

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Gornjak

Vrednotenje javnih politik na področju alternativnega varstva otrok

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Gornjak

Mentorica:izr. prof. dr. Simona Kustec Lipicer

Vrednotenje javnih politik na področju alternativnega varstva otrok

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

ZAHVALA

Hvala mentorici za strokovno pomoč, nasvete, razumevanje in potrpežljivost.

Hvala družini in prijateljem za podporo med in po študiju.

Hvala Peter in hvala Pia.

Vrednotenje javnih politik na področju alternativnega varstva otrok

Kljub temu, da je skrb za otroke odgovornost staršev, pa je država velikokrat primorana poseči v družinska razmerja. Razlogi za poseg so različni, lahko gre za pomoč staršem otrok s posebnimi potrebami, kot tudi za pomoč tistim družinam, kjer so starši začasno ali trajno nezmožni otrokom nuditi ustrezno skrb. Poseg države pogosto pomeni tudi odvzem otrok in njihovo namestitev v rejništvo, institucionalno varstvo ali posvojitve. Našteti ukrepi so se razvijali vzporedno z razvojem otrokovih pravic, njihov razvoj pa še poteka, saj jih morajo države prilagajati današnjim razmeram. To pomeni, da pri tem upoštevajo tudi nadnacionalno raven. S teorijami o vrednotenju javnih politik, javnopolitičnih mehanizmih in javnopolitičnem učenju ter primerjavo smernic Evropske unije in trenutnega stanja v Republiki Sloveniji, se v delu iščejo alternativne rešitve za ukrepe, ki so v delu imenovani kot alternativno starševstvo.

Ključne besede: javnopolitično vrednotenje, javnopolitični mehanizmi, javnopolitično učenje, posvojitve, rejništvo, institucionalno varstvo otrok.

Public Policy Evaluation on Alternative Child Care

Childcare is the responsibility of parents, but despite this, the state is often forced to intervene in family relationships. The reasons for intervention are varied. It can provide assistance for parents of children with special needs; it can also be of help to families where parents are temporarily or permanently unable to provide appropriate care for their children. State intervention often means that children are taken from their parents and placed in foster care, institutional care or adoption. All of these measures have developed in parallel with the development of children's rights and, as states must adapt them in accordance with today's circumstances, they are still developing. This means that supranational level must be taken into account. With the theories of Policy Evaluation, Policy Instruments and Policy Learning and with the comparison of the European Union's guidelines and current Slovenian situation we are trying to find alternative solutions for measures that are, for purpose of this thesis, named alternative parenting.

Key words: Policy Evaluation, Policy Instruments, Policy Learning, Adoption, Foster Care, Institutional Children Care.

KAZALO VSEBINE

<i>1 UVOD</i>	8
1.1 RELEVANTNOST, CILJI IN POMEN MAGISTRSKEGA DELA	8
1.2 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA	11
1.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE	11
<i>2 JAVNE POLITIKE</i>	15
2.1 ZVRSTI IN JAVNOPOLITIČNI MEHANIZMI	16
2.2 VREDNOTENJE JAVNIH POLITIK IN JAVNOPOLITIČNIH MEHANIZMOV	23
2.2.1 ZVRSTI VREDNOTENJA	25
2.3 JAVNOPOLITIČNO UČENJE	28
2.3.1 UČENJE OD DRUGIH	32
2.4 ZAKLJUČEK	41
<i>3 ANALITIČNI DEL: ALTERNATIVNO STARŠEVSTVO</i>	42
3.1 RAZVOJ	42
3.1.1 SOCIALNA POLITIKA	42
3.1.2 DRUŽINSKA POLITIKA	45
3.1.3 POLITIKA DO OTROK	48
3.1.4 ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV	50
3.2 DEJAVNOSTI EVROPSKE UNIJE	55
3.3 DEJAVNOSTI SLOVENIJE	72
3.4 PREDNOSTI IN SLABOSTI ALTERNATIVNEGA STARŠEVSTVA	75
3.4.1 ZLORABE S STRANI SISTEMA	76
3.5 VRSTE ALTERNATIVNEGA STARŠEVSTVA	78
3.5.1 STANOVANJSKE SKUPNOSTI	78
3.5.2 REJNIŠTVO	82
3.5.3 POSVOJITEV	92
3.6 ZAKLJUČEK	101
<i>4 SKLEP</i>	106
<i>5 LITERATURA</i>	108
PRILOGA A: Nepopoln seznam mednarodnih norm, standardov in načel, na katere se EU lahko sklicuje v odnosih s tretjimi državami v povezavi s spodbujanjem in varstvom otrokovih pravic	118
PRILOGA B: Cilji Strategije EU o otrokovih pravicah in že izpolnjeni cilji	121
PRILOGA C: Družboslovni intervjuji	123

KAZALO PREGLEDNIC

Tabela 1.1: Razlike med kvalitativnimi in kvantitativnimi raziskovalnimi metodami in tehnikami.....	12
Tabela 2.1: Zvrsti javnih politik.....	16
Tabela 2.2: JP mehanizmi po Majchrzakovi.....	18
Tabela 2.3: Trojna tipologija JP mehanizmov.....	19
Tabela 2.4: Ekonomski mehanizmi.....	20
Tabela 2.5: Oblike informacij glede na način prenašanja.....	20
Tabela 2.6: JP mehanizmi po Howlettu in Rameshu.....	21
Tabela 2.7: Metodološki pristopi k vrednotenju.....	27
Tabela 2.8: Pogledi različnih avtorjev na JP učenje.....	29
Tabela 2.9: Trije tipi učenja po Bennettu in Howlettu.....	30
Tabela 2.10: Eksogeni in endogeni koncepti javnopolitičnega učenja.....	30
Tabela 2.11: Naklonjenosti k učenju.....	31
Tabela 2.12: Načini učenja od drugih.....	33
Tabela 2.13: Zaželenost in praktičnost učenja od drugih.....	34
Tabela 3.1: Klasifikacija socialnih držav.....	43
Tabela 3.2: Dokumenti Organizacije Združenih narodov.....	50
Tabela 3.3: Dokumenti Evropske unije.....	57
Tabela 3.4: Dokumenti drugih mednarodnih organizacij.....	66
Tabela 3.5: Standardi Q4C.....	68
Tabela 3.6: Podatki organizacije Eurochild.....	70
Tabela 3.7: Prednosti in slabosti alternativnega starševstva.....	75
Tabela 3.8: Podatki o spolu glede na tip oskrbe (2010).....	80
Tabela 3.9: Podatki o starosti glede na tip oskrbe (2010).....	80
Tabela 3.10: Domsko varstvo otrok in mladostnikov s funkcionalnimi poškodbami in z lažjimi ali zmernimi motnjami v duševnem razvoju (2010).....	81
Tabela 3.11: Zavodi in domovi za čustveno in vedenjsko motene otroke in mladostnike (2010).....	81
Tabela 3.12: Število primerov rejništva glede na razloge.....	84
Tabela 3.13: Podatki o številu rejnikov (maj 2011).....	87
Tabela 3.14: Postopki, organizacija in standardi na področju rejništva.....	88
Tabela 3.15: Povprečno trajanje rejništva (Slovenija).....	89
Tabela 3.16: Število zaključenih rejništev glede na razloge.....	90
Tabela 3.17: Število posvojenih otrok, ki so bili pred tem v rejništvu (Slovenija).....	95
Tabela 3.18: Število posvojitvev v Sloveniji med leti 1998 in 2008.....	98
Tabela 3.19: Posvojeni otroci po starosti med leti 1985 in 2001.....	99
Tabela 3.20: JP mehanizmi na nacionalni in nadnacionalni ravni.....	102

KAZALO SLIK

Slika 2.1: Kontinuum JP prenosa: od učenja od drugih do prisilnega prenosa.....	35
---	----

KAZALO GRAFOV

Graf 3.1: Težave mladoletnikov pri zagovarjanju svojih pravic	65
Graf 3.2: Število otrok v rejništvu do 18 let (Slovenija)	86
Graf 3.3: Število zaključenih rejništev glede na razloge	91
Graf 3.4: Število vseh vlog in novih vlog za posvojitev (Slovenija)	96
Graf 3.5: Število posvojitvev med leti 1985 in 2001 v Sloveniji	97
Graf 3.6: Število posvojitvev v Sloveniji med leti 1998 in 2008	98
Graf 3.7: Posvojeni otroci po starosti med leti 1985 in 2001	99

SEZNAM KRATIC

CEFL	KOMISIJA ZA EVROPSKO DRUŽINSKO PRAVO (Commission on European Family Law)
CSD	CENTER ZA SOCIALNO DELO
EU	EVROPSKA UNIJA
IPS	INDIVIDUALNA PROJEKTNA SKUPINA
JP	JAVNOPOLITIČNI
MDDSZ	MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE
NAYPIC	NACIONALNO ZDRUŽENJE MLADIH V OSKRBI (National Association of Young People in Care)
OMK	ODPRTA METODA KOORDINACIJE
OZN	ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV
RS	REPUBLIKA SLOVENIJA
SURS	STATISTIČNI URAD REPUBLIKE SLOVENIJE

1 UVOD

1.1 RELEVANTNOST, CILJI IN POMEN MAGISTRSKEGA DELA

Skrb za otroke oz. mladoletnike¹ je primarno v rokah bioloških družin. Gledano z očmi površnega opazovalca se poseg države v to skrb in s tem v družino, v veliki večini nanaša na obvezno izobraževanje. Hitro pa lahko ugotovimo, da ima skoraj vsako dejanje države nek vpliv na družino in družinsko življenje ter s tem seveda na otroke. Pa čeprav gre za spremembe na področjih, ki na prvi pogled niso povezana z otroki, kot so davki, zaposlovanje, zdravje, socialna varnost. (Millar 2003, 153). Vse naštetu ima vsaj posreden vpliv, mnogo pa je politik, ki na družinsko življenje vplivajo veliko bolj neposredno. Kamerman in Kahn (v Millar 1998, 124) ločita implicitne in eksplicitne družinske politike. Med prve uvrščamo tiste javne politike, ki sicer imajo vpliv na družine, niso pa te njihove glavne tarče. Primeri takšnih politik so gradnja cest, trgovske regulacije, gradnja industrijskih naselij. Za eksplicitne politike pa so družine v središču, sem uvrščamo vzgojo in izobraževanje, davčne olajšave, socialno skrb za otroke (*angl. Child Welfare*). Slednje je v središču magistrskega dela.

Javne politike s področja socialne skrbi za otroke pomenijo ustvarjanje ravnotežja med dolžnostmi in pravicami staršev, med pravicami in potrebami otrok ter vlogo države. Točka, kjer se vzpostavi ravnotežje, se spreminja v odvisnosti od različnih okoliščin (Hallett 1998, 237). To pomeni, da je država primorana v kako družino poseči veliko bolj neposredno, kot v drugo. Govorimo o primerih, ko biološki starši iz različnih razlogov za otroke ne morejo skrbeti ali zanje ne skrbijo ustrezno in biološka družina otroku ne predstavlja več varnega okolja, v katerem bi mu bil omogočen ustrezen razvoj. Za takšne primere imajo države vzpostavljene različne ukrepe, ki predstavljajo alternativo starševskemu varstvu. Med njimi je v preteklosti gotovo prevladovala namestitev otrok v sirotišnice, kar je še danes pogosto v državah tretjega sveta, med tem, ko v razvitem svetu prevladujejo posvojitve.

¹ V magistrskem delu se beseda otrok nanaša na vsako človeško bitje, mlajše od osemnajst let, kakor določa Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah (RES/44/25, 1. čl.). Izraz otrok se tako nanaša tudi na mladostnike. Prav tako so vsi izrazi zapisani v moški slovnični obliki uporabljeni kot nevtralni za moške in ženske.

Omenjena ukrepa pa nista edina s katerima lahko države posežejo v biološko družino. Ob tem poznamo še namestitvev otrok v krizne centre in druge institucije ter rejniške družine². Namestitve v slednje naraščajo in imajo tudi prednost pred namestitvami v druge institucije, kljub temu pa nepravilnosti, ki škodijo otrokom ne gre povsem izključiti (Moore 2002, 372). Vsi ti ukrepi pa so seveda med seboj tako ali drugače povezani. Lahko se posvoji otroka iz sirotišnice ali rejništva, posvojen otrok lahko pristane v sirotišnici ali v rejništvu. Takšno »premeščanje« otrok gotovo ni v njihovo največjo korist. Poraja pa se tudi vprašanje o spoštovanju otrokovih pravic, h kateremu so zavezane države podpisnice Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah. Načelom te konvencije je podvrženo delo organizacije Eurochild³, ki si prizadeva za izboljšanje kvalitete življenja otrok in mladostnikov. Eurochild financira Evropska komisija preko programa PROGRESS (Eurochild 2011), katerega namen je finančna podpora implementaciji ciljev Evropske unije na področju enakih možnosti, zaposlovanja in socialnih zadev (Evropska komisija 2011). S financiranjem omenjene organizacije Evropska unija tako posredno vpliva tudi na države članice, kandidatke in tudi druge države, saj organizacija Eurochild presega meje Evropske unije (v nadaljevanju EU). Magistrsko delo pa se kljub temu osredotoča na EU ter na Slovenijo. Določeni podatki prikazani v nalogi pa se nanašajo še na ostale članice.

Ker so otroci in razlogi za poseg države v družino različni, je izjemnega pomena, da ima država na voljo različne možne rešitve. Nadalje je pomembno, da so vse rešitve ustrezno pretehtane in ovrednotene, saj se lahko le tako za vsakega posameznega otroka najde najboljša možna rešitev, v najkrajšem možnem času. To pomeni, da je za vsako alternativno rešitev, ki bi jo država sprejela oziroma legalizirala, potrebno predhodno vrednotenje, ne glede na to, ali je sprejem rešitve posledica vpliva oz. pritiska EU, ali pa gre za povsem samostojno dejanje nacionalne države.

Pri iskanju dobrih alternativnih rešitev je potrebna tudi primerjalna analiza, ki nam omogoča pogled v tuje prakse in s tem oblikovanje novih idej. Namen magistrskega dela je tako s pomočjo primerjalne analize in teorij o vrednotenju javnih politik, javnopolitičnih mehanizmov in javnopolitičnem (v nadaljevanju JP) učenju ovrednotiti smernice, ki jih na področju alternativnega starševskega varstva daje EU svojim članicam. S primerjavo smernic

² Vsi omenjeni ukrepi so v tem magistrskem delu predstavljeni z izrazom alternativno starševstvo.

³ Eurochild je mreža organizacij in posameznikov iz Evrope.

EU in trenutnega stanja v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS) se v delu iščejo alternativne rešitve za alternativno starševstvo v RS.

V skladu z namenom so cilji dela naslednji:

1. tipologija JP mehanizmov, ki jih je na države članice prenesla ali jih še skuša prenesti EU;
2. vrednotenje JP mehanizmov, ki bi jih lahko prenesli v slovensko zakonodajo;
3. upoštevajoč smernice EU in dobre mednarodne prakse oblikovati alternativne JP rešitve za Slovenijo.

Za izpolnitev prvega cilja je potreben natančen pregled in analiza smernic EU ter primerjava le-teh s slovenskimi JP mehanizmi. Primerjalna analiza je pri raziskovanju področja zagotavljanja socialne varnosti oz. socialne politike neizogibna, saj zgolj z opisom javnih politik in praks ne moremo dobiti rezultatov, ki bi pripomogli k izboljšavi obstoječih politik. Takšne primerjave niso nujno vedno eksplicitne, so pa osrednje pri vrednotenju različnih ureditev (May 1998, 20). S primerjalno analizo so pridobljeni podatki o javnih politikah s področja alternativnega starševstva na ravni EU, kar omogoča njihovo razporeditev in tudi razporeditev ukrepov, ki jih je EU sprejela na področju alternativnega starševstva. Javne politike so tako razporejene glede na učinke oz. posledice, kakovost (materialne in nematerialne) in vodilno načelo. Na slednjih temeljijo JP mehanizmi za izvajanje politike (Fink Hafner 2007a, 16–17). To so instrumenti, ukrepi, sredstva, tehnike s katerimi državni JP igralci vplivajo na procese oblikovanja in izvajanja politik (Pal, Majchrzak v Kotar 2007, 72). Praktični predlogi o JP mehanizmih, in tudi drugih vidikih JP cikla, so vključeni v t. i. učenje od drugih (*angl. Lesson Drawing*), ki po Richardu Roseu spada med endogene tipe JP učenja (Howlett in Ramesh 1995, 175). Upoštevane pa bodo tudi najpogostejše razločevalne lastnosti javnih politik, to so imenske ali nominalne kategorije (Fink Hafner 2007a, 16–17). Vse to pa omogoča tudi primerjanje ureditve RS s smernicami EU.

Izpolnitvi prvega cilja sledi vrednotenje ugotovljenih ukrepov oz. javnih politik. Vrednotenje je širok pojem, ki nima enotne opredelitve in ga lahko nadalje delimo na različne zvrsti. Grdešić (1995, 111) tako vrednotenje povezuje z rezultati neke javne politike oz. s podatki o vrednosti in koristi političnih odločitev. Z vrednotenjem namreč ugotovimo, kako je določena javna politika prispevala k spremembi, ali je prišlo do napredka ali ne. Podobno opredelitev navaja tudi Dunn (v Kustec Lipicer 2007, 180), po katerem vrednotenje v največji meri odgovarja na vprašanje kakšno spremembo povzroči nek dogodek, zadeva. Nagel (2002, 133)

pa pri JP vrednotenju poudarja vrednotenje alternativnih javnih politik v nasprotju z opisovanjem in pojasnjevanjem njihovega obstoja.

Ob bolj ali manj različnih opredelitvah vrednotenja in različnih namenih, pa obstajajo tudi različne zvrsti vrednotenja. Ločimo lahko časovno (kdaj), izvajalsko (kdo), vsebinsko (kaj) in metodološko (kako) zvrst vrednotenja (Kustec Lipicer 2009, 82).

1.2 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA

Izhajajoč iz ciljev magistrskega dela so v središču JP mehanizmi, ki urejajo alternativno starševstvo. Pri tem je potrebno upoštevati Vedungovo opozorilo (1998, 22), da nikjer v literaturi ne najdemo enotne in splošne klasifikacije JP mehanizmov. Sam predlaga osnovno shemo treh JP mehanizmov (Tabela 2.3), to so regulacije, ekonomski ukrepi in informacije. Howlett in Ramesh (1995, 82) pa JP mehanizme delita na obvezujoče, prostovoljne in mešane.

V delu se iščejo odgovori na naslednja **raziskovalna vprašanja**:

- 1. Kakšne smernice določa Evropska unija pri urejanju alternativnega starševstva?
- Kateri JP mehanizmi oz. katere kategorije JP mehanizmov prevladujejo?*

Namen je iskanje novih možnosti oz. alternativnih rešitev, ki bi obstoječe stanje v Sloveniji izboljšale. Za to pa so potrebni še odgovori na naslednja raziskovalna vprašanja:

- 2. Kakšne spremembe so potrebne v Sloveniji, če upoštevamo smernice Evropske unije?
- Ali gre za vzpostavitev povsem novih JP mehanizmov ali spremembo obstoječih?
- Se Slovenija pri pripravi sprememb uči tudi od drugih držav?*

1.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

V delu je uporabljena kombinacija kvalitativnih in kvantitativnih raziskovalnih metod in tehnik. Potreba po slednjih izvira iz želje po oblikovanju boljših javnih politik, po razumevanju njihovega delovanja in oceni njihovega vpliva (Yang 2007, 349). Politologi zato pogosto uporabljajo kvantitativne raziskovalne metode in interpretirajo številčne oz. statistične podatke, da so raziskave in predlogi, ki izvirajo iz njih kvalitetnejši (McNabb 2004, 113). Nasprotno pa s kvalitativnimi metodami in tehnikami pridobivamo ter interpretiramo nestatistične podatke o raziskovanem pojavu. To bi naj omogočalo preučevanje izbranih vsebin na poglobljen in podroben način, ker podatki niso vnaprej zamejeni z določenimi

kategorijami analize (Patton v Kustec Lipicer 2009, 135). V Tabeli 1.1 so predstavljene razlike med kvantitativnimi in kvalitativnimi raziskovalnimi metodami in tehnikami.

Tabela 1.1: Razlike med kvalitativnimi in kvantitativnimi raziskovalnimi metodami in tehnikami

	KVALITATIVNE	KVANTITATIVNE
PREDPOSTAVKA/ DOMNEVA	socialni konstrukt realnosti	objektivna realnost družbenih dejstev
	primat teme	primat metod
	kompleksnost spremenljivk	možno je identificirati spremenljivke
	težave pri merjenju spremenljivk	možno je meriti spremenljivke
NAMEN	razumevanje konteksta	posploševanje
	interpretacija	predpostavlanje
	razumevanje pogledov vpletenih	pojasnjevanje vzrokov
PRISTOP	ustvarjanje teorij	temelji na hipotezah
	odkrivanje in prikazovanje	nadzor
	raziskovalec kot orodje	uporaba formalnih orodij
	naturalističen	eksperimentiranje
	induktivnost	deduktivnost
	iskanje vzorcev	analiza sestavnih delov (<i>angl. Component Analysis</i>)
	iskanje pluralizma in kompleksnosti	iskanje pravil in splošnih mnenj
	opisovanje	številčni podatki
VLOGA RAZISKOVALCA	osebna vpletenost in pristranskost	objektivnost in nepristranskost
	sočutno razumevanje	objektivno prikazovanje
PRIMER RAZISKOVALNE METODE	družboslovni intervju, fokusna skupina	anketni vprašalnik

Vir: Gorman in Clayton (2005, 4–9).

Uporabljene so naslednje raziskovalne metode in tehnike:

PRIMARNA ANALIZA VSEBIN predstavlja analiziranje pravno-formalnih dokumentov (poročila, pogodbe, zakoni), ki zadevajo neko politiko (Kustec Lipicer 2009, 135). To pomeni, da so v delu analizirani dokumenti:

- Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah (RES/44/25),
- Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic (MEKUOP Ur. l. RS, št. 86/1999),

- Resolucijo o smernicah za alternativno oskrbo otrok (A/RES/64/142),
- Deklaracija o otrokovih pravicah (RES/1386/14),
- dokumenti organizacije Eurochild,
- dokumenti Evropske unije,
- zakonodaja RS povezana z alternativnim starševstvom.

SEKUNDARNA ANALIZA VSEBIN pomeni uporabo in pregled že obstoječih spoznanj o preučevani temi. V skladu s tem je, predvsem pri oblikovanju teoretičnega poglavja, uporabljena strokovna literatura. Nadalje so smiselno uporabljeni tudi podatki že izvedene raziskave Children in Alternative Care, organizacije Eurochild, kjer gre za pregled ureditev alternativnega starševstva po posameznih državah članicah (Eurochild 2010a, 2). Prav tako pa so predstavljene ugotovitve zadnje slovenske raziskave s področja alternativnega starševstva, Postopki, organizacija in standardi na področju rejništva, ki je bila končana aprila 2010. Po naročilu Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve so jo opravili na Inštitutu Republike Slovenije za socialno varstvo, ki v Sloveniji opravlja raziskave in primerjalne analize s področja socialnega varstva. Raziskava vključuje tudi mednarodno primerjavo, po čemer lahko sklepamo, da sodelujoči poznajo najnovejše stanje na področju alternativnega starševstva v Sloveniji in v tujini. Analiza omenjene raziskave tako nudi pomembne informacije o tem katere tuje prakse bi bilo smiselno prenesti v slovenski prostor in zakaj. Seveda pa tudi o tem, kateri uspešni JP mehanizmi iz tujih držav v Sloveniji ne bi dosegali zelenega učinka. Predstavljene so tudi nekatere ugotovitve raziskave Postopki, organizacija in standardi na področju posvojitvev iz leta 2009. V magistrskem delu pa so uporabljeni še drugi podatki Inštituta Republike Slovenije za socialno varstvo ter podatki Statističnega urada Republike Slovenije.

DRUŽBOSLOVNI INTERVJU pomeni komunikacijo oz. pogovor med dvema ali več ljudmi, kar že od antike naprej služi za ohranjanje znanja. Pridobivanje podatkov s pomočjo intervjuja je uveljavljeno tudi v družboslovju, uporaba pa se je skozi zadnja desetletja večala vzporedno z razvojem tehnologije (Kvale 1996, 8). Intervju je lahko strukturiran, kar pomeni, da so vprašanja pripravljena vnaprej, ali nestrukturiran, brez vnaprej pripravljenih vprašanj. Možna je vmesna pot oz. pol-strukturiran intervju, kjer so vprašanja delno pripravljena. Za uresničitev ciljev naloge je pomembno znanje predstavnikov civilne družbe in stroke. V skladu s tem je bil opravljen strukturiran intervju z mag. Viktorijo Bevc iz društva Deteljica, kjer se prostovoljno združujejo posvojitelji, posvojenci, rejniki, rejenci in drugi. V sklopu

društva pa že več let deluje program priprave na nadomestno starševstvo (Deteljica 2012). Z namenom pridobitve strokovne ocene o trenutnem stanju na področju alternativnega starševstva v Sloveniji, vloge Evropske unije in OZN ter ocene predlaganih alternativnih rešitev, je bila prošnja za intervju poslana še na naslednje naslove:

- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Direktorat za družino, generalna direktorica mag. Ana Vodičar;
- Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo, Otroška opazovalnica, doc. dr. Tatjana Rakar, univ. dipl. kultur.;
- Fakulteta za socialno delo Univerze v Ljubljani, izr. prof. dr. Gabi Čačinovič Vogrinčič;
- Združenje Moč za zaščito otrok, ki ne morejo oživetiti pri starših, predsednica Vida Berglez, univ. dipl. org.;
- Rejniško društvo Slovenije, predsednik mag. Darko Krajnc.

Odzvala se je samo mag. Ana Vodičar.

MONITORING pomeni spremljanje izbranega področja in nam omogoča pridobitev relevantnih JP podatkov o posledicah in učinkih neke sprejete javne politike (Dunn 1994, 19), s tem pa tudi odgovore na vprašanja »kaj se dogaja, kako in zakaj?« (Dunn v Fink Hafner 2007a, 26). Podatki, ki jih pridobimo s pomočjo spremljanja so nujno potrebni za kvalitetno vrednotenje (Fink Hafner 2007a, 26). Za potrebe dela se spremlja statistike in poročila, ki vsebujejo podatke o alternativnem starševstvu in jih objavljajo EU, Eurochild in Slovenija.

PRIMERJALNA ANALIZA je značilna za evalvacijsko raziskovanje, pomeni lahko preučevanje neke tematike v različnih časovnih obdobjih ali v različnih okoljih (Kustec Lipicer 2009, 136). To nam omogoča pridobitev relativne ocene o kvaliteti lastnih storitev. Prav tako s takšno primerjavo pridobimo podatke o različnih javnih politikah, ki so že uporabljene in tudi preizkušene. Ne nazadnje pa lahko s primerjalno analizo spoznavamo svetovne trende (Moore 2002, 315).

2 JAVNE POLITIKE

Javne politike so politične odločitve oziroma uradna pravila obnašanja, ki so zavezujoča na teritoriju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojna državna avtoriteta. Odločanje o javnih politikah je monopol političnih odločevalcev, ki odločajo tudi o uporabi instrumentov in mehanizmov za izvajanje javnih politik. Ti vključujejo pozitivne in negativne sankcije in tudi prisilo, s katero politični odločevalci vplivajo na obnašanje ljudi in organizacij v določeni teritorialno politični enoti (Fink Hafner 2007a, 15).

Obstaja več, bolj ali manj kompleksnih, definicij javne politike. Kljub razlikam je ključna točka vseh definicij ta, da so javne politike rezultat odločitev političnih odločevalcev. Pri tem pa je odločitev ne storiti ničesar prav tako javna politika (Howlett in Ramesh 1995, 4). Za prikaz raznolikosti definicij Howlett in Ramesh (1995, 4–6) navajata Dyevo, Jenkinsovo in Andersonovo razlago. Enostavna in jedrnata je Dyeova definicija, po kateri je javna politika vse, kar se politični odločevalci odločijo storiti ali ne storiti. Nekoliko preciznejšo definicijo je oblikoval William Jenkins, po katerem je javna politika niz medsebojno povezanih odločitev političnih akterjev. Odločitve zadevajo izbiro ciljev in načinov za njihovo doseg. Isti igralci, ki so odločitve sprejeli, pa bi naj imeli tudi moč, da cilje uresničijo. Po Jenkinsu je tako oblikovanje javnih politik proces, med tem, ko je po Dyeu izbira. Jenkinsova definicija jasno poudari, da je javna politika niz povezanih odločitev. James Anderson pa javno politiko definira kot premišljena in ciljno orientirana dejanja, kjer se akter ali niz akterjev spopada s problemom oz. izbrano tematiko. Andersonova definicija tako doda še dva elementa k Dyevi in Jenkinsovi. Najprej poudari, da so JP odločitve pogosto sprejete s strani več akterjev. Prav tako pa poudari povezavo med dejanji političnih odločevalcev in dojemanjem problema, ki zahteva ukrepanje.

V sledečem podpoglavju, ki govori o zvrsteh javnih politik in JP mehanizmih, je prikazano, da se kot javno politiko obravnava vse zakonske in podzakonske akte oz. predpise in druge pravne akte ter različne programe.

2.1 ZVRSTI IN JAVNOPOLITIČNI MEHANIZMI

Kot je zapisano uvodoma javne politike med seboj razlikujemo glede na različne lastnosti. Različne zvrsti javnih politik so predstavljene v Tabeli 2.1.

Tabela 2.1: Zvrsti javnih politik

RAZLOČEVALNA LASTNOST	KATEGORIJA JAVNE POLITIKE	OBRAZLOŽITEV
IMENSKÉ/NOMINALNE KATEGORIJE	področje na katerega posegajo	med seboj se prepletajo (socialna, gospodarska, zunanja, kmetijska)
	ciljne skupine	družbene skupine na katere želi država vplivati (otroška, družinska, begunska)
	institucionalni okvir	glede na to kdo jo oblikuje in na katerem območju velja (nacionalna, skupna evropska, lokalna)
UČINKI/POSLEDICE	urejevalne (regulativne)	država določa pravila vedenja
	razdelitvene (distributivne)	država razdeljuje nove vire
	prerazdelitvene (redistributivne)	država spreminja razdelitve obstoječih virov
	ustanovne (konstitucijske)	država vzpostavlja nove ustanove ali reorganizira stare
KAKOVOST	materialne (pozitivni in negativni transfer, finančni, infrastrukturni, stvarni programi)	oblike in načini finančnih prenosov ter zagotavljanje materialnih dobrin (socialne pomoči, davki, subvencije, gradnja, plačilo zdravil)
	nematerialne (humane in socialne ter stvarne storitve, vedenje brez operativnega značaja)	pomenijo predvsem ponujanje določenih storitev in določanje pravil obnašanja (socialnopsihiatrične storitve, državno urejen odvoz smeti, predpisi o rejništvu)

Vir: Fink Hafner (2007a, 16–17).

Javne politike se razlikujejo tudi glede na vodilna načela na katerih so zasnovane. Na njih temeljijo JP mehanizmi. Fink Hafnerjeva (2007a, 18) navaja naslednja vodilna načela in primere javnih politik:

- zapoved/prepoved (prometni red, delovno pravo);
- spodbuda (davčne olajšave);
- ponudba (socialna pomoč beguncem);
- prepričevanje/pojasnjevanje (zloženke, oddaje v množičnih medijih);
- zgled/vzor (uvajanje novosti v javnem sektorju);

- razdelitev (državni prispevki za občinsko infrastrukturo, univerzam za raziskovalno delo);
- prerazdelitev (socialna pomoč, državna šola).

Bemelmans Vidčeva (1998, 3–) JP mehanizme opisuje kot sredstva s katerimi JP odločevalci izvajajo svojo moč. Deli jih na mehanizme zunanjih in notranjih javnih politik. Zunanje ciljajo na vedenje državljanov, notranje pa na administrativne akterje v javnem sektorju. Izbira med različnimi JP mehanizmi je bistvo JP odločanja oz. oblikovanja odločitev. Vse to pa je odvisno od ozadja, funkcij ter zgodovinskih značilnosti političnih odločevalcev. Posledično je določen mehanizem v nekaterih državah pogosto uporabljen, v drugih pa izjemno redko.

Klasifikacij JP mehanizmov je torej več. Prve so se pojavile v 60. letih 20. stoletja, ko je nizozemski ekonomist Kirschen iskal nize mehanizmov za implementacijo ekonomskih politik in odkril, da obstaja 64 osnovnih tipov mehanizmov. Sledile so še druge klasifikacije, vendar so imele vse določene pomanjkljivosti, saj obsežne kategorije vključujejo številne nepovezane mehanizme (Howlett in Ramesh 1995, 81):

• Christopher Hood

Vsa vladna orodja lahko uvrstimo v eno od kategorij, glede na različne vladne vire. Politični odločevalci se z JP problemi soočajo z informacijami, ki jih lastijo (*angl. Nodality*), s svojimi zakonskimi pooblastili (*angl. Authority*), s svojim denarjem (*angl. Treasure*) ali z organizacijami, ki jih imajo na voljo (*angl. Organization*). Termini s katerimi opisuje kategorije so po Howlettu in Rameshu (1995, 81) preveč oddaljeni od politologije in samo-izključujoči.

• McDonnell in Elmore

Mehanizme sta klasificirala glede na zaželene cilje in 4 kategorije imenovala pooblastilo (*angl. Mandates*), spodbuda (*angl. Inducements*), zmogljivost (*angl. Capacity-building*) in spreminjanje sistema (*angl. System-changing*).

• Schneider in Ingram

Oblikovala sta prav tako 4 kategorije, spodbude (*angl. Incentives*), zmogljivost (*angl. Capacity-building*), simbolični in opominjajoč (*angl. Symbolic and Hortatory*) in učenje (*angl. Learning*).

Preobrat predstavlja klasifikacija JP mehanizmov kanadskih politologov Doerna in Phidda, ki sta se naslanjala na obseg zakonite prisile (*angl. Legitimate Coercion*). Tako je na eni strani samoregulacija, na drugi pa javno lastništvo (Howlett in Ramesh 1995).

Majchrzakova (v Kotar 2007, 72–73) JP mehanizme razporeja v kategorije prikazane v Tabeli 2.2.

Tabela 2.2: JP mehanizmi po Majchrzakovi

DEJAVNOSTI IN UKREPI POVEZANI Z INFORMACIJAMI	proizvajanje informacij (zbiranje, prikaz, vrednotenje podatkov)
	grupiranje informacij
	razširjanje informacij
	spodbujanje zanimanja (propaganda, ustrahovanje, grožnje)
	zadrževanje informacij
	predlogi vzorčne zakonodaje
FINANČNE DEJAVNOSTI IN UKREPI	davčni ukrepi
	štipendije, posojila, pogodbe, nagrade, spodbude, fundacije
	investicije, nadomestila izgub
	prerazporejanje virov
	definiranje prioritet za razdelitev sredstev
REGULATIVNE IN NADZORNE DEJAVNOSTI	zakonodajni, regulativni predpisi
	definicija standardov, pravil, pravic
	licence, dovoljenja
	sodne odločitve
	podeljevanje monopolov
	inšpekcije, globe
	registracije, obvezno prijavljanje
	kvote, patenti, avtorske pravice
OPERATIVNE DEJAVNOSTI	izgradnja objektov
	vodenje delovanja servisov
	javna dela
	ustanovitev, nakup, vzdrževanje gospodarskih enot
JP DEJAVNOSTI ALI DEFINIRANJE SIMBOLIČNIH PRIORITET (JP IGRALEC S TEM NAKAZUJE NA (NE)POMEMBNOST PROBLEMA	umestitev javne politike v politični kontekst
	definiranje prioritet
	definiranje ciljev javnih politik
	odlaganje odločitev ali neodločitev o javnem problemu
	koordiniranje javnih politik
RAZISKOVALNE	Razlikovanje med raziskavami in informacijskimi

DEJAVNOSTI	dejavnostmi je umetno. Priporočilo raziskave nakazuje na pomembnost problema, njeno financiranje pa željo po pridobivanju znanja.
------------	---

Vir: Majchrzak v Kotar (2007, 72–73).

Vedung (1998, 22) v osnovi predlaga dva para temeljnih pristopov h klasifikaciji:

- **izbira** (*angl. Choice*) in **sredstvo** (*angl. Resource*)

Klasifikacija se lahko oblikuje iz dveh stališč. Pri prvem (*izbira*) gre za to, da politični odločevalci lahko sprejmejo odločitev, vključno z odločitvijo ne delovati. Pri drugem (*sredstvo*) pa je odločitev že sprejeta, klasifikacija mehanizmov pa je odvisna od sredstev, ki jih lahko uporabijo.

- **maksimalistični** in **minimalistični** pristop

Gre za vprašanje ali se naredi dolg seznam vseh možnih pristopov (*maksimalistični pristop*) ali pa se oblikujejo 2 ali 3 bistveni tipi v katere se lahko uvrstijo vsi specifični JP mehanizmi (*minimalistični pristop*).

V skladu z zgornjimi pristopi Vedung predlaga kombinacijo minimalističnega pristopa in pristopa sredstev (Tabela 2.3), ki jo predstavi kot osnovno shemo sestavljeno iz naslednjih JP mehanizmov (Vedung 1998, 29–33):

- **regulacije**

So ukrepi, ki jih sprejmejo politični odločevalci, da bi z oblikovanimi pravili in navodili vplivali na ljudi.

- **ekonomski mehanizmi**

Vključujejo prejemanje ali dajanje materialnih virov. Ekonomski mehanizmi lahko zasledovanje določenih ciljev podražijo ali pocenijo, z vidika denarja, časa, truda.

- **informacije** (*angl. Exhortation, Moral Suasion*)

Vključujejo poskuse vplivanja na ljudi s prenosom znanja, predstavitvijo argumentov in prepričevanjem.

Tabela 2.3: Trojna tipologija JP mehanizmov

	JP MEHANIZMI	
Regulacije	Ekonomski mehanizmi	Informacije

Vir: Vedung (1998, 30).

Regulacije so lahko oblikovane negativno, izrazito prepovedujoče – prepovedovalne, po drugi strani pa lahko predpisujejo oz. zapovedujejo kaj je potrebno narediti (Vedung 1998, 41). Ekonomski mehanizmi so predstavljeni v Tabeli 2.4, Tabela 2.5 pa predstavlja različne vrste informacij, glede na njihov prenos.

Tabela 2.4: Ekonomski mehanizmi

SPODBUJEVALNI (AFIRMATIVNI, POSPEŠEVANJE)	NESPODBUDNI (NEGATIVNI, PREPOVEDUJOČI)
denarne transakcije	davki
subvencije	takse
posojilne garancije	tarife
davčne spodbude (oprostitve)	carine
zavarovanje posojil, investicij	
donacije	
posojila (angl. <i>Reduced-interest Loans</i>)	

Vir: Vedung (1998, 44).

Tabela 2.5: Oblike informacij glede na način prenašanja

POSREDNI PRENOS	MEDOSEBNI PRENOS
radio, televizija, film	neposreden, osebni nasvet
časopisi	učilnice, predavalnice, izobraževanje na delovnem mestu
knjige, brošure	delavnice
nalepke	konference
plakati	demonstracije
	vladni zgledi
	razstave
	preiskave in obveščanje javnosti

Vir: Vedung (1998, 49).

Po Howlettu in Rameshu (1995, 80–81) so JP mehanizmi dejanski ukrepi in sredstva, ki jih imajo politični odločevalci na razpolago za implementacijo javnih politik ter tudi možnosti, izmed katerih morajo izbirati. Njihova izbira pa pogosto ni nič manj sporna kot izbira same javne politike. S kombiniranjem različnih klasifikacij sta oblikovala 10 glavnih tipov JP mehanizmov, uvrščenih v 3 kategorije glede na stopnjo državnega poseganja, kar je prikazano v Tabeli 2.6. Večina JP mehanizmov je nadomestljivih. To pomeni, da lahko določen JP cilj dosežemo z različnimi mehanizmi, ne samo z enim oz. da do določenega cilja vodi več poti.

Tabela 2.6: JP mehanizmi po Howlettu in Rameshu

<i>Nizka</i>	STOPNJA POSEGA DRŽAVE	<i>Visoka</i>
<i>Prostovoljni</i> <i>Stopnja poseganja države je nična ali zelo nizka. Stroški so nizki, spodbuja se individualna svoboda in podpirajo družinske ter skupnostne vezi.</i>	<i>Mešani</i> <i>Kombinacija značilnosti prostovoljnih in obvezujočih mehanizmov. Državnim igralcem dovolijo različne stopnje poseganja pri oblikovanju odločitev, vendar je dokončna odločitev prepuščena nedržavnim igralcem.</i>	<i>Obvezujoči</i> <i>Visoka stopnja prisile. Politični odločevalci lahko, znotraj ustavnih okvirov, počnejo karkoli, za ciljne skupine pa ostane zelo malo pooblastil.</i>
Družina in skupnost (domača oskrba ostarelih).	Informacije in opozorila (pasivni mehanizem; širjenje informacij, da bi posamezniki in skupine sami spremenili obnašanje, opozorila vključujejo nekoliko več aktivnosti JP odločevalcev: oglaševanje varčevanja z vodo).	Regulacije (pravila, standardi, dovoljenja, prepovedi, zakoni).
Prostovoljne organizacije (varne hiše za ženske in otroke).	Denarna pomoč (posojila, davčne spodbude, subvencije, štipendije, boni).	Javna podjetja (ekstremni primer regulacij).
Zasebni trg (zadovoljuje lahko samo potrebe plačilno sposobnih, zato je običajno kombiniran z drugimi mehanizmi).	Dražba lastninskih pravic (ustvari tržne pogoje, kjer trg ne obstaja: tovarne kupijo pravico do onesnaževanja zraka).	Neposredni predpisi (osnovni in najpogosteje uporabljeni: vojska, izobraževanje).
	Plačilo davkov in stroškov (glavni cilj je financiranje državnega proračuna, kot JP mehanizem pa se uporabi za kaznovanje oz. odvrčanje od neželene ravnanja).	

Vir: Howlett in Ramesh (1995, 82–98).

Glede na znanje, pridobljeno s predstavljenimi klasifikacijami, lahko pri alternativnem starševstvu pričakujemo JP mehanizme povezane tako z informacijami, regulacijami, kot tudi s financami. Takšne JP mehanizme najdemo pri vseh omenjenih avtorjih. V kolikor upoštevamo klasifikacijo po Majchrzakovi, lahko pričakujemo naslednje JP mehanizme:

- glede informacij lahko na nadnacionalni ravni pričakujemo predloge vzorčne zakonodaje, na nacionalni in nadnacionalni pa proizvodnjo informacij;

- finančne dejavnosti so predvidene predvsem na nacionalni ravni, saj mora država financirati nastanitve v različne stanovanjske skupnosti in rejniške družine;
- na obeh ravneh se pričakuje definiranje pravil, standardov, pravic, zakonodaje, na nacionalni pa še inšpekcijski nadzor, določene kvote, obvezne registracije, dovoljenja, licence;
- od nacionalne države se pričakuje vodenje servisov, ki skrbijo za določena področja alternativnega starševstva, prav tako pa se pričakuje izgradnja objektov, ki so za to potrebni (različni zavodi, centri za mlade);
- od obeh ravni lahko pričakujemo definiranje ciljev javnih politik in JP prioritet;
- prav tako je na nacionalni in nadnacionalni ravni smiselno in torej pričakovano financiranje raziskav.

Upoštevanje Vedungove klasifikacije prinaša naslednja pričakovanja:

- na obeh ravneh lahko pričakujemo regulativne JP mehanizme, ki na eni strani prepovedujejo določena ravnanja, na drugi pa zapovedujejo potrebno;
- predvsem na nacionalni ravni je pričakovati spodbujevalne ekonomske JP mehanizme (pr. rejnina);
- JP mehanizmi povezanimi z informacijami so smiselni na obeh ravneh. Pri posrednem prenosu gre predvsem za obravnavo teme na različnih radijskih in televizijskih oddajah, pri medosebnem prenosu pa gre izpostaviti izobraževanje izvajalcev.

Klasifikacija po Howlettu in Rameshu pa nakazuje na naslednje JP mehanizme:

- prostovoljni JP mehanizmi so najverjetneje značilni za nacionalno raven, gotovo pa nadnacionalna raven take JP mehanizme spodbuja;
- med mešanimi JP mehanizmi lahko na obeh ravneh pričakujemo informacije in opozorila, med tem ko so denarne pomoči predvidoma značilne predvsem za nacionalno raven;
- obvezujoči mehanizmi vključujejo regulacije, ki so pričakovane tako na nacionalni, kot tudi na nadnacionalni ravni.

2.2 VREDNOTENJE JAVNIH POLITIK IN JAVNOPOLITIČNIH MEHANIZMOV

Za izbiro ustreznih mehanizmov je primerno vrednotenje oz. evalvacija, ki jo lahko razumemo kot sistematičen pristop za ocenjevanje konceptualizacije, načrta oz. namena, implementacije in koristi posega države. Pri tem pa se korist nanaša na uspešnost in učinkovitost (Rossi, Fischer v Bemelmans Videc 1998, 6).

Izbira JP mehanizmov je tako pogosto odvisna od evalvacije, ki najpogosteje temelji na naslednjih kriterijih (Bemelmans Videc 1998, 7–8):

- **uspešnost**

Se nanaša na stopnjo uresničenih ciljev. Evalvacija naj vključuje tudi pozitivne in negativne stranske učinke.

- **učinkovitost**

Pomeni razmerje med inputom in outputom/outcomom.

- **zakonitost/legalnost**

Gre za stopnjo skladnosti upravnega delovanja pri oblikovanju in izvajanju javnih politik z relevantnimi formalnimi pravili in z načeli primerne upravnega procesa.

- **demokratičnost**

Nanaša se na stopnjo skladnosti upravnega delovanja s sprejetimi normami za odnose med državo in državljani. Običajno se to razume kot stopnjo do katere lahko državljani vplivajo na proces oblikovanja in izvajanja politik - na sodelovanje, posvetovanje in informiranje.

Pogosto se pojavi še 5. kriterij - **legitimnost**, ki ga je potrebno razločevati od legalnosti. Slednja pomeni objektivno zakonitost, prva pa stopnjo do katere se dejanja političnih odločevalcev smatrajo kot pravična in subjektivno zakonita (Bemelmans Videc 1998, 8). Po Vedungu (1998, 21) bodo uspešne, učinkovite in zakonite tiste javne politike, ki vključujejo več različnih mehanizmov, zato je pomembno, da imajo politični odločevalci dober pregled nad vsemi mehanizmi, saj bodo le tako izbrali ustrezno kombinacijo. Tudi Van der Doelen (v Vedung 1998, 53) ugotavlja, da morajo politični odločevalci, če želijo zasledovati legitimnosti in učinkovitost, uporabiti kombinacije JP mehanizmov. Pri tem je potrebno kombinirati stimulatívne in represívne mehanizme. Kombinacije, v katerih se v realnem življenju JP mehanizmi pojavljajo, poimenujemo kot vertikalne in horizontalne. Pri vertikalnih kombinacijah je en mehanizem uporabljen z namenom promoviranja ali zadrževanja drugega, pri horizontalni kombinaciji pa se vsi uporabljajo z istim namenom

(Vedung 1998: 52). Ob kombiniranju morajo politični odločevalci upoštevati omejitve in zmožnosti vseh JP mehanizmov, prav tako pa morajo upoštevati politične posledice njihove uporabe (Howlett in Ramesh 1995: 82–83).

Iz navedene opredelitve vrednotenja so razvidne nekatere funkcije, ki jih Grdešič (1995: 112–113) povzema tako:

1. z vrednotenjem pridemo do podatkov o stopnji uspešnosti neke dejavnosti;
2. informacije pridobljene z vrednotenjem pomagajo pojasnjevati izbrane cilje, odkrivajo pa tudi alternativne cilje;
3. rezultati vrednotenja vplivajo na ponovno opredelitev JP problema in na JP proces, ki se prilagodi rezultatom, kar lahko pomeni delne spremembe, ali celo ukinitvev.

V idealnih pogojih vrednotenje spodbuja demokratičnost javnih odločitev, saj dela javne politike bolj odprte ter dostopne javnim razpravam in kontrolam. Zato bi naj vrednotenje služilo širši družbi in skupinam znotraj nje (House 1993, 1). Kot pri vsakem družboslovnem raziskovanju pa se tudi pri vrednotenju pojavljajo določeni moralni problemi. Conner je identificiral 4 osnovne probleme (House 1993, 164):

- prikrivanje narave raziskave sodelujočim v raziskavi;
- sodelujoči so lahko izpostavljeni dejanjem, ki jim škodujejo;
- zasebnost sodelujočih je ogrožena;
- pred sodelujočimi se lahko prikrivajo ugodnosti oz. koristi.

Ob omenjenih moralnih problemih pa obstajajo še specifični, s katerimi se soočajo evalvatorji (Carter, Rossi v House 1993, 164):

- evalvatorji pri raziskovanju posedujejo določeno moč, s katero lahko negativno vplivajo na ugled, samozavest, kariero vpletenih. Slednje je še posebej sporno, ko so v raziskave vpleteni otroci, ki so manj zmožni ali pa celo nezmožni braniti svoje interese;
- po drugi strani pa so ranljivi tudi evalvatorji sami. Vpleteni so v delo, ki temelji na pogodbah, zato lahko na prihodnost njihove kariere vplivajo drugi.

Nameni vrednotenja so različni, lahko gre za prikrite, ti so običajno parcialni, samozadostni in tudi čustveno motivirani, mednje med drugim uvrščamo vrednotenje kot politično strategijo, kot izpolnjevanje zahtev nadrejenih in tudi vrednotenje kot pripomoček za »samopovečevanje« v javnosti. Na drugi strani pa imamo skupino jasnih, racionalnih

namenov, ki so osredotočeni na nadaljnji družbeni razvoj, to so odkriti nameni. Izmed slednjih s cilji magistrskega dela sovpadata predvsem vrednotenje z namenom testiranja novih idej in rešitev ter vrednotenje kot pomoč pri izboru najboljše rešitve (Kustec Lipicer 2009, 55–56).

2.2.1 ZVRSTI VREDNOTENJA

Kot je bilo zapisano uvodoma, obstajajo različne zvrsti vrednotenja. Najpogostejše je neformalno vrednotenje, ki ga najdemo v javnih govorih, poročilih različnih institucij ter v medijih. Takšno vrednotenje ima določene prednosti, med katere uvrščamo kontinuiteto, možnost opozoriti na potrebo po podrobnejši in formalni analizi problema, usmerjanje javnosti na nove probleme. Na drugi strani pa poznamo formalno vrednotenje, ki uporablja znanstvene metode in tehnike (Grdešič 1995, 112). Takšno vrednotenje je predmet raziskovanja številnih znanstvenih disciplin, tako naravoslovnih, kot tudi družboslovnih. Pri slednjih z vrednotenjem »razumemo strokovno podprto podajanje vrednosti preučevanih družbenih vsebin, pri čemer neobhodno spoštujemo in upoštevamo temeljne vrednote v družbi (Kustec Lipice 2009, 20).«

Formalno vrednotenje je tudi vrednotenje javnih politik oz. JP vrednotenje, ki ga nadalje delimo, glede na različne značilnosti (Kustec Lipicer 2009, 82–113):

- **časovna zvrst (kdaj?)**

Je med najpogosteje uporabljenimi, znotraj nje ločimo 4 modele:

- predhodno (angl. Ex ante, prospektivno), katerega namen je pridobiti informacije o posledicah neke JP vsebine, preden je ta formalno vzpostavljena. Bourguignon in drugi (2002, 2) predhodno vrednotenje vidijo kot simulacijo učinkov javnih politik, kar je pri njihovem oblikovanju nujno potrebno;
- vmesno (angl. Mid term), ki nam da sprotne informacije o smiselnosti in uspehu že sprejetega, ne pa tudi končanega posega oblasti;
- naknadno (angl. Ex post), ob zaključku izvajanja neke JP dejavnosti daje informacije o posledicah, rezultatih, učinkih in spremembah;
- proaktivno je kombiniranje vseh treh časovnih zvrsti, je najbolj sistematičen, kompleksen in celovit pristop.

- **izvajalska zvrst (kdo?)**

- notranje pomeni, da je evalvator sam zaposlen v instituciji, ki je zadolžena za izvajanje vrednotenih vsebin javne politike;
- zunanje pomeni, da evalvatorji ne prihajajo iz institucije, ki je naročnica študije, s tem se poveča stopnja objektivnosti in odgovornosti;
- neformalno, s katerim na preprost način pridobivamo ocene o najbolj osnovnih vsebinah od ključnih skupin vpletenih igralcev;
- formalno temelji na standardih in znanjih evalvacijske stroke ter na sistematični in zelo strogi evalvacijski metodologiji;
- formativno katerega namen je nuditi informacije s katerimi se lahko izboljšajo obstoječe vsebine ter poveča razumevanje obstoječega delovanja in problemov ter novih potreb povezanih z njim. Po Grdešiču (1995, 112) se takšno vrednotenje osredotoča predvsem na proces izvajanja oz. implementacije;
- sumativno nam daje informacije o tem ali je vrednotena JP vsebina, po zaključku svojega delovanja, dosegla zastavljene cilje.

- **vsebinska zvrst (kaj?)**

- programsko, katerega namen je sistematično ocenjevanje vseh lastnosti in dejavnosti povezanih s posameznimi JP vsebinami;
- procesno se osredotoča na dogajanje v fazi izvajanja neke javne politike in nam daje informacije, če se javna politika izvaja tako, kot je bilo načrtovano;
- učinkovno, s katerim preučujemo rezultate, spremembe, učinke in vplive, ki jih dosegajo JP vsebine;
- celostno, pri katerem je osnovna naloga evalvatorja soočiti zastavljene JP cilje z doseženimi dejstvi;
- realistično, ki poudarja potrebo po ponovnem pregledu preteklih informacij o neki javni politiki, z namenom oblikovanja novih javnih politik;
- ciljno je široko, zajema več podskupin, opira se na vsebino zastavljenih ciljev (Vedung v Kustec Lipicer 2009, 103);
- vrednotenje brez ciljev evalvatorja prisili k osredotočenju na razkrivanje katerihkoli možnih vplivov;
- vrednotenje dela je blizu notranjemu vrednotenju, potencialno povezuje vrednotenje programskih procesov in učinkov s stopnjo učinkovitosti zaposlenih;

- *politično*, pri čemer gre za izvajanje vrednotenja s strani neusposobljenih posameznikov ali skupin (podajanje ocen s strani političnih strank, skonstruirano medijsko poročanje).
 - **metodološka zvrst (kako?)**
- *metavrednotenje* je sistematičen pregled več različnih evalvacijskih študij, ki zadevajo določeno JP vsebino;
- *metodološki pristopi* so predstavljeni v Tabeli 2.7.

Tabela 2.7: Metodološki pristopi k vrednotenju

NAMEN RAZISKOVANJA	razumevanje, opisovanje, pojasnjevanje
DOSEG RAZISKAVE	akademska ali uporabniška, instrumentalna ali reflektivna
RAZISKOVALNI PRISTOP	pozitivističen, interpretativen, kritičen, feministični, postmoderen
ČASOVNI OKVIR	ena časovna točka, več izbranih časovnih točk,
NAČIN PRIDOBIVANJA	kvantitativni ali kvalitativni podatki

Vir: Kustec Lipicer (2009, 109–110).

Pri tem magistrskem delu gre za JP vrednotenje, ki ga, upoštevajoč opisane značilnosti, lahko uvrstimo v več kategorij. V skladu s cilji dela in načinom njihovega uresničevanja gre za zunanje vrednotenje. Nadalje je vrednotenje formalno, saj temelji na evalvacijski metodologiji. Ker je namen dela oblikovati alternativne rešitve, ki bi obstoječe stanje izboljšale, lahko govorimo tudi o formativnem in tudi o uporabnem JP vrednotenju.

2.3 JAVNOPOLITIČNO UČENJE

Konstantno učenje ter iskanje izboljšav, ki prinašajo nove in boljše javne politike je nujno potrebno zaradi tehnološkega napredka in družbenih sprememb, ki neprestano ustvarjajo nove probleme, obenem pa spreminjajo stare. To pa postavlja pod vprašaj tudi obstoječe javne politike, ki veljajo za uspešne. Iskanje in zbiranje novih informacij ter njihova uporabnost pri implementiranju novih javnih politik je združeno v JP učenju (Kerber in Eckardt 2007, 228–229).

Po mnenju nekaterih avtorjev največja korist evalvacije ni njen neposreden rezultat, ampak proces JP učenja (*angl. Policy Learning*), ki jo spremlja. JP igralci se s pomočjo formalnih in neformalnih evalvacij konstantno učijo in s tem prilagajajo oz. obnavljajo svoje znanje in mnenje. Lekcije, ki jih pridobijo iz evalvacij, temeljijo na objektivnih dejstvih in subjektivnih interpretacijah teh dejstev, vodijo pa k zaključku o sredstvih in ciljih javnih politik. Bistveni deli tega procesa so diskusija, debata, argumentiranje in prepričevanje. Vse to pa se konstantno pojavlja med JP igralci (Howlett in Ramesh 1995, 170).

S perspektive učenja je JP vrednotenje razumljeno kot ponavljalen proces aktivnega učenja o naravi JP problemov in njihovih rešitvah (Howlett in Ramesh 1995, 175). Kot pri večini konceptov v politologiji, tudi za JP učenje obstaja več definicij in pristopov. Bennett in Howlett (1992, 275) sta se tako ukvarjala z razlagami sprememb javnih politik, ki temeljijo na pojmu JP učenja. 5 pristopov različnih avtorjev sta združila v tri tipe učenja in JP sprememb. Pri tem sta upoštevala kdo se uči, kaj se uči in kakšni so učinki učenja. Tabela 2.8 predstavlja 5 pogledov na JP učenje, ki sta jih obravnavala.

Tabela 2.8: Pogledi različnih avtorjev na JP učenje

TIP UČENJA	KDO SE UČI?	KAJ SE UČI?	UČINEK
POLITIČNO UČENJE (<i>angl. POLITICAL LEARNING</i> , HECLO)	politiki in višji javni uslužbenci	operacionalizacija	2 tipa JP sprememb: klasično in instrumentalno pogojevanje ⁴
JP USMERJENO UČENJE (<i>angl. POLICY ORIENTED LEARNING</i> , SABATIER)	JP omrežje (državni in nedržavni akterji)	organizacijske značilnosti državnih institucij	instrumentalne in programske spremembe
UČENJE OD DRUGIH ⁵ (<i>angl. LESSON-DRAWING</i> , ROSE)	transnacionalna JP omrežja	programi in programske informacije	instrumentalne in programske spremembe
DRUŽBENO UČENJE (<i>angl. SOCIAL LEARNING</i> , HALL)	državni in civilnodružbeni strokovnjaki	programi, programske informacije, JP cilji	spremembe v JP paradigmah/vzorcih
VLADNO UČENJE (<i>angl. GOVERNMENT LEARNING</i> , ETHEREDGE)	večina javnih uslužbencev	programi in programske informacije	organizacijske spremembe

Vir: Bennett in Howlett (1992, 275–286).

V Tabeli 2.9 so predstavljeni trije tipi učenja, ki sta jih oblikovala z združitvijo zgornjih petih pristopov in ob upoštevanju spodnjih dejstev, s čimer sta združila moči vseh petih teorij ter minimalizirala njihove slabosti (Bennett in Howlett 1992, 289):

- učenje je kompleksen, večstopenjski pojav, ki lahko vpliva na odločanje v organizacijah, na procese, na programe in instrumente uporabljene za implementiranje javnih politik ter na namen neke javne politike;
- kdo se uči se razlikuje pri posameznem tipu učenja.

⁴ Klasično pogojevanje (*angl. Classic Conditioning*) je najbolj tipično za običajno vsakodnevno oblikovanje javnih politik. Temeljne javne politike niso vprašljive, ampak samo nekoliko spremenjene v luči novih socialnih vprašanj ali pojavljajočih se problemov. Pri instrumentalnem pogojevanju (*angl. Instrumental Conditioning*) so oblikovalci javnih politik bolj negotovi in to kar se kdo nauči, je odvisno od tega, kar naredi. Pri tem so obravnavane pretekle pobude in izkušnje.

⁵ Prevod prevzet po Fink Hafnerjevi (2007b, 148).

Tabela 2.9: Trije tipi učenja po Bennettu in Howlettu

TIP UČENJA	KDO SE UČI?	KAJ SE UČI?	UČINEK
VLADNO UČENJE (<i>angl. GOVERNMENT LEARNING</i>)	državni uradniki	procesi	organizacijske spremembe
UČENJE OD DRUGIH (<i>angl. LESSON-DRAWING</i>)	JP omrežja	instrumenti/mehanizmi	programske spremembe
DRUŽBENO UČENJE (<i>angl. SOCIAL LEARNING</i>)	JP skupnosti	ideje	sprememba zgleda/vzorca

Vir: Bennett in Howlett (1992, 289).

Howlett in Ramesh (1995, 175) sta se ukvarjala z izvorom JP učenja, ki je lahko znotraj (endogeno) ali zunaj (eksogeno) JP procesa. Ne glede na to, ali gre za endogeno ali eksogeno učenje, je pomembno, da so politični odločevalci sposobni sprejemati nove informacije, saj bo samo tako učenje uspešno. Do samega vprašanja o izvoru JP učenja vodita nasprotna pogleda Halla in Hecla. Definiciji obeh avtorjev opisujeta odnos med JP učenjem in JP spremembo, vendar se razlikujeta:

- **Peter Hall**

Predlaga instrumentalno definicijo. Po njej učenje na področju javnih politik služi boljšemu doseganju ciljev, ki so jih postavili JP odločevalci. Učenje je tako premišljen poskus prilagoditve ciljev ali tehnik neke javne politike v luči posledic preteklih politik in novih informacij, z namenom doseči osnovni cilj. Zanj je učenje del normalnega JP procesa v katerem politični odločevalci skušajo razumeti zakaj so določene iniciative uspele, druge pa ne. Spodbuda za spremembe pa izhaja iz formalnega JP procesa.

- **Hugh Hecla**

Učenje je tisto kar delajo politični odločevalci, kot odziv na novo situacijo in na osnovi preteklih izkušenj. Hecla vidi JP učenje kot aktivnost, ki se je politični odločevalci v največji meri poslužujejo zaradi sprememb v zunanjem JP okolju.

Razlika med endogenim in eksogenim konceptom učenja je predstavljena v Tabeli 2.10.

Tabela 2.10: Eksogeni in endogeni koncepti javnopolitičnega učenja

	ENDOGENO UČENJE	EKSOGENO UČENJE
PREDMET UČENJA	majhna, tehnično specializirana JP omrežja	velike, javne JP skupnosti
NAMEN UČENJA	oblikovanje javne politike ali JP mehanizmov	dojemanje problemov ali JP ciljev

Vir: Prirejeno po Colin J. Bennett in Michael Howlett v Howlett in Ramesh (1995, 176).

Med endogeno učenje sta Howlett in Ramesh (1995, 175) uvrstila učenje od drugih, ki ga je definiral Richard Rose. Ta tip ima izvor v formalnem JP procesu in vpliva na izbiro sredstev in tehnik, s katerimi politični odločevalci želijo dosegati cilje. Učenje od drugih vključuje praktične predloge o različnih vidikih JP cikla, na primer kateri JP mehanizmi so uspeli in kateri ne, v katerih okoliščinah, ali katere teme so bile deležne največjega zanimanja javnosti in katere najmanjšega. Povedano drugače, učenje od drugih nam daje odgovor na vprašanje pod kakšnimi pogoji in do kakšnega obsega lahko program, ki deluje v določenem kraju, prenesemo v drug kraj. Bistvo učenja od drugih je torej prenosljivost programov, bistven pogoj pa je želja oblikovalcev javnih politik, da se naučijo nekaj novega (Rose 1991, 3; 7; 11).

Zunaj JP procesa pa ima izvor splošnejša vrsta učenja, to je družbeno učenje. Tako učenje vpliva na zmožnosti JP odločevalcev, da vplivajo na družbo ali jo spremenijo (Howlett in Ramesh 1995, 175).

Na to, da evalvacija vodi do učenja in naprej do sprememb, vplivata 2 spremenljivki (Howlett in Ramesh 1995, 175):

- organizacijska/upravna zmožnost države (strokovno znanje na določenih področjih);
- narava JP podsistema (vezi med državo in civilno družbo).

Da pride do učenja, mora imeti država visoke zmogljivosti. Če je država dominanten akter, pride do učenja od drugih, v nasprotnem primeru gre za družbeno učenje, kot je prikazano v Tabeli 2.11 (Howlett in Ramesh 1995, 176).

Tabela 2.11: Naklonjenosti k učenju

		POVEZAVE MED DRŽAVNIMI IN NEDRŽAVNIMI IGRALCI V JP SISTEMU	
		VISOKE	NIZKE
DRŽAVNA ADMINISTRACIJA	VISOKA	družbeno učenje	učenje od drugih
STORILNOST	NIZKA	formalna evalvacija	neformalna evalvacija

Vir: Prirejeno po Wesley M. Cohen in Daniel A. Levinthal v Howlett in Ramesh (1995, 176).

Iz Tabel 2.8 in 2.9 je razvidno, da gre pri učenju od drugih za programske spremembe in spremembe instrumentov oz. JP mehanizmov. Takšne spremembe na področju varstva otrok v Sloveniji pa so med cilji tega dela. Zato je učenju od drugih potrebno nameniti več pozornosti.

2.3.1 UČENJE OD DRUGIH

Namen učenja od drugih je uporaba znanja iz preteklosti ter iz drugih prostorov, z namenom izboljšave sedanjih programov⁶. Pri čemer je program instrument javne politike, saj je neizogibno sredstvo doseganja JP ciljev. Lekcija v tem primeru (*angl. Lesson Drawing*) pomeni akcijsko usmerjen zaključek o enem ali več programov, ki delujejo drugod. Predstavlja to, kar se naučimo (Rose 1991, 6–7). Pri učenju od drugih je prvi korak odslikavanje tujih izkušenj in modela, kako določen program deluje. Nato je potrebno, s primerjavo tujega in domačega modela, ugotoviti razlike med njima. Učenje od drugih vedno vsebuje tudi vrednotenje, pri čemer se najprej vrednoti, ali je nek tuj model oziroma program sprejemljiv (Fink Hafner 2007b, 148). Predhodno vrednotenje je zadnji korak pri učenju od drugih in kombinira empirične dokaze o delovanju nekega programa v drugi državi ter hipoteze o možnem uspehu ali neuspehu doma (Rose 1991, 23).

Podrobnejši koraki pri učenju od drugih so po Roseju (2005, 8) naslednji:

1. učenje ključnih pojmov: kaj je program ter kaj je in kaj ni lekcija;
2. pritegnitev pozornosti oblikovalcev javnih politik;
3. pregled alternativ in odločitev kje se bodo iskale lekcije;
4. učenje v tujini;
5. na podlagi opazovanj se oblikuje splošni model delovanja tujega programa;
6. model je potrebno prirediti lekciji, ki ustreza domačemu nacionalnemu kontekstu;
7. odločitev o sprejetju lekcije;
8. odločitev o uporabi lekcije;
9. poenostavitev sredstev in ciljev lekcije, z namenom povečanja možnosti uspeha;
10. predhodno vrednotenje rezultatov lekcije in, če je sprejeta, njenega razvoja skozi čas.

Razlika med vrednotenjem in lekcijo je tako v tem, da slednja vsebuje tudi presojo o izvajanju programa v drugih okoliščinah oziroma o sami izvedljivosti prenosa. Za ustrezno učenje od drugih je tako nujno vrednotenje programa in preučitev možnosti prenosa. Ker je lahko

⁶ Rose navaja, da se pri učenju od drugih učimo o programih in ne o javnih politikah. Pojem javna politika ima več pomenov in je zato neprimeren. Nanaša se lahko na določeno temo (zunanje javne politike), na namene politikov (volilna obljuba o vpeljavi popolne zaposlovalne javne politike) ali na programe, ki jih vlada uporablja za uresničitev svojih ciljev. Ker se JP cilji uresničujejo s programi, se uporablja pojem program (Rose 2005, 15–16).

vrednotenje tujih programov negativno, sam prenos pa neizvedljiv, pogoj za učenje ni sprememba (Rose 1991, 7).

Predhodno vrednotenje nas lahko vnaprej opozori na neuspeh, lahko zniža naša pričakovanja s tem, ko privede do spoznanja, da je obstoječe stanje in program, ki se že izvaja doma trenutno najboljša možnost. V kolikor pa se izkaže, da spremembe so potrebne, nam predhodno vrednotenje pomaga pri določitvi ustreznega načina učenja od drugih (Rose 1991, 22). Slednji so prikazani v Tabeli 2.12.

Tabela 2.12: Načini učenja od drugih

KOPIRANJE	Sprejme se bolj ali manj nespremenjen program.
POSNEMANJE	Sprejme se program prilagojen drugačnim okoliščinam.
HIBRIDIZACIJA	Kombinacija elementov programov iz dveh različnih prostorov.
SINTEZA	Kombinacija sorodnih elementov programov, ki delujejo v treh ali več različnih prostorih.
INSPIRACIJA	Program služi kot intelektualna spodbuda za razvoj novega programa, vendar brez podobnosti.

Vir: Rose (1991, 22).

Kritično vprašanje pri JP učenju je, pod kakšnimi pogoji in do kakšnega obsega bo program, ki deluje drugod, deloval tudi tukaj. Pri učenju od drugih ne gre samo za izpostavljanje uspehov drugih. Potrebno je razumevanje tega, kar drugi počnejo danes, da lahko izboljšamo svojo prihodnost (Rose 1991, 4).

Učenje od drugih ali iskanje lekcij pri drugih je smiselno skozi prostor in čas, ali oboje (Rose 1991, 5). Ker pa oblikovalci javnih politik nimajo zmožnosti, da bi iskali povsod, velja pravilo, da začnejo v bližini. To pomeni, da najprej preverijo svoje lastne standarde (ali je problem rešljiv z doslednejšim izvajanjem le-teh), nato pogledajo svojo preteklost, če rešitve še vedno ni, morajo pogledati širše in iskati lekcije v drugih prostorih (Rose 1991, 13). Ob odločanju o slednjih je pomembna tako geografska, kot tudi psihološka bližina, zanemariti pa ne smemo političnih vezi. Kanada, zaradi geografske bližine, lekcije običajno išče pri Združenih državah Amerike. Velika Britanija pa se običajno obrne na Avstralijo in prav tako na Združene države Amerike ter ne na države, ki so ji geografsko bliže. Obveznosti članstva v Evropski Uniji pa povezujejo še tako različne države, kot so Švedska, Španija in Slovenija ter tako s tem vplivajo na iskanje lekcij (Rose 2005, 9).

V vsakem primeru pa je potrebno upoštevati dejstvo, da JP programov ni mogoče slepo prenašati med različnimi okolji in pričakovati istih rezultatov. Družbe, njihova zgodovina, kultura, in ustanove se med seboj razlikujejo, zato preoblikovanje nezadovoljivega domačega

modela ne sme biti zgolj kopiranje tujega modela, ampak kreativno dejanje (Fink Hafner 2007b, 148), pri katerem moramo ločiti pomembne značilnosti programa od nepomembnih. Prav tako je pomembno, da se lekcije ne iščejo samo pri eni državi, saj nobena nima takšnega monopola znanja (Rose 2005, 7).

Tabela 2.13 predstavlja razliko med tem ali je učenje od drugih zaželeno ali praktično. Pri tem o zaželenosti odločajo voljeni uradniki (politična izvedljivost), o praktičnosti pa, s pomočjo predhodnega vrednotenja, strokovnjaki (tehnična izvedljivost). V idealnih okoliščinah bo politična volja usklajena z mnenji strokovnjakov, lahko pa pride do nasprotnih mnenj, ki pripeljejo do t. i. klica siren. Gre za okoliščine, ko predhodno vrednotenje kaže na to, da uspešen tuj program doma ne bo prinesel takšnih rezultatov, vendar je zaželenost oz. politična želja kljub temu visoka (Rose 1991, 26). Do takšnih nasprotij privede dejstvo, da se voljeni uradniki odločajo tudi na podlagi tega, kaj jih bo naredilo priljubljene in ne samo kaj bo delovalo. Na priljubljenost pa vplivajo tudi raziskave javnega mnenja ter mediji (Rose 2005, 5).

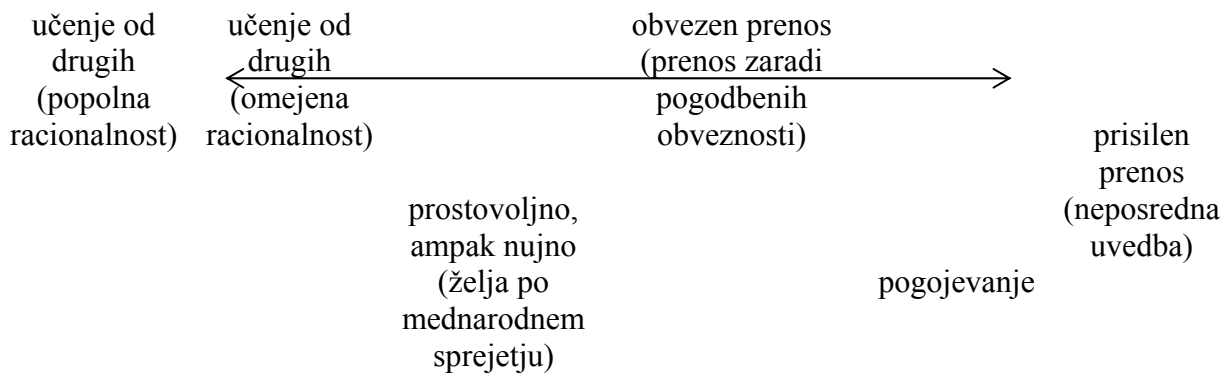
Tabela 2.13: Zaželenost in praktičnost učenja od drugih

		ZAŽELENOST	
		VISOKA	NIZKA
PREDHODNO VREDNOTENJE PRENOSA	POZITIVNO	zadovoljiv prenos	nezaželene tehnične rešitve
	NEGATIVNO	klic siren	dvojna zavrnitev

Vir: Rose (1991, 27).

Proces, ki ga Rose imenuje učenje od drugih, Dolowitz, Greenwold in Marsh (1999, 719) uvrščajo v JP prenos (*angl. Policy Transfere*). Razlog je v prostovoljnosti oz. v možnosti izbire. Učenje od drugih velja za prostovoljno, kjer ima država možnost prostovoljnega odločanja in izbire. Omenjeni avtorji pa so mnenja, da prenos tuje prakse na domačo ni vedno prostovoljen. Dolowitz in Marsh (2006, 13–14) razliko ponazorita s kontinuumom JP prenosa, prikazanim na Sliki 2.1. Vidno je, da lahko proces JP prenosa zajema več elementov, od prostovoljnih (učenje od drugih) do prisilnih. Mnogokrat so v JP prenos vključeni vsi elementi.

Slika 2.1: Kontinuum JP prenosa: od učenja od drugih do prisilnega prenosa



Vir: Dolowitz in Marsh (2000, 13).

JP prenos, kakor tudi učenje od drugih, zaseda vedno pomembnejše mesto v sodobnem oblikovanju javnih politik. Potrebe po spremembah, naraščanje obsega zakonodaje in vedno bolj kompleksno ter hitro spreminjajoče JP okolje, predstavljajo velik pritisk za JP odločevalce, zato ideje iščejo v drugih državah. To pomeni, da JP odločevalci iščejo že izoblikovane JP rešitve oz. hitre rešitve (Dolowitz, Greenwold in Marsh 1999, 719; 729). Nadalje pa na vedno večjo prisotnost JP prenosa vplivata tudi globalizacija in porast novih tehnologij, saj omogočata lažjo izmenjavo idej in znanj. Pomembno vlogo pri tem pa imajo tudi mednarodne organizacije (Svetovna Banka, Mednarodni denarni sklad, Organizacija Združenih narodov), ki želijo v različnih državah uveljaviti iste politike (Dolowitz in Marsh 2000, 6–7).

Z namenom analiziranja procesa JP transferja sta Dolowitz in Marsh (2000, 8–13) oblikovala model, ki temelji na naslednjih vprašanjih:

- **Zakaj se JP akterji zavežejo k JP prenosu?**

Odgovor na to vprašanje nam daje Slika 2. 1. Do prenosa lahko pride povsem prostovoljno ali pod prisilo, izključena pa ni niti vmesna pot, ki vsebuje tako prostovoljne elemente, kot tudi elemente prisile. V kolikor pride do JP prenosa v času socialne, politične in ekonomske stabilnosti, bo JP prenos verjetno prostovoljen. Za čas krize pa je verjetnejša prisotnost elementov prisile, prav tako pa JP akterji čutijo večji pritisk po prenosu. Meja med prostovoljnostjo in prisilo pa je lahko zabrisana. Dolowitz in Marsh (2000, 15–17) kot primer navajata EU, ki od članic zahteva uvedbo določenih javnih politik (prisila), po drugi strani pa je članstvo v EU prostovoljno. Kljub temu pa ima vsak narod vpliv na sprejetje javnih politik EU, s tem pa prostovoljno sprejemajo in obenem aktivno vplivajo na delovanje unije. Zato omenjena avtorja predlagata, da je prenos iz EU na države članice rezultat obveze in do neke mere pogajanj.

- **Kdo so ključni JP igralci vpleteni v JP prenos?**

V kolikor gre za JP prenos iz ene države v drugo, govorimo o državi, ki posoja in o državi, ki si izposoja. Pri tem pa so meje zabrisane, ker lahko ena država na določenem področju nekaj posoja, na drugem pa si izposoja. Dolowitz, Geenwold in Marsh (1999, 729) kot primer navajajo izmenjavo med Združenimi državami Amerike in Veliko Britanijo. Pri tem si slednja običajno izposoja od prve, zaradi njene vloge v svetu ter zaradi skupnega jezika.

Delitev na države pa ni dovolj za analizo JP akterjev. Dolowitz in Marsh (2000, 9) sta tako identificirala 9 glavnih kategorij JP akterjev: voljeni uradniki, politične stranke, javni uslužbenci, skupine pritiska, JP strokovnjaki in podjetja, transnacionalna podjetja, možganski centri (*angl. Think Tanks*), nadnacionalne vladne in nevladne organizacije ter svetovalci. Na slednje se JP oblikovalci vedno pogosteje zanašajo tako na nacionalni, kot na nadnacionalni ravni. Svetovalci delujejo kot strokovnjaki na določenem JP področju, samostojno ali v okviru podjetja. Svetovali pa bi naj v skladu z dobrimi praksami. Kljub temu pa lahko različni svetovalci ponujajo različne rešitve, zato imajo JP odločevalci možnost izbire oz. določeno stopnjo svobode, tudi ko gre za prisilen prenos. Vedno večjo vlogo pa imajo mednarodne organizacije (Organizacija Združenih narodov, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj-OECD, G-8), ki na nacionalne JP odločevalce vplivajo neposredno preko svojih javnih politik in pogojev za članstvo oz. sodelovanje ter posredno preko informacij, ki jih širijo z različnimi poročili in konferencami. Na vplivu pa pridobivajo tudi mednarodne nevladne organizacije, pomembne so pri določanju dnevnega reda in pri prikazovanju rezultatov javnih politik vladnim ter drugim nevladnim organizacijam (Gordenker in Weiss v Dolowitz in Marsh 2000, 11). Tako vladne, kot tudi nevladne organizacije, lahko spodbujajo prisilni in prostovoljni prenos, obenem pa jih lahko uporabijo tudi drugi akterji z namenom doseganja svojih ciljev.

- **Kaj je preneseno?**

Pri JP prenosu ne gre zgolj za prenos JP programov, ampak lahko prenesemo tudi JP cilje, JP mehanizme, JP vsebine, ideje, institucije, ideologije in negativne izkušnje.

- **Od kod so vzete lekcije (od kod se učimo)?**

Država (nacionalna raven) si lahko lekcije izposodi od višje, nadnacionalne ravni, od druge države, pa tudi od nižje, lokalne ravni. Tudi pri učenju od drugih držav lahko upošteva lokalno raven.

• Katere so različne stopnje JP prenosa?

JP prenos ni proces, kjer gre za »vse ali nič«. Tako obstajajo 4 stopnje prenosa:

- kopiranje: neposreden, končan prenos;
- tekmovanje (*angl. Emulation*): prenos idej za JP program;
- kombiniranje: vključuje mešanico več različnih JP;
- inspiracija: ko določena javna politika navdihne drugo, vendar končni cilji ne izvirajo iz originala.

• Kaj omejuje ali pospešuje JP prenos in kako je proces JP prenosa povezan z JP uspehom ali JP neuspehom?

Določene stvari, ki lahko JP prenos omejujejo ali pospešijo, so že bile omenjene. Pri tem gre za globalizacijo, mednarodne organizacije, uporabo skupnega jezika. Na to, da do prenosa sploh pride in nadalje, da je le-ta uspešen, vpliva več dejavnikov. Pomembni so razlogi zakaj se JP akterji odločijo za prenos, ki so opisani pri prvem vprašanju. Nadalje je pomembno od kod se ideje prenašajo, saj lahko zaradi neupoštevanja različnih družbenih okoliščin pride do neprimerne prenosa, kot je prikazano v nadaljevanju. Vpliv pa imajo tudi vpleteni JP akterji. Dolowitz in Marsh (2000, 8) vse tri dejavnike strneta v naslednjem primeru. Če JP odločevalci iščejo rešitev nekega problema z nujno in naglico, je bolj verjetno, da bo do prenosa prišlo. Manj verjetno pa je, da bo prenos uspešen, saj bo omejen čas onemogočil zadostno raziskovanje, to pa uspešen prenos. Ko pa se v iskanje JP rešitev, ob politikah in javnih uslužbencih, vključijo še v interesne skupine združeni posamezniki, ki jih določena javna politika zadeva, pa lahko pričakujemo manj težav pri implementaciji.

Vsi JP prenosi torej niso uspešni, na kar vplivajo različni dejavniki (Dolowitz in Marsh 2000, 17):

- neinformiran prenos: država, ki si izposoja, ima nezadostne informacije o tem kaj prenaša in kako to deluje tam, od koder prenaša;
- nepopolni prenos: čeprav je prišlo do prenosa, pa se niso prenesli bistveni elementi, ki bi lahko zagotovili uspeh;
- neprimeren prenos: premalo pozornosti se posveti ekonomskim, socialnim in ideološkim značilnostim različnih okolij.

Podobno kot Dolowitz in Marsh je tudi Bennett (Bennett 1991, 31) raziskoval vprašanje zakaj določena neodvisna država sprejme javno politiko, ki jo že uporablja druga država. V literaturi o javnih politikah najdemo za to tri splošne argumente (Bennett 1991, 31–32):

- JP odzivi so produkt širših socio-ekonomskih in tehnoloških sil. Države na isti stopnji razvoja se soočajo s podobnimi problemi, za katere obstaja omejeno število možnih rešitev;
- druga razlaga izhaja iz soodvisnosti (mednarodne organizacije, nadnacionalne JP skupnosti, dvostranska pogajanja), zaradi katere se sprejemajo podobne ali celo iste javne politike, s čimer se države izognejo nedoslednosti in nezdržljivosti javnih politik;
- zadnji argument se nanaša na mednarodno komunikacijo. Skozi različne interakcijske kanale se oblikovalci javnih politik učijo od kolegov v drugih državah in s tem vplivajo na nacionalne javne politike.

Ob navedenih splošnih argumentih pa nadalje ločimo 5 razlogov za uporabo dokazov o javnih politikah drugih držav (Bennett 1991, 43–47):

- **Če imajo drugi, moramo imeti tudi mi** (*angl. They've got one, we ought to have one too*).

Ta argument lahko pričakujemo na začetku JP procesa, ko se zaradi strahu, da bi zaostajali za drugimi državami, določena tematika lahko pojavi na dnevnem redu (Bennett 1991, 43).

- **Moramo se odzvati pritisku; to predstavlja že narejeno rešitev** (*angl. We've got to respond to pressure; this provides a ready-made solution*).

Ta argument se pojavi po tem, ko je tematika že na dnevnem redu. Odraža pa nujnost, posledica katere je »izposojen program« (Bennett 1991, 44).

- **To je najboljša začetna točka** (*angl. This provides the best starting point*).

Neka javna politika je začetna točka iz katere druga država razvije podobno javno politiko (Bennett 1991, 45). Država, ki se odloči, da bo ideje poiskala drugod, analizira program druge države, kar ji omogoča, da prenese pozitivne spremembe in se obenem uči na napakah drugih ter le-teh ne ponavlja (Rose 1991, 4). Tak proces je delno skladen z Rosejevim učenjem od drugih, ki ga smatra ne le kot abstraktno učenje, ampak kot zaključek o splošni relevantnosti programa, ki je deloval v preteklosti iste države, ali programa, ki deluje v sedanjosti druge države. Učenje od drugih ima tako instrumentalen in uporaben namen (Bennett 1991, 36). Rose (v Bennett 1991, 36) vztraja, da mora prostorska dimenzija dopolnjevati vsako analizo JP učenja. Slednje je še posebej pomembno za vodilne ljudi, ki jim lahko le pogled navzven omogoči spoznavanje alternativnih možnosti, saj s pogledom navznoter – v lastno organizacijo, državo ipd. – ne bi našli nič novega.

- **Pogledali smo povsod in to se zdi najboljše** (*angl. We've looked everywhere and this seems the best*).

Preden se javna politika sprejme, se pogleda množica različnih virov (Bennett 1991, 47).

- **Deluje tam, lahko tudi tukaj; ne deluje drugod, tudi tukaj ne more** (*angl. It works there, it can work here; it doesn't work there, it can't work here*).

Iz do sedaj napisanega o JP učenju je jasno, da je delovanje prenesenega programa oz. javne politike odvisno od številnih dejavnikov. Zato je pomembno, da učenje ne zajema le dokazov o tem ali je nek program deloval ali ne, temveč tudi dokaze o njegovem delovanju pod drugačnimi institucionalnimi, socialnimi, ekonomskimi in političnimi pogoji (Bennett 1991, 36).

Pri JP učenju oziroma njegovih različicah, je potrebno, kakor opozarja Bennett (1991, 32–33), jasno ločiti med znanjem o tujem programu, uporabo tega znanja in sprejemom istega programa, saj gre za tri empirično ločene, vendar povezane procese. Če želi država sprejeti javno politiko (*angl. Adoption*), ki temelji na javni politiki druge države, je nujna, ne pa tudi zadostna, uporaba znanja o tuji javni politiki (*angl. Utilization*). Da neko znanje uporabimo pa je nujno, vendar tudi ne zadostno, da to znanje sploh pridobimo (*angl. Awareness*).

Kot je že zapisano, na učenje vedno bolj vpliva globalizacija (Dolowitz in Marsh 2000, 6), ki pa pomeni tudi pojavljanje globalnih družbenih problemov. Sodobne družbe se reševanja letih lotevajo z oblikovanjem nadnacionalnih in subglobalnih sistemov, ne pa tudi z enotno JP aktivnostjo (Fink Hafner 2007b, 148–149). Po Parsons (v Fink Hafner 2007b, 149) internacionalizacija dnevnega reda ne vodi nujno tudi v internacionalizacijo JP odzivov. Tudi znotraj EU se ob oblikovanju skupnih evropskih politik vse bolj uveljavlja učenje od drugih ob konkretnih zgledih (*angl. Benchmarking*) ter mehko usklajevanje nacionalnih politik. Eno izmed slednjih je poznano pod imenom odprta metoda koordinacije (*angl. Open method of coordination*) (Fink Hafner 2007b, 149).

Namen vzpostavitve odprte metode koordinacije (v nadaljevanju OMK) je pomoč pri reformah javnih politik držav članic z vzpostavitvijo procesa medsebojnega učenja o primernih javnih politikah. OMK se uporablja na številnih JP področjih, kjer so pristojnosti za oblikovanje javnih politik skoraj v celoti na nacionalni ravni. Njena osnovna ideja je, da se z benchmarking procesom na ravni EU vrednotijo nacionalne politike, nato identificirajo najboljše prakse ter državam članicam dajo JP priporočila (Kerber in Eckardt 2007, 227). Delovna skupina Evropske komisije je v poročilu o vključenosti strokovnjakov v proces

zbliževanja nacionalnih politik identificirala 3 primere, ko je primernejša uporaba OMK, kot pa tradicionalni zakonodajni postopki EU (Coyne in drugi 2001, 2):

- ko tematika zadeva nacionalno identiteto ali kulturo;
- ko so nacionalne ureditve zelo raznolike in kompleksne;
- ko države članice niso pripravljene takoj sprejeti skupne zakonodaje.

Pri OMK se vzpostavi proces JP učenja, kar je, po mnenju nekaterih avtorjev, njena najpomembnejša značilnost. Na to kaže tudi teoretični vidik, po katerem je osnovna ideja OMK sistematično organiziranje procesa učenja znotraj dvo-nivojske oblasti. Pri tem se nižja raven oblasti uči o nadrejenih javnih politikah. Da pa pride do učenja in zbliževanja nacionalnih politik, znotraj EU, so potrebni naslednji koraki (Kerber in Eckardt 2007, 230–231):

- Svet EU se strinja glede skupnih ciljev, ki jih večinoma oblikuje Evropska komisija;
- države članice redno poročajo kako napredujejo pri doseganju ciljev ter katere javne politike so implementirale in katere načrtujejo;
- Evropska komisija oceni napredek držav članic, identificira najboljše prakse in oblikuje priporočila za vsako državo članico;
- rezultati so predstavljeni v skupnem poročilu, ki ga mora potrditi Svet EU;
- države članice nato implementirajo priporočene ukrepe.

JP učenje v sodobnem svetu predstavlja tako obvezo, kot tudi prednost. V kolikor določena nacionalna država želi napredovati, je nujno, da se poslužuje tako JP učenja, ki je zaradi članstva v določenih nadnacionalnih organizacijah obvezno in vsebuje tudi določene sankcije, kot tudi neobveznega učenja, kamor lahko prištevamo OMK. Predvsem s slednjo država pokaže lastno željo po napredku in izboljšanju stanja. To pa lahko pomeni lažje uresničevanje sprememb oz. izvajanje novih javnih politik, kot pa v primeru, ko gre pri spremembah samo za posledico obveze.

2.4 ZAKLJUČEK

Do alternativnega starševstva vodijo različni razlogi, prav tako so raznolike družine, ki jih prizadene. Zato je pomembno, da strokovnjaki povežejo predstavljene teorije z izkušnjami, oz. da teoretično in praktično znanje drug drugega nadgrajujeta in dopolnjujeta. Predstavljene teorije o javnih politikah, JP mehanizmih, JP vrednotenju in JP učenju dajejo iztočnico, kako čim bolje urediti, ne samo področje alternativnega starševstva, ampak tudi druga družbena področja. Poglavje, ki sledi, prikazuje analitični vidik alternativnega starševstva. Na podlagi predstavljenih teorij, lahko oblikujemo nekatera pričakovanja za analitični del oz. delne odgovore na raziskovalna vprašanja:

- več avtorjev poudarja pomen kombinacije različnih JP mehanizmov, zato lahko pričakujemo, da tudi EU svojim članicam priporoča uporabo različnih ukrepov, posledično lahko predvidevamo, da se vertikalne in horizontalne kombinacije JP mehanizmov poslužuje Slovenija, ne glede na to, o kakšni klasifikaciji je govora;
- ker se pri alternativnem starševstvu rešujejo težave ljudi, v prvi vrsti otrok, je pričakovati, da so vsi JP mehanizmi že predhodno vrednoteni, ter da se njihovo izvajanje sproti spremlja in s tem vsaj skuša preprečiti negativne posledice namestitve otrok v alternativno starševstvo;
- iz teorije o JP učenju vidimo, da se države v sodobnem svetu soočajo s podobnimi problemi, kar pomeni, da se lahko tudi učijo na tujih napakah. Upoštevanje tujih napak pri oblikovanju lastnih JP mehanizmov pomeni tudi manjše stroške in hitrejšo rešitev problema. Zato lahko sklepamo, da se tega poslužuje tudi Slovenija in se tako tudi prostovoljno uči od drugih, ob obveznem učenju, ki je posledica članstva v EU in Organizaciji Združenih narodov (v nadaljevanju OZN). Ker pa so članice EU kljub povezovanju raznolike, vsi JP mehanizmi, ki jih unija uvaja, ne morejo biti obvezni, zato je pričakovati, da Slovenija izmed neobveznih upošteva samo tiste, za katere presodi, da bi bili v danem kontekstu uspešni.

3 ANALITIČNI DEL: ALTERNATIVNO STARŠEVSTVO

V tem magistrskem delu kot alternativno starševstvo razumemo namestitve otrok v rejništvo, v različne stanovanjske skupnosti oz. institucionalno varstvo otrok ter posvojitve. Vse navedeno so ukrepi s katerimi država posega v družine oz. nudi pomoč pri skrbi za otroke. V skladu s tem in predstavljenim v prejšnjem poglavju lahko omenjene ukrepe uvrstimo v različne javne politike. Ob tem pa velja poudariti, da javne politike predstavljajo celoto in so med seboj povezane ter odvisne. Javne politike, ki alternativno starševstvo najbolj zadevajo so socialna in družinska politika ter politika do otrok. Skupna točka vseh treh in ukrepov znotraj alternativnega starševstva so pravice otrok. V skladu s tem je pri predstavitvi alternativnega starševstva, kot ga poznamo danes, najprej potrebno predstaviti njegov razvoj, pri čemer pa gre dejansko za razvoj socialne, družinske in otroške politike ter otrokovih pravic. Kot je prikazano v nadaljevanju je razvoj povezan predvsem s sprejemanjem različnih mednarodnih dokumentov, ki so pravice otrok najprej priznali, do danes pa razširili in poglobili.

3.1 RAZVOJ

3.1.1 SOCIALNA POLITIKA

Socialna politika se ni razvijala skozi čas, na podlagi celovite in podrobne zamisli, in je po Wilenskem (v Rus 1990, 19) difuzna kategorija, včasih pojmovana tako široko, da zajema tri četrtine vladne dejavnosti, včasih pa tako ozko, da zajema le zaščito dohodkov revnega prebivalstva. Zaradi omenjenih značilnosti in relativno poznega rojstva socialne politike so njene definicije dokaj različne. Rus (1990, 72–77) je tako poskuse definiranja (do začetka 90. let 20. stoletja) socialne politike strnil v razvojno definicijo, ki jo tvorijo 4 razvojne faze:

- **dobrodelna socialna politika**

Usmerjena v pomoč revnim.

- **(za)varovalna socialna politika**

Usmerjena je v zaščito prebivalstva pred življenjskimi riziki industrijske in urbane družbe.

- **kvaliteta življenja**

V tej fazi socialna politika preraste v politiko socialne blaginje, s katero se skuša celotnemu prebivalstvu zagotoviti ustrezna kakovost življenja.

- **izenačevalna socialna politika**

V četrti fazi socialna politika preraste v societalno politiko. Z njo se, na osnovi distributivne pravičnosti, skuša oblikovati egalitarna socialna stratifikacija celotnega prebivalstva.

Na osnovi razvojne definicije socialne politike je Rus (1990, 77) oblikoval klasifikacijo socialnih držav. Izhajajoč iz predpostavke, da določeni funkciji socialne politike ustreza določena struktura socialne države, je izpeljal razvojno definicijo socialnih držav, prikazano v Tabeli 3.1. Vendar pa vedno ne pride do skladja med vrsto socialne države in določeno socialno politiko, saj vrsta socialne države pogosto zaostaja za socialno politiko. Slednje velja predvsem za družbe s hitrim razvojem socialne politike, zasnovanim predvsem na posnemanju drugih držav in ne na razreševanju disfunkcij svojega ekonomskega razvoja.

Tabela 3.1: Klasifikacija socialnih držav

RAZVOJNA FAZA	FUNKCIJA SOCIALNE POLITIKE	VRSTA SOCIALNE DRŽAVE
1.	dobrodelna	rezidualne javne službe
2.	(za)varovalna	socialna država
3.	kvaliteta življenja	država blaginje
4.	izenačevalna	realsocialistična država

Vir: Rus (1990, 77).

Po Hillu (1997, 4) definicija socialne politike vsebuje naslednje tri značilnosti:

- na javne politike, ki se smatrajo kot socialne ne smemo gledati tako, kot da so bile ustvarjene in implementirane samo zaradi blaginje prebivalcev;
- javne politike, ki ne spadajo med socialne, lahko imajo primerljive ali še boljše prispevke k blaginji;
- javne politike so celota, v kateri so socialne politike znatno povezane z drugimi.

Wilensky (v Rus 1990, 19) socialno politiko enači z dejavnostmi socialne države, katere bistvo naj bi bilo v tem, da vsem državljanom, kot politično pravico, zagotovi minimalne standarde v zvezi z dohodkom, prehrano, zdravstvenim varstvom, izobraževanjem in stanovanjem. Po Hillu (1997, 1) pa se socialna politika uporablja za definiranje vloge države pri blaginji njenih državljanov. Kljub temu pa Hill (1997, 7) opozarja, da blaginja državljanov ni odvisna samo od države. Odvisna je tudi od dejanj in aktivnosti vsakega posameznika, od zaposlitvenih priložnostih, od podpore, ki jo dobimo in nudimo družinskim članom in prijateljem ter od aktivnosti številnih nedejavnih institucij, kot so sindikati, dobrodelne ustanove, verske skupnosti in različne druge organizacije.

Vloga države pri blaginji državljanov se je večala vzporedno z razvojem industrijske družbe. Tako se je ob industriji razvijala tudi politika, s tem ko se je širila volilna pravica, večalo pa se je tudi vključevanje državljanov v aktivnosti države. Posledično se je spreminjalo družbeno življenje, posebej družinsko ter pogledi na odgovornost posameznika, družine in pomoč države ob socialnih problemih (Hill 1997, 13). »Z vključevanjem socialne politike v državo se je seveda bistveno spreminjala tudi sama narava države: zmanjšala se je njena represivna oziroma korektivna vloga in povečala njena remediativna oziroma nerepresivna vloga. Zdi se, da je prav ta sprememba največja in hkrati povsem ireverzibilna civilizacijska pridobitev 20. stoletja.« (Rus 1990, 374).

V tem magistrskem delu je socialna politika povezana z družinsko in otroško politiko. Vendar velja opozorilo, da sta tudi slednji zelo široka pojma, s številnimi različnimi področji, od katerih vsa ne spadajo na področje socialne politike. Po Hantraisovi (1999, 104) tako govorimo o družinski politiki v okviru socialne, ko je družina tarča določenih dejanj, in ko so oblikovani ukrepi, ki bi naj imeli vpliv na družinske vire ter tudi na njeno strukturo oz. sestavo. Takšna povezava med družinsko in socialno politiko pa nakazuje tudi na veliko povezavo med socialno in ekonomsko politiko. Socialna politika se tako lahko smatra za odvisno od ekonomske politike ali pa celo za njeno izpeljavo. Na to kažejo naslednje značilnosti (Hill 1997, 6):

- glavni dejavniki blaginje so ekonomski;
- vloga države pri razporejanju sredstev za socialno politiko je močno povezana ali celo odvisna od vloge, ki jo ima pri urejanju ekonomije;
- socialna politika bo odvisna od pogledov na to, kako deluje oz. kako bi morala delovati ekonomija.

Moore (2002, 313) navaja, da imajo vse industrializirane družbe neko obliko sistema blaginje, ki ga država zagotavlja ali pa regulira. Sistemi se med sabo razlikujejo, kljub temu pa jih lahko razvrstimo v nekaj kategorij, glede na določene skupne značilnosti. Analitiki te kategorije pogosto imenujejo režimi blaginje (*angl. Welfare Regimes*). Najbolj poznano klasifikacijo sistemov blaginje je oblikoval Esping Andersen, ki je ločil naslednje države blaginje (Moore 2002, 314):

- **liberalne**

Za liberalne države je značilno prepričanje, da morajo ljudje delati in ne koristiti državnih ugodnosti, ki so zelo nizke, ravno z namenom, da spodbujajo zaposlovanje. Pogoji za

pridobivanje državne pomoči so zelo strogi, državna pomoč sama pa omogoča samo najosnovnejše pogoje za življenje. Tak sistem ustvarja velike razlike med družbenimi sloji. Tipični primeri liberalne države so Kanada, Združene države Amerike in Avstralija. Združeno kraljestvo se uvršča med socialno demokrati in liberalni sistem, vendar se, po Esping Andersen (1993, 6), nagiba proti liberalnemu režimu.

- **konservativne**

Zagotavljajo različne stopnje socialnega skrbstva, ki so odvisne od posameznikove zaposlitve. To pomeni, da bodo ljudje zaposleni na višjih delovnih mestih deležni višjih standardov pri zdravstvu in upokojevanju. Za konservativne sisteme je značilno tudi prepričanje, da naj država posega v socialno skrbstvo samo takrat, ko so viri družin, dobrodelnih in ostalih nevladnih organizacij izčrpani. Nemčija, Avstrija, Francija in Italija so predstavnice konservativnih držav (Esping Andersen 1993,).

- **socialno demokratske**

Visoki standardi socialnega skrbstva se smatrajo kot pravica, za katero mora poskrbeti država. To pomeni, da mora prevladovati državno zdravstvo, socialne ugodnosti oz. državne pomoči pa morajo biti visoke. Posledično so tudi stroški za tak sistem visoki, zato je potrebna čim višja stopnja zaposlenosti, ob tem pa visoka stopnja obdavčitve. Norveška, Danska in Švedska so značilne predstavnice socialno demokratskih držav (Esping Andersen 1993, 6).

3.1.2 DRUŽINSKA POLITIKA

Ko je govora o družinski in otroški politiki se je potrebno zavedati možnih zapletov že na samem začetku, to pomeni pri definiranju družine. JP definicije družine in družinskih razmerij se med posameznimi državami razlikujejo glede na različne nacionalne, filozofske in verske tradicije, dejavnik razlikovanja pa so tudi pravne obveznosti in odgovornosti, ki jih imajo družinski člani drug do drugega. Zaradi različnih predstav o tem, kaj družina sploh je nastopijo tudi težave pri zbiranju podatkov o družinah in posledično pri kakršnihkoli mednarodno primerjalnih raziskavah. Posledično se na družino ne sme gledati kot na nespremenljiv in enoten statistični koncept, ampak kot na izraz, ki vključuje številne oblike družine (Hantrais 1999, 102–103)

Najširše sprejeta definicija družine v mednarodnem okolju je definicija Organizacije Združenih narodov (Hantrais 1999, 102–103), zapisana v Splošni deklaraciji človekovih pravic (A/RES/217/3, 16. čl.) iz leta 1948: »Družina je naravna in temeljna celica družbe in

ima pravico do družbenega in državnega varstva.« Takšna definicija pa nam še ne pove kaj dejansko družina je, kdo vanjo spada oz. kdaj lahko govorimo o družini. To pa je vsekakor pomembno, ko država na različne načine ureja družinska razmerja. Tako je na primer potrebno natančneje definirati družino, ko je govora o različnih finančnih pomočeh namenjenih družinam. S tem namenom nacionalne države običajno s pomočjo zakonodaje vzpostavijo definicijo družine, v Sloveniji poznamo naslednje definicije:

- **Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji (Ur.l. RS, št. 40/1993)** pravi, da družina »predstavlja življenjsko skupnost staršev in otrok. Predstavlja primarni socialni prostor, ki daje optimalne možnosti za emocionalni in socialni razvoj otrok, obenem pa nosi tudi odgovornost za njihovo blaginjo. Poleg tega pa ima tudi pomembno vlogo pri ohranjanju kohezije družbe in kot pomembna proizvodna in potrošniška enota vpliva tudi na gospodarski razvoj družbe.« V skladu z omenjeno resolucijo je družina vsaka življenjska skupnost otrok in odraslih, ki trajno skrbijo zanje, tudi stari starši in vnuki, rejniki in rejenci ter skrbniki in otroci pod skrbništvom. Kljub tej opredelitvi pa je potrebno opozorilo, da zakon, ki v Sloveniji ureja rejništvo le-to opredeljuje kot začasno in v skladu s tem rejniki in rejenci niso družina.

- Družinska razmerja⁷ v Sloveniji natančneje ureja **Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih** (uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju ZZZDR-UPB1 Ur. l. RS, št. 69/04). V skladu z njim je družina »življenjska skupnost staršev in otrok, ki zaradi koristi otrok uživa posebno varstvo« (ZZZDR-UPB1 Ur. l. RS, št. 69/2004, 2. čl.). Posebno varstvo pa družinam v Sloveniji zagotavlja tudi Ustava RS (Ur. l. RS, št. 33/1991, 53. čl.), ki pravi, da »država varuje družino, materinstvo, očetovstvo, otroke in mladino ter ustvarja za to varstvo potrebne razmere.«

- Za potrebe zbiranja podatkov za popis prebivalstva ali različne raziskave pa je potrebno družino definirati še natančneje. V Sloveniji je **statistično definicijo** razvil Statistični urad RS (v nadaljevanju SURS) v skladu z mednarodnimi priporočili za popise prebivalstva in z Uredbo Evropskega parlamenta in sveta o popisih prebivalstva in stanovanj (763/2008) (SURS 2011a).

⁷ Kot je natančneje določeno v prvem členu ZZZDR-UPB1 (Ur. l. RS, št. 16/04) se z omenjenim zakonom urejajo zakonska zveza, razmerja med starši in otroki in med drugimi sorodniki, posvojitve, rejništvo ter varstvo mladoletnih otrok in drugih oseb, ki niso sposobne same skrbeti zase, za svoje pravice in koristi.

Družina je opredeljena kot življenjska skupnost najmanj dveh oseb v okviru zasebnega gospodinjstva. To je lahko:

- *življenjska skupnost staršev (obeh ali enega) in otrok, ki živijo z njima oziroma z enim od staršev. Starost otrok ni omejena, vendar pa ti nimajo svoje družine oziroma ne živijo v zunajzakonski skupnosti;*
- *življenjska skupnost moškega in ženske, ki sta sklenila zakonsko zvezo;*
- *življenjska skupnost partnerjev, ki živita v zunajzakonski skupnosti.*

Družina je sestavljena iz ene generacije (mož – žena, zunajzakonska partnerja) ali iz dveh zaporednih generacij (starši – otroci). V gospodinjstvih, v katerih prebivajo tri ali več generacij, se družine začnejo statistično tvoriti pri najmlajši generaciji (SURS 2011a).

Ugotovimo lahko, da pravna definicija družine, kot jo določa ZZZDR-UPB1 Ur. l. RS, št. 69/04, in statistična nista povsem skladni, saj slednja kot družino obravnava tudi skupnost, kjer ni otrok.

Iz napisanega o družini lahko sklepamo, da družinska in otroška politika zajemata številna področja. Nekatera izmed njih lahko identificiramo tudi s pomočjo različnih vrst poseganja države v družino oz. različnih pogledov na družino s strani države (Muncie in Sapsford 1995, 32):

- **družina kot lokacija**

Država lahko locira določene kategorije ljudi (potrebno pri npr. izplačevanju različnih socialnih pomoči).

- **družina kot proces**

Med drugim gre za to, kako so otroci socializirani, kako so jim privzgojene »odrasle vrednote«, ki jih država podpira.

- **družina kot tarča**

V primeru, ko pride pri procesu do napak ali obstaja možnost le-teh (intervencije socialnih delavcev, spremljanje zdravja otrok).

- **družina kot norma**

Družinsko življenje kot primeren način socializiranja otrok.

Kljub vsem, bolj ali manj sprejemljivim ter potrebnim, posegom države v družino pa nekateri avtorji opozarjajo, da je družina zasebna zadeva in na nek način zatočišče pred zunanjim

svetom, kar pomeni, da se država ne bi smela neposredno vmešavati v družinsko življenje (Mucie in Wetherell 1995, 41). Kar pa je namen vsake družinske politike, tudi slovenske, kot jo definira Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v RS (Ur. l. RS, št. 40/1993), ki pravi, da s pojmom družinske politike »označujemo celoto socialnih, ekonomskih, pravnih, pedagoških, zdravstvenih, fiskalnih in drugih ukrepov, ki jih določen politično-administrativni sistem izvaja, da bi posredno ali neposredno vplival na življenjske pogoje družin oziroma njenih članov, njihov nastanek in razvoj.« Resolucija nadalje pojasnjuje pomen družinske politike v širšem smislu, pri čemer je družinska dimenzija vključena tudi v »socialno, kulturno, ekonomsko, urbanistično, ekološko in druge politike, pri katerih je družina posredni subjekt posameznih ukrepov. V okviru družinske politike je treba te ukrepe spremljati, preučevati ter do določene mere tudi koordinirati (Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v RS, Ur. l. RS, št. 40/1993).«

3.1.3 POLITIKA DO OTROK

Skrb za dobrobit otrok, kot jo poznamo danes, izvira iz poznega 19. stoletja, ko je bil poudarek na rešitvi otrok in kaznovanju staršev. Po Partonu (v Doyle 2006, 66) se je od družin pričakovalo, da so prevzele popolno odgovornost za svoje člane, in če to ni bilo možno, je sledil oster poseg države. To je pomenilo odvzem otrok, tudi zaradi revščine. Slednja v prihodnje več ni bila razlog za odvzem, je pa država s finančno podporo posegla tudi v revne družine, odvzem otrok pa je še vedno prevladoval. S časom pa se je pokazalo, da to ni vedno optimalno, saj so se zlorabe, ki so vodile tudi v smrt, nadaljevale v rejništvu in sirotišnicah. Zato se je v večini primerov podpora oz. »reforma« staršev izkazala kot primernejša (Doyle 2006, 66–67). Tako je za obdobje po drugi svetovni vojni, vsaj za države zahodnega sveta, že značilen poudarek na pristopih usmerjenih k družini (White in Harris 2004, 8), oblikovanih pa je bilo tudi vedno več javnih politik, ki so zadevale zlorabe otrok (Ennis 2007, 123). Usmerjenost k družini nakazuje na vedno večjo pomembnost družine, tudi v mednarodni skupnosti. Slednje se kaže v številnih mednarodnih dogodkih in raziskavah posvečenih družinski politiki, pomemben mejnik pa predstavlja tudi leto 1994, ki ga je Organizacija Združenih narodov razglasila za Mednarodno leto družine (Hantrais 1999, 95).

Do danes se je povečala zavest javnosti o zlorabah otrok, med katere se ne štejejo več zgolj fizične zlorabe (Ennis 2007, 124), vedno več je tudi dokazov zanje, splošno znano in sprejeto pa je postalo dejstvo, da vsi starši otrokom ne nudijo ustrezne oskrbe (Fox Harding 1997, 1–3). Biti v oskrbi bioloških staršev še ne pomeni, da bo oskrba dobra, v nekaterih primerih pa za

otroka niti ni varno, da je z obema ali enim od bioloških staršev (Knowles 2009, 49). Kljub temu, da je družina najprimernejši »prostor« za vzgojo otrok, je tudi skupnost, kjer je nasilje nad otroci najbolj verjetno (Dallos in Sapsford 1995, 159). Samo dejstvo, da za otroka ne skrbita biološka starša zato še ne pomeni, da zanj ni ustrezno poskrbljeno ali da bo otrok prikrajšan (Knowles 2009, 49). Če je bilo v preteklosti pomembno, da je otrokova mati prisotna, danes vemo, da je pomembna tudi oz. predvsem kvaliteta odnosa med otrokom in materjo (Bowlby v Dallos in Sapsford 1995, 157).

Prav tako je postalo samoumevno, da v takšnih primerih država uporabi svojo moč in poseže v razmerje med starši in otroki, z namenom varovanja slednjih. Kljub legitimnosti takšnega poseganja pa se pojavljajo številna vprašanja, ki se nanašajo na to kako poseči in kdaj, kako naj država ugotavlja prisotnost zlorab, ne nazadnje pa tudi, kaj storiti, ko so zlorabe posledice okoliščin na katere starši nimajo vpliva. Mednje štejemo nizke dohodke, službe, ki onemogočajo ustrezno skrb za otroke, bivanje v nevarnih soseskah, slabo psihično in fizično zdravje. Izključeno pa ni niti dejstvo, da so bili starši sami deležni neustrezne skrbi v otroštvu. Na mestu pa je tudi vprašanje, ali ukrep, ki ga izvede država, otroku pomaga (Fox Harding 1997, 1–3).

Ker so posegi države v družino, in razlogi zanje, različni lahko identificiramo več vidikov vloge države pri skrbi za otroke. Fox Hardingova (1997, 8–9) predlaga naslednji klasifikacijo:

- **Laisses faire in patriarhija**

Vidik značilen za 19. stoletje in za pozno 20. stoletje. Država bi naj v družino posegla samo v izrednih okoliščinah, njena vloga pa je minimalna.

- **Državni paternalizem in varstvo otrok**

Sovpada z rastjo državnega poseganja v blaginjo državljanov v poznem 19. in 20. stoletju. Intenzivnejše poseganje države v varovanje in skrb za otroke je legitimno, ob tem pa je lahko avtoritarno s podcenjevanjem vezi znotraj bioloških družin. V kolikor se biološki starši izkažejo kot neprimerni, je favorizirana nadomestna skrb.

- **Moderna obramba biološke družine in starševskih pravic**

Pojavi se po drugi svetovni vojni s širitvijo države blaginje. Idealna državna intervencija ima obliko podpore, s katero se ohranja in brani biološka družina. Ob tem pa so revni in socialno prikrajšani starši pogosto žrtve tiranskega poseganja države in niso deležni pomoči ter podpore, ki bi jo potrebovali.

- **Otrokove pravice in osvoboditev otrok**

V zadnjem desetletju 20. stoletja se začne otroke vedno bolj obravnavati kot neodvisne osebe s pravicami, ki so v ekstremu podobne pravicam odraslih. Otroci bi morali biti osvobojeni zatiranja s strani odraslih in biti obravnavani bolj enakovredno odraslim.

Naloga odraslih ni več, da odločajo o otrocih, ampak da zagotovijo, da otroci aktivno sodelujejo pri odločanju (Knowles 2009, 118). Potrebna je torej komunikacija med otrokom in odraslimi, skozi katero lahko otrok predstavi svoje stališče (Beckett 2007, 39).

3.1.4 ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV

Kljub temu, da se naloga osredotoča na Evropsko Unijo, pa je na tem mestu potrebno omeniti tudi Organizacijo Združenih narodov, ki je imela velik vpliv na razvoj obravnavanih javnih politik, kot je vidno v nadaljevanju, pa ima velik vpliv tudi na javne politike EU oz. na njeno delovanje. V Tabeli 3.2 so predstavljeni dokumenti OZN, ki posegajo na področje alternativnega starševstva.

Tabela 3.2: Dokumenti Organizacije Združenih narodov

ŽENEVSKA DEKLARACIJA O OTROKOVIH PRAVICAH	GENEVA DECLARATION OF THE RIGHTS OF THE CHILD	1924	Liga narodov oz. Društvo narodov (predhodnica OZN)
SPLOŠNA DEKLARACIJA O ČLOVEKOVIH PRAVICAH	THE UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS	1948	OZN
DEKLARACIJA O OTROKOVIH PRAVICAH	DECLARATION OF THE RIGHTS OF THE CHILD	1959	OZN
KONVENCIJA ZDRUŽENIH NARODOV O OTROKOVIH PRAVICAH	UNITED NATION CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILDREN	1989	OZN
DEKLARACIJA TISOČLETJA	MILLENNIUM DECLARATION	2000	OZN
RAZVOJNI CILJI TISOČLETJA	MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS	2000	OZN
SVET PO MERI OTROK	A WORLD FIT FOR CHILDREN	2002	OZN
RESOLUCIJA O SMERNICAH ZA ALTERNATIVNO OSKRBO OTROK	GUIDELINES FOR THE ALTERNATIVE CARE OF CHILDREN	2009	OZN

Vir: Podatki pridobljeni s celotno analizo.

Med najpomembnejšimi dokumenti na področju pravic otrok je **Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah** (v nadaljevanju KOP OZN 1989), ki jo je sprejela Generalna skupščina OZN leta 1989. K spoštovanju KOP OZN 1989 svoje članice spodbuja tudi EU, v Agenciji za temeljne pravice EU pa menijo, da mora biti konvencija normativni okvir za urejanje otrokovih pravic na ravni EU (FRA 2009, 8–10). Konvencija predstavlja izhodišče za javne politike, ki zadevajo otroke, prikrajšane starševske skrbi (Eurochild 2010b, 1). V preambuli je zapisano, da je bila konvencija sprejeta »v prepričanju, da mora biti družini, kot temeljni družbeni skupini in naravnemu okolju za razvoj in blaginjo vseh njenih članov in še posebej otrok namenjeno potrebno varstvo in pomoč, da lahko v celoti prevzame svoje odgovornosti v družbi (KOP OZN 1989).« KOP OZN 1989 pomeni znatno povečanje obsega pravic staršev in otrok, pomembna pa je tudi zaradi mednarodnega spodbujanja teh pravic (White in Harris 2004, 10).

Člene konvencije lahko uvrstimo v tri kategorije (Moore 2002, 373):

- **določbe**

Gre za priznavanje otrokovih socialnih in družbenih pravic povezanih z zdravjem, s socialno varnostjo, izobrazbo, rekreacijo.

- **varovanje**

Otroci so zaščiteni pred številnimi nevarnostmi, med drugim pred vojnami, zlorabami, izkoriščanjem in diskriminacijo.

- **sodelovanje**

Otrokom so priznane civilne in pravne pravice, ki se nanašajo na svobodo govora, posvetovanje.

KOP OZN (1989) države pogodbenice med drugim zavezuje:

- da otroku, ki je sposoben izoblikovati lastno mnenje, zagotovijo pravico do svobodnega izražanja v vseh zadevah v zvezi z njim. O tehtnosti izraženih mnenj se presoja v skladu z otrokovo zrelostjo in starostjo (12. čl.). To pomeni, da morajo biti pri načrtovanju otrokove oskrbe upoštevane njegove želje. Ne samo, da imajo otroci pravico, da so seznanjeni s postopki, ki zadevajo njihovo oskrbo in varnost, ampak se je potrebno o tem z njimi posvetovati, jih informirati in jim vse postopke ustrezno, letom primerno, obrazložiti (Barker in Hodes 2004, 19). Gre za pravico, da so slišani, ki pa ne pomeni samo, da lahko podajo svoje mnenje, ampak pomeni, da se njihovo mnenje tudi upošteva. Po mnenju predstavnice društva Deteljica, se mnenje otrok lahko upošteva preko

izobraževanja strokovnih delavcev, s pripravo bodočih posvojiteljev in rejnikov, predstavljanjem pozitivnih razpletov in potreb otrokov in odraslih, ki se znajdejo v novi vlogi (Bevc 2011);

- da staršem ali zakonitim skrbnikom nudijo ustrezno pomoč pri izvrševanju njihovih odgovornosti pri otrokovi vzgoji (18. čl.);
- da otroku, ki je začasno ali za stalno prikrajšan svojega družinskega okolja, zagotovi posebno varstvo in pomoč oz. nadomestno skrb. To je lahko rejništvo, kafala po islamskem pravu, posvojitev ali, v kolikor je potrebno, nastanitev v primernih ustanovah. Pri tem je potrebno posebno pozornost posvetiti etničnemu, verskemu, kulturnemu in jezikovnemu poreklu otroka, zaželena pa je nepretrganost njegove vzgoje (20. čl.);
- da je otrokom, ki so vzeti v oskrbo pristojnih organov, priznana pravica do občasne preverbe postopka in vseh drugih okoliščin v zvezi z njegovo oskrbo (25. čl.);
- da bodo s sprejetjem vseh ustreznih ukrepov pospešile telesno in duševno okrevanje otrok, ki so bili žrtve kakršnegakoli zanemarjanja, izkoriščanja, zlorabljanja, mučenja ali kakršnegakoli drugega okrutnega ravnanja, kaznovanja, oboroženih spopadov. Prav tako bodo pospešile ponovno vključitev otrok v družbo. Okrevanje in vključevanje mora potekati v okolju, ki krepi otrokovo zdravje, samospoštovanje in dostojanstvo (39. čl.).

Kot je zapisano v preambuli KOP OZN (1989), je bila pri njenem oblikovanju in sprejemanju upoštevana tudi **Deklaracija o otrokovih pravicah** (v nadaljevanju DOP 1959), ki jo je Generalna skupščina OZN sprejela novembra, 1959. V preambulah obeh dokumentov je tako zapisano, da otrok zaradi telesne in duševne nezrelosti potrebuje posebno skrb in varstvo ter ustrezno pravno varstvo, tako pred rojstvom kakor tudi po rojstvu (KOP OZN 1989; DOP 1959). DOP 1959 sestoji iz 10 načel, v katerih je med drugim zapisano:

- poglobitno vodilo, v zakonih sprejetih za varstvo otroka, naj bo otrokova korist (2. načelo);
- otrok mora uživati vse ugodnosti socialnega varstva, imeti mora pravico do življenja in razvoja v zdravih okoliščinah (4. načelo);
- otrok v najtežjih letih je lahko ločen od matere le v izrednih okoliščinah, otrokom brez družine in brez sredstev za preživljanje morajo posebno skrb nameniti organi oblasti in družba (6. načelo);
- v vsakem primeru je potrebno otroka najprej zavarovati in mu dati pomoč (8. načelo).

Prav tako pa je v preambulah obeh navedenih dokumentov zapisano, da je bila potreba po posebni skrbi za otroke poudarjena že z **Ženevsko deklaracijo o otrokovih pravicah** (ŽDOP 1924) iz leta 1924. V slednji je zapisano, da je dolžnost človeštva skrbeti za razvoj otrok in jih zaščititi pred kakršnimkoli izkoriščanjem.

Leta 2002 je generalna skupščina OZN sprejela deklaracijo in akcijski načrt **Svet po meri otrok**, k spoštovanju le-tega, svoje članice in tretje države, poziva tudi EU (Evropska unija 2007, 4). V deklaraciji je med drugim poudarjena otrokova korist, kot glavno vodilo vseh aktivnosti povezanih z otroki, skrb za vse otroke ter pravica otrok do lastnega mnenja in sodelovanja pri vseh stvareh, ki jih zadevajo, v skladu z njihovo starostjo in zrelostjo (OZN 2002, 5–6). Eden izmed ciljev v akcijskem načrtu je tudi zaščita pred zlorabo, izkoriščanjem in nasiljem. Med ukrepi za doseganje tega cilja je navedeno tudi, da bodo otroci zaščiteni pred posvojitvijo in rejništvom, ki nista v najboljšem interesu otrok, ali pa sta nezakonite ali izkoriščevalske narave (OZN 2002, 24).

Ob 20. obletnici KOP OZN (1989) je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela **Resolucijo o smernicah za alternativno oskrbo otrok** (A/RES/64/142⁸, v nadaljevanju Smernice OZN 2009). Z njo so ponovno potrdili **Splošno deklaracijo o človekovih pravicah** in KOP OZN (1989) ter ostale predhodne resolucije, ki so zadevale pravice otrok. Smernice OZN (2009) so izoblikovane z namenom spodbujanja implementacije KOP OZN (1989) in ostalih relevantnih mednarodnih določil, ki se nanašajo na varovanje otrok prikrajšanih starševske skrbi.

Smernice OZN (2009) postavljajo zeleno usmerjenost javnih politik in prakse, nanašajo se na vse sektorje, ki so posredno ali neposredno povezani z alternativno oskrbo. Njihov namen je zlasti (Smernice OZN 2009):

- podpora prizadevanjem, da otroci ostanejo ali se čim prej vrnejo v oskrbo lastne družine. Če to ni možno, je potrebno najti primerno in trajno rešitev, vključno s posvojitvijo in kafalo po islamskem pravu;
- v času, ko se išče primerno trajno rešitev in v primeru, ko posvojitve ni možna oz. ne predstavlja najboljših rešitev za otroka, je potrebno najti in zagotoviti druge najbolj primerne oblike alternativne oskrbe, pod pogoji, ki spodbujajo otrokov razvoj;

⁸ Resolucija je iz novembra 2009, zaradi tehničnih razlogov pa ponovno sprejeta aprila 2010.

- državam je potrebno nuditi podporo in pomoč za boljše implementiranje njihovih odgovornosti in obveznosti, pri tem pa se ne sme zanemariti ekonomskih, socialnih in kulturnih značilnosti posameznih držav;
- voditi javne politike, odločitve in aktivnosti vseh zainteresiranih za socialno varnost in blaginjo otrok v javnem in zasebnem sektorju, vključno s civilno družbo.

Resolucija s Smernicami OZN (2009) je obsežen dokument, razdeljen na 9 poglavij, ki se nadalje delijo na podpoglavja ter na 167 odstavkov oz. smernic. Poglavje, ki se nanaša na alternativno starševstvo oz. oskrbo daje naslednje smernice (Smernice OZN 2009, 11.–23. odstavek):

- namestitev otroka v alternativno oskrbo naj bo čim bliže domačemu okolju, s tem se zmanjšajo motnje pri izobraževanju in kulturnemu in družbenemu življenju;
- ključni cilj pri odločitvah mora biti trajna rešitev;
- vsaka odločitev o odvzemu mora biti redno preverjana, v najboljšem interesu otroka pa mora biti vrnitev, ko so vzroki za odvzem odpravljeni;
- finančna in materialna revščina ne sme biti razlog za odvzem ali za preprečitev vrnitve, lahko je samo razlog za primerno pomoč družini.

Smernice OZN (2009) tudi podrobneje določajo zvrsti alternativne oskrbe. Najprej se ta deli na formalno in neformalno oskrbo. Formalna oskrba v družinskem okolju je posledica odločitve pristojnih upravnih ali sodnih institucij. Oskrba v različnih stanovanjskih skupnostih je, ne glede kdo je o tem odločal, v vsakem primeru formalna oskrba. Neformalna oskrba pa je oskrba v družinskem okolju, običajno pri sorodnikih ali družinskih prijateljih, do katere pride na pobudo otrok ali staršev in ni bila naročena s strani upravnih ali sodnih organov. Nadalje so zvrsti alternativne oskrbe razdeljene na (Smernice OZN 2009, 29. odstavek):

- **sorodstvena oskrba**

Oskrba znotraj otrokove razširjene družine ali pri otroku poznanih družinskih prijateljih, formalne ali neformalne narave.

- **rejništvo**

Formalna oskrba znotraj družine, ki ni otrokova in je bila za to izbrana, odobrena, je kvalificirana in nadzorovana.

- **druge oblike družinskih namestitev**

Druge oblike, ki imajo značilnosti družinske oskrbe.

- **stanovanjska (institucionalna) oskrba**

Oskrba zunaj družinskega okolja, kot je namestitev v nujnih primerih, prehodna namestitev, skupinski domovi in ostale kratkoročne ali dolgoročne oblike oskrbe znotraj stanovanjskih skupnosti.

- **nadzorovano samostojno življenje**

Otrok oz. mladostnik živi samostojno življenje, občasno pa je deležen nadzora in pomoči s strani pristojnih institucij.

Leta 2000 je Generalna skupščina OZN sprejela **Deklaracijo tisočletja** (United Nations 2011), ki vsebuje zavezo voditeljev držav k posebni skrbi za otroke (United Nations 2002, 2. odstavek). Na omenjeni deklaraciji pa temeljijo **Razvojni cilji tisočletja**, ki prav tako vsebujejo določene pravice otrok (Evropska komisija 2011).

3.2 DEJAVNOSTI EVROPSKE UNIJE

Evropska unija lahko zagotovi bistveno in temeljno dodano vrednost na področju otrokovih pravic. Prvič, temelji lahko na njeni dolgi tradiciji ter pravnih in političnih zavezah glede človekovih pravic na splošno in predvsem glede otrokovih pravic. Pomen EU in njena prisotnost po svetu sta dovolj velika, da uvrsti otrokove pravice v ospredje mednarodnih prizadevanj, in sicer lahko uporabi to svojo prisotnost in vpliv za učinkovito podporo univerzalnih človekovih pravic na nacionalni ravni povsod po svetu, zlasti glede otrok. Prav tako lahko podpira in posveča pozornost potrebam otrok, na podlagi evropskega modela socialne zaščite, pa tudi lastnih političnih zavez in programov na različnih področjih (Evropska komisija 2006).

Začetki socialne politike na ravni EU so povezani predvsem z zaposlovanjem in pravicami žensk (Moore 2002, 307), skozi čas pa je pridobivala na pomenu, postajala vedno bolj vidna (Kuhnle 1998, 55) in se širila. Danes socialno politiko na ravni EU predstavlja vrsta aktivnosti njenih institucij tudi na področju družine, blaginje, enakosti, revščine, socialne varnosti, skrbi za ostarele in onemogle ter na mnogih drugih področjih (Moore 2002, 307). Zaradi širokega obsega področij lahko socialno politiko EU razumemo v ožjem in širšem pomenu (Hine 1998, 1):

- **širši pomen**

Zajema širok izbor dejavnosti, vključno z javnimi politikami s področja regionalne pomoči in socialne intervencije, katerih namen je rekonstrukcija določenih sektorjev (železarstvo, ladjedelstvo) ter širše intervencije v kmetijski trge.

- **ožji pomen**

Osredotoča se na osrednja področja socialne politike, kot so trg dela, enake možnosti in socialno partnerstvo.

Razvoj in samo delovanje socialne politike na ravni EU pa otežuje dejstvo, da v njej najdemo države z različnimi modeli sistemov blaginje. To pomeni, da imajo države različna pogajalska izhodišča in težje najdejo konsenz (Moore 2002, 316), posledično je težko uskladiti nadnacionalno zakonodajo oz. harmonizirati sisteme socialne varnosti v državah članicah. Harmonizacija različnih področij, ne samo socialne politike, preko institucij EU se, zaradi tehničnih, ekonomskih in političnih razlogov, smatra kot malo verjetna (Kuhnle 1998, 55).

Z namenom harmonizacije zakonodaje evropskih držav na področju družinskih zadev je bila leta 2001 ustanovljena Komisija za evropsko družinsko pravo (*angl. Commission on European Family Law*, v nadaljevanju CEFL). Delo CEFL je predvsem raziskovalno in zajema primerjalno raziskovanje, izmenjavo izkušenj in tudi vlogo bodočih članic EU pri harmonizaciji družinskega prava. Iz podatkov, dostopnih na uradni spletni strani in objavljenih publikacij, je razvidno, da se delo komisije osredotoča predvsem na urejanje odnosov in stikov znotraj biološke družine, gre za vzdrževanje stikov po ločitvi staršev, starševsko odgovornost in na ureditev premoženja zakoncev (CEFL).

Pri zbliževanju nacionalnih zakonodaj s področja socialne politike ima pomembno vlogo tudi OMK, opisana v Poglavju 2.3.1. Podobno kot začetki socialne politike v EU, sodijo tudi začetki OMK na področje zaposlovanja. Njena uporaba pa se je kasneje širila še na ostala področja, kot so socialna vključenost, imigracije, skrb za ostarele (Prechal 2011, 153).

V Tabeli 3.3 so naštetih različni dokumenti EU, ki zadevajo pravice otrok in z upoštevanjem katerih se lahko doseže določena stopnja harmonizacije nacionalnih zakonodaj. V Prilogi A je predstavljen nepopoln seznam mednarodnih norm, standardov in načel, na katere se, v povezavi s spodbujanjem in varstvom otrokovih pravic, EU lahko sklicuje v odnosih s tretjimi državami.

Tabela 3.3: Dokumenti Evropske unije

LISTINA EVROPSKE UNIJE O TEMELJNIH PRAVICAH	EUROPEAN UNION CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS	2000 oz. 2007	Evropska unija
SPOROČILO STRATEGIJI EVROPSKE UNIJE O OTROKOVIH PRAVICAH NAPROTI	TOWARDS EUROPEAN UNION STRATEGY ON THE RIGHTS OF THE CHILD	2006	Evropska komisija
SMERNICE EVROPSKE UNIJE O OTROKOVIH PRAVICAH	EUROPEAN UNION GUIDELINES FOR THE PROMOTION AND PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE CHILD	2007	Evropska unija
TEMATSKI PROGRAM NALOŽBE V ČLOVEŠKE VIRE	THEMATIC PROGRAMME INVESTING IN PEOPLE	2007- 2013	Evropska unija
OTROCI NA POSEBNEM MESTU V ZUNANJEPOLITIČNIH DEJAVNOSTIH EVROPSKE UNIJE	A SPECIAL PLACE FOR CHILDREN IN EU EXTERNAL ACTION	2008	Evropska komisija
REVŠČINA IN BLAGINJA OTROK: TRENUTNO STANJE IN KAKO NAPREJ	CHILD POVERTY AND WELL BEING. CURRENT STATUS AND WAY FORWARD	2008	Odbor za Socialno zaščito
PRIPOROČILA O INSTITUCIONALNI OSKRBI	RECOMENDATION ON INSTITUTIONAL CARE	2009	Ad hoc skupina za prehod od institucionalne do skupnostne oskrbe
KAZALNIKI ZA ZAŠČITO, SPOŠTOVANJE IN SPODBUJANJE OTROKOVIH PRAVIC V EVROPSKI UNIJI	INDICATORS FOR THE PROTECTION, RESPECT AND PROMOTION OF THE RIGHTS OF THE CHILD IN THE EUROPEAN UNION	2009	Agencija Evropske unije za temeljne pravice
ŠTOKHOLMSKI PROGRAM	THE STOCKHOLM PROGRAMME	2009	Svet Evropske unije
LIZBONSKA POGODBA	LISBON TREATY	2009	Evropska unija
STRATEGIJA ZA UČINKOVITO IZVAJANJE LISTINE EVROPSKE UNIJE O TEMELJNIH PRAVICAH	STRATEGY FOR THE EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS BY THE EUROPEAN UNION	2010	Evropska komisija
STRATEGIJA EVROPA 2020	STRATEGY EUROPE 2020	2010	Evropska komisija
SPOROČILO AGENDA EVROPSKE UNIJE ZA OTROKOVE PRAVICE	COMMUNICATION AN EUROPEAN UNION AGENDA FOR THE RIGHTS OF THE CHILD	2011	Evropska komisija

Vir: Podatki pridobljeni s celotno analizo.

- ***Listina Evropske unije o temeljnih pravicah***

Sprejeta leta 2000, leta 2007 pa prilagojena in ponovno razglašena s strani evropskega zakonodajalca (Ministrstvo za zunanje zadeve RS). 24. člen se nanaša na pravice otrok (Listina EU o temeljnih pravicah, 24. čl.):

- 1. Otroci imajo pravico do potrebnega varstva in skrbi za zagotovitev njihove dobrobiti. Svoje mnenje lahko svobodno izražajo. Njihovo mnenje se upošteva v stvareh, ki jih zadevajo, v skladu z njihovo starostjo in zrelostjo.*
- 2. Pri vseh ukrepih javnih organov ali zasebnih ustanov, ki se nanašajo na otroke, se morajo upoštevati predvsem koristi otroka.*
- 3. Vsak otrok ima pravico do rednih osebnih odnosov in neposrednih stikov z obema staršema, če to ni v nasprotju z njegovimi koristmi.*

- ***Sporočilo Strategiji Evropske unije o otrokovih pravicah naproti***

Evropska komisija je leta 2006 izdala sporočilo Strategiji EU o otrokovih pravicah naproti. V sporočilu so zapisani predlogi za oblikovanje obsežne strategije, s katero bi se, v notranjih in zunanjih politikah EU, učinkovito podpiralo in zaščitilo otrokove pravice. S strategijo pa bi se prav tako podpiralo prizadevanja držav članic na področju otrokovih pravic. Strategija je dolgoročna, sestavljena iz sedmih ciljev, ki so posamezno podprti s sklopom različnih ukrepov (Evropska komisija 2006):

- izkoristiti dejavnosti, ki se že izvajajo in hkrati izpolnjevati nujne potrebe;
- določiti prednostne naloge za prihodnje ukrepanje EU;
- vključevati otrokove pravice v ukrepe EU;
- vzpostaviti učinkovite mehanizme usklajevanja in posvetovanja;
- krepiti zmogljivost ter strokovno znanje in izkušnje o otrokovih pravicah;
- bolj učinkovito obveščati o otrokovih pravicah;
- podpirati otrokove pravice v zunanjih odnosih.

Podrobnejši opis ciljev in že doseženi cilji so predstavljeni v Prilogi B. Vendar je glede doseženih ciljev potrebno opozoriti, da nekateri, kljub sprejetju na ravni EU, še niso bili sprejeti v vseh državah članicah.

Z namenom razvoja strategije je, med 11. junijem in 20. avgustom 2010, potekalo posvetovanje o Sporočilu Evropske komisije o Pravicah otrok (2011–2014). S pomočjo svetovnega sveta so pri posvetovanju lahko sodelovali posamezniki in organizacije, tudi izven

meja EU. Sodeč po dostopnih podatkih se za sodelovanje ni odločila nobena vladna ali nevladna organizacija ali posameznik iz Slovenije. Sodelovale pa so nekatere mednarodne organizacije, ki vključujejo tudi slovenske predstavnike (Eurochild, OZN) (European Commission 2011).

V Agenciji EU za temeljne pravice (v nadaljevanju FRA) so o strategiji zapisali, da predstavlja pomemben korak k razvoju, uporabi in spremljanju javnih politik in zakonov EU, ki zadevajo otroke (FRA 2009, 3–4).

- ***Smernice Evropske unije o otrokovih pravicah***

Evropska unija je oblikovala Smernice EU o otrokovih pravicah zaradi nezadovoljstva z izvajanjem KOP OZN (1989). Smernice bi naj bile temelj za uveljavljanje in varstvo otrokovih pravic na svetovni ravni in omogočile odločnejše in bolj sistematično ukrepanje za pospeševanje uveljavljanja otrokovih pravic v zunanjepolitičnem delovanju (Evropska unija 2007, 4). Splošni ukrepi za krepitev otrokovih pravic, ki jih vsebujejo smernice in s katerimi bo EU spodbujala vse države k uveljavljanju otrokovih pravic, so naslednji (Evropska unija 2007, 11–14):

- spoštovanje in izvajanje mednarodnih norm in pravil ter sodelovanje v mednarodnih mehanizmih in pri postopkih za človekove pravice;
- krepitev zmogljivosti za uveljavljanje in varstvo otrokovih pravic na nacionalni ravni;
- izboljšanje postopkov in struktur za spremljanje (med drugim spodbujanje raziskav, razvoj kazalnikov, sistemi nadzora);
- prizadevanje za pridobitev sredstev za uveljavljanje in varstvo otrokovih pravic;
- prizadevanje za zakonodajno reformo na področju uveljavljanja in varstva otrokovih pravic;
- boj proti kršenju otrokovih pravic in preprečevanje takšnega kršenja;
- otrokom je potrebno omogočiti in olajšati učinkovitejše sodelovanje pri odločanju in izvajanju politik, ki jih zadevajo;
- potrebno je okrepiti zmogljivost družin in drugih skrbnikov, da bodo lahko v celoti izvajali svoje naloge v zvezi z varstvom otrokovih pravic;
- potrebna je podpora razvoju programov za ozaveščanje javnosti o otrokovih pravicah.

- ***Tematski program Naložbe v človeške vire***

Na ravni EU pravice otrok in mladostnikov zadeva tudi tematski program Naložbe v človeške vire (2007–2013). V okviru tega EU, med drugim, podpira zbiranje podatkov, razvoj javnih politik, izmenjavo informacij, kampanje za dvigovanje ozaveščenosti in inovativne pobude na vseh področjih, ki zadevajo pravice otrok (Evropa 2011).

- ***Otroci na posebnem mestu v zunanjepolitičnih dejavnostih Evropske unije***

Med pobudami iz sporočila Strategiji EU o otrokovih pravicah naproti je tudi oblikovanje akcijskega načrta o otrocih v okviru zunanjepolitičnih dejavnosti. S tem namenom in v povezavi z že omenjenimi Smernicami EU za otrokove pravice iz leta 2007, je bil leta 2008, s strani Evropske komisije, sprejet dokument z naslovom *Otroci na posebnem mestu v zunanjepolitičnih dejavnostih EU*. Otrokom je priznано posebno mesto, saj je napredek pri njihovem položaju »bistvenega pomena za preprečitev šibkosti države in zagotovitev dolgoročnega trajnostnega razvoja, socialne kohezije, stabilnosti in varnosti ljudi na nacionalni, regionalni in svetovni ravni (Evropska komisija 2008, 2).«

- ***Revščina in blaginja otrok: trenutno stanje in kako naprej***

Odbor za socialno zaščito (Social Protection Committee v nadaljevanju SPC), ustanovljen s strani Sveta EU, katerega naloga je posredovanje med državami članicami in Evropsko komisijo v okviru OMK (Evropska komisija), je januarja 2008 sprejel poročilo *Revščina in blaginja otrok: trenutno stanje in kako naprej*. V poročilu so otroci v rejništvu, v institucijah ali otroci s posebnimi potrebami obravnavani, kot otroci v ranljivih situacijah. Glede slednjih, pa državam članicam predlagajo pregled različnih podatkov, statističnih poročil, registrov, s čimer bi bilo omogočeno boljše spremljanje situacije otrok (SPC 2008, 136).

- ***Priporočila o institucionalni oskrbi***

Leta 2009 je bila na pobudo evropskega komisarja za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti sklicana Ad hoc skupina neodvisnih strokovnjakov za prehod od institucionalne do skupnostne oskrbe⁹. Skupina se je oblikovala, da bi za Evropsko komisijo izoblikovala priporočilo o institucionalni oskrbi (Eurochild 2010b, 2), pri čemer se ne obravnava samo institucionalna oskrba otrok, ampak tudi oskrba starejših in oseb s posebnimi potrebami. V publikaciji, kjer so objavljene ugotovitve in priporočila skupine, pa je zapisano, da so to

⁹ Ad hoc Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care.

mnenja neodvisnih strokovnjakov, ki niso nujno tudi uradna mnenja Evropske komisije (Evropska komisija 2009a, 3). Skupina je oblikovala naslednja priporočila, namenjena državam članicam in Evropski komisiji (Evropska komisija 2009a, 21–24):

- **Priporočila za države članice:**

- pregled in spremembe zakonodajnih in administrativnih pravil, s čimer bi zagotovili aktivno vključitev uporabnikov storitev, vključno z otroki, v oblikovanje odločitev, ki jih zadevajo in v oblikovanje samih storitev;
- identifikacija pravil, ki podpirajo institucionalizacijo in jih spremeniti tako, da bodo pripomogla k skupnostni oskrbi;
- sprejetje strategij in akcijskih načrtov, vključno s časovnimi in finančnim okvirjem, razvoj primernih indikatorjev za spremljanje implementacije;
- uporaba strukturnih skladov za financiranje prehoda;
- vzpostavitev obveznega spremljanja kvalitete življenja uporabnikov, ki naj vključuje uporabnike, njihove družine in predstavniške organizacije;
- spodbujanje izboljšave delovnih pogojev zaposlenih v skupnostni oskrbi, usposabljanje zaposlenih naj vključuje tudi uporabnike;
- zagotoviti podporo izvajalcem skrbi, ko so to družinski člani in ne zaposleni, na način, da lahko ohranijo kvaliteto svojega življenja;
- koordinacija med različnimi vladnimi uradi in agencijami, ki so vpletene v proces tranzicije.

- **Priporočila za Evropsko komisijo:**

- vzpostavitev skupnih osnovnih načel in njihova implementacija v proces prehoda;
- vključitev omenjenih načel v vse relevantne javne politike EU;
- oblikovanje smernic za uporabo strukturnih skladov in prikaz primerov dobre prakse pri črpanju sredstev iz skladov;
- spodbujanje izmenjave primerov dobre prakse;
- vzpostavitev skupine neodvisnih strokovnjakov, ki lahko nudijo pomoč Evropski komisiji in državam članicam;
- v sodelovanju z EUROSTATOM in državami članicami vzpostaviti minimalne standarde glede zbiranja podatkov za spremljanje napredka;
- na Agencijo za temeljne pravice nasloviti prošnjo za zbiranje podatkov, raziskave in analize v okviru njihovih pooblastil;

- vzpostavitev raziskave, ki bo pospešila prehod, vključuje lahko študijo o podpori uporabnikov, kakor tudi analizo zakonodaje držav članic;
- dvig zavesti znotraj Evropske komisije;
- v razpravah o prihodnji kohezijski politiki opozoriti na investiranje na skupnostno oskrbo;
- problematiko o institucionalni oskrbi vključiti v pogajanja z državami kandidatkami, potencialnimi kandidatkami in tudi državami tretjega sveta.

Po podatkih omenjene ad hoc skupine je v EU okrog 150.000 otrok nastanjenih v različnih stanovanjskih skupnostih, vključno s posebnimi šolami, domovi za novorojenčke, domovi za duševno prizadete, domovi za otroke in mladostnike z vedenjskimi težavami, institucijami za mlade prestopnike. V večini držav Zahodne Evrope je večina otrok v javni oskrbi v družinski namestitvi, pri sorodnikih ali pri rejniški družini. V Srednji in Vzhodni Evropi pa prevladuje obratno stanje. Vendar so ti podatki zgolj delni in zato ne prikazujejo realnega stanja (Evropska komisija 2009a, 10).

Zaradi različnih kultur in pravnih predpisov držav članic je težko določiti definicijo institucij oz. institucionalizacije. Tako nekatere države določene oblike skupnostne oskrbe uvrščajo med institucije in obratno. Osnova za določitev definicije je lahko število mest za uporabnike, saj večje število pomeni manjše možnosti za individualnost in vključitev v skupnost. Tako bi naj bila oskrba institucionalna, kjer je mest 30 ali več (Evropska komisija 2009a, 9). Kot skupnostna oskrba pa je mišljena oskrba v manjših skupinskih domovih, oskrba znotraj doma z ustrezno strokovno podporo, oskrba otrok v rejniških družinah (Evropska komisija 2009a). Vendar pa manjše število mest samo po sebi ne predstavlja skupnostne oskrbe. Zato je od samega števila pomembnejše spoštovanje človekovih pravic in dostojanstva, kvaliteta življenja in zdravje, samostojnost ter socialna vključenost (Evropska komisija 2009, 9).

- ***Kazalniki za zaščito, spoštovanje in spodbujanje otrokovih pravic v Evropski uniji***

V FRA so prepričani, da bi vpliv vseh dejavnosti in zakonodajnih predpisov EU na pravice otrok moral biti spremljan na podlagi primernih kazalnikov. Področja, ki se jih spremlja, pa bi naj bila na začetku omejena in se širila postopoma (FRA 2009, 3–4). FRA je oblikovala Kazalnike za zaščito, spoštovanje in spodbujanje otrokovih pravic v EU, ki predstavljajo začetno orodje pri evalvaciji javnih politik EU na področju otrokovih pravic. Prav tako je namen kazalnikov prikazati pomanjkljivosti v obstoječi zakonodaji EU in dostopnih podatkih ter tako ustvariti odskočno desko za nadaljnji razvoj raziskav, zakonodaje in javnih politik.

Skupaj z razvojem slednjih, pa se morajo tudi kazalniki ustrezno razvijati naprej (FRA 2009, 4). Kazalniki so bili na začetku strnjeni v 4 bistvena področja, ki zajemajo znaten del obstoječih določil EU, to so družinsko okolje in alternativna oskrba, zaščita pred izkoriščanjem in nasiljem, izobraževanje, državljanstvo in kulturne aktivnosti ter primeren standard življenja (FRA 2009, 7). Oblikovani pa so bili v okviru naslednjih značilnosti (FRA 2009, 8–10):

- KOP OZN (1989) predstavlja normativni okvir;
- spoštujejo omejitve pristojnosti EU;
- osredotočajo se na družbeni položaj otrok;
- so indikatorji o otrokovih pravicah in ne o blaginji otrok, to pomeni, da se nanašajo predvsem na interakcijo med otroki, državo in družbo v zadevah, ki se tičejo otrok;
- gradijo na podlagi obstoječih indikatorjev in jih dopolnjujejo.

Ob naštetih značilnosti pa so bila upoštevana še naslednja osnovna načela (FRA 2009, 13–14):

- participacija,
- nediskriminacija,
- najboljši interes,
- pravice o življenju, preživetju in razvoju.

Kazalnike, ki zadevajo družinsko okolje in alternativno oskrbo lahko strnemo v naslednje točke (FRA 2009, 17–18):

- obstoj zakonske obveze za posvetovanje z otroki;
- obstoj zakonske obveze za zagotovitev strokovnega zastopanja otrok v družinskih procesih;
- obstoj priporočila ali obveze, da so otroci neposredno vključeni v proces mediacije v skladu z njihovimi leti in zmožnostmi;
- obstoj zakonske obveze, s katero se zagotovi procese prilagojene pravicam in potrebam otrok (morebitno prevajanje, primerne tehnike in tehnologija, proces prilagojen letom in zmožnostim otroka);
- obstoj usposabljanj o svetovanju otrokom za pravnike (zagovorniki otrok se morajo zavedati različnih potreb in izvorov otrok in svoje delo temu prilagoditi).

Avtorji kazalnikov pa so izpostavili še en pomemben vidik, ki se ga je potrebno zavedati pri vseh mednarodnih smernicah, ne samo pri omenjenih kazalnikih. Gre za težavnost zbiranja podatkov, še posebej o kazalnikih oz. mednarodnih določilih, ki se nanašajo na posvetovanje in upoštevanje mnenj otrok (FRA 2009, 18).

- ***Štokholmski program***

Po Štokholmskem programu (2010/C 115/01), sprejetim decembra 2009, morajo biti pravice otrok sistematično in strateško upoštevane v vseh javnih politikah EU (Eurochild 2010b, 6). Ob tem pa program poudarja še pravico otrok do izražanja lastnega mnenja ter do tega, da so slišani (Štokholmski program 2010/C 115/01).

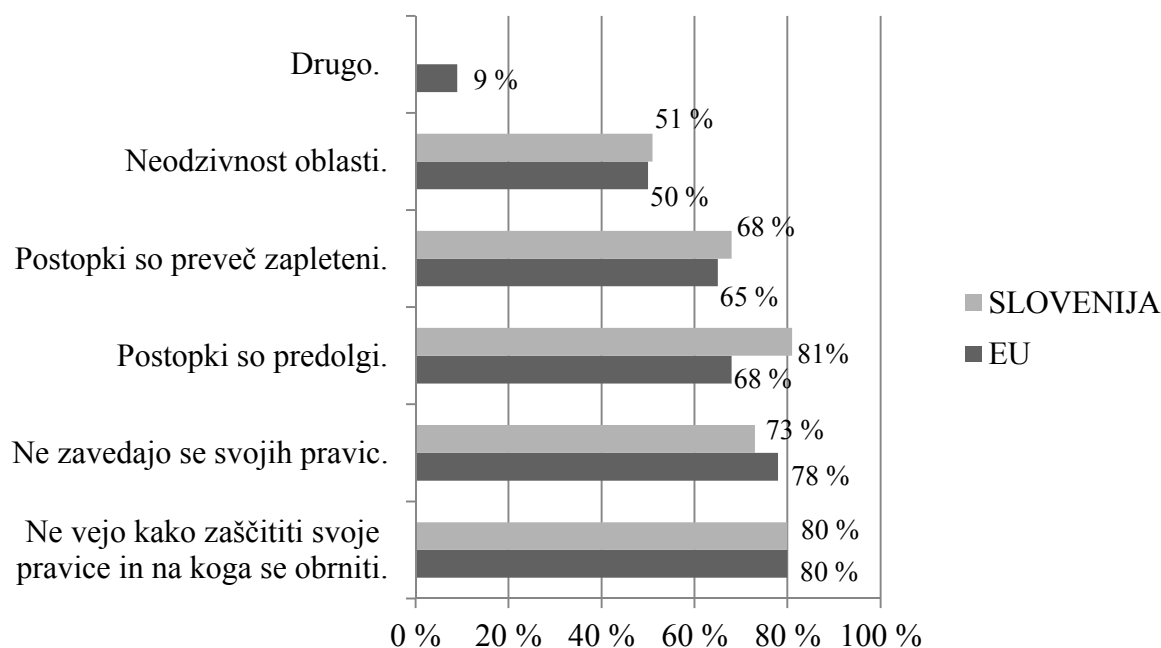
- ***Lizbonska pogodba***

Na ravni EU prelomnico v razvoju pravic otrok predstavlja Lizbonska pogodba iz leta 2009, s katero je spodbujanje otrokovih pravic prvič navedeno kot cilj EU (Eurochild 2010b, 2). V tretjem delu drugega člena Lizbonske pogodbe je zapisano, da si bo EU prizadevala za pravice otrok. V petem delu istega člena pa, da bo varovala človekove pravice, zlasti pravice otrok. Pogodba je pomembna tudi, ker države članice zavezuje k spoštovanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (Eurochild 2010b, 2).

- ***Strategija za učinkovito izvajanje Listine Evropske unije o temeljnih pravicah***

Leta 2010 je Evropska komisija izdala Strategijo za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v EU. Njen cilj je zagotoviti, da temeljne pravice iz omenjene listine postanejo kar najbolj učinkovite, kar pomeni, da je listina instrument, ki posameznikom omogoča, da v primerih, ki jih ureja pravo EU uživajo določene pravice. V strategiji je zapisano tudi, da je potrebno nadaljevati razvoj posameznih javnih politik glede nekaterih posebnih temeljnih pravic, kot so pravice otrok (Evropska komisija 2010, 3). Poudarjena je tudi potreba po informacijah oz. po boljšem obveščanju državljanov. To pomeni, da je za učinkovito koriščenje pravic državljane potrebno seznanjati o njihovih pravicah. Takšna potreba je izrazita zlasti na področju pravic otrok in mladih. Po raziskavi Eurobarometra št. 273 o pravicah otrok iz leta 2009 80 % mladih iz EU, med 15. in 18. letom starosti, ne ve kako lahko svoje pravice zaščitijo in na koga se naj obrnejo (Evropska komisija 2010, 10), kot prikazuje Graf 3.1.

Graf 3.1: Težave mladoletnikov pri zagovarjanju svojih pravic



Vir: Eurobarometer (2009, 15).

- **Strategija Evropa 2020**

Določa vizijo Evrope za 21. stoletje, v katerem bi naj otroci imeli zagotovljeno boljše izobraževanje ter boljši dostop do storitev in virov, ki jih potrebujejo za odraščanje. Poudarjeno je še, da ima premajhno investiranje v javne politike, ki zadevajo otroke, dolgoročno velik vpliv na našo družbo (Evropska komisija 2011).

- **Sporočilo Agenda Evropske unije za otrokove pravice**

Februarja 2011 je Evropska komisija na Evropski parlament, Svet EU, Ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij naslovila sporočilo o Agendi EU za otrokove pravice. S sporočilom je Evropska komisija podprla agendo in potrdila možno zavezo vseh institucij EU in njenih članic k spodbujanju, varstvu in uresničevanju otrokovih pravic, v vseh ustreznih politikah EU. Pri oblikovanju agende so bili upoštevani prispevki iz javnega posvetovanja, potrebe in skrbi, ki so jih izrazili otroci iz vseh držav članic na usmerjenem posvetovanju ter predhodni rezultati ocene učinkov instrumentov EU, ki vplivajo na otrokove pravice. Ključni ukrep Agende EU za otrokove pravice je oblikovanje, otroku prijaznejšega, pravosodnega sistema. Agenda se naslanja tudi na Strategijo Evropa 2020 (Evropska komisija 2011).

Agenda EU za otrokove pravice predstavlja glavna načela, ki bi morala zagotoviti, da so ukrepi EU zgled pri zagotavljanju spoštovanja določb Listine in Konvencije ZN¹⁰ o otrokovih pravicah v zvezi z otrokovimi pravicami. Poleg tega se osredotoča na več konkretnih ukrepov na področjih, na katerih lahko EU doprinese resnično dodano vrednosti, na primer otroku prijazno pravosodje, zaščito otrok v ranljivih položajih in boj proti nasilju nad otroki tako v Evropski uniji kot zunaj nje (Evropska komisija 2011).

V Tabeli 3.4 so naštetih dokumenti mednarodnih organizacij, ki so povezane z EU. Med njimi je najpomembnejši gotovo Svet Evrope, katerega članice so vse države članice EU.

Tabela 3.4: Dokumenti drugih mednarodnih organizacij

EVROPSKA KONVENCIJA O URESNIČEVANJU OTROKOVIH PRAVIC	EUROPEAN CONVENTION ON THE EXERCISE OF CHILDREN'S RIGHTS	1996	Svet Evrope
STANDARDI KVALITETA ZA OTROKE	QUALITY4CHILDREN STANDARDS	2004	IFCO, SOS Children's Villages, FICE
CILJI GLEDE ALTERNATIVNE OSKRBE OTROK	BROAD OBJECTIVES ON CHILDREN ALTERNATIVE CARE	2010	Eurochild
PRIPOROČILA ZA LAŽJO IMPLEMENTACIJO KOP OZN (1989)	RECOMMENDATIONS ON THE IMPLEMENTATION OF THE UNCRC	2010	Eurochild

Vir: Podatki pridobljeni s celotno analizo.

- **Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic**

Evropsko konvencijo o uresničevanju otrokovih pravic je sprejel Svet Evrope, leta 1996, ob upoštevanju KOP OZN (1989). Državni zbor RS pa jo je ratificiral leta 1999 s sprejetjem Zakona o ratifikaciji Evropske konvencije o uresničevanju otrokovih pravic (v nadaljevanju MEKUOP Ur. l. RS, št. 86/1999). Kot je zapisano v preambuli, je bila konvencija sprejeta v prepričanju, da je treba otrokove pravice in njihove koristi spodbujati in jim zato omogočiti uresničevanje njihovih pravic, posebej v postopkih glede družinskega prava, ki zadevajo otroke (Ur. l. RS, št. 86/1999). Tako MEKUOP (Ur. l. RS, št. 86/1999) obravnava procesne ukrepe za spodbujanje uresničevanja otrokovih pravic in države podpisnice med drugim zavezuje:

¹⁰ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah in KOP OZN 1989.

- da otrokom zagotovijo pravico do obveščeniosti, do posvetovanja, do izražanja mnenja ter da je otrok obveščen o možnih posledicah upoštevanja njegovega mnenja in o možnih posledicah kakršnekoli odločitve (3. čl.);
- otrok mora imeti pravico do posebnega zastopnika v postopkih pred pravosodnimi organi (4. čl.);
- pravosodni organi morajo v postopkih, ki zadevajo otroka, ukrepati hitro (7. čl.) in proučiti ali imajo dovolj informacij, da sprejmejo odločitev v korist otroka, po potrebi morajo pridobiti dodatne informacije, predvsem od nosilcev starševske odgovornosti (6. čl.).

- **Standardi kvaliteta za otroke**

Standardi kvaliteta za otroke - *Quality4Children Standards* (v nadaljevanju Standardi Q4C) so nastali v skupnem projektu treh mednarodnih organizacij¹¹, ki delujejo na področju varstva otrok. Izoblikovani so na podlagi resničnih zgodb, vpletenih v oskrbo otrok izven doma, v različnih državah. Pri raziskavi so tako sodelovali otroci, biološki starši, rejniki in drugi, ki nudijo alternativno oskrbo, socialni delavci, pravniki ter ostali strokovnjaki (Standardi Q4C 2004, 11). Skupaj 18 standardov je razdeljenih v 3 skupine, predstavljene v Tabeli 3.5.

¹¹ IFCO-International Foster Care Organisation, SOS Children's Villages, FICE (Federation Internationale des Communautés Educatives).

Tabela 3.5: Standardi Q4C

STANDARDI Q4C		
PRED OSKRBO	MED OSKRBO	PO OSKRBI
1. Med sprejemanjem odločitev je otroku in njegovi družini nudena podpora.	7. Namestitev je primerna otrokovim potrebam, življenjski situaciji in originalnemu družbenemu okolju.	15. Proces zapuščanja oskrbe je temeljito načrtovan in izpeljan.
2. Otrok ima pravico do sodelovanja pri odločanju.	8. Otrok ohranja stike z družino.	16. Komunikacija med vpletenimi v procesu zapuščanja oskrbe mora biti uporabna in primerna.
3. Strokovni proces odločanja mora zagotoviti najboljšo možno oskrbo otroka.	9. Osebe, ki nudijo alternativno oskrbo, so za to kvalificirane in imajo ustrezne delovne pogoje.	17. Tudi v procesu zapuščanja oskrbe ima otrok pravico do sodelovanja.
4. Sorojencev se naj ne loči.	10. Odnos med otrokom in oskrbnikom temelji na razumevanju in spoštovanju.	18. Zagotovljeno mora biti spremljanje, nadaljnja podpora in vzdrževanje stikov.
5. Prehod v nov dom je skrbno pripravljen in izpeljan.	11. Otrok ima pravico do aktivnega sodelovanja pri odločitvah, ki zadevajo njegovo življenje.	
6. Za potek procesa se izdelata individualni načrt oskrbe.	12. Za otroka se skrbi v primernih življenjskih pogojih.	
	13. Otroci s posebnimi potrebami so deležni temu ustrezne oskrbe.	
	14. Otrok oz. mladostnik se neprestano pripravlja na samostojno življenje.	

Vir: Standardi Q4C (2004, 14–17).

- **Eurochild**

Ena izmed največjih organizacij, ki si prizadeva za pravice otrok in deluje na ravni EU, je **Eurochild**. Znotraj nje je organizirana delovna skupina o otrocih v alternativni oskrbi, ki si je izoblikovala naslednje cilje (Eurochild 2010b, 1):

- do alternativnega starševstva ne sme priti zaradi revščine ali socialne izključenosti; potrebno je boljše odzivanje in razumevanje omenjenih problemov, da se prepreči nepotrebno odvzemanje otrok staršem;
- noben otrok v alternativnem starševstvu ne sme biti v slabšem položaju zaradi revščine ali socialne izključenosti, država mora zagotoviti visoko kvaliteto oskrbe in podpore, ki je prilagojena individualnim potrebam posameznega otroka;
- zaradi konca alternativne oskrbe se mladostnik ne sme soočiti z revščino ali socialno izključenostjo, prehod v samostojno življenje mora biti skrbno načrtovan in v naprej pripravljen. Mladostniki morajo biti deležni priprave in podpore tudi v času samostojnega življenja, dokler je to potrebno.

Organizacija Eurochild je oblikovala tri širša priporočila s katerimi želijo prispevati k lažji implementaciji KOP OZN (1989) in ostalih relevantnih mednarodnih predpisov. Kot ključni instrument zagotavljanja pravic otrok predlagajo Smernice OZN (2009), nadalje kot pomemben prispevek k harmonizaciji oskrbe otrok v Evropi priznavajo Standarde Q4C. Tretje priporočilo pa se nanaša na analizo stanja otrok v alternativni oskrbi v več evropskih državah (Eurochild 2010b, 3). Gre za raziskavo Children in Alternative Care. Publikacija, v kateri je raziskava predstavljena, je skupek odgovorov na vprašanja, na katera so odgovarjali strokovnjaki iz posameznih držav. V Tabeli 3.6 so predstavljeni številčni podatki, zajeti iz omenjene raziskave, vendar niso povsem primerljivi, saj ukrepi namestitve v rejništvo ali v različne stanovanjske skupnosti niso isto definirani in urejeni v posameznih državah, prav tako pa se podatki nanašajo na različna leta. Tako nam podatki predstavljajo le okvirno število otrok pri skrbi, za katere staršem pomaga država.

Tabela 3.6: Podatki organizacije Eurochild

DRŽAVA	STANOVANJSKE SKUPNOSTI		REJNIŠTVO		SKUPAJ		
	Št.	%	Št.	%	Št.	%	
AVSTRIJA (2008)	6.076	57,55	4.481	42,45	10.557	100	
BELGIJA (2006)	17.677	83,71	3.441	16,29	21.118	100	
BOLGARIJA (2007/08)	7.733	98,30	135	1,70	7.868	100	
ČEŠKA (2006)	21.560	75,10	7.149	24,90	28.709	100	
DANSKA (2007)	8.588	57,41	6.372	42,59	14.960	100	
ESTONIJA (2009)	1.592	52,20	1.458	47,80	3.050	100	
FINSKA (2007)	10.533	65,59	5.526	34,41	16.059	100	
FRANCIJA (2008)	75.108	53,04	66.491	46,96	141.599	100	
NEMČIJA (2007)	68.788	58,07	49.673	41,93	118.461	100	
GRČIJA (2001)	NI PODATKOV				2.500	100	
MADŽARSKA (2007)	9.288	43,93	11.856	56,07	21.144	100	
IRSKA (2005)	401	7,68	4.819	85,6	5.220	100	
ITALIJA (2007)	15.600	48,15	16.800	51,85	32.400	100	
LATVIJA (2007) ¹²	2.625	26,64	7.228	73,36	9.853	100	
LITVA (2007)	10.322	88,75	1.309	11,25	11.631	100	
LUKSEMBURG (2008) ¹³	1.268	72,13	490	27,87	1.758	100	
MALTA (2008)	238	59,80	160	40,20	398	100	
POLSKA (2007)	60.759	53,54	52.729	46,46	113.488	100	
PORTUGALSKA (2008) ¹⁴	12.992	93,40	918	6,60	13.910	100	
ROMUNIJA ¹⁵	96.844	66,73	48.276	33,27	145.120	100	
SLOVAŠKA (2005)	6.561	44,05	8.335	55,95	14.896	100	
SLOVENIJA (2008, 2007)	2.163	62,44	1.301	37,56	3.464	100	
ŠPANIJA (2007)	21.758	47,05	24.490	52,95	46.248	100	
ŠVEDSKA (2008)	4.500	28,48	11.300	71,52	15.800	100	
NIZOZEMSKA (2008) ¹⁶	18.917	46	22.200	54	41.117	100	
ZDRUŽENO KRALJESTVO	ANGLIJA (2008)	5.760	11,99	42.300	88,01	48.060	100

¹²V številu otrok v rejništvu so zajeti otroci, ki so v t. i. skrbniških družinah, te večinoma predstavljajo sorodniki (67, 73 %) ter otroci, ki so v rejniških družinah pri tujcih (5,63 %).

¹³ Od 490 otrok v rejništvu je 205 otrok v t. i. dnevnem rejništvu.

¹⁴ Na Portugalskem ni uradnega vira, ki bi omogočal pridobitev organiziranih in sistematičnih podatkov ter s tem točne podatke o številu otrok v alternativnem starševstvu. Vsi podatki so zato neuradni.

¹⁵ Podatki se nanašajo na leta 2009, 2007 in 2004, zato niso primerljivi.

¹⁶ Podatki o stanovanjskih skupnostih se nanašajo na število prostih mest, točno število otrok ni znano, saj se ne beleži. Predvidoma pa je njihovo število višje, kot število mest, ker se med letom več otrok menja.

	SEVERNA IRSKA (2008)					2.433	100
	ŠKOTSKA					14.886	100
	WALES					4.941	100
<i>SKUPAJ</i>		<i>487.651</i>		<i>399.237</i>		<i>911.648</i>	<i>100</i>

Vir: Eurochild (2010a).

Svoja priporočila pa je Eurochild (2010b, 3–6) razdelal še natančneje. Skupina priporočil se tako nanaša na Evropsko komisijo, druga skupina pa na države članice. Slednjih je več, po vsebini pa se ne razlikujejo od že omenjenih mednarodnih smernic in določil (Eurochild 2010b, 3–5):

- zagotoviti je potrebno, da noben otrok ni nameščen v državno oskrbo zaradi revščine, nesposobnosti ali etničnega izvora;
- zagotoviti oskrbo, ki temelji na družini in skupnosti ter na spoštovanju otrokovih pravic;
- zagotoviti redno in visoko kakovostno usposabljanje ter nadzorovanje;
- zagotoviti prehod iz institucionalne v družinsko oskrbo;
- spremljanje otrok, ki so ponovno vključeni v svojo družino, posvojeni ali namešчени v nadomestni družini;
- otroci in njihove družine z izkušnjo državne oskrbe naj bodo slišani;
- omogočiti je potrebno zadostno in primerno razporeditev virov.

Glede priporočil Evropski komisiji daje Eurochild poseben poudarek OMK ter Strategiji EU o pravicah otrok. Prav tako pa podpira priporočila zgoraj omenjene Ad hoc skupine o deinstitucionalizaciji otrok, ki jo vidi, kot primerno začetno točko za aktivnosti EU pri varovanju pravic otrok in zagotavljanju kvalitete alternativnega starševstva (Eurochild 2011b, 2).

3.3 DEJAVNOSTI SLOVENIJE

»Vlada Republike Slovenije se zaveda, da država, ki ne poskrbi za svoje otroke in mladino, nima prihodnosti (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve 2006, 3).«

Leta 1993 je bila sprejeta **Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji** (Ur. l. RS, št. 40/1993), ki opredeljuje družinsko politiko in njena načela, cilje ter ukrepe. Načela na katerih temelji družinska politika v RS, in jih je zato potrebno upoštevati tudi pri alternativnem starševstvu, so naslednja (Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v RS Ur. l. RS, št. 40/1993):

- vključevanje celotne populacije oz. usmerjenost k vsem družinam;
- upoštevanje pluralnosti družinskih oblik in različnih potreb, ki iz tega izhajajo;
- spoštovanje avtonomnosti družine in individualnosti posameznih članov;
- zaščita otrokovih pravic v družini in družbi ter dajanje prednostnega mesta kakovosti življenja otroka;
- promoviranje enakih možnosti obeh spolov;
- vzpostavljanje raznovrstnih oblik storitev in omogočanje, da družine izbirajo med različnimi možnostmi;
- delni prispevek družbe k stroškom za vzdrževanje otrok;
- dodatno varstvo družin v specifičnih situacijah in stanjih;
- celostni, integralni pristop.

Na podlagi KOP OZN (1989), MEKUOP (Ur. l. RS, št. 86/1999), Ustave RS in deklaracije, poročila ter akcijskega načrta Svet po meri otrok je Vlada RS leta 2006 sprejela **Program za otroke in mladino 2006–2016**. Njegov namen je opredeliti vizijo prihodnosti slovenskih otrok in mladine ter oblikovati usmeritve in ukrepe za njeno uresničitev (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, v nadaljevanju MDDSZ, 2006, 3–4). Program je razdeljen na naslednja področja: zdravstvena politika, družinska politika, vzgojno-izobraževalna politika, socialna politika, politika posebne družbene skrbi, politika zaščite pred zanemarjanjem, nasiljem in zlorabo, politika zaščite pred drogami, politika pristočasnih aktivnosti, prostorska politika, kulturna politika (MDDSZ 2006).

Podobno, kot nekateri mednarodni dokumenti, omenjen program med osnovnimi načeli navaja pravico otrok in mladostnikov do lastnega mnenja in do sodelovanja pri vseh stvareh, ki jih zadevajo, pri tem pa je potrebno upoštevati njihovo starost in zrelost (MDDSZ 2006, 7).

Z vidika alternativnega starševstva so pomembni predvsem nekateri cilji s področja družinske in socialne politike. Na področju družinske politike program tako navaja tri cilje (MDDSZ 2006, 12):

- ustvarjanje razmer za družinsko življenje;
- sprejem vseh potrebnih ukrepov za zaščito ranljivih članov v primerih nasilja;
- zagotovitev virov za nemoteno izvajanje programov v podporo družini.

Med strategijami za doseg te ciljev pa je, med drugim, navedeno (MDDSZ 2006, 12–13):

- poostreitev sankcij za kršitelje otrokove integritete;
- spodbujanje izobraževalnih programov, kot so priprave na otoka, družina v krizi;
- večja vključenost strokovnjakov s specialističnimi znanji za pomoč družinam v krizi;
- dodatno izobraževanje zdravnikov o psihosocialnih težavah otrok in mladine.

Cilji Programa za otroke in mladino 2006–2016 s področja socialne politike so naslednji (MDDSZ 2006, 14):

- večja učinkovitost pri podpori in pomoči otrokom in njihovim družinam;
- zagotovitev kakovostnega življenja in razvoja za otroke in mladino v okviru primarne socialne mreže;
- manjša revščina in socialna izključenost otrok in družin;
- zagotovitev socialnih prejemkov;
- ukrepi za zmanjšanje osipa v srednjih šolah in večja vključenost brezposelne mladine v programe usposabljanja in izobraževanja.

Med strategijami za doseg te ciljev pa je navedeno tudi (MDDSZ 2006, 14):

- centri za socialno delo (v nadaljevanju besedila CSD) morajo ostati najpomembnejši promotorji socialnovarstvenih storitev, svoje delovanje morajo razširiti na druge izvajalce, potrebna je njihova reorganizacija po organiziranosti, vsebini in učinkovitosti, podprta z dobro informacijsko mrežo;
- potrebno je omogočiti in spodbujati pluralnost izvajalcev;
- za izvajanje zahtevnejših javnih pooblastil in kompleksnega svetovalnega dela za otroke, mladino in družino je potrebno zagotoviti specialiste;
- nadaljevati z ukrepi usmerjenimi v zmanjševanje revščine v družinah z večjo stopnjo tveganja.

Z namenom uresničitve ciljev, zapisanih v programu, so njegov sestavni del akcijski načrti, kjer so navedeni odgovorni nosilci, način in dinamika izvedbe posameznih nalog, ocena potrebnih finančnih sredstev ter poročila o uresničevanju razvojnega programa (MDDSZ 2006, 3). Prvi, in trenutno edini, akcijski načrt je Vlada RS sprejela konec leta 2009. V **Akcijskem načrtu za izvajanje programa za otroke in mladino v Republiki Sloveniji 2009–2010** (12000-2/2009/4) so zapisani cilji in strategije sedmih ministrstev, njihove naloge ter ponekod finančna sredstva in kazalniki. Je medresorski dokument, kar pomeni, da k uresničevanju ciljev istočasno prispevajo ukrepi različnih ministrstev iz naslednjih področij (Vlada RS 2009):

- zdravstvena politika,
- družinska politika,
- socialna politika,
- politika posebne družbene skrbi (cilji se nanašajo na otroke s posebnimi potrebami, etnične skupnosti, otroke brez spremstva, otroke z odklonskim vedenjem),
- politika zaščite pred zanemarjanjem, nasiljem in zlorabo,
- politika zaščite pred drogami,
- prostorska politika,
- vzgojno-izobraževalna politika,
- politika prostočasnih aktivnosti,
- kulturna politika.

3.4 PREDNOSTI IN SLABOSTI ALTERNATIVNEGA STARŠEVSTVA

Tabela 3.7 predstavlja prednosti in slabosti alternativnega starševstva.

Tabela 3.7: Prednosti in slabosti alternativnega starševstva

PREDNOSTI	SLABOSTI
preprečitev hujših poškodb in smrti	premeščanje otrok
nudenje varnosti	otroci ne želijo zapustiti doma
realna predstava o družini in družinskih odnosih	občutek krivde pri otrocih
	nezaupanje
	ločitev sorojencev
	zlorabe niso izključene

Vir: Doyle (2006, 149–154).

Kot je danes že jasno, samo z odvzemom otroka problem ni končan, velikokrat se le še poglobi in takšnih primerov ne gre zanemariti (Doyle 2006, 154). Odvzem otroka in popolna preprečitev stikov s starši lahko otroku še bolj škoduje. V britanski strokovni javnosti se kot tak navaja primer Dennisa O'Neilla, čigar smrt leta 1945, po namestitvi v rejniško družino, je prinesla reforme zakonodaje in prakse¹⁷ (Fox Harding 1997, 2). Zato je pomembno, da rejniki, posvojitelji ali osebje v stanovanjski skupnosti oblikujejo okolje, kjer lahko otroci brez strahu izražajo svoje občutke, kjer se čutijo želene, cenjene, sposobne. Kjer spoznajo, da nasilje ni običajno, da je starševska ljubezen brezpogojna in ne nazadnje okolje, kjer se naučijo discipline in samokontrole (Doyle 2006, 154). Izvajalcem alternativnega starševstva zakonodaja, ki zadeva pravice otrok, prepušča veliko odločanja. Tako se morajo odločiti in presoditi kdaj bodo upoštevali določena zakonska določila in kako jih bodo interpretirali (Fox Harding 1997, 5–6). Zavedati se morajo, da so v moderni zahodni družbi otrokom priznane pravice, ki pa so, v primerjavi s pravicami odraslih, omejene. Prav tako je omejena njihova stopnja odgovornosti, nanje se gleda kot na odvisne, ranljive ter potrebne varovanja in nadzora. Zaradi vseh teh značilnosti otrok ne moremo nenadzorovano premeščati od odraslega do odraslega (Fox Hardin 1997, 3). S takšnim premeščanjem so že tako zlorabljeni

¹⁷ Dennis O'Neill je umrl star 13 let, zaradi mučenja v rejniški družini, ob smrti je bil podhranjen, okužen s sepso. V rejniški družini je bil skupaj z mlajšim bratom, ki je preživel in povedal, da ju je rejnik pretepal skoraj vsak dan, običajno, ker sta skušala skrivaj jemati hrano. Na večer pred smrtjo je hotel pojedsti ogrščico, za kazen je bil gol privezan na klop in pretepen s palico, po prsnem košu pa ga je rejnik udarjal s pestmi. Rejnik je bil sprva obsojen na 6 let zopora zaradi uboja, zaradi splošnega ogorčenja pa nato na 10 let zaradi umora, obsojena je bila tudi njegova žena (Hoskins 2010). Sojenju je bilo v časopisih namenjenega več prostora kot vojni (Calder 2004).

otroci še dodatno zlorabljeni, tokrat s strani sistema, ki je vzpostavljen z namenom, da prepreči nadaljnje zlorabe in omili njihove posledice. Otrokom je zato lahko škodljiv tudi sam sistem skrbi za otroke oz. alternativnega starševstva.

3.4.1 ZLORABE S STRANI SISTEMA

Ko je govora o zlorabah otrok s strani sistema, gre običajno za čustvene zlorabe ali zanemarjanja, povzročena nenamerno (Beckett 2007, 76). Do teh lahko pride kljub popolnoma dobrim namenom posameznikov, ki delujejo znotraj sistema. Ti lahko zaradi velike želje po obvarovanju otroka sprejmejo napačno odločitev, ki bo negativno vplivala na otroka in njegovo družino. Zato je pomembno zavedanje, da absolutne varnosti ni, prav tako pa je potrebno vedno postaviti realne, dosegljive cilje (Beckett 2007, 188). Takšne, ki jih je mogoče doseči z delom s starši in z otroki. Nedopustno pa je tudi obratno ravnanje. Ko bi otrok in starši lahko dosegli več, pa do tega ne pride, ker niso deležni ustrezne pomoči.

Med zlorabami s strani sistema pa niso samo nenamerne. Vse kar se otrokom zgodi doma, se jim lahko zgodi tudi v javni oskrbi, bodisi v rejništvu, v stanovanjski skupnosti ali celo v posvojitvi. Neizbežno dejstvo je, da so tudi znotraj sistema skrbi za otroke nevarni posamezniki, ki otroke namerno fizično in spolno zlorablajo (Beckett 2007, 188–192).

Beckett (2007, 193) navaja naslednje primere zlorab s strani sistema, ki so v tem magistrskem delu razdeljene na *neposredne* in *posredne*:

- **neposredne** so spolne, fizične zlorabe, kjer posameznik znotraj sistema otroka namerno zlorabi. Ob rejnikih, posvojiteljih in zaposlenih v stanovanjski skupnosti so to lahko tudi otrokovi vrstniki oz. sostanovalci in sorejenci.
- **posredne** (čustvene, nenamerne):
 - posamezniki in organizacije delajo v korist otroka, vendar sta jima pomembnejša lastni obstoj in ugled, ki imata tako vpliv na njihove odločitve, te pa posledično niso vedno v največjo korist otrok, ampak njih samih;
 - pristojne organizacije se lahko soočajo s pomanjkanjem kadra ali pogostim menjavanjem zaposlenih. V praksi to pomeni, da otrok in njegova družina predolgo čakajo na odločitev;
 - na napačno ali slabo odločitev vpliva tudi stres in preobremenjenost zaposlenih v pristojnih institucijah;

- strokovnjaki so lahko podzavestno nagnjeni k zavlačevanju glede pomembnih odločitev, kot je odvzem otroka;
- v primeru odločitve, da je za otroka najboljša začasna namestitev v rejniško družino, se lahko zgodi, da primerne rejniške družine ni;
- o zlorabi govorimo tudi takrat, ko se zaradi že naštetih dejavnikov odlaša s sprejemom trajne odločitve in izdelavo dolgoročnega načrta za otroka. To lahko pomeni, da je otrok predolgo v začasni namestitvi bodisi v rejništvu bodisi v stanovanjski skupnosti;
- posredovanje v določeno družino lahko temelji na nezadostnih dokazih;
- v zlorabe vodijo tudi spori in rivalstvo med različnimi posamezniki znotraj sistema.

Nekatere izmed posrednih zlorab bi lahko uvrstili tudi med neposredne, predvsem zadnjo navedeno. Nedopustno je dejstvo, da strokovno usposobljen posameznik dovoli, da takšni spori vplivajo na odločitev o dobrobiti otrok in njihovih bioloških družin. Prav tako ne gre povsem izključiti možnosti neposrednih čustvenih zlorab, kot je zapostavljanje ali zmerjanje, slednje predvsem s strani sovrstnikov.

Beckett (2007, 190–191) pa je opozoril tudi na namerne in lažne obtožbe glede zlorab. Navaja primere, ko biološki starši rejnike obtožijo zlorabe njihovih otrok. Bray in Hinty (v Beckett 2007, 190) sta izvedla študijo z majhnim vzorcem 22 rejnikov, ki so bili obtoženi zlorabe rejencev. Izmed teh sta bili spoznani za resnični 2 obtožbi. Obstajajo pa tudi primeri, ko odrasli ljudje, ki so bili v otroštvu v stanovanjskih skupnostih, zaposlene krivo obtožijo zlorabe, da bi se finančno okoristili.

Krive obtožbe in prijave niso samo nemoralne. Vsaka prijava se mora ustrezno obravnavati, kar pomeni, da prijavitelj povzroči dodatne stroške, dodatno delo ter negativno vpliva na ugled strokovnjakov in organizacij. V primeru, da je posameznik spoznan za krivega na podlagi lažnih obtožb in neresničnih navedb, pa ima lažna prijava posledice na nadaljnje življenje.

3.5 VRSTE ALTERNATIVNEGA STARŠEVSTVA

Obstaja več kratko in dolgoročnih alternativ starševski skrbi. Med prvimi so najpogostejše namestitve v rejništvo in različne stanovanjske skupnosti. V poštev pridejo, ko so starši za kratek čas nesposobni izvajati svoje starševske dolžnosti, ali ko otrok ali starši potrebujejo kratek premor. Večkrat pa je potrebna dolgotrajnejša alternativna skrb ali celo stalen odvzem otrok. Glede na otrokovo starost in razpoložljive vire je v takih primerih ob dolgotrajni namestitvi v stanovanjsko skupnost ali rejniško družino možna še posvojitve. Obstajajo pa tudi vmesne stopnje, ko je otrok določeno obdobje (vikendi, počitnice) doma, preostali čas pa v rejniški družini ali stanovanjski skupnosti (Doyle 1997, 97). To so glavne in najpogostejše kategorije alternativnega starševstva. V preteklosti so bili otroci, ki so se znotraj družine soočili z različnimi zlorabami, nameščeni v stanovanjske skupnosti. V zadnjih desetletjih pa lahko zaznamo odmik od takšne prakse, kar pomeni, da se je število otrok v stanovanjskih skupnostih zmanjšalo, posledično pa sta se bolj razvijali rejništvo in posvojitve (Moore 2002, 369).

3.5.1 STANOVANJSKE SKUPNOSTI

Tako danes, kot v preteklosti, najdemo nasprotujoče si poglede na stanovanjske skupnosti, tudi v strokovni javnosti. Nekateri avtorji so zagovarjali stališče, da je »slaba družina boljša, kot dobra institucija«. Vendar so kasnejše raziskave takšne trditve skoraj ovrgle. Rutter je med drugim ugotovil, da lahko tudi osebe stanovanjske skupnosti otroku nudi zadostno čustveno podporo. Nadalje so raziskave pokazale, da se nekateri otroci raje odločijo za stanovanjske skupnosti, kot pa za rejništvo, saj menijo, da bi jim slednje predstavljalo preveliko obremenitev (Jack 1998, 22). To še posebej izstopa pri najstnikih, ki po ugotovitvah organizacije NAYPIC¹⁸, ponujeno možnost namestitve v drugo družino vidijo kot žaljivo in neprimerno (Clough 1998, 215). Po drugi strani pa nekateri strokovnjaki ugotavljajo, da se mladostniki, ki so odrasli v rejniški družini, lažje vključijo v družbo (Evropska komisija 2009, 12).

Ne glede na vse ugotovitve, pa ne gre izkoreniniti mnenja, da je kakršnakoli stanovanjska skupnost nujno slab nadomestek družinski oskrbi (Jack 1998, 22) in da je bila in bo neprimerna za otroke (Clough 1998, 215).

¹⁸ National Association of Young People in Care.

V skladu s Smernicami OZN spada stanovanjska oz. institucionalna oskrba med formalne oblike. Države pa morajo zagotoviti naslednje (Smernice OZN 2009, 123.–127. odstavek):

- prostori, kjer se taka oskrba izvaja naj bodo majhni, prilagojeni potrebam in pravicam otrok, namestitev naj bo v obliki majhnih skupin in čim bolj podobna družinskim razmeram. Takšna oskrba naj bo začasna, njen cilj mora biti vrnitev k družini, če to ni možno, pa zagotoviti oskrbo v alternativnem družinskem okolju, vključno s posvojitvijo in kafalo, kjer je to primerno;
- otroci, ki potrebujejo varovanje in oskrbo ter niso storili kaznivih dejanj, naj bodo ločeni od otrok, ki so v oskrbi zaradi takšnih dejanj;
- državne ali nacionalne oblasti morajo izoblikovati postopke s katerimi se zagotovi, da so namestitve v institucije upravičene;
- država mora zagotoviti, da imajo takšne ustanove dovolj zaposlenih, saj se s tem lahko obravnava vsakega otroka posamezno, omogočeno pa je tudi vzpostavljanje vezi med otrokom in odraslim-zaposlenim, kjer je to primerno;
- rekrutiranje in spodbujanje otrok k namestitvi v institucije mora biti nezakonito.

V Sloveniji spadajo stanovanjske skupnosti, v skladu z **Zakonom o socialnem varstvu**-uradno prečiščeno besedilo (v nadaljevanju ZSV-UPB2 Ur. l. RS, št. 3/2007, 16. čl.), v institucionalno varstvo. Pod slednje uvrščamo vse oblike pomoči v zavodih, drugih organiziranih oblikah ali v drugi družini, s katerimi se nadomeščajo ali dopolnjujejo funkcije družine in doma. V primeru mladoletnikov takšno varstvo obsega tudi vzgojo in pripravo za življenje, v primeru mladoletnikov s posebnimi potrebami pa še usposabljanje, oskrbo in vodenje. Sodeč po navedenem se tudi rejništvo uvršča v institucionalno varstvo, vendar je, kot je prikazano v naslednjem poglavju, bliže skupnostni oskrbi, saj bi naj med prednostmi rejništva bilo prav to, da otroci niso institucionalizirani.

V Sloveniji obstaja več institucij namenjenih alternativni oskrbi otrok, ki so prilagojene potrebam otrok in mladostnikov. V skladu s tem se institucije razlikujejo glede na (Boljka 2010, 176):

- cilje,
- stopnjo oskrbe,
- čas bivanja,
- zahteve zaposlenih,
- izobrazbene in kvalifikacijske možnosti za otroke in mladostnike,

- oskrba za poln čas (trajna nastanitev-domsko varstvo) ali dnevna oskrba (dnevno varstvo).

V letu 2010 je na različnih lokacijah po Sloveniji delovalo **5 centrov za usposabljanje, delo in varstvo otrok ter mladostnikov z zmerno, težjo in težko motnjo v duševnem razvoju.**

V takšnih centrih poteka poseben izobraževalni program, katerega obvezen del traja 9 let, otroci in mladostniki pa lahko v njem ostanejo še 6 let oz. do dopolnjenega 21. leta starosti. Del zaposlenih opravlja izobraževalno delo (specialni pedagogi-defektologi), drug del pa zdravstvene in negovalne storitve. V vseh 5 centrih je bilo leta 2010 nastanjenih 512 otrok in mladostnikov, od tega 369 (72,07 %) v domskem varstvu in 143 (27,93 %) v dnevnem varstvu. Izmed 512 nastanjenih je bilo nekoliko več dečkov (299 oz. 58,4 %) kot pa deklic (213 oz. 41,6 %) (SURS 2011b). Tabeli 3.8 in 3.9 predstavljata podatke o spolu in starosti glede na tip oskrbe.

Tabela 3.8: Podatki o spolu glede na tip oskrbe (2010)

	DOMSKO VARSTVO		DNEVNO VARSTVO		SKUPAJ	
DEČKI	224	74,92 %	75	25,08 %	299	100 %
DEKLICE	145	68,08 %	68	31,92 %	213	100 %

Vir: SURS (2011b).

Tabela 3.9: Podatki o starosti glede na tip oskrbe (2010)

	DOMSKO VARSTVO		DNEVNO VARSTVO		SKUPAJ	
10 LET IN MANJ	26	32,91 %	53	67,09 %	79	100 %
11–15 LET	43	64,18 %	24	35,82 %	67	100 %
16–19 LET	77	71,30 %	31	28,70 %	108	100 %
20 LET IN VEČ	223	86,43 %	35	13,57 %	258	100 %

Vir: SURS (2011b).

13 ustanov nudi domsko varstvo otrokom s funkcionalnimi motnjami (motnje vida, sluha, gibalno ovirani) ter otrokom z lažjimi ali zmernimi motnjami v duševnem razvoju. Otroci se v teh institucijah redno izobražujejo in zaradi velike oddaljenosti od kraja stalnega prebivališča bivajo v domovih pri teh zavodih. Večino strokovnih delavcev so v letu 2010 predstavljali vzgojitelji in specialni pedagogi-defektologi ter zdravstveni delavci (SURS 2011b). Tabela 3.10 predstavlja vrste institucij in število otrok v njih.

Tabela 3.10: Domsko varstvo otrok in mladostnikov s funkcionalnimi poškodbami in z lažjimi ali zmernimi motnjami v duševnem razvoju (2010)

VRSTE INSTITUCIJ	INSTITUCIJE		OTROCI		DEČKI		DEKLICE	
ZA SLEPE IN SLABOVIDNE	1	7,69 %	22	4,48 %	17	5,92 %	5	2,45 %
ZA GLUHE IN NAGLUŠNE	1	7,69 %	48	9,78 %	33	11,50 %	15	7,35 %
ZA GIBALNO OVIRANE	2	15,38 %	188	38,29 %	102	35,54 %	86	42,16 %
ZA LAŽJE ALI ZMerno DUŠEVNO PRIZADETE	9	69,23 %	233	47,4 5%	135	47,04 %	98	48,04 %
<i>SKUPAJ</i>	<i>13</i>	<i>100 %</i>	<i>491</i>	<i>100 %</i>	<i>287</i>	<i>100 %</i>	<i>204</i>	<i>100 %</i>

Vir: SURS (2011b).

11 zavodov in domov za čustveno in vedenjsko motene otroke in mladostnike nudi domsko varstvo »otrokom in mladostnikom, od 8 do 18 let, ki imajo težave pri odraščanju in prilagajanju na socialno okolje, doma pa nimajo ustreznih pogojev za življenje (SURs 2011b).« Vsi so vključeni v osnovnošolsko ali srednješolsko izobraževanje, po odhodu se večina vrne k staršem ali skrbnikom, okrog 15 % pa gre v stanovanjske skupine ali v drugi vzgojni zavod (SURs 2011b). Tabela 3.11 predstavlja vrste institucij za omenjene težave in število otrok ter mladostnikov nastanjenih v njih.

Tabela 3.11: Zavodi in domovi za čustveno in vedenjsko motene otroke in mladostnike (2010)

	VZGOJNI ZAVODI		PREVZGOJNI ZAVODI		MLADINSKI DOMOVI		<i>SKUPAJ</i>	
ŠT. ZAVODOV IN DOMOV	7	63,64 %	1	9,09 %	3	27,27 %	<i>11</i>	<i>100 %</i>
ŠT. OTROK IN MLADOSTNIKOV	235	59,05 %	32	8,04 %	131	32,91 %	<i>398</i>	<i>100 %</i>
DEČKI	166	64,59 %	32	12,45 %	59	22,96 %	<i>257</i>	<i>100 %</i>
DEKLICE	69	48,94 %	-	-	72	51,06 %	<i>141</i>	<i>100 %</i>

Vir: SURS (2011b).

Na podlagi ZSV-UPB2 (Ur. l. RS, št. 3/2007) in Nacionalnega programa socialnega varstva do leta 2005 (Ur. l. RS, št. 31/2000) v Sloveniji deluje **9 kriznih centrov za mlade in en**

krizni center za otroke¹⁹. Krizni centri za mlade so namenjeni otrokom in mladostnikom od 6. do 18. leta starosti, krizni center za otroke pa predšolskim otrokom do 6. leta starosti. Njihove naloge so (MDDSZ 2011c):

- prva socialna pomoč in osebna pomoč mladim v stiski, ki se zatečejo vanj;
- sprejem in oskrba mladih do razrešitve težav, največ za tri tedne z možnostjo podaljšanja;
- nudenje zatočišča, ko je potrebna hitra in začasna odstranitev iz družine;
- priprava ukrepov za vrnitev v družino;
- sodelovanje s pristojnimi CSD, državnimi organi ter organizacijami, ki so pristojne za obravnavanje mladoletnikov.

V letu 2008, ko je delovalo 8 kriznih centrov, se je v njih menjalo 1.369 otrok, od katerih je 660 prejelo samo dnevno pomoč in niso bili nastanjeni v centru (Boljka 2010, 179).

3.5.2 REJNIŠTVO

V preteklosti je bilo rejništvo pogosto videno kot način, da se otroku zagotovi »streha nad glavo in ljubezen«, saj je to vse kar potrebuje. Danes pa je znano, da je najpomembnejša vloga rejnikov nudenje pomoči otroku pri soočanju s težkimi in bolečimi izkušnjami, pri povrnitvi zaupanja ter pripravi na prihodnost. Zato se pričakuje tesno sodelovanje rejnikov, staršev, socialnih delavcev in drugih strokovnjakov (Bond 2004, 3–4). Otroku, ki ne more živeti v svoji družini, pa se s tem nudi tudi družinsko življenje (Bond 2004, 10), saj bi naj rejniki rejenca obravnavali kot člana svoje družine in mu nudili varnost ter oporo, kar še vedno predstavlja bistvo rejništva (Moore 2002, 369). S tem pa bi skrbeli za vzgojo in socializacijo otrok, ki spadata med bistvene funkcije družine (Muncie in Sapsford 1995, 23).

Po Berridgu (v White in Harris 2004, 17) bi naj rejništvo v današnjih časih zajemalo:

- fizično nego in skrb skozi pozitivno izkušnjo družinskega življenja, vzajemnih odnosov in vzor v odraslih;
- odzivanje na otrokovo izkušnjo ločitve, občutke zavračanja in krivde;
- pripravljenost na to, da je rejništvo začasna oblika alternativnega starševstva;
- podpiranje in pospeševanje vrnitve domov ali drugih trajnih rešitev;
- vzdrževanje in spodbujanje vezi z biološko družino;

¹⁹ Krizni center za otroke - Hiša zavetja Palčica nudi namestitev tudi za starejše otroke in mladostnike do 18 let (Hiša zavetja Palčica 2010).

- soočanje s čustvenimi in vedenjskimi težavami, kot so nizka samozavest, jeza, nejevolja, nasilje;
- sodelovanje s socialnimi delavci z namenom izvajanja načrta oskrbe otroka;
- krepitev otrokove narodnostne pripadnosti;
- spodbujanje otrokovega izobraževanja.

V primerjavi s stanovanjskimi skupnostmi so prednosti rejništva naslednje (Moore 2002, 369):

- otrok ni institucionaliziran;
- bolj se približa običajnim družinskim okoliščinam;
- otrok ima več možnosti, da razvije osebni odnos z rejnikom, kot pa z zaposlenim v stanovanjski skupnosti;
- rejniška družina je bolj fleksibilna, rejniki pa vedno na voljo;
- s stroškovnega vidika so rejniške družine ugodnejše za državo.

Smernice OZN (2009, 118.–122. odstavek) o rejništvu, ki spada med formalne oblike oskrbe, določajo naslednje:

- pristojni organi ali agencije morajo izoblikovati sistem, znotraj katerega bodo zaposleni deležni usposabljanj, ki jim bodo omogočila ocenjevanje potreb posameznih otrok in njihovo povezovanje z zmožnostmi potencialnih rejnikov;
- v vsakem kraju naj bodo identificirani uradno priznani rejniki, ki lahko otroku nudijo oskrbo, varovanje in ob tem vzdržujejo vezi z otrokovo družino, skupnostjo in kulturno skupino;
- ves čas trajanja namestitve v rejništvu, pred tem in po tem, morajo biti rejniku redno na voljo posebne priprave, podpora in svetovalne službe;
- rejniki morajo imeti možnost izražanja mnenja in vpliva na relevantno javno politiko;
- spodbuja se naj povezovanje rejnikov v različna združenja, ki lahko nudijo medsebojno podporo in prispevajo k praktičnemu in javno političnemu razvoju.

Tudi v Sloveniji je rejništvo eden izmed ukrepov s katerimi država poseže v družino, ko je ogrožen otrokov telesni in duševni razvoj (natančnejši razlogi so navedeni v Tabeli 3.12). Kdaj je ogroženost otroka takšna, da ga je potrebno odvzeti, je odvisno od strokovne presoje v vsakem primeru posebej. Pri namestitvi otroka v rejništvo pa ni dovolj samo to, da se otroku najde nadomestna družina. Potrebno je najti družino, kjer bo otrok pridobil družinsko

izkušnjo, kar utemeljuje institucijo rejništva. To pomeni, da otrok spozna določena družinska pravila, razdelitev vlog med družinskimi člani, delitev dela ter obveznosti, reševanje konfliktov znotraj družine in čustva prisotna v družini (MDDSZ, 2011a).

Tabela 3.12: Število primerov rejništva glede na razloge

LETO \ RAZLOG	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
NEUSTREZNE DRUŽINSKE IN SOCIALNE RAZMERE	445	433	438	433	413	407	369
NESPOSOBNOST ENEGA OZ. OBEH STARŠEV SKRBETI ZA OTROKE	277	281	277	280	280	293	289
SMRT ENEGA OZ. OBEH STARŠEV	122	110	108	101	101	117	114
PREKOMERNO UŽIVANJE ALKOHOLA ENEGA ALI OBEH STARŠEV	93	97	93	91	94	85	79
ZAPUSTITEV OTROKA S STRANI ENEGA ALI OBEH STARŠEV	87	85	89	94	94	82	79
ZDRAVSTVENE TEŽAVE ENEGA OZ. OBEH STARŠEV	85	97	73	69	67	69	65
ZLORABA S STRANI STARŠEV	27	26	26	28	21	23	22
UŽIVANJE NEDOVOLJENIH DROG ENEGA OZ. OBEH STARŠEV	18	19	21	23	20	24	25
PRESTAJANJE ZAPORNE KAZNI ENEGA OZ. OBEH STARŠEV	10	11	16	15	18	17	15
OTROK SE JE SAM ODLOČIL ZA ODHOD IZ MATIČNE DRUŽINE	8	10	10	9	8	7	13
VEDENJSKE TEŽAVE OTROKA	6	5	4	4	4	5	7
MLADOLETNOST MATERE	1	2	1	1	1	1	1
DRUGO	44	49	44	44	35	32	32
<i>SKUPAJ</i>	<i>1223</i>	<i>1225</i>	<i>1200</i>	<i>1192</i>	<i>1156</i>	<i>1162</i>	<i>1137</i>

Vir: Inštitut RS za socialno varstvo (2012).

Po ZZZDR-UPB1 (Ur. l. RS, št. 69/04, 8. čl.) je rejništvo posebna oblika varstva otrok, ki jim je potrebna oskrba in vzgoja pri osebah, ki niso njihovi starši. Rejništvo v Sloveniji natančneje ureja **Zakon o izvajanju rejniške dejavnosti** (v nadaljevanju ZIRD Ur. l. RS, št. 110/2002), ki pravi, da je rejništvo »posebna oblika varstva in vzgoje otrok, nameščenih v rejniško družino na podlagi zakona, ki ureja družinska razmerja ali drugega zakona in je

namenjena otrokom, ki začasno ne morejo prebivati v biološki družini (ZIRD Ur. l. RS, št. 110/2002, 2. čl.).« Po besedah generalne direktorice direktorata za družino je bilo pri pripravi ZIRD (Ur. l. RS, št. 110/2002) upoštevano tudi Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope št. R (87) 6 o rejniških družinah²⁰ ter Smernice za izvajanje rejništva in posvojitvev na državni in meddržavni ravni²¹. Slednje zagotavljajo mednarodno priznane standarde in vsebujejo etična načela navedena v KOP OZN (1989), Deklaraciji OZN o socialnih in zakonskih načelih, ki se nanašajo na zaščito in varstvo otrok s posebnim poudarkom na rejništvu in posvojitvah in Haaški konvenciji o varstvu otrok in sodelovanju pri meddržavnih posvojitvah (Vodičar 2012).

Pogoji, ki jih mora izpolnjevati oseba, ki želi izvajati rejniško dejavnost so naslednji (ZIRD Ur. l. RS, št. 110/2002, 5. čl–6. čl.):

- stalno prebivališče v Republiki Sloveniji,
- zaključena vsaj poklicna oz. strokovna izobrazba (v izjemnih primerih, ko gre za nedvomno korist otroka, je lahko nižja),
- polnoletnost,
- osebi ne sme biti odvzeta roditeljska pravica ali poslovna sposobnost, prav tako ne sme živeti z osebo, ki ji je odvzeta roditeljska pravica.

Med izvajalci rejniške dejavnosti ločimo rejnike sorodnike, poklicne rejnike in ostale. V kolikor se izkaže, da je najboljša namestitev pri sorodniku, je postopek pridobivanja dovoljenja za izvajanje rejniške dejavnosti krajši, saj sorodniku ni potrebno kandidirati oz. vložiti vloge za pridobitev dovoljenja za izvajanje rejniške dejavnosti. Pristojno ministrstvo mu izda dovoljenje na podlagi pisne in obrazložene ugotovitve pristojnega CSD, da je takšno rejništvo v otrokovo korist (MDDSZ 2011a). ZIRD (Ur. l. RS, št. 110/2002, 7. čl.) za otrokove sorodnike šteje stare starše, tete in strice ter brate in sestre. Rejnik ima možnost, da rejniško dejavnost opravlja kot edini poklic, v Sloveniji je takih rejnikov 122 oz. 15,5 % (MDDSZ 2011a). V tem primeru morajo biti izpolnjeni naslednji zakonski pogoji (ZIRD Ur. l. RS, št. 110/2002.):

²⁰ Odbor ministrov Sveta Evrope je priporočilo sprejel 20. marca 1987 na 405. zasedanju ministrskih namestnikov (Kalčina in drugi 1999, 90).

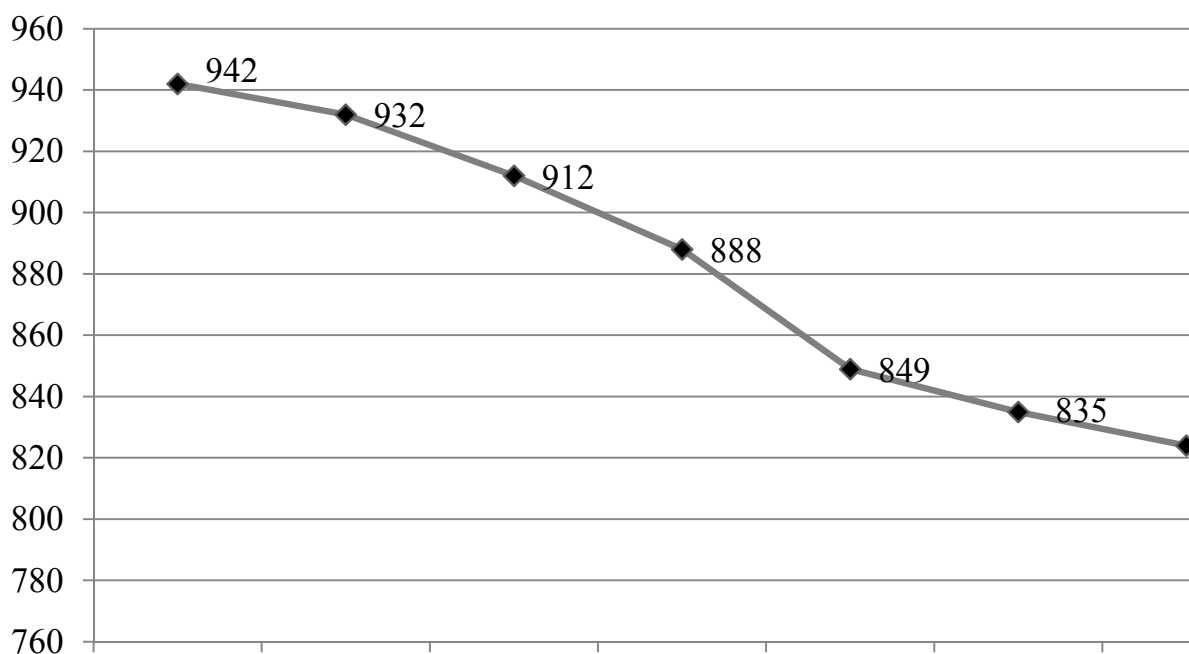
²¹ Smernice so bile sprejete julija, leta 1996, v Hong Kongu na Konferenci o rejništvu in posvojitvah (Ministrstvo za javno upravo 2009, 135).

- rejnik ne sme biti v delovnem razmerju, biti družbenik zasebne družbe ali zavoda, ki je hkrati poslovodna oseba, prav tako ne sme, kot edini ali glavni poklic, opravljati druge dejavnosti na podlagi katere je vključen v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje (18. čl);
- pri rejniku morajo biti istočasno nameščeni trije rejenci, razen v primeru specifičnih potreb otroka - huda bolezen, motnje v telesnem ali duševnem razvoju, vedenjske ali osebnostne motnje, zlorabljeni, trpinčeni otroci (24. čl.).

Ne glede na status rejnika, so njegove dolžnosti do rejenca enake (MDDSZ 2011a).

Po podatkih MDDSZ (2011a) je bilo maja 2011 v rejništvu 1143 otrok, od tega 313 pri sorodnikih. Večjih razlik med spoloma ni, saj je bilo 50,7 % (579) rejenk in 49,3 % (564) rejencev. Graf 3.2 predstavlja število mladoletnikov v rejništvu med leti 2004 in 2010, razvidno je, da število upada. Pri tem pa je potrebno opozoriti, da manjše število mladoletnikov ne pomeni nujno tudi manjšega števila rejništev. Upad v številu lahko pomeni tudi to, da je v rejništvu več polnoletnih mladostnikov.

Graf 3.2: Število otrok v rejništvu do 18 let (Slovenija)



Vir: Inštitut RS za socialno varstvo (2012).

V Tabeli 3.13 so predstavljeni številčni podatki o rejnikih iz maja 2011.

Tabela 3.13: Podatki o številu rejnikov (maj 2011)

REJNIKI PRI KATERIH SO TRENUTNO NAMEŠČENI OTROCI	676	85,90 %	
REJNIKI PRI KATERIH TRENUTNO NI NAMEŠČENIH OTROK	111	14,10 %	
<i>SKUPNO ŠTEVILO REJNIKOV Z DOVOLJENJEM ZA IZVAJANJE REJNIŠKE DEJAVNOSTI</i>	787	100 %	
	REJNICE	705	89,58 %
	REJNIKI	82	10,42 %

Vir: MDDSZ (2011a).

Leta 2010 je bilo izdano končno poročilo raziskave Postopki, organizacija in standardi na področju rejništva, katere namen je bilo oblikovanje strokovnih podlag za spremembe na področju rejniške dejavnosti, ki jih pripravlja MDDSZ (Rakar in drugi 2010, 2). Pri oblikovanju predlogov so bile upoštevane tudi ureditve v izbranih evropskih državah (Avstrija, Češka, Francija, Nizozemska, Španija, Švedska, Velika Britanija). Raziskovalci so ob ključnih ugotovitvah in predlogih, predstavljenih v Tabeli 3.14, poudarili,

da mora biti osnova pri vseh spremembah na področju rejništva Konvencija o otrokovih pravicah. Ta mora služiti kot podlaga za vsa ravnanja v zvezi z otrokom. V tem kontekstu je otrok v celotnem procesu rejništva ne le enakovreden, temveč privilegiran subjekt in v vsaki fazi procesa na prvem mestu. Vse odločitve morajo biti sprejete v otrokovo največjo korist. To pa je potrebno tudi jasno zapisati v zakonodaji (Rakar in drugi 2010, 139).

Tabela 3.14: Postopki, organizacija in standardi na področju rejništva

PODROČJE	POTREBNE SPREMEMBE OZ. PREDLOGI
UREDITEV REJNIŠTVA IN POGOJI ZA IZVAJANJE REJNIŠKE DEJAVNOSTI	<ul style="list-style-type: none"> - znižanje normativov za socialne delavce in poenotenje dela na CSD; - več možnih oblik rejništva; - osnovni cilj mora biti iskanje najprimernejše rejniške družine za otroke in ne zapolnitev prostega mesta v rejniški družini; - okrepitev usposabljanja za pridobitev dovoljenja za izvajanje rejniške dejavnosti (namesto obstoječega 12 urnega usposabljanja vsaj eno do dve leti trajajoče enovito usposabljanje); - omejitev števila otrok, pri čemer bi se upoštevalo tudi število bioloških otrok v družini; - natančnejša definicija rejniške družine.
FINANČNI VIDIK UREDITVE REJNIŠTVA IN PROFESIONALIZACIJA REJNIŠTVA	<ul style="list-style-type: none"> - ureditev rejništva kot poklica v pravnem pomenu (minimalna plača, dopust, bolniški stalež, zavarovanje); - zvišanje rejnine; - uvedba t. i. »zagonjskih sredstev«.
VLOGA IN PRISTOJNOSTI VSEH VKLJUČENIH V REJNIŠKI SISTEM	<ul style="list-style-type: none"> - več časa je potrebno posvetiti pripravi otroka na rejništvo in pripravi rejnikov na sprejem otroka (seznanjeni bi naj bili z razlogi za rejništvo); - individualna projektna skupina (v nadaljevanju IPS) se naj vzpostavi že kot priprava za vstop v rejništvo; - pogostejše sestajanje IPS; - uvedba instituta zagovornika otrok; - načrt dela z matično družino; - prenos določenih roditeljskih pristojnosti na rejnike; - stalna dostopnost socialne službe; - napovedan in nenapovedan nadzor s strani socialne inšpekcije.
SPREMEMBE V PREDLOGU DRUŽINSKEGA ZAKONIKA	<ul style="list-style-type: none"> - o odvzemu otrok in namestitvi v rejništvo bi naj odločala sodišča, zato raziskovalci predlagajo ustanovitev družinskih sodišč ali »otroških sodnikov« in zakonsko določene časovne roke; - prispevki staršev oz. preživnina; - omejitev na tri leta z možnostjo podaljšanja.
VIDIK TRAJANJA REJNIŠTVA	<ul style="list-style-type: none"> - redno preverjanje na tri leta, namesto omejitve trajanja; - institut dolgotrajnega rejništva ali delne posvojitve.
IZOBRAŽEVANJE ZA REJNIKE	<ul style="list-style-type: none"> - pogostejša izobraževanja, obvezne vsebine izobraževanj in večja ponudba izbirnih vsebin; - skupna izobraževanja za vse vključene (tudi matične družine); - skupine rejnikov za samopomoč.
TERMINOLOGIJA	<ul style="list-style-type: none"> - namesto rejniška družina bi se uporabljal izraz nadomestna družina; - namesto izraza rejnec bi se uporabljal izraz otrok, ki ne more živeti pri starših ali otrok.

Vir: Rakar in drugi (2010, 139–148).

V Tabeli 3.14 je prikazano, da je trajanje rejništva eno izmed področij, kjer bi bile potrebne določene spremembe, saj je v zakonodaji predstavljeno kot začasen ukrep, v praksi pa je velikokrat obratno, kar pomeni neskladje zakonskih predpisov in obstoječega stanja (Škerlak 2009). V povprečju traja ukrep rejništva več kot 7 let, kot prikazuje Tabela 3.15. Pri tem gre za neskladje zakonodaje in obstoječega stanja, saj je rejništvo kratkotrajen in začasen ukrep. Če upoštevamo, da otroštvo formalno traja prvih 18 let življenja, to pomeni, da rejništvo traja več kot tretjino otroštva. Razloge za dolgotrajno rejništvo lahko iščemo tudi v premajhni vključenosti staršev. To pomeni, da je potreben večji poudarek na delu s starši, saj bi se le tako lahko več otrok vrnilo domov (Škerlak 2009, 48). Predlog Družinskega zakonika iz leta 2009 (v nadaljevanju DZak 2009) ukrep odvzema otroka staršem omejuje na največ tri leta (DZak 2009, 175. čl.). Predlog je smiseln, v kolikor se v času trajanja ukrepa intenzivno dela na odstranitvi razlogov za odvzem otrok²².

Tabela 3.15: Povprečno trajanje rejništva (Slovenija)

LETO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
POVPREČNO TRAJANJE	7,14	7,06	7,19	7,13	7,13	7,19	7,16

Vir: Inštitut RS za socialno varstvo (2012).

Tudi v društvu Deteljica niso naklonjeni dolgotrajnemu rejništvu, ki je v otrokovo korist samo izjemoma, večinoma pa škodljivo, saj razlogi za rejništvo niso bili odstranjeni, ampak so se še poslabšali. Ob zaključku rejništva je zato večina rejencev polnoletnih in v še slabših razmerah, kot na začetku (Bevc 2011). Razloge za zaključek rejništva predstavljata Tabela 3.16 in Graf 3.3. Med leti 2004 in 2007 je bil najpogostejši razlog za zaključek rejništva vrnitev v matično družino. Po letu 2007 so najpogostejši drugi razlogi, javnosti neznani. Noben izmed teh dveh razlog pa ne predstavlja večine. Izmed znanih razlogov vrnitvi v matično družino sledita polnoletnost in zaposlitev. V večini primerov tako razlogi za rejništvo niso bili odpravljani. V povprečju se je med leti 2004 in 2010 32,18 % rejništev zaključilo zaradi vrnitve v matično družino.

²²V času priprave magistrskega dela je bil predlog Družinskega zakonika na referendumu zavrnjen.

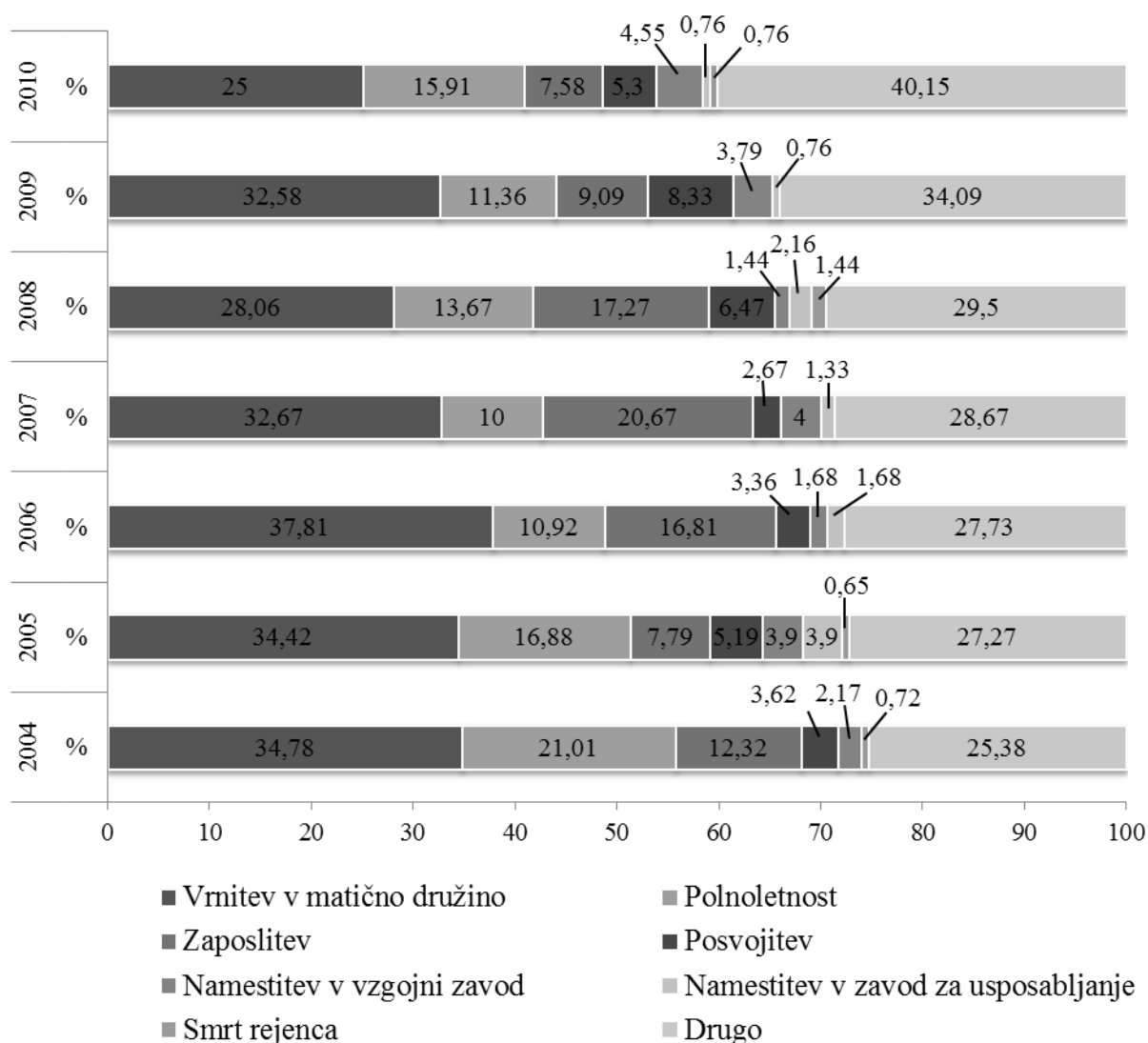
Tabela 3.16: Število zaključenih rejništev glede na razloge

	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Št.	%	Št.	%	Št.	%	Št.	%	Št.	%	Št.	%	Št.	%
VRNITEV V MATIČNO DRUŽINO	48	34,78	53	34,42	45	37,81	49	32,67	39	28,06	43	32,58	33	25
POLNOLETNOST	29	21,01	26	16,88	13	10,92	15	10	19	13,67	15	11,36	21	15,91
ZAPOSILITEV	17	12,32	12	7,79	20	16,81	31	20,67	24	17,27	12	9,09	10	7,58
POSVOJITEV	5	3,62	8	5,19	4	3,36	4	2,67	9	6,47	11	8,33	7	5,30
NAMESTITEV V VZGOJNI ZAVOD	3	2,17	6	3,9	2	1,68	6	4	2	1,44	5	3,79	6	4,55
NAMESTITEV V ZAVOD ZA USPOSABLJANJE	0	0	6	3,9	2	1,68	2	1,33	3	2,16	1	0,76	1	0,76
SMRT REJENCA	1	0,72	1	0,65	0	0	0	0	2	1,44	0	0	1	0,76
DRUGO	35	25,38	42	27,27	33	27,73	43	28,67	41	29,5	45	34,09	53	40,15
<i>SKUPAJ</i>	<i>138</i>	<i>100</i>	<i>154</i>	<i>100</i>	<i>119</i>	<i>100</i>	<i>150</i>	<i>100</i>	<i>139</i>	<i>100</i>	<i>132</i>	<i>100</i>	<i>132</i>	<i>100</i>

Vir: Inštitut RS za socialno varstvo (2012).

Tudi dva izmed razlogov za zaključek rejništva - zaposlitev in polnoletnost - kažeta na potrebe po reformah. Rejništvo je seveda namenjeno otrokom, zato je popolnoma smiselno, da se preneha ob polnoletnosti oz. zaposlitvi. Vendar omenjena razloga ne pomenita nujno, da so bili razlogi za odstranitev otroka iz družine in za začetek rejništva odstranjeni. Ko je zaposlitev razlog za prenehanje rejništva, se nehote postavlja vprašanje ali je brezposelnost razlog za rejništvo. Slednje seveda ni namenjeno reševanju finančnih stisk, prav tako pa materialna revščina ne sme biti razlog za odvzem otroka iz družine. Mladim odraslim, ki v rejništvu ostajajo zaradi finančne nesamostojnosti, je zato potrebno omogočiti finančno pomoč, ki bi jim omogočala samostojno življenje. Posledično bi bilo v rejništvu več prostora za otroke, ki potrebujejo vzgojo in varstvo.

Graf 3.3: Število zaključenih rejništev glede na razloge



Vir: Inštitut RS za socialno varstvo (2012).

Praksa izvajanja rejniške dejavnosti je pokazala na potrebo po spremembah. Vodičarjeva (2012), ob že omenjeni raziskavi, izpostavlja naslednje aktivnosti:

- imenovanje delovne skupine za pregled in oceno obstoječe ureditve ter pripravo predloga potrebnih sistemskih sprememb s ciljem nadgradnje in izboljšave obstoječe ureditve. V okviru tega se že pripravljajo določene spremembe ZIRD (Ur. l. RS, št. 110/2002), niso pa še sprejete dokončne odločitve glede določenih rešitev, pri tem generalna direktorica izpostavlja spremembo koncepta izobraževanja rejnikov in finančni vidik rejništva;
- februarja 2012 so bile izdane Strokovne smernice za delo CSD na področju rejništva, temu je botrovala potreba po enotni praksi in kvalitetnejšemu delu CSD;

- Inštitut RS za socialno varstvo pripravlja raziskavo o življenjskem poteku oseb prikrajšanih za normalno družinsko življenje, to so osebe, ki so odraščale v vzgojnih oz. vzgojno-izobraževalnih zavodih in osebe, ki so odraščale v rejništvu. Z raziskavo bi ugotovili kaj se dogaja z odraslimi, ki so del življenja preživeli v rejništvu oz. v zavodih. Tako bi dobili vpogled v sistem rejništva z vidika uporabnikov ter na tej podlagi pripravili predloge za izboljšanje stanja oz. nabor možnih sistemskih ukrepov.

3.5.3 POSVOJITEV

Posvojitev pomeni, da oseba, ki otroka posvoji postane njegov zakonit roditelj, z vsemi pravicami in dolžnosti, ki jih imajo do otrok biološki starši (Moore 2002,371). Posvojitev otroku zagotavlja stalnost in stanovitnost odnosov v družini in ne nazadnje tudi pravne koristi (Bevc 2008, 37). Tradicionalno se je posvojitve, s strani otrokom nepoznanih oseb, smatralo kot prekinitev vseh stikov s preteklostjo in svež začetek. Danes pa je že prisotno zavedanje o tem, kako pomembno je, da so posvojitelji čim bolj seznanjeni z otrokovo preteklostjo, s katero seznanijo tudi posvojenca (Lord 2006, 2). Priznavanje in spoštovanje otrokove zgodovine in izvora je bistveno pri dobri praksi posvojitve (Howe in Feast 2000, 4). Mnogo posvojenih otrok tako ohrani stike z biološkimi sorodniki, tudi starši, pogosteje pa s sorojenci (Lord 2006, 2).

Tradicionalno so pari posvajali novorojence ali dojenčke. Danes vemo, da so ponekod med posvojitelji tudi samske osebe, razlika pa je tudi v starosti otrok. Število dojenčkov, ki bi jih lahko posvojili, se je znižalo zaradi porasta kontracepcije, splavov in dejstva, da so samske matere bolj sprejete v družbi in tudi sposobne same preživljati otroka. Posledično so otroci, primerni za posvojitev starejši, kar lahko pomeni, da imajo tudi določene težave, posvojitelje pa je težje najti. Tako proces posvojitve običajno vključuje dolgotrajno rejništvo, na podlagi katerega socialne službe odločijo ali je posvojitev primerna. Vse to pa vodi do negotovega položaja številnih otrok (Moore 2002, 371).

Dolgotrajnost postopkov vodi do številnih težav, ki lahko pomenijo tudi opustitev postopka za posvojitev. V času, ko se pristojne institucije odločajo o primernosti, lahko otrok ali celo potencialni posvojitelji presežejo zgornjo starostno mejo, v državah kjer je ta določena. Dolgotrajno odločanje pomeni tudi visoke finančne stroške, ki v Evropi predstavljajo enega izmed najpogostejših vzrokov za opustitev procesa oz. načrtov o posvojitvi. Velikokrat tako odnehajo tudi ljudje, ki bi bili izjemno sposobni starši. V Evropi so, ob finančnih razlogih, vzroki za opustitev najpogosteje nosečnost, starost in ločitev. Postopek za posvojitev pa se

lahko konča tudi z zavrnitvijo prošnje, za kar so najpogostejši razlogi (Evropska komisija 2009c, 2):

- starost posvojiteljev,
- neprimernost posvojiteljev,
- oddana vloga za drugega otroka prehitro po posvojitvi prvega.

V Sloveniji poznamo samo popolno posvojitvev, po kateri se posvojenec popolnoma izloči iz biološke družine ter preide v družino posvojitelja (MDDSZ, 2011b). Obstaja pa tudi možnost, ko eden od zakoncev posvoji biološkega otroka svojega zakonca. Kljub popolnim posvojitvam pa priprava nanje v društvu Deteljica poteka v smislu odprte posvojitve (Bevc 2011).

V pripravi se morajo bodoči posvojitelji izkustveno poučiti o potrebi in načinu odzivanja na otrokove potrebe po raziskovanju bioloških korenin in morebitnih stalnih stikov z otrokovimi pomembnimi osebami iz življenja pred posvojitvijo. Posvojitelja morata dojeti pomen dejstva v odnosu z otrokom, da v njegovem življenju nista prva, temveč druga v nizu družinskega in izvornega porekla, čeprav sta po odgovornosti do otroka in izvajanju starševskih skrbi prva (Bevc 2011).

Načelo odprte posvojitve pa izpostavlja tudi raziskava Postopki, organizacija in standardi na področju posvojitvev iz leta 2009 (Zaviršek 2009, 9)²³.

Starš ali zakonca imata dolžnost povedati otroku, da je bil posvojen in mu dati čim več informacij o njegovem poreklu. Socialna delavka je dolžna osebi, ki je bila posvojena in želi dobiti informacije o tem, kje naj najde biološke starše, posredovati vse informacije, ki jih ima o biološki materi in očetu. Socialna delavka je dolžna posredovati informacijo o biološkem staršu, če jo ima, osebi, ki išče biološkega starša, najkasneje, ko dopolni 18 let starosti (Zaviršek in drugi 2009, 144).

Kljub otrokovi morebitni potrebi po stikih z biološkimi starši ali drugimi sorodniki, zakonska obveza spodbujanja takšnih stikov ne bi bila nujno pozitivna. Zgodi se lahko, da strokovna služba postane nadležna, otrokova korist pa zanemarjena zaradi izpolnjevanja zakonskih določil. Ko pa otrok želi negovati stike z določenimi osebami iz njegove sorodstvene in

²³ V raziskavi so oblikovana izhodišča in priporočila za izdelavo strokovnih standardov za postopek posvojitvev, ki bi poenotil strokovno prakso in izenačil kakovost storitev za vse udeležence. Oblikovani so tudi nekateri predlogi vsebin usposabljanja. Raziskovalci so upoštevali tudi prakse drugih držav (Zaviršek 2009, 9).

socialne mreže, ki so mu bile naklonjene ter dobronamerne, in ko so taki stiki koristni tudi po oceni strokovne službe, jih je potrebno spodbujati (Bevc 2011).

Posvojitve ureja ZZZDR-UPB1 (Ur. l. RS, št. 69/04), ki določa pogoje in postopek za posvojitve, razmerja, ki s posvojitvijo nastanejo ter primere, ko posvojitve ni veljavna. Glede pogojev za posvojitve ter razmerij, ki nastanejo s posvojitvijo, zakon med drugim določa (ZZZDR-UPB1 Ur. l. RS, št. 69/04, 134.čl.–145. čl.):

- posvoji se lahko samo mladoletna oseba, ki ni posvojiteljev brat, sestra ali sorodnik v ravni vrsti, prav tako skrbnik ne more posvojiti svojega varovanca, v času trajanja skrbniškega razmerja²⁴;
- mladoletna oseba, starejša od 10 let mora s posvojitvijo soglašati;
- posvojitelj je lahko samo polnoletna oseba, vsaj osemnajst let starejša od posvojenca²⁵, ki ji ni odvzeta roditeljska pravica in poslovna sposobnost, oseba, ki daje jamstvo, da bo izvrševala roditeljsko pravico v otrokovo korist in ne škodo. Posvojitelj tudi ne more biti oseba, katere duševna prizadetost ali bolezen lahko ogroža posvojenčevo zdravje in življenje;
- posvojitelj je lahko tuj državljan, če se med slovenskimi državljani ne najde posvojitelj;
- posvoji se lahko otrok, čigar starši so neznani, mrtvi, imajo neznano bivališče ali pa so v posvojitve privolili pred pristojnim organom;
- posvojitelji se v rojstno matično knjigo vpišejo kot posvojenčevi starši, med njimi nastanejo enaka razmerja kot med sorodniki. Pravice in dolžnosti posvojenca do bioloških staršev in sorodnikov ter obratno, pa prenehajo;
- posvojitve ni mogoče razvezati.

Za odločanje o posvojitvah so v Sloveniji odgovorni CSD, kot nosilci javnih pooblastil. Po uradni dolžnosti ali na predlog bodočega posvojitelja pristojni CSD prične s postopkom za posvojitve, v katerem mora ugotoviti izpolnjevanje zakonskih pogojev. V postopku se ocenijo tudi objektivne možnosti, primernost ter motivi za posvojitve in pričakovanja ter osebne lastnosti vpletenih. CSD ima možnost začasne namestitve otroka v družino posvojitelja

²⁴ »Skrbnništvo je posebna oblika varstva mladoletnikov, za katere ne skrbijo starši, in polnoletnih oseb, ki niso sposobne same skrbeti zase, za svoje pravice in koristi (ZZZDR-UPB1 Ur. l. RS, št. 69/04, 9. čl.).« Namen skrbništva je vsestranski razvoj osebnosti mladoletnih varovancev in usposobljenost za samostojno življenje ter delo. Namen pri polnoletnih osebah je varstvo osebnosti z oskrbo, zdravljenjem in usposabljanjem za samostojno življenje (ZZZDR-UPB1 Ur. l. RS, št. 69/04, 178. čl.).

²⁵ Zakon dopušča izjeme, v kolikor pristojen CSD ugotovi, da bi bila taka posvojitve v korist posvojenca.

(Tabela 3.17), s čimer se ugotavlja, ali se bosta posvojenec in posvojitelj lahko vživela v nov položaj ter ali je posvojitve za posvojenca koristna. Na koncu postopka CSD izda odločbo, s katero lahko ustavi postopek, posvojitve zavrne ali pa jo odobri (MDDSZ 2011b).

Tabela 3.17: Število posvojenih otrok, ki so bili pred tem v rejništvu (Slovenija)

LETO	2004		2005		2006		2007		2008		2009	2010
PREDHODNO V REJNIŠTVU	5	23,8 %	8	66,7 %	4	100 %	4	21,1 %	9	34,6 %	11	7
<i>VSI POSVOJENI</i>	21		12		4		19		26		<i>n.p.</i>	<i>n.p.</i>

Vir: Inštitut RS za socialno varstvo (2011); Zaviršek in drugi (2009, 28).

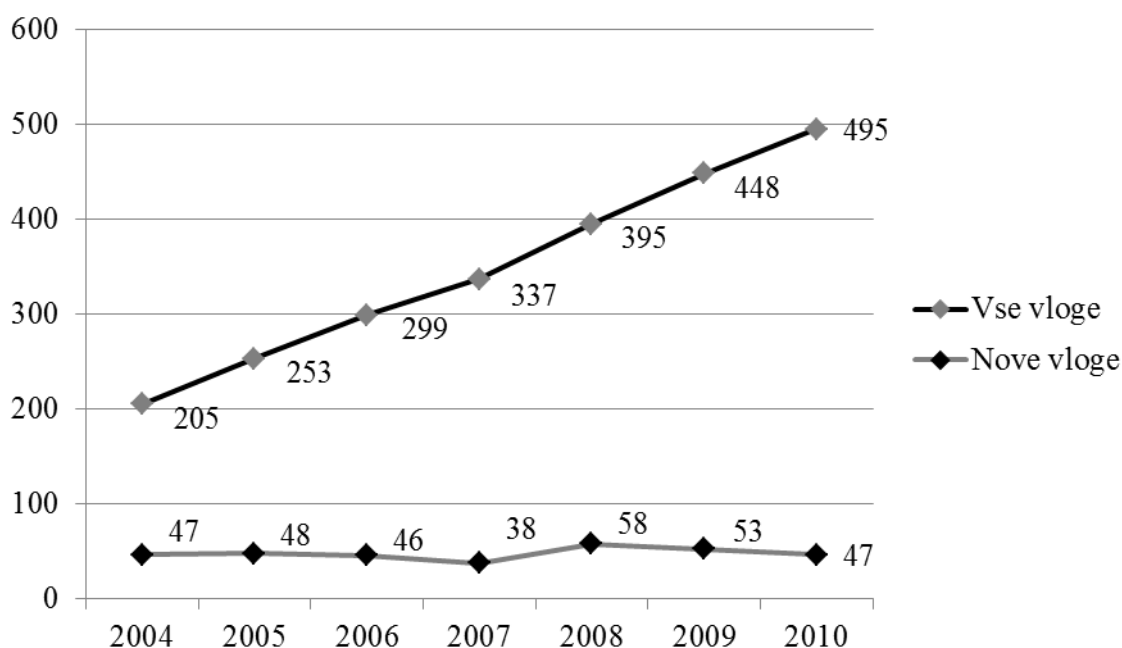
Eno izmed ključnih priporočil raziskave Postopki, organizacija in standardi na področju posvojitve, je ustanovitev državnega centra za notranje in meddržavne posvojitve (Zaviršek in drugi 2009, 141).

Center je bodisi samostojna ustanova, bodisi deluje v okviru enega od centrov za socialno delo. V njem deluje tim strokovnjakinj in strokovnjakov, ki so specializirani za to področje. /.../ Skupni državni center v državi bi bil organiziran tako, da bi omogočal delo na formalnih postopkih, pridobivanju dokumentov, psihosocialnem in strokovnem usposabljanju ter pripravi, na kontinuirani podpori, pa tudi in kot informacijsko središče (Zaviršek in drugi 2009, 141).

Zaključki raziskave, vključno z opažanji MDDSZ, CSD in kandidatov za posvojitve, pa kažejo, da so spremembe potrebne tudi pri organizaciji CSD in na vsebinskem področju posvojitve. Pri CSD gre za njihovo reorganizacijo v smeri specializacije manjšega števila CSD za posvojitve, spremembe na vsebinskem področju pa med drugim vsebujejo poenotenje priprave kandidatov na posvojitve (Vodičar 2012).

Po podatkih MDDSZ (2011b) je bilo januarja 2011 v Sloveniji 427 vlog za posvojitve, od tega je 295 prosilcev ocenjenih kot primernih posvojiteljev, za 132 prosilcev pa še končno mnenje pristojnega CSD ni bilo podano. Po izkušnjah društva Deteljica med posvojitelji v Sloveniji prevladujejo pari z izkušnjo neplodnosti (Bevc 2011).

Graf 3.4: Število vseh vlog in novih vlog za posvojitev (Slovenija)



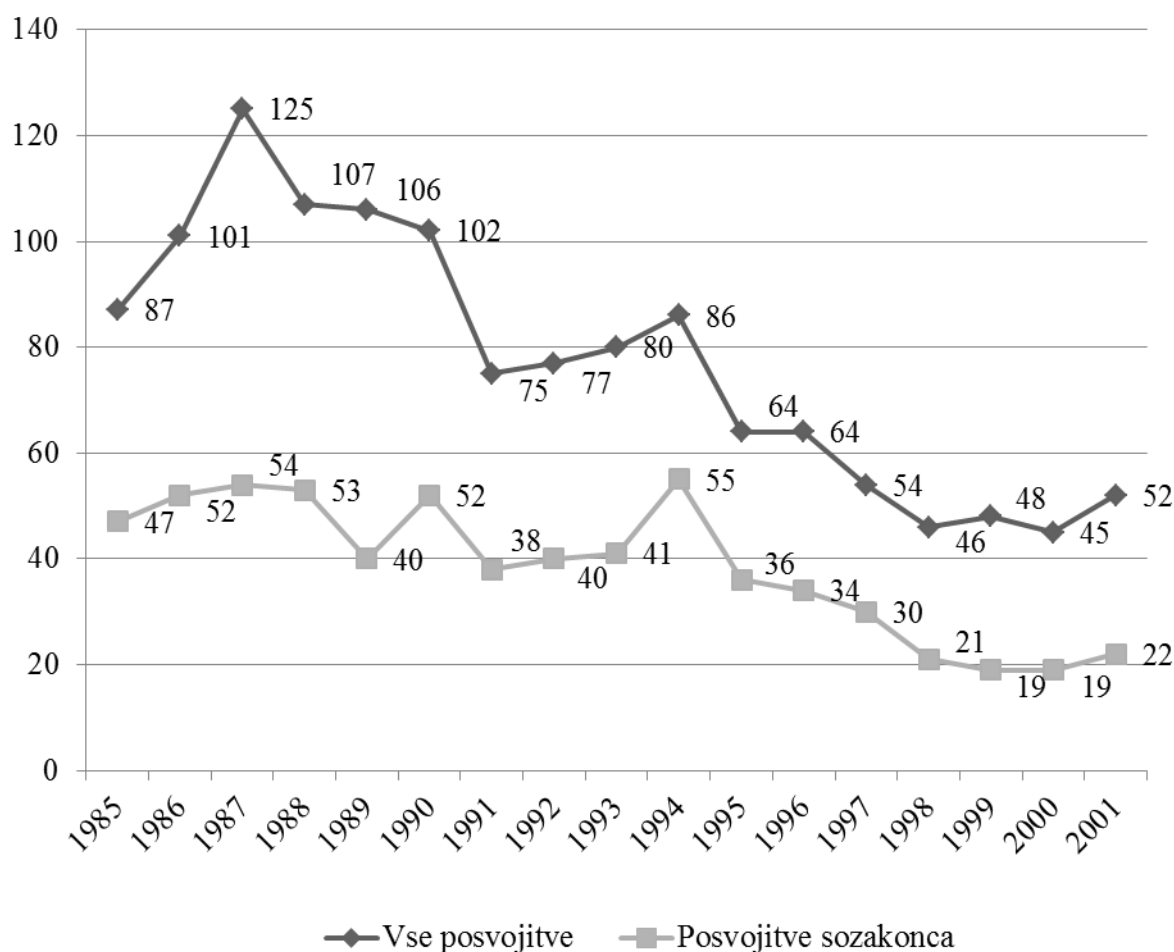
Vir: Inštitut RS za socialno varstvo (2012).

Graf 3.4 prikazuje število vseh vlog in novih vlog za posvojitev med leti 2004 in 2010. Kljub temu, da krivulja, ki predstavlja nove vloge, ne narašča, pa strmo narašča krivulja, ki predstavlja število vseh vlog. To pomeni, da je povpraševanje po posvojitvah večje, kot pa je število otrok, primernih za posvojitev.

Do leta 1990 je bilo v Sloveniji letno približno 100 posvojitvev otrok, z leti pa je to število upadlo za polovico. Približno polovica vseh posvojitvev so t. i. posvojitve otroka sozakovca, kar pomeni, da z oblikovanjem nove družinske skupnosti praviloma mož posvoji ženinega oziroma žena moževega otroka. Polovica posvojitvev pa je t. i. popolnih posvojitvev; v letu 2006 so bile v Sloveniji samo 3 posvojitve, od tega 1 posvojitev otroka sozakovca in 2 popolni posvojitvi, leta 2007 pa 14 posvojitvev, od tega 12 popolnih posvojitvev in 2 posvojitvi otroka sozakovca (SURS 2009).

Upadanje števila posvojitvev prikazuje Graf 3.5.

Graf 3.5: Število posvojitvev med leti 1985 in 2001 v Sloveniji



Vir: SURS (2002).

V raziskavi Postopki, organizacija in standardi na področju posvojitvev so raziskovalci opozorili tudi na neurejenost statističnih podatkov o posvojitvah (Zaviršek in drugi 2009, 26). To je razvidno tudi iz primerjave Tabele 3.18 in podatkov Statističnega urada RS, predstavljenimi zgoraj. Tabela 3.18 predstavlja in vsebuje podatke iz omenjene raziskave, pridobljene iz letnih poročil CSD. V skladu s temi podatki je bilo leta 2006 28 posvojitvev (14 popolnih in 14 posvojitvev sozakonca), po podatkih SURS (2009) pa so bile istega leta le 3 posvojitve (1 sozakonca, 2 popolni). Nadalje SURS (2009) navaja 14 posvojitvev (12 popolnih, 1 sozakonca) v letu 2007, podatki CSD pa 19 posvojitvev (7 popolnih in 12 sozakonca).

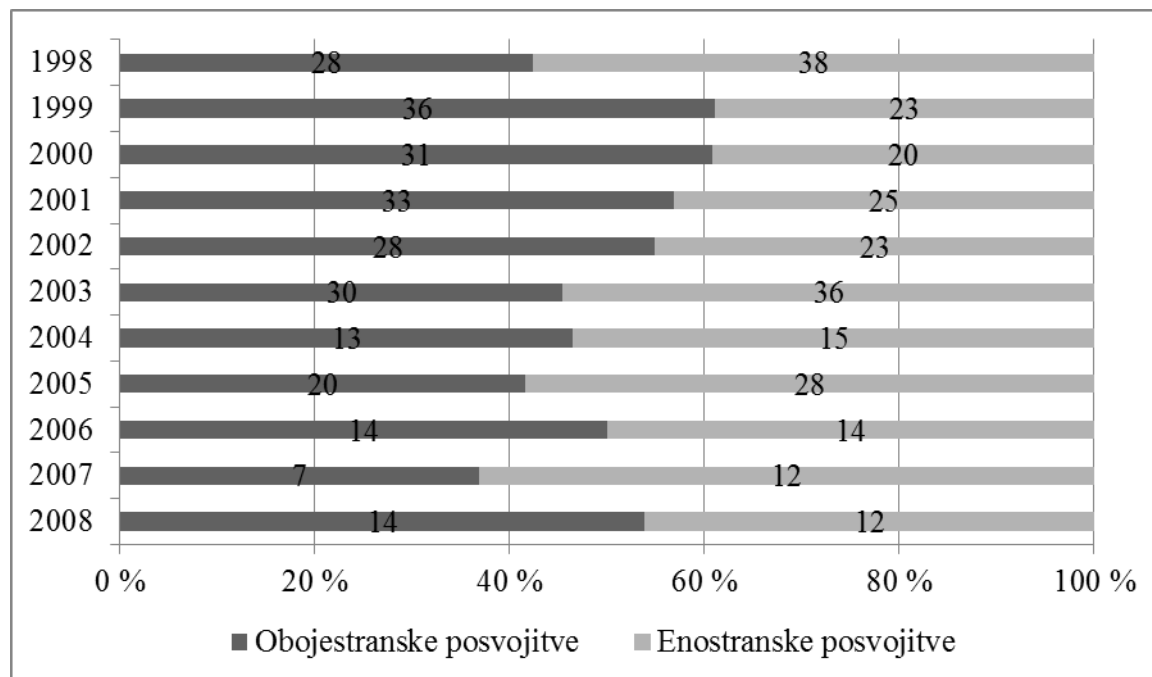
Tabela 3.18: Število posvojitvev v Sloveniji med leti 1998 in 2008

	OBOJESTRANSKE POSVOJITVE		ENOSTRANSKE POSVOJITVE		VSE POSVOJITVE		NAMESTITEV V DRUŽINO Z NAMENOM POSVOJITVE	PRIPRAVA NA POSVOJITEV (ŠT. KANDIDATOV)
1998	28	42 %	38	58 %	66	100 %	/	/
1999	36	61 %	23	39 %	59	100 %	/	/
2000	31	61 %	20	39 %	51	100 %	/	/
2001	33	57 %	25	43 %	58	100 %	/	/
2002	28	55 %	23	45 %	51	100 %	28	128
2003	30	45 %	36	55 %	66	100 %	38	172
2004	13	46 %	15	54 %	28	100 %	24	177
2005	20	42 %	28	58 %	48	100 %	20	205
2006	14	50 %	14	50 %	28	100 %	13	154
2007	7	37 %	12	63 %	19	100 %	15	142
2008	14	54 %	12	46 %	26	100 %	21	173

Vir: Letna poročila CSD v Zaviršek in drugi (2009, 30).

Graf 3.6 prikazuje razmerje med enostranskimi in dvostranskimi posvojitvami med leti 1998 in 2008. V 11 obravnavanih letih so 5-krat prevladovali obojestranski posvojitvi in prav tako 5-krat enostranski posvojitvi. Leta 2006 pa je bilo razmerje, po podatkih CSD, enako.

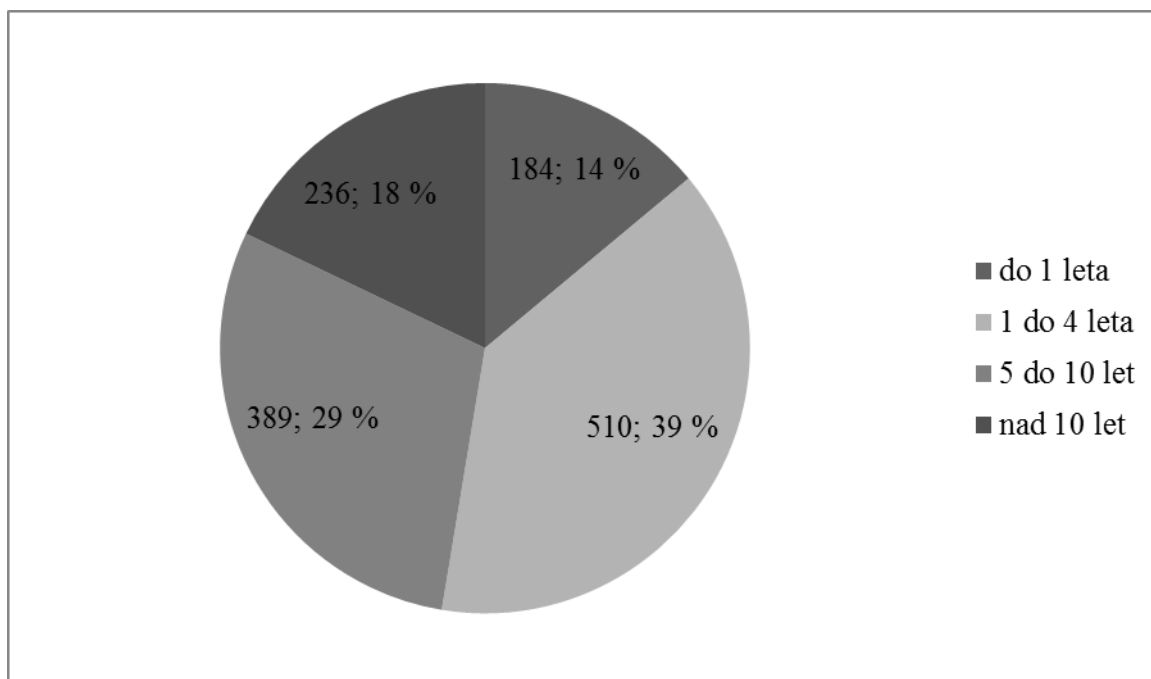
Graf 3.6: Število posvojitvev v Sloveniji med leti 1998 in 2008



Vir: Letna poročila CSD v Zaviršek in drugi (2009, 30).

Graf 3.7 in Tabela 3.19 prikazujeta število in delež posvojenih otrok glede na starost. Razvidno je, da je bilo med leti 1985 in 2001 največ posvojenih otrok v starostni skupini od 1 do 4 let, najmanj pa mlajših od enega leta.

Graf 3.7: Posvojeni otroci po starosti med leti 1985 in 2001



Vir: SURS (2002).

Tabela 3.19: Posvojeni otroci po starosti med leti 1985 in 2001

	DO 1 LETA		1 DO 4 LETA		5 DO 10 LET		NAD 10 LET		SKUPAJ
1985	7	8 %	46	53 %	20	23 %	14	16 %	87
1986	7	7 %	51	50 %	34	34 %	9	9 %	101
1987	15	12 %	55	44 %	39	31 %	16	13 %	125
1988	20	19 %	36	34 %	30	28 %	21	19 %	107
1989	25	24 %	47	44 %	14	13 %	20	19 %	106
1990	17	17 %	39	38 %	31	30 %	15	15 %	102
1991	14	19 %	30	40 %	19	25 %	12	16 %	75
1992	16	21 %	28	36 %	23	30 %	10	13 %	77
1993	11	14 %	32	40 %	28	35 %	9	11 %	80
1994	11	13 %	23	27 %	33	38 %	19	22 %	86
1995	10	15 %	21	33 %	19	30 %	14	22 %	64
1996	6	9 %	18	28 %	25	39 %	15	24 %	64
1997	8	15 %	19	35 %	16	30 %	11	20 %	54
1998	6	13 %	13	28 %	14	31 %	13	28 %	46
1999	4	8 %	17	36 %	12	25 %	15	31 %	48
2000	3	7 %	15	33 %	15	33 %	12	27 %	45
2001	4	8 %	20	38 %	17	33 %	11	21 %	52
SKUPAJ	178	100 %	510	100 %	389	100 %	236	100 %	1319

Vir: SURS (2002).

Po podatkih MDDSZ je v Sloveniji vse več posvojitvev iz tujine, kar je pričakovano, saj je verjetnost posvojitve otroka iz Slovenije majhna. Slovenija je zato tudi pristopila h Konvenciji o varstvu otrok in sodelovanju o mednarodnih posvojitvah, prav tako je podpisala bilateralni Sporazum o meddržavnih posvojitvah z Makedonijo. Ker slovenski državljani posvojijo največ otrok iz Rusije, trenutno potekajo aktivnosti za podpis bilateralnega sporazuma z Rusijo. V zvezi z mednarodnimi posvojitvami pa na MDDSZ opažajo tudi vedno večjo samoiniciativnost kandidatov za posvojitve, kar je posledica večje mobilnosti in pretoka informacij (Vodičar 2012).

3.6 ZAKLJUČEK

Upoštevajoč razločevalne lastnosti, predstavljene v Tabeli 2.1, lahko javne politike, obravnavane v delu, umestimo na naslednji način:

- področje na katerega posegajo: socialna politika;
- ciljne skupine: družinska in otroška politika;
- institucionalni okvir: nacionalna in nadnacionalna politika;
- glede na učinke: urejevalne;
- glede na kakovost: nematerialne in materialne, saj država zagotavlja tudi določene finančne vire.

V Tabeli 3.20 so predstavljeni JP mehanizmi nacionalne in nadnacionalne ravni v skladu s tremi teorijami, predstavljenimi v drugem poglavju.

Tabela 3.20: JP mehanizmi na nacionalni in nadnacionalni ravni

	<i>NADNACIONALNA RAVEN</i>	<i>NACIONALNA RAVEN</i>
MAJCHRZAK		
DEJAVNOSTI IN UKREPI POVEZANI Z INFORMACIJAMI	Predlogi vzorčne zakonodaje, proizvodjanje informacij.	Proizvajanje informacij.
FINANČNE DEJAVNOSTI IN UKREPI		Rejnine, financiranje zavodov.
REGULATIVNE IN NADZORNE DEJAVNOSTI	Definiranje standardov, pravil, pravic.	Definiranje standardov, pravil, sprejem zakonodaje, podeljevanje dovoljenj, licenc, določanje kvot, inšpekcijski nadzor.
OPERATIVNE DEJAVNOSTI		Vodenje zavodov, izgradnja in vzdrževanje objektov.
JP DEJAVNOSTI ALI DEFINIRANJE SIMBOLIČNIH PRIORITET	Definiranje ciljev javnih politik, prioritet.	Koordiniranje, definiranje ciljev.
RAZISKOVALNE DEJAVNOSTI	Povezano z informiranjem, financiranje na obeh ravneh.	
VEDUNG		
INFORMACIJE	Posredni prenos (brošure, knjige).	Posredni in medosebni prenos (izobraževanje, delavnice).
EKONOMSKI MEHANIZMI		Spodbujevalni-denarne transakcije (pr. rejnine)
REGULACIJE	Na obeh ravneh najdemo regulacije, ki zapovedujejo oz. predpisujejo in take, ki prepovedujejo.	
HOWLETT in RAMESH		
PROSTOVOLJNI	Spodbujanje prostovoljnosti na nacionalni ravni.	Družina in skupnost.
MEŠANI	Informacije in opozorila.	Informacije in opozorila, denarna pomoč.
OBVEZUJOČI	Regulacije.	Regulacije, neposredni predpisi.

Vir: Podatki pridobljeni iz celotne analize.

Ker vsi pridobljeni podatki kažejo na to, da so spremembe na področju alternativnega starševstva potrebne, in tudi že v pripravi, so oblikovane spodaj navedene alternativne rešitve. Za vsako so potrebne ocene oz. komentarji vpletenih JP igralcev, s pomočjo katerih bi se predlagane alternative razvijale naprej do točke, ko bi dosegli kompromis. Vendar se je na prošnjo za intervju odzvala samo predstavnica MDDSZ, to pa je premalo za dokončno oblikovanje alternativnih rešitev.

- **Sorodstvena oskrba**

Naj bo vedno prva možnost, ko je otroka potrebno odstraniti iz družine. To je seveda mogoče, ko obstajajo v otrokovem sorodstvu osebe, ki so ga pripravljene sprejeti in zanj tudi sposobne ustrezno skrbeti. V primeru takšne sorodstvene oskrbe je potrebno zagotoviti tudi določeno finančno in strokovno pomoč. Sorodstvena oskrba bi bila kratkotrajen ukrep ali trajna rešitev za otroke, kjer se izkaže, da razlogov za poseg države ne gre odpraviti. V kolikor bi otrok potreboval 24-urno oskrbo, kar bi pomenilo, da sorodnik ne more biti redno zaposlen, bi se sklenilo delovno razmerje, kot je opisano v nadaljevanju pri oskrbi v tuji družini oz. gospodinjstvu.

Mag. Ana Vodičar (2012) iz MDDSZ poudarja, da takšna možnost v trenutni zakonodaji že obstaja, to so rejniki sorodniki, ki so v vseh dolžnostih in pravicah izenačeni z ostalimi rejniki.

- **Skupnostna oskrba**

Pri stanovanjskih skupnostih je potrebno slediti mednarodnim smernicam o deinstitutionalizaciji in skupnostni oskrbi. To pomeni, da je potrebnih več stanovanjskih skupnosti, ki sprejemajo manjše število otrok in mladostnikov. Smiselno je, da so takšne skupnosti razpršene po državi, saj je tako več možnosti, da otroci ostanejo v poznanem okolju. Več skupnosti bi pomenilo več zaposlenih, kar državi zagotovo predstavlja večje finančne stroške, po drugi strani pa pomeni tudi možnost za kvalitetnejše delo z otroki.

Tudi razvoj v Sloveniji gre v smeri deinstitutionalizacije, težave pa predstavljajo finančna sredstva potrebna za ustrezno infrastrukturo (Vodičar 2012).

- **Oskrba v tuji družini oz. gospodinjstvu**

Oseba, ki na svojem domu skrbi za tujega otroka, naj to opravlja kot edini poklic, ne glede na število otrok, ki pa naj bo še naprej omejeno na največ tri otroke istočasno. Pri številu nameščenih otrok je potrebno upoštevati osebne okoliščine oz. potrebe otrok, kakor tudi takšnega poklicnega skrbnika (starost, prostorske zmožnosti, pripravljenost na strokovno izpopolnjevanje itd.). Slednji bi bili deležni vseh pravic in dolžnosti iz običajnega delovnega razmerja. Njihov delodajalec bi bila država oz. organizacija, ki bi prejela koncesijo. Ves čas trajanja ukrepa je potrebno intenzivno delo s starši, saj le tako obstajajo možnosti, da se razlogi za odvzem otrok odstranijo, otroci pa vrnejo k staršem. V kolikor vrnitev k staršem ne

bi bila mogoča, pride v poštev sorodstvena oskrba, odprta posvojitev ali nadzorovano samostojno življenje.

Generalna direktorica direktorata za družino iz MDDSZ opozarja, da naša zakonodaja izraza »poklicni skrbnik« ne pozna (Vodičar 2012). To je seveda razumljivo, saj gre za predloge alternativnih rešitev, ki bi pomenile tudi določene spremembe zakonodaje. Nadalje pa Vodičarjeva (2012) opozarja,

da ureditev na način, da bi oseba, ki na svojem domu skrbi za tujega otroka, morala to opravljati kot edini poklic, ni prava. Obstoječi sistem v Republiki Sloveniji je postavljen tako, da rejnik lahko, torej če želi in če izpolnjuje pogoje, /.../ izvaja rejniško dejavnost kot poklic. V takem primeru država plačuje prispevke za socialno varnost, rejnik pa je zavarovan kot samozaposlena oseba. Lahko pa je nekdo rejnik in obenem zaposlen drugje ali je upokojen, ipd.

- **Nadzorovano samostojno življenje**

Gre za finančno in strokovno pomoč mladim odraslim, ki so dopolnili 18 let in so prestari za rejništvo, kljub temu pa se ne morejo vrniti k staršem ali se osamosvojiti. Omogočeno bi jim bilo samostojno življenje v lastnem gospodinjstvu, še vedno pa bi bili deležni finančne in strokovne pomoči.

V Sloveniji že potekajo aktivnosti, ki bi omogočile začasno namestitve v stanovanjske skupine, ki bi predstavljale most med rejništvom in osamosvojitvijo. »Trenutno imamo zagotovljene kapacitete za tovrstno obliko namestitve na dveh lokacijah (v fazi prenove), iščemo pa možnosti, da bi mrežo razširili po vsej državi (Vodičar 2012).«

- **Odprta posvojitev**

Kljub posvojitvi bi otrok imel pravico poznati biološke starše in ostale sorodnike, prav tako bi imel pravico do stikov z njimi, v kolikor to zanj ne bi bilo škodljivo. Vse starševske dolžnosti pa bi še vedno imeli posvojitelji.

Vodičarjeva (2012) opozarja, da po obstoječi ureditvi posvojenec ali njegov biološki starši po posvojitvi nimajo več pravice do seznanitve z osebnimi podatki drug drugega. Posledično posvojenec »nima absolutne pravice izvedeti kdo so njegovi biološki starši, saj imajo tudi ti ustavno pravico do zasebnosti, seveda pa gre pri tem lahko za izjemo, če se posameznik strinja s seznanitvijo z njegovimi osebnimi podatki.« Nadalje Vodičarjeva (2012) poudarja, da bi bilo posvojitve potrebno urediti na način, da lahko »posvojenec, če izkaže potrebo (npr.

dedne bolezni, načrtovanje zdravljenja, družine ...), pridobi tudi zdravstvene podatke o svojih bioloških starših,« vendar v anonimni obliki.

Iz intervjuja s predstavnico MDDSZ je razvidno, da spremembe, ki so v pripravi, pomenijo predvsem preoblikovanje obstoječih ukrepov. Vidno je tudi, da med predlaganimi alternativami in mnenjem predstavnice MDDSZ obstajajo določena razhajanja. Ob vsem pa je potrebno zavedanje, da sicer vidno delovanje državnih JP igralcev na področju alternativnega starševstva, še ne pomeni nujno izboljšave trenutnega stanja. Nadalje je pomembno, da se ukrepi, bodisi novi bodisi spremenjeni, jasno ločijo na trajne in začasne.

4 SKLEP

Pravice otrok imajo vedno pomembnejše mesto v sodobni družbi, posledično se veča tudi število javnih politik, ki jih zadevajo. Dokumenti, ki se dotikajo otrok, so tako od leta 1924, ko je Liga narodov sprejela Ženevsko deklaracijo o otrokovih pravicah, pa do danes, ko se pravice otrok omenjajo v skoraj vseh javnih politikah EU, postali obsežnejši in zavezujoči, pravice pa natančneje določene.

Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah iz leta 1989 zagotovo ostaja najpomembnejši dokument na področju otrokovih pravic, tudi za EU. Dokumenti sprejeti pred omenjeno konvencijo v večji meri predstavljajo njen razvoj, dokumenti sprejeti za tem, pa lajšajo njeno izvajanje. Stične točke pravic otrok, ki jih priznava EU in ki se nanašajo tudi na alternativno starševstvo, so naslednje:

- do alternativnega starševstva ne sme priti zaradi revščine;
- vodilo vseh vpletenih mora biti otrokova korist;
- ko pride do alternativnega starševstva, mora biti med cilji na prvem mestu vrnitev v družino, v kolikor to ni mogoče, je potrebno najti drugačno, vendar trajno rešitev;
- tudi po namestitvi v alternativno starševstvo ima otrok pravico do vezi oz. neposrednih stikov s svojo družino, v kolikor to ni v nasprotju z njegovimi koristmi;
- vsem mora biti, v skladu s starostjo in zrelostjo, priznana pravica do sodelovanja pri postopkih, ki jih zadevajo in pravica do izražanja lastnega mnenja ter upoštevanje le-tega;
- za lažje izvajanje javnih politik je potrebno oblikovati indikatorje za spremljanje ter voditi statistiko.

Tako na ravni EU, kot na nacionalni ravni, najdemo podobne kategorije JP mehanizmov, vendar so pričakovano na nadnacionalni splošnejši, med tem ko so na nacionalni ravni konkretnje. Tako, na primer, nadnacionalna zakonodaja nalaga pravico otrok do sodelovanja in izražanja lastnega mnenja, slovenska pa sodelovanje rejenca v individualni projektni skupini, ki načrtuje in predlaga ustrezno ravnanje in strokovno obravnava rejenca (ZIRD Ur. l. RS, št. 110/2002, 36. člen).

Analitični del naloge je potrdil navedbe o razlogih za JP učenje oz. za prenos JP praks iz nadnacionalne ravni na nacionalno raven. Tako je prenos določenih praks nujen zaradi članstva v EU in OZN, na drugi strani pa imamo tudi prostovoljno učenje od nadnacionalne ravni, kakor tudi od drugih držav. Vso znanje, ki se prenese, je potrebno ustrezno prilagoditi

domačim razmeram oz. nacionalnemu kontekstu. To je lahko ključno za izvajanje prenesenih javnih politik. Ob prostovoljnem in obveznem prenosu se postavlja tudi vprašanje kateri je ustrežnejši. Ali bodo nacionalne države več pozornosti namenile določilom, ki jih morajo vnesti v svojo zakonodajo po naročilu nadnacionalne ravni in tako omogočile uspešno izvajanje javnih politik, ki jih določilo zadeva. Ali pa bo obvezen prenos izveden samo do mere, da zadosti pravilom, samo izvajanje javne politike pa bo neuspešno. Takšno nedoslednost lahko pričakujemo tudi pri prostovoljnem JP učenju, ko se znanje prenaša brez ustrezne prilagoditve. Zato je potrebno kombinirati prostovoljnost in obveznost oz. eno z drugo dopoljevati. Ne glede na vrsto prenosa in JP področje, nesporno ostaja dejstvo, da je v današnjem svetu JP učenje neizbežno.

5 LITERATURA

1. Barker, Judy in Deborah Hodes. 2004. *The Child in Mind. A child protection handbook*. London, New York: Toutledge.
2. Beckett, Chris. 2007. *Child Protection. An Introduction*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: Sage Publications.
3. Bemelmans Videc, Marie-Louise. 1998. Policy Instrument Choice and Evaluation. V *Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*, ur. Bemelmans Videc, Marie Louise, Ray C. Rist in Evert Vedung, 1–18. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
4. Bennett, Colin J. 1991. How States Utilize Foreign Evidence. *Journal of Public Policy*. 11 (1): 31–54.
5. Bennett, Colin J. in Michael Howlett. 1992. The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Science*. 25: 257–294.
6. Bevc, Viktorija. 2008. *Naše rejništvo-dolgotrajni socialnovarstveni ukrep*. V *Otrokova varnost v sistemu skrbi za otroke, ki ne morejo živeti pri starših*, ur. Berglez, Vida, 33–38. Hoče: Združenje Moč za zaščito otrok, ki ne morejo živeti pri starših.
7. --- 2011. *Intervju z avtorico*.
8. Boljka, Urban. 2010. Slovenia. V *Children in Alternative Care. National Surveys*, Eurochild, 176–184. Dostopno prek: http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/Publications/Eurochild_Reports/Eurochild%20Publication%20-%20Children%20in%20Alternative%20Care%20-%202nd%20Edition%20January2010.pdf (12. september 2011).
9. Bond, Henrietta. 2004. *Fostering a child. A guide for people interested in fostering*. London: British Association for Adoption and Fostering.
10. Bourguignon, Francois, Francisco H. G. Ferreira in Phillippe G. Leite. 2002. *Ex-ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: the Case of Bolsa Escola*. Washington: World Bank Publications. Dostopno prek: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/2916.html#download> (11. maj 2011).
11. Calder, Jonathan. 2004. *Histories of Abuse*. Dostopno prek: <http://www.bonkers.hall.binternet.co.uk/abuse.htm> (18. oktober 2011).
12. *CEFL-Commission on European Family Law*. Dostopno prek: <http://www.ceflonline.net/> (17. maj 2011).
13. Coyne, David, Stefan Auwaerter, Giuseppe Carone, Jean-Louis Of Brouwer, Renaud Denuit, Manuela Geleng, Nicolas Gibert Morin, Claudia Gintersdorfer, Bernard Large,

- Ettore Marchetti, Bernard Mongin, Lucien Pauchet, Fabiana Pierini, Marianne Segers, in Christine Simon. 2001. *Involving experts in the process of national policy convergence*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/governance/areas/group8/report_en.pdf (31. avgust 2011).
14. Dallos, Rudi in Roger Sapsford. 1995. Patterns of diversity and lived realities. V *Understanding the Family*, ur. John Muncie, Margareth Wetherell, Rudi Dallos in Allan Cochrane, 125–170. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
 15. *Deklaracija o otrokovih pravicah* (DOP 1959 RES/1386/14). Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/organizacija-zdruzenih-narodov/deklaracija-o-otrokovih-pravicah/> (26. april 2010).
 16. *Deteljica*. Dostopno prek: <http://www.deteljica.si/> (22. februar 2012).
 17. Dolowitz, David, Stephen Greenwold in David Marsh. 1999. Policy Transfer: Something Old, Something New, Someting Borrowed, But why Red, White and Blue? *Parliamentary Affairs* 52 (4): 719–730.
 18. Dolowitz, David in David Marsh. 2000. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (1): 5–24.
 19. Doyle, Celia. 1997. *Working with abused children*. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
 20. --- 2006. *Working with abused children*. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
 21. Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
 22. Ennis, Jim. 2007. Developments in Child Protection. V *Youth Justice and Child Protection*, ur. Malcolm Hill, Andrew Lockyer in Fred Stone, 123–138. London, Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
 23. Esping-Andersen, Gøsta, ur. 1993. *Changing Classes. Stratification and mobility in post-industrial societies*. London: SAGE.
 24. Eurobarometer. 2009. *The Rights of the Child. Analytical report*. Dostopno prek: <http://resourcecentre.savethechildren.se/content/library/documents/rights-child-analytical-report-flash-eurobarometer-european-commission-no-0> (7. marec 2012).
 25. *Eurochild*. Dostopno prek: <http://www.eurochild.org> (16. avgust 2010).
 26. --- 2010a. *Children in Alternative Care*. Dostopno prek: http://www.Eurochild.org/fileadmin/user_upload/Publications/Eurochild_Reports/Eurochild%20Publication%0-%2

- 0C hildren%20in%20Alternative%20Care%20-%202nd%20Edition%20January2010.pdf (20. september 2010).
27. --- 2010b. *Eurochild Policy Position*. Dostopno prek: http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/Thematic_Priorities/Children_Without_Parental_care/Eurochild/Eurochild%20policy%20position_March%202010.pdf (20. april 2011).
28. Europa. *Summaries of EU legislation*. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries (21. maj 2011).
29. European Commission. 2011. *Public consultations*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0009_en.htm (5. september 2011).
30. European Council. 2000. *Presidency conclusions*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm (30. avgust 2011).
31. *EuroVoc*. Dostopno prek: <http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=request&concepturi=http%3A%2F%2Feurovoc.europa.eu%2F7930&termuri=http%3A%2F%2Feurovoc.europa.eu%2F376832&language=sl&view=pt&ifacelang=en> (26. april 2011).
32. *Evropska komisija*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/> (16. avgust 2010).
33. --- 2006. *Sporočilo komisije. Strategiji EU o otrokovih pravicah naproti*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0367:FIN:SL:HTML> (6. maj 2011).
34. --- 2008. *Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij. Otroci na posebnem mestu v zunanjepolitičnih dejavnostih EU*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0055:FIN:SL:PDF> (21. maj 2011).
35. --- 2009a. *Report of the Ad Hoc Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4017&langId=en> (27. april 2011).
36. --- 2009b. *Implementation of the European Union's Strategy on the Rights of the Child. State of Play-November 2009*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/justice/policies/children/docs/children_state_of_play_en.pdf (11. maj 2011).
37. --- 2009c. *Comparative study on adoption procedures in the Member States of the European Union, practical difficulties encountered in this area by European citizens in the context of a European area of justice in civil matters, and options available for resolving such difficulties and protecting children's rights*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm#5 (17. maj 2011).

38. --- 2010. *Sporočilo komisije. Strategija za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:SL:PDF> (19. maj 2011).
39. --- 2011. *Sporočilo komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij. Agenda EU za otrokove pravice*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0060:FIN:SL:HTML> (18. maj 2011).
40. Evropska unija. 2007. *Smernice EU za uveljavljanje in varstvo otrokovih pravic*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16031.sl07.pdf> (20. maj 2011).
41. Fink Hafner, Danica. 2007a. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9–30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
42. --- 2007b. Oblikovanje in izbor alternativnih rešitev. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 143–154. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
43. Fox Harding, Lorraine. 1997. *Perspectives in Child Care Policy*. New York: Longman.
44. FRA-European Union Agency for Fundamental Rights. 2009. *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*. Dostopno prek: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RightsofChild_summary-report_en.pdf (12. maj 2011).
45. Gorman, G.E. in Peter Clayton. 2005. *Qualitative research for the information professional. A practical handbook*. London: Facet publishing.
46. Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
47. Hallett, Christine. 1998. Children. V *The student's companion to Social Policy*, ur. Pete Alcock, Angus Erskine in Margaret May, 235–241. United Kingdom: Blackwell Publishing.
48. Hantrais, Linda. 1999. Comparing Family Policies in Europe. V *Comparative Social Policy. Concepts, Theories and Methods*, ur. Jochen Clasen, 95–113. Oxford, Massachusetts: Blackwell Publishers.
49. Hill, Michael. 1997. *Understanding Social Policy*. Oxford, Massachusetts: Blackwell Publishers.

50. Hine, David. 1998. Introduction: The European Union, state autonomy and national social policy. V *Beyond the Market: The EU and National Social Policy*, ur. David Hine in Hussein Kassim, 1–13- London, New York: Routledge.
51. *Hiša zavetja Palčica. Sprejem v KCO Palčica*. Dostopno prek: http://www.kco-palcica.si/index.php/menu_item/sprejem_v_kco_palcica_mladostniki (29. september 2011).
52. Hosking, George. 2005. *A Tale of 10 Children*. Dostopno na: <http://www.wavetrust.org/key-publications/articles/tale-10-children-2005> (18. oktober 2011).
53. Howe, David in Julia Feast.2000. *Adoption, search and reunion. The long term experience of adopted adults*. London: The Children's society.
54. Howlett, Michael in M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York, Oxford: Oxford University Press.
55. House, R. Ernest. 1993. *Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.
56. *Inštitut Republike Slovenije za socialno varnost*. Dostopno prek: <http://www.irssv.si/> (17. marec 2012).
57. Jack, Raymond. 1998. Institutions in Community Care. V *Residential versus community care. The role of institutions in welfare provision*, ur. Raymond Jack. London: Macmillan Press.
58. Kalčina, Liana, ur. 1999. *Otrokove pravice v Evropi*. Dostopno prek: http://www.svetevrope.si/res/dokument/download472e.pdf?id=/res/dokument/1379-_1.pdf&url=/res/dokument/1379-_1.pdf&title=otrokove_pravice_v_evropi_ljubljana_1999.pdf (27. april 2012).
59. Kerber, Wolfgang in Martina Eckardt. 2007. Policy learning in Europe. The open method od co-ordination and laboratory federalism. *Journal of European Public Policy* 14 (2): 227–247.
60. Knowles, Gianna. 2009. *Ensuring Every Child Matters*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Singapore: Sage.
61. *Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah (KOP OZN 1989)*. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-cl-ovekovih-pravic/organizacija-zdruzenih-narodov/konvencija-o-otrokovih-pravicah-ozn/> (20. april 2011).
62. Kuhnle, Stein. 1998. Political reconstruction of the European welfare states. V *Challenges to the Welfare State. Internal and External Dynamics for Change*, ur. Henry Cavanna, 49–77. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

63. Kustec Lipicer, Simona. 2007. Vrednotenje javnih politik. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 175–190. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
64. --- 2009. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
65. Kvale, Steinar. 1996. *Interviews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publication.
66. *Listina Evropske unije o temeljnih pravicah*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-057_3+0+DOC+XML+V0//SL (26. april 2011).
67. Lord, Jenifer. 2006. *Adopting a child. A guide for people interested in adoption*. London: British Association for Adoption and Fostering.
68. May, Margaret. 1998. The role of comparative study. V *The student's companion to Social Policy*, ur. Pete Alcock, Angus Erskine in Margaret May, 20–26. United Kingdom: Blackwell Publishing.
69. McNabb, David E. 2004. *Research methods for political science: quantitative and qualitative methods*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
70. MDDSZ-Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. 2006. *Program za otroke in mladino 2006–2016*. Dostopno prek: https://unicef.blob.core.windows.net/uploaded/documents/program_za_%20otroke_%20in_%20mladino%202006_2016.pdf (23. september 2011).
71. --- 2011a. *Rejništvo*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/druzina/rejnistvo/ (7. september 2011).
72. --- 2011b. *Posvojitve*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/druzina/posvojitve/ (6. september 2011).
73. --- 2011c. *Krizni centri za mlade in otroke*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/izvajalci_na_podrocju_socialnega_varstva/krizni_centri_za_mlade_in_otroke/ (28. september 2011).
74. Millar, Jane. 1998. Social Policy and Family Policy. V *The student's companion to Social Policy*, ur. Pete Alcock, Angus Erskine in Margaret May, 121–127. United Kingdom: Blackwell Publishing.
75. --- 2003. Social Policy and Family Policy. V *The student's companion to Social Policy*, ur. Pete Alcock, Angus Erskine in Margaret May, 153–159. United Kingdom: Blackwell Publishing.

76. Ministrstvo za javno upravo RS. 2009. *Informacija o uresničitvi priporočil Državnega zbora RS ob obravnavi trinajstega rednega letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2007 (Ur. l. RS, št. 9/09) in mnenje Vlade RS k štirinajstemu rednemu letnemu poročilu Varuha človekovih pravic za leto 2008*. Dostopno prek: www.mju.gov.si/.../45_seja_-_Letna_porocila_VCP_2007_in_2008 (27. april 2012).
77. Ministrstvo za notranje zadeve RS. *Listina EU o temeljnih pravicah*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/lizbonska_pogodba/listina_eu_o_temeljnih_pravicah/ (26. april 2011).
78. Moore, Stephen. 2002. *Social welfare alive*. United Kingdom: Nelson Thornes.
79. Muncie, John in Roger Sapsford. 1995. Issues in the study of the family. V *Understanding the Family*, ur. John Muncie, Margareth Wetherell, Rudi Dallos in Allan Cochrane, 7–37. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
80. Muncie, John in Margaret Wetherell. 1995. Family policy and political discourse. V *Understanding the Family*, ur. John Muncie, Margareth Wetherell, Rudi Dallos in Allan Cochrane, 39-80. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
81. Nagel, Stuart S. 2002. *Handbook of public policy evaluation*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publication.
82. OZN-Organizacija Združenih narodov. 2002. *Svet po meri otrok. Deklaracija, Poročilo o napredku in pridobljena spoznanja, Akcijski načrt*. Dostopno prek: https://unicef.blob.core.windows.net/uploaded/documents/svet_%20po_%20meri_%20otrok.pdf (23. maj 2011).
83. Prechal, Sacha. 2011. *The eclipse of the legality principle in the European Union*. The Netherlands: Kluwe Law International.
84. *Predlog Družinskega zakonika*. 2009. Dostopno prek: http://druzinski-zakonik.si/files/D_Zak_1_2_.pdf (21. februar 2012).
85. Radaelli, Claudio M. 2003. *The Open Method of Coordination. A new governance architecture for the European Union?* Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
86. Rakar, Tatjana, Gabi Čačinovič Vogrinčič, Darja Zaviršek, Ružica Boškić, Urban Boljka, Simona Smolej, Ana Marija Sobočan, Špela Urh, Polona Dremelj, Barbara Kobal, Mateja Nagode, Vid Žiberna, Nadja Kovač. 2010. *Postopki, organizacija in standardi na področju rejništva*. Končno poročilo. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve-Direktorat za družino, Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo-Otroška opazovalnica.

87. *Resolucija o smernicah za alternativno oskrbo otrok (A/RES/64/142)*. Dostopno prek: <http://www.iss-ssi.org/2009/assets/files/guidelines/Guidelines-English.pdf> (2. maj 2011).
88. *Resolucija o temeljih oblikovanja družinske politike v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS, št. 40/1993)*. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=66755> (27. september 2011).
89. Rose, Richard. 1991. What is Lesson-Drawing. *Journal of Public Policy*. 11 (1): 3–30.
90. --- 2005. *Learning from Comparative Public Policy: a Practical Guide*. London: Routledge.
91. Rus, Veljko. 1990. *Socialna država in družba blaginje*. Ljubljana: Inštitut za sociologijo.
92. *Splošna Deklaracija človekovih pravic (A/RES/217/3)*. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=102> (29. julij 2011).
93. Social Protection Committee. 2008. *Child Poverty and well being. Current status and way forward*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2049&langId=en> (26. april 2011).
94. *Standardi kvalitete za otroke-Quality4Children Standards*. 2004. Dostopno prek: http://www.quality4children.info/ps/rup/utills/download.php?alias=q4c_docudb&mdhash=70d2c1336e183875e98d457338eb2e73&praeifix=cms2_&name=Q4C_colour.pdf (5. maj 2011).
95. Statistični urad Republike Slovenije (SURS). 2002. *Prebivalstvo Slovenije 2002. Priznanja in ugotovitve očetovstva, posvojitve otrok*. Dostopno prek: http://www.stat.si/publikacije/pub_rr816-04.asp?PoglavjeID=8&pognaslov=Priznanja%20in%20ugotovitve%20o%20očetovstva,%20posvojitve%20otrok (22. marec 2012).
96. Statistični urad Republike Slovenije (SURS). 2009. *Mednarodni dan družin, Slovenija*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=2343 (6. september 2011).
97. --- 2011a. *Gospodinjstva in družine, Slovenija, 1. januarja 2011 – končni podatki*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=4029 (4. avgust 2011).
98. --- 2011b. *Zavodi, domovi in druge ustanove za nastanitev otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, Slovenija, 2010-končni podatki*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3959 (12. september 2011).
99. Škerlak, Maja. 2009. *Državna regulacija rejništva*. Diplomsko delo. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska_dela_1/pdfs/mb11_skerlak-maja.pdf (21. februar 2012).
100. *Štokholmski program*. The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF> (5. maj 2010).

101. *United Nations*. Dostopno prek: <http://www.un.org> (21. maj 2011).
102. --- 2002. *United Nations Millennium Declaration*. Dostopno prek: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf> (21. maj 2011).
103. *Ustava Republike Slovenije* (Ur. l. RS, št. 33/1991). Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409> (4. avgust 2011).
104. Vedung, Evert. 1998. Policy Instruments: Typologies and Theories. V *Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*, ur. Bemelmans Videc, Marie Louise, Ray C. Rist in Evert Vedung, 21–58. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
105. --- 2009. *Public policy and program evaluation*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
106. Vlada Republike Slovenije. 2009. *Akcijski načrt za izvajanje programa za otroke in mladino v Republiki Sloveniji 2009–2010*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/10122009_akcijski-nacrt-otroci-mladina.pdf (5. oktober 2011).
107. Vodičar, Ana. 2012. *Intervju z avtorico*.
108. White, Vicky in John Harris. 2004. Changing Children's Services. V *Developing good practice in Children's Services*, ur. Vicky White in John Harris, 7-18. London, Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
109. Yang, Kaifeng. 2007. Quantitative Methods for Policy Analysis. V *Theory, Politics, and Methods*, ur. Frank Fischer, Gerald J. Miller in Mara S. Sidney. Boca Raton, London, New York: CRC Press.
110. *Zakon o socialnem varstvu* (uradno prečiščeno besedilo, ZSV-UPB2 Ur. l. RS, št. 3/2007). Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=77822> (28. september 2011).
111. *Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih* (uradno prečiščeno besedilo, ZZZDR-UPB1 Ur. l. RS, št. 69/2004). Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200469&stevilka=3093> (4. avgust 2011).
112. Zaviršek, Darja, Barbara Kobal, Gabi Čačinovič Vogrinčič, Špela Urh, Ana M. Sobočan, Simona Smolej, Polona Dremelj, Vid Žiberna, Maja Klun, Irena Rezar. 2009. *Postopki, organizacija in standardi na področju posvojitve. Raziskovalno poročilo*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokument_i__pdf/posvojitve_postopki_organizacija_standardi.pdf (22. marec 2012).

113. *Ženevska deklaracija o otrokovih pravicah* (ŽDOP 1924). Dostopno prek:
<http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm> (26. april 2011).

PRILOGA A: Nepopoln seznam mednarodnih norm, standardov in načel, na katere se EU lahko sklicuje v odnosih s tretjimi državami v povezavi s spodbujanjem in varstvom otrokovih pravic (Evropska unija 2007, 26–31).

INSTRUMENTI ZDRUŽENIH NARODOV

POGODBE IN PROTOKOLI:

- Konvencija o otrokovih pravicah (CRC), 1989
- Izbirni protokol glede prodaje otrok, otroške prostitucije in otroške pornografije, 2000
- Izbirni protokol glede udeležbe otrok v oboroženih spopadih, 2000
- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, 1966
- Izbirni protokol k Mednarodnemu paktu o državljanskih in političnih pravicah, 1966
- Drugi izbirni protokol k Mednarodnemu paktu o državljanskih in političnih pravicah, katerega namen je odprava smrtne kazni, 1989
- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, 1966
- Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, 1965
- Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, 1979
- Izbirni protokol h Konvenciji o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk, 1999
- 26. Mednarodna konvencija o varstvu pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin, 1990
- Konvencija o statusu beguncev, 1951
- Protokol o statusu beguncev, 1966
- Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva, 1961
- Konvencija proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, 1984
- Izbirni protokol h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, 2002

IZJAVE:

- Splošna deklaracija o človekovih pravicah, 1948
- Deklaracija tisočletja Združenih narodov, 2000
- Izjava in akcijski načrt o svetu po meri otrok, 2002
- Izjava Svetovne konference proti rasizmu, diskriminaciji, ksenofobiji in s tem povezani nestrpnosti (Deklaracija iz Durban), 2001
- Pariške zaveze za varstvo otrok pred nezakonitim novačenjem v oborožene sile ali skupine ali njihovim izkoriščanjem (pariške zaveze), 2007

NAČELA, PRAVILA, SMERNICE IN DRUGI NORMATIVNI INSTRUMENTI:

- Standardna minimalna pravila ZN o kazenskem pravosodju za mladoletnike (Pekinška pravila), 1985
- Pravila ZN za zaščito mladoletnih prestopnikov, ki jim je bila odvzeta prostost (Havanska pravila), 1990
- Smernice ZN za preprečevanje mladoletniškega prestopništva (Rijadske smernice), 1990
- Temeljna načela o uporabi restorativne pravičnosti v kazenskih zadevah, 2002
- Smernice o pravičnosti v zadevah v zvezi z otroki, žrtvami in pričami kriminalnih dejanj, 2005
- Vodilna načela o notranji razseljenosti (Dengova načela), 1998
- Izjava o socialnih in pravnih načelih o varstvu in dobrobiti otrok, s posebnim poudarkom na namestitvi v rejniške družine in posvojitvah doma ali v tujini, 1986
- Načela in smernice o otrocih, ki sodelujejo v oboroženih silah ali skupinah (Pariška načela), 2007

MEDNARODNE KONVENCIJE O PRAVICAH DELAVCEV

- Konvencija št. 138 o minimalni starosti za zaposlitev, 1973
- Konvencija št. 182 o prepovedi najhujših oblik dela otrok in takojšnjem ukrepanju za njihovo odpravo, 1999
- Konvencija št. 169 o domorodnih ljudstvih in pripadnikih plemen v neodvisnih državah, 1989

INSTRUMENTI MEDNARODNEGA HUMANITARNEGA PRAVA

- Ženevske konvencije, zlasti Konvencija IV o zaščiti civilnih oseb v času vojne, 1949
- Protokol I k ženevskim konvencijam o zaščiti žrtev mednarodnih oboroženih spopadov, 1967
- Protokol II k ženevskim konvencijam o zaščiti žrtev mednarodnih oboroženih spopadov, 1967
- Konvencija o prepovedi uporabe, kopičenja zalog, proizvodnje in prenosa protipehotnih min in o njihovem uničenju (Ottawska pogodba), 1997

INSTRUMENTI MEDNARODNEGA KAZENSKEGA PRAVA

- Statut Mednarodnega kazenskega sodišča (Rimski statut), 1998
- Protokol za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, ki dopolnjuje Konvencijo ZN proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, 2000

INSTRUMENTI MEDNARODNEGA ZASEBNEGA PRAVA

- Haaška konvencija o civilnopravnih vidikih mednarodne ugrabitve otrok, 1980
- Haaška konvencija o varstvu otrok in sodelovanju pri meddržavnih posvojitvah, 1993

EVROPSKI INSTRUMENTI O ČLOVEKOVIH PRAVICAH

- Listina o temeljnih pravicah Evropske unije (zlasti člen 24 o pravicah otrok)
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, 1950
- Evropska socialna listina, 1961
- Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic, 1996
- Evropska konvencija o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja, 1987
- Pogodba o Evropski uniji (člen 11), 1992
- Evropsko soglasje o razvoju:
 - Del I – EU (zlasti odstavka 5 in 7)
 - Del II – ES (zlasti odstavki 97, 101 in 103)

INSTRUMENTI IN DRUGI UKREPI SKUPNOSTI:

- julij 2006: sprejetje sporočila Komisije EU "Strategiji EU o otrokovih pravicah naproti" kot dela širšega, dolgoročnega "Pakta za otroka" EU zaradi spodbujanja pravic otrok v notranji in zunanji politiki EU;
- junij 2007: ustanovitev evropskega foruma za otrokove pravice;
- skorajšnji akcijski načrt Komisije za pravice otrok v okviru zunanjepolitičnega delovanja Evropske unije;
- 2007: sporočilo Komisije "K evropskemu soglasju glede humanitarne pomoči", v katerem poziva k spoštovanju mednarodnega prava pri zagotavljanju humanitarne pomoči.

AFRIŠKI REGIONALNI INSTRUMENTI V ZVEZI S ČLOVEKOVIMI PRAVICAMI

- Afriška listina o človekovih pravicah in pravicah narodov, 1981
- Protokol k Afriški listini o človekovih pravicah in pravicah narodov o pravicah žensk v Afriki, 2000
- Afriška listina o pravicah in zaščiti otrok, 1990

MEDNARODNI REGIONALNI INSTRUMENTI

- Ameriška konvencija o človekovih pravicah, 1969
- Dodatni protokol k Ameriški konvenciji o človekovih pravicah na področju ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic (Protokol iz San Salvadorja), 1988
- Medameriška konvencija o preprečevanju, kaznovanju in izkoreninjenju nasilja nad ženskami, 1994
- Medameriška konvencija o mednarodni trgovini z mladoletnimi osebami, 1994
- Medameriška konvencija o mednarodnem vračanju otrok, 1989

PRILOGA B: Cilji Strategije EU o otrokovih pravicah in že izpolnjeni cilji (Evropska komisija 2006):

1. Izkoristiti dejavnosti, ki se že izvajajo in hkrati izpolnjevati nujne potrebe.

V okviru prvega cilja bo Evropska komisija čim bolj povečala uporabo obstoječih politik in instrumentov, prav tako bo še naprej financirala določene projekte, ki podpirajo otrokove pravice. V zunanjih zadevah bo še naprej podpirala ratifikacijo in izvajanje KOP OZN (1989) ter drugih ustreznih dokumentov. Glede tega cilja so bili sprejeti naslednji dodatni ukrepi:

- uvedba dveh enotnih telefonskih številk znotraj EU, ena za pomoč otrokom in druga za pogrešane ter spolno zlorabljene otroke;
- boj proti uporabi kreditnih kartic ob nakupu pornografskih fotografij otrok na spletu;
- akcijski načrt o otrocih v razvojnem sodelovanju za obravnavo prednostnih potreb otrok v državah v razvoju;
- podpora povezovanju ukrepov v zvezi z revščino otrok v EU.

2. Določiti prednostne naloge za prihodnje ukrepanje EU.

V ta okvir spada analiza obsega in vzrokov za ovire, ki preprečujejo, da bi otroci v celoti uživali svoje pravice. Takšna ocena se bo posodabljala vsakih 5 let, kritična področja pa se bodo reševala postopoma. Ukrepi znotraj drugega cilja so:

- ocena učinka obstoječih ukrepov EU;
- objava dokumentov o posvetovanju za določitev prihodnjih ukrepov;
- zbiranje primerljivih podatkov o otrokovih pravicah.

3. Vključevati otrokove pravice v ukrepe EU.

Vse notranje in zunanje politike EU morajo spoštovati otrokove pravice v skladu z načeli prava EU, popolnoma skladne morajo biti z načeli in določbami KOP OZN (1989). Ukrepi za dosego tega cilja:

- redno vključevanje otrokovih pravic pri pripravi zakonodajnih in nezakonodajnih ukrepov.

4. Vzpostaviti učinkovite mehanizme usklajevanja in posvetovanja.

Evropska komisija želi okrepiti sodelovanje med zainteresiranimi in s tem optimalno uporabiti obstoječe mreže in mednarodne organizacije ter organe:

- združitev zainteresiranih strani v evropskem forumu za otrokove pravice;
- vzpostavitev spletne razprave in delovne platforme;
- vključitev otrok v postopek odločanja;

- vzpostavitev medresorske skupine Evropske komisije in imenovanje koordinatorja za otrokove pravice.

5. Krepiti zmogljivost ter strokovno znanje in izkušnje o otrokovih pravicah.

Vsi akterji morajo pridobiti potrebno znanje in spretnosti, izboljšati je potrebno navodila in predpise:

- zagotovitev potrebnih spretnosti in orodij akterjem, ki sodelujejo pri vključevanju otrokovih pravic.

6. Bolj učinkoviti obveščati o otrokovih pravicah.

Svoje pravice lahko otroci uveljavljajo samo, če se jih zavedajo in če imajo možnost, zato je potrebno dvigniti ozaveščenost:

- oblikovanje komunikacijske strategije o otrokovih pravicah;
- zagotovitev informacij o otrokovih pravicah na otroku prijazen način.

7. Podpirati otrokove pravice v zunanjih odnosih.

Evropska unija bo še naprej dejavna pri podpiranju otrokovih pravic, tudi v odnosih s tretjimi državami:

- nadaljevanje in povečanje dejavne vloge EU na mednarodnih forumih za podporo otrokovih pravic.

Konec leta 2009 so bili izmed zgornjih ciljev uresničeni naslednji (Evropska komisija 2009b):

- Evropska komisija je objavila 2 enotni telefonski številki, 116 000-za pogrešane otroke in 116 111 za pomoč otrokom;
- obveščevalni sistem za otroke, katerega namen je obveščati javnost v primerih ugrabitve otrok in ogroženosti življenja otrok;
- ustanovitev in financiranje koalicije proti distribuciji pornografskih vsebin z otroci na internetu;
- Evropska komisija je na Evropski parlament in Svet EU naslovila številne zakonodajne predloge, s katerimi želi zagotoviti spoštovanje otrokovih pravic v EU. Predlogi se nanašajo na mednarodno zaščito, prosilce za azil, državljane tretjih držav, spolne zlorabe in otroško pornografijo, trgovino z ljudmi, sodno zaščito;
- oblikovane so bile smernice in dokumenti katerih namen je zaščita otrokovih pravic v zunanji politiki EU in zadevajo otroke v oboroženih silah, pravice otrok, krizne razmere otrok;

- vključitev otrokovih pravic v programe EU, v tem okviru je bil sprejet program Daphne III (2007–2013), ki sofinancira projekte za preprečitev nasilja nad otroci, mladostniki in ženskami, sofinanciranje projektov, ki zadevajo otroke v oboroženih silah, financiranje programa Investiranje v Ljudi (med leti 2007 in 2013), varovanje otrokovih pravic je tudi del programa Temeljne pravice in državljanstvo, financira se tudi program za varno uporabo interneta (2009–2013);
- Evropska komisija enkrat letno organizira dvodnevno izobraževanje o pravicah otrok za osebe institucij EU in držav članic;
- zbiranje primerljivih podatkov o otrokovih pravicah, v okviru tega cilja je Agencija o temeljnih pravicah izdala poročilo o Indikatorjih za varovanje, spoštovanje in promocijo otrokovih pravic v EU;
- izvedeni sta bili dve študiji za ugotovitev stopnje zavedanja otrok o njihovih pravicah;
- ustanovljen je bil Evropski forum za pravice otrok (2007), ki združuje predstavnike držav članic, varuhe otrokovih pravic, predstavnike institucij EU, UNICEF, evropske nevladne organizacije;
- ustanovljena je bila medresorska skupina komisije, ki koordinira dejavnosti o otrokovih pravicah v Evropski komisiji;
- vzpostavljena je otrokom prijazna spletna stran o njihovih pravicah;
- leta 2009 se je začela evalvacijska študija o vplivu instrumentov EU na otrokove pravice;
- otrokove pravice so vključene še v nekatere druge dejavnosti EU, med drugim leta 2010 kampanja o Evropskem letu revščine, kateri so najbolj izpostavljeni otroci, vključitev otrok s posebnimi potrebami v načela, ki zadevajo otrokove in človekove pravice, program za mlade Evropejce, strategija namenjena mladim, spodbujanje mladih pri oblikovanju zdravstvenih javnih politik, forum za spolno zdravje mladih, varnost igrač.

PRILOGA C: Družboslovni intervjuji

Intervju s predsednico društva Deteljica mag. Viktorijo Bevc

1. Po izkušnjah društva, kdo prevladuje med posvojitelji (gre za neplodne pare, rejnike, ljudi, ki želijo pomagati)?

99 % neplodni pari oz. pari z izkušnjo neplodnosti

2. V Sloveniji je vedno manj posvojitvev, nekateri otroci pa ostajajo v dolgotrajnem rejništvu, ki v Slovenskem sistemu ne obstaja, saj je rejništvo v ZIRD definirano kot kratkotrajen ukrep.

a. Kateri so ključni razlogi, da se otrok ne posvoji?

b. Menite, da je takšno dolgotrajno rejništvo v največjo korist otrok?

Samo izjemoma je lahko dolgotrajno rejništvo v otrokovo korist, sicer pa je škodljivo, saj v večini dolgotrajnih rejništev praksa kaže, da se razlogi za oddajo otroka v rejništvo niso bili odstranjeni, še več, skozi obdobje rejništva se še poslabšajo in se patologija družine še poveča tako, da se otrok, ko zaključi dolgotrajno rejništvo, večinoma že v svoji polnoletnosti, znajde v še slabših razmerah kot so bile, ko je odšel v rejništvo.

3. Menite, da bi bilo primerno rejništvo časovno omejiti²⁶ in po koncu uvesti posvojitev tudi, če se biološki starši s tem ne bi strinjali? Govorim seveda o primerih, ko je bila biološkim staršem nudena vsa potrebna pomoč, da svoje življenje spremenijo oz. prilagodijo potrebam otroka. Ob tem bi se še vedno lahko spodbujali otrokovi stiki z biološko družino, prenehale pa bi pravice in dolžnosti oz. bi se te prenesle na posvojitelje. Prav tako bi se pri tem upoštevalo mnenje otroka.

Rejništvo je že po sedanji zakonodaji in strokovnemu sledenju koristi otroka ter ob ugotovitvi, da starši v 3 letih rejništva ne napravijo nič za otrokov povratek, možno omejiti na 3 leta, vendar z zakonom bi bila olajšana pot na sodišče, kjer v sedanjih razmerah lahko steče postopek odvzema roditeljskih pravic. Zaradi poenostavitve postopka in predvsem zaradi koristi otroka, bi bilo koristno trajanje rejništva zakonsko omejiti na največ tri leta. Če bi bila potreba po podaljšanju, kar bi se v izjemnih situacijah lahko zgodilo, bi morala strokovna služba CSD to utemeljiti in pridobiti potrebno odobritev od »višjega organa« npr. posebne komisije npr. pri MDDSZ. Predlog družinskega zakonika ni jasen, kako postopati po preteku treh let, zato se bojim, da se bodo rejništva podaljševala namesto ukinjala in se sprožil postopek odvzema »starševskih skrbi« staršema in jih dodelilo drugim osebam npr. posvojiteljem. Prav zaradi slednjega imam pomisleke o novostih, ki jih navajate.

Podpiram posvojitev kot alternativo dolgotrajnemu rejništvu ne pa obratno, da je dolgotrajno rejništvo alternativa posvojitvi otroka. Lahko se izpelje posvojitev tudi brez privolitve staršev, seveda gre v takem primeru za odločitev sodišča.

Spodbujanje stikov med biološkimi starši in posvojencem ni potrebno, ker lahko postane strokovna služba nadležna in če ji to zapišemo v prakso, se lahko zgodi, da bo ponovno zanemarjena korist otroka, ker jo bodo prekrila zakonska določila o »nujnosti spodbujanja stikov z biološkimi starši«. To je lahko moteče predvsem za otrokov razvoj, bolj kot npr. za njegove nove starše, seveda le tiste, ki so se na to vlogo pripravili in si otroka ne lastnijo oz. ne doživljajo kot rešitelja njune neplodnosti. Mora pa biti temeljita priprava bodočih

²⁶ Časovna omejitev je v predlogu Družinskega zakonika.

posvojiteljev na posvojitve takega otroka, ker so potrebe otroka v taki situaciji precej specifične, ne glede na to ali gre za starejšega ali mlajšega otroka.

Obstaja namreč lahko potreba pri otroku po stikih z nekaterimi osebami iz njegove socialne, sorodstvene mreže, ki so bile otroku naklonjene in dobronamerne, in to je pri posvojitvi takega otroka dobro negovati, če otrok želi in oceni koristnost teh stikov tudi strokovna služba CSD. Koliko kontaktov in kdaj z biološkimi starši je presoja strokovne službe CSD v sodelovanju z otrokom in novimi starši in osebami, ki želijo ohraniti stik z otrokom.

Sicer pa pomeni priprava v programu Deteljice poglobljeno pripravo na komunikacije in odzivanje posvojiteljev potrebam otrok v smislu odprte posvojitve, čeprav imamo pri nas samo popolne posvojitve, kar je edino resnično koristno za zakoreninjenost otroka v novo sorodstvo. V pripravi se morajo bodoči posvojitelji izkustveno poučiti o potrebi in načinu odzivanja na otrokove potrebe po raziskovanju bioloških korenin in morebitnih stalnih stikov z otrokovimi pomembnimi osebami iz življenja pred posvojitvijo. Posvojitelja morata dojeti pomen dejstva v odnosu z otrokom, da v njegovem življenju nista prva, temveč druga v nizu družinskega in izvornega porekla drugo, čeprav sta po odgovornosti do otroka in izvajanju starševskih skrbi prva. Prav to mora otrok slišati od njiju.

4. Kaj pa otroci nastanjeni v različnih zavodih? (Pri tem izključimo tiste, ki so tam zaradi funkcionalnih ali duševnih motenj).

Za te otroke velja isto kot za rejniške. Vedno znova tehtati med kratkotrajno namestitvijo in dolgotrajnejšo varianto stika, življenja s stalnimi in za otroka pomembnimi odraslimi osebami, ob katerih se lahko učijo socialnih vedenjskih vzorcev.

5. Pri posvojitvah je ohranjanje lastne identitete otrok²⁷ vedno bolj pomembno. Če smo natančnejši, ne samo pomembno, ampak pravno zavezujoče, saj nas k temu zavezuje Konvencija o otrokovih pravicah (8. člen). Slovenska zakonodaja pa govori o popolni posvojitvi, po kateri se posvojenec popolnoma izloči iz biološke družine.

a. Gre pri tem za neskladje slovenske zakonodaje z nadsacionalno?

Ne. To je bolj zadeva odnosov v posvojiteljski družini in razumevanja posebnih potreb, ki jih ima otrok posvojenec in katerim bi morala posvojitelja slediti – zrelo, sproščeno, podporno!

b. Kakšen pristop podpirate v društvu?

Pripravo na posvojitve v smislu odprte posvojitve. Kljub popolni posvojitvi, torej dejstvu, da sta posvojitelja edina uradno zapisana starša, seveda to ni in NE sme biti razlog za skrivanje biološkega porekla, ki je pomembno za oblikovanje otrokove identitete. Podpiramo vse oblike

²⁷ Državljanstvo, ime, družinska razmerja.

podpore otroka pri iskanju bioloških korenin, pogovore o posvojitvi, tudi morebitne kontakte že od same namestitve otroka v posvojitev dalje in ne anonimne posvojitve – torej zbrisane vse sledi od kot otrok je.

Željo po anonimnosti posvojitve imajo v glavnem posvojitelji, ki se niso razbremenili posledic, ki jih je prinesla izkušnja neplodnosti in se, še preden so dobili otroka v posvojitev, niso bili pripravljene poučiti o pomembnih potrebah posvojenca, torej niso šli skozi temeljite priprave na posvojitev.

c. Glede na izkušnje društva, kako se takšno ohranjanje identitete obnese v praksi?

Priprava v smislu odprte posvojitve, ki jo izvajamo v programu Deteljice, beleži dobre izkušnje, predvsem pa koristne za zdravo identiteto, ki jo morajo najprej razviti posvojitelji in šele nato lahko zdravo identiteto razvije posvojenec. Zelo pomembna je seveda predvsem za razvoj zdravih odnosov v posvojiteljski družini.

6. Mednarodna zakonodaja vedno bolj poudarja upoštevanje mnenja otrok, njihovo aktivno sodelovanje pri odločanju, seveda prilagojeno letom. Vlada RS je to pravico zapisala v Program za otroke in mladino 2006-2016.

a. Kakšne so vaše izkušnje z upoštevanjem teh določil v Sloveniji?

Zelo različna. Predvsem pa je moje mnenje, da se z otroci premalo dela v smislu priprave na posvojitev, morebitni odhod v posvojitev. Ker je malo posvojitvev, je tudi malo izkušenj. Sama imam seveda veliko število dobrih izkušenj in zato otroke tudi znam, hočem in zmorem motivirati za ta korak.

b. Pri tem je verjetno prisotna veliko subjektivnosti. Kako lahko sploh zagotovimo, da je mnenje otrok upoštevano?

Subjektivnosti in »poenostavljenih variant dojemanja posvojitve kot pravljice« je preveč. Mnenje otrok se lahko upošteva preko izobraževanja strokovnih delavcev, pripravo bodočih posvojiteljev in tudi rejnikov ter z vedno znova in znova predstavljanjem dobrih razpletov in potreb tako otroka kot posvojiteljev v tej njihovi novi stvarnosti, s strani tistih, ki imamo dobre izkušnje, pomembno za vso stroko.

7. Konvencija o otrokovih pravicah, med drugim, otrokom, ki so vzeti v oskrbo priznava pravico do občasne preverbe postopka (25. člen).

a. Se po vaših izkušnjah v Sloveniji takšno preverjanje izvaja?

Ne izvaja se. Če pa se, je to samo v primerih, če nastane v posvojiteljski družini kakšen problem ali sledi pritožba oz. tožba zoper odločbo o posvojitvi.

8. Menite, da je slovenska zakonodaja usklajena z mednarodno (OZN, EU)?

Četudi slovenska zakonodaja ne bi bila usklajena z mednarodno, je v KOP dodana varovalka, da nič iz Konvencije ne bo vplivalo na katerokoli odločbo, ki je ugodnejša za uresničitev otrokovih pravic in ki je vsebovana v zakonodaji države pogodbenice ali mednarodnem pravu.

a. Če ne: kaj bi izpostavili, kot neskladje?

Razumevanje otrokove koristi, to neskladje v razumevanju se kaže tako na nacionalni ravni, kot tudi na mednarodni.

9. Si v društvu prizadevate za spremembe?

a. Če da: katere?

Slovensko strokovno javnost želimo opozoriti na dejstvo, kako zelo je za otrokov celostni razvoj pomembna priprava teh nadomestnih staršev na posvojitev, trudimo se za razvoj strokovne doktrine, s tem da posredujemo naprej znanje in izkušnje, ki smo ji pridobili v dvajsetih letih delovanja Programa priprave na nadomestno starševstvo. S posredovanjem naših izkušenj in našo odprtostjo in pripravljenostjo za sodelovanje, podiramo tabuje in predsodke povezane s posvojitvijo. Naše mnenje je, da otroci nimajo samo pravice do staršev, ampak da ima vsak posvojen otrok pravico do pripravljenih posvojiteljskih staršev.

b. Če ne: je torej v Sloveniji na področju ti. alternativnega starševstva vse urejeno oz. trenutno optimalno in bi kakršnekoli spremembe pomenile korak nazaj?

c. Menite, da imamo v Sloveniji dovolj ukrepov s katerimi se nudi pomoč otrokom, ki ne morejo živeti pri starših?

V Sloveniji imamo dovolj ukrepov za pomoč otrokom in ne najboljšo, vendar že sedaj dovolj dobro zakonodajo, ki služi kot podlaga, pri našem strokovnem delu. So pa strokovni delavci morda nekoliko slabo usposobljeni za izbiranje pravega ukrepa v danem trenutku in povezovanje teh ukrepov med seboj, kar se odraža v velikem številu dolgotrajnih rejništev.

Problem, ki se vleče že desetletja in ga je potrdilo že več raziskav kot strokovnih mnenj, je še vedno, zagotovitev sistema, ki bi omogočal ažurno in živo odzivanje na potrebe otrok oz. njihovih strokovnih služb CSD, ko le ta ugotovi, da potrebuje otrok rejništvo ali posvojitev. V takih primerih, bi morala strokovna služba CSD imeti na voljo določeno triažno službo, katera bi vodila register in poznavanje zainteresiranih za posvojitev ali rejništvo in bi lahko v kratkem času predlagala CSD ustreznega kandidata za rejnika ali posvojitelja otroku. In to funkcijo bi lahko imel republiški center za posvojitve ali rejništvo, ki bi izvajal tudi priprave na rejništvo ali posvojitev in vse ostalo.

10. Poznate načrte Evropske komisije za Strategijo o pravicah otrok? Ste vedeli za javno posvetovanje med junijem in avgustom 2010? Če da, zakaj ni(st) sodelovali (možnost preko spleta)?

O programu nismo vedeli. Smo se pa tudi malo potegnili v ozadje, ker je škoda naše energije za predloge, ki v naši državi zaenkrat še niso padla na plodna tla. Če bi bilo kaj pripravljenosti, bi se v 20 letih opozarjanja na pomanjkljivosti pri zaščiti otrok oz. celo pri opozarjanju na institucionalno zlorabo otrok – rejencev in posvojencev, kaj postorilo, ker pa je ni, dobi človek občutek, da so otrokove koristi malo mar odgovornim v tej državi.

11. Bi želeli še kaj dodati oz. opozoriti na kakšno pomembnost?

Veliko je za dodati in povedati. Lahko pa veliko tega preberete iz mojih člankov in prispevkov v javnih nastopih.

Intervju z generalno direktorico Direktorata za družino MDDSZ RS mag. Ano Vodičar

1. Kakšna je Vaša ocena trenutnega stanja na področju rejništva, stanovanjskih skupnosti²⁸ in posvojitve v Sloveniji?

a. Če menite, da so potrebne spremembe, kakšne?

Glede rejništva menim, da je sistem solidno zastavljen, je pa praksa pokazala, da so potrebne določene spremembe. Aktivnosti na področju rejništva je bilo v zadnjem času precej, izpostavila bi najpomembnejše:

- v letu 2010 je bila opravljena celovita analiza in ocena sistema rejništva v Sloveniji s predlogi za izboljšanje oz. pripravo strokovnih izhodišč na tem področju;

- v začetku leta 2011 je bila imenovana delovna skupina (v kateri so sodelovali poleg predstavnikov ministrstva tudi predstavnice centrov za socialno delo, predstavnica rejnic/kov, nevladna organizacija – Rejniško društvo Slovenije, predstavnica Fakultete za socialno delo, strokovnjakinja z Inštituta za ekonomska raziskovanja in predstavnica Skupnosti centrov za socialno delo), katere naloga je bila pregled in ocena obstoječe ureditve rejniške dejavnosti ter priprava predloga potrebnih sistemskih sprememb na področju izvajanja rejniške dejavnosti s ciljem nadgradnje in izboljšave obstoječe ureditve Spremembe Zakona o

²⁸ S pojmom stanovanjske skupnosti so označene naslednje institucije: Centri za usposabljanje, delo in varstvo otrok ter mladostnikov z zmerno, težjo in težko motnjo v duševnem razvoju (5); Domsko varstvo za otroke s funkcionalnimi motnjami (motnje vida, sluha, gibalno ovirani) ter otroke z lažjimi ali zmernimi motnjami v duševnem razvoju (13); Zavodi in domovi za čustveno in vedenjsko motene otroke in mladostnike (11); Krizni centri za mlade (9) in krizni center za otroke (1).

izvajanju rejniške dejavnosti že pripravljamo, glede določenih sprememb oz. rešitev še ni sprejetih dokončnih odločitev (npr. sprememba koncepta izobraževanja rejnikov, finančni vidik rejništva).

- Ena izmed pomembnih ugotovitev delovne skupine je bila tudi, da je potrebno zaradi enotnejše prakse in kvalitetnejšega dela na tem področju pripraviti »Strokovne smernice za delo centrov za socialno delo na področju rejništva«, ki smo jih že pripravili in so bile v februarju 2012 že izdane. Prepričana sem, da bodo smernice pomemben pripomoček strokovnim delavcem.

- Do konca leta 2012 bo v okviru Inštituta RS za socialno varstvo izdelana naloga Življenjski poteki oseb, ki so bile prikrajšane za normalno družinsko življenje – za osebe, ki so odraščale v vzgojnih oz. vzgojno-izobraževalnih zavodih in za osebe, ki so odraščale v rejništvu, s katero želimo dobiti vpogled, kaj se dogaja z otroci oz. mladostniki, ki so del svojega življenja preživeli v rejništvu oz. zavodu, v odrasli dobi. Gre za prvo tovrstno nalogo, preko katere bomo pridobili vpogled v sistem rejništva oz. zavodov z vidika uporabnikov in na tej podlagi bi lahko pripravili predloge za izboljšanje stanja oz. nabor možnih sistemskih ukrepov.

Kot veste, je bil na nedavnem referendumu zavržen Družinski zakonik, ki naj bi nadomestil trenutno veljavni Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, ki je prav tako uvajal določene spremembe na področju rejništva (najpomembnejši so prenos odločanja o namestitvi otroka v rejništvo na sodišča; center za socialno delo bo lahko odločal le o nujnem ukrepu za varstvo otrokove koristi; omejitev ukrepa na 3 leta (sodišče bi lahko odločilo o podaljšanju ukrepa); obvezna priprava načrta pomoči matični družini, da se čim prej odpravijo vzroki za odvzem otroka, ipd.).

Na področju posvojitve je v Sloveniji stanje takšno, da imamo približno 10-krat več primernih parov/posameznikov za posvojitve, kot je otrok za posvojitve. Realnost je tudi, da beležimo vse več posvojitve iz tujine, kar je glede na majhno verjetnost posvojitve otroka iz Slovenije pričakovano. Z namenom proučitve obstoječega stanja na področju posvojitve, ki zagotovo v veliki meri determinira kakovost storitev in s tem tudi uspešnost posvojitve, je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v letu 2009 naročilo izdelavo raziskave (za obdobje zadnjih deset let), in sicer tako v smislu analize empiričnih podatkov o posvojitvah, analize dejanskega stanja glede na spremembe zakonodaje (na področju rejništva je bil sprejet nov zakon, pristopili smo h Konvenciji o varstvu otrok in sodelovanju pri mednarodnih posvojitvah, z Makedonijo smo podpisali Sporazum o meddržavnih posvojitvah) kot tudi ob upoštevanju aktualnega družbenega stanja (npr. pri mednarodnih posvojitvah večja samoiniciativnost kandidatov za posvojitve kot posledica večje mobilnosti in pretoka

informacij, pobude istospolnih partnerskih skupnosti po posvojitvi otrok, ipd.). Cilj raziskave je bil dopolniti obstoječe znanje, teoretske koncepte in metode na področju posvojitve ter ponuditi izhodišča in priporočila za izdelavo strokovnih standardov, ki bi poenotili strokovno prakso in izenačili kakovost storitev za vse udeležence v postopku posvojitve pri vseh izvajalcih. Tako na podlagi zaključkov raziskave kot tudi opažanj na ministrstvu, centrih za socialno delo, kandidatov za posvojitve menim, da so potrebne določene spremembe, in sicer tako na organizacijskem področju (reorganizacija centrov za socialno delo v smeri specializacije manjšega števila centrov za socialno delo za posvojitve), kot tudi na vsebinskem področju (npr. poenotenje priprave kandidatov za posvojitve).

Glede na omenjeni trend povečevanja posvojitve iz tujine smo poleg tega, da imamo sklenjen bilateralni sporazum z Makedonijo, pristopili k aktivnostim za sklenitev bilateralnega sporazuma tudi z Rusijo, od koder slovenski državljani posvojijo največ otrok (pogovori so se začeli lani, trenutno proučujemo ali so nekatere zahteve ruske strani skladne s slovensko zakonodajo in v zvezi s tem smo v fazi pridobivanja dodatnih informacij od ruske strani. V kolikor bomo ugotovili, da so zahteve ruske strani v celoti skladne z našo notranjo zakonodajo, bomo pristopili k potrebnim spremembam pobude ter pogajanjem z rusko stranjo.

Glede stanovanjskih skupnosti, kot jih zajemate, bi nekoliko težje podala korektno oceno trenutnega stanja in potrebnih oz. načrtovanih sprememb, saj ta del sodi deloma v delokrog Direktorata za socialne zadeve na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, deloma pa pod Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport. Bi pa na tem mestu izpostavila, da je v pripravi Nacionalni program socialnega varstva za obdobje 2011 do 2020 (predlog je objavljen na spletni strani Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve), ki opredeljuje izhodišča za razvoj sistema, cilje in strategije socialnega varstva, določa mrežo javne službe, socialnovarstvenih storitev in javnih socialnovarstvenih programov in opredeljuje način njegovega izvajanja in spremljanja ter odgovornosti posameznik akterjev na različnih ravneh.

2. Kako ocenjujete naslednje predloge (gre za okvirne alternativne rešitve in ne za natančno dodelane ukrepe):

a. Skupnostna oskrba

Pri stanovanjskih skupnostih je potrebno slediti mednarodnim smernicam o deinstitucionalizaciji in skupnostni oskrbi. To pomeni, da je potrebnih več stanovanjskih skupnosti, ki sprejemajo manjše število otrok in mladostnikov. Smiselno je, da so takšne skupnosti razpršene po državi, saj je tako več možnosti, da otroci ostanejo v poznanem okolju (v kolikor je to v njihovo korist). Več skupnosti bi pomenilo več zaposlenih, kar državi

zagotovo predstavlja večje finančne stroške, po drugi strani pa pomeni tudi možnost za kvalitetnejše delo z otroki.

Predlog glede deinstitucionalizacije je vsekakor na mestu in razvoj gre tudi pri nas v tej smeri. Res pa je, da je potrebno zagotoviti ustrezno infrastrukturo, kar ni vedno enostavno, predvsem s finančnega vidika.

a. Sorodstvena oskrba

Naj bo vedno prva možnost, ko je otroka potrebno odstraniti iz družine. To je seveda mogoče, ko obstajajo v otrokovem sorodstvu osebe, ki so ga pripravljene sprejeti in zanj tudi sposobne ustrezno skrbeti. V primeru sorodstvene oskrbe je potrebno zagotoviti tudi določeno finančno in strokovno pomoč. Sorodstvena oskrba bi bila kratkotrajen ukrep ali trajna rešitev za otroke, kjer se izkaže, da razlogov za poseg države ne gre odpraviti. V kolikor bi otrok potreboval 24 urno oskrbo, kar bi pomenilo, da sorodnik ne more biti redno zaposlen, bi se sklenilo delovno razmerje opisano v naslednji točki.

V obstoječem sistemu rejništva tovrstna oblika že ves čas obstaja. S sprejetjem Zakona o izvajanju rejniške dejavnosti v letu 2002 je bil vzpostavljen sistem dovoljenj za izvajanje rejniške dejavnosti, ki ga mora pridobiti vsaka oseba, ki želi izvajati rejniško dejavnosti. Rejniki so lahko tudi otrokovi sorodniki. Zakon predpisuje postopek pridobitve dovoljenja, pri čemer je pri otrokovem sorodniku (stara mama, stari oče, stric, teta, brat, sestra) določena izjema, in sicer, da ministrstvo izda otrokovemu sorodniku dovoljenje le na podlagi pisne in obrazložene ugotovitve pristojnega centra za socialno delo, da je tovrstna oblika rejništva v otrokovo korist (za sorodnika je torej bistveno krajši postopek pridobitve dovoljenja). Rejnik sorodnik je v vseh dolžnostih in pravicah izenačen z ostalimi rejniki, tako glede oskrbe otroka kot tudi glede pravic, ki mu iz naslova rejništva gredo - to pomeni, da dobi za vsakega otroka v rejništvu rejnino in da lahko tudi izvaja rejniško dejavnost kot poklic, seveda če izpolnjuje zakonsko predpisane pogoje (normativ in da ni zavarovan na drugi podlagi).

a. Oskrba v tuji družini oz. gospodinjstvu

Oseba, ki na svojem domu skrbi za tujega otroka naj to opravlja kot edini poklic, ne glede na število otrok, ki pa naj bo še naprej omejeno na največ tri otroke istočasno. Pri številu nameščenih otrok je potrebno upoštevati osebne okoliščine oz. potrebe otrok, kakor tudi takšnega poklicnega skrbnika (starost, prostorske zmožnosti, pripravljenost na strokovno izpopolnjevanje itd.). Slednji bi bili deležni vseh pravic in dolžnosti iz običajnega delovnega razmerja. Njihov delodajalec bi bila država oz. organizacija, ki bi prejela koncesijo. Ves čas trajanja ukrepa je potrebno intenzivno delo s starši, saj le tako obstajajo možnosti, da se razlogi za odvzem otrok odstranijo, otroci pa vrnejo k staršem. V kolikor vrnitev k staršem ne

bi bila mogoča pride v poštevske sorodstvena oskrba, odprta posvojitev ali nadzorovano samostojno življenje.

Najprej želim opozoriti na vašo navedbo glede »poklicnega skrbnika«, saj naša zakonodaja ne pozna tega termina.

Menim, da ureditev na način, da bi oseba, ki na svojem domu skrbi za tujega otroka, morala to opravljati kot edini poklic, ni prava. Obstoječi sistem rejništva v Republiki Sloveniji je postavljen tako, da rejnik lahko, torej če želi in če izpolnjuje pogoje (izpolnjuje normativ in ni zavarovan na drugi podlagi), lahko izvaja rejniško dejavnost kot poklic. V takem primeru država plačuje prispevke za socialno varnost, rejnik pa je zavarovan kot samozaposlena oseba.

Lahko pa je nekdo rejnik in obenem zaposlen drugje ali je upokojen, ipd.. Menim, da je prav, da je možnost zavarovanja dana (kar po naši zakonodaji je), konkretna odločitev pa je odvisna od posameznika. Pri tem pa želim poudariti to, da je možnost ureditve izvajanja rejniške dejavnosti kot poklic »dodana vrednost« k sistemu rejništva, saj je pri rejništvu v središču otrok, in sicer, da se otrokom pri osebah, ki niso njihovi starši, omogoči zdrava rast, izobraževanje, skladen osebnostni razvoj in usposobitev za samostojno življenje in delo.

a. Nadzorovano samostojno življenje

Gre za finančno in strokovno pomoč mladim odraslim, ki so dopolnili 18 let in so prestari za rejništvo, kljub temu pa se ne morejo vrniti k staršem ali se osamosvojiti. Omogočeno bi jim bilo samostojno življenje v lastnem gospodinjstvu, še vedno pa bi bili deležni finančne in strokovne pomoči.

Na področju rejništva že aktivno delamo v smeri, da bi osebam, ki zaključijo z rejništvom in nimajo druge možnosti namestitve, omogočili začasno obliko namestitve v smislu stanovanjske skupine, za določen čas, dokler ne najdejo druge rešitve. Gre za neke vrste most med rejništvom in osamosvojitvijo, da torej ne postavimo npr. 18-letnika na cesto. Trenutno imamo zagotovljene kapacitete za tovrstno obliko namestitve na dveh lokacijah (v fazi prenove), iščemo pa možnosti, da bi mrežo razširili po vsej državi

a. Odprta posvojitev

Kljub posvojitvi bi otrok imel pravico poznati biološke starše in ostale sorodnike, prav tako bi imel pravico do stikov z njimi, v kolikor to zanj ne bi bilo škodljivo. Vse starševske dolžnosti pa bi še vedno imeli posvojitelji.

Pri posvojitvi se posvojenec popolnoma izloči iz družine naravnih staršev in povsem preide v družino posvojitelja ter vse medsebojne pravice in obveznosti med posvojencem, njegovimi naravnimi starši in drugimi sorodniki prenehajo. Iz tega razloga posameznik, bodisi

posvojenec ali njegovi biološki starši nimajo več pravice do seznanitve z osebnimi podatki drug drugega. Posvojenec tako nima absolutne pravice izvedeti kdo so njegovi biološki starši, saj imajo tudi ti ustavno pravico do zasebnosti, seveda pa gre pri tem lahko za izjemo, če se posameznik strinja s seznanitvijo z njegovimi osebnimi podatki.

Takšno soglasje s strani bioloških staršev ali posvojenca običajno pridobi center za socialno delo. Pri pridobitvi soglasja bioloških staršev ali posvojenca mora center za socialno delo upoštevati občutljivost problematike in postopati z veliko mero senzibilnosti in diskretnosti.

Menim tudi, da bi bilo potrebno urediti to problematiko na način, da bi lahko posvojenec, če izkaže potrebo (npr. dedne bolezni, načrtovanje zdravljenja, družine...), pridobi tudi zdravstvene podatke o svojih bioloških starših, vendar v anonimizirani obliki, kar ne omogoča razkritja podatkov o bioloških starših.

Kot opozarjajo številne mednarodne smernice, pa je povsod potrebno upoštevati mnenje otroka.

3. Pravice otrok so vedno bolj vpete v delovanje EU in OZN. Kako ocenjujete njuni vlogi na področju alternativnega starševstva? Pomenijo dokumenti sprejeti na nadnacionalni ravni pozitiven prispevek za nacionalno raven?

Konvencija o otrokovih pravicah zagotovo pomeni temeljni dokument glede položaja otroka v sodobni družbi. Evropske institucije so sprejele številne skupne standarde za zaščito otrokovih pravic v Evropi, ki so dogovorjeni in zapisani v obliki konvencij, priporočil in resolucij. Kot veste so konvencije pravno zavezujoči dokumenti za države, ki so jih podpisale in ratificirale, priporočila pa dajejo smernice za urejanje nacionalnih zakonodaj, niso pa pravno zavezujoče. Zagotovo ti dokumenti pomenijo pozitiven prispevek tudi za nacionalno raven. Če se omejim npr. na rejništvo smo v Sloveniji pri pripravi Zakona o izvajanju rejniške dejavnosti, sprejetem v letu 2002, upoštevali tako Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope št. R(87) 6 o rejniških družinah kot tudi Smernice za izvajanje rejništva in posvojitvev na državni in meddržavni ravni, ki zagotavljajo mednarodno priznane standarde in vsebujejo etična načela, ki so navedena v Konvenciji OZN o otrokovih pravicah, Deklaraciji Združenih narodov o socialnih in zakonskih načelih, ki se nanašajo na zaščito in varstvo otrok s posebnim poudarkom na rejništvu in posvojitvah na državni in meddržavni ravni in Haški konvenciji o varstvu otrok in sodelovanju pri meddržavnih posvojitvah.