

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

**ΕΘΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ**

Νεοφύτου Βάμβα 6, 106 74 Αθήνα, Τηλ.: 210 72 33 221-2, 210 72 33 216, Fax: 210 72 33 217,

Website: [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr), E-mail: [info@nchr.gr](mailto:info@nchr.gr)



**Παρατηρήσεις επί του ΣχΝ του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής  
Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης «Μέτρα για την προώθηση των  
θεσμών της αναδοχής και υιοθεσίας»**

**8 Μαΐου 2018**

*Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας σε θέματα προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έχει συσταθεί με το Ν 2667/1998 σύμφωνα με κανόνες των Ηνωμένων Εθνών, τις «Αρχές των Παρισίων». Σε αυτήν μετέχουν πρόσωπα οριζόμενα από τριάντα δύο φορείς (ανεξάρτητες Αρχές, πανεπιστημιακές σχολές νομικών και πολιτικών επιστημών, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, πολιτικά κόμματα και υπουργεία).*



## Παρατηρήσεις επί του ΣχΝ του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης «Μέτρα για την προώθηση των θεσμών της αναδοχής και υιοθεσίας»\*

### ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Αναγνωρίζοντας κατά τρόπο σαφή και ρητό ότι «το παιδί, για την αρμονική ανάπτυξη της προσωπικότητάς του, πρέπει να μεγαλώνει μέσα στο οικογενειακό περιβάλλον, σε ένα κλίμα ευτυχίας, αγάπης και κατανόησης», η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ΔΣΔΠ)<sup>1</sup> διακηρύσσει ότι η «οικογένεια [...είναι] η θεμελιώδης μονάδα της κοινωνίας και το φυσικό περιβάλλον για την ανάπτυξη και την ευημερία όλων των μελών της, και ιδιαίτερα των παιδιών» και επισημαίνει με έμφαση την ανάγκη μέριμνας για «την προστασία και την υποστήριξη που χρειάζεται για να μπορέσει να διαδραματίσει πληρέστατα το ρόλο της στην κοινότητα» (Προοίμιο της ΔΣΔΠ).

Παρά το γεγονός ότι η ΔΣΔΠ – ένα από τα σημαντικότερα κείμενα του διεθνούς συμβατικού δικαίου στον τομέα της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και θεμέλιος λίθος της διεθνώς αναγνωρισμένης ανάγκης για παροχή ειδικής προστασίας και προαγωγής των δικαιωμάτων του παιδιού – είναι η ευρύτερα και ταχύτερα επικυρωθείσα σύμβαση δικαιωμάτων του ανθρώπου στην ιστορία, με 196 Κράτη μέλη μέχρι σήμερα<sup>2</sup>, εξακολουθεί να είναι θλιβερή και αναντίρρητη πραγματικότητα στη Χώρα μας η εισαγωγή και μακροχρόνια παραμονή σε ιδρύματα των παιδιών που χρειάζεται να απομακρυνθούν από τις φυσικές τους οικογένειες για λόγους που συνδέονται με σοβαρές δυσλειτουργίες σε αυτές.

Η κατάσταση αυτή αποτυπώνεται εντονότατα στις συστάσεις της Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Παιδιού του ΟΗΕ (Επιτροπή), τις οποίες απευθύνει προς τις αρμόδιες κρατικές Αρχές στο πλαίσιο των Καταληκτικών της Παρατηρήσεων επί της Δεύτερης και Τρίτης Περιοδικής Έκθεσης που υπέβαλε η Ελλάδα σχετικά με την εφαρμογή της ΔΣΔΠ<sup>3</sup>. Πράγματι, εκφράζοντας τη βαθιά ανησυχία της για το γεγονός ότι η οικονομική δυσπραγία που αντιμετωπίζουν σήμερα πολλές οικογένειες μπορεί να οδηγήσει στην απομάκρυνση του παιδιού από το οικογενειακό του περιβάλλον και συνεπώς στη διαρκή ενίσχυση της ιδρυματοποίησης των παιδιών, η Επιτροπή ενθαρρύνει την ελληνική Πολιτεία να προβεί στη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την αποτροπή της περαιτέρω επιδείνωσης της τάσης απομάκρυνσης των παιδιών από την οικογένειά τους. Η παροχή, μεταξύ άλλων, υποστηρικτικής βοήθειας στην οικογένεια και η αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων «οικογενειακού τύπου» (*family-type alternatives*) μπορούν να αναστρέψουν αυτήν την

\* Το παρόν κείμενο Παρατηρήσεων εγκρίθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ. Εισηγητές: Γ. Σταυρόπουλος, Πρόεδρος της ΕΕΔΑ, Ε. Βαρχαλαμά, Α΄ Αντιπρόεδρος της ΕΕΔΑ και Ρ. Φράγκου, Επιστημονική συνεργάτιδα της ΕΕΔΑ.

<sup>1</sup> Η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ΔΣΔΠ) υιοθετήθηκε ομόφωνα από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών το 1989 και τέθηκε σε ισχύ στις 2 Σεπτεμβρίου 1990. Από την Ελλάδα, κυρώθηκε στις 2 Δεκεμβρίου του 1992 με το Ν 2101/1992, επικυρώθηκε και τέθηκε σε διεθνή ισχύ για την Ελλάδα από 10.6.1993 (ανακοίνωση Υπ. Εξ. ΦΕΚ Α΄ 166/28.9.1993), οπότε και απέκτησε την κατά το άρθρο 28, παρ., 1 Συντ. υπερνομοθετική ισχύ.

<sup>2</sup> Έχει επικυρωθεί από 196 Κράτη, με πιο πρόσφατη τη Σομαλία που την επικύρωσε την 1<sup>η</sup> Οκτωβρίου του 2015. Εξάιρεση αποτελούν οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής (ΗΠΑ), οι οποίες εξακολουθούν να μην επικυρώνουν τη ΔΣΔΠ.

<sup>3</sup> Committee on the Rights of the Child, *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: Greece, CRC/C/GRC/CO/2-3*, 13 Αυγούστου 2012, παρ. 40-46.

πορεία<sup>4</sup>. Ταυτόχρονα, η Επιτροπή εστιάζει στους δύο σημαντικότερους θεσμούς παιδικής προστασίας και μέριμνας εκ μέρους του Κράτους: την αναδοχή και την τεκνοθεσία<sup>5</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή, επισημαίνοντας, μεταξύ άλλων, την ακόμα ευρέως διαδεδομένη χρήση της παραμονής παιδιών σε ιδρύματα, τη μακρά περίοδο διαμονής σε αυτά και τα χαμηλά ποσοστά υλοποίησης της αναδοχής στην Ελλάδα, σε συνδυασμό με την έλλειψη στοιχείων για τα ιδρύματα και την έλλειψη συστηματικής παρακολούθησης της κατάστασης των παιδιών σε αυτά, συστήνει στην ελληνική Πολιτεία να διαμορφώσει μια σαφή πολιτική αποϊδρυματοποίησης και αναδοχής προκειμένου να εξασφαλίσει ότι τα παιδιά που απομακρύνονται από το οικογενειακό τους περιβάλλον λαμβάνουν επαρκή φροντίδα και προστασία, καθιστώντας παράλληλα σαφές ότι η τοποθέτηση σε ίδρυμα χρησιμοποιείται μόνο ως έσχατη λύση<sup>6</sup>. Αναφορικά με το θεσμό της τεκνοθεσίας, η Επιτροπή εκφράζει την ανησυχία της για τις μακροχρόνιες διαδικασίες και καθυστερήσεις στις τεκνοθεσίες, γεγονός το οποίο έχει σημαντικό αντίκτυπο στα παιδιά τα οποία παραμένουν στα ιδρύματα για μεγάλα χρονικά διαστήματα, αντί να ενσωματώνονται σε θετές οικογένειες στον κατάλληλο χρόνο, προτρέποντας τις αρμόδιες Αρχές να επανεξετάσουν το νομοθετικό πλαίσιο της τεκνοθεσίας<sup>7</sup>.

Υπό το φως των εισαγωγικών αυτών επισημάνσεων και δεδομένης της ειδικής της ενασχόλησης με μία υψίστης προτεραιότητας για αυτήν θεματική: την προστασία της παιδικής ηλικίας<sup>8</sup>, η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), στο πλαίσιο του θεσμικού της ρόλου όχι μόνο ως Εθνικού Θεσμού Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΘΑΔ) αλλά και ως τμήματος του διεθνούς θεσμικού πλαισίου προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, παρακολουθεί διαρκώς τα θέματα αυτά, συμπεριλαμβανομένης και της προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις του διεθνούς, ευρωπαϊκού και εθνικού δικαίου για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου με σκοπό την επεξεργασία και διαμόρφωση προτάσεων πολιτικής προς τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας.

## Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΘΕΣΜΩΝ ΤΗΣ ΑΝΑΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΤΕΚΝΟΘΕΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΗΜΕΡΑ

Στο πλαίσιο του θεσμικού της ρόλου ως συμβουλευτικού οργάνου της Πολιτείας για την προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η ΕΕΔΑ έχει στο παρελθόν ασχοληθεί εκτεταμένα με το ζήτημα της ανάγκης πρόβλεψης θεσμικής και ουσιαστικής προστασίας για την ιδιαίτερα ευάλωτη αυτή κοινωνική ομάδα, αναδεικνύοντας παράλληλα τις θεσμικές ελλείψεις και οργανωτικές ανεπάρκειες που παρατηρούνται όχι μόνο σε επίπεδο υποστήριξης της οικογένειας, αλλά και αναφορικά με την εναλλακτική φροντίδα, η οποία αντικαθιστά τη γονική όταν η απομάκρυνση από τη βιολογική οικογένεια κρίνεται αναγκαία<sup>9</sup>. Είναι αναμφισβήτητο γεγονός,

<sup>4</sup> *Idem*, παρ. 40-41.

<sup>5</sup> Για λόγους εκσυγχρονισμού της σχετικής ορολογίας, η ΕΕΔΑ έχει αντικαταστήσει στο παρόν κείμενο παρατηρήσεων τον όρο «οιοθεσία» από τον ορθότερο κοινωνικά, πολιτικά και επιστημονικά «τεκνοθεσία».

<sup>6</sup> Committee on the Rights of the Child, *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: Greece, op.cit.*, παρ. 42-43.

<sup>7</sup> *Idem*, παρ. 44-45.

<sup>8</sup> ΕΕΔΑ, θεματική *Παιδιά*, διαθέσιμη σε: <http://www.nchr.gr/index.php/2013-04-03-10-23-48/2013-04-03-10-41-35>.

<sup>9</sup> ΕΕΔΑ, *Παρατηρήσεις επί της 3ης Περιοδικής Έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή της Σύμβασης του ΟΗΕ για τα δικαιώματα του παιδιού (CRC)* (2008), διαθέσιμες σε: [http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/paidia/Apofasi\\_CRC.pdf](http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/paidia/Apofasi_CRC.pdf), *Συστάσεις για την προστασία της παιδικής ηλικίας "Υγεία και Πρόνοια"* (2014), διαθέσιμες σε: [http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/paidia/mhxanismoι\\_prostasias\\_paidikis\\_ilikias.pdf](http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/paidia/mhxanismoι_prostasias_paidikis_ilikias.pdf), *Κείμενο Αρχών για την Παιδική Προστασία στην Ελλάδα. Η παιδική προστασία δεν είναι πολυτέλεια!* (2016), διαθέσιμο σε:

όπως άλλωστε επισημαίνεται και στην αιτιολογική έκθεση του προς ψήφιση Σχεδίου Νόμου του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης με τίτλο «Μέτρα για την προώθηση των θεσμών της αναδοχής και υιοθεσίας» (ΣχΝ), ότι στην Ελλάδα η εναλλακτική αυτή φροντίδα βασίζεται κυρίως στο ιδρυματικό προνοιακό μοντέλο. Παρατηρείται, μάλιστα, το φαινόμενο της σταδιακής μετακύλησης της υποχρέωσης προστασίας της παιδικής ηλικίας από το Κράτος στον ιδιωτικό τομέα, καθώς συχνά τα παιδιά τοποθετούνται σε ξενώνες ή σπίτια φιλοξενίας μη κερδοσκοπικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή σε εκκλησιαστικά ιδρύματα<sup>10</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, η ΕΕΔΑ έχει στο παρελθόν εκφράσει τον προβληματισμό και τη βαθειά της ανησυχία για την κατάσταση των υπηρεσιών και δομών παιδικής προστασίας στην Ελλάδα<sup>11</sup>, τόσο δημοσίου όσο και ιδιωτικού δικαίου, τα σημαντικότερα προβλήματα των οποίων είναι δυνατό να συνοψισθούν στα παρακάτω:

Η νομοθεσία που καλύπτει τα δημόσια ιδρύματα παιδικής προστασίας είναι αρκετά απαρχαιωμένη και ελλιπής, ενώ δεν έχουν θεσπιστεί με νόμο πρότυπα και προδιαγραφές με σεβασμό στα δικαιώματα των παιδιών που πρέπει να πληρούνται από τα ιδρύματα παιδικής προστασίας, είτε αυτά είναι δημόσια είτε είναι ιδιωτικά. Μπορεί να έχει προβλεφθεί νομοθετικά η διαδικασία πιστοποίησης των ιδρυμάτων ιδιωτικού δικαίου και να έχει ξεκινήσει η υλοποίησή της από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ωστόσο δεν έχουν ακόμη θεσπιστεί σχετικές προδιαγραφές και διαδικασίες ποιοτικού ελέγχου. Επιπρόσθετα, η εποπτεία των ιδρυμάτων δημοσίου δικαίου έχει ανατεθεί στο Υπουργείο Υγείας, ενώ ο έλεγχος των ιδρυμάτων ιδιωτικού δικαίου στις Περιφερειακές Διευθύνσεις Πρόνοιας, μέσω των κοινωνικών συμβούλων που ορίζονται στις Περιφέρειες της Χώρας. Η απουσία, συνεπώς, ενός σαφούς πλαισίου προδιαγραφών που οφείλουν να πληρούν τα ιδρύματα, καθιστά τον έλεγχο αυτό συχνά ανεπαρκή και αναποτελεσματικό.

Εξαιτίας μάλιστα της ελλιπούς ή ανεπαρκούς πολλές φορές εποπτείας των προνοιακών αυτών δομών, σε ορισμένα ιδρύματα γίνεται ανεκτή η επιβολή στους φιλοξενούμενους ανήλικους ακραίων κανόνων συμπεριφοράς, που αποκλίνουν από τα γενικά αποδεκτά πρότυπα της ελληνικής κοινωνίας. Ενδεικτικά αναφέρονται η απαγόρευση παντελονιών στα κορίτσια, η επιβολή αυστηρής νηστείας, η απαγόρευση συμμετοχής σε σχολικές εκδρομές, ο περιορισμός επικοινωνίας με γονείς κ.ά. Επίσης, τα παιδιά που τοποθετούνται στα ιδρύματα, συχνότατα παραμένουν σε αυτά για ιδιαίτερα μεγάλο χρονικό διάστημα. Τη στιγμή που διεθνώς θεωρείται ότι ο χρόνος παραμονής ενός παιδιού σε ίδρυμα δεν θα πρέπει να ξεπερνά τους έξι (6) μήνες, στην Ελλάδα η μέση διάρκεια παραμονής των παιδιών σε ιδρύματα εκτιμάται ότι ξεπερνά τα έξι (6) έτη. Το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης – όσο είχε την ευθύνη των προνοιακών ζητημάτων – και πλέον το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, δεν έχουν ενσωματώσει στην εθνική πολιτική τις Οδηγίες του ΟΗΕ για την εναλλακτική φροντίδα, ούτε το περιεχόμενο των Συστάσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης 2005(5) για τα δικαιώματα των παιδιών που ζουν σε ιδρύματα και CM/Rec (2010) 2 για την αποιδρυματοποίηση και τη ζωή στην κοινότητα των παιδιών με αναπηρίες.

---

[http://www.nchr.gr/images/pdf/nea\\_epikairothta/Paidiki\\_Prostasia.pdf](http://www.nchr.gr/images/pdf/nea_epikairothta/Paidiki_Prostasia.pdf), Παρατηρήσεις στο ΣχΝ για την ειδική επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων (2017), διαθέσιμες σε: [http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges\\_metanastes/EEDA\\_Paraitiriseis\\_epitropeias.pdf](http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/EEDA_Paraitiriseis_epitropeias.pdf).

<sup>10</sup> ΕΕΔΑ, *Συστάσεις για την προστασία της παιδικής ηλικίας "Υγεία και Πρόνοια"* (2014), σελ. 17.

<sup>11</sup> *Idem*, σελ. 18 επ.

Πολλά ιδρύματα, δε, για παιδιά με αναπηρίες και χρόνιες παθήσεις εξακολουθούν να έχουν ασυλικό χαρακτήρα και να λειτουργούν αποκομμένα από τον κοινωνικό ιστό, εφαρμόζοντας απαρχαιωμένα συστήματα φροντίδας με ανεπαρκή κάλυψη των ιατρικών, θεραπευτικών και εκπαιδευτικών αναγκών των φιλοξενούμενων. Ορισμένες φορές, μάλιστα, χρησιμοποιούν για λόγους πρόληψης μη αποδεκτές μεθόδους καθήλωσης και περιορισμού των παιδιών. Παρά τη θέσπιση αρμοδιότητας συστηματικής παρακολούθησης και ελέγχου των ιδρυμάτων από το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (ΣΕΥΥΠ), που συστάθηκε με το Ν 2920/2001, στην πραγματικότητα, ελλείπει ενός συστήματος κυρώσεων και ανάκλησης αδειών, οι προτάσεις που γίνονται από το ΣΕΥΥΠ για τη βελτίωση των συνθηκών στα εν λόγω ιδρύματα υλοποιούνται εν μέρει μόνο από τις διοικήσεις τους. Εδώ πρέπει να αναφερθεί και ότι το ΣΕΥΥΠ πλέον δεν έχει αρμοδιότητα για τα ιδρύματα αυτά, λόγω της μεταφοράς της Γενικής Γραμματείας Πρόνοιας, στην οποία αυτά υπάγονται, στο Υπουργείο Εργασίας. Τα ιδρύματα, μάλιστα, ιδιωτικού δικαίου λειτουργούν στις περισσότερες περιπτώσεις χωρίς κανονικές άδειες, αφού το νομοθετικό πλαίσιο για την έκδοσή τους είναι ατελές.

Σε ό,τι αφορά στο ανθρώπινο δυναμικό τους, τα περισσότερα ιδρύματα παρουσιάζουν σοβαρές ελλείψεις, ιδίως σε επιστημονικό και εξειδικευμένο προσωπικό. Συμβαίνει μάλιστα συχνά ιδρύματα ιδιωτικού δικαίου να λειτουργούν χωρίς καθόλου εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό ή, ακόμη, και να στελεχώνονται πρωτίστως από εθελοντές. Η πιο πάνω περιγραφόμενη κατάσταση επιτείνεται, σύμφωνα με την Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη προς την Επιτροπή Δικαιωμάτων του Παιδιού του ΟΗΕ, κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης που πλήττει την ελληνική κοινωνία, δεδομένου μάλιστα ότι οι προσλήψεις προσωπικού στα δημόσια ιδρύματα υφίστανται μεγάλους περιορισμούς, ενώ και οι πόροι τους συρρικνώνονται<sup>12</sup>.

Τέλος, παρά την ευρεία πλέον αποδοχή της ανάγκης για αντικατάσταση του ιδρυματοκεντρικού προνοιακού συστήματος από άλλα μέτρα «ανοιχτής παιδικής προστασίας», όπως η αναδοχή και η φιλοξενία, η ΕΕΔΑ έχει παρατηρήσει με ανησυχία ότι οι θεσμοί αυτοί, παρότι είναι όχι μόνο επωφελέστεροι για τα παιδιά, αλλά μακροπρόθεσμα πιο οικονομικοί, δεν είναι επαρκώς θεσμοθετημένοι στην Ελλάδα.

Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά στο θεσμό της αναδοχής<sup>13</sup>, διαπιστώνεται ότι υλοποιείται ελάχιστα, κυρίως λόγω της έλλειψης κοινωνικών υπηρεσιών και συστήματος υποστήριξης της

---

<sup>12</sup> Εκπρόσωποι πολλών ιδρυμάτων ιδιωτικής φύσης έχουν αναφέρει στο Συνήγορο ότι απειλούνται ακόμη και με διακοπή λειτουργίας, λόγω της μείωσης των πόρων τους και της αύξησης της φορολογίας τόσο στις δωρεές όσο και στην ακίνητη περιουσία τους. Την ίδια στιγμή οι περιπτώσεις παιδιών που χρειάζεται να απομακρυνθούν από τις φυσικές τους οικογένειες αυξάνουν, με την ακραία φτώχεια να λειτουργεί ως επιπρόσθετος παράγοντας που επιτείνει την αδυναμία ορισμένων γονέων να φροντίσουν κατάλληλα τα παιδιά τους. Βλ. σχετικά Συνήγορος του Πολίτη (Συνήγορος του Παιδιού), *Έκθεση προς την Επιτροπή Δικαιωμάτων του Παιδιού του ΟΗΕ. Διαπιστώσεις και Προτάσεις της Ανεξάρτητης Αρχής για την Εφαρμογή των Δικαιωμάτων του Παιδιού στην Ελλάδα (Ιούλιος 2003 - Δεκέμβριος 2011)*, Απρίλιος 2012, σελ. 12.

<sup>13</sup> Το νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με το θεσμό της αναδοχής αναδιοργανώθηκε με το Ν 2447/1996, ο οποίος εισάγει για πρώτη φορά στον Αστικό Κώδικα ένα νέο ειδικό κεφάλαιο, εναρμονισμένο με το Σύνταγμα και τις διεθνείς Συμβάσεις. Σύμφωνα με το νομοθετικό αυτό πλαίσιο, η αναδοχή ορίζεται ρητά ως ανάθεση της πραγματικής φροντίδας ενός παιδιού σε μια νέα οικογένεια, χωρίς να μεταβάλλονται οι έννομες σχέσεις με την φυσική του οικογένεια. Μπορεί, δε, να λάβει χώρα είτε με ιδιωτικό συμφωνητικό μεταξύ της φυσικής και της ανάδοχης οικογένειας είτε με δικαστική απόφαση, όταν οι γονείς δε συναινούν. Είναι πολύ σημαντικό να γίνει κατανοητό ότι η αναδοχή δεν καταργεί τη σχέση του παιδιού με τη φυσική του οικογένεια, αλλά στην πραγματικότητα την υποστηρίζει και αποβλέπει στην επιστροφή του παιδιού σε αυτή, όταν τα όποια προβλήματα που οδήγησαν στην απομάκρυνση αρθούν. Οι ανάδοχοι γονείς αναλαμβάνουν τη φιλοξενία και φροντίδα του παιδιού, ωστόσο οι φυσικοί γονείς ενημερώνονται και μπορούν να επικοινωνούν με το παιδί, ανάλογα βέβαια και με το πρόβλημα που τυχόν αντιμετωπίζουν και τη σχετική δικαστική

επιλογής, εκπαίδευσης, παρακολούθησης και υποστήριξης των αναδόχων γονέων, αλλά και της μη διάθεσης επαρκών σχετικών πόρων από την Πολιτεία. Λογική και άμεση συνέπεια των χρόνιων ελλείψεων στη Χώρα στον τομέα αυτό είναι, στη μεγάλη πλειονότητα των περιπτώσεων, η εισαγωγή και μακροχρόνια παραμονή σε ιδρύματα των παιδιών που χρειάζεται να απομακρυνθούν από τις φυσικές τους οικογένειες για λόγους που συνδέονται με σοβαρές δυσλειτουργίες σε αυτές.

Σε ό,τι αφορά στο θεσμό της τεκνοθεσίας, αν και το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο δεν είναι πρόσφατο (Ν 610/1970 και Ν 2447/1996), στην πράξη, ο αριθμός των τεκνοθεσιών που πραγματοποιούνται ετησίως στη Χώρα μας είναι πολύ μικρός. Από αυτές, μάλιστα, μόνο το ένα πέμπτο αφορά σε παιδιά που φιλοξενούνται σε ιδρύματα. Ειδικότερα, δεδομένων των σοβαρών προβλημάτων καθυστερήσεων που αντιμετωπίζει ο θεσμός, τα παιδιά που φιλοξενούνται σε ιδρύματα είναι υποχρεωμένα να παραμένουν σε αυτά για μεγάλο χρονικό διάστημα, αντί να εντάσσονται εγκαίρως σε θετές οικογένειες. Η από το νόμο (άρθρο 7, παρ. 2, Ν 2447/1996, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 20 Ν 3719/2008, ΦΕΚ Α' 241/26.11.2008) προβλεπόμενη δυνατότητα παράδοσης του παιδιού σε υποψήφιους θετούς γονείς, κατόπιν απευθείας επαφής τους με τους φυσικούς γονείς, χωρίς να έχει προηγηθεί κοινωνική έρευνα για την καταλληλότητά τους, έχει ταχύτερη έκβαση. Ωστόσο, η εξωθεσμική αυτή παράδοση του παιδιού δεν συνάδει με την επιβεβλημένη από το Σύνταγμα και το διεθνές δίκαιο προστασία της παιδικής ηλικίας, καθώς υποκρύπτει σε αρκετές περιπτώσεις οικονομικές συναλλαγές και ευνοεί την ανάπτυξη της εμπορίας βρεφών και παιδιών. Επιπλέον, ούτε οι διακρατικές τεκνοθεσίες έχουν υποστηριχθεί ακόμη επαρκώς από ένα οργανωμένο σύστημα υπηρεσιών, όπως ο σχετικός νόμος προβλέπει.

#### **ΓΕΝΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣ ΨΗΦΙΣΗ ΣΧΝ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ ΜΕ ΤΙΤΛΟ «ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΩΝ ΘΕΣΜΩΝ ΤΗΣ ΑΝΑΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΥΙΟΘΕΣΙΑΣ»**

Υπό το φως των πιο πάνω διαπιστώσεων, τα θεμελιώδη ερωτήματα που τίθενται σε σχέση με την εφαρμογή των θεσμών της αναδοχής και της τεκνοθεσίας στην Ελλάδα σήμερα παραμένουν διαχρονικά αναπάντητα. Πόσα παιδιά φιλοξενούνται σήμερα στα ιδρύματα της Χώρας ; Πόσοι γονείς περιμένουν για να γίνουν ανάδοχοι ή θετοί γονείς ; Ποιο το χρονοδιάγραμμα που απαιτείται συνολικά για να ολοκληρωθεί η διαδικασία αναδοχής ή τεκνοθεσίας ; Παράλληλα, τόσο ο αριθμός των υποψήφιων γονέων, όσο και ο αριθμός των παιδιών που παραμένουν στα ιδρύματα εξακολουθούν να είναι αυξημένοι, τη στιγμή που, σύμφωνα με τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, όπως επιβεβαιώνεται και από την αιτιολογική έκθεση του ΣχΝ<sup>14</sup>, οι τεκνοθεσίες στη Χώρα μας βαίνουν μειούμενες. Παράλληλες, δηλαδή, πραγματικότητες που κινούνται ασύμπτωτα εδώ και χρόνια στην Ελλάδα.

Η ΕΕΔΑ αναγνωρίζει και χαιρετίζει την πρόθεση του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης να εκσυγχρονίσει το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για τις αναδοχές και τις τεκνοθεσίες στη Χώρα, κατοχυρώνοντας ταυτόχρονα επιστημονικά τις προβλεπόμενες διαδικασίες, επιταχύνοντας τα προβλεπόμενα χρονοδιαγράμματα και διασυνδέοντας τα αρχεία των Ιδρυμάτων, προκειμένου να καταστεί δυνατή η τεκμηριωμένη απάντηση στα πιο πάνω ερωτήματα. Θεωρεί, παρόλα αυτά, ότι το παρόν ΣχΝ, αν και συνιστά

---

ρύθμιση ως προς το ζήτημα αυτό. Βλ. Συνήγορος του Πολίτη (Συνήγορος του Παιδιού), *Συνάντηση Διαλόγου για την Αναδοχή*, Εισήγηση Γ. Μόσχου, Βοηθού Συνηγόρου του Πολίτη για τα Δικαιώματα του Παιδιού, 20.11.2013, σελ. 1.

<sup>14</sup> Αιτιολογική Έκθεση ΣχΝ του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για τα «Μέτρα για την Προώθηση των θεσμών της Αναδοχής και Υιοθεσίας», σελ. 2.



ασφαλώς ένα πρώτο πολύ θετικό βήμα για την αποτελεσματικότερη προστασία της παιδικής ηλικίας, είναι αναγκαίο να εντάσσεται σε μια ευρύτερη διαρθρωμένη εθνική στρατηγική με διακριτούς άξονες για την προστασία της παιδικής ηλικίας και παράλληλη ενσωμάτωση της διάστασης του παιδιού (*child mainstreaming*) σε όλους τους τομείς και τα επίπεδα άσκησης πολιτικής. Η αποιδρυματοποίηση δεν είναι μια ακόμη πολιτική που είναι αναγκαία σε ένα κοινωνικό κράτος δικαίου για τη διασφάλιση του βέλτιστου συμφέροντος του παιδιού. Πρόκειται για μια ευρύτερη και πολυπλοκότερη διαδικασία, που απαιτεί την αναδιάρθρωση των υφιστάμενων υπηρεσιών παιδικής προστασίας, την ανάπτυξη νέων και γενικότερα τη μεταρρύθμιση του συστήματος παιδικής προστασίας, με κοινό γνώμονα πάντα τη σταδιακή αντικατάσταση του ιδρυματικού προνοιακού μοντέλου.

Πιο συγκεκριμένα, η ΕΕΔΑ αποτιμά ως ιδιαίτερα σημαντική για τη διαμόρφωση μιας σαφούς πολιτικής αποιδρυματοποίησης των παιδιών και αντικατάστασης του ιδρυματοκεντρικού προνοιακού συστήματος την εισαγωγή δύο νέων θεσμών: της επαγγελματικής αναδοχής και της βραχείας επαγγελματικής αναδοχής, για τις περιπτώσεις εκείνες των παιδιών που δεν μπορούν να τοποθετηθούν σε αναδοχή, όπως είναι παιδιά με σοβαρά και χρόνια προβλήματα (άρθρα 16 και 17 του ΣχΝ). Στην ίδια κατεύθυνση κινούνται δύο ακόμη ρυθμίσεις που εισάγονται στην ελληνική έννομη τάξη για πρώτη φορά, στοχεύοντας στη διεύρυνση της εφαρμογής του θεσμού της αναδοχής μέσω της παροχής περαιτέρω κινήτρων και υποστήριξης των ανάδοχων γονέων: η επέκταση της οικονομικής ενίσχυσης της αναδοχής και μετά την ενηλικίωση του ανάδοχου τέκνου στις περιπτώσεις που είναι ΑμεΑ ή σπουδάζει στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, καθώς επίσης και η ασφάλιση των τέκνων που είναι σε καθεστώς αναδοχής σε όλη τη διάρκεια αυτής από τον ασφαλιστικό φορέα των ανάδοχων γονέων (άρθρο 12 ΣχΝ).

Θετικά επίσης αποτιμάται η προσπάθεια σύντμησης των χρονοβόρων και πολλές φορές δύσκαμπτων διαδικασιών υλοποίησης του θεσμού της αναδοχής και της τεκνοθεσίας, μέσω της σύμπτυξης του χρόνου ολοκλήρωσης της κοινωνικής έρευνας από τους έξι μήνες σε τρεις (άρθρα 9 και 10 ΣχΝ). Ωστόσο, η ΕΕΔΑ διατηρεί επιφυλάξεις ως προς την αποτελεσματικότητα της συγκεκριμένης ρύθμισης, αφενός, γιατί έχει παρατηρηθεί ότι οι καθυστερήσεις στη διαδικασία οφείλονται στην πλειονότητά τους σε επιπλοκές που προκαλούνται κατά τις διαδικασίες δικονομικού χαρακτήρα ενώπιον των δικαστηρίων, όπως η διαδικασία αναπλήρωσης της συναίνεσης για παράδειγμα, αφετέρου, γιατί το τρίμηνο προβλέπεται ως χρονοδιάγραμμα για την ολοκλήρωση του ελέγχου καταλληλότητας τόσο των υποψήφιων ανάδοχων γονέων, όσο και των υποψήφιων θετών γονέων. Και μπορεί για την κοινωνική έρευνα για την καταλληλότητα του ανάδοχου γονέα να είναι επαρκές το τρίμηνο, στην περίπτωση ωστόσο της τεκνοθεσίας, η οποία υποκαθιστά πλήρως τις βιολογικές σχέσεις δημιουργώντας ένα σοβαρό και μόνιμο δεσμό μεταξύ των θετών γονέων με τα τέκνα ενδεχομένως να μην αρκεί.

Αντίθετα, η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι στην επίσπευση των διαδικασιών αναμένεται να συμβάλουν με τον πλέον πρόσφορο τρόπο, μέσω της διασύνδεσης όλων των υπηρεσιών παιδικής προστασίας, τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα, και του συντονισμού των ενεργειών ανεύρεσης του κατάλληλου για το κάθε τέκνο ανάδοχου γονέα, οι ρυθμίσεις για τη σύσταση και τήρηση Εθνικού Μητρώου Ανηλίκων και Εθνικού Μητρώου Υποψήφιων Ανάδοχων Γονέων. Στα μητρώα αυτά θα εγγράφονται όλοι οι ανήλικοι που τοποθετούνται σε μονάδες παιδικής προστασίας και φροντίδας ή πρόκειται να τοποθετηθούν σε ανάδοχο γονέα ή να υιοθετηθούν και όλοι οι Υποψήφιοι Ανάδοχοι Γονείς από τον εκάστοτε φορέα εποπτείας αντίστοιχα (άρθρα 5 και 6 ΣχΝ). Προς το σκοπό της αποτελεσματικότερης αξιοποίησης του σημαντικού αυτού εργαλείου, η ΕΕΔΑ



επισημαίνει, ωστόσο, ότι πρέπει να ληφθεί από την Πολιτεία η κατάλληλη μέριμνα για την μετάπτωση των πληροφοριακών δεδομένων που έχουν ενταχθεί στο Εθνικό Μητρώο Ανάδοχων Γονέων, που έχει ήδη συσταθεί και τηρείται από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ).

Η ΕΕΔΑ εκφράζει την ιδιαίτερη ικανοποίησή της για την παροχή δυνατότητας απόκτησης της ιδιότητας του ανάδοχου γονέα στα μέρη του συμφώνου συμβίωσης (άρθρο 8 ΣχΝ). Η ρύθμιση αυτή έρχεται να θεραπεύσει εν μέρει την απουσία οποιασδήποτε σχετικής πρόβλεψης στο Ν 4356/2015 (ΦΕΚ Α' 181/24.12.2015) σχετικά με το Σύμφωνο Συμβίωσης, την οποία άλλωστε η ΕΕΔΑ είχε αναδείξει ήδη με την ευκαιρία του σχολιασμού του προταθέντος σχεδίου νόμου<sup>15</sup>. Μάλιστα, δεδομένης της σοβαρότητας αλλά και των προεκτάσεων του ζητήματος, η ΕΕΔΑ είχε επισημάνει την επιτακτική ανάγκη άμεσης διεξαγωγής δημόσιου διαλόγου με όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς και εκπροσώπους των οικείων επιστημονικών κλάδων με σκοπό την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση τόσο του νομοθέτη, όσο και της κοινής γνώμης για όλες τις πτυχές του ζητήματος, με γνώμονα, αφενός, την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, αφετέρου, το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού<sup>16</sup>. Σήμερα, λοιπόν, η ΕΕΔΑ χαιρετίζει την τολμηρή αυτή πρωτοβουλία του νομοθέτη να διευρύνει τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των ανάδοχων γονέων επεκτείνοντας τη δυνατότητα αναδοχής και στα ζευγάρια που έχουν συνάψει σύμφωνο συμβίωσης, ενθαρρύνοντάς τον ταυτόχρονα να κάνει ένα βήμα πιο πέρα, επιτρέποντάς τους τόσο την από κοινού τεκνοθεσία, όσο και τη δυνατότητα τεκνοθεσίας από το συμβαλλόμενο με σύμφωνο συμβίωσης του τέκνου του έτερου συμβαλλόμενου, εφόσον δεν υπάρχει ήδη δεύτερος γονέας, ώστε να τηρείται ο κανόνας των δύο μόνο γονέων.

Η συγκριμένη ρύθμιση θα πρέπει να είναι ανεξάρτητη φύλου, καθώς στην πράξη πολλά παιδιά ανατρέφονται από οικογένειες με ομοφυλόφιλους γονείς, κατά το συνηθέστερο γυναίκες, όπου όμως μόνο ο ένας από αυτούς (συνήθως η βιολογική μητέρα) έχει νομικό δεσμό με το τέκνο, ενώ ο άλλος παραμένει νομικά αποξενωμένος, ακόμη και μετά από πολλά χρόνια συμβίωσης. Σε κάθε περίπτωση, η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι κάθε πρωτοβουλία του νομοθέτη θα πρέπει να έχει ως γνώμονά της το υπέρτερο συμφέρον του παιδιού και την αποτελεσματική διασφάλιση της προστασίας και φροντίδας της παιδικής ηλικίας. Από τη σκοπιά συνεπώς αυτή, κάθε υποψήφιος ανάδοχος γονέας ή θετός γονέας θα πρέπει να αξιολογείται *ad hoc* από τις αρμόδιες κοινωνικές υπηρεσίες ως προς την καταλληλότητά του να γίνει γονέας, με αντικειμενικά κριτήρια που αφορούν στην ψυχική και συναισθηματική του διαθεσιμότητα απέναντι στο τέκνο και όχι βάσει λοιπών χαρακτηριστικών του, όπως ο σεξουαλικός προσανατολισμός ή η ταυτότητα φύλου του.

Πράγματι, όπως προαναφέρθηκε, η ΕΕΔΑ αναγνωρίζει στο νομοθέτη την πρόθεση προώθησης μιας καινοτόμας μεταρρύθμισης, η οποία φιλοδοξεί να λύσει πολλά από τα προβλήματα που αναφέρθηκαν. Δεν μπορεί, ωστόσο, να μην επισημάνει ορισμένες αδυναμίες του παρόντος προτεινόμενου νομοθετικού κειμένου, οι οποίες αντί να συμβάλλουν στην «προώθηση των θεσμών της αναδοχής και της τεκνοθεσίας», όπως υποδηλώνει και ο τίτλος του παρόντος ΣχΝ, της θέτουν σοβαρά προσκόμματα. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΕΔΑ παρατηρεί με απογοήτευση ότι το παρόν ΣχΝ, σε ορισμένες διατάξεις του, όχι μόνο δεν επιτυγχάνει να απλοποιήσει και να επιταχύνει

<sup>15</sup> ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις επί του Σχεδίου Νόμου του Υπουργείου Δικαιοσύνης «Σύμφωνο Συμβίωσης και άλλες διατάξεις» (2015), σελ. 10, διαθέσιμες σε: [http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/diakriseis/EEDA\\_SN\\_Sumfwno%20Sumbiwshs\\_askshh%20dikaiomatvn%20kl.pdf](http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/diakriseis/EEDA_SN_Sumfwno%20Sumbiwshs_askshh%20dikaiomatvn%20kl.pdf).

<sup>16</sup> *Ibidem*.

τις διαδικασίες αναδοχής και τεκνοθεσίας, αλλά εμπλέκεται ακόμη πιο βαθιά στη γραφειοκρατία, παραπέμποντας για κάθε νέο θεσμό που εισάγει σε διατάξεις που θα οριστούν από μελλοντικές υπουργικές αποφάσεις, επιτείνοντας έτσι την πολυνομία, το δαιδαλώδη κατακερματισμό αρμοδιοτήτων και την έλλειψη επιτελικού σχεδιασμού που διακρίνουν τη σύγχρονη ελληνική έννομη τάξη. Πολλώ δε μάλλον όταν, σύμφωνα και με τη συνοδευτική έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, δεν είναι δυνατό να εκτιμηθεί το ύψος της δαπάνης που θα προκύπτει από ενέργειες που πρόκειται να δρομολογηθούν μελλοντικά, όπως για παράδειγμα η ανάθεση με αμοιβή από τη Γενική Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης της διεξαγωγής της προβλεπόμενης κοινωνικής έρευνας σε ιδιώτη πραγματογνώμονα κοινωνικό λειτουργό ή η συμμετοχή ιδιωτών με αμοιβή στο Εθνικό Συμβούλιο Αναδοχής – Υιοθεσίας (ΕΣΑνΥ) για τη συνδρομή τους στη διεκπεραίωση του έργου του.

Επίσης, η ΕΕΔΑ διαπιστώνει ότι πολλές από τις προβλεπόμενες ρυθμίσεις του παρόντος ΣχΝ, οι οποίες στοχεύουν στη σύντμηση και την απλοποίηση των διαδικασιών, δεν φαίνεται να εξυπηρετούν το σκοπό τους, στο βαθμό που έχει παρατηρηθεί ότι πολλές καθυστερήσεις οφείλονται κυρίως σε ζητήματα που ανακύπτουν αναφορικά με δικονομικά ζητήματα. Συνεπώς, το παρόν ΣχΝ επιχειρεί να θεραπεύσει ουσιαστικά χρόνιες και συστημικές ανεπάρκειες που συνδέονται με την υποστελέχωση του δικαστικού συστήματος ανηλίκων και τον τεράστιο όγκο υποθέσεων με μάλλον ατελέσφορο τρόπο. Η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι, προς το σκοπό της επίσπευσης των διαδικασιών αναδοχής και τεκνοθεσίας, η Πολιτεία πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο λειτουργίας ειδικών οικογενειακών δικαστηρίων στο πλαίσιο των πολιτικών δικαστηρίων, η ύλη των οποίων θα περιορίζεται σε ζητήματα που αφορούν αποκλειστικά στο οικογενειακό δίκαιο και ειδικότερα στην προστασία της οικογένειας, του γάμου, της μητρότητας και της παιδικής ηλικίας.

Επιφυλάξεις, επίσης, εκφράζει η ΕΕΔΑ και για την πρόβλεψη ανάθεσης της διενέργειας της κοινωνικής έρευνας σε πιστοποιημένους κοινωνικούς λειτουργούς από το Σύνδεσμο Κοινωνικών Λειτουργών Ελλάδας (ΣΚΛΕ) (άρθρο 26 ΣχΝ). Σκοπός της παρούσας ρύθμισης, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, είναι η αντιμετώπιση της ελλιπούς στελέχωσης των κοινωνικών υπηρεσιών και της καθυστερημένης διενέργειας και ολοκλήρωσης των κοινωνικών ερευνών, ενός χρόνιου προβλήματος που ταλανίζει τις κοινωνικές υπηρεσίες και επιβαρύνει αρνητικά τους υποψήφιους ανάδοχους και θετούς γονείς<sup>17</sup>. Η ΕΕΔΑ εκφράζει το φόβο, ωστόσο, ότι η κατ' εξαίρεση, αρχικά, ανάθεση σε ιδιώτη κοινωνικό λειτουργό της πιστοποίησης της καταλληλότητας των υποψήφιων ανάδοχων και θετών γονέων είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα διευρυνθεί και με αλληπάλληλες διευρύνσεις θα οδηγήσει στο μέλλον στην πλήρη ιδιωτικοποίηση και αποδιάρθρωση του ιστού υπηρεσιών της παιδικής προστασίας στο δημόσιο τομέα. Το επιχείρημα, δε, ότι οι ιδιώτες κοινωνικοί λειτουργοί θα είναι πιστοποιημένοι κοινωνικοί λειτουργοί από το ΣΚΛΕ δεν φαίνεται αρκετά πειστικό, στο βαθμό που δεν είναι σαφές πώς αυτό συνιστά δικλείδα ασφαλείας για την υποκατάσταση δημόσιων λειτουργών από ιδιώτες. Η ρύθμιση μάλιστα αυτή δεν περιορίζεται μόνο στην αναδοχή αλλά επεκτείνεται και στην έρευνα καταλληλότητας για την τεκνοθεσία (άρθρο 22 ΣχΝ), γεγονός που από μόνο του θέτει εν αμφιβόλω κάθε προσπάθεια του νομοθέτη να ελέγξει – όπως φαίνεται ότι επιχειρεί να κάνει μέσω άλλων διατάξεων – τις ιδιωτικές τεκνοθεσίες. Σε κάθε περίπτωση, και αναγνωρίζοντας τις υφιστάμενες δυσλειτουργίες των δημόσιων υπηρεσιών στον τομέα της παιδικής προστασίας, η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι η ανάθεση σε ιδιώτες του έργου της

<sup>17</sup> Αιτιολογική Έκθεση ΣχΝ του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης για τα «Μέτρα για την Προώθηση των θεσμών της Αναδοχής και Υιοθεσίας», σελ. 10.

πιστοποίησης καταλληλότητας των υποψήφιων ανάδοχων και θετών γονέων ισοδυναμεί με παραδοχή της αποτυχίας αποτελεσματικής αντιμετώπισης των συστημικών και χρόνιων ανεπαρκειών των δημόσιων υπηρεσιών και παραίτηση από τη πρόταση βιώσιμων και ρεαλιστικών λύσεων για την αναδιάρθρωσή τους.

Τέλος, η ΕΕΔΑ διαπιστώνει με λύπη ότι από το ΣχΝ απουσιάζουν εντελώς διατάξεις σχετικά με τα δικαιώματα των ανάδοχων τέκνων και γονέων, καθώς επίσης και των βιολογικών τους οικογενειών, οι οποίες θα οριοθετούν και θα προγραμματίζουν τις σχέσεις της ανάδοχης με τη φυσική οικογένεια, με γνώμονα πάντα το συμφέρον του παιδιού. Η ΕΕΔΑ αναγνωρίζει ότι είναι πολύ σημαντικό, όταν ασφαλώς αυτό είναι προς το συμφέρον του παιδιού και δεν εγείρονται ζητήματα σχετικά με την ασφάλειά του, το τέκνο να διατηρεί τους δεσμούς με τους βιολογικούς του γονείς και τα αδέρφια του, με βασικό στόχο την επιστροφή του στη βιολογική του οικογένεια όταν και εφόσον οι συνθήκες θα το επιτρέψουν. Υπό τη σκοπιά αυτή, συνεπώς, είναι αναγκαίο στο παρόν νομοθετικό κείμενο, για λόγους τόσο ουσίας όσο και συμβολικούς και προκειμένου να μην δημιουργείται καμία αμφιβολία ως προς την ακριβή φύση του θεσμού της αναδοχής, να ρυθμίζονται λεπτομερώς τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις και των δύο πλευρών και οριοθετείται η σχέση τους με το παιδί.

## **ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕΔΑ**

Στο πλαίσιο λοιπόν αυτό, η ΕΕΔΑ δεν μπορεί παρά να χαιρετίσει ως ένα πολύ θετικό βήμα προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικής προστασίας της παιδικής ηλικίας την πρωτοβουλία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης να εισαγάγει προς ψήφιση στη Βουλή το παρόν ΣχΝ, επανερχόμενη ταυτόχρονα σε παλαιότερες και πάγια – δυστυχώς – επαναλαμβανόμενες προτάσεις της και διατυπώνοντας προς τις αρμόδιες Αρχές της Πολιτείας τις ακόλουθες συστάσεις:

### **Εθνική Στρατηγική για το Παιδί**

Η ΕΕΔΑ επισημαίνει την αναγκαιότητα προτεραιοποίησης της παιδικής προστασίας και πραγμάτωσης των δικαιωμάτων του παιδιού. Προς τον σκοπό αυτό, προκρίνει τη διάρθρωση εθνικής στρατηγικής με διακριτούς άξονες για την προστασία της παιδικής ηλικίας, με διασφάλιση της ουσιαστικής συμμετοχής και του Συνηγόρου του Παιδιού.

Ουσιώδεις άξονες μίας τέτοιας στρατηγικής θα μπορούσαν να συνιστούν η ανάπτυξη μίας παιδοκεντρικής δημοσιονομικής πολιτικής σε συνδυασμό με τη διάχυση της διάστασης του παιδιού (*child mainstreaming*) σε όλους τους τομείς και τα επίπεδα άσκησης πολιτικής.

Σε ό,τι συγκεκριμένα αφορά στην παιδοκεντρική δημοσιονομική πολιτική, αυτή θα αποτυπώνεται σε «φιλικούς» για την προστασία της παιδικής ηλικίας προϋπολογισμούς και διαμόρφωση ειδικών πιστώσεων στον Κρατικό Προϋπολογισμό για τη χρηματοδότη του συνόλου των κρατικών πολιτικών που αφορούν στο παιδί<sup>18</sup> (*child budgeting*), ελεγχόμενων ως προς την τήρησή τους με ειδική αιτιολόγηση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Προς την ίδια κατεύθυνση, εξίσου σημαντική κρίνεται η θεσμική ενίσχυση του Συνηγόρου του Παιδιού, με νομοθετική διασφάλιση του έως τώρα κεκτημένου, που εξασφαλίζει τη λειτουργία

<sup>18</sup> UNICEF, Ελληνική Εθνική Επιτροπή, *Η κατάσταση των παιδιών στην Ελλάδα 2014. Οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στα παιδιά*, *op. cit.*, σελ. 95-96.

της Αρχής όχι μόνο ως μηχανισμού ελέγχου, αλλά και ως φορέα προαγωγής των δικαιωμάτων του παιδιού, με την ανάληψη πρωτοβουλιών.

Στο πλαίσιο, τέλος, αυτό και με γνώμονα το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, είναι καίριας σημασίας οι προτάσεις πολιτικής για την προστασία της παιδικής ηλικίας να συνιστούν αποτέλεσμα συντονισμένης και συνεκτικής κοινής διύπουργικής προσπάθειας. Μόνο έτσι θα επιτύχει η Πολιτεία τις διαρθρωτικές τομές που επιχειρεί στον τομέα της παιδικής προστασίας.

### **Οριζόντια Δικτύωση των Υπηρεσιών**

Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία που αποδεικνύουν την έλλειψη συντονισμού και συνοχής μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών παιδικής προστασίας, η ΕΕΔΑ θεωρεί αναγκαία τη συνεργασία των αρμοδίων υπηρεσιών μέσω:

α) της συνεκτικής οριζόντιας δικτύωσης τους,

β) της υποχρεωτικής διατομεακής συνεργασίας τους για την έγκαιρη λήψη των κατάλληλων και αναγκαίων μέτρων,

γ) της υιοθέτησης πολιτικών για την πρόληψη και πρωτοκόλλων για την ορθή διαχείριση περιστατικών κακοποίησης/παραμέλησης και την πραγματοποίηση παραπομπών, όποτε απαιτείται, σε ψυχοκοινωνικές υπηρεσίες για την ενδελεχή διερεύνηση των περιστατικών και τη λήψη μέτρων για την προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών,

δ) της διαρκούς και τακτικής παρακολούθησης (ενδιάμεσης και τελικής) της πορείας και των αποτελεσμάτων της συνέργειας αυτής, με σκοπό τη χωρίς καθυστέρηση (ανα)προσαρμογή των μέτρων και δράσεων υπέρ της προστασίας της παιδικής ηλικίας.

### **Ολοκλήρωση, παρακολούθηση και αξιολόγηση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ΕΣΔΔΠ)**

Λαμβανομένων υπόψη των διατάξεων των άρθρων 8 επ. του Ν 4491/2017 (ΦΕΚ Α' 152/13.10.2017) σχετικά με τη σύσταση συλλογικού οργάνου υπό την ονομασία «Εθνικός Μηχανισμός Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Σχεδίου Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού», με τις οποίες κατοχυρώθηκε νομοθετικά η συνέργεια των εμπλεκόμενων φορέων για την ολοκλήρωση, παρακολούθηση και αξιολόγηση του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ΕΣΔΔΠ), κατά υλοποίηση μάλιστα σχετικής σύστασής της, η ΕΕΔΑ κρίνει αναγκαία την ολοκλήρωση, παρακολούθηση και αξιολόγηση του ΕΣΔΔΠ, με βάση και τις προτάσεις που έχει διατυπώσει στο παρελθόν για τη βέλτιστη δυνατή ανάπτυξη μηχανισμού εκπόνησης και παρακολούθησης του ΕΣΔΔΠ<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> ΕΕΔΑ, Παρατηρήσεις για το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (2015), διαθέσιμες σε: [http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/paidia/parathrhseis\\_eeda\\_gia\\_esddp.pdf](http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/paidia/parathrhseis_eeda_gia_esddp.pdf) και Επιστολή προς τη Γενική Γραμματέα Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων με θέμα Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων «Νομική αναγνώριση της ταυτότητας φύλου – Εθνικός Μηχανισμός Παρακολούθησης και Αξιολόγησης του Σχεδίου Δράσης για τα Δικαιώματα του Παιδιού» (2017), σελ. 3 επ., διαθέσιμη σε: [http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/diakriseis/SxN\\_2017\\_TF.pdf](http://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/diakriseis/SxN_2017_TF.pdf).

## **Επικύρωση από την Ελληνική Δημοκρατία του τρίτου Προαιρετικού Πρωτόκολλου της Σύμβασης του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα του Παιδιού σχετικά με τη διαδικασία αναφορών**

Η ΕΕΔΑ κρίνει αναγκαία την κύρωση και επικύρωση από την Ελλάδα του τρίτου Προαιρετικού Πρωτοκόλλου της ΔΣΔΠ (ΟΡ3CRC)<sup>20</sup>. Το Πρωτόκολλο αυτό αναθέτει στην Επιτροπή της ΔΣΔΠ την αρμοδιότητα να εκδικάζει προσφυγές (αναφορές) ατόμων ή ομάδων ατόμων που εμπίπτουν στη δικαιοδοσία ενός συμβαλλόμενου μέρους και υποστηρίζουν ότι είναι θύματα παραβίασης από το συμβαλλόμενο μέρος δικαιώματος που κατοχυρώνεται είτε στη Σύμβαση είτε στα δύο πρώτα Προαιρετικά Πρωτόκολλά της. Μάλιστα, παρέχεται και στα παιδιά η δυνατότητα να υποβάλουν απευθείας καταγγελίες για παραβίαση των δικαιωμάτων τους.

### **Αντικατάσταση του όρου «υιοθεσία» από τον όρο «τεκνοθεσία»**

Αναγνωρίζοντας ότι η ορολογία που χρησιμοποιεί ο νομοθέτης έχει όχι μόνο αξιακό υπόβαθρο, αλλά και συμβολικό-παιδαγωγικό χαρακτήρα, η ΕΕΔΑ παρατηρεί ότι ο όρος «υιοθεσία» είναι μάλλον παρωχημένος και δεν ανταποκρίνεται πλέον ετυμολογικά στη σύγχρονη κοινωνική πραγματικότητα. Για λόγους, συνεπώς, εκσυγχρονισμού της σχετικής ορολογίας, η ΕΕΔΑ προκρίνει την αντικατάσταση στο παρόν ΣχΝ του όρου «υιοθεσία» από τον ορθότερο κοινωνικά, πολιτικά και επιστημονικά «τεκνοθεσία».

### **Συλλογή στατιστικών στοιχείων και δεδομένων**

Η Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού του ΟΗΕ, στις Καταληκτικές Παρατηρήσεις της, δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην αναγκαιότητα συλλογής από τις αρμόδιες ελληνικές Αρχές επαρκών στατιστικών στοιχείων και δεδομένων ικανών να της επιτρέψουν να αξιολογήσει την πρόοδο που επιτυγχάνεται ως προς την εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης<sup>21</sup>. Λαμβάνοντας υπόψη, συνεπώς, μεταξύ άλλων, και τη σύσταση της Επιτροπής του ΟΗΕ για ενίσχυση των μηχανισμών συλλογής δεδομένων σχετικά με τα παιδιά, η ΕΕΔΑ θεωρεί σκόπιμη τη δημιουργία μιας εθνικής κεντρικής βάσης δεδομένων, στην οποία, με τη ρητή ευθύνη των αρμόδιων κρατικών οργάνων, θα συγκεντρώνονται όλα τα στοιχεία που αφορούν στην εφαρμογή του συνόλου των δικαιωμάτων του παιδιού<sup>22</sup>.

Στην κατεύθυνση αυτή, και προς το σκοπό της αποτελεσματικότερης αξιοποίησης του σημαντικού εργαλείου των Εθνικών και Ειδικών Μητρώων που εκπονούνται και ψηφιοποιούνται για την προώθηση των θεσμών της αναδοχής και της τεκνοθεσίας, η ΕΕΔΑ επισημαίνει ότι πρέπει να ληφθεί από την Πολιτεία η κατάλληλη μέριμνα για τη μετάπτωση των πληροφοριακών δεδομένων που έχουν ενταχθεί στο Εθνικό Μητρώο Ανάδοχων Γονέων που έχει ήδη συσταθεί και τηρείται από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ).

<sup>20</sup> Το τρίτο Προαιρετικό Πρωτόκολλο υιοθετήθηκε στη Νέα Υόρκη στις 19 Δεκεμβρίου 2011 και τέθηκε σε διεθνή ισχύ στις 14 Απριλίου 2014, σύμφωνα με το άρθρο 19, παρ. 1, του Πρωτοκόλλου, που προβλέπει ότι «το Πρωτόκολλο θα τεθεί σε ισχύ τρεις μήνες μετά την κατάθεση του δεκάτου εγγράφου επικύρωσης ή προσχώρησης». Έως την 4η Μαΐου 2018, το έχουν υπογράψει 51 Κράτη, ενώ το έχουν επικυρώσει 37 Κράτη.

<sup>21</sup> Committee on the Rights of the Child, *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Concluding observations: Greece, op.cit.*, παρ. 19-20.

<sup>22</sup> Βλ. έτσι και UNICEF, Ελληνική Εθνική Επιτροπή, *Η κατάσταση των παιδιών στην Ελλάδα 2014. Οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στα παιδιά, op. cit.*, σελ. 95.

## **Λειτουργία οικογενειακών δικαστηρίων**

Η ΕΕΔΑ θεωρεί ότι, προς το σκοπό της επίσπευσης των διαδικασιών αναδοχής και τεκνοθεσίας, η Πολιτεία πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο λειτουργίας ειδικών οικογενειακών δικαστηρίων στο πλαίσιο των πολιτικών δικαστηρίων, η ύλη των οποίων θα περιορίζεται σε ζητήματα που αφορούν αποκλειστικά στο οικογενειακό δίκαιο και ειδικότερα στην προστασία της οικογένειας, του γάμου, της μητρότητας και της παιδικής ηλικίας.

## **Αξιολόγηση της καταλληλότητας των υποψήφιων θετών γονέων *ad hoc*, με αντικειμενικά κριτήρια που αφορούν στην ψυχική και συναισθηματική του διαθεσιμότητα απέναντι στο τέκνο και όχι βάσει του σεξουαλικού του προσανατολισμού**

Η ΕΕΔΑ χαιρετίζει την τολμηρή πρωτοβουλία του νομοθέτη να διευρύνει τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των ανάδοχων γονέων επεκτείνοντας τη δυνατότητα αναδοχής και στα ζευγάρια που έχουν συνάψει σύμφωνο συμβίωσης, ενθαρρύνοντάς τον ταυτόχρονα να κάνει ένα βήμα πιο πέρα, επιτρέποντάς τους τόσο την από κοινού τεκνοθεσία, όσο και τη δυνατότητα τεκνοθεσίας από το συμβαλλόμενο με σύμφωνο συμβίωσης του τέκνου του έτερου συμβαλλόμενου, εφόσον δεν υπάρχει ήδη δεύτερος γονέας, ώστε να τηρείται ο κανόνας των δύο μόνο γονέων.

## **Πρόβλεψη για τα Δικαιώματα των ανάδοχων τέκνων και γονέων, καθώς επίσης και των βιολογικών τους οικογενειών**

Η ΕΕΔΑ συστήνει τη συμπερίληψη στο παρόν ΣχΝ διατάξεων σχετικών με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των ανάδοχων τέκνων και γονέων, καθώς επίσης και των βιολογικών τους οικογενειών, ώστε, αφενός, να αποφεύγεται οποιαδήποτε σύγχυση για την ακριβή φύση του θεσμού της αναδοχής, αφετέρου, να ενθαρρύνεται η διατήρηση των δεσμών του ανάδοχου τέκνου με τη βιολογική του οικογένεια και η επιστροφή του σε αυτή, όταν και εφόσον οι συνθήκες το επιτρέπουν.