



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού

Οργάνωση και λειτουργία του θεσμού της αναδοχής ανηλίκων

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Γιώργος Μόσχος
Ειδική Επιστήμων: Σαμάνθα Στρατιδάκη

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ – 2012

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το αρ. 103 παρ. 9 του Συντάγματος και το ν. 3094/2003, έχει διαπιστώσει σοβαρά προβλήματα όσον αφορά την υλοποίηση του θεσμού της αναδοχής ανηλίκων στη χώρα μας. Αναδεικνύονται στο παρόν τα προβλήματα αυτά, με επισήμανση της ανάγκης λήψης μέτρων εκ μέρους της Πολιτείας στην κατεύθυνση της διεύρυνσης και ενίσχυσης της εφαρμογής του.

Ο Συνήγορος του Πολίτη στο πλαίσιο της αποστολής της προάσπισης και προαγωγής των Δικαιωμάτων του Παιδιού, από το 2003 μέχρι σήμερα, έχει διερευνήσει αναφορές, αλλά και διενεργήσει επισκέψεις σε μεγάλο αριθμό ιδρυμάτων παιδικής προστασίας, ενώ έχει συστηματική συνεργασία με φορείς και επαγγελματίες του χώρου της παιδικής προστασίας. Η εμπειρία από την δραστηριότητά του αυτή καταδεικνύει ότι η απομάκρυνση παιδιών από το οικογενειακό τους περιβάλλον, σε περιπτώσεις όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο για την προστασία τους, παραμένει, ουσιαστικά, ταυτόσημη με την τοποθέτησή τους σε ιδρύματα, ακόμη και για παιδιά πολύ μικρής ηλικίας. Τούτο μάλιστα, παρά τις γνωστές, ευρύτατα καταγεγραμμένες αρνητικές συνέπειες του ιδρυματισμού στην ψυχολογική και κοινωνική εξέλιξη των ενδιαφερόμενων παιδιών, και του σαφώς χαμηλότερου οικονομικού κόστους της τοποθέτησής τους σε **ανάδοχες οικογένειες**.

Ο θεσμός της αναδοχής διεθνώς και ομόφωνα αναγνωρίζεται ως η πλέον ενδεδειγμένη επιλογή, και σαφώς προτιμητέα σε σχέση με την ιδρυματική φροντίδα προκειμένου για τη φροντίδα παιδιών που χρειάζεται να απομακρυνθούν από τη φυσική τους οικογένεια. Στη χώρα μας ωστόσο παραμένει, μέχρι σήμερα, υποβαθμισμένος και εφαρμόζεται ελάχιστα.

2. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού [N.2101/92 (ΦΕΚ Α' 192)], ως νομικό κείμενο αυξημένης τυπικής ισχύος, παρέχει ένα πλαίσιο μέσα στο οποίο υποχρεούνται να κινηθούν ο νομοθέτης και η διοίκηση για την υιοθέτηση και την υλοποίηση πολιτικών και μέτρων ενόψει της διασφάλισης των δικαιωμάτων των ανηλίκων.

Όσον αφορά την αναδοχή, κρίσιμες είναι οι διατάξεις του άρθρου 9 (παρ.1) *«Τα συμβαλλόμενα κράτη μεριμνούν ώστε το παιδί να μην αποχωρίζεται από τους γονείς του παρά τη θέλησή τους, εκτός εάν οι αρμόδιες αρχές αποφασίσουν, με την επιφύλαξη*

δικαστικής αναθεώρησης και σύμφωνα με τους εφαρμοζόμενους νόμους και διαδικασίες, ότι ο χωρισμός αυτός είναι αναγκαίος για το συμφέρον του παιδιού», καθώς και του άρθρου 20: «κάθε παιδί που στερείται προσωρινά ή οριστικά το οικογενειακό του περιβάλλον ή το οποίο για δικό του συμφέρον δεν είναι δυνατό να παραμείνει στο περιβάλλον αυτό δικαιούται ειδική προστασία και φροντίδα εκ μέρους του Κράτους» (παρ.1). «Τα συμβαλλόμενα κράτη υποχρεούνται να προβλέπουν γι' αυτό το παιδί μια εναλλακτική επιμέλεια σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία τους» (παρ.2) «αυτή η επιμέλεια μπορεί να έχει, μεταξύ άλλων, τη μορφή της τοποθέτησης σε μια οικογένεια, της ΚΑΦΑΛΗ του ισλαμικού δικαίου, της υιοθεσίας ή, σε περίπτωση ανάγκης, της τοποθέτησης σε ένα κατάλληλο για την περίπτωση ίδρυμα για παιδιά» (παρ.3). Η παρ.3 προτάσσει ρητά την τοποθέτηση σε οικογένεια ως λύση στην οποία η Πολιτεία οφείλει να δίδει προτεραιότητα έναντι του ενδεχομένου τοποθέτησης ενός παιδιού σε ίδρυμα, αφού η τελευταία χαρακτηρίζεται ως «περίπτωση ανάγκης»¹.

Η ίδια άποψη διατυπώνεται στη Σύσταση (2005) 5 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη-μέλη, σχετικά με τα Δικαιώματα των Παιδιών που ζουν σε Ιδρύματα Παιδικής Προστασίας, η οποία μνημονεύει ρητά, μεταξύ των Γενικών Αρχών, ότι η τοποθέτηση του παιδιού σε ανάδοχη οικογένεια ή σε περιβάλλον οικογενειακού τύπου πρέπει να επιλέγεται, εφόσον είναι δυνατό, έναντι της τοποθέτησης σε ίδρυμα – επισημαίνοντας, συγχρόνως, ότι ακόμη και σε περιπτώσεις όπου η τοποθέτηση (σε ίδρυμα) ως «έσχατο μέτρο» κρίνεται αναγκαία, η επιτυχής και άμεση κοινωνική ένταξη ή επανένταξη του παιδιού αποτελεί πρωταρχικό στόχο. Η Σύσταση (87) 6 περί Αναδόχων Οικογενειών της ίδιας Επιτροπής, συστήνει, επιπλέον, προς τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών τη θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων και κανόνων προκειμένου ο θεσμός της αναδοχής να υλοποιείται βάσει αρχών οι οποίες να διασφαλίζουν πλήρως τα δικαιώματα των ενδιαφερόμενων παιδιών.

Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Παιδιού του ΟΗΕ, ύστερα από την εξέταση της 2^{ης} και 3^{ης} εθνικής έκθεσης της Ελλάδας για την εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, μεταξύ άλλων στις Καταληκτικές Παρατηρήσεις της προς την Ελλάδα συστήνει στο Κράτος μέλος: «Να διαμορφώσει μια σαφή πολιτική αποιδρυματοποίησης και αναδοχής προκειμένου να εξασφαλίσει ότι τα παιδιά που απομακρύνονται από το οικογενειακό τους περιβάλλον λαμβάνουν επαρκή φροντίδα και προστασία, και να υιοθετήσει μέτρα προκειμένου να

¹ Κ. Χρυσόγονος, Η αναδοχή ανηλίκου στα πλαίσια του συντάγματος και της διεθνούς σύμβασης για τα δικαιώματα του Παιδιού» στο Καλλινικάκη Θ, (επιμ) *Ανάδοχη Φροντίδα*, Ελληνικά Γράμματα Αθήνα 2001, σελ. 27-42.

εξασφαλίζει την αποτελεσματική λειτουργία, παρακολούθηση και αξιολόγηση των υφιστάμενων προγραμμάτων ιδρυματικής φροντίδας και αναδοχής».

Στην ελληνική νομοθεσία, ο θεσμός της αναδοχής ανηλίκων ρυθμίζεται κυρίως από τις διατάξεις των άρθρων 1655-1665 του ΑΚ, οι οποίες συμπεριλαμβάνονται στο Κεφάλαιο «Αναδοχή Ανηλίκου» του άρθρου 12 του **N.2447/96** (ΦΕΚ 278 Α') *Κύρωση ως Κώδικα του σχεδίου Νόμου «Υιοθεσία, Επιτροπεία και αναδοχή ανηλίκου, κλπ»*, καθώς και του Π.Δ. 86/09 (ΦΕΚ 114 Α') *«Οργάνωση και λειτουργία του θεσμού της αναδοχής ανηλίκων»*.

Βάσει των παραπάνω διατάξεων του ΑΚ, η αναδοχή μπορεί να οριστεί ως ανάληψη της πραγματικής φροντίδας ενός ανηλίκου από τρίτους (ανάδοχους γονείς), η οποία, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο, δεν συνεπάγεται μεταβολή στις έννομες σχέσεις μεταξύ του ανηλίκου και της φυσικής οικογένειας ή του επιτρόπου του. Κύρια χαρακτηριστικά της αναδοχής, επομένως, είναι η ανάληψη της *πραγματικής φροντίδας* και όχι της επιμέλειας, και ο προσωρινός και συμπληρωματικός χαρακτήρας της σε σχέση με τη γονική μέριμνα και την επιτροπεία - και, κατ' επέκταση, ο βοηθητικός ρόλος των αναδόχων γονέων στο πλευρό των φυσικών γονέων ή του επιτρόπου².

Το **Π.Δ.86/09**, μεταξύ άλλων, ορίζει τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των αναδόχων (άρθρο 1) καθώς και τις προϋποθέσεις και την διαδικασία τοποθέτησης ενός ανηλίκου σε αναδοχή (άρθρα 2, 3). Ειδικότερα, προβλέπει ότι η τοποθέτηση ενός ανηλίκου σε ανάδοχη οικογένεια πραγματοποιείται μέσω κατάρτισης *σύμβασης* μεταξύ των φυσικών γονέων ή του φυσικού ή νομικού προσώπου που έχει οριστεί ως επίτροπός του, βάσει των σχετικών διατάξεων του ΑΚ, ή με *δικαστική απόφαση*. (άρθρο 2). Η **συγγενική αναδοχή** μνημονεύεται ρητά ως προτιμητέα επιλογή σε κάθε περίπτωση (άρθρο 1 παρ.1, αρ.2 παρ.1,2). Και οι διατάξεις αυτές αναφέρονται ρητά στην ανάληψη της *πραγματικής φροντίδας* και όχι της επιμέλειας του ανηλίκου, και συνεπώς στον συμπληρωματικό και δυνάμει προσωρινό χαρακτήρα της αναδοχής, *σε αντίθεση με την ευρέως διαδεδομένη στη χώρα μας αντίληψη για την αναδοχή ως προοίμιο ή υποκατάστατο της υιοθεσίας*, που συνεπάγεται την αντικατάσταση της φυσικής από την ανάδοχη οικογένεια.

Με το άρθρο 4 του ίδιου Π.Δ. προβλέπεται η *παροχή* (της προβλεπόμενης από την ΥΑ του άρθρου 9 παρ.5 του Ν.2082/92) *οικονομικής ενίσχυσης για την κάλυψη των τρεχουσών αναγκών του ανηλίκου σε αναδόχους με δικαστική απόφαση ή με σύμβαση, για όσο διάστημα διαρκεί η αναδοχή*.

² Κουνουγέρη-Μανωλεδάκη, Ε (1997), Οικογενειακό Δίκαιο ΙΙ, Θεσσαλονίκη

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ.1, η εποπτεία της αναδοχής ανατίθεται στις κατά τόπους Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας για τους ανηλίκους που έχουν υπό την προστασία τους, ή στις Διευθύνσεις Κοινωνικής Πρόνοιας, ή κατά περίπτωση, τα Τμήματα Πρόνοιας των Διευθύνσεων Υγείας και Πρόνοιας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, για τους ανηλίκους των οποίων η επιτροπεία έχει ανατεθεί σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Η αρμοδιότητα αυτή, έπειτα από την κατάργηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, έχει μεταβιβαστεί στις Περιφέρειες, σύμφωνα με το άρ.186 του Ν.3852/10 (ΦΕΚ 87 Α').

Όσον αφορά την υλοποίηση του θεσμού της αναδοχής, έπειτα από την κατάργηση του Εθνικού Οργανισμού Κοινωνικής Φροντίδας (ΕΟΚΦ) με το Ν.3106/03 (ΦΕΚ 30 Α') «Αναδιοργάνωση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις», η αρμοδιότητα για θέματα υιοθεσιών και αναδοχών των υπηρεσιών του Οργανισμού, ανατέθηκε, με την Υ.Α. Π1α/ οικ.84156/3-09-2003, στις Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας «Αναρρωτήριο Πεντέλης», Παιδόπολη «ΑΓΙΟΣ ΑΝΔΡΕΑΣ» Καλαμακίου και Κέντρο Βρεφών «Η ΜΗΤΕΡΑ». Στις ίδιες Μονάδες ανατέθηκε με την Υ.Α. Π1α/οικ.86970/10-9-2003, η εφαρμογή των Προγραμμάτων Κοινωνικο-προνοιακού χαρακτήρα του Οργανισμού. Οι δύο πρώτες από τις Μονάδες αυτές αποτελούν πλέον Παραρτήματα του Κέντρου Προστασίας του Παιδιού Αττικής «Η ΜΗΤΕΡΑ». Επίσης, μολονότι βάσει των προαναφερόμενων διατάξεων του άρ. 5 του Π.Δ. 86/09, η εποπτεία της αναδοχής ανατίθεται σε όλες τις κατά τόπους Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας και κοινωνικές υπηρεσίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (και πλέον των Περιφερειών) στην πράξη μόνο οι προαναφερόμενες Μονάδες στην περιοχή της Αττικής υλοποιούν οργανωμένα προγράμματα αναδοχής και διαθέτουν τη δυνατότητα παροχής της προβλεπόμενης οικονομικής ενίσχυσης στους αναδόχους.

Το ύψος των επιδομάτων αναδοχής για ανηλίκους που βρίσκονται σε αναδοχή υπό την εποπτεία των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας ρυθμίζεται στην Υπουργική Απόφαση Π1α/Γ.Π.οικ. 92798/ΦΕΚ 1163 / 28-8-06 τεύχος Β' και ειδικότερα ανέρχεται σήμερα σε 260 Ευρώ για υγιή παιδιά, 340 Ευρώ για παιδιά με ελαφρές αναπηρίες, σε 340 Ευρώ για παιδιά με προβλήματα ψυχικής υγείας, παρεκκλίνουσα συμπεριφορά και μαθησιακές δυσκολίες, σε 450 Ευρώ για παιδιά με βαριές αναπηρίες και σε 850 Ευρώ για παιδιά με ειδικά νοσήματα – λοιμώξεις.

Πάντως, ενώ με βάση το ισχύον ΠΔ 86/09 η εποπτεία της αναδοχής ανατίθεται σε όλες τις Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας και στις κοινωνικές υπηρεσίες των Νομαρχιών (πλέον των Περιφερειών) της χώρας, δεν υπάρχουν προβλέψεις των διαδικασιών για την τοποθέτηση σε ανάδοχη φροντίδα ανηλίκων από τις τελευταίες, και αντίστοιχη πρόβλεψη για την καταβολή των επιδομάτων αναδοχής στους ανάδοχους γονείς.

3. ΤΑΣΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΝΑΔΟΧΗ ΦΡΟΝΤΙΔΑ ΣΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΧΩΡΟ

Η αυξανόμενη αναγνώριση, κατά τις τελευταίες δεκαετίες, των αρνητικών συνεπειών της ιδρυματοποίησης στην ψυχολογική και κοινωνική ανάπτυξη των παιδιών, έχει αναδείξει διεθνώς την ανάγκη ανάπτυξης πολιτικών και υπηρεσιών για την υποστήριξη των φυσικών οικογενειών και την αποτροπή της απομάκρυνσης των παιδιών από αυτές, και της προαγωγής εναλλακτικών μορφών παιδικής προστασίας, όπως η αναδοχή, για την αποτροπή της εισαγωγής παιδιών σε ιδρύματα ή την ελαχιστοποίηση της διάρκειας παραμονής τους σε αυτά. Ιδιαίτερα υπογραμμίζεται η τάση πλήρους κατάργησης της εισαγωγής σε ιδρύματα παιδιών προσχολικής ηλικίας.

Ο θεσμός της αναδοχής έχει εξελιχθεί ιδιαίτερα στις χώρες της Β. Ευρώπης. Ενδεικτικά, στη Μ. Βρετανία, στατιστικές ήδη από το 1994³ δείχνουν ότι η αναδοχή αποτελούσε τη βασική επιλογή για τη φροντίδα παιδιών που απομακρύνονται από την οικογένειά τους (64% τοποθέτησης σε αναδοχή έναντι 12% τοποθέτησης σε ιδρύματα). Έκτοτε, ο θεσμός αναπτύχθηκε ακόμη περισσότερο, με την πλήρη κατάργηση της εισαγωγής σε ιδρύματα παιδιών κάτω των 3 ετών, και έντονη την τάση κατάργησης ιδρυματικής φροντίδας για παιδιά κάτω των 10 ετών⁴, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων. Σε γενικές γραμμές, η εισαγωγή σε δομές παιδικής προστασίας - ως επί το πλείστον μικρές, οικογενειακού τύπου δομές με θεραπευτικό προσανατολισμό - περιορίζεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις παιδιών κυρίως εφηβικής ηλικίας, τα οποία, λόγω σοβαρών προβλημάτων συμπεριφοράς ή άλλων διαταραχών παρουσιάζουν ιδιαίτερες δυσκολίες ένταξης και παραμονής στο πλαίσιο μιας οικογένειας.

Σύμφωνα με στοιχεία έρευνας που διεξήχθη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Προγράμματος «Δάφνη», σημαντικές προσπάθειες για την ανάπτυξη της αναδοχής καταγράφονται επίσης τα τελευταία έτη στη Δανία, όπου 4 στα 5 παιδιά που βρίσκονται εκτός της φυσικής τους οικογένειας είναι τοποθετημένα σε ανάδοχη φροντίδα, αλλά και στην Σλοβακία, την Ουγγαρία, τη Γαλλία, την Πολωνία, τη Ρουμανία⁵ κ.α.

Όσον αφορά την υλοποίηση της αναδοχής, σύμφωνα με τις διεθνείς τάσεις και πρακτικές όπως αυτές αποτυπώνονται στις κατευθυντήριες οδηγίες της Διεθνούς Οργάνωσης για την Αναδοχή (International Foster Care Organization), ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών (αναδόχων

³ Β.Πολύζου, *Τάσεις σχετικά με την ανάδοχη φροντίδα στον ευρωπαϊκό χώρο*, στο Καλλινικάκη Θ, (επιμ) *Ανάδοχη Φροντίδα*, Ελληνικά Γράμματα Αθήνα 2001, σελ. 71-76).

⁴ Πηγή: Πρόγραμμα «Δάφνη» [Ευρωπαϊκή Ένωση/Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας] Πρακτικά ημερίδας με θέμα «Καλές πρακτικές αποϊδρυματοποίησης παιδιών <5 ετών» (8/4/2005).

⁵ Πρόγραμμα «Δάφνη», *Χαρτογράφηση του αριθμού και των χαρακτηριστικών των παιδιών 0-3 ετών που ζουν σε ιδρύματα κοινωνικής φροντίδας στην Ευρώπη*, Επιστ. Υπεύθυνη Προγράμματος στην Ελλάδα: Ε.Αγάθωνος-Γεωργοπούλου.

οικογενειών, παιδιού, φυσικών γονέων, φορέα αναδοχής) στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικών με την αναδοχή, ενώ ιδιαίτερα τονίζεται ο ρόλος της αναδοχής ως θεσμού *συμπληρωματικού και υποστηρικτικού* προς την φυσική οικογένεια, με απώτερο στόχο την μείωση του κινδύνου οριστικής απομάκρυνσης ή αποκοπής του παιδιού από αυτήν. Ανάλογες κατευθύνσεις, με έμφαση στην ανάπτυξη ενός επαρκούς συστήματος εποπτείας της αναδοχής και στη διατήρηση των δεσμών του παιδιού με την φυσική του οικογένεια, εφόσον αυτό δεν έχει κριθεί επιβλαβές για το παιδί, περιλαμβάνονται, όπως μνημονεύεται και παραπάνω, και στη Σύσταση (87) 6 της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης προς τα κράτη-μέλη.

Περαιτέρω, στις περισσότερες δυτικές χώρες, η θέση των αναδόχων γονέων στο σύστημα παιδικής προστασίας έχει αλλάξει σημαντικά κατά τις τελευταίες δεκαετίες, με την ανάπτυξη της «**επαγγελματικής αναδοχής**», η οποία έχει επηρεάσει τις επικρατούσες αντιλήψεις σχετικά με τον θεσμό. Ως γενικές τάσεις, καταγράφονται η βελτίωση της λειτουργίας των φορέων υλοποίησης και εποπτείας της αναδοχής, η συστηματικοποίηση της παροχής υπηρεσιών υποστήριξης στους αναδόχους, η εξειδικευμένη συμβουλευτική υποστήριξη, η συστηματική εκπαίδευση, η αξιολόγηση και η πιστοποίηση των αναδόχων γονέων, οι οποίοι αναγνωρίζονται ως «συνεργάτες» των επαγγελματιών που στελεχώνουν τους φορείς αναδοχής (σε ορισμένες χώρες οι μισθοί των αναδόχων είναι ανάλογοι εκείνων των κοινωνικών λειτουργών, ενώ στη Γαλλία οι υποψήφιοι ανάδοχοι εγγράφονται σε μητρώο εγκεκριμένων αναδόχων γονέων, προκειμένου να τους χορηγηθεί άδεια άσκησης της αναδοχής, η οποία ανανεώνεται κατόπιν επαναξιολόγησης κάθε πέντε χρόνια). Η διεύρυνση της επαγγελματικής αναδοχής με την παροχή μισθού, κοινωνικής ασφάλισης και ειδικής εκπαίδευσης, στις χώρες όπου εφαρμόζεται συμβάλλει σημαντικά στην προσέλκυση νέων αναδόχων και στην ανάπτυξη του θεσμού, ιδίως όσον αφορά περιπτώσεις παιδιών με σοβαρά και χρόνια προβλήματα⁶.

⁶ Β.Πολύζου, *Τάσεις σχετικά με την ανάδοχη φροντίδα στον ευρωπαϊκό χώρο*, στο Καλλινικάκη Θ, (επιμ) *Ανάδοχη Φροντίδα*, Ελληνικά Γράμματα Αθήνα 2001, σελ. 71-76).

4. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΣΧΕΤΙΚΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΔΟΧΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ο θεσμός της αναδοχής στην Ελλάδα έχει αναπτυχθεί ελάχιστα σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Η σημασία και τα σημαντικά πλεονεκτήματα της αναδοχής έναντι της ιδρυματικής φροντίδας - τόσο σε οικονομικά μεγέθη για την Πολιτεία, όσο και από την άποψη του συμφέροντος των ενδιαφερόμενων παιδιών - μολονότι αναγνωρίζονται ομόφωνα από τους επαγγελματίες και εκπροσώπους αρμοδίων φορέων της Πολιτείας, δεν φαίνεται να γίνονται αντιληπτά ή να αναγνωρίζονται στο πλαίσιο ανάπτυξης κοινωνικής πολιτικής, με τρόπο που να αποτυπώνεται εμπράκτως στην οργάνωση των υπηρεσιών και στην κατανομή των διαθέσιμων πόρων για την παιδική προστασία.

Όπως αναφέρεται και παραπάνω, το ισχύον Π.Δ. 86/09 προβλέπει τη δυνατότητα τοποθέτησης παιδιών σε ανάδοχες οικογένειες με δικαστική απόφαση ή από τις κατά τόπους Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας και τις κοινωνικές υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης (για τους ανηλίκους των οποίων η επιτροπεία έχει ανατεθεί σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα) στις οποίες ανατίθεται η εποπτεία της αναδοχής και στις οποίες οι επιθυμούντες να γίνουν ανάδοχοι γονείς μπορούν να υποβάλλουν σχετική αίτηση (άρθρα 3 και 5).

Ωστόσο, οι παραπάνω προβλέψεις δεν εφαρμόζονται στην πράξη, καθώς η μεγάλη πλειοψηφία των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας αλλά και των αρμοδίων Κοινωνικών Υπηρεσιών δεν διαθέτουν την αναγκαία υποδοχή σε πόρους, στελέχωση και τεχνογνωσία για την υλοποίηση προγραμμάτων αναδοχής ή άλλης μορφής εξω-ιδρυματικής αποκατάστασης των ενδιαφερόμενων παιδιών. Περαιτέρω, δεν έχουν γίνει οι αναγκαίες ρυθμίσεις για την διάθεση και τη μεταφορά στις εν λόγω Μονάδες και κοινωνικές υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης των κονδυλίων για την χορήγηση της προβλεπόμενης από το προαναφερόμενο Π.Δ. οικονομικής ενίσχυσης στους αναδόχους που αναλαμβάνουν τη φροντίδα ανηλίκων με δικαστική απόφαση ή μέσω σύμβασης με τους φυσικούς γονείς ή τον επίτροπο (φυσικό ή νομικό πρόσωπο).

Η εφαρμογή του θεσμού της αναδοχής μέσω δημοσίων φορέων στην πράξη περιορίζεται πλέον στα Προγράμματα που υλοποιεί το Κέντρο Προστασίας του Παιδιού Αττικής «Η ΜΗΤΕΡΑ» (πρώην Κέντρο Βρεφών «Η ΜΗΤΕΡΑ»), στο οποίο έχουν ενταχθεί το «Αναρρωτήριο Πεντέλης» και η Παιδόπολη «Άγιος Ανδρέας» Καλαμακίου και αφορά αποκλειστικά παιδιά που ήδη υπάγονται την προστασία των Μονάδων αυτών. Ακόμη και όσον αφορά τις Μονάδες αυτές, σύμφωνα με πρόσφατα στοιχεία, ο αριθμός νέων αναδοχών είναι εντυπωσιακά μικρός: Ενδεικτικά, σύμφωνα

με στοιχεία του Κέντρου Προστασίας Παιδιού «Η ΜΗΤΕΡΑ», που διαβίβασε προς τον Συνήγορο του Πολίτη η αρμόδια Διεύθυνση Προστασίας Οικογένειας του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης με το Π1α/ΓΠ 43338/28-05-12, σε απάντηση ερωτήματος της Αρχής σχετικά με τον αριθμό αναδοχών ανηλίκων μέσω Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας κατά τα έτη 2010 και 2011, υπήρχε μεν ένας ικανός αριθμός αναδοχών που είχαν πραγματοποιηθεί σε περασμένα έτη και υποστηρίζονταν από τις Μονάδες αυτές, όμως *όσον αφορά τις νέες αναδοχές* που εγκρίθηκαν από τους τρεις κύριους δημόσιους φορείς υλοποίησης του θεσμού:

- **για το έτος 2010:** εγκρίθηκαν 2 νέες αναδοχές από την Κεντρική Υπηρεσία, 1 από το Παράρτημα «Αναρρωτήριο Πεντέλης» και 8 από το Παράρτημα «Παιδόπολη «ΑΓΙΟΣ ΑΝΔΡΕΑΣ» - **Σύνολο: 11 νέες αναδοχές**
- **για το έτος 2011,** εγκρίθηκαν 4 νέες αναδοχές από την Κεντρική Υπηρεσία, 5 από το Παράρτημα «Αναρρωτήριο Πεντέλης» και 2 από το Παράρτημα «Παιδόπολη «ΑΓΙΟΣ ΑΝΔΡΕΑΣ» - **Σύνολο: 11 νέες αναδοχές** (Σύμφωνα με στοιχεία από την Έκθεση Πεπραγμένων του Κέντρου που έχει αναρτηθεί στο διαδίκτυο, ο αριθμός ανέρχεται σε **10**).

Πέραν των παραπάνω φορέων, ορισμένα ιδρύματα παιδικής προστασίας (ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα) υλοποιούν με δική τους πρωτοβουλία, συνήθως σε μικρή κλίμακα, προγράμματα αναδοχής για τα παιδιά που φιλοξενούν, σε συστηματική ή περιστασιακή βάση, μέσω σύμβασης με τους αναδόχους γονείς, αλλά χωρίς τη δυνατότητα παροχής σε αυτούς της προβλεπόμενης οικονομικής ενίσχυσης.

Ως συνέπεια της απουσίας υποδομής και μηχανισμών για την εφαρμογή του θεσμού της αναδοχής, ιδίως όσον αφορά την άμεση τοποθέτηση παιδιών σε αναδοχή με ενέργειες, η εισαγωγή σε ιδρύματα παιδικής προστασίας εξακολουθεί να αντιμετωπίζεται ως μοναδική επιλογή από τις κοινωνικές υπηρεσίες και τους εισαγγελικούς λειτουργούς στη μεγάλη πλειονότητα των περιπτώσεων, με εξαίρεση περιπτώσεις όπου υπάρχει κάποιο συγκεκριμένο πρόσωπο από το περιβάλλον του παιδιού στο οποίο μπορεί να ανατεθεί η άσκηση της επιμέλειάς του από τον αρμόδιο εισαγγελέα ή το δικαστήριο, παρά την πρόβλεψη ότι η αναδοχή προκρίνεται σε περιπτώσεις ανηλίκων εγκαταλελειμμένων, κακοποιημένων ή παραμελημένων καθώς και εκείνων που διαβιούν σε ιδρύματα (Π.Δ. 86/09, άρθρο 2).

Υπογραμμίζεται ιδιαίτερα ότι παιδιά που μπορούν να τοποθετηθούν άμεσα σε ανάδοχες οικογένειες, αποφεύγοντας εντελώς την εμπειρία του ιδρύματος, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, εισάγονται καταρχήν στις προαναφερόμενες Μονάδες

Κοινωνικής Φροντίδας, προκειμένου στη συνέχεια να τοποθετηθούν σε αναδοχή μέσω των προγραμμάτων των Μονάδων αυτών, με χρονοβόρες διαδικασίες και με συνέπειες, σε πολλές περιπτώσεις, την γεωγραφική απομάκρυνση και αποκοπή τους από τον ευρύτερο συγγενικό και κοινωνικό τους περίγυρο. Ιδιαίτερα χαρακτηριστικό παράδειγμα της απουσίας ενός μηχανισμού που να ανταποκρίνεται άμεσα στις ανάγκες των παιδιών αυτών, αλλά και των συνεπειών της απουσίας αυτής, αποτελεί το σοβαρότατο πρόβλημα της παρατεταμένης παραμονής εγκαταλελειμμένων βρεφών ή νηπίων σε δημόσια μαιευτήρια ή νοσοκομεία, *έως ότου καταστεί δυνατή η τυπική εισαγωγή τους στις προαναφερόμενες Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας*, προκειμένου να αναζητηθούν στη συνέχεια κατάλληλες ανάδοχες οικογένειες μέσω των Μονάδων αυτών. Η καθυστέρηση αυτή έχει ολέθριες και συχνά μη αναστρέψιμες συνέπειες στην ψυχο-κοινωνική εξέλιξη των παιδιών αυτών, δεδομένης της ηλικιακής τους φάσης η οποία καθιστά αναγκαία την παροχή εξατομικευμένης φροντίδας και ιδιαίτερα σοβαρές τις επιπτώσεις της παραμέλησης και του ιδρυματισμού.

Ένα άλλο πρόβλημα αφορά την ευρεία αντίληψη της αναδοχής στη χώρα μας ως προοίμιο ή υποκατάστατο της υιοθεσίας, σε περιπτώσεις όπου η τελευταία δεν είναι άμεσα εφικτή. Σε πολλές περιπτώσεις, η φύση και ο κατ' εξοχήν σκοπός της αναδοχής ως *θεσμού επικουρικού προς την φυσική οικογένεια*, ή ο δυνάμει προσωρινός χαρακτήρας της, όσον αφορά περιπτώσεις παιδιών τα οποία μπορεί να επιστρέψουν στην φυσική τους οικογένεια, παραβλέπονται ή δεν εξηγούνται επαρκώς από τους αρμόδιους επαγγελματίες στους υποψήφιους αναδόχους, με αποτέλεσμα παρερμηνείες και σύγχυση για τους αναδόχους αλλά και τους φυσικούς γονείς, και δημιουργία κλίματος ρήξης και αντιπαράθεσης ανάμεσα στην ανάδοχη και τη φυσική οικογένεια. Η αντίληψη αυτή περιορίζει επίσης σημαντικά το φάσμα εφαρμογής του θεσμού, καθώς παιδιά που θα μπορούσαν να ωφεληθούν από βραχεία ή προσωρινή τοποθέτηση σε ανάδοχες οικογένειες, εισάγονται και παραμένουν σε ιδρύματα, χωρίς η αναδοχή να εξετάζεται καν ως επιλογή για τη φροντίδα τους. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, το οποίο προϋποθέτει την ανάληψη της επιτροπείας του ανηλίκου από φορείς παιδικής προστασίας προκειμένου να πραγματοποιηθεί αναδοχή (ΠΔ 86/09, άρ.5), λειτουργεί επίσης αποτρεπτικά προς την διεύρυνση της εφαρμογής του θεσμού ως προς τις περιπτώσεις αυτές.

Τέλος, επισημαίνεται ότι **η μεγάλη πλειονότητα των παιδιών που διαβιούν στα ιδρύματα παιδικής προστασίας** τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα, **παραμένουν σε αυτά για ιδιαίτερα μακρά χρονικά διαστήματα ή και επ' αόριστο, μέχρι και την ενηλικίωσή τους, λόγω απουσίας μέριμνας ή οργανωμένων προγραμμάτων στα ιδρύματα αυτά, ή στις κατά τόπους κοινωνικές υπηρεσίες,**

για την εναλλακτική αποκατάστασή τους. Η μέση διάρκεια παραμονής τους υπερβαίνει σημαντικά τον ευρωπαϊκό μέσο όρο και υπολογίζεται σύμφωνα με δημοσιευμένη μελέτη του 2009⁷ στα 7 περίπου χρόνια (στο δημόσιο τομέα 6,46 ενώ στον ιδιωτικό 7,03).

Συνοψίζοντας, τα κυριότερα προβλήματα και ελλείψεις όσον αφορά την περαιτέρω ανάπτυξη και διεύρυνση εφαρμογής του θεσμού της αναδοχής, εντοπίζονται ως εξής:

- Απουσία επαρκούς θεσμικού πλαισίου, ενιαίας πολιτικής εθνικής εμβέλειας, καθώς και της αναγκαίας υλικοτεχνικής υποδομής (σε πόρους, στελέχωση, τεχνογνωσία και εξειδίκευση των αρμοδίων επαγγελματιών) για την διεύρυνση εφαρμογής του θεσμού της αναδοχής, μέσω της υλοποίησης σχετικών προγραμμάτων από τις κατά τόπους Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας ή τις αρμόδιες κοινωνικές υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως ορίζει η ισχύουσα νομοθεσία.
- Απουσία επαρκούς θεσμικού πλαισίου και διαδικασιών για την *άμεση* τοποθέτηση σε ανάδοχες οικογένειες, με εισαγγελική εντολή, παιδιών που χρειάζεται να απομακρυνθούν από το οικογενειακό τους περιβάλλον επειγόντως ή για βραχεία χρονική περίοδο, χωρίς χρονοβόρες διαδικασίες ή την διαμεσολάβηση ιδρυμάτων παιδικής προστασίας.
- Απουσία πρόβλεψης διαδικασίας και διάθεσης κονδυλίων για την παροχή της προβλεπόμενης για τους αναδόχους οικονομικής ενίσχυσης σε οικογένειες που αναλαμβάνουν την πραγματική φροντίδα ανηλίκων με εισαγγελική εντολή, ή με δικαστική απόφαση, ή με ενέργειες των κοινωνικών υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Απουσία μέριμνας για την αποκατάσταση μέσω αναδοχής ή υιοθεσίας, με ενέργειες των κοινωνικών υπηρεσιών των ιδρυμάτων παιδικής προστασίας ή της κοινότητας, της μεγάλης πλειονότητας των παιδιών που διαβιούν σε ιδρύματα του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα και τα οποία δεν είναι εφικτό να επιστρέψουν στη φυσική τους οικογένεια, για την ελαχιστοποίηση της διάρκειας παραμονής τους στα ιδρύματα.

⁷ Π.Αλτάνης, Χ.Οικονόμου (επιμέλεια), 2009 «Σχέδιο Δράσης για την οριζόντια δικτύωση και τον συντονισμό των υπηρεσιών και φορέων κοινωνικής αλληλεγγύης προς το παιδί». Μελέτη στο πλαίσιο του Ε.Π. «Υγεία – Πρόνοια», με την ευθύνη της οργάνωσης «Το Χαμόγελο του Παιδιού».

- Απουσία ρυθμίσεων για την εφαρμογή της αναδοχής ως αναμορφωτικού ή θεραπευτικού μέτρου (ανάθεση της υπεύθυνης επιμέλειας ανηλίκου σε ανάδοχη οικογένεια, κατά το ν.3189/03, Άρθρο 1, ΠΚ 122 παρ. 1 στοιχ. γ και 123 παρ. 1 στοιχ. αντίστοιχα), την εποπτεία των αναδόχων οικογενειών και την διάθεση κονδυλίων για την παροχή σε αυτές της προβλεπόμενης οικονομικής ενίσχυσης
- Απουσία εθνικών προδιαγραφών και πρωτοκόλλων διαδικασιών για την επιλογή, εκπαίδευση, πιστοποίηση και παρακολούθηση των αναδόχων οικογενειών από τους αρμόδιους φορείς, ώστε να παρέχονται εχέγγυα για την καταλληλότητά τους και τη διασφάλιση των συμφερόντων των ενδιαφερόμενων παιδιών σε κάθε περίπτωση και καθ' όλη τη διάρκεια της αναδοχής.
- Απουσία ευρύτερης ενημέρωσης της κοινής γνώμης και, σε μεγάλο βαθμό, ασάφεια όσον αφορά τη φύση και τους σκοπούς της αναδοχής, τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των αναδόχων, των φυσικών γονέων αλλά και των παιδιών σε αναδοχή, και για το πλαίσιο συνεργασίας των εμπλεκόμενων μερών (ανάδοχη οικογένεια, φυσική οικογένεια, παιδί, αρμόδιοι επαγγελματίες) ως προς τη λήψη σχετικών με την αναδοχή αποφάσεων.

Πρόσφατες εξελίξεις

Στο πλαίσιο προσπάθειας νομοθετικής αναμόρφωσης και ενίσχυσης του θεσμού της αναδοχής, το **Κεντρικό Επιστημονικό Συμβούλιο για την Πρόληψη και Αντιμετώπιση της Θυματοποίησης και της Εγκληματικότητας Ανηλίκων (ΚΕΣΑΘΕΑ)**, στις 16/11/11, απέστειλε προς τα συναρμόδια Υπουργεία Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων: (α) Σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος προς αντικατάσταση του ισχύοντος Π.Δ. 86/09, και (β) Σχέδιο Κοινής Υπουργικής Απόφασης μεταξύ των Υπουργών Εσωτερικών -Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης - Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Οικονομικών, για την διαμόρφωση της υλοποίησης του θεσμού της αναδοχής, συνοδευόμενα από σχετικές Εισηγητικές Εκθέσεις. Για τις προτεινόμενες αλλαγές ελήφθησαν υπόψη προτάσεις Ομάδας Εργασίας που συγκρότησε το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, στην οποία συμμετείχαν εκπρόσωποι της Διεύθυνσης Προστασίας Οικογένειας του Υ.Υ.Κ.Α., του Ε.Κ.Κ.Α., των Μονάδων Κοινωνικής Φροντίδας που υλοποιούν προγράμματα αναδοχής, και του Συνηγόρου του Πολίτη.

Μεταξύ άλλων προτεινόμενων αλλαγών, **το νέο σχέδιο προεδρικού διατάγματος διευρύνει τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των αναδόχων**

γονέων ώστε κατάλληλα μεμονωμένα άτομα (άγαμα, διαζευγμένα ή χήρα) να μη γίνονται ανάδοχοι γονείς μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως προβλέπεται σήμερα, αλλά όποτε αυτό εξυπηρετεί το συμφέρον του παιδιού, και αυξάνει το ανώτατο όριο ηλικίας των υποψηφίων αναδόχων (στο 65^ο έτος) ώστε να διευρυνθεί ο κύκλος των δυνάμει αναδόχων, ιδίως σε περιπτώσεις συγγενικής αναδοχής. Επίσης, η οικονομική δυνατότητα των αναδόχων γονέων προβλέπεται πλέον να κρίνεται σε συνάρτηση με την προβλεπόμενη σχετική κρατική ενίσχυση.

Μια ιδιαίτερα σημαντική πρόβλεψη που εισάγει το νέο σχέδιο Π.Δ. αφορά τη δυνατότητα άμεσης τοποθέτησης ανηλίκου σε ανάδοχους γονείς που έχουν κριθεί κατάλληλοι από τους αρμόδιους φορείς και είναι εγγεγραμμένοι στο **Εθνικό Μητρώο Αναδόχων**, σε περιπτώσεις όπου αρμόδια κοινωνική υπηρεσία βεβαιώνει ότι ο ανήλικος πρέπει να απομακρυνθεί άμεσα από το περιβάλλον στο οποίο ζει, με απόφαση του *Εισαγγελέα Ανηλίκων*, μέχρι την έκδοση της σχετικής δικαστικής απόφασης, προκειμένου να αποφεύγεται η εισαγωγή των ενδιαφερόμενων ανηλίκων σε ιδρύματα για το διάστημα που μεσολαβεί. Στις περιπτώσεις αυτές, η ανάδοχη οικογένεια προβλέπεται να αρχίσει να λαμβάνει την οικονομική ενίσχυση του άρθρου 6 του σχεδίου (άρθρου 4 του ισχύοντος Π.Δ.) με την εκτέλεση της εισαγγελικής απόφασης.

Το νέο σχέδιο παρέχει επίσης επιπρόσθετες εγγυήσεις για την καταλληλότητα των αναδόχων γονέων, οι οποίοι θα πρέπει να έχουν κριθεί κατάλληλοι με απόφαση του αρμόδιου φορέα και να έχουν εγγραφεί στο **Εθνικό Μητρώο Αναδόχων Γονέων Ανηλίκων**. Ειδικότερα, το άρθρο 12 του Σχεδίου προβλέπει την σύσταση και τήρηση από το **Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης «Εθνικού Μητρώου Αναδόχων Γονέων Ανηλίκων»**, καθώς και την υλοποίηση δράσεων για την προσέλκυση, προετοιμασία, εκπαίδευση και υποστήριξη αναδόχων γονέων για την διεύρυνση της εφαρμογής του θεσμού σε όλη την επικράτεια. Σημειώνεται ότι η σύσταση του εν λόγω Μητρώου προβλέπεται ήδη από το άρθρο 6 του ισχύοντος Π.Δ. 86/09, αλλά δεν έχει υλοποιηθεί μέχρι σήμερα

Το νέο σχέδιο Π.Δ. προβλέπει την περιοδική επαναξιολόγηση των προϋποθέσεων καταλληλότητας προκειμένου να διασφαλίζεται ότι αυτές συντρέχουν καθ' όλη τη διάρκεια της αναδοχής, τον έλεγχο της καταλληλότητας των αναδόχων από αρμόδιο όργανο και στις περιπτώσεις αναδοχής με σύμβαση, βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων και όχι απλώς βάσει επιλογής των φυσικών γονέων ή του επιτρόπου. Περαιτέρω, προβλέπει την πιο συστηματική εποπτεία της αναδοχής -συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων αναδοχής

με σύμβαση μεταξύ των αναδόχων και των φυσικών γονέων ή του επιτρόπου (φυσικού προσώπου) - και εισάγει διαδικασίες που παρέχουν εχέγγυα ότι η τοποθέτηση είναι επωφελής και διασφαλίζει τα δικαιώματα του ενδιαφερόμενου ανηλίκου (άρθρο 11).

Τέλος, όπως επισημαίνεται και στη σχετική εισηγητική έκθεση, στο άρθρο 10 του εν λόγω Σχεδίου, υπό τον τίτλο «Δικαιώματα ανηλίκων σε αναδοχή», **ο ανήλικος για πρώτη φορά αναγνωρίζεται ως φορέας και υποκείμενο συγκεκριμένων δικαιωμάτων**, όπως του δικαιώματος να ενημερώνεται για τις ενέργειες που γίνονται για λογαριασμό του ανάλογα με την ηλικία και την ωριμότητά του, του δικαιώματος, εάν είναι άνω των 12 ετών, να εκφράζει τη γνώμη του για την ανάθεση της φροντίδας του σε συγκεκριμένους ανάδοχους γονείς και για θέματα που αφορούν στη διαβίωσή του στην ανάδοχη οικογένεια, αλλά και γενικότερα τις ανάγκες και επιθυμίες του κατά τη διάρκεια της αναδοχής. Στα δικαιώματα του ανηλίκου συμπεριλαμβάνεται επίσης το δικαίωμα επικοινωνίας με το οικογενειακό του περιβάλλον, με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου η επικοινωνία αυτή έχει αποδεδειγμένα αρνητικές για αυτόν συνέπειες.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, με το υπ. αρ. 149055/14244/18-04-12 έγγραφο προς την Διεύθυνση Προστασίας Οικογένειας του ΥΥΚΑ, ζήτησε ενημέρωση για νεότερες εξελίξεις όσον αφορά την ψήφιση του παραπάνω Σχεδίου Π.Δ., την σύσταση και τήρηση στο Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης του «Εθνικού Μητρώου Αναδόχων Γονέων Ανηλίκων», καθώς και για τυχόν σχεδιασμό του Υπουργείου όσον αφορά τη διάθεση και μεταφορά κονδυλίων στις αρμόδιες κοινωνικές υπηρεσίες για την υλοποίηση της προαναφερόμενης πρόβλεψης για οικονομική ενίσχυση των αναδόχων που αναλαμβάνουν τη φροντίδα ανηλίκου με εισαγγελική εντολή, δικαστική απόφαση ή μέσω σύμβασης, και των λοιπών προβλέψεων του προαναφερόμενου σχεδίου Π.Δ.

Σε απάντηση, η παραπάνω Διεύθυνση με το υπ' αρ. Π1α/ΓΠ 43338/28-05-12 έγγραφο ενημέρωσε την Αρχή μας ότι, κατόπιν της παραλαβής του εν λόγω Σχεδίου του ΚΕΣΑΘΕΑ, αποφάσισε να καλέσει σε νέα διαβούλευση τους φορείς του Υπουργείου που υλοποιούν προγράμματα αναδοχής, προκειμένου να τεθούν τα ζητήματα και οι προβληματισμοί επί του σχεδίου αυτού, καθώς διαπιστώθηκε ότι οι προτάσεις ορισμένων φορέων δεν είχαν ενσωματωθεί στην τελική διαμόρφωσή του. Η εν λόγω Διεύθυνση του Υπουργείου, σύμφωνα με τα παραπάνω, βρισκόταν στη φάση εκείνη στη διαδικασία επεξεργασίας του Σχεδίου προκειμένου να συνταχθεί τελικό κείμενο το οποίο θα υποβάλλονταν εκ νέου στα συναρμόδια Υπουργεία για έγκριση.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Από τα παραπάνω στοιχεία και τις διαπιστώσεις του Συνηγόρου του Πολίτη προκύπτει με σαφήνεια ότι **ο ρόλος του θεσμού της αναδοχής στο σύστημα παιδικής προστασίας στη χώρα μας παραμένει υποβαθμισμένος και περιθωριοποιημένος, το φάσμα εφαρμογής του εξαιρετικά περιορισμένο, και οι διαδικασίες υλοποίησής του σε πολλές περιπτώσεις δύσκαμπτες και χρονοβόρες.**

Σε γενικές γραμμές, η αναδοχή εφαρμόζεται σε μικρή κλίμακα, ή συγκυριακά, ενώ συνήθως αντιμετωπίζεται ως δευτερογενές παράγωγο της ιδρυματικής φροντίδας, όσον αφορά τα προστατευόμενα παιδιά ορισμένων ιδρυμάτων παιδικής προστασίας, και όχι ως *προτιμητέα* επιλογή για κάθε παιδί που χρειάζεται να απομακρυνθεί από το οικογενειακό του περιβάλλον, όπως επιτάσσουν η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, οι συστάσεις διεθνών οργανισμών και η ομόφωνη εκτίμηση των ειδικών στον χώρο της παιδικής προστασίας διεθνώς.

Η ανεπάρκεια θεσμικών προβλέψεων και κατάλληλης υποδομής στις αρμόδιες κοινωνικές υπηρεσίες της κοινότητας για την άμεση τοποθέτηση ανηλίκων σε ανάδοχες οικογένειες και η προϋπόθεση της - έστω και τυπικής - εισαγωγής τους σε ιδρύματα παιδικής προστασίας του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα, τα οποία θα πρέπει να αναλάβουν την επιτροπεία τους προκειμένου *στη συνέχεια* να εξεταστεί το ενδεχόμενο τοποθέτησής τους σε αναδοχή, συνεπάγονται σημαντικές καθυστερήσεις και περιορίζουν σημαντικά τις δυνατότητες αξιοποίησης του θεσμού, καθώς διάφορα πρακτικά, διαδικαστικά ή νομικά εμπόδια μπορεί να είναι ανυπέρβλητα.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί επιτακτική την ανάγκη νομοθετικών ρυθμίσεων αλλά και λήψης των αναγκαίων μέτρων εκ μέρους της Πολιτείας για την διεύρυνση της εφαρμογής και την ενίσχυση του θεσμού της αναδοχής και την αναγνώρισή της στην πράξη ως επιλογή που θα πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να επιδιώκεται ενεργά και **προτιμάται έναντι της εισαγωγής παιδιών σε ιδρύματα**. Όσον αφορά τα παιδιά που εισάγονται ή που *ήδη* διαβιούν σε ιδρύματα, θα πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να προβλέπεται και να επιδιώκεται ενεργά η τακτική αναθεώρηση της τοποθέτησής τους σε αυτά και η αποκατάστασή τους από τις κοινωνικές υπηρεσίες των ιδρυμάτων ή της κοινότητας, ως υποχρέωση των υπηρεσιών αυτών, προκειμένου να περιορίζεται στο ελάχιστο η διάρκεια παραμονής τους στο ίδρυμα και οι δυσμενείς της συνέπειες.

Η διεύρυνση εφαρμογής του θεσμού της αναδοχής θα πρέπει να εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο ενίσχυσης των δημοσίων κοινωνικών υπηρεσιών ανά την επικράτεια όσον αφορά την αρμοδιότητα προστασίας παιδιών από κακοποίηση ή παραμέληση, καθώς το ζήτημα της προστασίας των παιδιών – είτε διαβιούν με την

οικογένειά τους είτε χρειάζεται να απομακρυνθούν από αυτή - δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται συγκυριακά ή αποσπασματικά. Οι αρμοδιότητες σε σχέση με τις οποίες θα πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος των κοινωνικών υπηρεσιών στην κοινότητα, περιλαμβάνουν τη συστηματική παρακολούθηση παιδιών σε κίνδυνο κακοποίησης ή σοβαρής παραμέλησης, την ενεργό υποστήριξη οικογενειών με σοβαρά ψυχοκοινωνικά προβλήματα, με στόχο την αποτροπή της απομάκρυνσης παιδιών από αυτές, και, εφόσον η απομάκρυνση κριθεί αναγκαία, την άμεση εξέταση της δυνατότητας τοποθέτησης του παιδιού σε κατάλληλη ανάδοχη οικογένεια, ως προτιμητέα επιλογή. *Αναγκαία προϋπόθεση είναι η επαρκής οργάνωση και στελέχωση των αρμοδίων υπηρεσιών, και η κατάλληλη επιμόρφωση των εμπλεκόμενων επαγγελματιών, οι οποίοι θα πρέπει να έχουν την παιδική προστασία, συμπεριλαμβανομένης της αναδοχής, ως αποκλειστικό ή κύριο αντικείμενο ευθύνης.*

Η περαιτέρω ανάπτυξη του θεσμού θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων την ευρύτερη **ενημέρωση και ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης** για τη φύση, τις διάφορες μορφές και τον σκοπό της, ιδίως όσον αφορά τη διάκρισή της από την υιοθεσία και τον δυνάμει προσωρινό χαρακτήρα της, καθώς και την διοργάνωση στοχευμένων προγραμμάτων προσέλευσης, επιλογής και εκπαίδευσης υποψήφιων αναδόχων σε τοπικό επίπεδο.

Αναγκαία για την διεύρυνση εφαρμογής του θεσμού προκειμένου να επωφελείται από αυτόν μεγαλύτερος αριθμός παιδιών, είναι η εισαγωγή νομοθετικών και οργανωτικών ρυθμίσεων ώστε παιδιά τα οποία οι αρμόδιες κοινωνικές υπηρεσίες κρίνουν ότι πρέπει να απομακρυνθούν επειγόντως από το οικογενειακό τους περιβάλλον λόγω κακοποίησης, παραμέλησης, ή σοβαρής κρίσης, να μπορούν να τοποθετηθούν σε ανάδοχες οικογένειες μέχρις ότου ληφθούν οριστικές αποφάσεις για την επιμέλειά τους. Σημαντικό ρόλο μπορεί να παίξει η ανάπτυξη και άλλων **ευέλικτων μορφών αναδοχής** ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες, όπως: η βραχεία αναδοχή σε περίπτωση σοβαρού προβλήματος ή κρίσης στην οικογένεια και η «ανακουφιστική αναδοχή», κυρίως όσον αφορά παιδιά με χρόνια σοβαρά προβλήματα ή αναπηρίες που διαβιούν με τις φυσικές τους οικογένειες, για τη στήριξη των οικογενειών προκειμένου αυτές να καταφέρουν να διατηρήσουν τη φροντίδα τους.

Τα παραπάνω θα μπορούσαν να επιτευχθούν με την **σύσταση και λειτουργία του Εθνικού Μητρώου Αναδόχων Γονέων Ανηλίκων**, με τις διαδικασίες που προτείνονται στο σχέδιο προεδρικού διατάγματος και την Κ.Υ.Α που έχει ήδη υποβάλλει στα αρμόδια Υπουργεία το ΚΕΣΑΘΕΑ. Μέσω της ύπαρξης αυτού του Μητρώου και της λειτουργίας του Ε.Κ.Κ.Α. ως κεντρικού οργάνου σε συνεργασία με τις κατά τόπους αρμόδιες κοινωνικές υπηρεσίες, θα μπορούν να εντοπίζονται άμεσα, σε

τοπικό επίπεδο, πολίτες που έχουν ήδη αξιολογηθεί και κριθεί κατάλληλοι να γίνουν ανάδοχοι γονείς, και συνεπώς, να εξετάζεται άμεσα, βάσει των διαθέσιμων στοιχείων για κάθε ατομική περίπτωση, η καταλληλότητα της τοποθέτησης ενός παιδιού σε συγκεκριμένη οικογένεια, χωρίς χρονοβόρες διαδικασίες και χωρίς την αναγκαστική απομάκρυνση του παιδιού από την περιοχή κατοικίας του και το κοινωνικό του περιβάλλον.

Θα πρέπει επίσης να γίνει μνεία και μελέτη των παραμέτρων και κριτηρίων της έννοιας της «**επαγγελματικής αναδοχής**», ιδίως σε σχέση με ανηλίκους με βαριές αναπηρίες ή άλλα χρόνια σοβαρά προβλήματα, που χρήζουν μόνιμης και αυξημένης φροντίδας και για τους οποίους είναι ιδιαίτερα δύσκολη έως αδύνατη η εξεύρεση οικογενειών για υιοθεσία ή αναδοχή, με τα τρέχοντα δεδομένα. Οι ιδιαίτερες δυσκολίες στις περιπτώσεις αυτές είναι αναγκαίο να αναγνωριστούν από την Πολιτεία και να δοθεί έμφαση στην παροχή περαιτέρω κινήτρων και υποστήριξης σε υποψήφιους αναδόχους - πέραν της προβλεπόμενης σήμερα αυξημένης οικονομικής ενίσχυσης για έναν περιορισμένο αριθμό αναδοχών που υλοποιούνται μέσω συγκεκριμένων φορέων - για την αποφυγή της δια βίου ιδρυματοποίησης μεγάλου αριθμού παιδιών με σοβαρές αναπηρίες που συχνά καταλήγουν σε ιδρύματα χρονίως πασχόντων, χωρίς προοπτική αποκατάστασης.

Σε κάθε περίπτωση πάντως, επισημαίνεται ότι, παρά το γεγονός ότι για την ευρύτερη εφαρμογή του θεσμού της αναδοχής απαιτείται καλύτερη οργάνωση των κοινωνικών υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την υλοποίηση και εποπτεία της, βάσει της διεθνούς βιβλιογραφίας και εμπειρίας, το συνολικό κόστος της αναδοχής εκτιμάται ότι είναι κατά πολύ μικρότερο (τουλάχιστον κατά 1/3) από εκείνο της φιλοξενίας παιδιών σε ιδρύματα παιδικής προστασίας.

Ενόψει των παραπάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει:

1. Την άμεση προώθηση της ψήφισης του σχεδίου Π.Δ. προς αντικατάσταση του υπάρχοντος Π.Δ. 86/09, καθώς και του σχεδίου ΚΥΑ σε εφαρμογή των διατάξεών του, που υπέβαλλε το ΚΕΣΑΘΕΑ προς τα συναρμόδια Υπουργεία, για τη νομοθετική ενίσχυση και αναμόρφωση του θεσμού της αναδοχής και τη βελτίωση των διαδικασιών υλοποίησής της.

Δεν είναι σε γνώση της Αρχής εάν η περαιτέρω επεξεργασία των εν λόγω σχεδίων, η οποία, σύμφωνα με ενημέρωση από την Διεύθυνση Προστασίας Οικογένειας (του ΥΥΚΑ, και πλέον του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας), βρισκόταν σε εξέλιξη τον Μάιο του 2012, έχει πλέον ολοκληρωθεί. Ωστόσο, δεδομένου ότι η διαδικασία διαβούλευσης που είχε προηγηθεί με τον

συντονισμό του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικής Αλληλεγγύης και η οποία οδήγησε στην διαμόρφωση των παραπάνω σχεδίων Π.Δ. και Κ.Υ.Α. από το ΚΕΣΑΘΕΑ είχε ήδη σημαντική χρονική διάρκεια, και για τη διαμόρφωση των εν λόγω σχεδίων είχαν ληφθεί υπόψη οι προτάσεις των αρμοδίων φορέων του ΥΥΚΑ, θεωρούμε ότι *η διαδικασία περαιτέρω επεξεργασίας θα πρέπει να ολοκληρωθεί και η ψήφιση και εφαρμογή των προτεινόμενων αλλαγών να προχωρήσει χωρίς περαιτέρω καθυστέρηση*, δεδομένης της ομόφωνης διαπίστωσης της επιτακτικής ανάγκης νομοθετικής ενίσχυσης και αναμόρφωσης του θεσμού.

2. Την επίστευση των διαδικασιών για την σύσταση του προβλεπόμενου στο άρθρο 6 του Π.Δ. 86/09 (και στο άρθρο 12 του Σχεδίου αναθεώρησής του) «Εθνικού Μητρώου Αναδόχων Γονέων Ανηλίκων», το οποίο προβλέπεται να τηρείται από το Ε.Κ.Κ.Α. κατόπιν μεταβίβασης σε αυτό της σχετικής αρμοδιότητας του Ι.Κ.Π.Α., και στο οποίο θα έχουν τη δυνατότητα διαβαθμισμένης πρόσβασης φορείς που εφαρμόζουν τον θεσμό, για την διασφάλιση της καταλληλότητας των υποψηφίων αναδόχων, τον καλύτερο συντονισμό και εποπτεία της εφαρμογής του θεσμού σε πανελλαδικό επίπεδο και την δυνατότητα άμεσης τοποθέτησης, με εισαγγελική εντολή, παιδιών σε κατάλληλες ανάδοχες οικογένειες καταχωρημένες στο Μητρώο, αντί της εισαγωγής τους σε ιδρύματα.
3. Την ενίσχυση διαφορετικών, ευέλικτων μορφών ανάδοχης φροντίδας - όπως π.χ. επείγουσα, βραχεία ή ανακουφιστική αναδοχή, με στόχο να επωφελούνται από τον θεσμό παιδιά τα οποία χρειάζεται να απομακρυνθούν προσωρινά από τη φυσική τους οικογένεια αλλά είναι εφικτό ή πιθανό να επιστρέψουν σε αυτήν, ή εκείνων που ανήκουν σε ευάλωτες/ευπαθείς οικογένειες ή/και κοινωνικές ομάδες. Οι περιπτώσεις αυτές θα πρέπει να διαχωρίζονται σαφώς από εκείνες όπου η αναδοχή μπορεί να αποσκοπεί σε μακροχρόνια τοποθέτηση ενός παιδιού και, σε κάθε περίπτωση να υπάρχει σαφής και επαρκής ενημέρωση όλων των ενδιαφερόμενων μερών.
4. Τη θέσπιση ειδικών προβλέψεων για την διεύρυνση εφαρμογής του θεσμού, όσον αφορά περιπτώσεις ανηλίκων με αυξημένες ανάγκες, όπως παιδιά και εφήβους που έχουν υποστεί κακοποίηση ή σοβαρή παραμέληση, παιδιά και εφήβους με ψυχικές διαταραχές ή παραβατική συμπεριφορά, ή με σοβαρά προβλήματα υγείας ή αναπηρίες. Στις περιπτώσεις αυτές, πέραν της αυξημένης οικονομικής ενίσχυσης που ήδη προβλέπεται, αναγκαία είναι η παροχή γενικότερων κινήτρων καθώς και η επαρκής εκπαίδευση, προετοιμασία, παρακολούθηση και υποστήριξη των αναδόχων οικογενειών. Ειδικότερα ως προς την υλοποίηση της αναδοχής ως αναμορφωτικού ή θεραπευτικού μέτρου (κατά τα 122 και 123 ΠΚ αντίστοιχα), θα πρέπει να υπάρξουν ειδικές προβλέψεις τόσο για τον ορισμό των αρμοδίων

υπηρεσιών και τη διαδικασία που θα διενεργούν την επιλογή και εποπτεία των αναδόχων οικογενειών (έχει προταθεί να είναι οι υπηρεσίες επιμελητών των δικαστηρίων ανηλίκων σε συνεργασία με τις κοινωνικές υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης), όσο και για την παροχή οικονομικής ενίσχυσης προς τις ανάδοχες οικογένειες.

5. Τη λήψη των αναγκαίων διοικητικών και οργανωτικών μέτρων για την υλοποίηση παραπάνω προβλέψεων. Ειδικότερα επισημαίνεται ότι:

- Η υλοποίηση προγραμμάτων αναδοχής από τις κατά τόπους Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας προϋποθέτει τη θέσπιση ελάχιστων προϋποθέσεων σε κάθε Μονάδα Κοινωνικής Φροντίδας προκειμένου να ανταποκρίνεται στις ανάγκες εφαρμογής προγραμμάτων αυτών, συμπεριλαμβανομένης της διασφάλισης της αναγκαίας υποδομής σε πόρους, στελέχωση σε επιστημονικό προσωπικό ή κατάλληλη επιμόρφωση του υπάρχοντος προσωπικού και των υποψήφιων αναδόχων γονέων.
- Η εποπτεία της αναδοχής, ιδίως όσον αφορά την υλοποίηση νέων αναδοχών χωρίς την διαμεσολάβηση εισαγωγής των ενδιαφερόμενων παιδιών σε Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας, προϋποθέτει την επαρκή στελέχωση των κατά τόπους κοινωνικών υπηρεσιών στις οποίες έχει ανατεθεί η αρμοδιότητα αυτή, καθώς και την επαρκή εξειδίκευση και επιμόρφωση των αρμοδίων επαγγελματιών σε θέματα παιδικής προστασίας.
- Η παροχή της προβλεπόμενης οικονομικής ενίσχυσης και άλλων βοηθημάτων στους αναδόχους που αναλαμβάνουν τη φροντίδα ανηλίκων μέσω σύμβασης με τον επίτροπο (φυσικό ή νομικό πρόσωπο) ή με δικαστική απόφαση ή εισαγγελική εντολή, προϋποθέτει τη μεταφορά και διάθεση κονδυλίων στις κοινωνικές υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης αρμόδιες για την υλοποίηση και εποπτεία της αναδοχής και τις κατά τόπους Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας, για τον σκοπό αυτό.
- Η διεύρυνση του θεσμού προς όφελος όσο γίνεται μεγαλύτερου αριθμού παιδιών περιλαμβάνει τη δυνατότητα χορήγησης του επιδόματος αναδόχων και σε περιπτώσεις συγγενικής αναδοχής. Η πρόβλεψη αυτή - υπό προϋποθέσεις οι οποίες να διασφαλίζουν ότι δεν θα γίνεται κατάχρησή της - θα πρέπει να αξιολογηθεί υπό το πρίσμα των σημαντικών πλεονεκτημάτων της συγγενικής αναδοχής, η οποία αναγνωρίζεται και από την ισχύουσα νομοθεσία ως προτιμητέα επιλογή, καθώς συμβάλλει στη διατήρηση ευρύτερων οικογενειακών και άλλων κοινωνικών δεσμών του παιδιού μετά την απομάκρυνση από τους γονείς του. Βάσει των παραπάνω, η συγγενική αναδοχή, όπου είναι εφικτή, θα πρέπει να ενισχύεται ή, σε κάθε περίπτωση, να

μην παρεμποδίζεται λόγω οικονομικής αδυναμίας του συγγενικού προσώπου που θα μπορούσε να αναλάβει την φροντίδα ενός παιδιού.

6. Την θέσπιση εθνικών προδιαγραφών και πρωτοκόλλων διαδικασιών για την υλοποίηση της αναδοχής όσον αφορά την επιλογή, την έγκριση καταλληλότητας και την πιστοποίηση των αναδόχων, καθώς και την εποπτεία της αναδοχής από τον αρμόδιο για τον συντονισμό της φορέα, όπως προβλέπουν και οι σχετικές διατάξεις του σχεδίου Π.Δ. και του σχεδίου Κ.Υ.Α. για την διαδικασία εφαρμογής του θεσμού που έχει υποβάλλει το ΚΕΣΑΘΕΑ στα συναρμόδια Υπουργεία, προκειμένου να διασφαλίζεται κατά το μέγιστο δυνατό η καταλληλότητα των αναδόχων και η διασφάλιση των συμφερόντων των ενδιαφερόμενων παιδιών καθ' όλη τη διάρκεια της αναδοχής.
7. Την εκπόνηση προγραμμάτων ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης της κοινότητας, καθώς και προσέλκυσης υποψηφίων αναδόχων, στους οποίους θα πρέπει να παρέχεται επαρκής και ακριβής ενημέρωση για τη φύση και τον σκοπό του θεσμού, καθώς και επαρκής εκπαίδευση για την αντιμετώπιση δυσκολιών και προβλημάτων που μπορεί να ανακύψουν κατά τη διαδικασία της αναδοχής. Η εκπαίδευση και υποστήριξη των υποψήφιων (και ήδη εγκεκριμένων) ανάδοχων γονέων θα πρέπει να βασίζεται σε πρακτικές και μεθοδολογία που προκύπτουν από τη διεθνή εμπειρία και πρακτική και, ως εκ τούτου να παρέχεται από επαγγελματίες που διαθέτουν σχετική εξειδίκευση και εμπειρία. Για τον σκοπό αυτό, σημαντική θα ήταν και η αξιοποίηση της εμπειρίας των επαγγελματιών που ήδη υλοποιούν προγράμματα αναδοχής στις Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας όπου αυτά εφαρμόζονται.
8. Την θέσπιση ενός πλαισίου δικτύωσης και συνεργασίας των συναρμοδίων φορέων που εμπλέκονται στην υλοποίηση της αναδοχής, καθώς και των υπηρεσιών παιδικής προστασίας, υγείας, πρόνοιας και ψυχικής υγείας στην κοινότητα, σε τοπικό επίπεδο, για την διασφάλιση συνέχειας στη φροντίδα των παιδιών σε αναδοχή και την ολοκληρωμένη παροχή υποστήριξης σε αυτά και τις ανάδοχες οικογένειες.
9. Την δημιουργία ειδικού λογαριασμού, στον οποίο θα μπορούν να κατατίθενται συναφείς χορηγίες – δωρεές από ιδιώτες, με στόχο την διεύρυνση των διαθέσιμων πόρων και την ευρύτερη δυνατή διάθεση οικονομικής ενίσχυσης σε ανάδοχες οικογένειες που πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις. Η διαχείριση του λογαριασμού αυτού θα μπορεί να γίνεται από το αρμόδιο Υπουργείο, το οποίο, σε ετήσια βάση, θα αποφασίζει για την κατανομή των υπαρχόντων πόρων, με βάση και τις ανάγκες που αποτυπώνονται από τις περιφερειακές κοινωνικές υπηρεσίες και τις Μονάδες Κοινωνικής Φροντίδας.