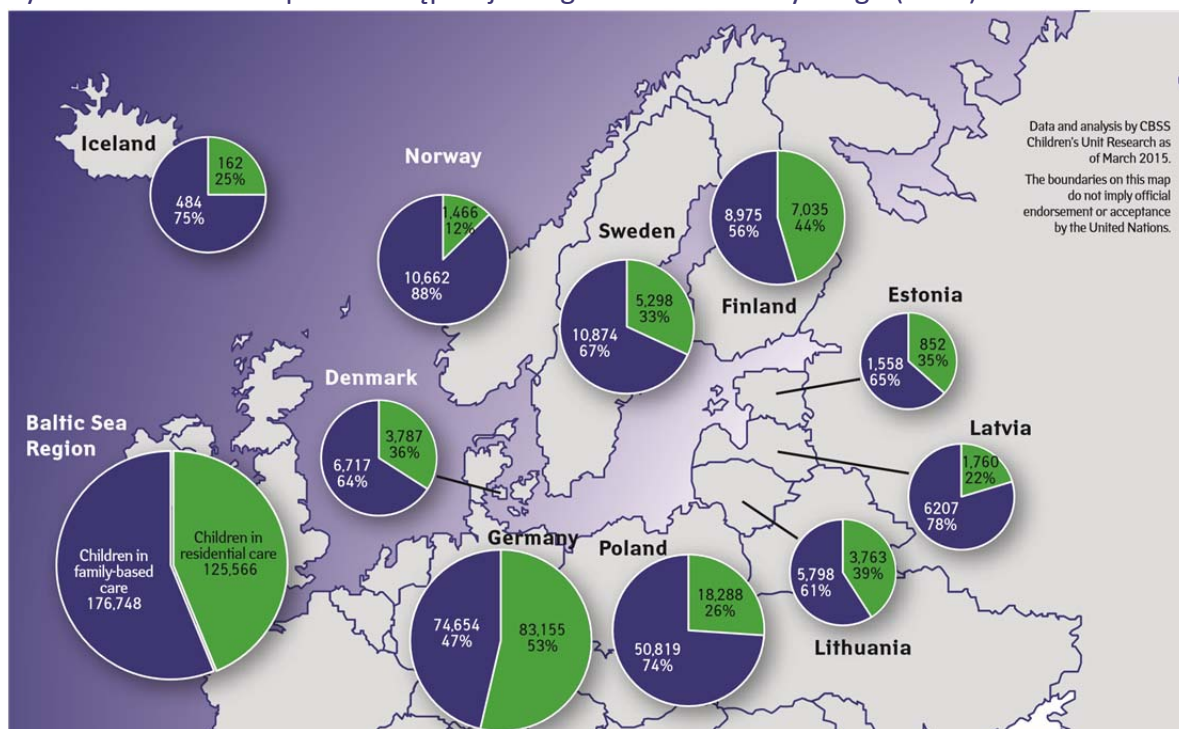
Źródło: Dane dostarczone przez wysokich rangą urzędników Grupy Ekspertkiej ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych w lutym i marcu 2015 r., z wyłączeniem Federacji Rosyjskiej. Dane odnoszą się do dzieci w wieku poniżej 18 lat, przebywających w opiece zastępczej w 2013 r. Uwagi do danych: Dania: Przez kilka lat, liczba dzieci umieszczanych w rodzinach zastępczych była wyższa, niż liczba dzieci umieszczanych w instytucjach opiekuńczych, w kategoriach bezwzględnych i relatywnych. Zob.: Akestyrelsen (Krajowa Społeczna Rada Odwoławcza), Anbringelsesstatistik 2013: Færre anbragte børn og unge i 2013, ((Placement Statistics 2013: Fewer children and youth in care in 2013)), ostatnia aktualizacja : 30 października 2014 r., <http://ast.dk/publikationer/anbringelsesstatistik-2013-faerreanbragte-born-og-unge-i-2013> [dostęp: 1 czerwca 2015 r.] Finlandia: Oprócz dzieci w opiece rodzinnej i stacjonarnej, w 2012 roku dzieci umieszczane były w innych formach opieki zastępczej, takich jak umieszczenie we własnym domu dziecka (z rodzicem/rodzicami), niezależnie wspierane miejsce zamieszkania i inne formy opieki niesklasyfikowane jako opieka zastępcza lub opieka stacjonarna. Niemcy: Dzieci umieszczane w opiece zastępczej od 31 grudnia 2013 r.. Łotwa: dane odnoszą się do dzieci w opiece alternatywnej na koniec 2013 r.

Rysunek 2: Populacja dzieci w opiece zastępczej w regionie Morza Bałtyckiego jako odsetek całej populacji dzieci (2013)



Źródło: Dane dostarczone przez wysokich rangą urzędników Grupy Ekspertkiej ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych w lutym i marcu 2015 r., z wyłączeniem Federacji Rosyjskiej. Dane odnoszą się do dzieci w wieku poniżej 18 lat, przebywających w opiece zastępczej w 2013 r. Uwagi na temat danych i źródeł: Zob: rysunek 1.

Rysunek 3: Dzieci w opiece zastępczej w regionie Morza Bałtyckiego (2013)



Źródło: Dane dostarczone przez wysokich rangą urzędników Grupy Ekspertkiej ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych w lutym i marcu 2015 r., z wyłączeniem Federacji Rosyjskiej. Dane odnoszą się do dzieci w wieku poniżej 18 lat, przebywających w opiece zastępczej w 2013 r. Uwagi na temat danych i źródeł: Zob: rysunek 1.

Zapobieganie oddzieleniu dziecka od rodziców

Konwencja Praw Dziecka Narodów Zjednoczonych (CRC) zapewnia dzieciom prawo do pozostawania pod opieką rodziców i do mieszkania z rodziną (artykuły 7 i 9). Preambuła uznaje, że „dla pełnego i harmonijnego rozwoju swojej osobowości [dziecko] powinno wychowywać się w środowisku rodzinnym, w atmosferze szczęścia, miłości i zrozumienia”. W celu zagwarantowania tych praw i wsparcia rodziców w wychowaniu dzieci, państwa zobowiązane są do udzielania rodzicom odpowiedniego wsparcia w wypełnianiu ich ról i obowiązków jako opiekunów. W sytuacji, gdy rodzice nie są w stanie zapewnić właściwej opieki, dziecko ma prawo do zastępczej opieki rodzinnej (artykuły 18 i 20 CRC). Dzieci mają prawo do ochrony przed wszelkimi formami przemocy, nadużyć, wykorzystania i zaniedbania (artykuł 19 CRC). Prawo to ma zastosowanie w każdym kontekście, włączając w to opiekę domową i zastępczą.

Dzieci psychicznie lub fizycznie niepełnosprawne mają prawo do korzystania z pełni normalnego życia w warunkach honorujących ich godność, umożliwiającymi osiągnięcie niezależności oraz ułatwiających aktywne uczestnictwo dziecka w życiu społeczeństwa. Dzieci niepełnosprawne mają prawo do szczególnej troski, a ich rodzice mają prawo do pomocy (artykuł 23 CRC).

Wspomniane artykuły łącznie stanowią o obowiązku państw do oferowania ukierunkowanych usług wspierających w celu zapobieżenia rozdzieleniu rodziny. W Wytycznych w sprawie opieki zastępczej dla dzieci podkreśla się też, że oddzielenie dzieci od rodziny „należy postrzegać jako środek ostateczny oraz powinno ono w miarę możliwości być tymczasowe i jak najkrótsze”⁵¹. Wyborem formy opieki musi zawsze kierować dobro dziecka. Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy z 2005 r. w sprawie dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo wychowawczych również podkreślają, że „środki profilaktyczne służące wsparciu dzieci i rodzin zgodnie z ich specjalnymi potrzebami powinny sięgać tak daleko, jak tylko to możliwe”⁵².

Żałożenie leżące u podstaw strategii profilaktycznych jest takie, że wielu trudnościom z którymi borykają się rodziny i które stwarzają zagrożenie ich rozpadu, można zapobiec poprzez odpowiednie wsparcie. Dowody pokazują na przykład, że ograniczenie ubóstwa, programy odwiedzin w domach, programy szkoleniowe w zakresie pozytywnej dyscypliny i umiejętności wychowawczych, mogą przynieść znaczące rezultaty w zakresie stabilizacji rodzin, czyniąc je bezpiecznymi dla dzieci i zapobiegając odebraniu dziecka. Kiedy narastają konflikty między rodzicami, dzieci narażone są na doświadczenie kolejnych krzywd, w tym poprzez bycie wystawionymi na przemoc domową jako ofiary lub świadkowie, lub znajdując się w sytuacji wyobcowania od rodziców lub uprowadzenia. W procesie separacji lub też po niej, mediacje rodzinne mogą być skuteczną metodą zapobiegania eskalacji konfliktu⁵³.

Biorąc pod uwagę różnorodność wyzwań, przed którymi stają rodziny, usługodawcy powinni zapewnić, że wsparcie bierze pod uwagę indywidualne sytuacje rodziców i opiekunów. W szczególności, usługodawcy powinni powstrzymywać się od dyskredytowania potencjału rodziców do sprawowania opieki nad dziećmi z powodu ubóstwa lub piętnowania ich z powodu ich pochodzenia narodowościowego, religijnego lub etnicznego, albo z powodu nietradycyjnej struktury rodziny, zwyczajów lub stylu życia⁵⁴.

⁵¹ Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, Wytyczne w zakresie opieki zastępczej nad dziećmi, Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w sprawie sprawozdania Trzeciego Komitetu (A/64/434) 64/142, 24 lutego 2010 r., par. 14.

⁵² Rada Europy, Komitet Ministrów, Zalecenie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie praw dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (Rec(2005)5), przyjęte przez Komitet Ministrów 16 marca 2005 r., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=835953> [dostęp: 20 maja 2015 r.]

⁵³ Procent przypadków zgłoszonych do gorących linii dedykowanych zaginionym dzieciom na telefon 116 000 w 29 krajach europejskich dotyczy uprowadzeń dzieci przez rodziców. Wśród tych uprowadzeń 60% ma charakter transgraniczny. Źródło: Informacje dostarczone przez Delphine Moralis i Federicę Toscano, Missing Children Europe, 22 czerwca 2015 r. Zob. także: Missing Children Europe, *Fakty i liczby o zaginionych dzieciach 2014, Dane o organizacji ds. zaginionych dzieci i o międzynarodowych mediatorów rodzinnych w Europie, 2014*, s. 9-10.

⁵⁴ Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie*, Bruksela, listopad 2012 r., s. 84-85.

Tworzenie skutecznych mechanizmów profilaktycznych jest zatem nieodłączną częścią krajowych polityk opieki nad dziećmi i wsparcia rodzin. Powinny one być częścią krajowych standardów opieki i należy je brać pod uwagę przy tworzeniu kompleksowych krajowych strategii przechodzenia z opieki instytucjonalnej na środowiskową.

Podstawowe prawa dzieci, rodziców i opiekunów i ochrona rodziny jako podstawowej komórki społecznej mają w wysoki status w całym regionie RPMB. Pokazuje to fakt, że większość krajów wprowadziła zapisy dotyczące rodzin lub ochrony dziecka do swoich krajowych konstytucji, choć na różnym poziomie szczegółowości. Konstytucje Estonii, Niemiec, Łotwy, Litwy i Polski zawierają szczególne zapisy dotyczące rodzin, podczas gdy Islandia, Łotwa, Litwa, Polska, Federacja Rosyjska i Szwecja zawarły w swoich przepisach poświęcone konkretnie dzieciom. Polska zapewnia ochronę dzieci przed skrzywdzeniem w swojej krajowej konstytucji, podczas gdy krajowa konstytucja Łotwy zobowiązuje państwo do ochrony praw dziecka i udzielania szczególnego wsparcia dzieciom niepełnosprawnym, dzieciom pozostawionym bez opieki rodziców i dzieciom, które ucierpiały od przemocy. Pod rządami konstytucji fińskiej, dzieci mają być traktowane na równi i jako jednostki. Zapis ten ma daleko idące implikacje dla praw dzieci jako obywateli i niedyskryminacji na podstawie wieku⁵⁵.

Większość krajów regionu wprowadziła ogólne stwierdzenia do właściwych praw krajowych, strategii i polityk, szczególnie w odniesieniu do świadczeń socjalnych lub kontekstu ochrony dziecka, które potwierdzają wagę usług świadczonych przez dla wzmocnienia i wsparcia rodzin. Tego rodzaju potwierdzenia zaangażowania, czynione w kontekście prawnie wiążącym lub politycznym, podkreślają ich polityczną wolę do inwestowania we wsparcie rodziny oraz opiekę nad dziećmi i ich ochronę.

Krajowe przepisy prawne, główne instytucje i przekazanie kompetencji

Przegląd krajowych ram prawnych w państwach członkowskich RPMB pokazuje, że obszary wsparcia rodziny oraz opieka nad dziećmi i ich ochrony, regulowane są przez liczne i różnorodne prawa krajowe. Do odnośnych praw należą ogólne kodeksy cywilne i szczególne prawa regulujące świadczenia socjalne, ochronę socjalną i opiekę społeczną, rynek pracy i prawo zatrudnienia, prawa związane z ochroną dzieci i ustawy o prawach dziecka. W wielu krajach stworzono szczególne prawa w celu uregulowania opieki dziennej, ogólny kwestii związanych z opieką i zakazu przemocy domowej. Ponadto, prawa proceduralne mają znaczenia dla postępowań sądowych i procesu podejmowania decyzji związanych z zabezpieczeniem dobra dziecka w kwestiach rodzinnych oraz związanych z ochroną dziecka i umieszczaniem go w placówkach i określają rolę dziecka w takich postępowaniach.

Duży poziom fragmentacji domeny prawnej przekłada się na różne mandaty instytucji i ich odpowiedzialność w obszarze wspierania rodziny, opieki zastępczej, ochrony dziecka i praw człowieka. Podczas gdy główna odpowiedzialność za kwestie polityki dotyczącej dzieci i spraw rodzinnych zwykle spoczywa na barkach Ministerstwa Spraw Społecznych, to tworzenie polityki w tych obszarach leży w istocie w zakresie obowiązków wielu instytucji i sektorów. Wymaga ono znaczącego wkładu ze strony organów odpowiadających za ochronę dzieci, opiekę zdrowotną, edukację, rynek pracy i zatrudnienie, sprawiedliwość, alokację budżetu i finanse. O ile

⁵⁵ Odniesienia konstytucyjne: Estonia (rozdziały 27 i 28), Niemcy (art. 6), Litwa (art. 38 i 39), Polska (art. 71). Zapisy poświęcone dzieciom: Islandia (art. 76), Łotwa (art. 110), Litwa (art. 38(2) i 39(3)), Polska (art. 65(3) i 72), Federacja Rosyjska (art. 7(2) i 38), Szwecja (art. 2). Ochrona przed skrzywdzeniem: Polska (art. 72(1)). Cytowane w: Rada Europy, Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Tabela Konstytucyjnych zapisów dotyczących praw dziecka*, Przygotowane przez Conora O'Mahony, CDL-REF(2014)009, Opinia 713 / 2013, Strasbourg, 14 marca 2014 r. Zob. więcej: **Estonia** Komitet Praw Dziecka ONZ, Considerations of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Initial Reports of States Parties due in 1993, Addendum, Estonia, CRC/C/8/Add.45, 11 lipca 2002 r. pkt. 139. **Finlandia**: Konstytucja Finlandii, Artykuł 6. Rada Europy, *Child and Youth Participation in Finland, A Council of Europe policy review, Building a Europe for and with Children*, 2011, s. 84–86. **Niemcy**: Niemiecka ustawa zasadnicza (Konstytucja), Artykuł 1, paragraf 1 i Artykuł 2, paragraf 1, Artykuł 6 ustawy zasadniczej zobowiązuje rodziców do opieki nad swoimi dziećmi i ich wychowania, podczas gdy państwo nadzoruje ich działania. Jeśli rodzice nie są w stanie wypełniać swoich obowiązków, społeczność państwa przejmuje odpowiedzialność rodzicielską na bazie subsydiarności, z mocy swojej roli, jako opiekuna. Czyniąc to, państwo może chronić i propagować odpowiedzialność rodzicielską i nadzorować jej sprawowanie, nie może jednak jej ograniczać. Rola opiekuna, podobnie jak prawa rodzicielskie zorientowana są na najwyższe dobro dziecka. **Polska**: Komitet Praw Dziecka ONZ, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Third and fourth periodic reports of States parties due in 2008, Poland, CRC/C/POL/3-4, 15 grudnia 2014 r., pkt 14.

wyspecjalizowana wiedza każdego z uczestników procesu ma podstawowe znaczenie dla tworzenia aktualnych polityk i standardów jakościowych, to wysoki poziom fragmentacji utrudnia świadczenie całościowych usług dzieciom i opiekunom.

W całym regionie Morza Bałtyckiego, prawa, polityki i standardy tworzone na poziomie centralnym wdrażane są w praktyce przez władze lokalne i zdecentralizowanych usługodawców⁵⁶. Podczas gdy Niemcy i Federacja Rosyjska mają struktury federalne, inne kraje działają w oparciu o zdecentralizowane administracje publiczne. W całym regionie, kompetencje w obszarze opieki nad dziećmi i ochrony oraz wsparcia rodziny zostały delegowane na poziom regionalny i/lub lokalny, choć zakres decentralizacji jest różny w zależności od kraju. W niektórych państwach członkowskich, władze gminne cieszą się wysokim poziomem samorządności i działają poprzez lokalne organa podejmujące decyzje: tak jest na przykład w Finlandii, Norwegii i Szwecji⁵⁷.

Decentralizacja ma istotne zalety dla organizacji świadczenia usług. Biorąc pod uwagę ich bliskość ze społecznościami, władze lokalne są właściwie umiejscowione, by mieć świadomość sytuacji, zdarzeń i potrzeb dzieci i rodzin w obrębie tych społeczności⁵⁸. Pozwala im to na umieszczenie we właściwym kontekście przepisów przyjętych na poziomie krajowym i dostosowanie ich do rzeczywistych realiów społeczności. Lokalne władze są częstokroć motywowane do tworzenia innowacyjnych podejść, nowych modeli interwencji i lokalnych partnerstw w celu wypróbowania rozwiązań dostosowanych do potrzeb swoich społeczności⁵⁹.

Sprawozdania z obszaru regionu sugerują jednak, że decentralizacja niesie ze sobą szereg wyzwań. Rządy krajowe mają dużą świadomość tych wyzwań i podejmują różnego rodzaju działania przez przyjmując różne podejścia, by na nie odpowiedzieć.

Największe wyzwania związane z decentralizacją to duże rozdrobnienie i słaba koordynacja pomiędzy różnymi sektorami i szczeblami administracji publicznej. Złożone ramy prawne i instytucjonalne funkcjonujące w rządzie centralnym są często kopiowane na szczeblach zdecentralizowanych. Zdecentralizowane struktury i kompetencje prowadzą zatem prawie zawsze do wysokiego stopnia rozdrobnienia w sposobie realizacji krajowych przepisów prawnych i polityki w regionach i na szczeblu lokalnym.

Skuteczne mechanizmy ogólnej poziomej i pionowej koordynacji realizacji polityki w sektorze opieki nad dziećmi i ochrony dziecka nie są jeszcze w sposób konsekwentny wdrożone, co uważa się za szczególne wyzwanie w Danii, Niemczech i Norwegii⁶⁰. Islandia ustanowiła krajową Agencję Rządową ds. Ochrony Dziecka, która wyróżnia się jako wyraźnie zdefiniowany mechanizm współpracy i koordynacji prac w zakresie ochrony dziecka na wszystkich szczeblach administracji

⁵⁶ **Dania:** Dania: Ustawa konsolidacyjna o świadczeniach społecznych, Część 4, Sekcja 19(1), Rozdział 2, 3 i 11. **Estonia:** Komitet Praw Dziecka ONZ, Considerations of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Initial Reports of States Parties due in 1993, Addendum, CRC/C/8/Add.45., 11 lipca 2002 r. pkt. 15-18. **Finlandia:** Rząd Finlandii, *Fourth Periodic Report of the Government of Finland on the Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child*, lipiec 2008 r., pkt. 181, 182. **Niemcy:** Galm, Beate and Regine Derr, *Combating Child Abuse and Neglect, Child protection in Germany, National Report*, Deutsches Jugendinstitut, Wissenschaftliche Texte, 2011, s. 17-18. **Islandia:** Protection Act No. 80/2002 (Section 3). **Łotwa:** Grassman, F., How to Improve Access to Social Protection for the Poor? Lessons from the Social Assistance Reform in Latvia, Manchester, 2005. **Litwa:** SOS Children's Villages International, A Snapshot of Alternative Care Arrangements in Lithuania, na podstawie oceny wdrażania przez państwo Wytycznych NZ w sprawie opieki zastępczej nad dziećmi dokonanej przez SOS Wioski Dziecięce, 2012, s. 4. **Norwegia:** Backe-Hansen, E., et al., Out of Home Care in Norway and Sweden – Similar and Different, *Psychosocial Intervention*, Elsevier, 22(2013) 193-202, s. 198. **Polska:** Kulig, Beata, *Legal Solutions on Alternative Care in Poland and How to Advocate for Better Ones*, Polish Foster Care Coalition, PowerPoint Presentation, Belgrade, 17 grudnia 2013 r., s. 4-7. **Szwecja:** Backe-Hansen, E., et al., Out of Home Care in Norway and Sweden – Similar and Different, *Psychosocial Intervention*, Elsevier, 22(2013) 193-202, s. 198.

⁵⁷ Backe-Hansen, E., et al., Out of Home Care in Norway and Sweden – Similar and Different, *Psychosocial Intervention*, Elsevier, 22(2013) 193-202, s. 198. Rząd Finlandii, *Fourth Periodic Report of the Government of Finland on the Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child*, lipiec 2008 r., http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/Finland_4thPeriodicReport.pdf [dostęp: 20 maja 2015 r.], pkt. 317.

⁵⁸ Komitet Praw Dziecka ONZ, Considerations of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Initial Reports of States Parties due in 1993, Addendum, Estonia, CRC/C/8/Add.45., 11 lipca 2002 r. pkt. 17.

⁵⁹ Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci, *Ending the Placement of Children Under Three in Institutions: Support nurturing families for all young children, Report from the international ministerial conference, Sofia, 21-22 listopada 2012 r.*, 2013, s. 20.

⁶⁰ Komitet Praw Dziecka ONZ, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding observations: Denmark, CRC/C/DNK/CO/4, 7 kwietnia 2011 r., pkt 14-15. Komitet Praw Dziecka ONZ, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding observations: Germany, CRC/C/DEU/CO/34, 14 lutego 2014 r., pkt 13-14. Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention*, Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, Genewa, *Concluding Observations: Norway*, CRC/C/NOR/CO/4, 29 stycznia 2010 r., <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf> [dostęp: 20 stycznia 2015 r.], pkt 10.

rządowej⁶¹. W Estonii nowa ustawa o ochronie dziecka powierza wyraźnie odpowiedzialność za koordynację Jednostce ds. Ochrony Dziecka w ramach Krajowej Rady ds. Ubezpieczeń Społecznych. Krajowa Rada ds. Ubezpieczeń Społecznych odpowiada za organizację działań w zakresie ochrony dziecka, w tym za wdrażanie polityki państwa w zakresie ochrony dziecka, stosowanie strategii krajowych i koordynację współpracy międzysektorowej i profilaktyki w obszarze ochrony dziecka⁶².

W świetle tych wyzwań wszystkie państwa członkowskie RPMB starają się zapewnić spójne wdrażanie krajowych przepisów prawnych i polityki na rzecz ochrony dziecka, opieki nad dziećmi i wsparcia dla rodzin na szczeblach lokalnych. W praktyce jakość i zakres usług dostępnych dla rodzin i dzieci na poszczególnych szczeblach lokalnych różnią się pomiędzy sobą. Taką sytuację odnotowano w szczególności w Danii, Estonii, Norwegii i Szwecji⁶³.

Porównanie regionalne systemu opieki nad dziećmi w krajach nordyckich wskazało na dodatkowe wyzwania wiążące się z decentralizacją. W Szwecji duży zakres autonomii gmin utrudnia zebranie danych dotyczących całego kraju. Ma to wpływ na opracowywanie statystyk dla całego kraju, co zauważono szczególnie w przypadku danych dotyczących placówek opieki dziennej nad dziećmi⁶⁴. Z uwagi na fakt, że gromadzenie danych w państwach o bardzo zdecentralizowanej strukturze może stanowić duże wyzwanie, kompleksowa ocena i monitorowanie statusu i jakości wdrażania Konwencji ONZ o prawach dziecka i odpowiednich standardów krajowych na szczeblu lokalnym przez rządy krajowe są prawie niemożliwe. W rezultacie niezwykle trudno jest uzyskać jasny obraz sytuacji i dokonać analizy stopnia, w jakim dzieci i opiekunowie mogą korzystać ze swoich praw, oraz postępów osiągniętych w tym zakresie⁶⁵.

Kolejna trudność związana z decentralizacją to liczba organów gminnych i różnice w ich wielkości i zasobach ludzkich i finansowych, które mają bezpośrednie skutki dla ich zdolności do świadczenia wysokiej jakości usług. Małe gminy mogą mieć trudności ze świadczeniem szerokiego zakresu usług, które mogą być wymagane, zwłaszcza gdy mają do czynienia ze szczególnie skomplikowanymi przypadkami, wymagającymi specjalistycznej wiedzy fachowej⁶⁶.

Z uwagi na te wyzwania niektóre państwa wspierają łączenie gmin w większe jednostki. Przyniosło to pozytywne skutki np. w Islandii. Niektóre rządy opracowały mechanizmy zwiększania równości w dostępie do usług, na przykład dzięki polityce dystrybucji środków w budżetu publicznego mającej na celu wyrównywanie różnic pomiędzy biedniejszymi i bogatszymi gminami lub regionami⁶⁷. Ta ostatnia kwestia jest bardzo ważna, gdyż wysoki stopień decentralizacji może utrudniać sprawiedliwe finansowanie władz lokalnych⁶⁸. W Norwegii Rzecznik Praw Dziecka zauważył, że miało to konsekwencje dla dostępności i ciągłości świadczenia wysokiej jakości usług

⁶¹ Barnaverndarstofa (Agencja Rządowa ds. Ochrony Dziecka), Agencja Rządowa ds. Ochrony Dziecka, <http://www.bvs.is/?ser=10> [dostęp: 15 maja 2015 r.].

⁶² Estonia, ustawa o ochronie dziecka, 2015 §15 (1), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/506052015001/consolide> [dostęp: 14 czerwca 2015 r.]. Informacje dostarczone przez Ministerstwo Spraw Społecznych, Estonia, członek Grupy Eksperckiej ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych, 14 czerwca 2015 r.

⁶³ **Dania:** Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding observations: Denmark, CRC/C/DNK/CO/4*, 7 kwietnia 2011 r., pkt 14-15. **Estonia:** SOS Children's Villages International, *General Information on Estonia*, bez daty. **Norwegia:** Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention*, Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, Genewa, *Concluding Observations: Norway, CRC/C/NOR/CO/4*, 29 stycznia 2010 r., <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf> [dostęp: 15 maja 2015 r.], pkt 15. **Szwecja:** Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention*, Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, Genewa, *Concluding Observations Sweden, CRC/C/SWE/CO/4*, 12 czerwca 2009 r., Advanced Unedited Version, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-SWE-CO-4.pdf> [dostęp: 15 maja 2015 r.], pkt 11.

⁶⁴ Hiilamo, Heikki, *Promoting Children's Welfare in the Nordic Countries*, Ministerstwo Spraw Społecznych i Zdrowia, sprawozdania Ministerstwa Spraw Społecznych i Zdrowia 2008:15, Helsinki, 2008, s. 26.

⁶⁵ Regeringskansliet, *Regeringens Webbplats om Mänskliga Rättigheter, Barnets rättigheter i Sverige*, (Kancelaria Rządu Szwecji), *Rządowa strona internetowa poświęcona prawom człowieka, Prawa dzieci w Szwecji*, www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?id=29&module_instance=5&action=pod_show&navid=66&subnavid=29&subnavinstance=5 [dostęp: 22 stycznia 2015 r.].

⁶⁶ Backe-Hansen, E., et al., *Out of Home Care in Norway and Sweden – Similar and Different, Psychosocial Intervention*, Elsevier, 22(2013) 193-202, s. 198.

⁶⁷ Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci, *Ending the Placement of Children Under Three in Institutions: Support nurturing families for all young children, Report from the international ministerial conference, Sofia, 21-22 November 2012*, 2013, s. 20.

⁶⁸ Rzecznik Praw Dziecka, *Supplementary Report to the UN Committee on the Rights of the Child*, Oslo, 2009, <http://www.barneombudet.no/sfiles/48/24/1/file/supplementary-report-to-the-un_english.pdf>, s. 17. Rzecznik Praw Dziecka, *Submission to the Universal Periodic Review of Norway, 6th UPR Session, November / December 2009*, złożone 20 kwietnia 2009 r., <http://www.barneombudet.no/sfiles/80/73/1/file/norwegian-ombudsman-for-children-upr-submission-norway.doc.pdf> [dostęp: 15 maja 2015 r.], brak numerów stron.

na szczeblu lokalnym w małych i bardzo małych gminach⁶⁹. Dostrzegając ryzyko, jakie niesie ze sobą ta sytuacja w odniesieniu do ochrony dziecka, rząd norweski zwiększył alokację budżetową dla gmin w 2010 r., aby stworzyć w nich nowe stanowiska. Jednak to od władz gminnych zależy, w których sektorach powstaną takie dodatkowe stanowiska⁷⁰.

Przekazywanie technicznej wiedzy fachowej i doradztwo ze szczebla centralnego ma zasadnicze znaczenie dla wspierania władz lokalnych i usługodawców w ich codziennej pracy. Wiedza fachowa ze szczebla centralnego, doradztwo o charakterze technicznym i regularne przekazywanie aktualnych informacji na temat reform prawnych i politycznych mają istotne znaczenie dla wspierania władz lokalnych i usługodawców zwłaszcza, gdy mają oni do czynienia z rzadkimi i skomplikowanymi przypadkami oraz gdy pojawiają się nowe trudności, z którymi muszą zmierzyć się rodziny. W Islandii Agencja Rządowa ds. Ochrony Dziecka oferuje taką usługę gminom w całym kraju. Szerokie uprawnienia Agencji, obejmujące administrację, udzielanie wytycznych, koordynację i monitoring, umożliwiają stosowanie wyjątkowo kompleksowego podejścia we współpracy i komunikacji pomiędzy agencją centralną, lokalnymi komitetami ds. ochrony dziecka oraz innymi podmiotami na szczeblu lokalnym⁷¹.

Podobne formy pomocy udzielanej ze szczebla centralnego istnieją na Litwie, gdzie centralna Służba Ochrony Praw Dziecka i Adopcji pomaga gminom w realizacji zadań związanych z ochroną dziecka. W Norwegii Dyrekcja ds. Dzieci, Młodzieży i Rodziny (*Bufdir*) prowadzi działania za pośrednictwem pięciu biur regionalnych (*Bufetat*), które odpowiadają za realizowanie usług państwa na rzecz dzieci i rodzin. Nadzorują one 26 zespołów ds. reagowania i konsultacji na terenie całego kraju. Zespoły ds. reagowania i konsultacji utrzymują kontakty z lokalnymi organami Służby ds. Ochrony Praw Dziecka i udzielają pomocy w skomplikowanych przypadkach⁷². W Estonii nowa ustawa o ochronie dziecka, od jej wejścia w życie w 2016, nadaje podobne uprawnienia Jednostce ds. Ochrony Dziecka w ramach Krajowej Rady ds. Ubezpieczeń Społecznych.

W celu wzmocnienia komunikacji i współpracy pomiędzy szczeblem centralnym, regionalnymi i lokalnym administracji publicznej w regionie realizowane są różne inicjatywy, istnieją różnorakie stowarzyszenia i platformy. Na przykład w Finlandii ustawa o ochronie dobra dziecka nakłada na gminy obowiązek opracowania lokalnego planu działań na rzecz wspierania dobra dzieci i młodzieży oraz organizacji i rozwoju służb socjalnych zajmujących się dziećmi. Plan zawiera analityczny przegląd sytuacji dzieci i młodzieży w gminie. Przedstawia on ocenę sytuacji dzieci i młodzieży, dostępności działań i usług na rzecz ich dobra oraz zapobiegających ich krzywdzie. Plan zawiera analizę dostępnych usług mających zagwarantować, że władze lokalne wypełniają swoje obowiązki wynikające z ustawy o ochronie dobra dziecka, i opisuje kwestię współpracy pomiędzy różnymi organami. Poza analizą sytuacji i mapą usług plan zawiera postanowienia dotyczące jego wdrażania, monitorowania oraz zalecenia dotyczące alokacji budżetowej na szczeblu lokalnym, aby osiągnąć zdefiniowane cele. Plan musi być przyjęty przez radę gminy i jest poddawany weryfikacji i aktualizowany co cztery lata. Ze względu na fakt, że niektóre gminy są małe i mają ograniczone zasoby, plan mogą opracować wspólnie dwie gminy lub większa ich liczba⁷³. Rada gminy musi również uwzględnić plan podczas opracowywania rocznego budżetu i planu

⁶⁹ Rzecznik Praw Dziecka, *Supplementary Report to the UN Committee on the Rights of the Child*, Oslo, 2009, http://www.barneombudet.no/sfiles/48/24/1/file/supplementary-report-to-the-un_english.pdf [dostęp: 15 maja 2015 r.], s. 17.

⁷⁰ Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention*, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva, *Concluding Observations: Norway, CRC/C/NOR/CO/4*, 29 stycznia 2010 r., <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf> [dostęp: 15 maja 2015 r.], pkt 15.

⁷¹ Barnoverdarsstofa (Agencja Rządowa ds. Ochrony Dziecka), Agencja Rządowa ds. Ochrony Dziecka, <http://www.bvs.is/?ser=10> [dostęp: 18 maja 2015 r.].

⁷² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, (norweska Dyrekcja ds. Dzieci, Młodzieży i Rodziny), *Children, Youth and Families*, Oslo, bez daty, [http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Bufdir/Brosjyre/Bufdir%20\(engelsk\).pdf](http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Bufdir/Brosjyre/Bufdir%20(engelsk).pdf) [dostęp: 15 maja 2015 r.], s. 4.

⁷³ Rząd Finlandii, *Fourth Periodic Report of the Government of Finland on the Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child*, lipiec 2008 r., http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/Finland_4thPeriodicReport.pdf [dostęp: 15 maja 2015 r.], pkt 76.

finansowego gminy⁷⁴. Stowarzyszenie Fińskich Władz Lokalnych i Regionalnych wspiera gminy w opracowywaniu tych planów i zapewnia pomoc techniczną⁷⁵.

Z uwagi na złożone korzyści i wyzwania wiążące się z decentralizacją istnieje potrzeba wyraźnie określonych struktur przywództwa w kształtowaniu polityki i praktyki oraz skutecznych mechanizmów współpracy i koordynacji. Takie mechanizmy są bardziej skuteczne, gdy łączą w sobie wszystkie odpowiednie dyscypliny i sektory, na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym administracji publicznej, oraz gdy w stosownych przypadkach włączają w działania partnerów prywatnych.

Współpraca sektora publicznego i prywatnego w zakresie wsparcia na rzecz rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej

Prywatni usługodawcy, organizacje pozarządowe i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego są ważnymi partnerami administracji publicznej i świadczą usługi w zakresie opieki nad dziećmi, ochrony dziecka i wsparcia na rzecz rodzi. Wszystkie państwa członkowskie Rady Państw Morza Bałtyckiego współpracują z prywatnymi usługodawcami, chociaż zakres partnerstwa publiczno-prywatnego znacznie się różni w poszczególnych krajach. Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Łotwa, Litwa i Szwecja wprowadziły przepisy prawne regulujące zlecenie podwykonawstwa lub outsourcing usług społecznych i usług z zakresu opieki zastępczej instytucjom prywatnym, organizacjom społeczeństwa obywatelskiego lub – w niektórych krajach – spółkom prywatnym⁷⁶.

Państwa regionie Morza Bałtyckiego w różnym zakresie wykorzystują partnerstwo publiczno-prywatne. Na przykład na Litwie podmioty prywatne są rzadziej wykorzystywane do świadczenia usług społecznych i zaangażowane są jedynie organizacje typu non-profit, podczas gdy w Finlandii i w Niemczech w znacznym stopniu wykorzystuje się współpracę z prywatnymi komercyjnymi usługodawcami, szczególnie w kontekście opieki zastępczej⁷⁷.

Państwo odpowiada za regulowanie akredytacji i zawierania umów z usługodawcami prywatnymi. Litwa wprowadziła ostatnio przepisy prawne wprowadzające obowiązek rejestrowania, akredytacji i licencjonowania usługodawców prywatnych w obszarze usług społecznych i ochrony dziecka. Inne państwa członkowskie RPMB również uregulowały akredytację i licencjonowanie usługodawców w sektorze opieki społecznej, ochrony zdrowia i usług z zakresu ochrony dziecka. Usługodawcy świadczący usługi społeczne na Litwie są rejestrowani w centralnym rejestrze. Ustalenia z przeglądu systemów ochrony dzieci w UE przeprowadzonego przez unijną Agencję Praw Podstawowych pokazują jednak, że większość państw członkowskich UE nie posiada takiego centralnego rejestru. Na przykład w Niemczech najważniejsze krajowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego i stowarzyszenia typu non-profit są uznawane i akredytowane na mocy Kodeksu socjalnego. Muszą uzyskać licencję na każdą usługę, którą oferują. Nie istnieje jednak centralny rejestr organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu federalnym lub na szczeblu landów w Niemczech⁷⁸.

⁷⁴ Komitet Praw Dziecka ONZ, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Fourth reports of States parties due in 2008, Finland, CRC/C/FIN/4, 26 maja 2010 r., pkt 204-205.

⁷⁵ Rząd Finlandii, *Fourth Periodic Report of the Government of Finland on the Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child*, lipiec 2008 r., http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/Finland_4thPeriodicReport.pdf [dostęp: 15 maja 2015 r.], pkt 45.

⁷⁶ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Mapping Child Protection Systems in the EU, Care service providers*, 2014, <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/child-protection/service-providers> [dostęp: 15 lipca 2015 r.]. Publikacja kompleksowego sprawozdania z badań FRA przewidziana jest na początek 2016 r.

⁷⁷ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Mapping Child Protection Systems in the EU, Care service providers*, 2014, <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/child-protection/service-providers> [dostęp: 15 lipca 2015 r.].

Publikacja kompleksowego sprawozdania z badań FRA przewidziana jest na początek 2016 r.

⁷⁸ Zob. na przykład: **Estonia**: Obowiązkowe przepisy prawne są ustanowione w obszarze usług finansowanych przez państwo, takich jak opieka domowa, usługi rodzicielstwa zastępczego, usługi z zakresu opieki nad dziećmi. Usługi lokalne dostarczane przez gminę lub partnerstwo publiczno-prywatne są regulowane przez każdą gminę indywidualnie, przy zachowaniu wymogów minimalnych określonych na szczeblu państwa. Informacje dostarczone przez Ministerstwo Spraw Społecznych, Estonia, kwiecień 2015 r. **Finlandia**: Krajowy Urząd Nadzoru nad Opieką Społeczną i Ochroną Zdrowia odpowiada za udzielanie licencji i nadzór nad usługami społecznymi i ochrony zdrowia. Zob. Krajowy Urząd Nadzoru nad Opieką Społeczną i Ochroną Zdrowia, Valvira, 2015, <http://www.valvira.fi/web/en/valvira> [dostęp: 15 lipca 2015 r.]. **Niemcy**: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände (Federalna Koalicja Agencji ds. Opieki Społecznej), agencje członkowskie, <http://www.bagfw.de/ueber-uns/mitgliedsverbaende/> [dostęp: 20 maja 2015 r.]. **Łotwa**: Ministerstwo Spraw Społecznych, Łotwa, informacje ze strony www.lm.gov.lv/text/1047

Podczas gdy ogólną odpowiedzialność za świadczenie usług ponosi państwo, partnerstwo publiczno-prywatne może stanowić rozsądne podejście do zwiększenia dostępności, jakości i różnorodności usług oraz zapewnienia uzupełniania się usług świadczonych przez różne podmioty. Aby umożliwić stabilne partnerstwo pomiędzy organami publicznymi a podmiotami prywatnymi finansowanie prywatnych usługodawców powinno pozwalać na zawieranie umów z pracownikami na dłuższy okres czasu, jak również gwarantować ciągłość i stabilność świadczenia usług. Pod przewodnictwem państwa i we współpracy z partnerami prywatnymi, społeczeństwem obywatelskim i usługobiorcami należy opracować normy jakości świadczenia usług. Te normy jakości powinny również kierować monitoringiem, sprawozdawczością i ewaluacją świadczenia usług przez podmioty publiczne i prywatne oraz powinny być aktywnie wykorzystywane do wspierania odpowiedzialności⁷⁹.

Odpowiedzialność i mobilność na szczeblu lokalnym: wyzwania w zakresie wsparcia na rzecz rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej w sytuacjach o charakterze transnarodowym

Władze lokalne odpowiadają za monitorowanie i wspieranie dzieci i rodzin zagrożonych w podlegającej im gminie lub okręgu. W przypadku gdy dzieci, opiekunowie lub całe rodziny się przenoszą, współpraca pomiędzy władzami w miejscu pochodzenia, tranzytu i miejscu docelowym ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia ciągłości opieki. Skuteczna współpraca i komunikacja pomiędzy zaangażowanymi władzami lokalnymi a usługodawcami i usługobiorcami ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia terminowego świadczenia usług bez przestojów, które mogłyby stwarzać zagrożenie dla dzieci lub rodzin. Skuteczna współpraca stanowi również warunek konieczny dla opłacalnej działalności służb socjalnych, gdyż nie ma wtedy potrzeby przeprowadzania ponownej oceny danego przypadku a wiedza z poprzedniej lokalizacji może zostać przeniesiona, gdy dzieci i opiekunowie przeprowadzają się w inne miejsce. Istotne jest unikanie sytuacji, gdzie jeden organ lokalny pozbywa się odpowiedzialności zanim przejmie ją inny. W przypadku braku lub niedostatecznie rozwiniętej współpracy i przekazywania spraw, przeniesienia i mobilność mogą narazić dzieci na znalezienie się w sytuacji, gdy usługi będą niedostępne⁸⁰.

Mobilność dzieci i opiekunów w regionie Morza Bałtyckiego ma miejsce z wielu powodów i ma wiele różnych form. Europejska przestrzeń swobodnego przepływu osób ułatwia mobilność pomiędzy państwami uczestniczącymi. Dzieci i młodzi dorośli, którzy opuszczają placówki opieki zastępczej, mogą przenieść się do innego miasta lub kraju, aby rozpocząć niezależne życie lub połączyć się z rodziną, z której pochodzą. Niektóre dzieci, które tracą swoich opiekunów lub muszą być umieszczone w placówce z innych względów, mogą być przekazane członkom rodziny mieszkającym w innym mieście lub państwie. Dzieci i dorośli przemieszczają się sami lub z innymi z powodu pracy i działalności zarobkowej oraz w poszukiwaniu lepszych możliwości nauki i pracy,

[dostęp: 20 maja 2015 r.]. **Litwa:** „Od roku 2015 prawo do świadczenia usług opieki społecznej będą miały wyłącznie licencjonowane instytucje opieki społecznej. Licencjami objęta jest długoterminowa, krótkoterminowa i dzienna opieka społeczna. Placówki instytucjonalnej opieki społecznej, ośrodki dziennej opieki i instytucje zapewniające opiekę domową będą również musiały uzyskać licencję. (...) Ustawa o usługach społecznych zatwierdziła wymogi i warunki dla placówek opieki społecznej a Zasady udzielania licencji placówkom opieki społecznej (Dziennik Urzędowy z 2012 r., nr 57–2864) określają szczegółowe wymogi dla placówek opieki społecznej świadczących opiekę instytucjonalną. Wymogi te dotyczą również organizacji typu non-profit. Wymogi dotyczące usług wspólnych i usług opieki społecznej określają gminy”. Ustawa o usługach społecznych (Dziennik Urzędowy z 2006 r., nr 17-589) i Zasady udzielania licencji placówkom opieki społecznej (Dziennik Urzędowy z 2012 r., nr 57–2864). Zob.: Rada Europy, Europejska karta społeczna, 10th National Report on the Implementation of the European Social Charter submitted by the Government of Lithuania, (Articles 3, 11, 12, 13 and 14 for the period 01/01/2008-31/12/2011), 16 stycznia 2013 r., http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/reporting/statereports/Lithuania10_fr.pdf [dostęp: 18 lipca 2015 r.], s. 68, 70.

⁷⁹Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie*, Bruksela, listopad 2012 r., s. 80.

⁸⁰Mansell, J., Knapp, M., Beadle-Brown, J. and Beecham, J., *Deinstitutionalisation and Community Living. Outcomes and costs: Report of a European Study*, Volume 2, Canterbury: Tizard Centre, University of Kent, 2007, s. 101. Mulheir, G. & Browne, K. op. cit., s. 133. Cytat za: Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie*, Bruksela, listopad 2012 r., s. 80.

we własnym kraju lub za granicą. Mogą również po prostu dołączać do członków rodziny w innym miejscu. Niektórzy opuszczają swoje miejsce zamieszkania celowo, aby zerwać kontakt ze służbami opieki społecznej i uniknąć monitorowania przez nie. Niektóre dzieci, opiekunowie lub całe rodziny są wykorzystywane po opuszczeniu miejsca zamieszkania, padając również ofiarą handlu ludźmi.

Władze krajowe i lokalne państw członkowskich Rady Państw Morza Bałtyckiego otrzymują wnioski z innych krajów dotyczące dzieci zidentyfikowanych za granicą, które potrzebują wsparcia socjalnego lub pomocy w powrocie. W takich sprawach zasadnicze znaczenie ma koordynacja działań władz krajowych i lokalnych. Usługodawcy w społeczności, z której wywodzi się dziecko, mogą zostać poproszeni o przeprowadzenie oceny sytuacji rodzinnej dziecka i potencjalnego ryzyka wiążącego się z jego powrotem. Takie oceny często muszą być przeprowadzane niezwłocznie, aby w odpowiednim terminie przekazać ich wyniki właściwym organom za granicą. W przypadku powrotu dzieci z innego państwa organy przyjmujące muszą być przygotowane na przyjęcie dziecka, przekazanie go do miasta rodzinnego i zapewnienie odpowiedniego wsparcia w zakresie reintegracji, jak również na monitorowanie rozwoju sytuacji. Na Litwie centralna Służba Ochrony Praw Dziecka i Adopcji opracowała unikalny model łączenia krajowej koordynacji usług społecznych i kontaktów transnarodowych, w tym wymiany informacji na temat ochrony dziecka i spraw rodzinnych.

Przejście od opieki instytucjonalnej do rodzinnych form opieki

Państwa członkowskie Rady Państw Morza Bałtyckiego wpisały nienaruszalność życia prywatnego i rodzinnego do swoich konstytucji. Przepisy prawne dotyczące usług społecznych przewidują pewne wyjątki i upoważniają właściwe organy do ingerowania w życie prywatne rodzin w przypadku, gdy zagrożone jest życie, zdrowie i bezpieczeństwo dziecka. Krajowe przepisy prawne dotyczące usług społecznych, ochrony dziecka oraz odpowiednie przepisy proceduralne i administracyjne regulują procedury i zabezpieczenia, które muszą istnieć, aby taka ingerencja była zgodna z prawem. Określają one środki zapobiegawcze, sposób udzielania wsparcia i okresowe przeglądy, jak również prawo do korzystania ze środków odwoławczych.

Jeżeli rodzice biologiczni nie mogą opiekować się dzieckiem, bez względu na powód, i gdy wsparcie oferowane przez państwo nie jest w stanie umożliwić odpowiedniej opieki w domu, dziecko ma prawo do zastępczej opieki rodzinnej (art. 20 Konwencji o prawach dziecka). Dzieci psychicznie lub fizycznie niepełnosprawne mają prawo życia w warunkach gwarantujących im godność, umożliwiających osiągnięcie niezależności oraz ułatwiających aktywne uczestnictwo dziecka w życiu społeczeństwa (art. 23 Konwencji o prawach dziecka)⁸¹.

Prawo do wychowywania się w rodzinie biologicznej nie ma zatem charakteru bezwzględnego. W przypadku, gdy zagrożone są zdrowie, rozwój, bezpieczeństwo i dobry stan dziecka, pomimo wsparcia udzielanego rodzinie przez odpowiednie służby, państwo ma obowiązek podjęcia decyzji o umieszczeniu dziecka w opiece zastępczej. Decyzje o odebraniu dziecka rodzinie biologicznej muszą być uzasadnione i proporcjonalne do celu, jakiemu ma służyć zabranie dziecka. Władze publiczne muszą zagwarantować, że środki interwencji są konieczne i proporcjonalne do potrzeb i zagrożeń dziecka w danej sytuacji⁸².

Gdy z ocen przeprowadzonych przez służby opieki społecznej wynika, że zabranie dziecka z domu rodzinnego jest konieczne ze względu na dobro dziecka, istnieją różne możliwości przeprowadzenia tej operacji. Przegląd krajowych systemów ochrony dzieci przeprowadzony przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej pokazał, że podejmowanie decyzji w tej sprawie zależy przede wszystkim od zgody rodziców oraz, w pewnym stopniu, również od zgody samego dziecka. Gdy rodzice wyrażają zgodę na umieszczenie dziecka w opiece zastępczej, służby opieki społecznej lub organy ds. ochrony dziecka same wydają nakaz objęcia dziecka opieką, gdy upoważnia je do tego prawo krajowe, lub składają wniosek do właściwego sądu lub organu administracyjnego o wydanie nakazu. Nakaz objęcia dziecka opieką zatwierdza zabranie dziecka z rodziny. Jeżeli rodzice nie wyrażają zgody na zabranie dziecka i umieszczenie go w placówce, służby społeczne lub ochrony dziecka mają prawo do odebrania dziecka i umieszczenia go w placówce opiekuńczej o charakterze interwencyjnym w sytuacji, gdy istnieje nieuchronne zagrożenie dla bezpieczeństwa i dobrostanu dziecka. Gdy dziecko zostaje umieszczone w interwencyjnej placówce opiekuńczej, przeprowadzane lub finalizowane są niezbędne oceny. Służby społeczne lub organy ds. ochrony dziecka mogą również umieścić dziecko bezpośrednio w placówce opieki zastępczej z wykorzystaniem odpowiednich procedur, które zazwyczaj obejmują wydanie przez sąd lub organ administracyjny nakazu objęcia dziecka opieką. Kiedy dziecko jest zabierane z domu rodzinnego wbrew woli rodziców, ich władza rodzicielska zostaje ograniczona lub zostają jej pozbawieni, czasowo lub na stałe, przez właściwy sąd lub organ administracyjny. Gdy ma to miejsce, musi zostać wyznaczony opiekun dla dziecka, który – na niezbędny okres – przejmuje prawną opiekę od rodziców⁸³.

⁸¹ Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*, Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie, Bruksela, listopad 2012 r., s. 18.

⁸² Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*, Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie, Bruksela, listopad 2012 r., s. 39.

⁸³ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Mapping Child Protection Systems in the EU, Care service providers*, 2016, mające się wkrótce ukazać sprawozdanie. Zob. również główne ustalenia dostępne są na stronie internetowej Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Mapping child protection systems in the EU*, <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/child-protection> [dostęp: 10 lipca

Opiekę instytucjonalną uważano przez długi czas za odpowiednie rozwiązanie dla dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej. Dowody wskazują jednak na to, że dorastanie w dużych placówkach opieki stacjonarnej powoduje, że w dzieciństwie i w dorosłym życiu dzieci te radzą sobie gorzej. Ten negatywny wpływ wiąże się z niższą jakością życia oraz stanu emocjonalnego, jak również wyższym ryzykiem wykluczenia społecznego. Badania wykazały, że umieszczenie w placówce opiekuńczej może negatywnie wpłynąć na rozwój bardzo małych dzieci. Ze względu na rosnącą świadomość wpływu opieki na rozwój i stan dzieci oraz zobowiązanie do przestrzegania standardów praw dziecka pojawiła się tendencja do deinstytucjonalizacji opieki, w ramach której pierwszeństwo przyznaje się opiece rodzinnej lub wzorowanej na rodzinnej w społeczności⁸⁴.

W nawiązaniu do ogólnych standardów jakości określonych w Wytycznych NZ w sprawie opieki zastępczej nad dziećmi Rada Europy opracowała standardy regionalne dla opieki instytucjonalnej nad dziećmi. W 2008 r. Rada Europy dokonała oceny stanu wdrażania Zalecenia Komitetu Ministrów z 2005 r. w sprawie praw dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Badanie zidentyfikowało kilka ogólnych tendencji w regionie. Podczas gdy większość państw włączyła istotne standardy opieki zastępczej do krajowych przepisów prawnych i polityki, „krajowe minimalne standardy opieki” zostały formalnie opracowane i zdefiniowane w odrębnym dokumencie tylko w nielicznych państwach należących do Rady Europy. To ustalenie dotyczy obecnie w dalszym ciągu państw regionu Morza Bałtyckiego. Opracowanie krajowych minimalnych standardów opieki może być przydatne do zagwarantowania bardziej kompleksowego zestawu środków ochrony dzieci. Jako spójny dokument dotyczący polityki i praktyki krajowe standardy opieki mogą wspierać istotne zasady wysokiej jakości opieki, takie jak ciągłość opieki i podejście całościowe. Krajowe standardy opieki mogą wspierać prawo dziecka do ochrony, opieki, uczestnictwa i rozwoju, oraz zawierać środki ochronne, takie jak łatwo dostępne i niezależne mechanizmy składania skarg i sprawozdawczości, monitorowanie jakości i nadzór⁸⁵.

Przegląd krajowych systemów ochrony dzieci przeprowadzony przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej wykazał, że w większości państw członkowskich UE osiągnięto znaczące postępy w ograniczaniu liczby dużych placówek opieki stacjonarnej. Duże placówki dla dzieci były stopniowo zastępowane przez placówki świadczące opiekę wzorowaną na rodzinnej lub małe domy rodzinne. Często działają one jako instytucje, ale oferują opiekę wzorowaną na rodzinnej w bliskości ze społecznością i dlatego uważa się, że zapewniają lepszej jakości opiekę niż duże placówki. Deinstytucjonalizacja i opieka w społeczności stanowią jednak główne wyzwanie w większości państw członkowskich UE, zwłaszcza w przypadku dzieci o specjalnych potrzebach, takich jak dzieci niepełnosprawne i mające problemy ze zdrowiem psychicznym⁸⁶.

Kilka państw członkowskich Rady Państw Morza Bałtyckiego zdecydowało się wpisać priorytetowy charakter rodzinnych form opieki do ustawodawstwa krajowego. W Danii prawo wymaga, aby przy umieszczeniu dziecka w opiece zastępczej pierwszą rozważaną opcją była rodzina zastępcza. Inne opcje, takie jak umieszczenie dziecka w placówce opiekuńczej, mogą być rozważane tylko wtedy, gdy umieszczenie w rodzinie zastępczej zostanie uznane za nie leżące w najlepszym interesie dziecka⁸⁷. Islandia wdrożyła Konwencję ONZ o prawach dziecka w całości do swojego prawa krajowego w 2013 r. Artykuł 20 Konwencji, który podkreśla pierwszeństwo umieszczenia dzieci w środowisku rodzinnym, stał się zatem częścią ustawodawstwa krajowego⁸⁸. W Finlandii ustawa o ochronie dobra dziecka stanowi, że dzieci pozbawione opieki rodzicielskiej powinny być umieszczane przede wszystkim w małych placówkach i placówkach opieki wzorowanej na rodzinnej, w tym opieki zastępczej lub w

2015 r.]. Aby uzyskać więcej informacji na temat systemów opieki, zob. również: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Overview of Guardianship Systems for Children Deprived of Parental Care in the European Union, with a particular focus on their role in responding to child trafficking*, Luxembourg, Publications Office, 2015 mający się wkrótce ukazać dokument.

⁸⁴ Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie*, Bruksela, listopad 2012 r., s. 10.

⁸⁵ Guðbrandsson, Bragi, *Rights of Children in Institutions, Report on the implementation of the Council of Europe Recommendation Rec(2005)5 on the rights of children living in residential institutions*, Rada Europy, 2008, s. 3.

⁸⁶ Zob.: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Fundamental Rights, Challenges and achievements in 2014, Annual Report*, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/fundamental-rights-challenges-and-achievements-2014> [dostęp: 15 lipca 2015 r.].

⁸⁷ Informacje przekazane przez Krajowy Zarząd Służb Społecznych, Dania, 15 maja 2015 r.

⁸⁸ Informacje przekazane przez Agencję Rządową ds. Ochrony Dziecka, Islandia, kwiecień 2015 r.

rodziny w rodzinnych domach dziecka.⁸⁹ Na Łotwie sądy opiekuńcze, które odpowiadają za postępowanie w sprawach dotyczących ochrony dziecka i rodzin, mają – kiedy to tylko możliwe – dawać priorytet umieszczeniu dziecka w rodzinach zastępczych lub powierzeniu opieki opiekunowi⁹⁰. W Polsce ustawa z 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej daje pierwszeństwo rodzinnym formom pieczy zastępczej. Ustawa nakłada na władze państwowe obowiązek wspierania deinstytucjonalizacji i określa wspólny zestaw środków i działań wspierających stopniowe przechodzenie od opieki instytucjonalnej do rodzinnych form opieki⁹¹. W Niemczech Kodeks socjalny nie ustanawia żadnych ogólnych preferencji dla rodzinnych form opieki w stosunku do opieki instytucjonalnej. Decyzję o rodzaju opieki podejmuje się wyłącznie w oparciu o ocenę dobra danego dziecka⁹².

Od roku 2007 Litwa rozpoczęła proces reformowania sektora opieki nad dziećmi i deinstytucjonalizację. Reformy w sektorze opieki nad dziećmi zyskały nowy impet wraz z przyjęciem Strategii reorganizacji systemu opieki nad dziećmi (piecza zastępcza) oraz Planu środków wykonawczych na lata 2007–2012⁹³. Rząd litewski przyjął następnie Wytyczne strategiczne w sprawie deinstytucjonalizacji domów opieki społecznej na lata 2010–2020. Wytyczne strategiczne są adresowane również do placówek opieki stacjonarnej dla dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej i dzieci niepełnosprawnych. Komitet Praw Dziecka wyraził swoją pozytywną opinię na temat tych rozwiązań, ale zauważył również, że potrzebne będzie więcej inwestycji, aby zwiększyć dostępność i poprawić jakość umieszczenia dzieci w rodzinnych formach opieki zastępczej⁹⁴.

Pomimo wyzwań związanych z opracowywaniem i wdrażaniem krajowych strategii deinstytucjonalizacji ich przyjęcie stanowi ważny krok na drodze do wyraźnego potwierdzenia zobowiązań politycznych dotyczących procesu przejścia. Strategia krajowa daje ważną możliwość przeprowadzenia skoordynowanego i przejrzystego procesu reform. Deinstytucjonalizacja i rozwój wysokiej jakości systemu opieki to środki do osiągnięcia bardziej dalekosiężnego celu. Wnioski wyciągnięte z dotychczasowych działań dostarczają istotnych informacji, doświadczeń i dowodów umożliwiających odpowiednie dostosowywanie procesu reform.

⁸⁹ Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Fourth reports of States parties due in 2008, Finland, CRC/C/FIN/4*, 26 maja 2010 r., pkt 207.

⁹⁰ Ustawa o sądach opiekuńczych, sekcja 24, pkt 2; Ustawa o ochronie praw dziecka, sekcja 27, pkt 3 i 3'. Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Combined third to fifth periodic reports of States parties due in 2009, Latvia, CRC/C/LVA/3-5*, 21 listopada 2014 r., pkt 15, 29-30.

⁹¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. CBSS Data Survey, luty 2015 r., odpowiedź nadesłana przez Polskę.

⁹² Kodeks socjalny regulujący kwestie pomocy dla młodzieży i kwestię służb społecznych przyznaje prawo do otrzymania wsparcia („Hilfen zur Erziehung”) w przypadkach, gdy nie jest zagwarantowane dobro dziecka lub nastolatka; obejmuje to prawo do wsparcia dla rodziny i opieki zastępczej. Zob. § 27 Abs.1 SGB VIII; zob. również §42. Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft (Grupa Robocza Federacji i Krajów Związkowych) ds. wzmocnienia praw dziecka będzie działała na rzecz wprowadzenia zaleceń dotyczących standardów jakości w opiece zastępczej. Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge (Niemieckie Stowarzyszenie Opieki Publicznej i Prywatnej) opublikowało kilka zestawów zaleceń dotyczących opieki („Weiterentwickelte Empfehlungen zur Vollzeitpflege/Verwandtenpflege” i „Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Verwandtenpflege”). Informacje przekazane przez Ministerstwo do spraw Rodziny, Osób Starszych, Kobiet i Młodzieży, Niemcy, 7 lipca 2015 r.

⁹³ Plany zostały zatwierdzone Uchwałą Nr 1193 Rządu Republiki Litewskiej z dnia 31 października 2007 r. Zob. Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of the reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Consolidated third and fourth periodic reports of States parties due in 2009, Lithuania, CRC/C/LTU/3-4*, 1 marca 2012 r., pkt 126–128.

⁹⁴ Komitet Praw Dziecka ONZ, *Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Lithuania, adopted by the Committee at its sixty-fourth session (16 September–4 October 2013), CRC/C/LTU/CO/3-4*, 30 października 2013 r., pkt 33–34.

Ochrona praw dzieci w opiece zastępczej

Ochrona praw dzieci w opiece zastępczej wymaga kompleksowego zestawu działań zapobiegających wszelkim formom przemocy i skutecznego reagowania na popełniane akty przemocy. Występowanie i uwzględnienie opinii dziecka ma zasadnicze znaczenie dla umożliwienia dzieciom przyczynienia się do rozwoju odpowiednich usług i zapewnienia im bezpieczeństwa. Prawo dziecka do wyrażania swoich opinii, które są następnie brane pod uwagę, oraz do aktywnego uczestnictwa w życiu rodziny i społeczności stanowi element podstaw demokracji i obywatelstwa. Wspiera również rozwój dziecka, jego odporność i ochronę.

Prawo dziecka do bycia wysłuchanym i do uwzględnienia jego zdania w sprawach, które go dotyczą, zgodnie z art. 12 Konwencji o prawach dziecka, stanowi podstawową gwarancję dla dzieci umieszczanych w opiece zastępczej. Decyzje o umieszczeniu dziecka w opiece zastępczej powinny być podejmowane w oparciu o ocenę dobra dziecka i brać pod uwagę zdanie dziecka. Należy dokonywać ich okresowego przeglądu, aby zagwarantować, że są one rzeczywiście podejmowane ze względu na dobro dziecka i nadal się do niego przyczyniają. Zaangażowanie dzieci w proces podejmowania decyzji powinno rozpoczynać się wraz z pierwszym kontaktem ze służbami społecznymi lub służbami ds. ochrony dziecka i trwać przez cały okres podejmowania decyzji o objęciu dziecka opieką, dokonywania ustaleń dotyczących opieki i usług, aż do czasu osiągnięcia przez nie pełnoletności, oraz w ramach późniejszej opieki i wsparcia w zakresie prowadzenia niezależnego życia⁹⁵.

Standardy określające prawo dziecka do bycia wysłuchanym są często zdefiniowane odrębnie w różnych sektorach i przepisach prawnych. Wszystkie państwa regionu Morza Bałtyckiego wprowadziły przepisy prawne przyznające dziecku prawo do bycia wysłuchanym, jak również przepisy prawne regulujące wysłuchanie opinii dzieci i procedury uwzględniania tych opinii. Takie przepisy prawne istnieją na przykład w odniesieniu do ochrony dziecka i opieki społecznej, spraw rodzinnych, edukacji i zdrowia, jak również prawa procesowego cywilnego i karnego. Szczególnie mocno ugruntowane są przepisy prawne wymagające wyraźnej zgody dziecka na decyzję. Występują istotne różnice dotyczące limitu wieku dziecka dającego mu prawo do bycia wysłuchanym, samodzielnego złożenia skargi lub odwołania, do bycia stroną w postępowaniu. Takie różnice występują pomiędzy państwami, jak i pomiędzy przepisami prawnymi dotyczącymi określonych sektorów w tym samym państwie. Aby zagwarantować bardzo małym dzieciom prawo do bycia wysłuchanym, przepisy prawne mogą przewidywać alternatywne sposoby oceny poglądów dziecka, w tym przez obserwację.

Istnieją także przepisy prawne regulujące prawo dziecka do uzyskania informacji i przekazywania dziecku informacji w sposób umożliwiający dziecku pełne zrozumienie spraw, o których mowa, konsekwencji i skutków decyzji, możliwych innych opcji oraz procedur, które będą stosowane. Prawo do bycia wysłuchanym oznacza również prawo do regularnych konsultacji dotyczących rozwoju sytuacji i planowania dalszego życia. Prawo do bycia wysłuchanym można właściwie zagwarantować tylko wtedy, gdy dziecko ma dostęp do odpowiednio dostosowanych do dzieci mechanizmów zgłaszania problemów i procedury składania skarg w ramach odpowiedzialnej struktury administracyjnej oraz poza nią, w tym w ramach niezależnych mechanizmów. Aby takie mechanizmy były skuteczne, należy zagwarantować monitorowanie skarg składanych przez dzieci oraz przekazywanie dzieciom informacji zwrotnych. W wielu przypadkach istotne znaczenie ma zapewnienie możliwości anonimowego zgłaszania problemów i składania skarg z zachowaniem poufności.

W Szwecji model BBIC (*Barns behov i centrum / Potrzeby dzieci w centrum zainteresowania*) miał pozytywny wpływ na wzmocnienie roli dzieci w procesie prowadzenia dotyczących ich spraw.

⁹⁵ Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, Wytyczne w zakresie wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności w przypadku dzieci, osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych w Europie*, Bruksela, listopad 2012 r., s. 112–113.

Celem modeli BBIC jest ujednoczenie i znormalizowanie oceny, planowania, podejmowania decyzji oraz przeglądów spraw dotyczących dzieci umieszczanych w opiece zastępczej. Model określa koncepcję pracy z dziećmi i rodzinami zagrożonymi, w tym strukturę zarządzania takimi sprawami i dokumentację, aby usystematyzować proces od początkowego przekazania i oceny do podjęcia decyzji o umieszczeniu dziecka w opiece zastępczej oraz wprowadza okresowe przeglądy sytuacji dziecka i jego rodziny⁹⁶. Ogólnie rzecz biorąc, celem jest „wzmocnienie pozycji dziecka w systemie opieki społecznej nad dziećmi”⁹⁷.

Model BBIC przewiduje spotkania wielu interesariuszy procesu z dzieckiem, pod przewodnictwem niezależnej osoby. Takie spotkania mają na celu ocenę sytuacji dziecka, wysłuchanie opinii dziecka i podjęcie decyzji o niezbędnych korektach planu opieki, o ile są one potrzebne. Celem jest zbudowanie zespołu z dzieckiem w centrum, który pracuje na rzecz dziecka⁹⁸.

Program BBIC ma na celu zapewnienie służbom społecznym struktury analizowania potrzeb dzieci oraz zaplanowanie i monitorowanie uzgodnionych działań i usług zgodnie z wcześniej wyznaczonymi celami. Dzieci są zatem monitorowane zarówno w placówkach opieki stacjonarnej, jak i w rodzinach zastępczych. Główny nacisk w ramach planowania i monitoringu jest położony na dziecko i jego potrzeby. Oczekuje się, że program BBIC przyczyni się do harmonizacji świadczenia usług na szczeblu lokalnym, dzięki promowaniu całościowego podejścia z dzieckiem znajdującym się w centrum uwagi. W świetle procesu pilotażowego wdrożenia programu, jego oceny i ulepszenia, oczekuje się, że program przyczyni się do zapewnienia opartych na dowodach i wiedzy usług socjalnych w całym kraju. Krajowa Rada ds. Zdrowia i Opieki realizuje program we współpracy z radami powiatów i gmin, przy wsparciu finansowym ze strony rządu centralnego. Do roku 2014 program został wdrożony w prawie wszystkich szwedzkich gminach⁹⁹.

Zakaz stosowania kar cielesnych

Dzieci są narażone na kary cielesne w domu i w ramach opieki zastępczej, w szkole i w innych miejscach. Działania zmierzające do zakończenia stosowania kar cielesnych wobec dzieci rozpoczynają się od całkowitego ich zakazania przez prawo we wszystkich sytuacjach. Aby wspierać całkowite i kompleksowe wdrożenie tych przepisów prawnych w praktyce, państwa muszą opracować wspólny zestaw działań dotyczących przekazywania informacji i uwrażliwiania społeczeństwa, zmieniających postawy i zapewniających szkolenia z zakresu pozytywnej dyscypliny dla rodziców, opiekunów i osób pracujących z dziećmi i na rzecz dzieci. Należy również podjąć aktywne działania na rzecz wsparcia procesu reform. Obejmuje to specjalne środki umożliwiające dotarcie do grup szczególnie zagrożonych lub zmarginalizowanych, w tym dzieci objętych opieką zastępczą, oraz ich ochronę¹⁰⁰.

Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cielesnych Wobec Dzieci zauważyła, że dzieci niepełnosprawne są bardziej narażone na dotkliwe kary cielesne, zwłaszcza w dużych placówkach opieki stacjonarnej. Ze względu na ich niepełnosprawność zgłaszanie przez nie przypadków przemocy może być utrudnione. Małe dzieci są narażone na kary cielesne ze względu na ich postrzegany niski status społeczny i trudności w zgłaszaniu przez nie przypadków przemocy. Ponadto dzieci należące do mniejszości językowych, etnicznych i innych, w tym dzieci o odmiennej

⁹⁶ Edebalk, Per Gunnar, *Children Looked After and Their Right to Participation in Accordance with the UN Convention on the Rights of the Child, Article 12*, dokument przedstawiony na Childhoods 2005 w Oslo, lipiec 2005 r., Lunds Universitetet, Socialhögskolan, Working-paper serien 2006:1, Lund, 2005, <http://www.childcentre.info/projects/institutions/dbaFile12713.pdf> [dostęp: 15 maja 2015 r.], s. 3.

⁹⁷ Ministerstwo Zdrowia i Spraw Społecznych, *National Action Plan for Safeguarding Children from Sexual Exploitation*, Stockholm, 2007, www.sweden.gov.se/content/1/c6/11/01/73/5681ba8f.pdf [dostęp: 20 stycznia 2015 r.], s. 16.

⁹⁸ Edebalk, Per Gunnar, *Children Looked After and Their Right to Participation in Accordance with the UN Convention on the Rights of the Child, Article 12*, dokument przedstawiony na Childhoods 2005 w Oslo, lipiec 2005 r., Lunds Universitetet, Socialhögskolan, Working-paper serien 2006:1, Lund, 2005, <http://www.childcentre.info/projects/institutions/dbaFile12713.pdf> [dostęp: 15 maja 2015 r.], s. 4–5.

⁹⁹ Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention*, Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, Genewa, *Fifth Periodic Report of States Parties due in 2011: Sweden*, CRC/C/SWE/5, 5 maja 2014 r., pkt 213–214.

¹⁰⁰ Komitet Praw Dziecka ONZ, Uwaga ogólna nr 13 (2011) w sprawie prawa dziecka do ochrony przez wszelkimi formami przemocy (art. 19), CRC/C/GC/13, 18 kwietnia 2011 r., pkt 60, 72(g). Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cielesnych Wobec Dzieci, *Ending Legalised Violence Against Children, Prohibiting and eliminating corporal punishment in all alternative care and day care settings*, październik 2012 r., s. 10.

orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, mogą być bardziej narażone na kary cielesne niż inne dzieci, w tym w szczególności w placówkach opieki instytucjonalnej. Kary cielesne mają też aspekt związany z płcią, gdyż dziewczęta i chłopcy mogą być narażeni na różne rodzaje kar lub być karani z różną częstotliwością¹⁰¹.

Z uwagi na fakt, że dzieci objęte opieką zastępczą są szczególnie zagrożone, Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci zaleciła przeprowadzenie większej liczby badań w celu oceny stosowania kar cielesnych w pieczy zastępczej, placówkach opieki stacjonarnej i placówkach opieki dziennej dla dzieci¹⁰².

W regionie Morza Bałtyckiego wszystkie państwa – z wyjątkiem Litwy i Federacji Rosyjskiej – wyraźnie zakazały stosowania kar cielesnych w domu, placówkach opieki dziennej, w opiece zastępczej i w szkołach¹⁰³.

Obowiązek zgłaszania

W całym regionie Morza Bałtyckiego państwa przyjęły regulacje prawne zachęcające i zobowiązujące osoby pracujące z dziećmi i na rzecz dzieci do zgłaszania przypadków przemocy, wykorzystywania lub zaniedbywania dziecka, jak również przekazywania informacji o dzieciach zagrożonych. W wielu państwach obowiązek zgłaszania takich przypadków odnosi się również do całego społeczeństwa¹⁰⁴. Takie zgłoszenia i powiadomienia przekazywane policji, służbom

¹⁰¹ Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci, *Ending Legalised Violence Against Children, Prohibiting and eliminating corporal punishment in all alternative care and day care settings*, październik 2012 r., s. 5. Zob. również: Pinheiro, P.S., *World Report on Violence against Children*, United Nations, 2006. EveryChild, *Family Matters: A study of institutional childcare in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*, 2005.

¹⁰² Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci, *Ending Legalised Violence Against Children, Prohibiting and eliminating corporal punishment in all alternative care and day care settings*, październik 2012 r., s. 5.

¹⁰³ **Dania:** Ustawa nr 416 z dnia 10 czerwca 1997 r. o pieczy i kontaktach (sekcja 2 ust. 2). Ustawa o władzy rodzicielskiej z 2007 r., art. 2 ust. 2. Duńskie zarządzenie nr 276 dotyczące wspierania porządku w szkołach. Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci, *Denmark, Country Report*, 2013, s. 2. **Estonia:** Ustawa o opiece nad dzieckiem z 2014 r., art. 24. Ustawa wejdzie w życie dnia 1 stycznia 2016 r. Ustawa o ochronie dziecka z 1992 r. Ustawa o szkołach podstawowych i średnich z 2010 r., art. 44 i 58. Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci, *Corporal Punishment of Children in Estonia, Report prepared by the Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children*, listopad 2014 r.. **Islandia:** Ustawa o ochronie dziecka, art. 1, 82 i 99. Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci, *Iceland, Country Report*, 2012, s. 2. **Finlandia:** Ustawa o pieczy nad dzieckiem i prawie dostępu z 1983 r., art. 1.3. Ustawa o ochronie dobra dziecka z 2007 r. Ustawa o szkołach podstawowych z 1957 r. i Ustawa o szkołach powszechnych z 1985 r. Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci, *Finland, Country Report*, 2013 r., s. 2. **Niemcy:** Kodeks cywilny, sekcja 1631. Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci, *Corporal Punishment of Children in Germany, Report prepared by the Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children*, luty 2014 r., s. 1. **Łotwa:** Ustawa o ochronie praw dziecka z 1998 r., art. 9 ust. 2, art. 24 ust. 4, art. 39 ust. 1. Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci, *Corporal Punishment of Children in Latvia*, 2014 r., s. 2–3. **Litwa:** Ustawa o podstawach ochrony praw dziecka z 1996 r., art. 49.1. Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci, *Corporal Punishment of Children in Lithuania*, 2014, s. 2–3. **Norwegia:** Ustawa o rodzicach i dzieciach z 1981 r. Ustawa o rodzicach i dzieciach z 1981 r., zmieniona w 1987 r. i 2010 r. Ustawa o przedszkolach z 2005 r., sekcje 2.9 i 3.7 Ustawy o edukacji z 1998 r. Cytowano w: Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci, *Corporal Punishment of Children in Norway*, 2014, s. 2–3. **Polska:** art. 2 Ustawy z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw zmienił Kodeks Rodzinny z 1964 r. przez dodanie nowego art. 96¹ zabraniającego stosowania wszelkich kar cielesnych w wychowaniu dziecka. Art. 40 Konstytucji z 1997 r. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie edukacji. Cytowano w: Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci, *Poland Country Report*, 2013, s. 2–3. **Szwecja:** art. 6.1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Art. 5 Instrumentu rządu z 2012 r., art. 13 Ustawy o zakazie dyskryminacji i innego poniżającego traktowania dzieci i uczniów szkół z 2006 r. Rozdziały 5 i 6 Ustawy o edukacji z 2010 r. Zob.: Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci, *Corporal Punishment of Children in Sweden*, 2014, s. 1–2. **Federacja Rosyjska:** Globalna Inicjatywa Zakończenia Stosowania Wszelkich Form Kar Cieleśnych Wobec Dzieci, *Corporal Punishment of Children in the Russian Federation*, 2014, s. 2–3.

¹⁰⁴ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Mapping Child Protection Systems in the EU, Provisions on professionals' legal obligation to report cases of child abuse, neglect and violence*, 2014, <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparativedata/child-protection/reporting-1> [dostęp: 15 lipca 2015 r.]. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Mapping Child Protection Systems in the EU, Specific legal obligations for civilians to report cases of child abuse, neglect and violence*, 2014, <http://fra.europa.eu/en/publicationsand-resources/data-and-maps/comparative-data/child-protection/reporting2> [dostęp: 15 lipca 2015 r.]. Publikacja kompleksowego sprawozdania z badań FRA przewidziana jest na początek 2016 r. **Dania:** Ustawa konsolidacyjna o służbach społecznych zawiera postanowienia o obowiązku zgłaszania w rozdziale 27, sekcje 153–155. **Finlandia:** Rząd Finlandii, *Fourth Periodic Report of the Government of Finland on the Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child*, lipiec 2008 r., http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/Finland_4thPeriodicReport.pdf [dostęp: 15 maja 2015 r.], pkt 239. **Łotwa:** Ustawa o ochronie praw dziecka, art. 73. **Litwa:** Instytut Monitorowania Praw Człowieka i in., *Rights of the Child in Lithuania, NGO Report for the UN Committee on the Rights of the Child on the 3rd and 4th periodic reports by the Government of Lithuania*, 62nd-63rd Pre-sessional Working Group, 8-12 October 2012, sierpień 2012 r., s. 5–6. **Norwegia:** Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 12(1) of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*, Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, Genewa, *Concluding Observations: Denmark, CRC/C/OPSC/DNK/CO/1*, 17 października 2006 r., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/446/57/PDF/G0644657.pdf?OpenElement> [dostęp: 15 maja 2015 r.], pkt 24. Zob. również: Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 12(1) of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva, *Initial Reports of States Parties due in 2004, CRC/C/OPSC/DNK/1*, 30 listopada 2005 r., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/453/05/PDF/G0545305.pdf?OpenElement> [dostęp: 15 maja 2015 r.], pkt 100. **Szwecja:** Regeringskansliet (Kancelaria Rządu Szwecji), *Sweden's Implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*, 2009,

zajmującym się ochroną dziecka i służbom społecznym są potrzebne do rozpoczęcia – w stosownych przypadkach – analizy sytuacji dziecka i rodziny. Dają one możliwość prewencji i rehabilitacji wtórnej i podtrzymującej. Obowiązek zgłaszania nie ma na celu sądowego ścigania rodziców dopuszczających się przemocy wobec dzieci, ale ma duży wpływ na edukację publiczną i uwrażliwianie na prawa dzieci do wychowywania się w atmosferze braku przemocy. W poważnych przypadkach przemocy, wykorzystywania i maltretowania dzieci obowiązek zgłaszania może pomóc uratować życie dzieci i skazanie sprawców tych przestępstw. Jeżeli w ramach dochodzenia okaże się, że zgłoszenia były uzasadnione, służby ds. ochrony dziecka i opieka społeczna rozważą zastosowanie środków mających na celu ochronę dziecka i wsparcie rodziny, a w ostateczności również możliwość odebrania dziecka rodzicom i umieszczenia go w opiece zastępczej.

W Danii, Estonii, Polsce, Szwecji i na Litwie obowiązek zgłaszania wynikający z przepisów prawa krajowego ma zastosowanie do wszystkich osób, które w ramach wykonywanej pracy mają bezpośredni kontakt z dziećmi. Z drugiej strony w Finlandii i na Łotwie obowiązek ten dotyczy wyłącznie konkretnych grup zawodów, takich jak pracownicy społeczni czy nauczyciele. W Danii, Estonii, Finlandii, Szwecji, na Łotwie i Litwie obowiązek zgłaszania rozciąga się z mocy prawa na wszystkie osoby, a więc wszyscy mają obowiązek zgłaszania przypadków przemocy wobec dzieci, a także wykorzystywania i maltretowania ich właściwym organom. W Niemczech obowiązek zgłaszania nie został zapisany w prawie w sposób wyraźny¹⁰⁵.

Procedury składania skarg i mechanizmy zgłaszania

Procedury zgłaszania i składania skarg przez dzieci istnieją w całym regionie Morza Bałtyckiego w różnych formach i układach. Obejmują one mechanizmy składania skarg w ramach struktur ochrony dziecka i opieki społecznej, takie jak komisje odwoławcze, procedury składania skarg w instytucjach opieki, infolinie prowadzone przez agencje publiczne i prywatne, a także niezależne mechanizmy zgłaszania i składania skarg pod auspicjami krajowych struktur ds. praw człowieka i biur rzeczników praw dziecka.

Dostępne dzieciom sposoby zgłaszania, otrzymywania porad i dochodzenia swoich praw różnią się pod względem dostępności i efektywności ochrony dzieci i ich interesów w ramach opieki zastępczej. Z punktu widzenia dzieci czynniki krytyczne to przede wszystkim świadomość prawa do składania skarg, wiedza jak i gdzie to zrobić oraz sposobność, a także dostępność mechanizmów składania skarg przez dzieci. Ponadto mechanizmy składania skarg muszą zdobyć i utrzymać zaufanie dzieci. W tym celu ważne jest, aby oferowały ochronę i zapewniały prywatność, w stosownych przypadkach, a także skuteczne i szybkie działania następcze zakładające wykonalne środki zaradcze i rozwiązania służące dobru dziecka i pomagające poprawić jego sytuację, bezpieczeństwo i dobrostan.

W Danii i Niemczech prawo krajowe stanowi, że dzieci znajdujące się pod opieką zastępczą mają prawo do składania skarg, w tym na personel placówek, w których przebywają. W innych krajach przepisy ogólne uprawniające dzieci do zgłaszania przypadków naruszenia i pogwałcenia ich praw przysługują również dzieciom pod opieką zastępczą¹⁰⁶. We wszystkich państwach w tym regionie działają infolinie i gorące linie dla dzieci, prowadzone przez instytucje państwowe lub agencje prywatne. Udzielają one informacji i porad dzieciom, w tym również dzieciom objętym opieką zastępczą.

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.OPSC.SWE.1.doc> [dostęp: 15 maja 2015 r.], pkt 115. Ustawa o usługach socjalnych, rozdział 14, sekcja 1.

¹⁰⁵ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Mapping Child Protection Systems in the EU, Provisions on professionals' legal obligation to report cases of child abuse, neglect and violence*, 2014, <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparativedata/child-protection/reporting-1> [dostęp: 15 lipca 2015 r.]. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Mapping Child Protection Systems in the EU, Specific legal obligations for civilians to report cases of child abuse, neglect and violence*, 2014, <http://fra.europa.eu/en/publicationsand-resources/data-and-maps/comparative-data/child-protection/reporting2> [dostęp: 15 lipca 2015 r.].

¹⁰⁶ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Mapping Child Protection Systems in the EU, Provisions on the right of the child placed in alternative care to issue complaints*, 2014, <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/child-protection/complaints-child> [dostęp: 15 lipca 2015 r.]. Publikacja kompleksowego sprawozdania z badań FRA przewidziana jest na początek 2016 r.

Wszystkie państwa członkowskie Rady Państw Morza Bałtyckiego posiadają krajowe struktury ochrony praw człowieka. W ich skład wchodzi biura rzeczników praw dziecka, kanclerzy sprawiedliwości i parlamentarnych rzeczników praw obywatelskich, a także krajowe rady czy instytuty ds. praw człowieka. Ich uprawnienia i stopień dostępności dla dzieci różnią się jednak znacząco. Niezależne organy monitorujące, biura rzecznika praw dziecka lub biura rzecznika praw obywatelskich, w których wyodrębniono dział zajmujący się prawami mi dziecka, istnieją w Danii, Estonii, Finlandii, Norwegii, Polsce, Federacji Rosyjskiej, Szwecji, na Islandii i Łotwie. Promują one prawa dziecka w swoich krajach w ramach funkcji monitorowania, w tym przez prowadzenie badań, konsultacje z dziećmi, inspekcje i edukację publiczną. W Niemczech trwa obecnie proces tworzenia niezależnego organu monitorującego Konwencji o prawach dziecka przy Instytucie ds. Praw Człowieka. Organ ten rozpocznie działalność w 2015 r.¹⁰⁷. Jedynie kilka państw posiada biura rzecznika praw obywatelskich, które są uprawnione do przyjmowania i rozpatrywania indywidualnych skarg składanych przez dzieci. W Danii i Estonii stworzono specjalne wydziały ds. praw dziecka w biurach – odpowiednio – parlamentarnego rzecznika praw obywatelskich i kanclerza sprawiedliwości. Na Łotwie indywidualne skargi dzieci przyjmuje rzecznik praw dziecka.

Monitoring i ewaluacja usług z zakresu opieki zastępczej

Monitoring i ewaluacja, w tym kontrola i audyt, to istotne elementy krajowej polityki w zakresie opieki zastępczej i strategii dezinstytucjonalizacji. Mechanizmy i procedury monitoringu i ewaluacji, wskaźniki i ramy, a także obowiązki instytucjonalne należy precyzyjnie zdefiniować, aby zagwarantować, że monitoring i ocena mają pozytywny wpływ na planowanie, świadczenie i okresowe przeglądy usług. Debata publiczna na temat wyników monitoringu i ewaluacji może wpłynąć na poprawę przejrzystości i odpowiedzialności, a także umożliwić kontrolę świadczenia usług. Monitoring i ewaluacja będą lepszej jakości, jeśli będą prowadzone na podstawie procesu konsultacji ze wszystkimi odpowiednimi zawodami i urzędnikami oraz z usługobiorcami – dziećmi, rodzicami i innymi opiekunami.

Rada Europy dokonała oceny stanu wdrażania zalecenia w sprawie praw dzieci mieszkających w zakładach opieki z 2005 r. W ramach ustaleń stwierdzono, że systemy monitorowania funkcjonują w większości państw członkowskich Rady Europy. W niektórych przypadkach systemy te są jednak niezbyt klarowne, m.in. obowiązki administracyjne nie są wyraźnie oddzielone od funkcji monitorowania, a dzieci jako usługobiorcy nie są w dostateczny sposób objęte zakresem monitoringu¹⁰⁸. Ustalenia te nadal w pewnym stopniu odnoszą się do regionu Morza Bałtyckiego, gdyż praktyki w zakresie monitoringu są różne w poszczególnych krajach, a duże różnice mogą istnieć także w ramach mechanizmów działających w jednym kraju.

W niektórych krajach, np. w Danii i Finlandii, monitoring sytuacji dzieci w placówkach stanowi zadanie władz lokalnych¹⁰⁹. W innych państwach obowiązki w dziedzinie prowadzenia monitoringu są rozdzielone pomiędzy różne organy, co pokazuje mapa systemów ochrony dziecka w UE przygotowana przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W takim przypadku niezbędny jest klarowny podział obowiązków, aby zapobiec ich nakładaniu się bądź powstawaniu luk. W Estonii obowiązki z zakresu monitorowania są rozdzielone pomiędzy samorządy poszczególnych prowincji, które nadzorują działalność domów zastępczych, i Narodowy Zakład Ubezpieczeń Społecznych monitorujący rodzinną pieczę zastępczą¹¹⁰. Specjalne instytucje monitorujące istnieją w Polsce (Najwyższa Izba Kontroli) i Szwecji – tam odpowiedzialność za nadzór spoczywa na Krajowym Inspektoracie ds. Zdrowia i Opieki Społecznej¹¹¹. W Islandii

¹⁰⁷ Informacje przekazane przez Ministerstwo do spraw Rodziny, Osób Starszych, Kobiet i Młodzieży, Niemcy, 7 lipca 2015 r.

¹⁰⁸ Gudbrandsson, Bragi, *Rights of Children in Institutions, Report on the implementation of the Council of Europe Recommendation Rec(2005)5 on the rights of children living in residential institutions*, Rada Europy, 2008, s. 3.

¹⁰⁹ Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Fourth reports of States parties due in 2008, Denmark, CRC/C/DNK/4*, 22 stycznia 2010 r., pkt 255–257. Council of Europe, *Child and Youth Participation in Finland, A Council of Europe policy review, Building a Europe for and with Children*, 2011, s. 84–86.

¹¹⁰ Informacje dostarczone przez Ministerstwo Spraw Społecznych, Estonia, 29 kwietnia 2015 r. Zob. również: Krajowa Izba Kontroli Estonii, *Organisation of Child Welfare in Municipalities, Towns and Cities, Report of the National Audit Office to the Riigikogu*, Tallinn, 2013, s. 31, <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/Itemid/664/language/en-US/Default.aspx> [dostęp: 20 maja 2015 r.].

¹¹¹ Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Third and fourth periodic reports of States parties due in 2008, Poland, CRC/C/POL/3-4*, 15 grudnia 2014 r., pkt 57–65. Krajowy Inspektor ds. Zdrowia i Opieki Społecznej, *About the*

Rządowa Agencja ds. Ochrony Dzieci posiada szerokie uprawnienia, m.in. monitoruje i nadzoruje lokalne komitety ochrony dzieci oraz monitoruje i nadzoruje placówki i domy dla dzieci i młodzieży. Agencja ta monitoruje również jakość usług świadczonych w ramach opieki zastępczej oraz finansuje kontrolę i audyt placówek¹¹².

W Niemczech rząd federalny ocenia obecnie wdrażanie i wpływ ustawy o ochronie dziecka z 2012 r. Ustawa ta reguluje najważniejsze środki w zakresie wsparcia rodziny, opieki nad dzieckiem i ochrony dzieci. Ma ona na celu wzmocnienie prewencji, wczesnej interwencji i reagowania w tych dziedzinach. Ustalenia ewaluacji zostaną zgłoszone parlamentowi pod koniec 2015 r. Na ich podstawie wyznaczone zostaną kierunki dalszego wdrażania ustawy¹¹³.

W ramach dalszych działań związanych z Forum Ministerialnym zorganizowanym w Oslo w 2005 r. Grupa Ekspertka ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych oraz Jednostka ds. Dzieci przy Sekretariacie RPMB opracowały AudTrain – narzędzie służące monitorowaniu instytucji opieki nad dzieckiem. AudTrain to program w ramach którego profesjonalści szkoleni są w zakresie przeprowadzania audytów systemowych i monitorowania ośrodków opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci zgodnie z międzynarodowymi i regionalnymi standardami oraz wytycznymi. Program AudTrain jest realizowany od 2012 r. Jest uznawany za cenne narzędzie pomagające poprawić jakość opieki i usług w otoczeniu instytucjonalnym. Grupa Ekspertka kontynuuje współpracę z programem w celu uaktualnienia podręcznika i przeszkolenia osób mających prowadzić dalsze szkolenia¹¹⁴.

Health and Social Care Inspectorate, ostatnie uaktualnienie: 26 września 2013 r., <http://www.ivo.se/om-ivo/other-languages/english> [dostęp: 20 maja 2015 r.].

¹¹² Komitet Praw Dziecka ONZ, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention*, Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, Genewa, *Iceland's Third Periodic Report, Government of Iceland, Ministry of Justice and Ecclesiastical Affairs*, czerwiec 2008 r., <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-ISL-3-4.doc> [dostęp: 15 maja 2015 r.], pkt 85–86. Barnaverndarstofa (Agencja Rządowa ds. Ochrony Dziecka), Agencja Rządowa ds. Ochrony Dziecka, <<http://www.bvs.is/?ser=10>> [dostęp: 18 lipca 2010 r.].

¹¹³ Informacje przekazane przez Ministerstwo do spraw Rodziny, Osób Starszych, Kobiet i Młodzieży, Niemcy, 7 lipca 2015 r.

¹¹⁴ Więcej informacji na ten temat znaleźć można w: Rada Państw Morza Bałtyckiego, Grupa Ekspertka ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych, dostępne na stronie <http://www.cbss.org/safe-secure-region/eg-on-children-at-risk/#tab-1357922554144-6-2>, dostęp 15 czerwca 2015 r.

Wnioski i propozycje

Wnioski i propozycje podzielono na cztery główne części, aby odzwierciedlić w ten sposób strukturę badania regionalnego oraz kluczowych priorytetów wybranych przez Grupę Ekspertką ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych: a) ogólne kwestie o charakterze strukturalnym związane ze sposobem postępowania administracji publicznych w celu realizacji krajowej polityki na rzecz wsparcia rodziny, ochrony dziecka i opieki zastępczej; b) zapobieganie rozdzielaniu rodzin; c) przejście z opieki instytucjonalnej na opiekę świadczoną na poziomie lokalnych społeczności; oraz d) środki ochrony dzieci objętych opieką zastępczą.

Najważniejsze propozycje

a) Ogólne propozycje o charakterze strukturalnym:

- wzmożenie współpracy interdyscyplinarnej,
- wzmocnienie kadrowe opieki społecznej,
- spójna realizacja i równość opieki w zdecentralizowanych strukturach administracyjnych,
- odpowiedzialność za standardy jakości w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego,
- dzieci i opiekunowie jako partnerzy w ramach świadczenia usług.

b) Temat 1 – zapobieganie rozdzielaniu rodzin:

- aktywne i prewencyjne podejścia do wsparcia rodzin,
- ciągłość opieki nad mobilnymi rodzinami,
- promowanie zrównoważonych rozwiązań dla dzieci i rodzin będących klientami opieki społecznej.

c) Temat 2 – promowanie dezinstytucjonalizacji

- tworzenie krajowych strategii dezinstytucjonalizacji i krajowych standardów opieki,
- zwiększenie liczby rodzin zastępczych zapewniających wysokiej jakości opiekę.

d) Temat 3 – ochrona dzieci objętych opieką:

- tworzenie i rozwijanie indywidualnych planów opieki,
- rozszerzenie zakresu dokumentacji, aby proces stał się bardziej przejrzysty,
- ochrona dzieci przed przemocą w jakiegokolwiek formie i jakimkolwiek kontekście,
- opracowywanie całościowych podejść do rozwoju, możliwości i obejmowania dzieci opieką zastępczą,
- kontrola, monitoring, audyt i ewaluacja opieki ze szczególnym naciskiem na dziecko.

Propozycje

Ogólne propozycje o charakterze strukturalnym

W ostatnich latach sektor opieki społecznej i praw dziecka podlegał w coraz większym stopniu procesowi konsolidacji interwencji związanych z konkretnym problemem w kierunku bardziej systemowego podejścia, w celu świadczenia lepiej skoordynowanych i zintegrowanych usług na rzecz zagrożonych dzieci i rodzin. Tendencja do tworzenia podejść systemowych jest promowana w związku z systemami ochrony dziecka, opieki zastępczej, wymiaru sprawiedliwości nieletnich, recepcji azylowej, zabezpieczenia społecznego, edukacji i opieki zdrowotnej. Doświadczenie i dowody pokazują, że systemy te muszą być ze sobą skutecznie połączone przez prawo, politykę i praktykę, aby generować zrównoważone wyniki. Faktyczne powiązania pomiędzy tymi systemami są niezbędne, aby wzmocnić aktywne i innowacyjne działania oraz promować pozytywną dynamikę zmian przez continuum usług na rzecz prewencji, ochrony i upodmiotowienia.

Podejścia systemowe zakładają pewne zabezpieczenia aby zagwarantować, że przepisy i polityki krajowe przekładają się na praktykę i mają pozytywny wpływ na życie dzieci i opiekunów. Choć kraje regionu Morza Bałtyckiego mają silne przepisy i polityki, wyzwaniem jest zagwarantowanie ich efektywnego stosowania w praktyce. Dowody pochodzące z analizy polityk i badań naukowych ukazują znaczne wyzwania w ramach administracji publicznych oraz ich wpływ w postaci barier dla wdrożenia. Te wyzwania natury strukturalnej mają bezpośredni wpływ na wsparcie, ochronę dziecka i opiekę zastępczą. Zrozumienie i podjęcie tych wyzwań strukturalnych stanowi więc warunek konieczny świadczenia wysokiej jakości usług na rzecz dzieci i rodzin oraz sensownego inwestowania w celu osiągnięcia zrównoważonych wyników i postępów w czasie.

W Sprawozdaniu Rady Państw Morza Bałtyckiego w sprawie wsparcia dla rodzin i opieki zastępczej wskazano następujące obszary priorytetowe, w których interwencje mają znieść przeszkody o charakterze strukturalnym i ułatwić proces wdrażania:

Zinstytucjonalizowana współpraca interdyscyplinarna

Efektywna międzysektorowa i interdyscyplinarna współpraca i koordynacja jest niezbędna do osiągnięcia zintegrowanego i całościowego podejścia w świadczeniu usług. Planowane jest połączenie szerokiego wachlarza usług wymaganych do zapobiegania rozpadowi rodziny i wspierania zagrożonych rodzin, w tym pomocy materialnej, opieki społecznej i zabezpieczenia społecznego, promowanie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym dla pracujących rodziców, edukacji wczesnoszkolnej i programów opieki, szkoleń i wsparcia w zakresie umiejętności wychowawczych, program wizyt domowych, nadzoru zagrożonych rodzin, ochrony dziecka w domu, w tym dla dzieci i opiekunów ze specjalnymi potrzebami, oraz wsparcia dla rodziców-migrantów. Kluczowe sektory i zawody pracujące z dziećmi i na rzecz dzieci należy aktywnie włączać w pracę opieki społecznej, na przykład administracje szkolne i nauczycieli, pediatrów, osoby świadczące usługi opieki zdrowotnej, pracowników szpitali, ekspertów medycyny sądowej oraz przedstawicieli organów ścigania.

Stosowany w kilku krajach regionu model Domów Dziecka został oceniony jako dobry model współpracy różnych agencji i dyscyplin pod tym samym dachem. Model może być używany jeszcze bardziej aktywnie do współpracy ze służbami wsparcia rodzin, do zapobiegania wykorzystywaniu dzieci i do udzielania pomocy, gdy takie wykorzystanie miało miejsce.

Gdy usługi są projektowane i świadczone za pośrednictwem instytucjonalnych mechanizmów współpracy interdyscyplinarnej i międzysektorowej, można znacząco wzmocnić ich rolę prewencyjną. Takie mechanizmy współpracy muszą istnieć na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym administracji publicznej i angażować zarówno podmioty państwowe, jak i prywatne.

☞ Należy wspierać opracowywanie zintegrowanego i całościowego podejścia do świadczenia usług w ramach planowania polityki w odpowiednich ministerstwach i departamentach.

☞ Należy skonsolidować usługi w zakresie opieki społecznej, wsparcia na rzecz rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej w ramach zintegrowanych modeli świadczenia usług na szczeblu lokalnym.

☞ Na wszystkich poziomach istnieje potrzeba zwiększania świadomości, uwrażliwiania i szkolenia w celu wspierania stosowania podejścia interdyscyplinarnego w ramach kultury przywództwa i usług.

☞ Interdyscyplinarne zespoły składające się z wielu zainteresowanych stron należy wzmocnić na szczeblu lokalnym przez wyraźnie określone przywództwo (w stosownych przypadkach), plany i budżety współpracy oraz odpowiedzialność za zapewnienie ciągłości multidyscyplinarnego świadczenia usług na rzecz poszczególnych dzieci lub rodzi.

Zindywidualizowane usługi uwzględniające prawa i ukierunkowane na potrzeby

Podczas gdy usługi wsparcia na rzecz rodzin zostały opracowane na podstawie standardów międzynarodowych, usługodawcy mają problemy ze świadczeniem zindywidualizowanych usług stosujących te powszechne standardy w sposób dostosowany do potrzeb konkretnego dziecka i opiekuna. Poza wczesną interwencją i reakcją skuteczne monitorowanie ma kluczowe znaczenie dla ugruntowania wpływu usług w średnim i długim okresie. Inwestycje we wsparcie na rzecz rodzin są bardziej skuteczne i opłacalne, gdy usługodawcom udaje się zapewnić ciągłość procesu, począwszy od zidentyfikowania dzieci i rodzin zagrożonych do znalezienia trwałego rozwiązania.

☞☞ Należy zapewnić zindywidualizowane usługi umożliwiające zagwarantowanie praw dziecka, czyli dostosowane do konkretnych potrzeb każdego dziecka i rodziny.

☞☞ Usługi następcze i monitorowanie każdego dziecka i rodziny są konieczne do zapewnienia trwałych rozwiązań i zrównoważonych rezultatów w zakresie zapobiegania, ochrony i upodmiotowienia.

Postęp na drodze do włączenia społecznego i niedyskryminacji: Zwiększenie wrażliwości kulturowej w obszarze wsparcia na rzecz rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej

Prawo do niedyskryminacji jest ugruntowane w standardach regionalnych i międzynarodowych i chronione przez prawo krajowe wszystkich państw członkowskich RPMB. Trendy i wzorce w zakresie umieszczania dzieci w opiece zastępczej pokazują jednak, że dzieci należące do grup mniejszościowych i dzieci pochodzenia imigranckiego są nadreprezentowane w opiece zastępczej w niektórych państwach członkowskich. Usługi socjalne dla rodzin z dziećmi są często skierowane głównie do populacji większościowej i nie są jeszcze w pełni dostosowane do różnorodności kulturowej i językowej społeczeństwa. Wpływ usług socjalnych można znacznie zwiększyć, poświęcając więcej uwagi wrażliwości kulturowej, mediacji kulturowej, tłumaczeniom oraz, ogólnie rzecz biorąc, promowaniu integracji społecznej we wszystkich grupach społecznych. Ze względu na fakt, że szkoły są ważnymi partnerami w zakresie promowania włączenia społecznego, służby zajmujące się wspieraniem rodzin, ochroną dzieci i opieką zastępczą muszą ustanawiać strategiczne partnerstwa ze szkołami, aby wspierać dzieci zagrożone podczas ich umieszczania w opiece zastępczej i monitorowania ich dalszej sytuacji.

☞☞ Służby społeczne muszą być odpowiednio przygotowane do zajmowania się grupami mniejszościowymi i rodzinami o pochodzeniu imigranckim, wykazując wrażliwość na ich konkretne potrzeby.

☞☞ Pracownicy opieki społecznej zaangażowani w udzielanie wsparcia na rzecz rodzin, ochronę dziecka i opiekę zastępczą powinni reprezentować wszystkie grupy społeczeństwa pod względem językowym, kulturowym i religijnym.

☞☞ Zachowanie ciągłości kulturowej i językowej jest bardzo ważne dla dzieci objętych opieką zastępczą, aby chronić ich prawo do zachowania własnej tożsamości, zagwarantować im wysokiej jakości opiekę oraz umożliwić łączenie rodzin, gdy jest to najlepsze dla dobra dziecka.

☞☞ Budowanie partnerstw strategicznych z administracjami szkolnymi i nauczycielami oraz szkolenie ich w zakresie wsparcia dla dzieci zagrożonych jest niezbędne do zwiększenia skuteczności, efektywności i trwałości efektów działania służb społecznych zajmujących się wspieraniem rodzin, ochroną dzieci i opieką zastępczą.

Wzmocnienie zasobów ludzkich w obszarze wsparcia na rzecz rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej

Pracownicy opieki społecznej zmagają się z natłokiem spraw, skomplikowanymi przypadkami, ograniczonymi zasobami, dużą presją i wymaganiami, wyzwaniem w pracy i ograniczonym dostępem do nadzoru, coachingu czy też mentoringu. Status społeczny i zarobki pracowników opieki społecznej nie zawsze są odpowiednie do krytycznej roli, jaką odgrywają w społeczeństwie, biorąc pod uwagę istotne znaczenie pracy socjalnej dla bezpieczeństwa i rozwoju dzieci i młodszych pokoleń, aby wspierać integrację społeczną i spójność, równość społeczną i pomoc dla osób w potrzebie. W rezultacie wiele państw odnotowuje dużą fluktuację wśród pracowników opieki społecznej.

Stabilność świadczenia usług, zbudowanie kadry doświadczonych pracowników i podtrzymywanie pamięci instytucjonalnej mają kluczowe znaczenie dla skuteczności działań służb społecznych. Dowody wskazują na to, że ciągłość relacji pomiędzy dzieckiem, opiekunami i osobą prowadzącą

daną sprawę wpływa pozytywnie na rezultaty osiągnięte w wyniku świadczenia usług. Zatrzymywanie talentów oraz wspieranie i wzmacnianie wysokiej jakości usług socjalnych dzięki wykwalifikowanym, zmotywowanym i zaangażowanym pracownikom, którym zapewniono doskonałe warunki do pracy, to inwestycja o niezwykle ważnym znaczeniu

dla ciągłego rozwoju społecznego i rozwoju zasobów ludzkich regionu. Państwa muszą wzmocnić rolę pracowników opieki społecznej jako osób wprowadzających zmianę, w tym przez wzmocnienie ich przywództwa w sieciach multidyscyplinarnych, w stosownych przypadkach, oraz ich zdolności do świadczenia wysokiej jakości usług w obszarze prewencji, ochrony i upodmiotowienia w oparciu o dowody i fachową wiedzę.

Wzrost kompetencji, potencjał i wytrwałość usługodawców w sektorze socjalnym można znacznie wzmocnić, gdy pracownicy opieki społecznej i przedstawiciele innych zawodów w tym obszarze mają dostęp do wysokiej jakości wytycznych, pomocy technicznej, nadzoru, coachingu i mentoringu.

Wpływ służb opieki społecznej można znacznie zwiększyć przez wzmocnienie roli i szkolenia pracowników opieki społecznej jako liderów we wspólnych podejściach, w sieciach interdyscyplinarnych i obejmujących wielu interesariuszy oraz mechanizmach koordynacji, w stosownych przypadkach, oraz przez zapewnienie ciągłości prowadzenia spraw przez określonych pracowników wspierających dzieci i opiekunów.

Państwa muszą inwestować w rozwój i ciągłe udoskonalanie służb opieki społecznej, w metody i narzędzia wsparcia na rzecz rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej w oparciu o dowody, wiedzę i doświadczenie zawodowe.

Ze względu na dużą odpowiedzialność, jaka spoczywa na pracownikach opieki społecznej, administracje publiczne muszą inwestować w innowacyjne podejścia, ograniczające natłok spraw, którymi zajmują się pracownicy opieki społecznej, i jednocześnie zwiększając atrakcyjności pracy i wspierając stabilność zatrudnienia w opiece społecznej.

Wspieranie spójnej realizacji i równości opieki w zdecentralizowanych strukturach administracyjnych

W zdecentralizowanych strukturach administracyjnych lub strukturach o charakterze federalnym odpowiedzialność za realizację usług socjalnych, ochronę dziecka i wsparcie na rzecz rodzin ponoszą zwykle władze lokalne. Chociaż decentralizacja oferuje możliwość dostosowywania usług do potrzeb i tendencji występujących na szczeblu lokalnym, tworzy ona również wyzwania, jeśli chodzi o zakres i jakość realizacji usług na szczeblu lokalnym. Przekazanie kompetencji wiąże się z ryzykiem wystąpienia różnic, jeśli chodzi o jakość i dostępność usług w poszczególnych gminach. Zwłaszcza małe gminy mogą mieć trudności z zapewnieniem szerokiego zakresu usług niezbędnych do zapobiegania rozpadowi i rozdzielaniu rodzin. Niektóre państwa mają dobre doświadczenia, jeśli chodzi o zmniejszenie liczby gmin, promowanie współpracy gmin w zakresie świadczenia usług i wprowadzanie opracowywania lokalnych planów realizacji wysokiej jakości usług w społecznościach. Bardziej skuteczna wymiana informacji, koordynacja i monitoring na różnych szczeblach administracji publicznej są niezbędne do zapewnienia takiej samej opieki bez względu na miejsce zamieszkania dziecka i rodziny.

Wzmocnienie komunikacji pomiędzy szczeblem centralnym, regionalnym i lokalnym administracji publicznej w obu kierunkach. Musi to obejmować opracowanie wiążących standardów jakości, udostępnienie doradztwa technicznego i wytycznych ze szczebla centralnego, odpowiednią alokację budżetową dla szczebla lokalnego ze specjalnymi kwotami przeznaczonymi, w stosownych przypadkach, na wsparcie dla rodzin, ochronę dziecka i opiekę zastępczą, oraz umożliwienie pracownikom znajdującym się „na pierwszej linii” przekazywanie swoich rekomendacji decydentom i urzędnikom na szczeblu regionalnym i centralnym.

Wzmocnienie monitorowania i odpowiedzialności świadczenia usług na szczeblu lokalnym, w tym przez zastosowanie wskaźników mierzących wpływ, procesy i rezultaty dla dzieci i opiekunów oraz określających główne czynniki fizyczne, psychiczne i społeczne.

Władze lokalne, służby społeczne i inne właściwe podmioty należy zachęcać do

opracowywania, testowania i oceny innowacyjnych rozwiązań w zakresie wsparcia na rzecz rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej i wspierać je w tym zakresie, a rozwiązania, które przyniosły dobre rezultaty, należy wskazywać i promować w ramach dialogu ogólnokrajowego na rzecz wprowadzenia zmian.

Odpowiedzialność za standardy jakości w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Organy publiczne w znacznym stopniu wykorzystują współpracę z partnerami prywatnymi w zakresie świadczenia usług w obszarze wsparcia rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej. Jednak monitorowanie jakości usług świadczonych przez partnerów prywatnych nie jest jeszcze spójnie uregulowane. W rezultacie jakość usług różni się w zależności od usługodawcy. Wielu usługodawców świadczy wysokiej jakości usługi na rzecz dzieci i opiekunów, ale niektórzy osiągają słabe wyniki i naruszają podstawowe prawa dzieci i rodziców. Zasadnicze znaczenia ma zatem zwiększenie nadzoru, monitorowania i kontroli, aby poprawić jakość świadczenia usług i pociągnąć do odpowiedzialności partnerów publicznych i prywatnych.

☞☞ Zapewnienie skutecznych gwarancji i kontroli jakości w partnerstwach publiczno-prywatnych, w tym licencjonowania, monitorowania standardów jakości procesów, produktów i wpływu

☞☞ Ustanowienie niezależnych mechanizmów monitorowania i kontroli partnerstw publiczno-prywatnych i zagwarantowanie, że dokonane ustalenia mają wpływ na licencjonowanie i działalność usługodawców prywatnych, a jednocześnie podmioty prywatne są odpowiedzialne za nadzór

☞☞ Przeprowadzenie oceny procesów i produktów świadczenia usług oraz zagwarantowanie, że ustalenia z oceny będą brane pod uwagę przy wprowadzaniu kolejnych reform

Dzieci i opiekunowie jako partnerzy w ramach świadczenia usług

Tradycyjnie dzieci postrzegano jako członków rodzin pozostających na utrzymaniu innych i charakteryzujących się wrażliwością, niedojrzałością oraz potrzebujących ochrony. Konwencja ONZ o prawach dziecka promuje jednak pogląd, że chłopcy i dziewczęta są posiadaczami praw i obywatelami. Gdy dzieci i opiekunów uznaje się za partnerów w ramach usług wsparcia na rzecz rodzin, usługodawcy muszą pozostawić im pewną przestrzeń, wysłuchać i usłyszeć, co mają do powiedzenia, a także wziąć ich opinie pod uwagę. Uznanie dzieci i opiekunów za partnerów oznacza również zrozumienie ich indywidualnej sytuacji i potrzeb oraz wspieranie ich w budowaniu odporności, rozwiązywaniu problemów, zapewnienie im bezpiecznego otoczenia i realizowanie jak najwyższych standardów w zakresie dobrostanu, zdrowia i rozwoju. Opiekunowie zastępczy powinni być uznawani za partnerów w ramach zespołu opieki zastępczej, co pociąga za sobą obowiązek realizacji programów edukacyjnych i regularnego poddawania się nadzorowi. Dzieci powinny być przeszkolone w zakresie swoich praw, odpowiednich procedur i gwarancji przysługujących im jako klientom opieki społecznej i podczas ich umieszczania w opiece zastępczej, aby zdobyć wiedzę i pewność siebie umożliwiające im bycie partnerami w zespole realizującym opiekę zastępczą.

Aby osiągnąć taką zmianę paradygmatu, reformy polityki w zakresie wsparcia na rzecz rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej muszą uwzględniać i wpływać na postawy i poglądy panujące w społeczeństwie, wśród urzędników publicznych i usługodawców. Podnoszenie świadomości jest niezbędne do uwrażliwienia pracowników i urzędników zajmujących się dziećmi i opiekunami i pracujących na ich rzecz na fakt, że dzieci są osobami, które posiadają prawa, i obywatelami. Uwrażliwienie jest też potrzebne, jeśli chodzi o ewoluujące pojęcie „rodziny” i nowe, pojawiające się formy tworzenia rodzin, zmiany ich struktury w czasie, w tym przez zmianę roli płciowych i aktywność zawodową.

☞☞ Wspieranie – przez szkolenia, uwrażliwianie, zastosowanie odpowiednich narzędzi i metod – stosowania podejścia w świadczeniu usług socjalnych, w ramach którego szanuje się dzieci i opiekunów jako osoby uprawnione do współdecydowania o rodzaju wsparcia, którego potrzebują, przy zachowaniu profesjonalnego podejścia w celu przestrzegania powszechnych praw i standardów

ᄁᄁ Zaangażowanie dzieci i opiekunów jako partnerów w projektowaniu usług i ich świadczeniu, aby zagwarantować, że usługi są dopasowane do indywidualnej sytuacji i potrzeb usługobiorcy

Temat 1: zapobieganie rozdzielaniu rodzin

Rodzina ma bardzo wysoką pozycję we wszystkich państwach członkowskich RPMB. Wiele państwo określiło ochronę rodziny jako podstawowy obowiązek państwa w konstytucji. Inne wprowadziły przepisy prawne, nakładające na państwo obowiązek wspierania rodzin, aby zapewnić im bezpieczeństwo i stabilność społeczno-ekonomiczną, jak również warunki do rozwoju.

W regionie stosowane są różne podejścia do zabezpieczenia społecznego, wsparcia na rzecz rodzi i ochrony dzieci, a każde z tych podejść niesie ze sobą pewne możliwości i wyzwania. Niektóre państwa podjęły ważne kroki w celu zintegrowania usług w zakresie wsparcia na rzecz rodzin i ochrony dziecka. Inne kraje oferują wsparcie dla rodzin głównie w formie pomocy finansowej. Pomimo tych różnic wszystkie państwa wciąż dążą do stworzenia skutecznego modelu zintegrowanych usług socjalnych.

Dowody wskazują, że niewystarczająca konsolidacja usług może powodować rozdzielenie usług wsparcia na rzecz rodzin od usług w zakresie opieki nad dzieckiem. Usługodawcy pracujący z rodzinami mogą jednak być w stanie wcześniej zidentyfikować dzieci zagrożone i przypadki wykorzystywania dzieci oraz objąć takie dzieci wsparciem i opieką. Decydenci i osoby realizujące politykę muszą zatem zagwarantować właściwe uwzględnienie praw i potrzeb dziecka w ramach usług na rzecz rodzin.

Aktywne i prewencyjne podejścia do wsparcia rodzin

Doświadczenie pokazuje, że proaktywne podejście z naciskiem na prewencję daje lepsze rezultaty dla dzieci i opiekunów i ogranicza presję w sektorze socjalnym. Potrzebne są zatem aktywne i prewencyjne podejścia do wsparcia rodzin, aby uzupełnić działania mające na celu rozwiązanie trudności, z którymi zmagają się rodziny. Istotne znaczeni ma też zapewnienie nieobwarowanych nadmiernymi wymaganiami usług już podczas ciąży i towarzyszenie rodzinom w czasie, gdy dzieci są małe i chodzą do przedszkola. Psychospołeczna edukacja rodziców zagrożonych dała pozytywne wyniki w zakresie zapobiegania rozdzielaniu rodzin i wspierania rozwoju dziecka. Określenie istniejących zasobów, dobrych stron i źródeł odporności w rodzinie i jej otoczeniu społecznym ma zasadnicze znaczenie dla realizacji usług wsparcia na rzecz rodzin w oparciu o posiadane zasoby, dla opłacalności tych usług i ich trwałości.

ᄁᄁ Należy wzmocnić dostępność usług socjalnych na rzecz dzieci i rodzin, w tym przed udostępnianiem usług przy minimalnych wymogach, upowszechnianie informacji o nich i zachęcanie do korzystania z tych usług.

ᄁᄁ Wczesna interwencja i wsparcie ze strony zespołów interdyscyplinarnych muszą być dostępne dla rodzin począwszy od etapu ciąży i porodu, przez wczesne dzieciństwo, włączając w to wsparcie ze strony personelu szpitala położniczego, położnych, opiekunek i pracowników opieki społecznej odwiedzających rodziny posiadające małe dzieci w ich domach.

ᄁᄁ Dzieci muszą mieć możliwość niezależnego kontaktowania się ze służbami socjalnymi i uzyskania porad i pomocy.

ᄁᄁ Istotne znaczenie mają usługi realizowane w oparciu o zasoby, które aktywują zasoby i potencjał dzieci i opiekunów w ich sieciach społecznych.

ᄁᄁ Służby opieki społecznej muszą skutecznie włączać się w lokalne sieci opieki i ochrony, w tym przez zatrudnianie w szkołach, posterunkach policji i szpitalach pracowników socjalnych lub psychologów specjalizujących się w zapobieganiu wykorzystywaniu i

zaniedbywaniu dzieci.

☞ Należy zapewnić skuteczne monitorowanie sytuacji – w tym za pośrednictwem jednostek policji wyspecjalizowanych w sprawach dotyczących wykorzystywania dzieci oraz przez zaangażowanie odpowiednio wykwalifikowanych lekarzy medycyny sądowej –n a potrzeby prewencji wtórnej i podtrzymującej w przypadku, gdy dziecko zostało wykorzystane lub istnieje takie podejrzenie.

☞ Aktywne działania i skuteczne podejścia są niezbędne do udzielania wsparcia rodzicom mającym problemy z nadużywaniem alkoholu, narkotyków lub innych substancji oraz do zapewnienia im skutecznego leczenia, umożliwiającego im pełnienie roli opiekunów.

☞ Dzieci nie można zabierać z domu rodzinnego z powodu ubóstwa lub innych przyczyn, którym można zapobiegać lub które można eliminować dzięki odpowiednio ukierunkowanemu wsparciu na rzecz rodzin.

☞ Decyzje o zabraniu dziecka z rodziny powinien podejmować lub zatwierdzać sąd lub inne właściwe organy na podstawie prawa krajowego, prowadząc przejrzystą dokumentację i odpowiednio uzasadniając każdą decyzję.

☞ Gdy jest to najlepsze dla dobra dziecka, należy zapewnić odpowiednie usługi, aby zapobiec oddzieleniu dziecka od rodziny i wspierać proces ponownego łączenia rodziny po objęciu dziecka opieką zastępczą.

Ciągłość opieki nad mobilnymi rodzinami

W przypadku gdy dzieci, opiekunowie lub całe rodziny się przenoszą, współpraca pomiędzy władzami w miejscu pochodzenia, tranzytu i miejscu docelowym ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia ciągłości opieki. Skuteczna współpraca i komunikacja pomiędzy zaangażowanymi władzami lokalnymi a usługodawcami i usługobiorcami ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia terminowego świadczenia usług bez przestoju. Skuteczna współpraca stanowi również warunek konieczny dla opłacalnej działalności służb socjalnych, gdyż można wówczas przekazać wiedzę z poprzedniej lokalizacji i nie ma wtedy potrzeby przeprowadzania ponownej oceny danego przypadku. Szczególnie ważne jest unikanie sytuacji, gdzie jeden organ lokalny pozbywa się odpowiedzialności zanim przejmie ją inny. W przypadku braku lub niedostatecznie rozwiniętej współpracy i przekazywania spraw, przeniesienia i mobilność mogą narazić dzieci i rodziny zagrożone na znalezienie się w sytuacji, gdy usługi będą niedostępne. Podczas gdy wiele państw stara się zapewnić ciągłość opieki dla rodzin zmieniających miejsce zamieszkania w kraju, mobilność międzynarodowa tworzy dodatkowe wyzwania, wymagające współpracy transnarodowej pomiędzy usługodawcami w kraju pochodzenia i kraju docelowym.

☞ **Wzmocnienie ciągłości ochrony dziecka i wsparcia dla rodzin mobilnych przez zapewnienie skutecznej komunikacji i współpracy pomiędzy władzami lokalnymi a usługodawcami, pomiędzy szczeblem lokalnym a centralnym administracji publicznej oraz przez granice, w tym przez nadanie władzom centralnym odpowiedniego mandatu, jeśli jeszcze go nie posiadają.**

☞ **Opracowanie przepisów dotyczących ochrony danych, zwłaszcza dla celów monitorowania zagrożonych rodzin w kontekście migracji i mobilności.**

Promowanie zrównoważonych rozwiązań dla dzieci i rodzin będących klientami opieki społecznej

Wspieranie rodzin i zapobieganie ich rozdzieleniu wymaga zintegrowanych usług gwarantujących dostosowane pod względem czasu i potrzeb wsparcie dla dzieci i rodziców, połączone z kompleksową perspektywą średnio- i długoterminowego planowania usług i dalszych działań. Świadczenie usług mogłoby być lepiej zaplanowane i skoordynowane, gdyby ustalono cele długoterminowe służące identyfikacji i wdrażaniu zrównoważonego rozwiązania dla dobra dziecka

i rodziny.

»»Znalezienie realistycznych i zrównoważonych rozwiązań dla dzieci i rodzin będących klientami opieki społecznej, w ścisłej współpracy z zainteresowanymi dziećmi i opiekunami, usługodawcami i profesjonalistami.

🔄Promowanie wdrażania zrównoważonych rozwiązań przez zintegrowane i skoordynowane usługi w obszarze wsparcia na rzecz rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej.

Temat 2: promowanie dezinstytucjonalizacji

W większości państw członkowskich Rady Państw Morza Bałtyckiego osiągnięto znaczące postępy w ograniczaniu liczby dużych placówek opieki stacjonarnej. Duże placówki dla dzieci są stopniowo zastępowane przez placówki świadczące opiekę wzorowaną na rodzinnej lub małe domy rodzinne. Kilka państw zdecydowało się wpisać priorytetowy charakter rodzinnych form opieki do ustawodawstwa krajowego lub polityki krajowej. Inne nie przyjęły sprecyzowanego stanowiska na temat preferowanego typu opieki nad dzieckiem pozbawionym opieki rodzicielskiej. Krajowe strategie dezinstytucjonalizacji nie są częste w regionie, gdyż jedynie kilka krajów opracowało je dawniej bądź obecnie, a instytucjonalizacja pozostaje praktyką powszechną, zwłaszcza w przypadku dzieci o specjalnych potrzebach, takich jak dzieci niepełnosprawne i z problemami psychicznymi.

Dowody wskazują jednak na to, że umieszczanie w dużych placówkach opieki stacjonarnej powoduje, że w dzieciństwie i w dorosłym życiu dzieci te radzą sobie gorzej. Ten negatywny wpływ wiąże się z niższą jakością życia oraz stanu emocjonalnego, jak również wyższym ryzykiem wykluczenia społecznego. Umieszczanie dzieci w placówkach opieki instytucjonalnej jest szczególnie ryzykowne w przypadku małych dzieci, gdyż może mieć negatywny wpływ na rozwój mózgu i spowodować uszczerbek na całe życie. Promowanie dezinstytucjonalizacji stanowi więc sensowną i mocną inwestycję w rozwój dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej. Osiąga się dzięki niej pozytywne wyniki o silnym potencjale międzypokoleniowej zmiany.

Tworzenie krajowych strategii dezinstytucjonalizacji i standardów opieki

Niewiele państw opracowało krajową strategię dezinstytucjonalizacji albo odrębne dokumenty polityki określające krajowe standardy opieki. Opracowanie krajowych minimalnych standardów opieki może być przydatne do zagwarantowania bardziej kompleksowego zestawu usług i środków ochrony dzieci. Jako spójny dokument dotyczący polityki i praktyki krajowe standardy opieki mogą wspierać istotne zasady wysokiej jakości opieki, takie jak ciągłość opieki i podejście całościowe, równość w opiece i całościowe podejście oparte na prawach. Krajowe standardy opieki mogą wspierać prawo dziecka do ochrony i rozwoju oraz zawierać środki ochronne, takie jak łatwo dostępne i niezależne mechanizmy składania skarg i zgłaszania, monitorowanie jakości i nadzór. W ramach kompleksowych krajowych strategii opieki zastępczej standardy opieki muszą być wspierane w sposób systematyczny, aby udało się osiągnąć cel, jakim jest stopniowe przechodzenie z opieki instytucjonalnej na opiekę wzorowaną na rodzinnej lub rodziną. W tym kontekście należałoby zdefiniować tryb i tempo ww. przejścia ze wskazaniem standardów jakości placówek opiekuńczo-wychowawczych w każdym z krajów i kontekstów. Najważniejszą zasadą, jaką należy się kierować podejmując decyzję dotyczącą formy opieki, jest niezmiennie najlepszy interes dziecka.

🔄Państwa nadal polegające w dużym stopniu na instytucjonalnej opiece nad dzieckiem powinny rozwijać krajowe strategie dezinstytucjonalizacji, aby nadać priorytet opiece wzorowanej na rodzinnej i rodzinnej oraz zapewnić odpowiednie struktury i zachęty w tym zakresie.

🔄Stopniowa dezinstytucjonalizacja powinna być skoordynowana z działaniami mającymi na celu zagwarantowanie wysokiej jakości opieki we wszystkich formach, w dużych placówkach opieki stacjonarnej oraz w ramach opieki wzorowanej na rodzinnej lub rodzinnej, przy stopniowym przechodzeniu na opiekę rodzinną.

🔄Krajowe standardy opieki powinny być tworzone tam, gdzie jeszcze nie istnieją, aby opracować wiążący dokument z wytycznymi w zakresie wsparcia dla rodziny, ochrony dziecka i opieki zastępczej, zgodny ze standardami międzynarodowymi.

Państwa krajowe standardy opieki powinny być opracowywane w porozumieniu ze wszystkimi odpowiednimi zaangażowanymi aktorami, w tym personelem pierwszej linii, dziećmi i opiekunami oraz publicznymi i prywatnymi usługodawcami.

Państwa powinny aktywnie wdrażać krajowe standardy opieki i strategie dezinstytucjonalizacji przez odpowiednie działania, w tym kompleksowe ramy monitorowania i ewaluacji, z aktywnym udziałem wszystkich odpowiednich partnerów publicznych i prywatnych oraz społeczności.

Zwiększenie liczby rodzin zastępczych zapewniających wysokiej jakości opiekę

Mimo ogólnej tendencji to preferowania opieki rodzinnej w porównaniu do instytucjonalnej w ramach przepisów i polityk krajowych, wiele państw nadal ma trudności z zagwarantowaniem wystarczającej liczby rodzin zastępczych, aby oferować dzieciom wysokiej jakości opiekę. Szczególnym wyzwaniem jest zapewnienie wysokiej jakości opieki dzieciom ze specjalnymi potrzebami, np. dzieciom niepełnosprawnym fizycznie, z problemami natury psychicznej, dzieciom trudnym czy należącym do mniejszości, migrantom i nieletnim bez opieki ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy. Procesowi zwiększania liczby miejsc w rodzinach zastępczych powinny towarzyszyć wysiłki mające na celu poprawę standardów jakości pieczy zastępczej oraz wsparcie udzielane osobom sprawującym tego typu pieczę. Wynagrodzenie lub wypłaty dla osób sprawujących pieczę zastępczą powinny być odpowiednie, w stosownych przypadkach, i nie powinny skutkować nienależnymi zyskami finansowymi.

Systematyczne, bieżące i obowiązkowe szkolenie i nadzór nad osobami sprawującymi pieczę zastępczą są niezbędne, aby zagwarantować, że są one wykwalifikowane, kompetentne i gotowe świadczyć wysokiej jakości opiekę nad dzieckiem.

Niezbędne są usługi wsparcia, poradnictwa, superwizji i mentoringu dla osób sprawujących pieczę zastępczą – powinny być stale dostępne.

Należy stworzyć grupę licencjonowanych i wykwalifikowanych opiekunów zastępczych, którzy mogą przyjmować dzieci tymczasowo lub na dłuższy okres, również od ręki.

Na szczeblu regionalnym lub krajowym powinny działać stowarzyszenia opiekunów zastępczych oferujące informacje, wsparcie i porady rodzinom zastępczym, a także reprezentujące je w dialogu z władzami publicznymi i decydentami politycznymi.

Należy zinstytucjonalizować regionalne i krajowe fora dialogu pomiędzy dziećmi w opiece zastępczej a ich opiekunami, usługodawcami i decydentami politycznymi, aby zainspirować proces reformy polityki i praktyki w kierunku ciągłej poprawy pieczy zastępczej.

Temat 3: ochrona dzieci objętych opieką zastępczą

Ochrona praw dzieci w opiece zastępczej wymaga kompleksowego zestawu działań zapobiegających wszelkim formom przemocy i skutecznego reagowania na popełniane akty przemocy. Podstawową przesłanką do ochrony dzieci jest efektywna ochrona przed wszelkimi formami przemocy, wykorzystywania, maltretowania i porzucenia, w tym karami cielesnymi, w domu, opiece zastępczej i w jakimkolwiek innym kontekście. Wiele dzieci znajdujących się pod opieką zastępczą zabrano z domu z uwagi na zagrożenie dla ich bezpieczeństwa, dobrostanu i rozwoju. W ramach opieki zastępczej szczególnie ważne jest, by zagwarantować dzieciom ochronę przed dalszym krzywdzeniem i ryzykiem, oraz zapewnić im wsparcie w rozwoju ewoluujących umiejętności, potencjału, zasobów i odporności. Ochrona dzieci w domu i w ramach opieki zastępczej to nie tylko obowiązek państwa na mocy Konwencji o prawach dziecka ONZ i innych standardów międzynarodowych, lecz również sensowna i znacząca inwestycja w rozwój

młodszych pokoleń, ich wejście w dorosłość i niezależne życie, a także fundamentalny wkład w bezpieczeństwo regionu.

Tworzenie i rozwijanie indywidualnych planów opieki

Planowanie opieki obejmuje wieloetapowy proces oceny, podejmowania decyzji, wdrażania i przeglądu w formie koła. W procesie tym generowane są informacje na bazie których powstaje i jest rozwijany indywidualny plan opieki nad dzieckiem. Powinno się w nim ujmować zabezpieczenia, aby zagwarantować, że jest on świetnie dostosowany do potrzeb danej osoby, odpowiada jej najlepszym interesom, preferencjom i specjalnym potrzebom. W planie opieki należy wskazać rodzaje wymaganych usług, pomaga on także zaplanować korzystanie z usług z różnych dziedzin, czas i źródła finansowania tych usług oraz monitoring i ewaluację osiągniętych celów. Ważne jest, aby dziecko znajdowało się w centrum procesu planowania opieki oraz aby dziecko, opiekunowie i inne istotne osoby z otoczenia dziecka aktywnie uczestniczyły w tym procesie oraz otrzymywały w tym względzie wsparcie.

☞☞ Należy stosować skuteczne i kompleksowe metody planowania opieki, w tym odpowiednie oceny i przeglądy okresowe, zakorzenione w prawie krajowym.

☞☞ Należy zagwarantować, że opieka planowana jest przy aktywnym współdziałaniu dziecka, które znajduje się centrum tego procesu, a także opiekunów i krewnych oraz odpowiednich usługodawców i profesjonalistów.

☞☞ Należy promować całościowe podejście do planowania opieki, aby chronić wszystkie prawa dziecka i dostosowywać plan do jego indywidualnych potrzeb, co ma na celu promowanie najlepszego interesu dziecka, prawa do bycia wysłuchanym, prawa do niedyskryminacji oraz prawa do możliwości pełnego rozwijania zasobów i potencjałów osobistych.

☞☞ Należy zagwarantować, aby w ramach planowania opieki przestrzegane były ogólne zasady jej wysokiej jakości, takie jak ciągłość i sprawiedliwość opieki, ciągłość i niezmiennosc miejsca i opiekunów, kontakt z rodzicami i rodziną biologiczną, geograficzna bliskość placówki, wskazanie trwałego rozwiązania w perspektywie długoterminowej oraz wspieranie reintegracji rodziny, gdy tylko leży to w najlepszym interesie dziecka.

☞☞ Planowanie opieki nie powinno ustawać, gdy dziecko kończy 18 lat, powinno natomiast obejmować dalszą opiekę – wspieranie wejścia w dorosłość i niezależność.

☞☞ Należy usuwać prawne i administracyjne przeszkody w przysposobieniu dzieci przez opiekunów zastępczych, gdy tylko leży to w najlepszym interesie dziecka.

Tworzenie dokumentacji, aby proces stał się bardziej przejrzysty

Dowody pokazują, że precyzyjne przepisy dotyczące dokumentacji ocen i procedur socjalnych mogą pomóc w poprawie jakości świadczonych usług. Dokumentacja jest warunkiem koniecznym większej przejrzystości procedur i ocen, stanowi więc istotną metodę promocji stosowania krajowych i międzynarodowych standardów w praktyce, w tym co do najlepszego interesu dziecka i jego prawa do bycia wysłuchanym. Na przykład dokładna dokumentacja sposobu wysłuchania i uwzględnienia poglądów dziecka czyni proces prowadzący do podjęcia decyzji możliwym do ustalenia i zrozumiałym. W przypadku oceny najlepszego interesu dziecka szczegółowa dokumentacja pomaga określić które oceny przeprowadzono, na podstawie jakich informacji podjęto decyzję i jaką wagę przypisano różnym faktom i opiniom. To ostatnie jest szczególnie ważne, jeśli pewne fakty i opinie są ze sobą sprzeczne. Osiągana w ten sposób przejrzystość chroni dziecko, jego opiekunów, odpowiedzialnych urzędników i profesjonalistów zaangażowanych w proces podejmowania decyzji. Udzielenie dziecku, opiekunom, osobom sprawującym nadzór,

inspektorom i innym upoważnionym profesjonalistom

lub urzędnikom dostępu do tej dokumentacji stanowi warunek konieczny informowania ich o przebiegu procesu i korzystania ze środków ochrony prawnej w przypadku naruszenia procedur lub zabezpieczeń.

Administracje publiczne powinny opracować standardowe metody i narzędzia służące dokumentowaniu ocen spraw, planowania opieki i zarządzania sprawami lub promować stosowanie tych metod i narzędzi, aby uczynić świadczenie usług transparentnym, ograniczając jednocześnie obciążenia administracyjne pracowników socjalnych w największym możliwym zakresie.

Należy dokumentować każdy etap świadczenia usług, oceny sprawy, planowania opieki i zarządzania poszczególnymi sprawami.

Dzieci i opiekunów należy informować o dokumentacji sprawy i ich prawie do wglądu do niej, powinni też otrzymywać wsparcie w zakresie wglądu i zrozumienia treści i implikacji dokumentacji sprawy.

Dokumentację sprawy należy udostępniać w ramach interdyscyplinarnego mechanizmu współpracy wielu interesariuszy, z poszanowaniem prawa do prywatności, ochrony danych i prywatności, w stosownych przypadkach.

Wspieranie prawa dziecka do wysłuchania i uwzględniania jego opinii jako klienta usług społecznych oraz w opiece zastępczej

Wysłuchanie i uwzględnienie opinii dziecka ma zasadnicze znaczenie dla umożliwienia dzieciom przyczynienia się do rozwoju odpowiednich usług i zapewnienia im bezpieczeństwa. Znaczące możliwości dzieci w zakresie wyrażania i uwzględniania ich opinii przynoszą efekt upodmiotowienia, gdyż wspierają rozwój i ochronę dziecka. Zasada uczestnictwa stanowi nie tylko element podstawowej demokracji, lecz również konieczność w społeczeństwach, które cenią dzieci jako podmioty praw i obywateli. Dzieci zachęcane do wyrażania opinii i wysłuchiwanie są mniej podatne na wykorzystywanie. Dzieci powinny poszukiwać informacji oraz otrzymywać i przekazywać je, a także mieć dostęp do możliwości uczestnictwa w procesie podejmowania najważniejszych decyzji. Mechanizmy zgłaszania i składania skarg wrażliwe na dziecko i łatwo dostępne dla dzieci odgrywają kluczową rolę w ochronie dzieci i ich prawa do bycia wysłuchanym. Kontrola, monitorowanie, audyt i ocena stwarzają dzieciom dodatkowe możliwości wyrażania poglądów, wpływania na swoją ochronę i dobrostan oraz przekazywania zaleceń co do promowania zmian.

Rola dziecka jako aktywnego uczestnika wspierania, ochrony i monitorowania jego praw powinna być promowana we wszystkich kontekstach, w tym zwłaszcza dziecka jako klienta usług społecznych, w ramach opieki zastępczej i dalszych działań.

Opinii dziecka należy wysłuchać i trzeba uwzględnić ją w procesie podejmowania decyzji i planowania opieki. Wymaga to przekazywania informacji w języku zrozumiałym dla dziecka, udokumentowania jego poglądów, sposobu ich wysłuchania i uwzględnienia, a także uzyskania zgody dziecka na pewne decyzje, w tym obowiązkowego uzyskania zgody w szczególnie ważnych sprawach.

Możliwości dzieci w zakresie wysłuchania jako klientów usług społecznych i w ramach opieki zastępczej należy zinstytucjonalizować, aby dzieci mogły swobodnie wyrażać swoje opinie i skutecznie uczestniczyć we wszystkich kwestiach, które ich dotyczą.

Profesjonaliści pracujący z dziećmi i na ich rzecz na kluczowych stanowiskach powinni być przeszkoleni w zakresie technik prowadzenia rozmów i komunikacji z dziećmi, w tym bardzo małymi dziećmi oraz dziećmi ze specjalnymi potrzebami.

Należy stworzyć mechanizmy zgłaszania i składania skarg wrażliwe na potrzeby dziecka. Dzieci powinny znać te mechanizmy, mieć do nich zaufanie i łatwy dostęp.

Dzieci należy informować o przysługujących im prawach i uprawnieniach oraz o procedurach ich dotyczących jako klientów usług społecznych i w ramach opieki zastępczej.

Dzieciom należy przekazywać informacje na temat tych mechanizmów i zachęcać do korzystania z nich, a także budować zaufanie dzieci do własnych możliwości oceny jakości usług oraz formułowania zaleceń co do ulepszeń.

Zgłoszenia i skargi składane przez dzieci powinny być bezzwłocznie rozpatrywane i muszą skutkować podjęciem odpowiednich działań w celu rozwiązania zgłoszonego problemu.

Zgłoszenia i skargi składane przez dzieci należy okresowo analizować, a wyniki tych analiz powinny być przekazywane decydentom politycznym jako podstawa reform polityki.

Należy zapewnić systematyczne i okresowe monitorowanie, przeprowadzanie kontroli i dokonywanie ocen usług społecznych oraz ich wpływu na dzieci i opiekunów, w tym w ramach opieki zastępczej.

Ważne jest, aby prowadzony był dialog pomiędzy dziećmi w opiece zastępczej, usługodawcami, personelem opiekuńczym, decydentami politycznymi i urzędnikami wszystkich szczebli.

Opracowywanie całościowych podejść do rozwoju, możliwości i obejmowania dzieci opieką zastępczą

Prawdziwie całościowe podejście do ochrony dzieci w opiece zastępczej wymaga, aby w procesie planowania opieki uwzględniano wszystkie prawa i potrzeby dziecka. Oprócz podstawowych praw człowieka i zasad, takich jak bezpieczeństwo i zdrowie dziecka, podejścia całościowe muszą być nakierowane na dziecko jako osobę w kontekście społecznym, kulturowym i rozwojowym. Wielu aspektów życia społecznego i kulturalnego dziecka nie da się jednak uregulować przepisami prawa ani planami politycznymi. Ich realizacja zależy w dużym stopniu od zaangażowania opiekunów i personelu placówek oraz możliwości dzieci w opiece zastępczej w zakresie dostępu do odpowiedniego rodzaju wsparcia. Obejmuje to dostęp do sportów, zajęć w czasie wolnym i zajęć rekreacyjnych, sprawdzanie umiejętności i talentów dziecka i wspieranie ich dalszego rozwoju, uczenie umiejętności życiowych, utrzymywanie lub budowanie nowych sieci społecznych z rówieśnikami, dorosłymi i osobami udzielającymi wsparcia oraz zapewnienie ciągłości nauki w szkole lub szkolenia zawodowego.

Opracowanie projektów życiowych dla dzieci objętych opieką jako przejrzystych planów opieki z zastosowaniem perspektywy całościowej i długoterminowej, we współpracy z dzieckiem i opiekunami

Umożliwienie dzieciom będącym klientami opieki społecznej i dzieciom objętym opieką dostępu do szkoleń w zakresie umiejętności życiowych, możliwości uprawiania sportu, zajęć rekreacyjnych, zabawy i realizacji swoich hobby, działań kulturalnych i społecznych, według ich wyboru

Ochrona dzieci przed przemocą w jakiegokolwiek formie i jakimkolwiek kontekście

W środowisku pracy, gdzie profesjonaliści lub wolontariusze mają bezpośredni kontakt z dziećmi, podstawowym środkiem zapobiegawczym, gwarantującym, że osoby będące sprawcami wykorzystywania lub przemocy zostaną odrzucone jako kandydaci lub odsunięte od pracy z dziećmi i na rzecz dzieci, jest sprawdzanie ich karalności w przeszłości. Przepisy prawne umożliwiające pracodawcom żądanie informacji o niekaralności kandydatów, pracowników i wolontariuszy na potrzeby rekrutacji mają istotne znaczenie dla pracodawców sektora publicznego

i prywatnego.

Ochrona dzieci przed wszelkimi formami przemocy, nadużyć, wykorzystania i zaniedbania stanowi podstawową gwarancję mającą zastosowanie do każdej formy opieki zastępczej. Zasadniczym warunkiem koniecznym jest zakaz stosowania wszelkich kar cielesnych wobec dzieci

w każdej sytuacji, w tym w domu, w szkole, w miejscu pracy, w placówkach opieki dziennej i opieki zastępczej. Z uwagi na fakt, że dzieci objęte opieką są jedną ze szczególnie wrażliwych grup społeczeństwa i ze względu na szkodliwy wpływ przemocy na rozwój dziecka skuteczna ochrona przed karami cielesnymi stanowi podstawową zasadę wysokiej jakości opieki. Zapewnienie stabilnych relacji w ramach opieki może w znacznym stopniu przyczynić się do ochrony dziecka przed przemocą, wykorzystywaniem i zaniedbaniem oraz zapewnić mu poczucie bezpieczeństwa.

W przypadku wystąpienia przemocy lub podejrzenia jej wystąpienia regulacje prawne w całym regionie Morza Bałtyckiego zachęcają i zobowiązują osoby pracujące z dziećmi i na rzecz dzieci do zgłaszania takich przypadków policji, służbom zajmującym się ochroną dziecka lub opiece społecznej. W wielu państwach obowiązek zgłaszania takich przypadków odnosi się również do całego społeczeństwa. Takie zgłoszenia i powiadomienia są potrzebne do rozpoczęcia analizy sytuacji dziecka i rodziny i świadczenia usług, w stosownych przypadkach.

☞ Dzieci należy chronić przed wszelkimi formami kar cielesnych w domu, w instytucjach, w pieczy zastępczej i w innych sytuacjach, przez ustanowienie w prawie zakazu ich stosowania, jeśli takiego zakazu jeszcze nie ma, oraz przez promowanie stosowania i wdrażania takiego zakazu. ☞ Profesjonaliści i wolontariusze pracujący z dziećmi i na rzecz dzieci powinni być poddawani weryfikacji w celu zapobieżenia sytuacjom, gdy w zawodach lub na stanowiskach wolontariuszy mających bezpośredni kontakt z dziećmi zatrudniane są osoby skazane w przeszłości za przestępstwa wobec dzieci.

☞ Należy wzmocnić obowiązek zgłaszania przez urzędników i profesjonalistów pracujących z dziećmi i na rzecz dzieci przypadków lub podejrzeń wykorzystywania dzieci, przemocy wobec dzieci lub zaniedbywania dzieci.

☞ Kluczowe znaczenie ma zapewnienie wysokiej jakości opieki dzieciom, będącym ofiarami przemocy, wykorzystywania lub nadużyć w jakiejkolwiek formie; specjalistyczną pomoc dla takich dzieci należy włączyć do usług świadczonych w domu i w placówkach opieki, w tym przez zapewnienie odpowiedniego schronienia, przeszkolonego personelu i przez współpracę z wyspecjalizowanymi jednostkami organów ścigania i schroniskami dla dzieci.

Kontrola, monitoring, audyt i ewaluacja opieki

Kontrola, monitoring, audyt i ewaluacja mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia skutecznego wdrażania krajowych standardów opieki dla każdego dziecka objętego opieką. Muszą one być prowadzone w sposób ukierunkowany na dziecko i prawa dzieci objętych opieką, jednocześnie biorąc pod uwagę zdanie dzieci i ich konkretne potrzeby. Kontrole, monitoring i ewaluacja muszą być przeprowadzane w ramach administracji publicznej oraz agencji i organizacji świadczących usługi, jak również niezależnie. W ramach innowacyjnych podejść można wypróbować kierowane przez dziecko sposoby kontroli, monitorowania i ewaluacji.

☞ Kontrole, monitoring, audyt i ewaluacja powinny być przeprowadzane w ramach struktur administracji publicznej i usługodawców, jak również niezależnie, w ścisłym porozumieniu z dziećmi i opiekunami, których dotyczą.

☞ Kontrole, monitoring, audyt i ewaluacja powinny mieć charakter całościowy i być realizowane w oparciu o prawa, jak również łączyć w sobie wskaźniki dotyczące infrastruktury opieki, obiektywne miary jakości opieki, zakwaterowania i wyżywienia, jak i subiektywne miary dotyczące bezpieczeństwa, dobrego samopoczucia i rozwoju dzieci oraz jakości ich relacji z rodzinami, rówieśnikami, opiekunami, personelem, pracownikami opieki społecznej i jakości innych ważnych relacji.

☞ Wskaźniki dotyczące kontroli, monitoringu, audytu i ewaluacji powinny bazować na standardach międzynarodowych i odpowiednich krajowych przepisach prawnych i politykach oraz mierzyć struktury, procesy, rezultaty i wpływ na dzieci i opiekunów, jak również poczynione postępy.

❧❧Ustalenia z kontroli, monitoringu, audytu i ewaluacji powinny dostarczać informacji zwrotnych potrzebnych do kształtowania polityki i argumentów wspierających ciągły proces reform zmierzających do uzyskania wyższych standardów opieki, angażujących wszystkie istotne podmioty w dialog na szczeblu krajowym na rzecz ciągłego rozwoju.

Zalecenia Tallińskie i Plan działań w zakresie opieki zastępczej i wsparcia na rzecz rodzin w regionie Morza Bałtyckiego na lata 2015–2020

Przedstawiciele rządów, eksperci i specjaliści z regionu Morza Bałtyckiego obejmującego Danię, Estonię, Finlandię, Niemcy, Islandię, Łotwę, Litwę, Norwegię, Polskę, Federację Rosyjską, Szwecję i inne części Europy zatwierdzili Zalecenia Tallińskie i Plan działań w zakresie opieki zastępczej i wsparcia na rzecz rodzin dla regionu Morza Bałtyckiego w dniu 6 maja 2015 r. w Tallinie.

Zalecenia i Plan działań zostały zatwierdzone po dwudniowym spotkaniu, na którym omawiano sytuację w zakresie opieki zastępczej i wsparcia na rzecz rodzin w regionie. Eksperci podkreślili konieczność pilnego zintegrowania usług na rzecz dzieci i rodzin zagrożonych, zapewnienia prowadzenia interwencji w odpowiednim czasie i usług następczych w dłuższym okresie czasu na rzecz dzieci zagrożonych. Usługi te powinny być dostosowane do indywidualnych potrzeb i dostępne po spełnieniu minimalnych wymagań. Eksperci podkreślili niezwykle istotne znaczenie realizacji polityki i dobrych praktyk na szczeblu krajowym/lokalnym i intensyfikacji współpracy regionalnej. Usługi wsparcia na rzecz rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej stanowią strategiczne inwestycje w bezpieczeństwo, dobrostan i rozwój dzieci, które z kolei są warunkiem bezpieczeństwa regionu, jak również istnienia zrównoważonego i zamożnego społeczeństwa.

Gospodarzami spotkania na szczeblu ekspertów byli prezydencja estońska Rady Państw Morza Bałtyckiego (RPMB), estońskie Ministerstwo Spraw Społecznych i Grupa Ekspercka ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych. Opieka zastępcza była priorytetem dla Grupy Eksperckiej od momentu powstania tej grupy na początku pierwszej dekady XXI w. Celem spotkania ekspertów w 2015 r. była ocena i omówienie obecnej sytuacji w obszarze opieki instytucjonalnej i rodzinnych form opieki, osiągnięć i wyzwań w świetle wcześniej podjętych zobowiązań. W ramach przygotowań do spotkania opracowano zarys sytuacji w zakresie wsparcia na rzecz rodzin i opieki zastępczej w regionie Morza Bałtyckiego.

Wnioski dla regionu:

Uczestnicy i prelegenci obecni na spotkaniu na szczeblu eksperckim przedstawili następujące zalecenia oraz:

1. **Uznali** istotne znaczenie wsparcia prac Grupy Eksperckiej Rady Państw Morza Bałtyckiego ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych i Wydziału ds. Dzieci w Sekretariacie RPMB, które nadają kierunek i wspierają państwa członkowskie RPMB w podejmowaniu odpowiedzialności za dzieci zagrożone w regionie Morza Bałtyckiego, oraz dalszego rozszerzania sieci profesjonalistów i fachowej wiedzy;
2. **Wezwali** państwa członkowskie Rady Państw Morza Bałtyckiego i Grupę Ekspercką ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych do wykorzystania Zaleceń i Planu działania ze spotkania na szczeblu ekspertów i do przygotowania spotkania na szczeblu ministerialnym, aby podsumować osiągnięte postępy, wyrazić zaangażowanie polityczne i wsparcie dla dalszych działań;
3. **Zalecili**, aby priorytetem Grupy Eksperckiej ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych nadal było zapobieganie rozdzielaniu rodzin, zapewnianie wsparcia rodzinom oraz poprawa jakości opieki zastępczej przy wykorzystaniu **obecnego i przewidywanego finansowania** przez:
 - a. Promowanie stopniowego przejścia od opieki instytucjonalnej do rodzinnych form opieki i opieki wzorowanej na rodzinnej, zgodnie z dobrem dziecka i standardami jakości opieki;
 - b. Upowszechnianie narzędzia AudTrain służącego do audytu i monitorowania placówek opieki nad dziećmi;

- c. Promowanie przyjaznego dla dziecka wymiaru sprawiedliwości i schronisk dla dzieci (Children's House) lub równoważnych modeli zintegrowanych usług dla dzieci będących ofiarami przemocy;
 - d. Rozwijanie współpracy na szczeblu krajowym i transnarodowym w celu wsparcia dostępu do odpowiednich i ciągłych usług w zakresie wsparcia i prewencji dla dzieci i opiekunów zmieniających miejsce zamieszkania w kraju lub przeprowadzających się za granicę;
 - e. Ułatwianie skutecznego wdrażania przepisów prawnych w zakresie zapobiegania przemocy wobec dzieci w celu ograniczenia i wyeliminowania przemocy w praktyce.
4. **Wezwali** Grupę Ekspertką ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych do **poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania** następujących priorytetów:
- a. Pilotażowe wdrożenie, mapowanie i promowanie dobrych i innowacyjnych praktyk w celu zagwarantowania dzieciom i rodzinom odpowiednio dostosowanego wsparcia w odpowiednim momencie, w tym również w kontekście transnarodowym, oraz zapewnienia wysokiej jakości opieki we wszystkich formach opieki zastępczej;
 - b. Pilotażowe wdrożenie, mapowanie i promowanie zintegrowanych usług na rzecz dzieci i rodzin zagrożonych oraz zwiększenie ich dostępności przy minimalnych wymaganiach, w tym szczególnie w czasie ciąży i wczesnego dzieciństwa;
 - c. Opracowanie i promowanie opartych o dowody i poddanych ocenie metod prewencyjnego wsparcia dla rodzin, wsparcia rodziców, ochrony dziecka i opieki zastępczej.

Zalecane działania na szczeblu krajowym:

1. **Konsolidacja** usług w zakresie opieki społecznej, wsparcia dla rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej w ramach zintegrowanych modeli na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, włączając w to ukierunkowane na usługi zespoły interesariuszy przeszkolonych w zakresie stosowania podejść multidyscyplinarnych;
2. **Wzmocnienie** potencjału usługodawców w zakresie zapobiegania rozdzielaniu rodzin i wspierania ponownego łączenia rodzin przez wczesną identyfikację problemów i interwencję, ograniczanie ryzyka rozpadu rodziny przez aktywowanie środków ochronnych i reagowanie na potrzeby dzieci i opiekunów w kontekście społeczno-kulturowym w celu wdrożenia zrównoważonych i trwałych rozwiązań.
3. **Zagwarantowanie**, że zabranie dziecka z rodziny i umieszczenie w opiece zastępczej to ostateczność, wyraźnie regulowana przez prawo, obwarowana odpowiednimi gwarancjami i mająca na uwadze dobro dziecka;
4. **Udzielanie** wsparcia rodzicom dzieci objętych opieką zastępczą i aktywne umożliwianie łączenia rodzin, gdy jest to możliwe i najlepsze dla dobra dziecka;
5. **Wprowadzenie** przepisów prawnych, procedur i praktyk w celu zagwarantowania prawa dziecka do bycia wysłuchanym i uczestniczenia w systemie opieki ukierunkowanym na dziecko i posiadającym istotne znaczenie, jako jednostki i wspólnie z innymi, na wszystkich szczeblach procesu podejmowania decyzji i we wszystkich dotyczących ich kwestiach, w tym prawo do składania skarg i domagania się zadośćuczynienia;
6. **Rozwijanie** podejść i postaw w obszarze świadczenia usług socjalnych, w ramach których dzieci i opiekunów szanuje się jako kompetentnych partnerów w zakresie współdecydowania o potrzebnym wsparciu, równoważenie potencjalnie sprzecznych interesów z należytym uwzględnieniem dobra dziecka, przy zachowaniu profesjonalizmu świadczenia usług i wspieraniu powszechnych praw i standardów;

7. **Inwestowanie** w pracowników opieki społecznej jako wektorów zmian przez podniesienie ich statusu społecznego i atrakcyjności pracy w połączeniu z ograniczeniem liczby spraw przypadających na pracownika opieki społecznej, dzięki zastosowaniu innowacyjnych, prewencyjnych i multidyscyplinarnych podejść;

8. **Wzmocnienie** roli badań, oceny i konsultacji podczas opracowywania opartych na dowodach metod i ukierunkowanych na rozwiązania interwencji w obszarze świadczenia usług;
9. **Promowanie** podejścia „zero tolerancji” dla wszelkich form przemocy i wykorzystywania dzieci w całym regionie;
10. **Wspieranie** wprowadzenia określonego prawnie obowiązku zgłaszania przypadków przemocy, nadużyć, wykorzystywania i zaniedbywania dzieci we wszelkich formach, w tym kar cielesnych wobec dzieci, oraz obowiązku zapobiegania takim przypadkom, przez wzmocnienie sieci ochrony dziecka, które obejmują główne zawody i instytucje w tym obszarze, włączając w to szpitale dziecięce, położne, pediatrów, lekarzy medycyny sądowej, szpitale i sektor ochrony zdrowia ogółem, szkoły i sektor opieki społecznej;
11. **Zaangażowanie** odpowiednich podmiotów na szczeblu krajowym i lokalnym w rozwijanie wspólnego rozumienia tego, co niesie ze sobą przejście od opieki instytucjonalnej do rodzinnych form opieki i opieki wzorowanej na rodzinnej oraz rozumienia, w jaki sposób definiować i wykorzystywać kluczowe zasady dotyczące praw dziecka w praktyce;
12. **Umożliwienie** ciągłego i stopniowego przechodzenia od opieki instytucjonalnej do rodzinnych form opieki i opieki wzorowanej na rodzinnej, zwłaszcza w przypadku dzieci ze specjalnymi potrzebami, oraz zapewnienie profesjonalnego wsparcia i szkoleń dla opiekunów, w szczególności opiekunów zastępczych i pracowników placówek opieki, oraz nadzoru nad tymi osobami;
13. **Zagwarantowanie**, że finansowanie dla placówek opieki stacjonarnej zostanie przekierowane na polityki i usługi wsparcia na rzecz rodzin i wysokiej jakości opiekę zastępczą, gdy placówki te zostaną zamknięte w ramach procesu przejścia od opieki instytucjonalnej do innych form opieki;
14. **Poprawienie** jakości opieki nad dziećmi objętymi różnymi formami opieki przez zagwarantowanie, że różne formy opieki i usługi są dostosowane i właściwe w stosunku do indywidualnych potrzeb dziecka, oraz świadczenie usług zgodnie z ogólnymi zasadami, takimi jak dbałość o dobro dziecka, prawo do niedyskryminacji, prawo do bycia wysłuchanym, rozwój całościowy, bezpieczeństwo, równość, ciągłość i stałość opieki, oraz zapobieganie nieuzasadnionym zyskom finansowym podmiotów zajmujących się opieką zastępczą;
15. **Zagwarantowanie** prawa wszystkich dzieci do takiego samego standardu opieki bez względu na ich sytuację społeczno-ekonomiczną, przynależność do mniejszości, status imigranta, miejsce zamieszkania, oraz bez względu na to, czy usługi są świadczone przez podmioty sektora prywatnego czy publicznego;
16. **Wspieranie** dzieci objętych opieką zastępczą w osiąganiu sukcesów w nauce w celu inwestowania w ich rozwój i umożliwienia im znalezienia pracy w przyszłości;
17. **Wspieranie** dzieci objętych opieką zastępczą w wejściu w dorosłe życie i osiągnięciu niezależności przez rozwijanie ich umiejętności w okresie, gdy są objęte opieką zastępczą, i w ramach usług świadczonych po zakończeniu tego okresu;
18. **Zachęcanie** do monitorowania, kontrolowania i oceny wszystkich form opieki zastępczej nad dziećmi, w tym przez niezależne instytucje, zapewniając wysłuchanie i odpowiednie uwzględnienie opinii i zaleceń dzieci, oraz wykorzystanie wyników tych procesów do zagwarantowania odpowiedzialności władz, usługodawców publicznych i prywatnych oraz opiekunów;
19. **Umożliwienie** odpowiednim organom pracującym z rodzinami i dziećmi zagrożonymi, które zmieniają miejsce zamieszkania w kraju lub przenoszą się za granicę, zapewnienie ciągłości opieki, zapobieganie dalszym szkodom i umożliwianie prowadzenia opłacalnych działań, w tym przez umożliwienie wymiany informacji, gdy jest to właściwe;

20. **Wzmocnienie** komunikacji pomiędzy szczeblem centralnym, regionalnym i lokalnym administracji publicznej oraz zachęcanie władz lokalnych, usługodawców i innych podmiotów do opracowywania i oceny innowacyjnych rozwiązań w zakresie wsparcia dla rodzin, ochrony dziecka i opieki zastępczej w celu promowania przynoszących dobre rezultaty podejść oraz angażowania się w dialog krajowy na rzecz ciągłego rozwoju i jakości.

Regionalne działania w zakresie wsparcia na rzecz rodzin i opieki zastępczej

Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) ma długą tradycję wspierania ochrony dziecka i praw dzieci w jedenastu swoich państwach członkowskich, tj. Danii, Estonii, Finlandii, Niemczech, Islandii, Łotwie, Litwie, Norwegii, Polsce, Federacji Rosyjskiej i Szwecji. W maju 2015 r. prezydencja estońska Rady Państw Morza Bałtyckiego była gospodarzem **spotkania ekspertów na temat opieki zastępczej i wsparcia na rzecz rodzin**, zorganizowanego przez urzędników wysokiego szczebla w Grupie Ekspertkiej RPMB ds. Współpracy na rzecz Dzieci Zagrożonych. Celem spotkania ekspertów było stworzenie platformy dialogu regionalnego z kompleksowej perspektywy, biorącej pod uwagę prawa i ukierunkowanej na poszukiwanie rozwiązań. W spotkaniu udział wzięli przedstawiciele rządów, instytucji, ambasad, biur rzeczników praw dziecka, środowiska akademickiego, krajowych i międzynarodowych organizacji pozarządowych i społeczeństwa

SpraRady Państw Morza Bałtyckiego na temat wsparcia na rzecz rodzin i opieki zastępczej zostało zatem opracowane w celu udokumentowania, oceny i analizy obecnej sytuacji w regionie. Niniejsze sprawozdanie przedstawia kilka ważnych i wybiegających w przyszłość wniosków i propozycji oraz zawiera **Zalecenia Tallińskie i Plan działań w zakresie opieki zastępczej i wsparcia na rzecz rodzin w regionie Morza Bałtyckiego na lata 2015-2020**. Przedstawione działania i zalecenia zostały zatwierdzone przez uczestników spotkania ekspertów.

Niniejsze sprawozdanie na temat opieki zastępczej i wsparcia na rzecz rodzin w regionie Morza Bałtyckiego przedstawia obecną sytuację, wskazuje wyzwania i postępy w regionie. Zawiera ono również wskazówki i zalecenia dla regionu, dostarczając państwom członkowskim Rady Państw Morza Bałtyckiego wartościowych danych, dając im możliwość przyjrzenia się sytuacji i zobaczenia, w jakim miejscu się znajdujemy i dokąd powinniśmy podążać. Najważniejsze jest odpowiadanie na wyzwania, wprowadzanie odpowiednich zmian do naszej polityki i działań w celu usprawnienia systemu oraz zapewnienia dzieciom radosnego i beztrudnego dzieciństwa. inwestycja na przyszłość.

Margus Tsahkna
Minister Spraw Społecznych, Estonia