

Monitorizarea drepturilor copilului la nivel local

**Studiu preliminar efectuat în Estonia, Lituania, Republica
Moldova, România, Serbia și Suedia**



Salvați Copiii acționează pentru respectarea drepturilor copilului. Acțiunile Salvați Copiii au un impact pozitiv imediat și de durată asupra vieții copiilor din întreaga lume.

Salvați Copiii acționează pentru o lume

- în care fiecare copil este apreciat și respectat;
- care ascultă și învață de la copii;
- în care fiecare copil are speranțe și perspective.

Salvați Copiii Suedia elaborează publicații și rapoarte pentru a disemina cunoștințele cu privire la situația copiilor, pentru a inspira și sprijini noi dezbateri și reflecții. Publicațiile pot fi solicitate prin contactarea directă a Salvați Copiii Suedia sau prin intermediul bibliotecii virtuale – www.savethechildrensweden.org.

Mulțumiri: Elaborarea acestui studiu a fost posibilă datorită implicării, disponibilității și interesului arătate de persoanele intervievate. Adresăm mulțumiri tuturor colegilor din cadrul organizațiilor partenere, pentru colaborare, planificarea eficientă și sprijinul acordat înainte, în timpul și după efectuarea vizitelor de țară, în special Vesnei Dejanovic, de la Centrul pentru Protecția Drepturilor Copilului din Serbia, Gabrielei Alexandrescu, Anei Bălan și Mihaelei Manole de la Salvați Copiii România, lui Cezar Gavriluc și Iosif Moldovanu de la Centrul de Informare cu privire la Drepturile Copilului din Republica Moldova, Mallei Hallimäe și lui Alar Tamm de la Uniunea Estoniană pentru Protecția Copilului, Loretei Trakinskiene, Birute Jureviciene, Jurgita Petraitiene și Jurga Mataityte de la Salvați Copiii Lituania. Mulțumiri speciale lui Susann Olsson de la Salvați Copiii Suedia pentru încrederea acordată, compania plăcută, observațiile critice și monitorizarea constructivă a întregii activități. De asemenea, adresăm mulțumiri speciale Centrului de Cercetare Innocenti UNICEF, Florența, pentru informațiile selectate din documentele privind implementarea și adoptarea Convenției ONU cu privire la Drepturile Copilului, pe care le-am utilizat în prezentul studiu, în capitolul dedicat situației la nivel național din fiecare țară.

Notă: Acest raport a fost elaborat de Séverine Jacomy în colaborare cu Programul European al Salvați Copiii Suedia. Conținutul prezentului raport nu reflectă în mod obligatoriu poziția oficială a Salvați Copiii Suedia.

© 2007 Salvați Copiii Suedia
ISBN: 978-91-7321-245-8
Code no: 10043

Manager proiect: Susann Olsson, Karin Johansson
Design: Ulla Ståhl
Salvați Copiii Suedia
S-107 88 Stockholm
Adresa biroului: Landsvägen 39, Sundbyberg
Tel: + 46 8 698 90 00. Fax: + 46 8 698 90 10
info@rb.se , www.rb.se

CUPRINS

1. INTRODUCERE.....	10
1.1 Obiectivele studiului preliminar	11
1.2 Metodologia.....	12
2. DESCENTRALIZAREA SISTEMULUI DE STAT ȘI SITUAȚIA COPILOR	13
2.1 Deconcentrarea în context centralizat	14
2.2 Descentralizarea în proces de tranziție.....	19
2.3 Delegarea puterii de decizie către autoritățile locale	24
2.4 Descentralizarea și drepturile copilului.....	26
3. INSTITUȚII DE STAT INDEPENDENTE CARE MONITORIZEAZĂ DREPTURILE COPILULUI	29
3.1 Standarde internaționale	29
3.2 Analiza situației la nivel național.....	31
3.3 Surse de autoritate.....	36
3.4 Tipuri de acțiuni la nivel local	40
4. SISTEME GUVERNAMENTALE DE AUTO-MONITORIZARE	46
4.1 Nivelul central – punctul de start pentru monitorizare și destinația finală a raportării	46
4.2 Monitorizarea drepturilor copilului de către autoritățile locale.....	51
4.3 Schimbul de informații și coordonarea	56
5. MONITORIZAREA REALIZATĂ DE ORGANIZAȚIILE NEGUVERNAMENTALE ..	58
5.1 Monitorizarea și mobilizarea locală concentrată pe raportarea implementării CDC	58
6. CONCLUZII	63
7. RECOMANDĂRI	64
ANEXE.....	66
Anexa 1: FIȘE DE ȚARĂ	66
Estonia.....	66
Structura administrației locale	66
Legislație	66
Instituția cu atribuții de monitorizare	67
Strategia națională pentru protecția copilului.....	67
Monitorizarea: colectarea datelor.....	67
Recomandările Finale ale Comitetului pentru Drepturile Copilului.....	68
Lituania	72
Structura administrației locale	72
Legislație	72
Instituția cu atribuții de monitorizare	73
Planul Național de Acțiune.....	75
Recomandările Finale ale Comitetului pentru Drepturile Copilului.....	76

Republica Moldova.....	78
Structura administrației locale	78
Legislație	78
Instituția care realizează monitorizarea.....	79
Recomandările Finale ale Comitetului pentru Drepturile Copilului.....	82
România	83
Structura administrației locale	83
Instituția care realizează monitorizarea.....	85
Recomandările Finale ale Comitetului pentru Drepturile Copilului.....	87
Serbia	89
Structura administrației locale	89
Legislație și coordonare.....	90
Instituțiile care realizează monitorizarea.....	90
Suedia.....	97
Structura administrației locale	97
Legislație	98
Instituția care realizează monitorizarea.....	99
Monitorizare: colectarea datelor	100
Recomandările Finale ale Comitetului pentru Drepturile Copilului.....	101
Anexa 2: PARTENERI ȘI INTERVIURI	102
Organizații partenere.....	102
Lista interviurilor în funcție de țară	102
Estonia	102
Lituania.....	102
Republica Moldova	103
România.....	104
Serbia.....	104
Suedia	105
Anexa 3: BIBLIOGRAFIE	106
Drepturile omului și descentralizarea	106
Monitorizarea drepturilor copilului de către instituții independente	106
Anexa 4: CHESTIONARE	107
Versiunea pentru persoanele intervievate care acționează la nivel central.....	107
Versiunea pentru persoanele intervievate care acționează la nivel local.....	110

TABELE

Tabelul 1: Situația descentralizării în domeniile cu impact major asupra situației copiilor.....	<u>27</u>
Tabelul 2: Drepturile copilului abordate cu precădere în interviuri.....	<u>28</u>
Tabelul 3: Metodele și capacitatea de a acționa la nivel local ale mecanismelor independente de monitorizare.....	<u>44</u>

ABREVIERI

CEDAW	Convenția Națiunilor Unite cu privire la Eliminarea Discriminării Femeilor
CDC	Convenția Națiunilor Unite cu privire la Drepturile Copilului
DFID	Departamentul pentru Dezvoltare Internațională al Regatului Unit
UE	Uniunea Europeană
MONEE	Monitorizarea în Europa Centrală și de Est, Comunitatea Statelor Independente și Țările Baltice – un proiect de cercetare al Centrului de Cercetare Innocenti UNICEF
NATO	Organizația Tratatului Atlanticului de Nord
ONG	Organizație neguvernamentală
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
ONU	Organizația Națiunilor Unite
UNICEF	Fondul Națiunilor Unite pentru Copii

Cuvânt înainte

Salvați Copiii Suedia vă prezintă acest studiu preliminar cu privire la procesul de monitorizare a drepturilor copilului la nivel local în Estonia, Lituania, Republica Moldova, România, Serbia și Suedia.

În ultimii ani, s-au realizat progrese semnificative în ceea ce privește elaborarea unor acte normative și politici care au îmbunătățit considerabil respectarea drepturilor copilului în Europa. Mai mult, atât rapoartele naționale, cât și rapoartele alternative realizate de organizațiile neguvernamentale pentru *Comitetul ONU pentru Drepturile Copilului* au contribuit la o înțelegere mai profundă a situației copiilor în Europa. Cu toate acestea, mai sunt încă multe lucruri de realizat, pentru a se asigura că schimbările realizate la nivel național sunt transpuse la nivel local, astfel încât să conducă și la schimbări efective în viața de zi cu zi a copiilor.

Salvați Copiii Suedia consideră că procesul de raportare către ONU trebuie să fie susținut de o monitorizare permanentă și exhaustivă a drepturilor copilului la nivel național, regional și local. În linie cu procesul de descentralizare la nivel european, multe dintre deciziile care afectează viața de zi cu zi a copiilor sunt luate la nivel local. În consecință, monitorizarea la nivel local va deveni un factor din ce în ce mai important pentru evaluarea impactului pe care descentralizarea procesului de luare a deciziilor îl are asupra drepturilor copilului. Așadar, trebuie să se acorde importanță modului în care țările vor putea aborda monitorizarea drepturilor copilului la nivel local într-o manieră strategică și durabilă.

Acest studiu preliminar nu își propune să identifice „soluții model” în ceea ce privește modul în care monitorizarea drepturilor copilului la nivel local s-ar putea implementa cel mai bine și nici să utilizeze experiența anumitor țări pentru a trage concluzii la nivel european. Prin acest studiu preliminar, sperăm să atragem atenția asupra experiențelor diverse din acest domeniu și să deschidem drumul către dezbateri și discuții cu privire la modalitățile prin care se poate asigura o abordare strategică și comprehensivă a procesului de monitorizare a drepturilor copilului la nivel local. Astfel de discuții trebuie să ia în considerare numeroși factori, precum actorii implicați la nivel central, regional și local, structurile de monitorizare deja existente, precum și elementele naționale specifice. În același timp, pentru astfel de discuții ar fi benefică și o dezbatere la nivel european, în care instituțiile responsabile la nivel regional, precum UE și Consiliul European, ar putea contribui cu soluții prin care aceste aspecte să fie concretizate.

Salvați Copiii Suedia dorește să continue această dezbatere la nivel european și, împreună cu organizațiile partenere, acționează pentru construirea unei Europe în care drepturile tuturor copiilor să fie pe deplin respectate, indiferent de țara sau localitatea în care locuiesc.

Britta Öström
Reprezentant Regional pentru Europa
Salvați Copiii Suedia

Rezumat

Descentralizarea are un impact crescut asupra respectării drepturilor copilului la nivel local, în contextul în care procesul de luare a deciziilor cu privire la viața de zi cu zi a trecut gradual de la nivel central la nivel regional sau local. Cu toate acestea, statisticile cu privire la drepturile copilului sunt, de regulă, elaborate de către autoritățile centrale, iar informațiile despre existența și modul de realizare a monitorizării drepturilor copilului la nivel local sunt insuficiente. Pentru acest studiu preliminar, s-au analizat documente și s-au realizat interviuri, cu scopul de a clarifica aceste aspecte și pentru se a afla punctele de vedere ale actorilor implicați, din șase țări europene.

În primul capitol, este analizată extinderea procesului de descentralizare în diferite țări. Au fost identificate trei tendințe majore: deconcentrarea în context centralizat, în Republica Moldova, România și Serbia; descentralizarea în proces de tranziție, în Estonia și Lituania și un transfer accentuat al puterii de decizie către autoritățile locale, în Suedia.

În Republica Moldova și Serbia, puterea politică și administrativă a fost deconcentrată în domeniul educațional și social, dar autoritățile centrale sunt încă principala sursă de finanțare și autoritate. Autoritățile locale pot să dezvolte și să finanțeze servicii sociale suplimentare pentru copii, însă aceste posibilități sunt subdezvoltate, din considerente de ordin cultural și financiar. În Republica Moldova, situația Direcțiilor Municipale pentru Protecția Drepturilor Copilului din Chișinău și din Raionul Criuleni reflectă deschiderea sistemului către creșterea autonomiei locale, precum și limitările sale extreme.

În Serbia, responsabilitățile administrative majore au fost delegate către structuri guvernamentale intermediare, precum Municipiul Belgrad și Provincia Autonomă Vojvodina, dar politicile din majoritatea domeniilor sunt încă elaborate la nivel central. Planurile de locale de acțiune, elaborate în paralel cu Planul Național de Acțiune pentru Copii, promovează implicarea anumitor autorități locale în procesul de monitorizare a drepturilor copilului. Alte proiecte susținute de Ministerul Muncii, Ocupării și Politicilor Sociale încurajează autoritățile locale să dezvolte proiecte pentru copii, în funcție de nevoile identificate la nivel local.

În România există mai multe tipuri de situații. Descentralizarea sistematică și la scară largă a serviciilor de protecție a copilului constă în principal în delegarea puterii administrative către autoritățile județene și transferul responsabilității furnizării de servicii către autoritățile locale. Cu toate acestea, coordonarea eforturilor în domeniile educație, sănătate și protecția copilului la nivel local ridică încă probleme, iar procesul de descentralizare este incomplet. Autoritățile centrale garantează procesul de consiliere metodologică și supervizare, încă dominat de paradigma protecției copilului, care a prevalat pe parcursul procesului de aderare la UE.

În Estonia, standardele sunt elaborate la nivel central, însă implementarea diferă în funcție de domeniu. Sistemul sanitar este, în general, privat, dar există reglementări și un sistem de asigurări centralizat pentru persoanele sub 18 ani. Majoritatea beneficiilor și serviciilor sociale sunt furnizate la nivel local, în conformitate cu prevederile și reglementările legislației naționale. Autoritățile locale sunt într-o foarte mare măsură implicate în domeniile educație și protecția copilului.

Cu privire la descentralizarea din Lituania, o problemă o constituie faptul că agențiile pentru protecția copilului reclamă existența unor presiuni și le limitări din partea autorităților locale.

Gradul de cuprindere al serviciilor sociale furnizate depinde de prioritățile politice locale, apărând frecvent conflicte de interese între departamentele administrației locale. În consecință, autoritățile centrale iau în calcul standardizarea și monitorizarea la nivel național, în timp ce unele autorități locale, precum cele din Kaunas, își extind autonomia. Serviciile organizațiilor neguvernamentale, precum centrele de zi înființate de Salvați Copiii, sunt transferate în responsabilitatea autorităților locale.

În Suedia, există un nivel ridicat al descentralizării în ceea ce privește piața, furnizarea de servicii și domeniul administrativ. Autoritățile locale au autonomie în implementarea politicilor naționale și a deciziilor parlamentare. Unele autorități locale, precum cele din Örebro, au adoptat o atitudine proactivă referitor la implementarea drepturilor copilului. Această abordare înseamnă că respectarea drepturilor copilului nu depinde atât de descentralizare, cât de cunoașterea prevederilor Convenției cu privire la Drepturile Copilului (CDC), de resursele alocate pentru copii, colaborarea intersectorială la toate nivelurile și existența unor sisteme independente de monitorizare, specializate în drepturile copilului.

Acest studiu analizează și modul în care instituțiile independente realizează monitorizarea drepturilor copilului. Principiul de la Paris și Comentariul General Nr. 2 al Comitetului ONU pentru Drepturile Copilului sunt standardele internaționale cele mai importante care reglementează rolul acestor instituții referitor la promovarea și protecția drepturilor copilului. Totuși, acestea nu analizează mecanismele locale și relația potențială cu cele naționale. Studiul de față analizează modul în care instituțiile independente (avocatul poporului) de la nivel național, regional sau chiar municipal își exercită autoritatea legală, politică și morală de monitorizare a drepturilor copilului la nivel local în cele șase țări. Indiferent că sunt specializate în drepturile copilului sau funcționează în cadrul unei direcții tematice, acestea pot acționa în cazul unor probleme legate de respectarea drepturilor copilului prin birourile descentralizate, prin delegarea puterii către filialele locale sau prin asigurarea serviciilor de intervenție la nivel local pe teritoriul întregii țări. Colaborarea dintre instituțiile care monitorizează drepturile copilului poate fi o soluție pentru o mai bună rezolvare a cazurilor locale de încălcare a drepturilor copilului sau pentru derularea unor acțiuni complementare de monitorizare. Persoanele intervievate au propus diferite soluții pentru extinderea rețelei de actori implicați și resurse necesare pentru acest domeniu, fără ca aceasta să presupună în mod necesar înființarea unor noi structuri.

Auto-monitorizarea structurilor de stat este, de asemenea, analizată. De regulă, autoritățile centrale elaborează rapoarte regulate și, în unele cazuri, inițiază acțiuni de monitorizare mai complexe: colectarea de date pe baza unor indicatori noi construite din perspectiva drepturilor copilului, studii de caz tematice și cercetări longitudinale. Cu excepția inițiativelor academice, colectarea datelor rămâne în responsabilitatea autorității locale, depinzând de gradul de descentralizare atins. Cu toate acestea, implicarea actorilor locali și oferirea de feedback către specialiștii de la nivel local sunt limitate.

În acest context, monitorizarea drepturilor copilului de către autoritățile locale reprezintă un fenomen nou, pe care instituțiile naționale îl pot încuraja prin includerea în prioritățile de lucru și furnizarea de servicii de consiliere metodologică. Exemplele din Suedia, dar și din Republica Moldova și România, oferă cititorului motive de reflecție. În plus, un capitol sumar despre inițiativele de informare și coordonare la nivel local arată că structurile nou înființate sunt necesare, dar au puteri și mandate limitate.

În țările analizate, succesul implicării organizațiilor neguvernamentale în procesul sistematic de monitorizare a drepturilor copilului variază. Cazul Lituaniei este tipic. Limitările practicilor guvernamentale sunt reproduse în sfera acțiunii ONG-urilor. Pe de o parte, lipsa resurselor și necesitatea muncii pe teren exclud monitorizarea de pe lista priorităților la nivel local. Pe de altă parte, atunci când se realizează monitorizarea, birourile centrale ale ONG-urilor din capitală sunt cele care, de regulă, preiau inițiativa. Ele solicită date de la nivel local, pe care tot ele le analizează, nereușind astfel să mai ofere feedback în teren. Numai în cazul în care sunt disponibile resurse importante, ONG-urile pot dezvolta o practică foarte complexă, ca în cazurile României și Suediei.

Studiul se încheie cu o discuție despre necesitatea restabilirii echilibrului de putere, ca fiind o opțiune în cazul încălcării drepturilor copilului, și cu prezentarea unor surse alternative de informații despre implementarea drepturilor copilului la nivel local. Chiar dacă există unele exemple de bună practică, în toate țările analizate sunt probleme în acest domeniu, indiferent dacă sistemul de stat rămâne puternic centralizat sau autoritățile locale au o putere mare și norma o reprezintă descentralizarea pieței. Studiul prezintă și unele recomandări, în direcția implicării instituțiilor internaționale, naționale și locale pentru elaborarea unor soluții adecvate.

1. INTRODUCERE

Salvați Copiii Suedia se implică de câteva zeci de ani în promovarea drepturilor copilului conform Convenției ONU cu privire la Drepturile Copilului (denumită în continuare CDC), adoptată în 1989¹. Departamentul pentru programe naționale al Salvați Copiii Suedia a fost denumit Avocatul Copilului în anii '70, însă Salvați Copiii Suedia a susținut cu putere înființarea unei instituții naționale a Avocatului Copilului, lucru care s-a întâmplat în anul 1993. La nivel internațional, prima instituție oficială a avocatului poporului a fost înființată în anul 1981, în Norvegia. În aceeași perioadă, s-au inițiat dezbateri la nivel internațional, schimburi de experiențe și cunoștințe despre rolul „*instituțiilor independente pentru protecția drepturilor copilului*”². S-au înființat rețele oficiale, care să contribuie la schimbul de cunoștințe și oferirea de asistență tehnică între instituțiile avocatului copilului din diferite țări³.

Țările care adoptat CDC și-au creat propria experiență în auto-monitorizarea situației copiilor, pentru a putea realiza raportul inițial către Comitetul ONU pentru Drepturile Copilului (denumit în continuare „Comitetul ONU”). Provocările armonizării practicilor și datelor statistice existente cu cerințele Comitetului ONU erau imense. Statele au realizat din ce în ce mai mult necesitatea dezvoltării unor servicii specializate, sisteme de colectare a datelor bazate pe perspectiva drepturilor copilului și instituții naționale de coordonare. În mod asemănător, ONG-urile care derulează proiecte pentru copii au considerat procesul de raportare cu privire la CDC o oportunitate să își prezinte punctele de vedere, dar și să colecteze date. Posibilitățile societății civile și ale ONG-urilor variază de la realizarea de rapoarte tematice alternative la monitorizarea sistematică și au evoluat în timp, în strânsă legătură cu finanțările și prioritățile agendei politice. În multe țări, a fost introdusă în agenda publică Ziua Națională a Drepturilor Copilului, o ocazie de a prezenta o evaluare anuală a progreselor și rezultatelor obținute, prin intermediul mass-media și al evenimentelor publice. Planurile naționale de acțiune elaborate cu ocazia Sesiunii Speciale a Adunării Generale a ONU dedicată Copiilor și strategiile naționale mai ample, precum Strategiile pentru Reducerea Sărăciei și Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului au creat, de asemenea, un cadru pentru acțiune și monitorizare, în pofida referirilor lor limitate la drepturile copilului.

La nivel european, procesul de aderare la UE și câteva inițiative tematice ale Consiliului Europei au reprezentat elemente importante pentru dezvoltarea monitorizării drepturilor copilului și controalelor legale. Cu toate că tendința instituțiilor europene este să se concentreze în principal pe probleme majore privind protecția copilului (îngrijirea în sistemul instituționalizat, exploatarea sexuală a copiilor, traficul etc.), ele au stabilit un precedent în includerea drepturilor copilului pe agenda negocierilor la nivel înalt⁴. Cercetările independente, precum cele realizate de Institutul de Cercetare Innocenti UNICEF și proiectele MONEE⁵ în mod special, au reprezentat instrumente folosite pentru implicarea mediului

¹ Textul integral al Convenției, toate materialele ONU relevante și rapoartele de țară sunt disponibile la adresa <http://www.ohchr.org>

² Per Milijeteig, *Avocatul Copilului: experiența Salvați Copiii Norvegia privind sprijinirea și colaborarea cu instituțiile responsabile cu protecția drepturilor copilului*, vol.1, Oslo 2005.

³ A se consulta, de exemplu, Rețeaua Europeană a Avocatului Copilului (ENOC) : <http://www.ombudsnet.org/enoc/index.asp>

⁴ A se consulta, de exemplu, capitolul dedicat țărilor candidate Bulgaria și România în S.Ruxton, *Ce se întâmplă cu noi? Drepturile copilului în Uniunea Europeană, pașii următori*, Euronet, 2005.

⁵ A se consulta baza de date TransMONEE, precum și rapoartele de cercetare disponibile la: <http://www.unicef-icdc.org/resources/>

academic la nivel național, a serviciilor de statistică și administrațiilor în eforturi fără precedent de monitorizare a drepturilor copilului.

La mai mult de 15 ani de la adoptarea Convenției ONU cu privire la Drepturile Copilului, majoritatea țărilor și-au înființat proceduri și mecanisme de monitorizare, însă apar provocări noi. Una dintre ele este problema descentralizării; acest studiu preliminar va analiza impactul pe care descentralizarea îl are asupra problematicii drepturilor copilului.

1.1 Obiectivele studiului preliminar

În cadrul Programului pentru Europa, Salvați Copiii Suedia sprijină diverse organizații europene care acționează în domeniul drepturilor copilului. Cu ocazia unei întâlniri cu partenerii care a avut loc în anul 2006, s-au discutat aspecte privind situația pe viitor a drepturilor copilului în Europa. Dintre tendințele de dezvoltare multiple, s-a evidențiat una despre care organizațiile aveau cunoștințe și informații insuficiente: monitorizarea drepturilor copilului la nivel local. Multe organizații care lucrează în domeniul drepturilor copilului au admis că procesul de descentralizare la nivel național a influențat respectarea și implementarea drepturilor copilului la nivel local, unde procesul de luare a deciziilor privind viața de zi cu zi a copiilor, precum educația, sănătatea și serviciile sociale, a trecut treptat de la nivel central la nivel local. În același timp, monitorizarea drepturilor copilului a rămas încă la nivel central și există puține informații despre modul în care se realizează monitorizarea drepturilor copilului la nivel local în Europa. Aspectele identificate au constituit punctul de plecare pentru acest studiu preliminar privind mecanismele de monitorizare a drepturilor copilului la nivel local, obiectivul principal fiind colectarea informațiilor despre modul în care țările europene își dezvoltă mecanisme de monitorizare a drepturilor copilului la nivel local, în contextul procesului de descentralizare. Cele 6 țări incluse în studiul preliminar au fost selecționate în funcție de existența organizațiilor partenere din domeniul protecției copilului, interesul și posibilitatea acestora de a ne sprijini în realizarea studiului.

Inițial, a fost necesară evaluarea nivelului la care s-a realizat descentralizarea și impactul asupra situației copiilor. Întrucât nivelul descentralizării este diferit în domeniile care afectează situația copiilor, trebuie analizate sectoarele principale (servicii sociale, educație, sănătate, legislație), luând, de asemenea, în considerare și celelalte domenii care afectează într-un mod sau altul situația copiilor. Cum au fost colectate și diseminate la nivel local informațiile referitoare la situația copilului, pentru fiecare situație în parte? Cum s-au centralizat informațiile la nivel național? S-au identificat discrepanțe la nivel regional? Cum au fost remediate?

În Lituania și Suedia, există deja unele instituții naționale independente, cu responsabilități specifice în domeniul protecției drepturilor copilului. Este necesară o evaluare a modului în care aceste instituții abordează problematica monitorizării drepturilor copilului la nivel local, din prisma tipurilor de intervenție, a instrumentelor pentru analiza comparativă și a prevederilor legale, utilizate sau necesare. În Estonia, Republica Moldova, România și Serbia nu există astfel de instituții oficiale, dar funcționează mecanisme independente generale, cu responsabilități și în domeniul monitorizării drepturilor copilului⁶. Cât de specializate sunt

⁶ Terminologia și traducerea denumirilor în limba engleză diferă foarte mult de la țară la țară. În prezentul studiu, toate aceste instituții sunt denumite generic Avocatul Poporului sau Avocatul Copilului. Denumirile oficiale sunt: *Cancelar de Stat* (Estonia), *Inspector pentru Protecția Drepturilor Copilului* (Lituania), *Avocat Parlamentar* (Moldova), *Avocatul Poporului* (România), *Avocatul Cetățenilor* (Serbia), *Avocatul Poporului din*

aceste instituții în domeniul drepturilor copilului? Cum se realizează monitorizarea drepturilor copilului în diferite zone? Sunt capabile mecanismele instituționale existente să garanteze independența, accesibilitatea și eficiența acțiunilor ce vizează protejarea drepturilor copilului pe cuprinsul întregii țări? Înființarea unor mecanisme noi ar îmbunătăți situația existentă? În cazul unui răspuns afirmativ, la ce nivel ar trebui înființate? Care ar trebui să fie responsabilitățile unor astfel de mecanisme? În general, care sunt asemănările și deosebirile dintre situația existentă în aceste țări? Există provocări comune pentru aceste țări?

Acest studiu preliminar nu oferă răspunsuri la toate întrebările; prezintă situația generală din țările analizate și evidențiază lacunele și tensiunile. Scopul studiului este să pună problema la nivel european, pentru a încuraja guvernele și societatea civilă să discute despre modalitățile prin care se poate asigura respectarea drepturilor pentru toții copiii la nivel național și european. Materialul poate fi utilizat de Salvați Copiii Suedia și organizațiile partenere atât pentru planificare, cât și ca un instrument pentru acțiuni de advocacy.

1.2 Metodologia

Metodologia utilizată pentru realizarea acestui studiu constă în parcurgerea documentelor existente referitoare la mecanismele de monitorizare a drepturilor copilului la nivel național, regional și local în țările analizate, precum și a unor materiale cu privire la monitorizarea drepturilor omului, descentralizare și guvernare. Informațiile au fost colectate de ONG-urile partenere, Salvații Copiii Suedia și autoarea studiului. A fost realizat un chestionar, pentru identificarea informațiilor necesare și colectarea punctelor de vedere ale persoanelor din instituții relevante din fiecare țară. Interveniurile au fost realizate în fiecare țară pe parcursul câtorva zile, în decembrie 2006 și ianuarie 2007. Au fost realizate 38 de interviuri, cu 1-3 persoane și, într-un caz, o discuție cu un grup de tineri, în Republica Moldova.

Întrucât obiectivul studiului a fost prezentarea situației generale din fiecare țară, opiniile intervievaților au fost utilizate pentru a reflecta această imagine generală și nu punctele de vedere personale.

Printre respondenți se numără reprezentanți ai autorităților centrale din diferite ministere, ai autorităților locale, avocatul poporului sau instituțiile similare la nivel regional, de provincie sau local, precum și reprezentanți ai organizațiilor internaționale (OSCE și UNICEF), Salvați Copiii și alte ONG-uri. În principal, informațiile au fost colectate prin intermediul interviurilor semi-structurate, pe baza chestionarelor pe care unele persoane le-au primit și completat înaintea interviului propriu-zis. Scopul chestionarului a fost înțelegerea modului de funcționare a sistemului de monitorizare a drepturilor copilului din țara respectivă (indiferent de gradul de complexitate al acestuia), a impactului pe care mecanismele de monitorizare locale / naționale îl au la nivel local și identificarea mecanismelor de monitorizare existente și funcționale la nivel local. Ultimele două secțiuni au inclus întrebări specifice referitoare la mecanisme individuale de sesizare a situațiilor de încălcare a drepturilor copilului. (Lista completă a partenerilor, persoanelor interviuate și versiunea completă a chestionarelor sunt disponibile în anexă.)

Provincia Vojvodina (Serbia), Avocatul Poporului din Municipiul Belgrad (Serbia), Avocatul Copilului (Suedia, la nivel național și local).

2. DESCENTRALIZAREA SISTEMULUI DE STAT ȘI SITUAȚIA COPIILOR

Ipoteza de bază de la care pornește prezentul studiu este că, la nivel european, există o tendință din ce în ce mai accentuată de descentralizare a administrației și serviciilor de stat și că acest lucru va avea, în mod cert, un impact asupra situației copiilor. Din materialele parcurse și interviurile realizate, au fost colectate informații și opinii despre amploarea descentralizării și despre impactul acesteia asupra implementării și respectării drepturilor copilului în fiecare țară. În secțiunea „Fișe de țară“ din anexă, există o descriere sumară a sistemului administrației de stat din țările analizate. În continuare, vom prezenta un rezumat al tendințelor comune identificate în ceea ce privește situația copiilor.

Într-un studiu recent al UNICEF despre efectele descentralizării în învățământul primar⁷, se prezintă definițiile principale:

Descentralizarea presupune transferul tuturor sau doar al unor aspecte ale procesului de luare a deciziilor, a autorității și responsabilităților oficialităților centrale către cele regionale, de provincie sau locale (județe, municipalități și comune) sau chiar către școli. Descentralizarea poate fi de natură politică, administrativă, fiscală sau de piață. Aceste aspecte au puncte comune și interacționează:

- *Descentralizarea politică reprezintă transferul puterii de elaborare a politicilor și luare a deciziilor (precum cele referitoare la conținutul programei școlare) către autoritățile locale, care pot fi alese în mod democratic.*
- *Descentralizarea administrativă se referă la transferul responsabilităților de planificare și management de la nivel central la nivel local.*
- *Descentralizarea fiscală transferă controlul resurselor financiare către autoritățile locale, inclusiv alocarea resurselor centrale către autoritățile locale, utilizând uneori formule care iau în considerare necesitățile specifice (care pot include, de exemplu, numărul familiilor care trăiesc sub pragul sărăciei), precum și delegarea sau transferul responsabilităților referitoare la colectarea resurselor către autoritățile locale.*
- *Descentralizarea piețelor reprezintă transferarea controlului alocării resurselor către instituții non-statale, precum sectorul privat, prin susținerea școlilor private prin politici, reducerea taxelor sau chiar subvenții. Cerințele conform cărora părinții trebuie să contribuie cu o taxă (iar școlile, într-o anumită măsură, își „vând” serviciile părinților) poate fi considerată o formă a descentralizării de piață.*

Transferul puterii în funcție de fiecare categorie de descentralizare poate fi clasificat în:

- *Deconcentrare: reprezintă transferul responsabilităților de la puterea centrală către niveluri inferioare, centrul deținând însă controlul (la centru se decide, la nivel local se implementează).*
- *Delegare: are loc atunci când autoritățile centrale delegă autoritatea către nivelurile inferioare ale conducerii sau chiar către organizații semi-independente, știindu-se însă faptul că aceasta poate fi retrasă (la nivel local se poate decide, însă centrul poate invalida deciziile).*

⁷ Hinsz S. și Patel M., *Efectele descentralizării asupra învățământului primar. O cercetare realizată în Asia de Est și Insulele Pacificului*, Biroul Regional UNICEF pentru Asia și Pacific, iulie 2006, având la bază și Klugman J., *Descentralizarea: o cercetare din perspectiva drepturilor copilului*. Lucrări periodice Innocenti, Politica EcoSoc seria 61, Florența, Italia, 1997.

- *Transfer: reprezintă transferul autorității în domeniile financiar, administrativ sau pedagogic; deciziile sunt permanente și nu pot fi revocate cu ușurință.*

Studiul menționat, precum și alte lucrări care abordează problematica descentralizării⁸, concluzionează că descentralizarea politică are, de regulă, un impact pozitiv, dacă implicarea comunității este încurajată, prevenindu-se astfel abuzurile liderilor locali și schimbările politice cu efecte negative asupra sectoarelor sociale, precum educația și sănătatea. Autoritățile locale trebuie să sprijine descentralizarea administrativă, în ceea ce privește formarea competențelor și sistemele de informare. Descentralizarea fiscală poate avea ca efect creșterea eficienței și relevanței modului de cheltuire a fondurilor, dar transferul total al autorității în acest domeniu, limitează controlul central al finanțelor statului, flexibilitatea sistemului național de modificare a impozitelor și politicile egalitariste. Descentralizarea piețelor permite autorităților locale să aloce resurse pentru alte servicii, însă aceste beneficii pot fi pe termen scurt. Actorii din domeniul privat (companii, ONG-uri sau instituții independente) se responsabilizează cu privire la sustenabilitatea serviciilor pe care le furnizează și este posibil să nu mai poată garanta accesul sau tratamentul nediferențiat al beneficiarilor lor.

În țările analizate, au fost identificate trei tendințe majore: deconcentrarea în context centralizat, în Republica Moldova, România și Serbia; descentralizarea în proces de tranziție, în Estonia și Lituania și un transfer accentuat al puterii de decizie către autoritățile locale, în Suedia. În continuare, vom descrie situația în fiecare dintre cele șase țări, din perspectiva acestei clasificări. La această imagine de ansamblu se vor raporta toate aspectele privind monitorizarea, abordate în capitolele următoare.

2.1 Deconcentrarea în context centralizat

În Republica Moldova și Serbia, puterea politică și administrativă a fost deconcentrată în domeniile educație și social, dar autoritățile centrale sunt încă principala sursă de finanțare și autoritate.

În **Republica Moldova**, serviciile pentru copii sunt administrate la nivel de raion, în timp ce majoritatea deciziilor privind bugetele și politicile aparțin autorităților centrale. De fapt, Consiliul Raional pentru Protecția Copilului a restabilit dinamica de lucru a fostei Comisii Sovietice pentru Minori, a cărei desființare produsese lacune majore în sistemul de protecție a copilului. Consiliul este alcătuit din directorul Direcției Școlare Raionale, inspectorul raional pentru protecția copilului și reprezentanți ai serviciilor de sănătate și asistență socială. Vicepreședintele Consiliului Raional prezidează Consiliul pentru Protecția Copilului. Astfel, instituția locală cu responsabilitatea cea mai mare în ceea ce privește protecția copilului este condusă de o persoană aleasă la nivel local, însă toți ceilalți membri sunt angajați de către un minister central și sunt supervizați de instituția administrativă raională corespunzătoare ministerului respectiv. Este interesant de menționat faptul că măsurile Consiliului Național pentru Protecția Drepturilor Copilului sunt practic reproduse și adaptate la nivel de raion. Ele sunt aceleași pe cuprinsul întregii țări, pornind de la premisa că „*peste tot sunt aceleași probleme*“. Serviciile sociale sunt descentralizate, iar școlile sunt finanțate de la bugetul local, însă raportarea se realizează pe niveluri ierarhice: direcțiile orășenești raportează Consiliului

⁸ A se vedea, de exemplu: P. Lundberg, *Descentralizarea conducerii și o abordare a dezvoltării din perspectiva drepturilor omului*, UNDP, 2004 și *Autoritățile locale și drepturile omului – furnizarea unor servicii de calitate*, Consiliul Internațional privind politicile în domeniul drepturilor omului, Geneva, 2005.

Raional pentru Protecția Drepturilor Copilului care, la rândul lui, raportează Consiliului Național pentru Protecția Drepturilor Copilului. Școlile raportează inspectorilor școlari raionali și directorilor, care raportează Ministerului Educației. Autoritățile locale pot să dezvolte și să finanțeze servicii sociale suplimentare pentru copii, însă aceste posibilități sunt subdezvoltate, din considerente de ordin cultural și financiar.

În Raionul Criuleni, există două cazuri care demonstrează că este posibil ca autoritățile locale să se implice mai mult în implementarea drepturilor copilului, cu mijloace și interese limitate. În unul dintre cazuri, o organizație neguvernamentală locală care coordonează Centrul Tinerilor de la nivel local a sprijinit înființarea unui consiliu al tinerilor din diverse localități. Consiliul Raional a votat alocarea unui buget pentru susținerea Centrului. Acești tineri nu sunt reprezentanți oficiali ai localităților de origine, dar cunosc situația, prin contactele informale pe care le au cu tinerii de aceeași vârstă. În luna noiembrie a anului trecut, ei și-au reprezentat Raionul la Forumul Național al Tinerilor, organizat cu scopul de a evalua strategia națională pentru tineri care urmează să fie implementată la nivel local, pe cuprinsul întregii țări. La Forum, s-a discutat despre legislație, participarea tinerilor, dezvoltare economică, accesul la servicii medicale și educație, informații pentru tineri și petrecerea timpului liber, cetățenie activă și solidaritate. Cu toate că au perceput evenimentul ca fiind manipulat de către politicieni și mass media națională, participanții și-au făcut cunoscute opiniile și consideră că ar fi util să se organizeze consultări periodice cu tineri din diferite regiuni. La nivel local, grupul s-a implicat în aspecte ecologice și în sensibilizarea copiilor cu privire la probleme care țin de siguranță. Tinerii solicită în prezent participarea la ședințele consiliilor raionale și orașenești. S-a semnat un acord în acest sens, iar tinerii așteaptă să fie invitați.

În altă situație, o organizație neguvernamentală locală a deschis în urmă cu câțiva ani, în parteneriat cu actori sociali locali (părinți, asistenți sociali, medici de familie, școli, autorități publice locale), un centru de zi pentru copii cu nevoi speciale: Speranza. Consiliul local a susținut proiectul din punct de vedere politic, iar organizațiile internaționale au finanțat proiectul. S-a lucrat și cu mass media, pentru sensibilizarea opiniei publice. S-au organizat mese rotunde, iar activitățile au fost extinse și în zonele rurale. Dezbaterile publice și spectacolele de teatru social organizate cu participarea copiilor cu dizabilități au contribuit la acest proces. Centrul a elaborat cercetări, a publicat materiale și a organizat activități de instruire, inclusiv în comunitățile rurale. În prezent, organizează o conferință națională pe tema integrării sociale, în parteneriat cu universitatea și organizația națională a părinților. De asemenea, colaborează cu direcția de protecție socială pentru elaborarea standardelor naționale. Treptat, centrul a devenit o importantă sursă de informații și un exemplu la nivel național. De aceea, Ministerul Sănătății și Protecției Sociale a decis recent să achiziționeze serviciile centrului și să îl transforme într-un serviciu de stat. Acesta este considerat un lucru pozitiv, întrucât majoritatea ONG-urilor întâmpină dificultăți cu privire la finanțarea și continuitatea proiectelor, dar este interesant de menționat faptul că autoritățile naționale, nu cele locale, au avut o astfel de inițiativă.

Un alt exemplu este Direcția Municipală pentru Protecția Drepturilor Copilului Chișinău, înființată în 1997, cu sprijinul primăriei: „*Este visul tuturor localităților.*“ Toți membrii comisiei pentru protecția copilului fac parte din direcție. Numai serviciul privind delincvența juvenilă, din cadrul poliției, a decis să nu fie inclus. Din Direcție fac parte autoritatea tutelară și serviciile furnizate în diferite domenii. Clădirile fostului club al tineretului sovietic au rămas în proprietatea primăriei, astfel încât, în întreg orașul, există 48 de locații de diferite mărimi și grade de confort, utilizate pentru activități recreative. În fiecare dintre aceste locații există unul până la trei angajați plătiți de primărie. Aceste centre sunt în special pentru copiii

în situații de risc, dar pot fi frecventate de toți copiii din Chișinău. Direcția furnizează și servicii specializate, precum:

- 3 centre de plasament temporare pentru maxim 20 copii, pentru care trebuie găsită rapid o soluție de reintegrare în familia biologică sau de plasament într-o familie foster;
- 3 centre de zi pentru copiii cu dizabilități;
- 1 adăpost pentru 5 mame și pentru copiii lor;
- centre neguvernamentale autorizate de serviciul tutelar să furnizeze servicii pentru copii;
- vizite și solicitări ale familiilor.

Însă în toate celelalte orașe din țară, copiii beneficiază doar de un număr limitat de servicii, furnizate de autoritățile centrale, prin administrația raionului. Au existat unele încercări de schimbare a numelui Direcției Municipale Chișinău, cu scopul de a-i aduce în discuție autonomia, însă organizarea unei campanii locale de strângere de semnături și chiar înaintarea unei petiții către Parlament au făcut ca serviciul să rămână neschimbat. Aceasta pare să demonstreze faptul că, indiferent de legislația existentă, este încă nevoie de sprijin politic de la nivel central, pentru creșterea gradului de autonomie locală.

În **Serbia**, responsabilitățile administrative majore au fost delegate către structuri guvernamentale intermediare, precum Municipiul Belgrad și Provincia Autonomă Vojvodina, dar politicile din majoritatea domeniilor sunt încă elaborate la nivel central. Transferul puterii către autoritățile locale pentru furnizarea de servicii sociale complexe de către actori din domeniul de stat sau privat rămâne doar o intenție bună, cu excepția orașelor mari, care au mijloacele necesare să susțină această măsură.

Managementul centralizat a reprezentat una dintre caracteristicile principale ale sistemului politic în perioada anterioară. Majoritatea responsabilităților în ceea ce privește principalele categorii de drepturi, procesul de luare a deciziilor referitor la asigurarea respectării acestora și alocării resurselor necesare sunt concentrate la nivel de Republică. Auto-guvernările locale nu au nici autonomia nici interesul necesar pentru asigurarea respectării drepturilor cetățenești prin dezvoltarea unei game diversificate de servicii comunitare. Lipsa serviciilor conduce la o utilizare irațională a resurselor, favorizând formulele de protecție în mediul instituțional prin centre rezidențiale, finanțate de autoritățile centrale, și dezvoltarea insuficientă a programelor și serviciilor de asistență pentru persoanele și familiile în dificultate. Este necesar ca orașele și comunele să preia responsabilitatea pentru bunăstarea socială a cetățenilor, întrucât cel mai bun mod de a răspunde nevoilor acestora într-o manieră eficientă, fezabilă, rațională și în timp util este ca serviciile să le fie furnizate în mediul în care trăiesc, în familie și comunitatea locală.

*Strategia de dezvoltare în domeniul bunăstării sociale,
Ministerul Muncii, Ocupării și Politicilor Sociale,
Republica Serbia, decembrie 2005, pagina 13.*

În pofida intenției de descentralizare prevăzută în Strategia pentru Dezvoltarea Bunăstării Sociale (vezi caseta) și legilor recent adoptate, implicarea locală în implementarea drepturilor copilului rămâne limitată. Autoritățile centrale sunt responsabile de finanțarea și controlul respectării tuturor drepturilor definite legal ca „drepturi de interes comun“, precum și de formarea competențelor și programele naționale speciale. Autoritățile locale au responsabilitatea finanțării „formulelor alternative de protecție socială“ (centre de zi, îngrijire și asistență la domiciliu, cluburi, activități preșcolare); dispunând însă de resurse limitate, foarte puține autorități locale pot să furnizeze astfel de servicii. La nivel local, serviciile sociale pentru copii sunt furnizate de Centrele pentru Servicii Sociale (CSS), care există în fiecare oraș al Republicii. Rețeaua de centre este bine menținută, dar eficiența și calitatea serviciilor sunt afectate semnificativ de sistemul dublei supervizări – realizată atât de autoritățile locale, cât și de minister. Autoritățile locale trebuie să asigure managementul și

controlul administrativ, iar ministerul se implică în supervizarea financiară și metodologică. Într-adevăr, pe lângă asigurarea fondurilor necesare pentru funcționare și îngrijirea în sistem rezidențial, autoritățile locale finanțează încă majoritatea salariilor și monitorizează aspectele legale și profesionale ale muncii. Astfel, Centrele pentru Servicii Sociale rămân dependente de autoritățile centrale și nu depind din punct de vedere funcțional de autoritățile locale. Ele sunt suprasolicitate de provocările tranziției și de schimbările în structura și valorile familiei (părinte singur, divorț etc.), care transformă activitatea lor într-una foarte complexă. Majoritatea persoanelor intervievate și-au exprimat îndoiala cu privire la capacitatea acestora de a evolua. Cu toate acestea, unele autorități locale au depus eforturi pentru a se implica mai mult și pentru a furniza resurse suplimentare pentru activitățile cu diferite grupuri, precum comunitatea Roma, prin programe de vaccinare, un sistem mai ușor de înregistrare la naștere și acces îmbunătățit la sistemul de învățământ preșcolar și primar.

Sistemul educațional rămâne centralizat, însă anumite responsabilități au fost delegate autorităților locale. De exemplu, directorii școlilor sunt numiți de autoritățile locale pe o perioadă de patru ani. Pregătirea lor este în principal pedagogică, nu managerială. Astfel, sunt într-o foarte mare măsură dependenți de politica locală. Conform declarațiilor unora dintre persoanele intervievate, directorii ajung în cele din urmă să fie nevoiți să se împartă între cerințele consiliilor școlare locale și cele ale ministerului, precum și între loialitatea față de colegii din învățământ și mediul politic. Paradoxal, descentralizarea a condus la un deficit de autonomie. „*Totul este politizat*“, iar descentralizarea este atât de limitată, încât numărul nivelurilor sistemului administrativ și politic a crescut, în loc să scadă.

Există o dorință puternică de a continua descentralizarea administrației de stat în domeniile care afectează copiii, însă schimbările politice ar putea să stopeze acest plan. De asemenea, înainte de a continua descentralizarea, atât autoritățile centrale, cât și cele locale, trebuie să rezolve problemele deja apărute: presiuni politice din ce în ce mai mari, capacități și mijloace limitate pentru furnizarea de servicii locale, lipsa unei viziuni din perspectiva respectării drepturilor copilului la nivel local și lipsa serviciilor specializate pentru copii la nivel de oraș.

O soluție identificată a fost elaborarea unor Planuri de Acțiune Locale, în paralel cu Planul Național de Acțiune pentru Copii elaborat cu ocazia Sesiunii Speciale a Adunării Generale a ONU dedicată Copiilor. Această inițiativă a Consiliului Național pentru Drepturile Copilului și a biroului național UNICEF a fost implementată în 16 orașe din țară. A fost o bună oportunitate pentru instruirea autorităților locale în domeniul drepturilor copilului, susținerea lor în identificarea nevoilor locale, definirea obiectivelor specifice și integrarea resurselor necesare în bugetele locale pentru anul 2007, în anticiparea provocărilor mai sus menționate.

Alte proiecte susținute de Ministerul Muncii, Ocupării și Politicilor Sociale încurajează autoritățile locale să dezvolte proiecte pentru copii, în funcție de nevoile identificate la nivel local.

În **România** există situații mixte. Ca răspuns la consecințele devastatoare ale regimului Ceaușescu, se presupune că țara a devenit o campioană a descentralizării, în special în domeniul protecției drepturilor copilului. Cu toate acestea, politica de descentralizare sistematică la nivel național a constat în principal în delegarea puterii administrative către autoritățile județene și transferul responsabilității furnizării de servicii către autoritățile locale, fără o delegare a autonomiei politice.

În unele situații, este posibil să fie necesară mutarea copiilor [instituționalizați] în alte județe, ei ajungând astfel în responsabilitatea altor autorități. Aceasta se poate întâmpla când se consideră că este soluția care respectă

interesul superior al copilului de a fi mai aproape de familie și prieteni sau când există acorduri între județe, care au la bază originea sau dorințele copiilor. În momentul în care se preconizează transferul responsabilității pentru un copil, acesta trebuie însoțit de o planificare suplimentară (...). Ceea ce trebuie evitat, pe lângă presiunea referitoare la resurse, este unul dintre cazurile:

- *autoritatea gazdă (autoritățile județene care au grijă în prezent de situația copilului) renunță la responsabilitatea asupra copilului, fără să fi elaborat un plan credibil pentru viitorul acestuia; sau*
- *copilul este „prins la mijloc“ între două județe care se ceartă cu privire la cine ar trebui să preia responsabilitatea asupra acestuia.*

România are un istoric al copiilor care se trezesc „în stradă“, datorită unor motive diverse și este esențial ca procesul de dezinstituționalizare să nu conducă la creșterea numărului de astfel de cazuri. Așadar, bunele practici de activitate în domeniul social și colaborarea inter-instituțională (între județe) sunt esențiale în astfel de cazuri. Problemele legate de resurse și alți factori nu trebuie să permită compromiterea standardelor eficiente. În cazul în care există o dispută între autoritățile județene și alte părți implicate, trebuie depuse toate eforturile pentru a se rezolva în faza inițială, solicitându-se și implicarea unor terți, precum Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopții.

Dezinstituționalizarea serviciilor pentru copii în România. Ghid de bune practici, o publicație a Grupului la Nivel Înalt pentru Copiii României, Guvernul României și UNICEF, august 2004, p.107

Conform cu organizarea administrativ-teritorială a țării, la nivel național există 47 Direcții Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului (41 direcții județene și 6 direcții corespunzătoare sectoarelor Municipiului București). Fiecare dintre acestea funcționează în subordinea Consiliului Județean / Local. Majoritatea serviciilor locale sunt în subordinea Direcției aferente. Există câteva excepții, în care serviciile (de exemplu o instituție rezidențială dintr-o zonă izolată) sunt independente de Direcție și funcționează în subordinea Consiliului Local. Unele servicii educaționale specifice depind de Ministerul Educației din punct de vedere metodologic (curriculă, profesori etc.) și de Consiliul Local din punct de vedere instituțional.

Situația este similară cu cea din Republica Moldova, cu excepția faptului că resursele puse la dispoziția direcțiilor locale sunt mult mai mari. De exemplu, Direcția Sectorului 2, București, are în subordine aproximativ 2800 angajați (incluzând toate serviciile locale, administrative și instituțiile).

O altă diferență semnificativă este că dezvoltarea pe verticală a diferitelor sectoare este atât de importantă, încât relațiile intersectoriale au devenit complexe. Colaborarea dintre serviciile de protecția copilului și cele educaționale are loc în funcție de cazuri individuale. Toate sectoarele cu responsabilități în domeniul drepturilor copilului (educație, sănătate etc.) pot colabora, încheind protocoale de colaborare specifice. De exemplu, școlile generale pot încheia protocoale de desfășurare a unor activități comune cu instituțiile de îngrijire în sistem rezidențial. Cu toate acestea, nu există o coordonare a eforturilor în domeniile educație, sănătate și protecția copilului, ci doar managementul comun al cazurilor, în cadrul comisiilor pentru protecția copilului (de exemplu, luarea unor decizii privind situația copilului, precum gradul de dizabilitate cu care să fie înregistrat de autoritățile statului). La nivel local, serviciile sociale oferă sprijin familiilor în situații dificile, prin intermediul beneficiilor sociale și financiare. Dosarul este înaintat către Direcție numai în cazul în care aceste măsuri eșuează.

În plus, descentralizarea este incompletă. Unii copii cu dizabilități care trăiesc în instituții rămân în responsabilitatea autorităților centrale. Există și o anumită rezistență în ceea ce privește descentralizarea de piață. Unele direcții nu doresc să subcontracteze ONG-uri și preiau responsabilitatea activităților lor, având însă experiență și competențe reduse.

Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului deține monopolul asupra drepturilor copilului și asupra strategiei pentru protecția copilului, inclusiv la nivel local, prin Direcțiile de protecția copilului, pe care le supervizează din punct de vedere metodologic. La nivel național, se organizează întâlniri interministeriale, însă există opinii conform cărora implementarea drepturilor copilului rămâne încă dominată în mare parte de perspectiva protecției copilului, care de prea mulți ani reprezintă o prioritate națională.

2.2 Descentralizarea în proces de tranziție

În Estonia, Lituania și Suedia descentralizarea masivă reprezintă o regulă în majoritatea domeniilor. Desigur, Estonia și Lituania sunt încă în plin proces de restabilire a acestei tradiții, care a existat în perioada pre-sovietică. Imediat după dobândirea independenței, la începutul anilor '90, s-au luat primele măsuri legislative și politice pentru descentralizare, însă pentru punerea în practică a acestora este nevoie de mai mult timp. Cu toate acestea, în domeniul protecției copilului, ambele țări trebuie să facă față aceluiași provocări ca și Suedia, în ceea ce privește diferențele la nivel regional și echilibrarea puterii autorităților locale.

În **Estonia**, standardele sunt elaborate la nivel central, însă implementarea diferă în funcție de domeniu. Sistemul sanitar este, în general, privat. Elaborarea și implementarea politicilor în domeniul sanitar, inclusiv politica de sănătate publică, sunt responsabilitatea Ministerului Solidarității Sociale și direcțiilor din subordinea sa. Principalele responsabilități sunt calitatea și asigurarea accesului la serviciile sanitare, coordonarea programelor de promovare a sănătății și prevenirea îmbolnăvirilor, colectarea de date și efectuarea de analize statistice în domeniul sanitar. Asigurarea calității serviciilor este responsabilitatea Consiliului Protecției Sănătății, care păstrează evidența personalului din sistemul sanitar, eliberează autorizații furnizorilor de servicii de sănătate și coordonează măsurile referitoare la plângerile pacienților cu privire la calitatea îngrijirilor medicale. Prefectul este responsabil cu organizarea sistemului de medicină generală, numește medicii de familie și decide zonele pe care aceștia le vor deservi la nivel de județ. Autoritățile locale nu sunt responsabile cu organizarea și finanțarea serviciilor de sănătate. Dar, întrucât majoritatea spitalelor se află în administrarea autorităților locale, acestea au încă un rol în organizarea serviciilor medicale speciale pentru pacienții internați, exercitat prin intermediul consiliilor spitalicești. Asigurarea de sănătate este oferită prin intermediul Fondului Estonian de Asigurări de Sănătate. De asigurarea de sănătate beneficiază toate persoanele rezidente în Estonia care contribuie personal la sistemul de asigurări (lucrează pe cont propriu) sau ale căror contribuții (cuantumul aferent asigurării de sănătate din impozitul pentru servicii sociale) sunt plătite de angajatori. Există anumite categorii de rezidenți estonieni a căror asigurare este suportată de stat. Printre acestea, se numără toate persoanele care nu au împlinit 18 ani. Majoritatea beneficiilor și serviciilor sociale sunt furnizate la nivel local, în conformitate cu prevederile și reglementările legislației naționale, autoritățile locale putând dezvolta prevederi suplimentare.

Conform Constituției estoniene, sistemul educațional trebuie supervizat de stat. Ministerul Educației și cercetării eliberează autorizațiile de funcționare pentru instituțiile de învățământ preșcolar, școlile generale și gimnaziile. Majoritatea școlilor generale și liceelor sunt municipale, însă utilizează curriculumul național. Unele sunt școli de stat, aflate în administrarea Ministerului Educației și Cercetării sau a autorităților județene. Frecventarea școlilor de stat și municipale este gratuită. Există și școli private. Direcțiile executive ale autorităților locale trebuie să ia în evidență copiii de vârstă școlară și, împreună cu instituțiile

de învățământ, trebuie să monitorizeze frecvența școlii și să creeze condițiile necesare pentru aceasta.⁹ Supervizarea școlilor de către stat este realizată de reprezentanți ai Ministerului Educației și ai instituției prefectului, concentrându-se pe calitatea educației, eficiență și legalitatea serviciilor școlare și de educație. Conform Legii de Funcționare și Organizare a Administrației Locale, supervizarea trebuie organizată de autoritățile locale, pentru a se asigura legalitatea funcționării și eficiența instituțiilor de învățământ preșcolar și a școlilor din respectiva rază administrativ teritorială. În general, controlul este realizat de departamentul pentru învățământ al administrației locale sau de oficiali numiți de autoritățile locale. Responsabilitățile administrației locale includ organizarea, în mediul rural sau urban, a întreținerii instituțiilor de învățământ preșcolar, a școlilor generale, gimnaziale și a locațiilor pentru activități extrașcolare. Există standarde naționale pentru instruirea și salariile cadrelor didactice. Municipalițile au responsabilitatea să angajeze directorii de școli, care angajează personalul didactic. Aceasta este o problemă în zonele rurale neatractive, unde autoritățile locale încearcă să ofere avantaje suplimentare (spre exemplu, locuință de serviciu) și să aibă o atitudine proactivă în ceea ce privește recrutarea de personal didactic. Legea Învățământului Primar și Gimnazial prevede și drepturile elevilor și ale părinților. Conform legii, elevii au dreptul să sesizeze Ministerul Educației și Cercetării, prefectul sau organizațiile pentru protecția copilului referitor la aspecte care țin de protecția drepturilor lor.

În pofida provocărilor de ordin administrativ, descentralizarea s-a realizat rapid după obținerea independenței. A fost o întoarcere naturală la sistemul descentralizat de dinaintea perioadei sovietice. În prezent, statul nu reușește să echilibreze diferențele regionale. Autoritățile locale au acces egal la alocarea bugetului de stat, însă există diferențe uriașe în ceea ce privește furnizarea de servicii.

Legea Asistenței Sociale a fost modificată recent, pentru a acoperi mai bine monitorizarea și standardele minime și pentru a include posibilitatea ca autoritățile locale să poată externaliza anumite servicii sociale către ONG-uri sau instituții private. Aplicarea acestor prevederi va fi monitorizată de Ministerul Solidarității Sociale; Ministerul de Interne are, de asemenea, un departament pentru dezvoltare regională, cu responsabilități în domeniul transporturilor și locuinței, care trebuie să rezolve inegalitățile dintre regiuni. Fiecare decizie privind politicile din domeniu trebuie să fie dezbătută împreună cu Uniunea Națională a Comunităților Locale și cu consiliile județene care au o putere sporită. Acestea au înființat un grup de lucru pe probleme sociale, cu care ministerele au o bună colaborare.

În general, din perspectiva drepturilor copilului se consideră că autoritățile locale înțeleg și conștientizează mai bine nevoile locale. Lipsa fondurilor, a mobilizării sau existența altor priorități politice pot împiedica eforturile lor, însă ele sunt, cu certitudine, mai aproape de oameni decât conducerea centrală, iar intervenția lor este mai rapidă. În unele orașe mici nu există specialiști și programe de instruire. Oficiul Ministerului Afacerilor Cetățenești, în colaborare cu Universitatea Tartu, a realizat un studiu, care include și indicatori accesibili nivelului de înțelegere al copiilor, pentru evaluarea gradului de cuprindere al serviciilor și beneficiilor locale. Acesta a conturat o imagine ce denotă contraste, dar nu una conform căreia orașele mici furnizează neapărat mai puține servicii. De asemenea, studiul a relevat faptul că există o colaborare pozitivă între orașe, cu scopul de a oferi condiții mai bune pentru copii și familiile lor.

⁹ Legea Învățământului Primar și Gimnazial

Anumite aspecte legale rămân totuși nerezolvate. Una dintre probleme este faptul că administrația locală deține toată puterea în cazuri individuale de protecție a copilului. Acestea au responsabilitate în ceea ce privește custodia, protecția și auto-monitorizarea. Noua Lege a Familiei ar trebui să transfere autoritatea de decizie în privința custodiei către instanțele locale. De asemenea, nici Cancelarul Justiției și nici administrația locală nu sunt mandatate să monitorizeze serviciile furnizate de ONG-uri, care nu aparțin de sistemul guvernamental (adică nu sunt susținute financiar de la bugetul local). Referitor la supravegherea copiilor pe timpul zilei, bonele fără autorizație de specialitate, din sistemul privat, nu sunt monitorizate, dar amendamentele recente la Legea Asistenței Sociale stabilesc reguli pentru obținerea autorizației și pentru înființarea unui registru național. În cazul în care părinții angajează o bonă autorizată, au dreptul de a beneficia de compensații financiare din bugetul autorităților locale, pentru acoperirea acestor cheltuieli. Registrul va fi în responsabilitatea administrativă a prefectului, care va putea răspunde solicitărilor părinților. Grădinițele locale sunt responsabilitatea autorităților locale. Întrucât asigurarea supravegherii copiilor pe timpul zilei este responsabilitatea autorităților locale, părinții care nu reușesc să obțină un loc la grădiniță pentru copii primesc compensații financiare, pentru a plăti o bonă.

Există anumite servicii sociale care rămân responsabilitatea autorităților centrale. Reabilitarea educațională a copiilor cu tulburări psihice sau de comportament, a copiilor sub 14 ani aflați în conflict cu legea sau a minorilor între 14 și 18 ani care pot fi sancționați conform Legii Delincvenței Juvenile (școli speciale) constituie responsabilitatea Ministerului Educației și Cercetării. ONG-urile pot interveni în aceste domenii, însă reforma întârzie. Intervențiile specializate sunt insuficiente, iar instituțiile sunt izolate. Împreună cu Universitatea Tartu, ONG-urile au realizat monitorizări ocazionale, dar nu există intervenții externe sistematice și specializate. Situația copiilor cu dizabilități care locuiesc în familie s-a îmbunătățit considerabil, datorită serviciilor de îngrijire de zi furnizate la nivel local.

În domeniul delincvenței juvenile, sistemul rămâne centralizat. Abuzurile au scăzut, iar perioada de detenție premergătoare procesului s-a micșorat. Ministerul Justiției a elaborat o strategie care ia în considerare respectarea drepturilor copilului și a sesizat Ministerul Educației și Cercetării referitor la situația din școlile speciale. Cu toate acestea, salariile și pregătirea personalului care lucrează cu copiii în conflict cu legea trebuie reactualizate. Dreptul mamelor de a rămâne cu copiii de vârstă foarte mică, pe perioada în care acestea se află în detenția premergătoare procesului, este în continuare în discuție, ca răspuns la solicitarea Uniunii Estoniene pentru Protecția Copilului.

Serviciile de asistență alternativă îngrijirii în familie (ca de exemplu asistența maternală) pot fi furnizate și de către persoane fizice, persoane juridice, instituții ale administrației locale, de stat sau administrate de stat, care posedă o autorizație valabilă, eliberată de prefect. Alternativele la îngrijirea familială sunt finanțate de stat, iar fondurile sunt alocate de Ministerul Solidarității Sociale, prin prefecturi. În cazul unui copil care necesită asistență în familie substituit, puterea de decizie aparține autorităților locale din localitatea de domiciliu, care trebuie să identifice un furnizor de servicii adecvat și să înainteze cererea de fonduri către prefectură. Ulterior, se încheie un contract între autoritatea locală, prefectură și furnizorul de servicii¹⁰. Reprezentanții autorităților locale cu responsabilități în domeniul protecției copilului trebuie să viziteze copilul aflat în plasament de două ori pe an, pentru a monitoriza și evalua bunăstarea acestuia. Prefecturile sunt responsabile cu monitorizarea instituțiilor și colectarea datelor de la autoritățile locale, o dată pe an. Direcția județeană de asistență socială

¹⁰ Legea Asistenței Sociale, aceste prevederi au fost adoptate în 2006. Există și centre pentru copii în subordinea autorităților locale și centre private, dar acestea trebuie autorizate de prefectură.

furnizează, ocazional, servicii de instruire și transmitere a informațiilor de la nivelul ministerului către autoritățile locale. Conform Legii Asistenței Sociale, îngrijirea în familie substituit poate fi acordată de o familie corespunzătoare și se realizează pe baza unui contract scris încheiat între autoritățile locale și părinții substituit.

În **Lituania** una dintre probleme descentralizării o constituie faptul că agențiile pentru protecția copilului consideră că autoritățile locale exercită presiuni și le limitează puterea de decizie. De câțiva ani, se află în dezbateri problema scoaterii acestora de sub administrația autorităților locale. În cadrul unei întâlniri organizate în martie 2006, rezultatele unui sondaj au arătat că 56 dintr-un total de 60 de servicii locale de protecția copilului ar prefera să funcționeze sub coordonarea autorităților centrale, iar Asociația Agențiilor Locale de Protecția Copilului susține trecerea acestora în subordinea nou-înființatei Agenții Naționale pentru Adopții și Protecția Copilului.

Avocatul Copilului nu susține această propunere. Argumentul este că rolul instituțiilor centrale îl reprezintă elaborarea de politici, pe când cele locale sunt responsabile pentru protecția directă și furnizarea de servicii. Opinia Avocatului Poporului este că Ministerul Solidarității Sociale încearcă să readucă puterea de decizie la nivel central. În cazul în care se va întâmpla acest lucru, în locul abordării curente a asistenței sociale, ar fi de preferat înființarea Ministerului Familiei și Copilului, pentru a permite dezvoltarea unei strategii naționale din perspectiva drepturilor copilului. La începutul mandatului, Avocatul Poporului s-a familiarizat cu instituțiile rezidențiale ale perioadei post-sovietice, coordonate la nivel central, și s-a confruntat cu o mulțime de probleme. Dezinstituționalizarea și descentralizarea au fost considerate soluțiile adecvate. Așadar, susține ca instituțiile rezidențiale să fie transferate din responsabilitatea autorităților centrale (județene) în cea a autorităților locale. În general, în ceea ce privește descentralizarea, Avocatul Poporului consideră că „*dacă primarul are putere crescută, multe probleme se pot rezolva ușor.*“

Cu toate acestea, există provocări de ordin legislativ și structural. Legea Administrației Publice prevede faptul că o direcție administrativă trebuie să aibă cel puțin 5 angajați. În cazul localităților de mici dimensiuni, echipele care au mai puțin de 5 membri sunt asimilate departamentului de asistență socială. Aceasta este considerată o amenințare majoră la adresa protecției copilului. De asemenea, finanțarea celor mai multe instituții pentru protecția copilului este asigurată de la bugetul național, dar fondurile sunt administrate de autoritățile locale. Așadar, indiferent dacă finanțarea este de la bugetul național sau local, persoanele care lucrează în domeniul protecției copilului sunt angajate de autoritățile locale. Inspectorii pentru protecția copilului reclamă constrângerile administrației locale. Ei nu pot comunica cu mass-media locală, iar jurnaliștii trebuie să se adreseze departamentului de relații cu presa al primăriei. Există și alte departamente ale primăriei care exercită presiuni asupra inspectorilor, în legătură cu probleme precum evacuările familiilor, iar administrația locală dorește să evite conflictele interne. Uneori, confruntările au loc chiar la tribunal, în cadrul proceselor, unde inspectorul pentru protecția copilului apără interesele copilului, iar reprezentanții administrației locale susțin interesele administrației. Singura putere pe care o are inspectorul este să oprească un proces în justiție, pe baza respectării interesului superior al copilului.

Într-adevăr, există frecvent conflicte de interes între departamente. În special în cazul în care familia nu își plătește taxele și este evacuată, departamentul pentru protecția copilului încearcă să acționeze în interesul superior al copilului, însă directorul departamentului pentru Sănătate și Protecție Socială sau chiar superiorii ai acestuia, exercită presiuni directe, dacă este necesar. Un lucru asemănător se poate întâmpla în cazul problemelor apărute în școli, situație în care departamentul pentru educație susține interesele școlii, pe când departamentul

pentru protecția copilului încearcă să acționeze în favoarea copilului. În astfel de cazuri, poate interveni Avocatul Copilului, însă recomandările primite nu sunt obligatorii. De asemenea, Avocatul Copilului transmite în mod frecvent recomandările către departamentul Sănătate și Protecție Socială, nu către primar sau Consiliul Local, care ar putea aborda problema cu mai multă obiectivitate.

Intervievat, Lituania

Kaunas este singurul oraș în care agenția pentru protecția copilului este separată de administrația locală. Există însă o colaborare permanentă cu departamentele pentru educație și sănătate din cadrul Primăriei. A fost dezvoltat un program de „Solidaritate în beneficiul copiilor“. În urma acordului încheiat, părțile implicate s-au angajat să monitorizeze împreună situația copiilor între 0-3 ani, acționând în sensul unei mai bune prevenirii, întrucât direcția pentru protecția copilului intervine, de regulă, numai în momentul în care problema există. Grupul se întâlnește lunar și discută probleme generale și cazuri concrete. Cheia succesului constă în transmiterea informației în timp util, evitarea duplicării muncii și stabilirea unui singur plan de intervenție inter-departamental pentru fiecare familie. După cum a menționat una dintre persoanele intervievate, „Copilul cu multe moașe rămâne cu buricul netăiat“, ceea ce înseamnă că de situația unui copil nu trebuie să se ocupe mai multe instituții ale statului, ci o singură persoană, care să mențină colaborarea cu toate serviciile relevante. Direcția pentru protecția copilului colaborează cu serviciile de asistență socială și cu cele oferite de ONG-uri, care constituie o rețea de nouă servicii municipale și nouă centre de zi ale ONG-urilor.

În localitățile mici trăiesc mai puține familii și, în consecință, există un potențial mai mare pentru intervenții. Scopul serviciilor sociale furnizate depinde de prioritățile politice locale. O cercetare efectuată de biroul Avocatului Poporului a arătat că fondurile alocate anual autorităților locale de către Minister nu sunt utilizate în mod necesar pentru copii. Problema este cauzată de legea administrației publice locale, care permite autorităților locale să decidă în legătură cu utilizarea fondurilor bugetare. Autoritățile locale susțin că fondurile care nu sunt cheltuite pentru protecția copilului sunt alocate altor domenii sociale. Mai mult, partidele politice aflate la putere au tendința să își plaseze oamenii lor în administrația publică locală. Astfel, angajații din administrația locală nu au pregătire de specialitate, iar fluctuația mare de personal conduce la o scădere și mai accentuată a profesionalismului instituției.

Există discrepanțe majore în ceea ce privește serviciile care depind exclusiv de autoritățile locale, precum grădinițele. În Kaunas, există grădinițe și servicii speciale pe timp de noapte pentru copii, dar în localitățile mici aceste grădinițe au fost închise. În mod asemănător, în sistemul de sănătate, unele autorități locale au fost nevoite să închidă clinici, iar numărul psihologilor a scăzut. În unele localități nu există niciun centru de asistență socială, astfel că inspectorii pentru protecția copilului trebuie să rezolve și problema furnizării de servicii, în plus față de responsabilitățile pe care le au în managementul cazurilor individuale.

Autoritățile locale experimentează și decentralizarea de piață. Rețeaua de centre zi înființate de Salvați Copiii Lituania este o ilustrare clară a acestei dezvoltări.¹¹ Proiectul a fost inițiat în 1996, cu scopul de a implementa drepturile copilului în îngrijirea și protecția copiilor din centre, integritatea lor fizică și psihică. Înființarea acestor centre își propunea să reducă excluderea socială și să crească responsabilitatea autorităților locale în ceea ce privește furnizarea de servicii pentru copii. În prezent, cele 27 de centre de zi coordonate de Salvați Copiii furnizează servicii pentru 500 de copii din 300 de familii, în 17 orașe. O evaluare recentă a arătat că 50% dintre beneficiari provin din familii monoparentale, 50% din familii

¹¹ A se vedea Gelbėkit Vaikus, Salvați Copiii Lituania, *Raport anual 2005*, Vilnius, 2006, pag. 6.

numeroase (cu 3 sau mai mulți copii) și 70% din familii cu părinți șomeri (dintre care 77% nu au un loc de muncă de o perioadă îndelungată de timp). Întrucât șomajul și nu problemele familiale reprezintă principala problemă a familiilor beneficiarilor, Salvați Copiii intenționează să lucreze la schimbarea atitudinii publice față de copiii care frecventează centrele de zi. În 2005, Salvați Copiii a semnat un acord cu autoritățile locale din Silute, pentru a transfera coordonarea centrului de zi către administrația locală. În prezent, Salvați Copiii negociază și cu alte municipalități, pentru ca acestea să preia coordonarea centrelor de zi locale. Așadar, descentralizarea de piață este doar o etapă a procesului de descentralizare.

2.3 Delegarea puterii de decizie către autoritățile locale

În **Suedia**, există un nivel mare al descentralizării în ceea ce privește piața și domeniul administrativ. Autoritățile locale au responsabilitatea să implementeze politici naționale și numeroase decizii parlamentare, precum și să asigure furnizarea de servicii. Din punct de vedere al puterii politice și fiscale, autoritățile centrale au o capacitate limitată de acțiune, prin intermediul autorităților de la nivel de comitat, în domeniile educație (curriculumul și monitorizare), sănătate, transport și cultură. În raport cu autoritățile locale, Biroul Administrativ al Comitatului are rol de supervizare. Acesta are responsabilitatea de a se asigura că deciziile luate de parlament și de guvern sunt implementate în mod corespunzător. De asemenea, Birourile Administrative ale Comitatului coordonează și acțiunea, la nivel local, a autorităților centrale. Doar funcțiile care în mod tradițional corespund nivelului central, precum politica externă, justiția și afacerile interne, sunt îndeplinite exclusiv de către autoritățile centrale. Așadar, serviciile pentru copii și implementarea drepturilor copilului pot diferi de la oraș la oraș. Din fericire, nivelul ridicat de conștientizare al publicului cu privire la drepturile copilului, alături de standardele sociale ridicate și de o bună situație economică permit, de regulă, autorităților locale să respecte drepturile copilului.

Dacă este normal ca o municipalitate care are resursele necesare să protejeze drepturile copilului, respectarea principiilor fundamentale ale CDC (nediscriminarea, interesul superior al copilului, dreptul la viață și supraviețuire și participarea copiilor) pot reprezenta adevărate provocări. În acest sens, unele autorități locale au investit mai multe resurse și energie decât altele.

Cu câțiva ani în urmă, 25 de localități au solicitat autorităților centrale asistență tehnică pentru implementarea drepturilor copilului. Aceasta a condus la încheierea unui parteneriat pe termen lung între 12 localități, sub forma unui acord oficial semnat de fiecare dintre ele. Structurile administrative implicată de acest demers (personal, buget etc.) au la bază mai degrabă decizii politice, decât reglementări speciale. În Örebro, de exemplu, nu există nicio prevedere legislativă care să le garanteze sustenabilitatea.

Pe perioada președinției suedeze a UE (2001), autoritățile din Örebro au organizat o Conferință Europeană cu privire la implementarea CDC la nivel local (cu participarea a 23 de țări, 150 delegați și 150 tineri). A fost prima inițiativă de acest gen a unei autorități locale, urmată ulterior de alte orașe europene. Gazda conferinței, Thomas Hammarberg¹², a subliniat faptul că la nivel local expertiza în domeniul drepturilor copilului era insuficientă, iar instituțiile naționale de specialitate nu erau suficiente pentru deservirea celor 290 de orașe din

¹² Actualul Comisar pentru Drepturile Omului al Consiliului European, fost membru și Vicepreședinte al Comitetului ONU pentru Drepturile Copilului, Secretar General al Salvați Copiii Suedia și Secretar General al Amnesty International.

Suedia. S-a decis astfel înființarea unui centru național de resurse, obiectivul acestuia constituindu-l pregătirea și specializarea politicienilor și autoritățile locale în domeniul drepturilor copilului, realizarea de cercetări privind aspecte locale din domeniul drepturilor copilului, dezvoltarea de parteneriate la nivel european și sensibilizarea opiniei publice. Proiectul a fost aprobat, centrul urmând a fi înființat în 2007, cu un buget inițial de 2 milioane SEK, alocat de la bugetul central. Consiliul Coordonator al Centrului va fi alcătuit din reprezentanți ai autorităților locale, Consiliilor Comitatelor și Consiliului Social Național.

Între timp, parteneriatul dintre cele 12 municipalități a fost dezvoltat în trei domenii cheie: crearea unor instrumente pentru o mai bună includere a CDC în cadrul guvernării locale, de exemplu raportarea bugetului local și a planificării activităților sectoriale la „listele de verificare privind copiii“, precum și „fișele de evaluare a situației drepturilor copilului“; efectuarea de schimburi de experiență în domeniul participării copiilor; elaborarea unor indicatori referitori la drepturile copilului. Se organizează întâlniri anuale, unde oficialii desemnați să participe (un membru al consiliului municipal și responsabilul de proiect din fiecare oraș) stabilesc un plan de acțiune. Grupurile de lucru alcătuite din reprezentanți ai autorităților locale desfășoară activitățile stabilite în cele trei domenii. Există un sistem de rotație, care permite autorităților din fiecare oraș să inițieze și să prezideze o întâlnire a grupului de lucru, să preia responsabilitatea întregului proiect și să prezinte exemple de bună practică, prin intermediul unor vizite în teren și prin susținerea de prezentări. Acest sistem permite celor implicați să primească și să ofere feedback critic și să realizeze un progres constant în cele trei domenii. Cu toate acestea, elaborarea indicatorilor care să poată fi aplicați la nivel local rămâne o provocare. S-au făcut eforturi pentru aplicarea sau adaptarea indicatorilor elaborați de Consiliul Social Național pentru realizarea de statistici, dar aceste inițiative s-au dovedit a fi limitate. Grupul de lucru a subliniat necesitatea elaborării unor indicatori calitativi. Dacă se reușește finalizarea acestora, Consiliul Național Social poate sprijini replicarea și diseminarea la nivel național. Fiecare partener poate să fie multiplicator de informație în cadrul regiunii pe care o reprezintă și să lucreze cu autoritățile locale din localități care nu s-au implicat în proiect, inclusiv din regiunea de nord a țării.

Când au fost întrebate dacă și copiii cunosc mecanismele pentru drepturile copilului elaborate de municipalitate, oficialitățile administrației locale din Örebro au menționat că aceștia nu au neapărat cunoștință despre aceste mecanisme, însă sunt beneficiarii direcți ai unor inițiative care nu există în alte orașe, precum consultări oficiale cu copiii. Aceste activități sunt cunoscute mai mult de către adulți, datorită prezentării lor în mass-media locală. Aceste măsuri nu au condus la schimbări imediate sau directe ale politicilor locale, însă au îmbunătățit situația și includerea drepturilor copilului în agenda politică locală. De asemenea, au îmbunătățit nivelul de conștientizare al autorităților locale din alte localități, precum și atenția acordată la nivel național abordărilor calitative.

Strategia pentru implementarea Convenției ONU cu privire la Drepturile Copilului

La nivelul autorităților locale:

Strategia din anul 1998 : „Consiliile comitatelor și cele locale trebuie să înființeze sisteme pentru implementarea interesului superior al copilului în activitățile autorităților locale. Consiliile comitatelor și cele locale trebuie să ofere angajaților cursuri de pregătire, pentru a le perfecționa abilitățile de lucru în domeniul drepturilor copilului și cunoștințele cu privire la CDC.”

Strategia dezvoltată:

- *Guvernul intenționează să urmărească îndeaproape efectele pe care le are clarificarea mandatului și a responsabilităților Avocatului Copilului asupra derulării activităților cu privire la CDC la nivelul consiliilor comitatelor și al celor locale;*
- *În plus, guvernul intenționează să solicite Avocatului Copilului organizarea de conferințe regionale, pentru a încuraja și disemina exemple de bună practică în activitățile locale privind CDC.*

Strategia pentru implementarea Convenției ONU cu privire la Drepturile Copilului, Ministerul Sănătății și Solidarității Sociale, Suedia, raport Nr. 6, martie 2004

2.4 Descentralizarea și drepturile copilului

O metodă de identificare a unor posibile conexiuni între nivelul descentralizării și drepturile copilului este să se analizeze dacă țările în care există un nivel ridicat al descentralizării demonstrează un interes mai mare și au dezvoltat instrumente și activități mai numeroase în anumite domenii ale implementării CDC decât țările cu nivel mai ridicat al centralizării și viceversa.

Acest lucru este foarte dificil de evaluat într-un număr atât de mic de țări, dar tabelul următor deschide calea spre analiză. Prin listarea țărilor în funcție de nivelul estimat al descentralizării, alături de menționarea drepturilor copilului care au fost cel mai des abordate în cadrul interviurilor din respectiva țară, putem observa anumite tendințe, care pot fi analizate mai în detaliu.

Tabelul 1: Situația descentralizării în domeniile cu impact major asupra situației copiilor

Estonia	Transferul puterii administrative, financiare și de piață către autoritățile locale pentru majoritatea serviciilor.
Lituania	Responsabilitatea politică a autorităților centrale pentru definirea standardelor minime și a strategiei naționale în domeniile bunăstare socială, educație și justiție. Autoritățile centrale au încă responsabilitatea asupra unor instituții rezidențiale (educaționale, de reabilitare sau corecție).
Republica Moldova	Strategiile în toate domeniile sunt elaborate la nivel central, pe baza puterii politice și fiscale centrale.
România	Delegare parțială a funcțiilor administrative către niveluri intermediare (sector/localitate/județ sau raion) în domeniile bunăstare socială, educație și sănătate. Transferul puterii politice și de piață către autoritățile locale, pentru servicii

Serbia	sociale și culturale suplimentare.
Suedia	Transferul majorității puterii politice, administrative, financiare și de piață către autoritățile locale. Delegarea responsabilităților administrative la nivel de comitat în domeniile sănătate, transport și cultură. Concentrarea puterii politice și financiare la nivel central în domeniul educație.

Tabelul 2: Drepturile copilului abordate cu precădere în interviuri

	Estonia	Lituania	Republica Moldova	România	Serbia	Suedia
Interesul superior al copilului			X	X	X	X
Nediscriminarea			X	X	X	
Îngrijirea în familie (dezinstituționalizarea)	X	X	X	X	X	
Protecția față de violență	X	X	X	X	X	
Dreptul la supraviețuire și dezvoltare	X	X	X	X	X	
Dreptul la educație	X	X				
Participarea copiilor	X	X				X
Sensibilizarea specialiștilor din domeniul sănătății cu privire la drepturile copilului						X
Sensibilizarea copiilor și adulților cu privire la drepturile copiilor în școli						X

Chiar dacă nivelul descentralizării este mare sau nu, toate țările din fostul bloc comunist încă se luptă cu provocările generate de promovarea dreptului la familie și la îngrijire în mediul familial, în contextul în care îngrijirea în sistem rezidențial rămâne atât o măsură frecventă de protecție a copilului, cât și o amenințare la adresa interesului superior al copilului. Dreptul la supraviețuire și dezvoltare, precum și dreptul la tratament non-violent, reprezintă priorități pentru toate aceste țări. Această situație are legătură atât cu moștenirea din perioada comunistă, cât și cu dezvoltarea economică.

Dreptul copilului la a-i fi ascultate opiniile a fost abordat în interviurile cu reprezentanții statului în Suedia, dar și în Lituania și Estonia. Se pare că unele oficialități au testat și acțiuni de participare a copiilor, pentru a putea să reflecteze asupra subiectului și să caute modalitățile pentru a continua dezvoltarea acestui tip de acțiuni. În alte țări, s-a făcut referire la mecanisme precum consiliul elevilor, dar mai mult ONG-urile au o perspectivă bazată pe drepturile copilului asupra acestora, decât oficialitățile. În Republica Moldova, Centrul de Informare cu privire la Drepturile Copilului a dezvoltat o rețea impresionantă de consilii ale tinerilor, încă

din anul 2004,¹³ dar autoritățile locale nu au fost capabile să le acorde susținere pe termen lung. Așadar, una dintre ipoteze este că participarea copiilor poate fi dezvoltată mai ușor în țările cu un nivel ridicat al descentralizării.

Cu toate acestea, după cum vom vedea, respectarea drepturilor copilului este mai puțin dependentă de nivelul descentralizării decât de alocarea de resurse pentru copii, colaborarea inter-sectorială la toate nivelurile și existența unor mecanisme independente de monitorizare specializate în drepturile copilului.

¹³ Centrul de Informare cu privire la Drepturile Copilului, *Raport Anual 2004*, Chișinău, 2005.

3. INSTITUȚII DE STAT INDEPENDENTE CARE MONITORIZĂ DREPTURILE COPILULUI

În limbaj uzual, monitorizare înseamnă *observarea* atentă a modului în care un sistem sau un proces funcționează în timp; *înregistrarea* sau *ascultarea*, pentru a obține informații; și *verificarea* progreselor înregistrate. În practică, aceasta presupune, de regulă, un anumit tip de *reacție*. Monitorizarea drepturilor omului poate fi de asemenea definită la aceste două niveluri. Pe de o parte, s-a stabilit un număr de standarde ca și caracteristici intrinseci necesare pentru ca un mecanism de monitorizare să funcționeze adecvat. Pe de altă parte, puterea acestui mecanism de a provoca reacții este, de asemenea, esențială.

În cadrul unui sistem, pot opera simultan mai multe mecanisme. De la inițiative ale copiilor la instituții naționale tematice, există multe entități care pot constitui un astfel de sistem. Cu toate acestea, ca și semnatar al CDC, Statul are responsabilitatea principală pentru a monitoriza implementarea acestora în mod permanent și consecvent, în timp ce întreaga societate trebuie să respecte prevederile CDC. Așadar, ne vom concentra atenția în studiul de față asupra funcțiilor obligatorii ale statului, pe cât este posibil cu referire la nivel local, în interacțiune cu celelalte elemente ale sistemului. Vom face referire la grupuri ale societății civile (ONG-uri, copii, grupuri interesate etc.), precum și la inițiative ocazionale sau opționale ale statului, în principal în relație cu astfel de mandate.

Standardele internaționale și experiența în domeniul monitorizării drepturilor omului încă sunt concentrate la nivel central. După cum vom vedea, principiile existente sunt adaptate la nivelul politicii și administrației naționale, dar nu în mod necesar și la nivel local. Așadar, va fi nevoie să le testăm în raport cu realitățile locale descrise în interviuri. La nivel local și în fiecare țară, rolul și responsabilitățile instituțiilor de monitorizare, legitimitatea lor, reprezentare, autoritatea, stilul și metodologia pot diferi sau este necesar să fie diferite de situația existentă până în prezent.

3.1 Standarde internaționale

Principiile de la Paris

Principiile ONU cu privire la Statutul Instituțiilor Naționale (Principiile de la Paris) adoptate prin rezoluția Adunării Generale nr. 48/134 din 20 decembrie 1993 reprezintă principalele documente internaționale de referință în domeniul monitorizării drepturilor omului. Articolele 1 și 2 stipulează că „o instituție națională va fi investită cu competențe necesare promovării și respectării drepturilor omului” și „i se va acorda un mandat cât mai complex, care va fi clar stabilit printr-un text constituțional sau legislativ, cu specificarea elementelor și sferei de competență”. Textul definește gama responsabilităților pe care ar trebui să le aibă un mecanism de monitorizare, precum și aspectele referitoare la finanțarea necesară, stabilitatea și durata mandatului, precum și metodele de lucru. De asemenea, menționează următoarele principii directoare în ceea ce privește garantarea independenței și pluralismului:

1. Componenta instituției naționale și numirea membrilor acesteia, indiferent dacă se face prin intermediul alegerilor sau a altor metode, trebuie stabilite conform unei proceduri care să prezinte toate garanțiile pentru asigurarea reprezentării pluraliste a tuturor actorilor sociali (ai societății civile) implicați în protecția și promovarea drepturilor omului, în special din punct de vedere al acelor atribuții care permit stabilirea unei colaborări eficiente cu, sau prin prezența unor reprezentanți ai:

(a) Organizațiilor neguvernamentale cu responsabilități în domeniul drepturilor omului și eforturilor de combatere a discriminării pe considerente de rasă, sindicatelor, organizațiilor sociale și profesionale interesate, precum, asociațiile de avocați, medici, ziaristi sau eminenți oameni de știință;

(b) Curentelor de gândire filozofice și religioase;

(c) Universităților și specialiștilor;

(d) Parlamentului;

(e) Departamentelor guvernamentale (dacă sunt incluse, reprezentanții acestora trebuie să participe la dezbateri doar în calitate de consultanți).

Într-un capitol separat și fără a specifica dacă această opțiune este prioritară, textul precizează funcțiile comisiei cu competențe pluri-sectoriale:

O instituție națională poate fi autorizată să audieze și să primească plângeri și petiții privind cazuri individuale. Cazurile pot fi înaintate de persoane individuale, reprezentanți ai acestora, terțe părți, organizații neguvernamentale, asociații ale sindicatelor sau orice alte organizații reprezentative. În astfel de situații, și fără a se aduce vreun prejudiciu principiilor menționate anterior cu privire la celelalte atribuții ale comisiei, funcțiile încredințate acestora se pot baza pe următoarele principii:

(a) Rezolvarea pe cale amiabilă, prin conciliere sau în limitele prevăzute de lege, prin decizii obligatorii sau, unde este necesar, respectând principiul confidențialității;

(b) Informarea părții care a înaintat petiția cu privire la drepturile pe care le are, în special soluțiile disponibile și promovarea accesului la acestea;

(c) Audierea plângerilor sau a petițiilor sau redirectionarea către autoritățile competente, în limitele stabilite de lege;

(d) Formularea de recomandări către autoritățile competente, în special formularea de amendamente cu privire la modificarea legislației, regulilor și practicilor administrative, în special dacă acestea sunt cauza dificultăților întâmpinate în apărarea drepturilor persoanelor care înaintează petiția.

Comentariul General Nr. 2 al Comitetului pentru Drepturile Copilului

Comentariul General Nr. 2 al Comitetului, referitor la rolul instituțiilor naționale independente pentru drepturile omului, reprezintă adaptarea Principiilor de la Paris la domeniul drepturilor copilului¹⁴. Textul, care susține Principiile de la Paris, argumentează și necesitatea dezvoltării unor mecanisme specifice pentru copii, fie în cadrul sau independent de instituțiile naționale pentru drepturile omului. Trebuie redat din nou argumentul prezentat de Comitet în ceea ce privește necesitatea înființării unor mecanisme speciale adresate copiilor, chiar dacă la nivel național există deja mecanisme independente legale și de monitorizare, care sunt funcționale:

- Nivelul de dezvoltare al copiilor îi face în mod special vulnerabili la încălcări ale drepturilor omului;

¹⁴ Comentariul General Nr. 2 cu privire la rolul instituțiilor naționale independente pentru drepturile omului cu privire la promovarea și protecția drepturilor copilului, CRC/GC/2002/2, 15 noiembrie 2002.

- Opiniile copiilor sunt rareori luate în considerare; majoritatea copiilor nu au dreptul să voteze și nu pot avea un rol semnificativ în cadrul procesului politic care determină răspunsul guvernului la aspecte privind drepturile omului;
- Copiii întâmpină probleme majore în utilizarea sistemului juridic pentru a-și proteja drepturile sau pentru a căuta soluții la cazurile de încălcare a drepturilor lor;
- Accesul copiilor la organizații care le-ar putea proteja drepturile este, în general, limitat.

Mai mult, Comitetul insistă ca aceste instituții să beneficieze de resurse financiare adecvate și de dezvoltarea capacităților pentru sprijinirea participării copiilor. Comitetul a subliniat faptul că preferă ca în mandatul acestor instituții să fie inclusă posibilitatea de a li se adresa plângeri individuale. De asemenea, a stabilit o nouă procedură de raportare la nivel internațional, prin încurajarea avocatului copilului sau instituțiilor similare să înainteze rapoarte Comitetului, separat de stat, chiar dacă reprezintă o structură statală. Textul include și precizări privind colaborarea cu statul și alte părți interesate, inclusiv cooperarea la nivel internațional. Totuși, textul nu abordează problema mecanismelor de monitorizare a drepturilor copilului la nivel local și posibila conexiune cu cele naționale. La nivel european, cerințele formulate în Recomandarea Adunării Parlamentare a Consiliului Europei Nr. 1286/1996 cu privire la Strategia Europeană pentru Copii fac referire la necesitățile de monitorizare la nivel local, dar din punctul de vedere al accesului, nu din perspectivă politică sau structurală, întrucât încurajează statele membre ale Consiliului Europei să numească un comisar pentru copii (avocatul copilului), care să fie independent și *accesibil publicului prin birouri locale*.¹⁵

3.2 Analiza situației la nivel național

Estonia

Observațiile finale ale Comitetului ONU

În anul 2003, Comitetul a apreciat existența diferitelor mecanisme pentru înaintarea plângerilor, precum Cancelarul de Justiție, care are și atribuțiile Avocatului Poporului. Comitetul și-a manifestat îngrijorarea cu privire la faptul că aceasta nu este o instituție specializată, cu un mandat explicit de rezolvare a cazurilor de încălcări ale drepturilor copilului, de monitorizare și evaluare periodică a progresului înregistrat în implementarea Convenției. Comitetul a recomandat ca Statul să ia în considerare înființarea unui departament sau instituții specializate, în cadrul sau independentă de Oficiul Cancelarului de Justiție, în conformitate cu „Principiile de la Paris și Comentariul General Nr. 2 al Comitetului.”¹⁶

Situația actuală

Situația nu s-a schimbat. Oficiul Cancelarului de Justiție rămâne singura instituție mandatată să monitorizeze independent drepturile copilului. Acesta este secondat de doi adjuncți și trei departamente, în funcție de ministerele de resort. Aspectele privind copiii sunt rezolvate în general de departamentul pentru afaceri sociale, educație, sănătate și cultură (cu 8-9 angajați,

¹⁵ Textul integral este disponibil la: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA96/EREC1286.HTM>

¹⁶ Observații finale: Estonia CRC/C/15/Add.196, 17 martie 2003

inclusiv 1 specialist în drepturile copilului). Al doilea departament are atribuții în domeniile economic, finanțe și mediu (7-8 angajați). Al treilea acoperă toate celelalte aspecte, inclusiv detenția (13 angajați). Sunt foarte rare cazurile în care copiii înșiși depun plângeri, dar reprezentanții Oficiului efectuează vizite în locuri caracterizate printr-o mai mare vulnerabilitate a copiilor, precum școli speciale, familii substituite sau spitale de psihiatrie. Înaintea fiecărei vizite, instituția completează un chestionar și furnizează documentația relevantă. Aceste instituții se întâmplă să fie chiar cele aflate în responsabilitatea autorităților centrale, administrate prin intermediul autorităților locale județene. Pe parcursul vizitelor, sunt verificate dotările, actele și funcționarea în conformitate cu prevederile legale, dar sunt organizate și întâlniri confidențiale cu angajații și copiii. Cancelarul poate monitoriza serviciile furnizate de autoritățile locale. Fiecare consilier realizează o planificare anuală a vizitelor; în plus, se pot efectua vizite suplimentare, în funcție de necesități – în urma unor solicitări speciale sau depunerii unor plângeri. În ceea ce privește copiii, recent s-au efectuat vizite la un centru rezidențial / școală pentru copiii cu dizabilități din estul Estoniei, la un adăpost din Tallin și la o locuință de tip familial din sudul Estoniei.

Lituania

Observațiile finale ale Comitetului ONU

În 2006, Comitetul a salutat înființarea Avocatului Copilului, cu un mandat complex. Cu toate acestea, a recomandat Statului să continue să își întărească sprijinul acordat Biroului Avocatului Copilului, inclusiv prin asigurarea de resurse financiare și umane suficiente, pentru ca Biroul să își poată îndeplini mandatul și să monitorizeze implementarea prevederilor Convenției la nivel național.¹⁷

Situația actuală

Avocatul Copilului primește plângeri de la reprezentanți legali sau persoane fizice, iar copiii se pot adresa direct instituției. Numărul plângerilor înregistrate anual era de aproximativ 100, dar în prezent se primesc aproximativ 400-550. Avocatul Copilului are dreptul să realizeze investigații și rapoarte independente. Are un rol important în derularea campaniilor de creștere a nivelului de conștientizare al publicului larg, inițiind și o serie de politici și modificări legislative pentru îmbunătățirea resurselor și calității serviciilor de protecția copilului furnizate la nivel local. Avocatul Copilului poate iniția cercetări, însă nu are un buget special pentru aceasta. Instituția Avocatul Copilului nu a făcut parte din delegația care a participat la sesiunea Comitetului ONU din Geneva, dar, urmând observațiile finale ale Comitetului, numărul angajaților a crescut de la 5 la 15 specialiști (persoana mandatată ca și Avocat al Copilului, 3 specialiști în soluționarea plângerilor individuale și 11 consilieri pe domenii specifice, printre care un psiholog și câțiva de avocați).

Republica Moldova

Observațiile finale ale Comitetului ONU

În anul 2002, Comitetul ia act de existența Centrului Național pentru Drepturile Omului și de informarea conform căreia din Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului face

¹⁷ Observații finale: Lituania, CRC/C/LTU/CO/2, 17 martie 2006

parte și un avocat al copilului, dar își exprimă îngrijorarea cu privire la eficiența acestor mecanisme de monitorizare, luând în considerare lipsa unui mandat instituțional clar referitor la soluționarea sesizărilor privind încălcările drepturilor copilului, precum și lipsa unor proceduri transparente și sensibile la situația copilului, de adresare a acestor plângeri. Comitetul recomandă Statului parte să numească, în cadrul Centrului sau independent de acesta, un avocat al copilului sau un comisar care să monitorizeze implementarea CDC la nivel național și local.¹⁸

Situația actuală

Centrul pentru Drepturile Omului înființat în 1997 este încă singura instituție de stat independentă de monitorizare. Trei „avocați parlamentari” numiți de Parlament acționează ca avocați ai drepturilor omului, pentru a garanta respectarea drepturilor omului și a libertăților constituționale de către autoritățile publice centrale și locale, precum și de toate celelalte instituții publice sau private; pentru a îmbunătăți legislația în sensul unei mai bune implementări a drepturilor omului; și pentru a educa populația referitor la aspecte privind legislația în domeniul drepturilor omului și privind alte aspectele conexe. Acestea se realizează prin analizarea plângerilor, prin elaborarea obiecțiilor sau propunerilor către autoritățile centrale sau locale sau către Curtea Constituțională, prin diseminarea informației, în colaborare cu mass-media și ONG-urile. Centrul primește toate plângerile de la cetățeni, însă există un număr foarte mic referitoare la copii, iar Centrul poate doar să formuleze anumite recomandări, care nu au caracter obligatoriu. Au fost efectuate câteva vizite de monitorizare la centre rezidențiale, acordându-se atenție în special reintegrării și mecanismelor prin care se oferă sprijin după ieșirea din sistemul rezidențial. Cu toate acestea, situațiile extreme de încălcare a drepturilor copilului sunt identificate numai prin intermediul cazurilor care implică adulții (de exemplu, copii abandonați ai femeilor ținute ilegal în detenție).

Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului nu a numit un alt avocat al copilului. Centrul pentru Drepturile Omului este membru al Consiliului și furnizează numai ocazional informații legate de cazuri individuale de încălcare a drepturilor copilului, precum interzicerea accesului la educație, durata ilegală și condițiile detenției premergătoare procesului, eșecul separării copiilor de adulți și violența poliției.

România

Observațiile finale ale Comitetului ONU

În anul 2003, Comitetul a luat act de înființarea Avocatului Poporului, ce a avut loc în anul 1997, și de faptul că, ocazional, acesta are în lucru cazuri privind drepturile copilului. De asemenea, Consiliul a luat la cunoștință că, în conformitate cu declarația fostului președinte Ion Iliescu făcută la Sesiunea Specială a ONU dedicată Copiilor, proiectul de lege privind protecția copilului include înființarea Avocatului Copilului. Comitetul a recomandat ca Statul să continue și să finalizeze aceste planuri în cel mai scurt timp; să aloce acestei instituții toate resursele necesare funcționării, inclusiv cele umane; și să asigure o coordonare adecvată a activităților acestei instituții, cu cele derulate de Avocatul Poporului.¹⁹

¹⁸ CRC/C/15/Add.192, 31 octombrie 2002

¹⁹ CRC/C/15/Add.199 18 martie 2003

Situația actuală

Planurile de înființare a Avocatului Copilului nu au fost realizate. În cadrul biroului Avocatului Poporului, există specialiști în „drepturile copilului, familiei, tinerilor, pensionarilor și persoanelor cu dizabilități”. Avocatul Poporului intervine în urma sesizărilor primite fie de la copii, părinți sau tutori, fie se autosesizează la aflarea, indiferent de mijloace (media, ONG-uri), a faptului că drepturile și libertățile copilului au fost încălcate. Cu toate acestea, Avocatul Poporului are numai câteva zeci de intervenții anual în cazuri care privesc copiii. Majoritatea cazurilor țin de îngrijire și protecție, evaluarea periodică a situației copiilor aflați în plasament, situația legală sau documentele de identitate, dreptul la un standard decent de viață, dreptul la sănătate, tratamentul adecvat în familia naturală, extinsă sau adoptivă, dreptul la viață, integritate fizică și psihică. Cu toate acestea, activitățile referitoare la drepturile copilului sunt limitate la câteva cazuri de protecția copilului și nu există abordări proactive.²⁰ Privind Avocatul Poporului, Guvernul afirmă, în raportul înaintat Comitetului ONU, că „întrucât este o instituție înființată la nivel central, rolul contactelor la nivel local poate fi preluat de către organizațiile neguvernamentale care derulează programe pentru copii, al căror obiectiv principal este promovarea drepturilor copilului.”²¹

Serbia

Observațiile finale ale Comitetului ONU

Republica Serbia nu a înaintat încă un raport către Comitetul ONU. Ultimul raport către acest organism și care a făcut referire la situația copiilor care trăiesc pe teritoriul Serbiei, datează din anul 1994, fiind elaborat de Republica Federală Iugoslavia și analizat în 1996²². Guvernul finalizează raportul pentru perioada 1994-2005. Se așteaptă să fie înaintat Comitetului foarte curând.

Situația actuală

În septembrie 2005, Adunarea Națională a adoptat legea de înființare a Avocatului Poporului, dar, la momentul vizitei noastre, nu fusese încă numit deținătorul mandatului, iar apropierea alegerilor a cauzat amânarea în continuare a acestui proces. Redactarea legii a ridicat probleme privind criteriile de alegere / revocare, întrucât nu ar fi garantat independența / imparțialitatea, privind existența unui conflict cu textul Constituției, definirea mandatului și jurisdicția.

Provincia Vojvodina are un Avocat al Poporului, ales de Adunarea Provinciei, cu responsabilități în protejarea drepturilor și libertăților omului împotriva încălcării acestora de către autoritățile locale și de la nivelul provinciei. Instituția are sediul în Novi Sad și birouri în Subotica și Pančevo. Avocatul Poporului are cinci adjuncți aleși, inclusiv unul specializat în drepturile copilului. Rapoartele elaborate²³ includ elemente relevante la nivel național, precum faptul că legislația națională nu este suficient armonizată cu prevederile CDC, și elemente privind percepția copilului în cultura națională. Rapoartele prezintă o analiză generală a situației copiilor în familie, a sistemului de educație, protecție socială și a stării de sănătate, ilustrate cu exemple din regiune. Dar acestea nu abordează în mod special

²⁰ Avocatul Poporului, Raport de activitate 2005, București 2006, pp. 45-49.

²¹ Raportul Statului către Comitetul CDC, para.30, CRC/C/65/Add.19, 5 iulie 2002

²² CRC/C/8/ Add. 16, 17 noiembrie 1994.

²³ A se vedea Rapoartele Anuale 2004 și 2005 ale Avocatului Poporului din Provincia Vojvodina.

responsabilitățile autorităților sau ale administrației locale. Principalele activități derulate de Avocatul Poporului până în prezent constau în investigarea unor aspecte generale (acuzății cu privire la donațiile din străinătate acordate copiilor născuți după bombardamentele NATO, copii dispăruți), participarea la acțiunile derulate la nivel local în cadrul săptămânii copiilor, vizitarea unor familii, întâlnirea cu directorii din majoritatea școlilor din provincie, colaborarea pe domenii privind drepturile copilului, participarea la proiecte derulate de ONG-uri (vizând persoanele refugiate, justiția juvenilă etc.).

Și municipiul Belgrad și-a înființat recent propriul birou al Avocatului Poporului. Adjunctul acestuia este specializat în probleme privind copiii și persoanele cu dizabilități, întrucât grupurile vulnerabile sunt considerate o prioritate. Avocatul Poporului monitorizează activitățile a 17 departamente municipale ce activează în cadrul a 17 sectoare ale municipiului, precum și instituțiile din municipiu (centrul Congresului, muzee, sistemul de transport etc.) finanțate de bugetul local. Cu toate că sistemele sanitare și educaționale rămân centralizate în Serbia, responsabilitățile privind ambulatoriile, grădinițele și școlile primare au fost transferate autorităților locale.

Suedia

Observațiile finale ale Comitetului ONU

În anul 2005, Comitetul a apreciat adoptarea Legii din anul 2002 privind consolidarea rolului Avocatului Copilului și a apreciat numeroasele activități derulate de Avocatul Copilului pentru implementarea drepturilor copilului. Cu toate acestea, Comitetul a considerat că situația mai poate fi îmbunătățită. Comitetul a recomandat ca Statul să acorde Avocatului Copilului mandat de investigare a plângerilor individuale și ca raportul anual al Avocatului Copilului să fie prezentat Parlamentului, împreună cu informații despre măsurile pe care Guvernul intenționează să le deruleze pentru a implementa recomandările Avocatului Copilului.²⁴

Situația actuală

Începând cu anul 1993, Avocatul Copilului este numit de Guvern și funcționează sub jurisdicția Ministerului Sănătății și Solidarității Sociale, pentru a se asigura că toate instituțiile guvernamentale utilizează CDC ca bază a tuturor activităților pe care le derulează. Avocatul Copilului lucrează la nivel de strategie, mai mult decât la nivel de supervizare directă. Monitorizează implementarea prevederilor CDC pentru copii ca grup social, mai mult decât ca și cazuri individuale. Elaborează politici și face propuneri legislative, derulează acțiuni de informare și conștientizare, reprezintă drepturile și interesele copilului în dezbaterile publice, colectează informații și statistici despre situația copiilor și urmărește evoluția problematicii drepturilor copilului la nivel internațional. Menține regulat contactul cu copiii, prin consiliile tinerilor, vizite și interpelări individuale. Puterea acestei instituții a fost sporită prin acordarea dreptului de a solicita rapoarte din partea consiliilor locale și ale comitatelor. În răspunsul acordat Comitetului, Guvernul a menționat că intenționează să „*urmărească îndeaproape efectul pe care aceste schimbări îl au asupra implementării prevederilor Convenției la nivelul consiliilor locale și de comitat*”.²⁵ La nivel național, există mai mulți Avocați pentru Drepturile Omului, dar Avocatul Copilului este singurul care nu poate să demareze investigații în cazuri individuale, să intenteze proces sau să reprezinte cazurile în justiție.

²⁴ CRC/C/15/Add.248 30 martie 2005

²⁵ CRC/C/RESP/74: Comentariile scrise ale Guvernului Suediei cu privire la lista de mențiuni

Argumentul prezentat de Guvern este: „*Copilăria nu constituie motiv de discriminare nici în societatea și nici în legislația suedeză.*”²⁶ Avocatul Poporului pe Probleme de Discriminare a primit până acum 20 de plângeri de la copii. În paralel, s-a votat o nouă lege privind sancțiunile acordate autorităților locale care nu iau măsurile adecvate în privința cazurilor de violență în școli. Aceasta a condus la crearea unei noi poziții de avocat al copilului în cadrul Agenției Naționale pentru Educație, în aprilie 2006, a cărei responsabilitate este să înregistreze plângerile individuale privind lipsa implicării autorităților locale în soluționarea acestor probleme. Până în prezent, s-au înregistrat aproximativ 70 de cazuri, dintre care 2 sau 3 au fost trimise în instanță, cu solicitări pentru primirea de daune²⁷.

În plus, în Suedia există în prezent 5 Avocați ai Copilului la nivel local, care funcționează în cadrul consiliului local sau al unui departament al administrației locale: Botkyrka (mandat general), Västerås (centrat cu precădere pe violența în școlile gimnaziale), Laxå (centrat cu precădere pe aspecte de nutriție), Uppsala (mandat general, susținut parțial din fonduri private), Järfälla (concentrat cu precădere pe audierile copiilor în fața autorităților locale).

3.3 Surse de autoritate

După cum reiese din diverse studii realizate de instituții independente pentru drepturile omului, „*procedura numirii este esențială pentru a stabili o independență percepută și reală, în mod special întrucât autoritatea celor mai multor instituțiilor este alocată unui avocat al poporului sau comisar, mai degrabă perceput ca persoană, nu ca instituție.*”²⁸ Cu toate acestea, odată numit, deținătorul mandatului se va baza pe diferite surse de autoritate, pentru a putea funcționa și a avea impact.

Autoritatea legislativă

Mecanismelor independente de monitorizare li se pot acorda diverse grade de autoritate legislativă. Legislația din domeniul Avocatului Poporului garantează deținătorului mandatului anumite drepturi și puteri, care îi conferă acestuia autoritate asupra altor părți. De exemplu, în Lituania, Avocatul Poporului are puterea să „*supervizeze și să controleze activitățile instituțiilor din domeniul protecției drepturilor și intereselor legale ale copilului, datorită cărora drepturile sau interesele de drept ale copilului sunt sau pot fi încălcate.*” (III, art. 12.3) și dreptul la „*acces nelimitat în instituții sau organizații ale autorităților centrale sau locale, instituții de stat sau neguvernamentale și familiarizarea cu activitățile acestora.*” (III, art. 13.3).²⁹ Aceste prevederi legislative garantează autoritate directă, spre exemplu, asupra directorului unei instituții care urmează să fie vizitată. În general, această autoritate este suficientă pentru a garanta evitarea unei eventuale opuneri față de efectuarea actului de monitorizare. Cu toate acestea, în funcție de puterea acordată prin lege Avocatului Poporului, în ceea ce privește raportarea sau acordarea sancțiunilor, directorul poate sau nu să fie obligat să respecte recomandările formulate. Aceasta depinde de nivelul de autoritate legislativă acordat, precum și de prevalența respectării legii la nivel național. Așadar, autoritatea legislativă poate fi acordată în două domenii cheie: accesul la informații și puterea de

²⁶ CRC/C/RESP/74: Comentariile scrise ale guvernului Suediei cu privire la lista de mențiuni

²⁷ A se vedea, de exemplu: *Școală dată în judecată în urma accidentului cu aspiratorul*, Publicat la: 18 octombrie 2006, <http://www.thelocal.se/5261/>

²⁸ *Măsuri generale referitoare la Convenția cu privire la Drepturile Copilului, derularea procesului în Europa și Asia Centrală*, Centrul de Cercetare Innocenti, UNICEF, Florența, 2006.

²⁹ Legea cu privire la Inspectorul pentru Protecția Drepturilor Copilului al Republicii Lituania, mai 25, 2000 Nr. VIII-1708, Vilnius.

intervenție, însă contextul general politic și instituțional este, de asemenea, relevant în exercitarea acestui tip de autoritate.

În țările vizitate, limitele autorității legislative deținute de mecanismelor independente de monitorizare sunt legate de jurisdicție (de ex., Avocatul Poporului Provinciei Vojvodina din Serbia nu poate acționa în ceea ce privește ilegalitățile comise de oficialii federali ci doar îi pot referi pe aceștia, autorităților competente centrale), lipsa măsurilor de implementare (ex. Republica Moldova) și imposibilitatea de a prelua cazuri individuale (ex. Suedia).

Cu toate că, în general, puterea Avocatului Poporului se limitează la formularea de recomandări care nu sunt obligatorii, aceasta nu a părut să reprezinte o problemă pentru majoritatea țărilor. Rareori se întâmplă ca recomandările să nu fie respectate în mod voluntar. Mai degrabă propriile sistemele Avocatului Poporului de monitorizare a situației în urma aplicării recomandărilor au anumite deficiențe. De exemplu, în Estonia, vizitele la unele instituții de reeducare au demonstrat în mod clar că recomandările anterioare nu fuseseră implementate în totalitate, cu toate că s-a respectat procedura uzuală de evaluare a situației post-vizită.

Vizitele au fost organizate la „școli speciale” pentru copiii sub 14 ani în conflict cu legea sau copiii între 14-18 ani trimiși de judecător la o școală de corecție, ca alternativă la închisoare. Există trei astfel de instituții în țară: una pentru fete, una pentru băieți de naționalitate estoniană și una pentru băieți vorbitori de limba rusă. Au fost identificate anumite probleme: izolarea în afara perioadei de studiu, documentația insuficientă cu privire la situația rezidenților, aplicarea la discreție a măsurilor disciplinare de către director, absența cadrelor medicale, chiar dacă acest lucru era prevăzut în regulamentul de ordine interioară. Vizita anterioară avusese loc în anul 2003. Recomandările făcute atunci nu au fost implementate în totalitate sau au existat abateri ale practicilor în timp. Procedura uzuală de evaluare a situației post-vizită de monitorizare prevede ca Avocatul Poporului să formuleze recomandările, iar instituția vizată trebuie să răspundă în scris în termen de 30 de zile, pentru a prezenta măsurile luate pentru implementarea recomandărilor. Dar, în cazul acestei școli speciale, nimeni nu raportase lipsa evaluării după 2003, întrucât este o problemă de mentalitate. Adulții și copiii din școlile speciale credeau că aceste practici sunt normale. Trebuie să avem răbdare și să realizăm lucrurile în etape.

Intervievat, Estonia

Este interesant de menționat că în România, în timp ce Avocatul Poporului are autoritatea să efectueze vizite de monitorizare în orice serviciu furnizat de stat sau administrația publică, inspectoratul școlar nu cunoștea aceste prevederi. Inspectoratul Școlar Municipal a declarat că poate acorda autorizație la cerere, dar că niciun oficial de la o altă instituție nu poate interveni în școli fără aprobarea sa. Acest fapt demonstrează lipsa unei atitudini proactive din partea Avocatului Poporului în această privință, precum și un deficit al conștientizării publice și al aplicabilității practice a autorității legislative deținute de instituție.

Autoritatea politică

Într-adevăr, pe lângă autoritatea legislativă, interviurile au relevat că autoritatea politică este, de asemenea, un element esențial. Faptul că un sistem de monitorizare este perceput ca având influență în domeniul politic face oamenii să creadă că lipsa cooperării lor ar putea genera anumite consecințe. Chiar dacă este dificil de cuantificat, faptul că o persoană cu atribuții de

monitorizare este susținută oficial sau neoficial de instituții politice, conduce la adoptarea mai rapidă a recomandărilor pe care le formulează. Acest fapt este ilustrat de exemplul următor:

Avocatul Copilului din orașul Botkyrka, Suedia, este convins de faptul că desemnarea sa pentru a raporta la cel mai înalt nivel al ierarhiei politice, cu sprijinul tuturor partidelor politice, este motivul pentru care recomandările pe care le formulează sunt, de regulă, implementate imediat. De exemplu, într-o școală gimnazială locală, copiii și-au manifestat îngrijorarea cu privire la faptul că încuietorile ușilor de la toalete nu funcționează bine, însă nu fusese luată nicio măsură. Când Avocatul Copilului de la nivel local a vizitat școala, a înțeles că aceasta era o problemă de importanță majoră din punctul de vedere al copiilor și a formulat o recomandare către director. Încuietorile de la uși au fost înlocuite imediat.

Intervieat, Suedia

Se pot menționa riscurile ca investirea cu autoritate politică să contravină standardelor de independență și neutralitate. Dacă se recunoaște, se acceptă și chiar se promovează un anumit nivel de autoritate politică, acesta trebuie susținut de cea mai puternică și reprezentativă instituție politică. În majoritatea cazurilor, în Europa, aceasta este mai mult o caracteristică a forumului legislativ, decât a celui executiv de conducere. Totuși, câteva interviuri au contrazis această ipoteză. În cazul Avocatului Copilului din orașul Botkyrka, întrucât înființarea acestei poziții a fost susținută în unanimitate de consiliul local, numirea în subordinea Comitetului Executiv al municipalității a fost considerat un fapt normal. În mod asemănător, se încearcă frecvent ca numirea Avocatului Copilului la nivel național din Suedia să se facă de către Guvern și nu de către Parlament, dar aceasta nu a împiedicat Avocatul Copilului să elaboreze un raport independent cu privire la CDC și să fie audiat separat de către Comitet într-o sesiune specială, în pofida presiunilor politice. O situația diferită a fost relevată de interviurile realizate în Serbia, unde evenimentele de pe scena politică au fost atât de tensionate, încât numirea de către puterea legislativă a statului nu ar feri deținătorul mandatului nici de presiuni, nici nu i-ar garanta independența. De fapt, cea mai mare provocare a fost să lucrezi într-un astfel de climat. Acest fapt a fost menționat și în alte țări, chiar dacă la un nivel mai mic:

„În România, sensul noțiunii de independență este încă neclar . Să fii independent înseamnă să fii sărac, pentru că, în cazul în care o entitate are sprijin politic sau financiar, este supusă presiunilor. Presiunile politice din cadrul Grupului la nivel Înalt sunt minime, grație prezenței străine constante și a autorității morale a Baronesei [Emma Nicholsson, MEP].”

Intervieat, România

Autoritatea morală

În general, protecția copilului și drepturile omului sunt percepute ca subiecte nobile, fapt care garantează mecanismelor naționale de monitorizare a drepturilor copilului o autoritate morală, susținută frecvent de autorități religioase sau lideri ai comunității. Cu toate acestea, imediat ce mecanismele de monitorizare a drepturilor copilului devin concrete și generează solicitări, poate apărea situația în care autoritatea morală este doar superficial respectată. Oricât ar fi de puternice, nu este suficient să se aștepte contribuții spontane din partea administrațiilor locale. În Suedia, legea din 1997 care reglementa mandatul Avocatului Copilului a trebuit modificată în 2002, pentru a include dreptul de a solicita rapoarte scrise și verbale de la consiliile comitatelor și cele locale cu privire la acțiunile derulate pentru implementarea drepturilor copilului, pentru a contracara lipsa contribuțiilor spontane din partea autorităților.

Un element suplimentar al autorității morale este relația dintre mecanismele oficiale de monitorizare și societatea civilă. În general, instituțiile Avocatul Poporului și ONG-urile se apreciază reciproc ca și parteneri, având roluri complementare și asigurând un schimb continuu de informații. Există situații în care ONG-urile pun în discuție autoritatea Avocatului Poporului, datorită lipsei unei atitudini proactive din partea acestei instituții în ceea ce privește drepturile copilului (România) sau a incapacității de a impune implementarea recomandărilor pe care le formulează (Suedia). Dacă Avocatul Poporului dorește să îi fie conferită o putere mai mare, astfel de critici din partea societății civile pot fi un bun instrument de influență. În unele țări, ONG-urile, împreună cu UNICEF, s-au implicat și în susținerea înființării instituției naționale specializate Avocatul Copilului, ceea ce a conferit propunerii o argumentare puternică din partea societății civile. Cu toate acestea, trebuie să precizăm că progresele se înregistrează într-un ritm foarte încet. În România și Serbia, există propuneri de legi pentru înființarea instituției Avocatul Copilului, însă adoptarea lor este tergiversată. În Estonia și Republica Moldova, societatea civilă nu a creat presiuni suficiente de puternice pentru a obține fie înființarea instituției Avocatul Copilului, fie acordarea unor responsabilități specifice privind drepturile copilului, biroului Avocatului Poporului. În ambele țări, birourile Avocatului Poporului fac tot ce le stă în putință pentru a se implica în cazuri referitoare la situația copilului, însă acționează din perspectiva unor departamente specifice și/sau a unei abordări tradiționale a problematicii drepturilor omului. Persoanele intervievate au susținut cu tărie înființarea unei instituții specializate pentru Avocatul Copilului:

Avocatul Copilului ar putea susține o politică proactivă de promovare a drepturilor copilului și a politicilor centrate pe situația copilului. Ar putea să fie identificat cu claritate drept instituția care susține cauza copiilor, să aibă vizibilitate și să fie direct accesibil copiilor. Ar putea să deruleze acțiuni de lobby și să fie purtătorul de cuvânt al copiilor. Cancelarul de Justiție este foarte activ și vizibil, dar, ținând cont de dublul său mandat de revizuire a legilor și propunerilor legislative din perspectiva constituționalității (revizuire normativă) și de Avocat al Poporului, trebuie să aibă o atitudine foarte oficială, pentru a-și păstra credibilitatea. Nu poate derula acțiuni de lobby, pentru că reprezintă legea, nu interesele unui grup anume. Mandatul său este să formuleze recomandări la nivel înalt, dar a căror implementare nu este obligatorie, pe baza unei analize legislative. Deja se confruntă cu atacuri politice, astfel încât nu poate duce lucrurile foarte departe, în cadrul mandatului pe care îl are. De asemenea, nu este necesar să coopereze cu Avocați ai Copilului din alte țări.

Intervievat, Estonia

Elaborarea unui studiu preliminar despre mecanismele de monitorizare la nivel local este utilă, întrucât copiii nu pot să vină în capitală, dacă se confruntă cu vreo problemă. Ei nu își cunosc drepturile și nu dispun de mecanisme independente cărora să li se poată adresa. „Dacă nu vine muntele la Mohammed, atunci Mohammed se duce la munte!” Avocatul Copilului ar trebui să efectueze vizite în țară, să aibă contact direct cu copiii, întrucât unele autorități locale au interesul să ascundă situația reală. Există situații când interogarea femeilor din detenție în legătură cu situația copiilor lor relevă faptul că aceștia nici măcar nu sunt înregistrați la evidența populației, însă nu se ia nicio măsură în acest sens. Alte situații sunt de-a dreptul periculoase. A existat un caz când un inspector pentru protecția copilului a amenințat un profesor cu concedierea, întrucât acesta solicita opinia copiilor cu privire la unele subiecte politice sensibile. Acțiunile locale în favoarea copiilor diferă foarte mult de la un județ la altul. Există inspectori pentru protecția copilului care sunt totalmente pasivi și demotivați. Ar trebuie să facă o selecție mai riguroasă a angajaților care ocupă astfel de posturi.

Intervievat, Republica Moldova

3.4 Tipuri de acțiune la nivel local

În țările analizate, monitorizarea drepturilor copilului la nivel local nu este o acțiune planificată ca atare, în mod special. Instituțiile responsabile elaborează politici de monitorizare la nivel local, în funcție de situație.

Unul dintre principiile de bază îl constituie respectarea canalelor de intervenție alternative. Cu excepția Suediei, unde implementarea drepturilor copilului este percepută ca o responsabilitate colectivă în diferitele sfere de intervenție ale statului, serviciile locale pentru protecția copilului sunt considerate ca promovând *de facto* drepturile copilului. Așadar, rolul Avocatului Poporului este să intervină în special în situații de conflict sau eșec. Într-adevăr, în toate aceste țări, există o anumită confuzie între protecția copiilor și monitorizarea situației acestora. Majoritatea persoanelor intervievate menționează că scopul instituțiilor de monitorizare a drepturilor copiilor îl reprezintă „protecția drepturilor copiilor“ sau „protecția copilului“. Așadar, este normal ca aceștia să considere serviciile pentru protecția copilului ca fiind principalii responsabili la nivel local. În majoritatea situațiilor, Avocatul Poporului urmează a acționa în cazuri individuale, unde indivizii nu sunt de acord cu măsurile de protecția copilului și în cazuri privind legislația sau elaborarea politicilor, unde autoritățile locale nu iau în considerare interesul superior al copilului, adeseori datorită eșecului serviciilor pentru protecția copilului de a acționa sau de a se face auzite.

Dacă toate instituțiile pentru protecția copilului ar fi independente de autoritățile locale, ar putea îndeplini rolul de Avocat al Poporului la nivel local. Oricum, 50% dintre responsabilitățile unei astfel de poziții constau în reprezentarea interesului superior al copilului în justiție.

Intervievat, Estonia

Intervenția la nivel local

Esența paradigmei privind „protecția drepturilor copilului“ conturează ideea că Avocatul Poporului la nivel național nu trebuie să fie prezent și la nivel local. În special în țările mici, precum în **Estonia**, echipa avocatului poporului este mobilă și efectuează vizite la nivel local în urma formulării unor plângeri sau a altor solicitări. Înființarea unor filiale locale nu s-ar justifica. Tendințele generale observate de avocatul poporului la nivel local, prin intermediul cercetărilor sau al cazurilor repetitive, pot fi discutate cu autoritățile locale și, prin intermediul propunerilor, cu cele naționale (proponeri legislative, colaborarea cu ministerul care are în subordine administrația locală etc.). În **Lituania**, pe lângă existența unei asociații puternice a reprezentanților autorităților publice locale, directorii serviciilor locale pentru protecția copilului și-au înființat propria asociație. Dintre cele 60 de servicii locale pentru protecția copilului, 56 sunt membre ale asociației. Cu toate că se întâmplă ca acestea să nu aibă același punct de vedere ca și Avocatul Copilului, referitor la statutul pe care și-ar dori să îl obțină, asociația este un instrument singular pentru discutarea la nivel central a aspectelor privind protecția copilului.

În **Republica Moldova**, pentru asigurarea accesibilității, sunt organizate audieri periodice la nivel local. Se pare că a fost înființat un nou organism la nivel raional, cu sprijinul UNDP. Este vorba despre „coordonatorul aspectelor privind drepturile omului“, cu un mandat care se

presupune că acoperă drepturile copilului, dar nu au existat contacte cu Avocatul Poporului, ceea ce se pare că duce la crearea confuziei și la fragmentarea eforturilor.

Delegarea și descentralizarea

În țările mai mari, este posibil să existe filiale locale ale biroului național al Avocatului Poporului, dar se înființează și birouri speciale regionale sau locale. Aceasta reprezintă o rețea de instituții complementare, a căror relație și al căror mandate se negociază.

În **România**, Avocatul Poporului are 15 birouri locale, corespunzătoare celor 15 curți de apel teritoriale. Fiecare birou are 2-3 angajați, în funcție de numărul județelor de care răspund și de numărul plângerilor primite. Aceștia nu sunt specializați în problematica drepturilor copilului. În cazul unei recomandări care trebuie formulată către un Consiliu Județean sau Local, responsabilul din teritoriu transmite informația Avocatului Poporului de la nivel național, întrucât aceasta este singura persoană care are dreptul să emită un astfel de document. Când Avocatul Poporului efectuează vizite la instituții de îngrijire a copilului, acesta este de regulă secondat de responsabilul din teritoriu.

În **Serbia**, monitorizarea drepturilor copilului la nivel local în Provincia Vojvodina se realizează atât prin delegare (filiale locale ale biroului Avocatului Poporului Provinciei Vojvodina), cât și prin descentralizare (colaborare cu birourile locale). Avocatul Poporului a încheiat un acord cu Biroul pentru Cetățeni al Administrației Prezidențiale³⁰, în baza căruia se realizează transferarea cazurilor de la o instituție la alta, în funcție de jurisdicția cazului. De asemenea, cei patru avocați independenți ai poporului de la nivel local au semnat un acord de colaborare cu Avocatul Poporului Provinciei, pentru a evita conflictele de competențe. Unul dintre ei are chiar obligația de a se concentra pe drepturile copilului, dar, în practică, acești avocați ai poporului de la nivel local au un rol foarte tradițional și nu au abordat aspectele care țin de situația copiilor. Situația poate fi diferită în ceea ce privește filialele locale ale biroului Avocatului Poporului Provinciei Vojvodina, întrucât departamentul de protecția copilului din cadrul biroului poate furniza servicii de specializare și asistență tehnică. De asemenea, este interesant de menționat faptul că uneori este mai convenabil să transfere cazurile către Avocatul Poporului Provinciei, întrucât se simt „prea aproape“ de caz și preferă să evite să se implice la nivel personal. Orașul Subotica este un caz special, întrucât aici există atât o filială locală a biroului Avocatului Poporului Provinciei Vojvodina, cât și un avocat al poporului local. Conform Avocatului Poporului, protecția drepturilor omului este atât de slabă la nivel național, încât o astfel de situație locală ajută la întărirea rețelei instituțiilor care acordă protecție.

În mod asemănător, Avocatul Poporului din Belgrad, recent numit, speră să colaboreze în mod regulat cu avocații poporului din localitățile învecinate. Relația de colaborare este la început, dar se pare că se îndreaptă într-o direcție favorabilă. Recent, a fost organizat un seminar, împreună cu Mișcarea Europeană în Serbia, referitor la problema măririi numărului de avocați ai poporului la nivel local.³¹ Posibilitatea de a avea mai mulți avocați ai poporului la nivel local va depinde de noua Lege a Administrației Locale. Conform Avocatului

³⁰ Această instituție nu este considerată un birou independent al avocatului poporului. Este în subordinea directă a Administrației Prezidențiale și este responsabilă cu primirea petițiilor de la cetățeni. Are reprezentanți la nivel național, care sunt numiți, nu aleși.

³¹ Nu există informații oficiale centralizate cu privire la numărul, procedurile de numire și mandatele avocaților poporului la nivel local în Serbia. Conform surselor neoficiale, la nivelul întregii țări, există în prezent, aproximativ 15 avocați ai poporului locali.

Poporul din Belgrad, o astfel de inițiativă ar veni în sprijinul procesului de descentralizare din Serbia. Este prematur să evaluăm dacă avocații poporului de la nivel local vor avea capacitatea să se implice în cazuri care privesc situația copiilor, dar Avocatul Poporului din Belgrad are o viziune de ansamblu asupra problematicii drepturilor copilului. Pe lângă violența din școli, acesta consideră că protecția mediului este o altă problemă importantă, în relație cu dreptul copilului la sănătate. Speră să introducă noi practici în sistemul administrativ în ansamblu, începând prin informarea partenerilor cu privire la responsabilitățile Avocatului Poporului, conform modelului suedez.

În **Suedia**, mandatul Avocatului Copilului este, într-adevăr, perceput ca fiind mult mai complex decât aria protecției copilului. Toate serviciile și deciziile autorităților locale trebuie să ia în considerare drepturile copilului. Așadar, activitatea Avocatului Copilului nu se concentrează în mod special pe aspecte privind protecția copilului, mai ales datorită faptului că instituția nu primește plângeri individuale. Activitățile Avocatului Copilului cu autoritățile locale constau în educație cu privire la drepturile copilului, solicitări de informații și promovarea instrumentelor specifice, precum metodele de „evaluare a impactului asupra copiilor” și „bugetare acțiunilor privind drepturile copilului”.

Avocatul Național al Copilului nu are un impact direct la nivelul localităților. Nu este mandatat să efectueze vizite în teren sau să primească plângeri individuale. Până acum, nu a intervenit în politicile locale, dar are rol de mobilizare. La fiecare doi ani, solicită informații de la autoritățile locale. Acesta este un exercițiu stimulant, care creează dezbateri locale cu privire la sistemul de colectare a datelor și la politicile locale. A evidențiat lipsa unei abordări sistematice la nivel local și, în consecință, a condus la îmbunătățirea modului de colectare a informațiilor.

Intervievat, Suedia

Cât despre birourile locale ale Avocatului Copilului, acestea fie acționează într-un domeniu specific, fie au un mandat general de supervizare a tuturor politicilor locale, din perspectiva copiilor. Referitor la acest aspect, persoanele intervievate nu au menționat clar că drepturile copilului reprezintă principalul centru de interes, mai degrabă au adus argumente în favoarea ideii de a incorpora perspectiva copiilor (drepturi, necesități, opinii) în toate dezbaterile și deciziile locale. Biroul național al Avocatului Copilului are o relație puternică, chiar dacă informală, cu celelalte cinci birouri locale. Acestea organizează întâlniri periodice, pentru a face schimb de experiență și a-și acorda sprijin, dacă este necesar. Au preocupări comune în ceea ce privește participarea copiilor, violența în rândul copiilor, probleme referitoare la custodie, drepturile copiilor cu dizabilități, copii refugiați sau neacompaniați (afilați atât în responsabilitatea Consiliului Național pentru Migrație, cât și a autorităților locale) și copii expuși violenței domestice.

Biroul național al Avocatului Poporului din Suedia promovează intens înființarea poziției de reprezentant local al copiilor:

În prezent, există deja diverse funcții în cadrul autorităților locale și regionale, vizând reprezentarea intereselor copiilor și tinerilor – precum serviciile sociale, școlile, serviciile sanitare, consiliile elevilor și serviciile de sănătate publică. Un reprezentant local nu poate prelua responsabilitatea (care în general este stabilită prin lege) altor funcții, dar poate contribui la adoptarea deciziilor privind cazuri individuale ale copiilor sau privind situația copiilor în general, prin promovarea perspectivei copiilor și prin asigurarea faptului că se efectuează o analiză a consecințelor centrată pe copil. De asemenea, reprezentanții locali pot acționa astfel încât să se asigure că interesele copiilor și tinerilor sunt luate în considerare în

toate dezbaterile care îi privesc. În orașele de mari dimensiuni, unde funcționează consilii regionale, poate fi necesară existența reprezentanților locali atât la nivel de regiune, cât și de oraș, pentru a se obține rezultate satisfăcătoare.

Probabil că înființarea poziției de reprezentant local nu este întotdeauna singura soluție pentru toate autoritățile regionale sau municipale, dar, întrucât este necesară o poziție a cărei responsabilitate să fie reprezentarea intereselor copiilor și tinerilor la nivel local, este evident că trebuie să existe un reprezentant al copiilor la nivelul fiecărei autorități locale. Atribuțiile reprezentantului copiilor și aspectele organizatorice ale funcției depind de necesitățile și oportunitățile existente la nivel local, precum și de dorințele și solicitările copiilor și tinerilor din orașul/regiunea respectivă.

Röster som räknas – barns och ungas rätt till delaktighet och inflytande – Rapport Annuell 2006
Biroul Național al Avocatului Poporului, Suedia

Cu toate acestea, în toate celelalte țări vizitate, precum și în unele localități din Suedia, persoanele intervievate au considerat că este dificil să existe avocatul copilului la nivel local. În localitățile mici, încadrarea potrivită a acestei instituții în structura administrației publice locale ar reprezenta o provocare. Ar fi dificil pentru deținătorul mandatului să rămână imparțial și independent dacă ar fi angajat al consiliului local. În acest caz, avocatul copilului fie ar intra în competiție cu serviciile pentru protecția copilului, supraîncărcând astfel sistemul, fie „nu ar ști ce să monitorizeze“. Punctul de vedere comun este că nu ar mai trebui înființate noi mecanisme, în special dacă se resimte nevoia de a acorda suport și de a crește eficiența celor deja existente.

Monitorizarea la nivel local nu reprezintă o prioritate. Întrucât bugetele sunt limitate, prioritatea este să cooptăm mai mulți specialiști și să dezvoltăm mai multe servicii pentru copii. Unele autorități locale au multe de oferit (beneficii, facilități de petrecere a timpului liber și de derulare a unor activități sportive) pentru a atrage familiile, însă altele nu au aceste posibilități. Nu este necesară numirea de avocați ai copilului la nivel local, întrucât Departamentul de Asistență Socială acționează la sesizările primite și ca reprezentant al drepturilor copilului în cadrul Consiliului Local.

Intervievat, Estonia

Oamenii nu sunt pregătiți pentru monitorizarea drepturilor copilului la nivel local. Ei nu sunt încă obișnuiți cu noțiunea de independență. Este mai bine să se investească în instruire. De exemplu, angajații birourilor teritoriale ale Avocatului Poporului sau cei ai consiliilor locale ar putea fi instruiți în probleme privind drepturile copilului. Toate acțiunile și presiunea UE s-au concentrat atât de mult asupra problematicii copiilor instituționalizați, dar este timpul să ne concentrăm și asupra unor aspecte generale care privesc drepturile copilului. Trebuie utilizate structurile care există deja. A durat 6 ani de zile până s-a înființat biroul Avocatului Poporului, așa că acesta trebuie să fie utilizat. Se pot aduce anumite amendamente legislației. Trebuie realizate acțiuni de lobby. Dacă informezi oamenii, aceștia vor deveni deschiși la schimbare.

Intervievat, România

Ar fi util însă ca în cadrul biroului național al Avocatului Copilului să existe persoane specializate. Avocatului Copilului din Lituania este în prezent singura persoană împuternicită prin lege să semneze recomandări și documente oficiale, ceea ce înseamnă că supraveghează toate dosarele. Acesta susține că ar fi mai bine să existe mai multe persoane cu care să împartă responsabilitățile. Cât despre Suedia, Agenția Națională pentru Educație a numit o persoană specială care să se ocupe de problema violenței în școli la nivel local, răspunzând astfel unei cereri crescânde pentru mecanisme de sesizare și solicitare de daune. În orice caz, birourile naționale ale avocatului poporului trebuie să își dezvolte capacități de intervenție la nivel

local. Chiar și în țările mici, responsabilii de la nivel local simt că nu sunt ascultați și luați în considerare în mod adecvat. Mai accesibilă pare să fie înființarea de birouri ale avocatului poporului la nivel regional, municipal sau local.

Așadar, am identificat trei modele principale de monitorizare independentă a drepturilor copilului la nivel local (biroul național al avocatului poporului care acționează la nivel local, filiale locale ale biroului național sau regional al avocatului poporului și avocatului local al poporului) care funcționează la diferite niveluri de specializare, accesibilitate și eficiență. Am văzut că toate birourile naționale ale avocatului poporului acționează într-o anumită măsură la nivel local, dar această abordare are limitările ei, precum: contextul geografic, poziția oficială a unei instituții naționale, lipsa de cooperare a autorităților locale și lipsa unor măsuri ulterioare adecvate ale biroului național. Atunci când capacitățile sunt limitate, biroul național al avocatului poporului tinde să fie proactiv la nivel național și reactiv la nivel local. Filialele locale ale biroului național al avocatului poporului par a fi un bun instrument complementar, dar numai în cazul în care biroul central este specializat în drepturile copilului și are capacitate suficientă să furnizeze instruire în domeniul drepturilor copilului și asistență tehnică.

Avocații poporului independenți la nivel local sunt o opțiune validă numai în cazul în care sunt specializați în domeniul drepturilor copilului. Chiar și în această situație, se pot ridica semne de întrebare cu privire la independența, eficiența costurilor și relevanța acestora. De asemenea, avocații poporului care acționează în prezent la nivel local se simt uneori izolați și se bazează pe faptul că alte mecanisme similare atât naționale, cât și locale, îi vor sprijini și vor introduce cultura respectării drepturilor copilului, pe care este bazat mandatul lor.

Indiferent că se desfășoară prin intervenție la nivel local, prin delegare sau descentralizare, monitorizarea drepturilor copilului la nivel local necesită capacități adecvate. Tabelul următor prezintă o estimare generală a resurselor și a impactului mecanismelor existente la nivel local. Numărul avocaților poporului sau al angajaților specializați în domeniul drepturilor copilului la nivel central, intermediar sau local, comparat cu numărul total al copiilor dintr-o țară, coincide cu nivelurile diferite ale impactului estimat la nivel local. Chiar dacă este foarte simplistă, această analiză rapidă relevă faptul că nivelul resurselor investite în sistemele specializate de monitorizare a drepturilor copilului poate fi la fel de important precum tipul mecanismului și al abordării alese pentru a pătrunde la nivel local. Serbia este o excepție. În pofida specializării limitate în domeniul drepturilor copilului, faptul că funcțiile Avocatului Poporului există la nivelurile intermediare ale structurii statale (Municipiul Belgrad și Provincia Vojvodina, ambele având o populație de aproximativ 2 milioane locuitori) și că Avocatului Poporului la nivel de Provincie poate acționa în colaborare atât cu filialele locale, cât și cu Avocații Poporului de la nivel local, par să fie o combinație pozitivă.

Tabelul 3: Metodele și capacitatea de a acționa la nivel local ale mecanismelor independente de monitorizare

Țara	Tipul mecanismului de monitorizare	Principala modalitate de acțiune la nivel local	Capacitate
Estonia	Biroul național al Avocatului Poporului, cu un departament semi-specializat	Intervenție la nivel local	Aproximativ 8-9 angajați semi-specializați
Lituania	Biroul național al Avocatului Copilului	Intervenție la nivel local	Aproximativ 15 angajați specializați
Republica Moldova	Biroul național al Avocatului Poporului	Intervenție la nivel local	3 avocați ai poporului nespecializați
România	Biroul național al Avocatului Poporului, cu un departament semi-specializat +Birouri teritoriale	Intervenție la nivel local Delegare	6 angajați semi-specializați + aproximativ 40 responsabili teritoriali, nespecializați
Serbia	Avocatul Poporului Provinciei Vojvodina și orașului Belgrad + Filiale locale ale Avocatului Poporului Provinciei + Avocatul poporului la nivel local	Descentralizare regională Intervenție la nivel local Delegare Descentralizare	2 adjuncți ai avocatului poporului specializați (Provincie / Municipiu) + 2 responsabili locali nespecializați și aproximativ 15 avocați ai poporului la nivel local nespecializați
Suedia	Biroul național al Avocatului Copilului + alte Birouri naționale ale Avocatului Poporului pentru Drepturile Omului + Biroul Național al Avocatului Elevilor + 5 birouri locale ale Avocatului Copilului	Intervenție la nivel local Descentralizare	Aproximativ 25 de angajați specializați, în total

4. SISTEME GUVERNAMENTALE DE AUTO-MONITORIZARE

Indiferent de nivelurile diferite ale descentralizării, toate țările analizate au mecanisme similare de auto-monitorizare. În general, responsabilii de la nivel local furnizează ministerelor de resort date brute colectate din activitățile lor curente. Interesant este faptul că acest lucru se realizează în mod frecvent direct de la nivelul local la cel central, fără vreo intervenție a nivelului intermediar al administrației centrale sau autonome. Informațiile sunt cantitative și utilizate în scopuri statistice, dar toate autoritățile centrale încearcă sau speră să dezvolte indicatori și sisteme mai complexe de colectare a datelor. De asemenea, tind să realizeze cercetări tematice complexe, în profunzime, pentru a compensa lipsa datelor cantitative. În funcție de țară, consultările inter-sectoriale cu privire la tematicile ce necesită a fi studiate, înregistrează un nivel deferit de succes. De regulă, structurile inter-instituționale au mai mult succes în abordarea aspectelor de interes comun decât ministerele individuale care realizează studii separate, cu riscul de a duplica eforturile de cercetare și colectare / furnizare a datelor. Informațiile cu privire la cazurile individuale semnalate la nivel central sau intermediar, prin derularea de inspecții, telefonul copilului, mecanisme pentru depunerea plângerilor, ONG-uri sau mass-media, sunt în cele din urmă analizate la nivel local, numai în urma unor presiuni suplimentare. Dar, expunerea instituțiilor guvernamentale de rang superior la astfel de cazuri pare să aibă un impact puternic, care completează cu succes datele generale. Astfel, în pofida descentralizării, autoritățile centrale sunt cele care realizează în principal monitorizarea situației copiilor la nivel local. Cu toate acestea, responsabilitatea și interesul acestora în abordarea diferențelor regionale, în impunerea unor standarde de raportare la nivelul autorităților locale și în implementarea unei abordări bazate pe drepturile copilului, rămân o provocare, după cum se arată în continuare. Ca urmare, drepturile și serviciile care nu sunt în responsabilitatea directă a autorităților centrale, precum educația și îngrijirea preșcolară, siguranța, petrecerea timpului liber, unele domenii ale sistemului sanitar, sunt insuficient cercetate. Majoritatea autorităților locale nu sunt pregătite să colecteze și să consolideze informațiile despre situația copiilor din zona lor de responsabilitate, cu atât mai puțin să le examineze din perspectiva drepturilor copilului. Suedia este un caz special în ceea ce privește nivelul de conștientizare al autorităților locale cu privire la prevederile CDC; cu toate acestea, eforturile de monitorizare sunt inegale la nivel țării.

4.1 Nivelul central – punctul de start pentru monitorizare și destinația finală a raportării

În **Estonia**, statisticile sunt trimise la Ministerul Solidarității Sociale și la nivel național se realizează ocazional cercetări calitative. De exemplu, o cercetare recentă realizată în colaborare cu Universitatea Tartu a inclus perspectiva copiilor cu privire la violența asupra copiilor și un studiu despre familiile cu mulți copii. În prezent, se adoptă un nou registru al informațiilor sociale, care este testat ca o bază de date online. Toți copiii din țară vor fi înregistrați, pentru a beneficia de drepturile legale universale. De asemenea, vor fi incluse informații privind nivelul de educație și starea de sănătate. Este posibil ca baza de date a poliției să fie păstrată separat. Anual, autoritățile locale trimit direct Ministerului Solidarității Sociale statistici naționale cu privire la bunăstarea copiilor, protecția copilului și starea sănătății. În Tallin, sectoarele trimit informațiile către departamentul de specialitate din cadrul administrației municipale, care le trimite ministerului de resort. De asemenea, Ministerul Educației și Cercetării primește statistici referitoare la educație de la nivel local.

Informațiile calitative sunt colectate de departamentul municipal atunci când este necesar, prin trimiterea de chestionare la nivel de sectoare. Singurele date suplimentare primite cu regularitate sunt numărul copiilor adoptați, numărul copiilor din centre de plasament și beneficiarii serviciilor furnizate de municipalitate. Oficiul de pensii deține informații despre beneficiile primite de familie, iar Ministerul Educației deține date despre numărul abandonurilor școlare.

Implementarea Strategiei Naționale 2004-2008 pentru Garantarea Drepturilor Copilului în Estonia și a Planurilor de Acțiune Anuale este monitorizată de un grup de lucru interministerial. Apar dificultăți de cooperare, dar acest demers reprezintă o ocazie de a lucra împreună. Informațiile furnizate de fiecare minister nu provin în mod necesar dintr-un sistem strict de colectare a datelor; mai degrabă, oficialitățile sunt cele care elaborează rapoarte privind progresele înregistrate și activitățile derulate. Majoritatea oficialilor nu sunt specializați în problematica situației copiilor, iar schimbările de personal în ministere sunt frecvente. De asemenea, formatul actual al bugetului național nu este adaptat Planului de Acțiune. Se poartă discuții pentru schimbarea structurii bugetului, pentru a putea fi mai bine adaptat. Rapoartele sunt înaintate Guvernului și anual are loc o sesiune parlamentară pe tema Strategiei Naționale.

În **Lituania**, la nivel de municipiu, în Vilnius, obligativitatea de a transmite statistici agenției naționale este foarte recentă. Informațiile primite de direcția municipală sunt furnizate în special de inspectorii pentru protecția copilului, dar și de asistenți sociali, școli, centre rezidențiale, poliție, spitale și instanțe de judecată. Direcția pentru protecția copilului are o echipă mobilă care intervine în situații de criză, formată din 2 angajați; inspectorii pentru protecția copilului din toate sectoarele municipiului se întâlnesc în fiecare zi de luni, pentru schimb de informații. Raportarea către Ministerul Solidarității Sociale se realizează anual sau la cerere. Informațiile sunt transmise periodic și către Comitetul Municipal pentru Solidaritate Socială și către Comitetul pentru Sistemul Sanitar, din cadrul Consiliului Municipal, precum și către viceprimarul cu responsabilități în domeniul social. Informațiile raportate pot fundamenta sugestii pentru elaborarea politicilor. Cu toate acestea, întâlnirile interdepartamentale se organizează doar în situații speciale, de exemplu în situații de criză sau când un minister solicită informații cu privire la un subiect de importanță majoră. De exemplu, direcțiile municipale pentru protecția copilului, sănătate, educație și ordine publică trebuie să se întâlnească pentru a realiza evaluarea financiară și a impactului Programului Național pentru Prevenirea Consumului de Droguri. Acesta este un proces util, întrucât discuțiile față în față contribuie într-o mare măsură la elaborarea raportului.

Fiecare inspector pentru protecția copilului care lucrează la nivel local are propriul sistem de organizare a dosarelor și nu dispune de calculator. Informațiile despre situațiile de risc care pot afecta copiii provin din surse diverse. Conform noilor reglementări naționale, ca urmare a fiecărei sesizări, inspectorul pentru protecția copilului va verifica situația în teren și va completa un formular dacă se sesizează necesitatea unei intervenții. Familia va primi o copie a formularului, pe care trebuie să îl semneze și să admită astfel că sunt la curent cu intervenția și sunt de acord să fie înregistrați în baza de date. Formularul este apoi trimis Direcției pentru protecția copilului din cadrul municipalității, care va referi cazul Centrului de Asistență Socială, pentru a se interveni prin intermediul serviciilor disponibile. Datorită gamei reduse de servicii furnizate, în multe cazuri familia este doar preluată în baza de date, neprimind niciun fel de asistență specifică. Toți inspectorii pentru protecția copilului trimit rapoarte anuale către Ministerul Solidarității Sociale. Aceste rapoarte conțin numai date statistice. Rapoartele finale care conțin analiza datelor la nivel național nu sunt trimise fiecărui

inspector, însă informațiile sunt accesibile. Administrația locală nu colectează informații cu privire la situația copiilor, în general. Colaborează ocazional cu școlile la evenimente speciale sau acțiuni sportive, dar nu se implică direct în situația de zi cu zi a copiilor. În unele orașe, au existat încercări pentru înființarea „lucrătorilor comunitari“ și a unor comitete ale cetățenilor voluntari, pentru a reflecta preocupările oamenilor cu privire la managementul local, dar nu au avut rezultat, datorită lipsei resurselor și a unor voluntari reprezentativi.

În **Republica Moldova**, Strategia Națională privind Protecția Copilului a inclus și înființarea unui sistem de monitorizare, dar acesta nu a fost încă implementat. Nu există un sistem general de monitorizare. Fiecare sector elaborează propriile rapoarte și statistici, cu limitele inerente. Ministerul Educației deține informații despre copiii între 5 și 18 ani, astfel că există o lipsă de date cu privire la situația copiilor cu vârsta sub 5 ani. De asemenea, există informații insuficiente și în ceea ce privește situația în sistemul preșcolar și situația abandonului școlar. Indicatorii sanitari se limitează la vaccinare și boli infecțioase, astfel că nu există informații despre abuz și neglijare, nu există date exacte cu privire la rata mortalității sau tendințe în evoluția bolilor neincluse în statistici. Formularele completate de inspectorii din cadrul Direcției pentru Protecția Copilului sunt foarte succinte. Acestea sunt trimise Biroului Național de Statistică și Ministerului Educației. Un raion nu primește informații de la celelalte, dar se organizează seminarii naționale de instruire, ocazie cu care se poate face schimb de informații. De exemplu, au fost organizate recent întâlniri pe problematica dezinstituționalizării, reintegrării copiilor în mediul familial și analizei comparative a situațiilor la nivel de raion. În mod asemănător, în domeniile sanitar și asistență socială, informația de la nivel local se obține prin intermediul rapoartelor semestriale. Ministerul a implementat o nouă practică, prin care trimite responsabili de la Direcția Raională de Sănătate și Protecție Socială să asiste la elaborarea rapoartelor. Aceasta a reprezentat o oportunitate pentru discuții față în față. În general, există o bună colaborare la nivel metodologic între minister și autoritățile raionale. Cu toate acestea, nu există procese de monitorizare intersectorială, iar serviciile sanitare din cadrul instituțiilor aflate sub jurisdicția altor ministere sunt furnizate de angajații proprii. De exemplu, Ministerul Justiției are personal medical propriu în centrele de detenție, astfel încât rapoartele generale de la direcțiile sanitare nu includ informații cu privire la sănătatea persoanelor aflate în detenție. La cerere, se pot obține informații parțiale de la fiecare instituție, dar nu există un sistem general de colectare a datelor, o bază de date sau indicatori comuni. Un grup de experți finanțat de UNCIEF și DFID elaborează sistemul DevInfo³². Statul nu dispune de resursele umane și mecanismele de coordonare necesare, cu toate că în prezent se conștientizează tot mai puternic necesitatea monitorizării. Unele oficialități consideră chiar că ONG-urile au mai multă expertiză decât sistemul guvernamental și că, în consecință, societatea civilă și-ar putea asuma rolul monitorizării oficiale, cu finanțare de la guvern.

Informațiile ar putea fi colectate periodic, în cadrul unui sistem legislativ clar, care să prevadă sancțiuni pentru instituțiile care nu își respectă responsabilitățile de raportare. Ar trebui să existe un singur format de raportare la nivel național. Toți copiii ar trebui monitorizați sistematic, nu doar atunci când apelează la un serviciu furnizat de stat.

Intervievat, Republica Moldova

³² DevInfo este o bază de date care oferă posibilitatea organizării, păstrării și prezentării datelor într-un format standard, pentru a facilita schimbul de informații la nivel național între departamentele guvernamentale și agențiile ONU care utilizează același sistem. DevInfo has este o adaptare a sistemului de realizare a bazei de date ChildInfo, a UNICEF. Accesați: <http://www.devinfo.org>

În **România**, încălcările drepturilor copilului și alte probleme pot fi identificate prin intermediul telefonului național al copilului, telefonul copilului din cadrul Direcțiilor de protecție a copilului, sesizărilor directe făcute de părinți, vecini, copii sau cazurile referite de profesori sau polițiști. Telefonul național al copilului face legătura cu Direcțiile locale sau cu poliția, astfel încât toate cazurile sunt preluate de serviciile pentru protecția copilului furnizate la nivel local, cu excepția cazurilor când se implică ONG-urile. În cazul unei plângeri în legătură cu un profesor, de exemplu, Direcția sau serviciile din cadrul acesteia vor lucra în paralel cu poliția și conducerea școlii.

O preocupare comună și prioritară constă în eliminarea cauzei problemei; în general, nu sunt neînțelegeri între instituții, astfel încât nu există o procedură specială pentru soluționarea neînțelegerii.

Intervievat, România

Periodic, sunt trimise rapoarte de activitate către Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului. Rapoartele altor Direcții nu sunt redistribuite în mod automat. Schimbul de informații se realizează mai degrabă în cadrul întâlnirilor. Există o bază de date online, foarte detaliată, pe care o utilizează acum toate Direcțiile. Conform prevederilor legii, informațiile și statisticile generale pot fi puse la dispoziția ONG-urilor sau mass-mediei, la cerere. Autoritatea Națională pentru Protecția Copilului supervizează direcțiile prin intermediul mecanismelor de raportare, prin verificările (plângerile) individuale și prin inspecțiile anuale pentru înnoirea autorizării. Autorizațiile sunt emise pe baza standardelor naționale, verificate pe parcursul vizitelor în echipă efectuate la fiecare serviciu. Direcțiile primesc rapoartele inspecțiilor și trebuie să acționeze pe baza recomandărilor, într-o perioadă determinată de timp. Situația copiilor cu dizabilități se află în responsabilitatea Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului, dar Agenția pentru Persoanele cu Handicap colaborează prin inspecțiile efectuate la instituții rezidențiale, școli (programe de acces și integrare) și educație la domiciliu. Împreună cu Consiliul Național Împotriva Discriminării, pot acționa în urma plângerilor primite. De exemplu, accesul la educație al copiilor bolnavi de SIDA este o problemă în creștere.

În România, școlile sunt inspectate de inspectorii locali pe probleme privind curricula și managementul. Anumiți inspectorii specializați oferă suport suplimentar în aspecte care privesc minoritățile, copiii cu nevoi speciale, drepturile omului, instruire, programe europene și relații publice. Ministerul Educației primește un raport anual, iar administrația locală primește rapoarte periodice. Acestea includ informații despre rezultate școlare, rata abandonului școlar etc. Din anul 1993, este prevăzut ca în fiecare școală să existe un consilier psiho-pedagog, dar rețeaua de servicii de consiliere este încă în dezvoltare. Există cazuri când unui consilier îi revin mai multe școli. Elevii sau părinții pot primi consiliere individuală. Dirigintele acționează totodată și ca tutore. Cu toate acestea, unele persoane preferă să se adreseze inspectoratului, ministerului sau mass-mediei. La ședințele Direcțiilor locale pentru protecția copilului participă și un inspector școlar, iar unii profesori fac parte din comisiile pentru protecția copilului.

Elaborarea de rapoarte anuale cu privire la situația copiilor la nivel național este responsabilitatea Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului. Autoritatea prezintă raportul Grupului la Nivel Înalt pentru Copiii României. Pentru a suplimenta datele colectate la nivel național și pentru a stimula analiza asupra politicilor, Grupul la Nivel Înalt a derulat câteva proiecte de cercetare pe subiecte tematice, precum tinerii care părăsesc sistemul rezidențial, prevenirea abandonului, instituțiile pentru copiii cu dizabilități, copiii care

locuiesc în zone izolate. Aceste inițiative au mobilizat masive cercetări în teren și expertiză academică.

Recent, în cadrul Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului a fost înființat un Departament de Monitorizare. Acesta și-a stabilit obiective ambițioase de monitorizare a situației copiilor, cu scopul de a elabora analize și a formula propuneri de politici. Mecanismele anterioare de monitorizare erau concentrate pe situația copiilor vulnerabili, astfel încât a reieșit necesitatea de colectare a datelor bazate pe CDC. Există un nou instrument, în fază de testare. Pe baza noilor date calitative și cantitative, se vor putea defini nevoile ulterioare de monitorizare. Pe perioada de tranziție către noul sistem, se utilizează în paralel atât instrumentele vechi, cât și cele noi. Ambele operează de la o bază de date națională, online. Până în prezent, aceasta include informații doar despre copiii care beneficiază de măsuri de protecție. Baza de date are trei secțiuni: una cu informații despre copii, alta cu date administrative și despre angajați și a treia cu informații despre resurse financiare. Baza de date generează rapoarte, pe diferite criterii. Există reguli de confidențialitate, întrucât cuprinde date personale. Noul formular a fost trimis către toate Direcțiile. Acesta urmărește să acopere domeniile în care nu există informații suficiente și solicită informații care nu sunt disponibile nici în dosarele actuale privind situația protecției copiilor, nici în statisticile elaborate de alte ministere (educație, sănătate, justiție etc.), conform formatului CDC. De exemplu, numărul copiilor înregistrați după limita de timp legală, de un an, este o informație disponibilă numai la tribunalele locale. Prin urmare, Direcțiile vor avea o nouă responsabilitate, aceea de a obține aceste informații de la tribunalele locale. În mod asemănător, datele despre instruirea angajaților, copiii ai căror părinți sunt plecați la muncă în străinătate și locuiesc singuri, despre servicii disponibile la nivel local (de stat și furnizate de ONG-uri, cu date de contact și detalii despre finanțare și beneficiari) vor trebui să fie colectate pentru prima dată. Este cunoscut faptul că unele statistici existente la ministere sunt subestimate, pentru că părinții nu vor să le transmită în mod oficial (de ex. SIDA), dar Direcțiile vor avea mai multe date, obținute din experiența practică.

În plus, UNICEF finanțează activitatea cu Parlamentul pe probleme de monitorizare a drepturilor copilului. A susținut realizarea DevInfo, lansat anul trecut prin Institutul Național de Statistică, fiind inclus în prezent în sistemul național de monitorizare.

În **Serbia**, supervizarea modului în care sunt furnizate servicii sociale se realizează de către ministerul de resort prin intermediul inspecțiilor, supervizării administrative și intervenției în urma plângerilor înaintate de cetățeni. Această supervizare se limitează doar la serviciile sociale majore, precum și la măsuri de protecție multidisciplinare (reunind domeniile justiție /social /sănătate), ce au la bază un nou protocol general privind protecția copiilor de orice formă de abuz. Ministerul a delegat o parte din responsabilitățile sale de supervizare către nivelul de stat intermediar reprezentat prin Provincia Voivodina (pentru toate serviciile sociale) și Municipiul Belgrad (pentru protecție socială), ambele unități teritoriale incluzând aproximativ un sfert din populația Republicii. În aceste zone, ministerul intervine numai în cazul în care se înregistrează eșecuri la nivelul intermediar, dar primește rapoarte de pe întreg teritoriul țării. Ministerul primește rapoarte anuale de la toate Centrele de Asistență Socială, de la inspectoratele din Voivodina și Belgrad, precum și plângeri individuale. Plângerile sunt înregistrate la Centrele de Asistență Socială sau direct la nivel de minister. Ministerul este ultima instanță înaintea apelării Curții Supreme. Oamenii se pot adresa acesteia din urmă în cazul în care nu sunt de acord cu punctul de vedere exprimat de minister față de cazul lor. Copiii pot afla informații despre procedura care trebuie urmată pentru a înaintea o plângere, de

la linia telefonică specială națională, disponibilă non-stop, care anul trecut a înregistrat aproximativ 15000 de apeluri, precum și de la linia telefonică specială pentru copiii aflați în familii substituit. Și ONG-urile au derulat numeroase activități de creștere a nivelului de conștientizare a populației cu privire la drepturile copilului. Informații despre CDC sunt transmise elevilor prin intermediul orelor de educație civică, materie opțională inclusă în curricula națională începând cu anul 2001.

Despre sistemul guvernamental de auto-monitorizare din **Suedia** se poate spune că este bazat pe monitorizarea locală independentă, dar prezintă și unele elemente de suport și îndrumare de la nivel central. Intervenția de la nivel central nu este o practică la nivel național; cu toate acestea, sunt bine venite finanțările și instrumentele pentru monitorizarea locală a drepturilor copilului, primite de la nivel național. Se spune că rolul de monitorizare al Ministerului Sănătății și Solidarității Sociale nu este clar. Agenția Națională pentru Educație are o prezență și un rol de monitorizare foarte puternice. Aceasta utilizează criterii de evaluare calitativă și garantează colectarea datelor la nivel central. De asemenea, efectuează inspecții și vizite periodice în școli. La nivel național, există unele proiecte de cercetare în domeniile sănătate sau bunăstare socială, însă, de regulă, nu sunt realizate din perspectiva drepturilor copilului. Consiliile administrative ale comitatelor controlează în principal aspectele financiare și nu au rol de monitorizare a drepturilor copilului. Cu toate acestea, unele administrații se implică activ în promovarea drepturilor copilului și a abordărilor adaptate nivelului de înțelegere a copiilor, în special în privința sectorului sanitar.³³ În sistemul de justiție, controlul intern al instituțiilor închise aflate în responsabilitatea autorităților centrale se realizează, de asemenea, prin inspecțiile serviciilor sociale locale care au mandat să sprijine copiii în custodie. Totuși, după cum au afirmat unele persoane intervievate, sistemul se caracterizează în general prin existența unor puncte slabe în ceea ce privește auto-monitorizarea guvernamentală la diferite niveluri și absența mecanismelor de implementare.

4.2 Monitorizarea drepturilor copilului de către autoritățile locale

În **Estonia**, Uniunea Estoniană pentru Protecția Copilului a realizat o cercetare despre modul în care autoritățile locale includ situația copiilor în planificările lor. A fost trimis un chestionar către toate Consiliile Locale. Unele au fost completate chiar de personalul Consiliilor, altele au fost transmise către Direcția responsabilă din cadrul administrației locale. Mai puțin de o treime dintre autoritățile locale au completat chestionarul, dar rezultatele obținute au fost interesante. Acesta a iscat dezbateri în interiorul acelor Consilii Locale care aveau cunoștința de includerea participării copiilor în Legea Protecției Copilului, dar care nu implementau această prevedere. Pentru alte Consilii Locale, cercetarea a generat idei pentru noi abordări. De exemplu, o angajată a Consiliului Municipal Tallin a avut ideea de a consulta copiii în stadiul de planificare a proiectului de transport, la care lucra. În unele Consilii Locale funcționează consilii ale copiilor, organizate în general de direcția locală de educație, care este responsabilă și de „activități cu tinerii“, precum și consiliile elevilor, care sunt obligatorii, însă mai mult sau mai puțin active. Acestea ar putea avea un rol major în eforturile de monitorizare la nivel local.

În **Lituania**, Avocatul Copilului a solicitat ocazional informații tuturor autorităților locale, pentru a le utiliza în procesul de elaborare a politicilor. A fost cazul propunerii pe care a

³³ A se vedea publicațiile despre CDC realizate de Centrul Medical Stockholm: www.folkhalsoguiden.se

formulat-o, de a transfera către autoritățile locale, responsabilitatea măsurilor deschise de justiție juvenilă și de a menține în responsabilitatea autorităților centrale doar sentințele închise (de ex. detenția în instituții închise, trei fiind localizate în Villnius și una într-un alt oraș). Există și un proiect de transferare a responsabilității privind centrele rezidențiale de la nivel central la nivel local, ceea ce ar permite monitorizarea de către serviciile de protecție a copilului.

În **Republica Moldova**, Direcția Municipală Chișinău a luat inițiativa de a colecta, o dată la 6 luni, informații de la fiecare instituție locală și ONG care lucrează cu copii. Se organizează întâlniri periodice pentru schimb de experiență între managerii centrelor locale de recreare, iar specialiștii efectuează vizite periodice. Direcția efectuează și vizite periodice la instituții rezidențiale, pentru a monitoriza situația copiilor și pentru a analiza cazurile posibile de reintegrare în familia naturală.

În **România**, UNICEF a decis să înființeze un Observator independent pentru Monitorizarea Drepturilor Copilului, cu responsabilități de monitorizare, instruire, formare și activități de advocacy la nivel național. Guvernul a argumentat că, potrivit legii, autoritățile trebuie să coordoneze și să organizeze toate acțiunile care privesc drepturile copilului. Totuși, în cazul în care autoritățile locale ar dori să sprijine înființarea observatoarelor pentru monitorizarea drepturilor copilului, Guvernul nu s-ar putea opune. Astfel, au fost înființate cinci Observatoare locale pentru Drepturile Copilului, care colaborează cu Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului. Observatoarele au un consiliu director local, alcătuit din reprezentanți ai Direcției pentru protecția copilului, ai sistemului educațional, sanitar, legislativ, ai poliției, societății civile și mass mediei. Aceste 8-10 persoane se întâlnesc o dată la trei luni. UNICEF a finanțat costurile pentru pregătirea personalului și pentru unele dotări, iar Consiliile Locale au oferit locația și au finanțat costurile administrative și achiziția de echipamente. În prezent, costurile administrative și de personal sunt acoperite de Consiliile Locale. Inițial, mandatul Observatoarelor era limitat la monitorizare, dar unele au început să deruleze și alte activități, precum cele de advocacy. Altele au elaborat analize complexe a situațiilor existente, care au avut impact în practică (de exemplu în spitale, pentru a preveni abandonul copiilor), în timp ce altele au rămas descriptive și nu dau dovadă de imparțialitate politică. După un an de funcționare, există incertitudini cu privire la sustenabilitatea Observatoarelor și importanța activităților lor, dar o evaluare a avut loc, pentru a stabili viitorul rol al acestor structuri. Este posibil să dubleze munca ONG-urilor sau a Consiliilor Locale. Dar la fel de posibil este și că ar putea dezvolta elemente ale sistemului de colectare a datelor care nu există încă în DevInfo. De exemplu, nu există date suficiente cu privire la abandonul copiilor, iar Observatoarele ar putea utiliza anumiți indicatori, pentru a realiza estimări precise. Reportul de evaluare care urmează să fie realizat va ajuta la estimarea capacității Observatoarelor și la elaborarea de propuneri privind modul de funcționare al acestora pe viitor.

În **Serbia**, Ministerul Muncii, Ocupării și Politicilor Sociale sprijină colaborarea dintre principalele instituții cu atribuții în domeniul protecției copilului la nivel local. Unul dintre instrumentele utilizate este Fondul pentru Îmbunătățirea Serviciilor Sociale. Programul constă în acordarea de finanțări pentru proiecte multidisciplinare. Există oferte de granturi pe subiecte tematice, cu cerințe stricte în ceea ce privește colaborarea interinstituțională și participarea societății civile. Ultima ofertă de finanțări a avut ca temă „transformarea instituțiilor rezidențiale“. Au fost trimise 266 proiecte, dintre care 14 au primit finanțări, precum și 6 proiecte suplimentare pentru servicii furnizate la nivel local. Proiectele sunt monitorizate de ONG-uri numite în acest scop, cu experiență în monitorizarea de proiecte, iar

organizațiile care implementează proiectele primesc asistență și monitorizare tehnică din partea anumitor asistenți sociali specializați, angajați de către Minister.

În afară de aceste instrumente elaborate, informațiile cu privire la situația copiilor sunt fragmentate între diferite sectoare (asistență socială, educație, sănătate). Nu există o politică generală pentru copii. În cadrul administrației locale, nu există o direcție specializată pentru drepturile copilului. Copiii însă nu se mulțumesc să aștepte schimbările, ci au o atitudine proactivă în solicitarea respectării drepturilor lor. Astfel au fost primite prime plângeri ale copiilor referitoare la comportamentul părinților.

Ar fi util ca Centrele de Asistență Socială, să primească mai multe informații, precum unele date comparative cu privire la situația din școlile din regiunea în care activează. Există încălcări grave ale drepturilor copilului în școli, fapt ce necesită o atenție sporită, dar inspectoratul școlar nu pune la dispoziție rapoartele pe care le elaborează. În unele cazuri, Centrele de Asistență Socială și-au exprimat îngrijorarea cu privire la cazuri de violență în școli, care le-au fost raportate. Părinții au depus plângeri, dar școala nu a recunoscut. În alte situații, dimpotrivă, școlile conștientizează existența acestor probleme și pot solicita consiliere și asistență tehnică din partea Centrelor de Servicii Sociale. Nu există însă o imagine de ansamblu cu privire la această situație.

Uneori, consultarea copiilor la nivel local se realizează. Reglementările naționale în domeniul educației prevăd înființarea de parlamente ale elevilor, însă nu există obligativitate în acest sens. Acestea funcționează mai ales în licee (elevi de 14-18 ani). Unele parlamente sunt foarte active. La fel și unele inițiative spontane aparținând unor grupuri formate ad hoc de către elevi. Parlamentele elevilor pot întreține ambițiile personale ale unor elevi și pot deveni bază de recrutare pentru partidele politice locale, însă nu există dovezi directe în acest sens. Sistemul educațional nu are informații actualizate cu privire la numărul parlamentelor elevilor, modul în care funcționează și își aleg reprezentanții, eficiența lor, problemele dezbătute și opinia elevilor în legătură cu acestea. Faptul însuși că există cadrul legislativ pentru înființarea unor astfel de instrumente nu este suficient. Oportunitatea oferită de lege nu a fost urmată de programe de implementare, exceptând unele inițiative ale ONG-urilor, care au avut foarte mare succes, însă nu au putut implica un număr foarte mare de școli.

În **Suedia**, autoritățile locale asigură auto-reglementarea și auto-rapoartarea cu privire la situația copiilor și serviciile asociate. Cu toate acestea, în ceea ce privește implementarea, monitorizarea și modalitățile de sesizare accesibile copiilor, nu există mecanisme standard, intersectoriale la nivel local. Prevederile CDC sunt foarte cunoscute, dar metodele variază.

Unele autorități locale elaborează rapoarte complexe despre implementarea drepturilor copilului. Altele nu agreează această abordare, considerând-o prea specifică, consumatoare de timp și resurse, fiind în favoarea introducerii aspectelor referitoare la situația copiilor în activitatea generală de raportare și monitorizare. De exemplu, în 2002 și 2005 municipalitatea Örebro a elaborat rapoarte despre starea sănătății în zona respectivă, care au inclus și un capitol despre copii. Cu toate acestea, încercările de a realiza o evaluare a impactului din perspectiva situației copiilor în sistemul sanitar la nivel local nu au avut succes, spre deosebire de domeniul protecției mediului, unde există o tradiție și practici bine stabilite.

Pe lângă avocatul local al copilului, aproximativ jumătate dintre autoritățile locale au înființat posturi de coordonare în domeniul drepturilor copilului. Unele consideră că înființarea unui avocat local al copilului ar cauza efecte negative, precum renunțarea la responsabilitatea de

monitorizare pe care o au serviciile furnizate de autoritățile locale și formularea unor așteptări prea mari ale acestora față de avocatul copilului. De aceea, se preferă înființarea unui post în cadrul administrației locale. Autoritățile locale care au înființat un astfel de post sunt, de regulă, cele care implementează mai bine prevederile CDC în sistemele proprii de monitorizare și raportare.

Cu toate acestea, Comitetul ONU a ridicat problema că informațiile furnizate de autoritățile locale nu permit realizarea unor analize comparative. Pe de o parte, nu toate municipalitățile furnizează aceleași servicii. Pe de altă parte, ele nu raportează într-un mod sistematic autorităților centrale sau altor autorități locale. Această problemă a fost discutată în cadrul Asociației Naționale a Autorităților Locale, care constituie un puternic grup de lobby. Problema nu reprezintă o prioritate, atât timp cât nu există bugete specifice alocate de la nivel central pentru rezolvarea acesteia.

Consiliul Social Național, în colaborare cu serviciile locale de statistică, testează în prezent indicatori cantitativi pentru monitorizare. În paralel, Biroul Avocatului Copilului din Suedia promovează următoarele elemente de succes pentru implementarea prevederilor CDC:

- Susținere și angajare necondiționate din partea managementului;
- Includerea perspectivei copiilor în documentele privind politicile centrale;
- Instruire și informare;
- Construirea pe baza proceselor deja existente;
- Resurse financiare și umane;
- Schimb de experiență și dialog;
- Analiză și evaluare.

Biroul monitorizează situația la nivel local, transmițând o dată la doi ani, un chestionar către toate autoritățile locale și regionale din Suedia.³⁴ În 2005, sondajul a relevat că 71% dintre acestea iau decizii conform prevederilor CDC, în special la nivelul Consiliului Local. Aproximativ o treime dintre autoritățile locale susțin că implementarea CDC este explicit prevăzută în politicile majore (obiective și linii directoare, buget, plan strategic sau plan de acțiune) și, în ultimii doi ani, au organizat pentru angajați cursuri de instruire de cel puțin o jumătate de zi, pe problematica drepturilor copilului. Analizele din perspectiva consecințelor asupra copiilor și aplicarea prevederilor CDC rămân domenii care trebuie dezvoltate. Majoritatea fondurilor necesare pentru creșterea capacităților de aplicare a CDC sunt deja prevăzute, cu scopul de a îmbunătăți participarea copiilor și înțelegerea aspectelor care țin de situația acestora. Mai mult de jumătate dintre autoritățile locale consideră că au un nivel bun de cunoștințe în domeniul drepturilor copilului, exceptând planificarea. În ceea ce privește metodele, 16% dintre autoritățile locale utilizează „*analiza din perspectiva consecințelor asupra copiilor*“, 28% utilizează „*listele de verificare privind situația copiilor*“ și 6% au elaborat o „*anexă privind situația copiilor*“.

17% dintre autoritățile locale au înființat o funcție de coordonare pentru activitățile referitoare la prevederile CDC, iar în 43% dintre localități funcționează un Consiliu al Tinerilor. Alte autorități locale au diferite grupuri prin care copiii și tinerii își pot exercita influența – comitete ale tinerilor, adunări ale tinerilor, forumul tinerilor, grupuri de lucru, audieri ale

³⁴ Roster som räknas – barns och ungas rätt till delaktighet och inflytande – Rapport Anual 2006, Biroul Național al Avocatului Poporului, Suedia

copiilor, spații deschise de întâlnire. Autoritățile locale care au angajat un coordonator pentru tineri au avut un răspuns mai pozitiv față de chestionar. Majoritatea acestor structuri lucrează în principal cu adolescenții și nu neapărat cu toate grupele de vârstă. Majoritatea inițiativelor sunt luate în școli sau locuri de petrecere a timpului liber.

În pofida evoluțiilor pozitive remarcate prin intermediul sondajului, în comparație cu rezultatele din 2003, autoritățile locale se confruntă cu limite în ceea ce privește înregistrarea documentară a experiențelor și oferirea feedback-ului către copii. Necesită astfel, asistență suplimentară și instrumente de la Avocatul Copilului. Acesta din urmă precizează că a investit mult în două grupuri țintă prioritare: reprezentanți aleși și funcționari publici de nivel superior din cadrul autorităților locale și regionale; și categorii specifice de angajați, precum cei din serviciile sociale, sanitare și medicale. Cu toate acestea, mai sunt multe lucruri de făcut, iar cererea este mult mai mare decât oferta.

Așadar, și în Suedia monitorizarea drepturilor copilului la nivel local este o provocare evidentă. În alte țări analizate în prezentul raport, cerințele privind raportarea și monitorizarea există la diferite niveluri în cadrul serviciilor sau administrațiilor locale, dar sunt utilizate în principal de autoritățile centrale. Administrațiile locale nu și-au dezvoltat încă un simț puternic al responsabilității în acest domeniu. Există unele încercări de încurajare a inițiativelor care ar putea conduce la îmbunătățirea monitorizării la nivel local, dar motivarea vine, în general, de la instituții externe sau de nivel ierarhic superior. Sustenabilitatea și multiplicarea modelelor de bună practică diferă de la o localitate la alta.

Totuși, în majoritatea cazurilor, interesul autorităților locale este doar acela de a monitoriza tehnic și financiar serviciilor descentralizate. Elaborarea unor abordări bazate pe respectarea drepturilor și pe perspectiva beneficiarilor nu este prioritatea lor. Consiliile locale și cei aflați în funcții de execuție pot manifesta deschidere către nevoile și punctele de vedere ale copiilor, dar nu consideră că ei sunt cei care trebuie să le solicite.

Consiliile Locale nu primesc rapoarte consistente de la Direcțiile pentru Protecția Copilului; primesc doar rapoarte financiare, întrucât ele alocă fondurile. Primesc rapoarte de la inspectoratele școlare, pentru informare. Aspectele care nu țin de protecția copilului pot fi adresate Consiliului Local, dar nu este necesar ca acest lucru să fie obligatoriu.

Intervievat, România

Unele țări consideră că alocarea bugetelor necesare pentru furnizarea serviciilor pentru copii reprezintă cheia implementării CDC. În acest sens, comisiile pentru finanțe din cadrul administrațiilor locale pot avea un rol important în monitorizare. Ar putea verifica dacă standardele minime sunt respectate și dacă fondurile alocate activităților pentru copii, indiferent de sursa lor (de la autoritățile centrale sau de la sistemul local de taxe și impozite), sunt cheltuite în mod corespunzător. Faptul că reprezentanții partidelor din opoziție s-ar putea implica în acest proces este considerat o garanție importantă.

Descentralizarea nu influențează de la sine monitorizarea. Alocările bugetare sunt cele care reflectă în mod clar implementarea drepturilor copilului.

Intervievat, Lituania

În pofida pragmatismului său, perspectiva economică este foarte limitată. Aceasta nu ia în considerare modalitățile de introducere a implementării drepturilor copilului în toate domeniile guvernării centrale și locale. Exclue preocupările privind participarea copiilor din procesul de luare a deciziilor, planificare și implementare. De asemenea, implică faptul că situațiile de

încălcarea a drepturilor copilului pot scăpa printre ochiurile rețelei locale de intervenție și monitorizare. Alte persoane intervievate au subliniat și lipsa capacităților de analiză și planificare la nivel local.

În cadrul administrațiilor locale, autoritățile nu au o perspectivă generală asupra problematicilor drepturilor copilului și nici o evaluare a necesităților viitoare. Sistemul răspunde doar situațiilor specifice și solicitărilor. Monitorizarea ar trebui făcută la nivelul comunității locale; altfel, conjugarea informațiilor la nivel central nu poate reflecta realitatea. Este necesar ca autoritățile centrale să aibă o putere mai mare.

Interviat, Republica Moldova

4.3 Schimbul de informații și coordonarea

În majoritatea țărilor, au fost create instituții la nivel înalt, pentru o mai bună coordonare a politicilor din domeniul protecției copilului. Stimulate de organizațiile internaționale, acestea au elaborat strategii naționale, cercetări ocazionale și programe tematice, nutrirind speranțe pentru un schimb de informații mai eficient și o mai bună monitorizare. Ironic este însă faptul că au subliniat limitările politice și lipsa de informații, fără a avea puterea sau resursele necesare pentru a le rezolva. Conflictele de interese dintre instituțiile responsabile și lipsa puterii executive au condus la transformarea acestora în surse de elaborare de strategii, nu în mecanisme de coordonare și monitorizare.

Planul Național pentru Drepturile Omului al Republicii Moldova (2003-2008) reprezintă o mare dezamăgire din perspectiva drepturilor copilului (capitolul 10 al Planului). Planul este realist și concret, elaborat cu participarea exhaustivă a părților interesate, dar evaluarea periodică recentă realizată de Parlament a relevat faptul că foarte puține lucruri au fost puse în practică. Strategia Națională pentru Copii și Familie 2003 prevăzuse activitățile necesare stabilirii standardelor și creării mecanismelor de monitorizare la nivel local. Singurele standarde care există în prezent se referă la statutul familiilor substitutive, care a fost redefinit și îmbunătățit. Nu există încă un sistem central de monitorizare, doar colectarea anuală a statisticilor și informațiilor, realizată de Biroul Național de Statistică. Și ministerele colectează informații, dar acestea nu sunt analizate. Recent, Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului a solicitat tuturor autorităților raionale, date privind activitatea lor, iar Comitetul Național pentru Adopții a solicitat date care să acopere perioada 1997 – 2007. Nu există încă o urmare la nivel local.

Interviat, Republica Moldova

Lipsa coordonării inter-ministeriale slăbește întregul sistem. Consiliul pentru Drepturile Copilului din Serbia reprezintă doar un organism cu rol consultativ pentru Guvern. Afacerile de stat sunt politizate, iar bugetul alocat fiecărui minister pentru aspecte privind copiii, este mult sub nevoile și practicile din țările învecinate. Procentul din PIB alocat educației este mult mai scăzut decât în alte țări. Copiii de etnie Roma pur și simplu nu sunt luați în calcul de sistemul curent, întrucât nu sunt integrați în sistemele educațional și social. Copii persoanelor care au revenit în Serbia din țările UE, care nu cunosc nici țara, nici limba, vor reprezenta o nouă provocare (se așteaptă revenirea a 150.000 foști refugiați, dintre care aproximativ 70% sunt copii). Singurele bugete prevăzute sunt cele negociate cu țările UE de unde se întorc aceste familii (Germania, Austria, Franța etc.). Așadar, ar fi mai sigur și mai eficient să existe o lege specială pentru copii, care să reglementeze toate activitățile statului, să garanteze un buget complet și să asigure o acoperire mai complexă a drepturilor copilului.

Interviat, Serbia

În Suedia, mecanismele naționale de coordonare ar fi trebuit să organizeze o audiere a tuturor localităților, împreună cu reprezentanți ai societății civile. Observațiile finale formulate anterior de Comitetul ONU ar fi putut să fie utilizate ca bază pentru contribuții și dialog. Se speră că înființarea centrului național de resurse privind drepturile copilului va îmbunătăți pe viitor colaborarea cu mecanismele de monitorizare la nivel național.

Interviewat, Suedia

5. MONITORIZAREA REALIZATĂ DE ORGANIZAȚIILE NEGUVERNAMENTALE

Articolul 45 al CDC și procedurile stabilite de Comitet acordă ONG-urilor dreptul de a înainta rapoarte la nivel internațional. Convenția este primul tratat internațional pentru drepturile omului care prevede în mod special dreptul oficial al ONG-urilor de a monitoriza implementarea prevederilor. Comitetul a încurajat sistematic ONG-urile să înainteze și să prezinte rapoarte, pentru a ajuta la formarea unei imagini complexe cu privire la modul de implementare a CDC într-o țară anume. Acest drept a conferit ONG-urilor și o anumită legitimitate de a colecta informații la nivel local și național.

În toate țările, agenda Statului cu privire la raportarea stadiului de implementare a CDC a favorizat și dezvoltarea activității de monitorizare realizată de ONG-uri. Aceasta se poate vedea mai ales în ceea ce privește implementarea drepturilor copilului la nivel local. După cum vom vedea, există tendința ca ONG-urile naționale care au filiale locale, să primească regulat informații de la partenerii locali, dar exercițiile din perspectiva drepturilor copilului sunt, de regulă, realizate cu ocazia elaborării raportului alternativ privind implementarea CDC. S-a remarcat faptul că ONG-urile din țările cu cel mai mic nivel al descentralizării au și cele mai puține abilități de a realiza în mod sistematic monitorizări la nivel local.

5.1 Monitorizarea și mobilizarea locală concentrată pe raportarea implementării CDC

În **Estonia**, în anul 2000, responsabilitatea privind raportarea implementării CDC a fost transferată de la Ministerul Afacerilor Externe la Ministerul Solidarității Sociale. ONG-urile au fost consultate și au elaborat un raport suplimentar independent. Acesta a declanșat procesul de implementare a Planului Național de Acțiune și creșterea nivelului de conștientizare cu privire la drepturile copilului, la nivel de stat. În 2003, în cadrul unui seminar comun Guvern-ONG-uri, au fost analizate observațiile finale ale Comitetului ONU, ceea ce a ajutat ambele sectoare să își identifice punctele tari și pe cele slabe. Din motive politice, uneori este mai bine ca ONG-urile să se ocupe de anumite aspecte și nu un minister. Totuși, în țară nu există ONG-uri puternice sau organizații internaționale specializate în activități de advocacy și de monitorizare a drepturilor copilului. Nu există o cultură de promovare sistematică de către ONG-uri a drepturilor omului, iar educația privind drepturile copilului este slab promovată. Drepturile omului, inclusiv drepturile copilului, sunt incluse în curriculumul școlar. Totuși, modul în care este abordat subiectul și nivelul de complexitate al discuțiilor depind de fiecare școală în parte. Uniunea Estoniană pentru Protecția Copilului speră să mobilizeze ONG-urile care lucrează în domeniul protecției copilului pentru a se implica în următorul proces de raportare.

În **Lituania**, o serie de rapoarte alternative au fost elaborate și prezentate recent Comitetului ONU. Salvați Copiii Lituania nu s-a alăturat confederației de ONG-uri, întrucât nu s-a ajuns la un acord privind punctele lor de vedere. Raportul elaborat de Salvați Copiii s-a concentrat pe violența împotriva copiilor. A avut la bază 5 ani de experiență de lucru în centrele de zi cu copiii victime ale violenței, precum și pe un sondaj realizat în rândul părinților, pe parcursul a 7 ani. Raportul a inclus și informații obținute în urma unui exercițiu de monitorizare realizat

în instituțiile rezidențiale și o armonizare a datelor obținute de la diverse surse oficial la nivel ministerial și local.

Cele 26 de filiale locale ale Salvați Copiii Lituania primesc de două ori pe an un chestionar de la Secretariatul General, pentru a colecta informații cu privire la situația copiilor și acțiunile pentru aceștia realizate la nivel local. Aceasta permite organizației să cunoască tendințele existente la nivelul întregii țări. Filialele nu s-au implicat însă în mod special în procesul raportării cu privire la CDC. Au transmis informații și s-au implicat sau au fost informate în cadrul seminariilor sau sesiunilor de instruire comune.

Limitările capacităților de monitorizare identificate în practica instituțiilor guvernamentale sunt într-o oarecare măsură, reproduse în domeniul ONG-urilor. Pe de o parte, lipsa resurselor și caracterul urgent al intervențiilor în teren conduc la excluderea monitorizării din rândul priorităților la nivel local. Pe de altă parte, atunci când se realizează monitorizarea, birourile centrale ale ONG-urilor din capitală sunt, de regulă, cele care preiau inițiativa, solicitând informații de la nivel local. Tot ele sunt cele care analizează aceste informații și nu reușesc să ofere un feedback adecvat la nivel local. Numai în cazul în care sunt disponibile resurse importante, ONG-urile pot să deruleze activități mai complexe.

În **Republica Moldova**, ONG-urile desfășoară în principal activități de teren. Procesele de raportare privind CDC sau CEDAW au reprezentat ocazii pentru a descrie situația existentă. Guvernul a acordat atenție în special copiilor instituționalizați și situației familiilor substitutive, pe când ONG-urile încep să lucreze cu familiile naturale. Nivelul de trai al copiilor din afara sistemului de protecție ajunge să fie chiar mai scăzut decât cel al copiilor care beneficiază de măsuri de protecție. Fenomenul copiilor lăsați singuri acasă de părinții plecați la muncă în străinătate a devenit foarte comun. ONG-urile încearcă să își dezvolte capacități de intervenție la nivel local și de colaborare cu administrațiile locale. De exemplu, Centrul de Informare privind Drepturile Copilului și Terre des Hommes se implică în organizarea de cursuri pe problematica violenței asupra copiilor, prevenirea traficului și formarea deprinderilor de viață independentă, evidențiind astfel realitatea la care oamenii sunt martori, cu scopul de a-i sprijini să intervină. Administrațiile locale și poliția încep să se implice. Poliția obișnuia să considere că responsabilitățile ei țineau exclusiv de reprimare, acum își valorifică și rolul de protecție. În multe județe, autoritățile locale care se confruntă cu lipsa de fonduri înțeleg avantajele autorizării și sprijinirii activităților ONG-urilor. În această etapă, eforturile se canalizează pe intervenția directă, mai mult decât pe monitorizare.

Alianța ONG-urilor, înființată în 2002 cu sprijinul DFID și UNICEF, este alcătuită în proporție de 70% din ONG-uri locale mici. Alianța oferă oportunități de instruire pentru ONG-uri, iar președintele participă la Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului. Este, de asemenea, implicat și în comisiile parlamentare relevante. În Decembrie 2005, Alianța a avut o întâlnire cu președintele țării, în care s-a discutat despre reforma sistemului de protecția copilului: descentralizare, alternative la instituționalizare și implicarea ONG-urilor. Dar schimbările care au loc în prezent în cadrul ministerelor au condus la o stare de confuzie, iar Alianța nu este informată cu privire la planurile curente. Următorul raport alternativ către Comitetul ONU va fi elaborat de Alianță, dar se așteaptă întâi publicarea raportului guvernamental. Va fi elaborat cu sprijinul UNICEF, într-o manieră participativă, cu grupuri de lucru tematice și mese rotunde la nivel de regiune, ce vizează colectarea informațiilor și utilizarea cercetărilor existente, efectuate de membrii Alianței.

În **România**, în perioada decembrie 2005 – octombrie 2006, Salvați Copiii România a coordonat proiectul „Grupul de Monitorizare a Drepturile Copilului“ (GMDC)³⁵ implementat cu finanțare UE, în cadrul Programului Consolidarea Societății Civile din România (linia de buget PHARE 2003/005-551.01.05/04). Pentru a-și atinge obiectivele, proiectul a implicat 22 organizații neguvernamentale din toată țara, active în implementarea drepturilor copilului, grupuri de lucru și rețele specializate de la nivel local sau național, experți naționali și internaționali, copii beneficiari ai programelor organizațiilor sau voluntari. Au fost formate patru grupuri de lucru, pe baza criteriilor de raportare și monitorizare ale Comitetului ONU pentru Drepturile Copilului:

1. Măsuri generale, drepturi civile, măsuri speciale de protecție;
2. Mediul familial și îngrijirea alternativă;
3. Starea de sănătate și bunăstarea copilului;
4. Educație, timp liber, cultură.

Pentru a obține informații direct de la sursă, cu privire la implementarea drepturilor copilului în România, a fost efectuată o cercetare națională, în primăvara anului 2006. Metodele utilizate în cercetare au inclus: analiza documentară, observația, ancheta pe bază de chestionar auto-administrat, focus-grupuri cu copii, interviuri cu copii, părinți și specialiști care lucrează în domeniul protecției copilului.

Analiza documentară a constat în consultarea unor rapoarte oficiale ale instituțiilor naționale și internaționale, studii și cercetări realizate de organizații guvernamentale și neguvernamentale, publicații și articole despre copii în mass-media. S-au solicitat date suplimentare de la 11 instituții subordonate Ministerului Educației și Cercetării, Ministerului Administrației și Internelor, Ministerului Justiției, Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei și Ministerului Sănătății.

Au fost distribuite chestionare unui număr de 1545 elevi de gimnaziu, din școli de arte și meserii, precum și din licee, din 12 județe și București, din zone urbane și rurale, constituind un eșantion reprezentativ pentru toate regiunile geografice ale țării. Au fost organizate 8 focus grupuri, la care au participat 70 de persoane (copii privați de libertate, copii cu dizabilități, beneficiari ai serviciilor sociale, copii din comunitate și voluntari ai organizațiilor neguvernamentale, părinți și profesori). Au fost realizate 40 de interviuri cu copii cu HIV/SIDA, părinți ai copiilor care suferă de sindromul Down și specialiști care lucrează în domeniul protecției copilului în instituții de stat (funcționari din cadrul direcțiilor de protecția copilului, asistenți sociali, juriști, ofițeri de poliție, personal din instituțiile de detenție și centre de plasament) și organizații neguvernamentale.

Colectarea, analizarea, sintetizarea și interpretarea datelor obținute prin aceste metode au fost transpuse într-un raport privind respectarea drepturilor copilului în România, precum și într-un ghid practic cu privire la monitorizarea drepturilor copilului. Acestea vor constitui baza pentru raportul alternativ care urmează să fie înaintat Comitetului ONU până la sfârșitul anului 2007.

În **Serbia**, ONG-urile menționează Centrul pentru Drepturile Copilului ca fiind singura instituție neguvernamentală care realizează monitorizarea drepturilor copilului la nivel

³⁵ *Situația respectării drepturilor copilului în România*, raportul proiectului, Salvați Copiii, București 2006.

național. Metodele de monitorizare sunt foarte profesioniste, dar sunt sub-finanțate și nu sunt exhaustive. Nu se colectează informații de la alte ONG-uri, ceea ce, de altfel, este dificil de realizat, întrucât sunt foarte puține organizații care lucrează exclusiv în domeniul drepturilor copilului, iar activitățile acestora nu sunt constante ci depind de donatori. ONG-urile locale nu se angajează în activități de monitorizare și advocacy, în pofida experienței pe care o au la nivel local. Schimbul de informații se realizează neoficial și este politizat.

Numărul ONG-urilor la nivel local a crescut în anii '90, reprezentând locuri noi de muncă și o modalitate de a contracara deficiențele sistemului de stat. De exemplu, asociațiile profesorilor au realizat activități educaționale. Sub presiunea donatorilor internaționali, autoritățile locale au fost nevoite să finanțeze gradual astfel de activități. Dar o consecință a fost că aceste ONG-uri nu reprezintă o mișcare coerentă a societății civile. Mobilizarea societății civile este o teorie exotică, venită din afară și care nu corespunde realității din țară. Legăturile personale și politice au încă un rol important.

Intervievat, *Serbia*

ONG-urile importante care acționează în domeniul drepturilor omului (Comitetul Helsinki, Centrul pentru Drepturile Omului din Belgrad, Centrul pentru Drept Umanitar) nu au un interes special în domeniul drepturilor copilului. Ele doar contribuie ocazional la realizarea unor studii, precum cel recent cu privire la accesul la educație al copiilor de etnie Roma. Filialele locale ale organizațiilor regionale sau internaționale (OSCE, Consiliul Europei, UE), care ar putea încuraja și beneficia de pe urma monitorizării locale realizată de ONG-uri, nu sunt implicate în aspecte privind drepturile copilului, chiar dacă instituțiile centrale sunt.

În consecință, numai Centrul pentru Drepturile Copilului realizează cu regularitate analize complexe privind drepturile copilului. Prima dată, a elaborat un raport pe 5 ani privind implementarea CDC în perioada 1997-2002. Acesta a constatat în analiza politicilor și sistemului judiciar, pe baza datelor oficiale. Întrucât aceste date s-au dovedit incomplete sau irelevante, organizația a dezvoltat propria cercetare. În fiecare an, Centrul realizează o cercetare tematică (de ex. pe problema muncii copiilor, opinia copiilor cu privire la sistemul educațional și cel sanitar etc.), în strânsă colaborare cu experți din mediul academic, care garantează standardele metodologice utilizate. Unele cercetări se concentrează mai mult pe studii de caz, în colaborare cu ONG-uri care implementează proiecte în teren, precum Salvați Copiii UK. Fiind o sursă de referință la nivel național, organizația păstrează standarde profesionale la un nivel înalt. Este percepută ca un centru cu resurse, dar nu poate pătrunde la nivel local, iar autoritățile locale nu utilizează informațiile pe care le deține. Doar Avocatul Poporului Provinciei Vojvodina și ministerele au solicitat informații până în prezent.

După desprinderea de Muntenegru, responsabilitatea elaborării raportului de țară 2006 cu privire la CDC a fost transferată de la fosta Comisie Prezidențială pentru Drepturile Omului la Ministerul Afacerilor Externe. ONG-urile nu au fost oficial implicate, dar Centrul pentru Drepturile Copilului a transmis comentarii neoficiale. UNICEF și Consiliul pentru Drepturile Copilului au lucrat intens la realizarea *Raportului cu privire la situația copiilor din Serbia – copiii excluși și cei afectați de sărăcie*³⁶, care va fi cu siguranță un document important pentru procesul de analiză a implementării CDC.

În **Suedia**, Salvați Copiii investește, de asemenea, multe resurse în procesul de raportare cu privire la implementarea CDC. În anii '90, când Suedia a trecut printr-o perioadă de recesiune

³⁶ A se vedea siteul CRIN: <http://www.crin.org/resources/infoDetail.asp?ID=12517>

și descentralizare, observațiile finale ale Comitetului ONU cu privire la primul și al doilea raport periodic național au relevat deficiențele descentralizării, din perspectiva implementării și protecției drepturilor copilului. Salvați Copiii a decis să deschidă birouri regionale pe teritoriul Suediei. Aceste birouri urmau să sprijine activitățile filialelor locale alcătuite din voluntari și să ofere feedback biroului național, cu privire la implementarea drepturilor copilului în regiunile respective.

În prezent, programul național al Salvați Copiii se concentrează pe patru domenii prioritare:

- Dreptul la educație și nediscriminare;
- Sprijin acordat adulților;
- Violența împotriva copilului;
- Copii refugiați.

Doi reprezentanți din cadrul fiecărui birou regional lucrează în cadrul fiecărui domeniu prioritar și se întâlnesc periodic la biroul național, pentru a discuta despre proiectele și progresele înregistrate.

Se pot realiza și cercetări tematice suplimentare, pentru identificarea situației la nivel local. De exemplu, organizația a elaborat rapoarte privind sărăcia în rândul copiilor, pe baza statisticilor oficiale obținute de la fiecare municipalitate, analizând tendințele în domeniul sărăciei în rândul copiilor și făcându-le vizibile la nivel național. De asemenea, inițiază ocazional propriile acțiuni de colectare de date, fie prin activități în teritoriu (de ex. sondaje despre fetele instituționalizate) sau prin acțiunile filialelor locale (de ex. studiul privind accesul copiilor cu dizabilități la serviciile generale). Situația copiilor care beneficiază de „măsuri speciale de protecție“ este analizată pe baza studiilor de caz. Nevoile de cercetare și monitorizare sunt identificate din mass-media, sesizările filialelor locale, din agenda politică sau pe parcursul acțiunilor derulate de Salvați Copiii în cadrul celor patru domenii prioritare.

Procesul de elaborare a raportului alternativ CDC este o ocazie pentru reunirea forțelor și definirea priorităților. În Suedia, nu există o coaliție permanentă a ONG-urilor, ci mai mult o rețea informală de ONG-uri diverse, din care face parte și Salvați Copiii, cele mai multe organizații lucrând pe subiecte specifice. Cu ocazia ultimei sesiuni cu privire la CDC, rețeaua a elaborat un scurt raport colectiv. Cu toate acestea, este dificil pentru ONG-urile care au puține lucruri în comun să fie cosemnate ale unui raport comun. Astfel, raportul reprezintă o compilație a subiectelor adresate de către aceste ONG-uri. În plus, ECPAT a elaborat un raport cu privire la exploatarea sexuală a copiilor, iar Salvați Copiii a prezentat propriul raport. Acesta urmează structura raportului guvernamental, bazat pe liniile directoare ale Comitetului. Pentru următorul raport periodic, se va încerca să se prezinte un set comun de priorități din partea tuturor ONG-urilor. Cu toate acestea, Salvați Copiii va elabora din nou, un raport propriu complex. Procesul de elaborare a început deja. În curând, se va organiza o întâlnire cu reprezentanții biroului național și filialelor locale din 30 de regiuni. Această întâlnire inițială își propune să identifice modalitățile în care informațiile și punctele de vedere primite de la nivel local vor fi dezvoltate și integrate în raport. De asemenea, se vor prezenta și rezultatele activităților filialelor în cele patru domenii prioritare ale Salvați Copiii. Raportul final va colecta datele din domenii diferite și va oferi exemple concrete din teren. Procesul de elaborare reprezintă, de asemenea, o ocazie pentru filialele locale de a solicita întâlniri cu autoritățile locale și de a reactiva dezbaterile despre drepturile copilului și despre rezultatele politicilor înregistrate de la ultimul raport, precum și progresele înregistrate cu privire la problemele ridicate de Comitet.

6. CONCLUZII

Acest studiu a confirmat faptul că Standardele Internaționale și experiența în domeniul monitorizării drepturilor omului sunt concentrate încă în mare parte la nivel central și că există foarte puține abordări strategice ale modului în care monitorizarea poate fi întărită la nivel local. Așadar, problematica mecanismelor de monitorizare a drepturilor copilului la nivel local și potențiala conexiune cu cele naționale este în principal nedezvoltată la nivel internațional. Cu toate că Strategia Europeană pentru copii abordează necesitățile de monitorizare a drepturilor copilului la nivel local, Consiliului Europei se concentrează mai mult pe încurajarea Statelor Membre de a numi un Comisar (Avocat al Poporului) special pentru copii și abordează monitorizarea la nivel local din perspectiva birourilor locale, care ar întări independența și accesibilitatea acestor Comisari.

Monitorizarea drepturilor copilului la nivel local ar trebui să garanteze un echilibru al puterilor, să fie un instrument folosit în cazul încălcării drepturilor și o sursă de informații. În situațiile în care există o descentralizare puternică, este esențial ca autoritățile centrale să fie capabile să asigure controlul și supervizarea la nivel local. În situațiile în care puterea este concentrată la nivel central, autoritățile locale sau regionale ar trebui să răspundă nevoilor cetățenilor, prin înființarea unor instituții independente de monitorizare la nivel local. Așadar, depinde de fiecare țară și de fiecare comunitate să evalueze domeniile în care lipsa de informații și putere afectează cel mai mult copiii, pentru a le putea soluționa. Este de înțeles faptul că asigurarea respectării drepturilor copilului în toate domeniile guvernării locale nu reprezintă o prioritate pentru țările care se luptă să asigure chiar și standardele minime de viață și dezvoltare pentru întreaga populație. Cu toate acestea, dincolo de preocupările socio-economice, înființarea unor instrumente pentru monitorizarea drepturilor copilului la nivel local face subiectul unei bune guvernări și al protecției drepturilor omului. Reprezintă baza unei dezvoltări reale. După cum s-a văzut, aceasta se poate face prin întărirea rolului și capacității mecanismelor naționale sau regionale, precum și prin stimularea mecanismelor și inițiativelor locale.

Rezultatele acestui studiu indică faptul că respectarea drepturilor copilului depinde de gradul de cunoaștere a prevederilor CDC, de resursele alocate pentru copii, de colaborarea inter-sectorială la toate nivelurile și de existența unor mecanisme independente de monitorizare specializate în drepturile copilului, mai mult decât de nivelul descentralizării. Chiar dacă nu se poate spune că nivelul descentralizării este uniform în cele șase țări analizate în acest raport preliminar, capacitățile limitate de monitorizare a drepturilor copilului la nivel local reprezintă o tendință comună. În țările analizate, s-au identificat trei tendințe principale: 1) deconcentrarea; unde deciziile sunt luate la nivel central și implementate la nivel local, ca în Republica Moldova, România și Serbia; 2) descentralizarea în proces de tranziție; unde toate, sau doar unele elemente ale procesului de luare a deciziilor, responsabilităților și autorității sunt transferate de la nivel central la autoritățile locale sau regionale, ca în Estonia și Lituania; și 3) un transfer accentuat al puterii de decizie către autoritățile locale, precum în Suedia, unde transferul puterii de decizie către autoritățile locale este permanent și nu poate fi revocat cu ușurință. Indiferent de nivelul descentralizării, administrațiile locale sunt în principal cele cărora autoritățile centrale le solicită să colecteze date și să elaboreze rapoarte privind situația copilului în domeniul lor de responsabilitate. Rareori sunt implicate ca parteneri activi în proces și, de obicei, nu iau inițiativa. Autoritățile locale care exprimă interes față de evaluările centrate pe drepturile copilului, reprezintă o minoritate. Interesul superior al copilului și opinia copiilor sunt preocupări din ce în ce mai importante, dar sunt aplicate în mod special protecției copilului.

7. RECOMANDĂRI

Luând în considerare diversitatea situațiilor existente în țările analizate, ar fi dificil și nerealist să recomandăm un model unic care să conducă la întărirea mecanismelor de monitorizare a drepturilor copilului la nivel local. Mesajul care reiese cu claritate este că țările, indiferent de nivelul descentralizării, preferă să dezvolte, să adapteze structurile deja existente decât să înființeze o nouă funcție de monitorizare, precum echivalentul la nivel local al avocatului copilului. De altfel, pentru fiecare situație în parte, trebuie analizat modul în care funcția de monitorizare se încadrează cel mai bine în structura administrației locale și cum poate aceasta rămâne imparțială și independentă, fără a intra în competiție cu serviciile pentru protecția copilului care există deja și fără a supraîncărca sistemul de monitorizare. Prin urmare, este clar de asemenea că, în cele șase țări analizate, monitorizarea drepturilor copilului la nivel local nu a fost planificată în mod special, neexistând o abordare strategică a modului în care aceasta ar trebui să se realizeze, fapt ce determină adesea deținătorii acestui mandat să elaboreze „din mers” politici de monitorizare la nivel local.

Pe baza rezultatelor acestui studiu, au fost identificate anumite domenii care ar putea beneficia de o abordare mai strategică. Recomandările care urmează sunt generale și trebuie considerate un punct de plecare pentru o dezbatere privind întărirea mecanismelor de monitorizare a drepturilor copilului la nivel local în Europa:

1. Standardele internaționale nu sunt nici specifice și nici adaptate provocărilor descentralizării. Trebuie să se realizeze și alte cercetări și să se elaboreze linii directoare, în special de către UE, pentru a se asigura că monitorizarea drepturilor copilului la nivel local are acoperire în standardele internaționale.
2. Descentralizarea poate obstrucționa accesul egal al copiilor la servicii de protecție. Instituțiile internaționale și statele ar trebui să stabilească limite și măsuri de prevenire a acestui lucru, pe care să le includă în politicile de descentralizare, pentru a respecta interesul superior al copilului.
3. Comitetul ONU a reprezentat un instrument prin care monitorizarea drepturilor copilului la nivel central a fost introdusă pe agenda de discuții. Așadar, ar trebui analizate modalitățile prin care acest organism poate deveni un partener cheie, care să încurajeze statele părți la CDC să înființeze mecanisme mai eficiente de monitorizare la nivel local.
4. În cele mai multe cazuri, departamentele specializate din cadrul biroului Avocatului Poporului nu sunt suficient de specifice și de eficiente pentru a aborda spectrul larg al necesităților de monitorizare a drepturilor copilului. Instituțiile naționale și internaționale importante trebuie să își continue activitățile de lobby pentru înființarea Avocatului Național al Copilului, acolo unde este necesar.
5. Trebuie analizate modurile în care mecanismele naționale de monitorizare a drepturilor copilului pot fi întărite pentru a deține dotările necesare și pentru a deveni mult mai implicate în dezvoltarea activităților la nivel local. Aceasta se poate face prin conferirea unor mandate și responsabilități speciale pentru monitorizarea autorităților locale, prin organizarea de audieri periodice în localități, prin posibila înființare de filiale locale și prin colaborarea strânsă cu instituțiile locale independente care au responsabilități de monitorizare.

6. În multe cazuri, autoritățile centrale nu oferă feedback administrațiilor locale, ceea ce limitează interesul și implicarea acestora din urmă în monitorizarea drepturilor copilului. Trebuie analizat modul în care pot fi folosite eficient rezultatele monitorizării la nivel central (elaborarea de rapoarte anuale privind implementarea CDC, monitorizarea sectorială, studii tematice), astfel încât acestea să ajungă la nivel local, în special la acele autorități care au contribuit la colectarea datelor, inclusiv la copii.
7. Instituțiile de monitorizare a drepturilor copilului la nivel intermediar (Municipiu, Regiune, Provincie) pot să aibă un impact puternic la nivel local și să se bucure, de asemenea, de un nivel înalt de autoritate. Așadar, înființarea unor astfel de mecanisme ar trebui dezvoltată și încurajată.
8. Majoritatea autorităților locale fie nu sunt pregătite, fie nu consideră că este necesar să existe un avocat pentru drepturile copilului la nivel local. Totuși, monitorizarea drepturilor copilului la nivel local trebuie întărită în majoritatea țărilor. Așadar, trebuie să se încerce identificarea unor modalități mai eficiente pentru promovarea și întărirea practicilor existente, iar instituțiile specializate (Avocatul Copilului, Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului etc.) trebuie să continue acțiunile de sensibilizare a autorităților locale cu privire la metodele de evaluare a impactului asupra copiilor, la elementele de succes în implementarea CDC și la includerea bugetării acțiunilor pentru copii în toate domeniile guvernării și administrației.
9. Se pare că descentralizarea încurajează participarea copiilor. Discuțiile și strategiile cu privire la modul de promovare a bunelor practici drept un rezultat al respectării dreptului omului nu trebuie să reprezinte o opțiune, ci să i se acorde o atenție sporită.
10. Drepturile copilului continuă să fie un subiect „simplu“ chiar și pentru unele ONG-uri care lucrează pentru copii. Rezultatul este că monitorizarea drepturilor copilului riscă să fie considerată o opțiune, nu o obligație. Cerințele în acest domeniu trebuie să fie mai exigente, la toate nivelurile de acțiune guvernamentală și neguvernamentală, în special la nivel local.

ANEXE

Anexa 1: FIȘE DE ȚARĂ

Estonia

Populație: 1,345 milioane

Populație sub 18 ani: 273.000

Structura administrației locale

În Estonia, sistemul administrației locale este structurat pe un nivel; există 227 localități (33 orașe și 194 comune³⁷) care funcționează în cadrul a 15 județe (unități administrative teritoriale ale Guvernului Republicii). Administrațiile locale au dreptul să se organizeze în asociații la nivel de județ (regional) sau național. Asociațiile administrațiilor locale îndeplinesc sarcini fără caracter de obligativitate, în numele autorităților locale. Cetățenii pot influența direct viața comunității locale, prin inițiative publice, referendumuri și consultări directe. În unele situații, Consiliile Locale implică cetățenii în activitățile pe care le derulează.³⁸

Monitorizarea drepturilor copilului în documentele recente ale Comitetului ONU

Legislație

- Legea familiei (RT I 1994, 75, 1326; 1997, 28, 422; 35, 538);
- Legea pentru protecția drepturilor copilului (RT 1992, 28, 370);
- Legea învățământului (RT I 1992, 12, 192; 1994, 12, 200; 1997, 42, 678; 81, 1365; 1999, 51, 550; 102, 908);
- Legea instituțiilor de îngrijire pentru preșcolari (RT I 1999, 27, 387);
- Legea școlilor primare și gimnaziale (RT I 1993, 63, 892; RT I 1999, 42, 497);
- Legea liceelor vocaționale (RT I 1998, 64/65, 1007; RT I 1999, 10, 150);
- Legea școlilor de arte și meserii (RT I 1995, 58, 1004);
- Legea delincvenței juvenile (RT I 1998, 17, 264);
- Legea privind munca tinerilor (RT I 1999, 27, 392);
- Legea bunăstării sociale (RT I 1995, 21, 323);
- Legea beneficiilor de stat (RT I 1997, 42, 676; 77, 1309; 1998, 86/87, 1407; 1999, 67, 657; 82, 749);
- Legea asociațiilor non-profit (RT I 1996, 42, 811; 1998, 96, 1515; 59, 941; 1999, 23, 355; 67, 658);
- Legea cultelor (RT I 1993, 30, 510)
- Legea cetățeniei (RT I 1995, 12, 122; 83, 1442; 1998, 111, 1827; 2000, 51, 323);
- Legea autonomiei minorităților etnice și culturale (RT I 1993, 71, 1001);

³⁷ Surse: Ministerul de Interne

³⁸ Consiliul European CM/MONITOR(2001)3 REVIZUIT 2, 20 APRILIE 2001, detalii: <http://www.loreg.coe.int>

- Legea beneficiilor sociale pentru persoane cu dizabilități (RT I 1999, 16, 273).

Instituția cu atribuții de monitorizare

Cancelarul de Justiție³⁹:

Cancelarul de Justiție supervizează activităților instituțiilor de stat, inclusiv garantarea drepturilor și libertăților constituționale.

Cancelarul de Justiție este o autoritate independentă, responsabilă cu monitorizarea constituționalității și respectării legislației în vigoare (articolul 139 al Constituției) în ceea ce privește actele legislative adoptate de puterea legislativă, executivă și administrațiile locale. Activitățile pe care le derulează Cancelarul de Justiție sunt stabilite prin Legea Cancelarului de Justiție (RT I 1999, 29, 406). Conform articolului 19 al acestei Legi, orice persoană are dreptul să solicite Cancelarului de Justiție să supervizeze activitățile Statului, inclusiv garantarea drepturilor constituționale și libertăților persoanei. Așadar, Cancelarul de Justiție îndeplinește atribuțiile Avocatului Poporului. Cancelarul de Justiție a înregistrat plângeri referitoare la încălcări ale drepturilor copilului, dar nu s-au primit plângeri direct de la copii. Cancelarul de Justiție are dreptul să numească consilieri specializați, inclusiv consilieri care să lucreze în mod special în domeniul drepturilor copilului.⁴⁰

Strategia națională pentru protecția copilului

Planul de Lucru al Ministerului Solidarității Sociale include elaborarea unei strategii pentru protecția copilului până în anul 2008 – Strategia Națională pentru Protecția Copilului – care include un program național de bunăstare socială pentru copii și familiile în situații de risc care necesită asistență socială și sprijin educațional.

La nivel național, domeniul protecției copilului este coordonat de Ministerul Solidarității Sociale (art. 4,5). În cadrul Ministerului Solidarității Sociale, Secretarul General Adjunct din domeniul social este responsabil cu coordonarea activităților privind protecția copilului; activitățile curente din domeniul protecției copilului sunt coordonate de Direcția Bunăstare Socială. Ministerul Solidarității Sociale colaborează cu Ministerul Educației, cu Poliția și cu alte instituții ale statului.

La nivel regional, politicile naționale sunt implementate de autoritățile județene, care coordonează activitățile din domeniul protecției copilului realizate de autoritățile locale. Asistenții sociali din cadrul direcțiilor pentru servicii sociale coordonează activitățile privind protecția copilului.

Monitorizarea: colectarea datelor

Ministerele și instituțiile executive colectează datele necesare activităților pe care le desfășoară. Datele statistice privind situația copiilor sunt colectate de Biroul de Statistică al Estoniei și de către ministere. Au mai fost realizate studii despre situația copiilor de către

³⁹ A se vedea: www.oiguskantsler.ee. În alte materiale se utilizează sintagma « Cancelar de Justiție ».

⁴⁰ Raport inițial al statului semnatar, CRC/C/8/Add.45, 11/iulie/2002, para.10

universități și în cadrul unor proiecte internaționale. Analizele realizate pe baza acestor date sunt utilizate pentru modificarea și îmbunătățirea prevederilor legislative și pentru alcătuirea bugetului anual de stat.⁴¹

Recomandările Finale ale Comitetului pentru Drepturile Copilului
CRC/C/15/Add.196, 17/martie/2003

Legislație

5. Luând în considerare adoptarea unor măsuri legislative privind drepturile copilului, Comitetul își exprimă îngrijorarea cu privire la slaba implementare a prevederilor legislative în unele situații. Luând în considerare faptul că Legea pentru Protecția Copilului din 1992 reflectă unele principii și prevederi ale Convenției, Comitetul își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că există numeroase prevederi care nu au fost întru totul implementate prin reglementări detaliate, în conformitate cu articolul 68 al Legii, și cu alocările bugetare adecvate. Comitetul își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că nu există un proces de armonizare a legislației existente cu prevederile Convenției și diferite acte legislative.

6. Comitetul recomandă Statului parte:

- (a) Să inițieze un proces de armonizare a legislației în conformitate cu prevederile Convenției;
- (b) Să se asigure că există reglementările necesare pentru implementarea eficientă a respectivelor măsuri legislative, inclusiv alocarea bugetului necesar;
- (c) Să se asigure că propunerile de acte normative și politici în domeniile relevante sunt evaluate din punctul de vedere al impactului asupra drepturilor copilului.

Coordonare

7. Comitetul a luat la cunoștință faptul că Departamentul pentru Bunăstare Socială din cadrul Ministerului Solidarității Sociale este responsabil cu coordonarea politicilor din domeniul bunăstării copilului și că a fost înființată o comisie permanentă pentru copil și familie, cu funcție de consiliere. Cu toate acestea, Comitetul își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că Departamentul nu are un mandat care să asigure coordonarea eficientă a activităților relevante pentru implementarea prevederilor Convenției pe cuprinsul întregului teritoriu al Statului parte.

8. Comitetul recomandă Statului parte:

- (a) Să se asigure că mandatul Departamentului pentru Bunăstare Socială permite coordonarea și implementarea tuturor prevederilor Convenției atât la nivel de ministere, cât și la nivelul autorităților naționale, regionale și locale. De asemenea, Comitetul recomandă alocarea resurselor financiare și umane necesare pentru realizarea eficientă a rolului de coordonare;

⁴¹ Raportul inițial al Statului parte, CRC/C/8/Add.45, 11/iulie/2002, para.20

(b) Să intensifice eforturile pentru întărirea rețelelor care se stabilesc în cadrul diferitelor inițiative privind drepturile copilului;

(c) Să înființeze o platformă multisectorială, pentru dezvoltarea de politici și standarde necesare implementării prevederilor Convenției, pe cuprinsul întregului teritoriu al Statului parte.

Culegerea Datelor

9. Comitetul apreciază informațiile statistice prezentate în răspunsurile scrise; cu toate acestea, ia act de insuficiența datelor în unele domenii și este preocupat de evaluarea insuficientă a datelor necesare pentru elaborarea de politici și programe.

10. Comitetul încurajează Statul parte:

(a) Să ia în considerare publicarea unor analize statistice anuale despre drepturile copilului, după modelul acelor publicate în prezent de Biroul de Statistică, în alte domenii;

(b) Să continue eforturile de colectare a datelor individuale despre toate persoanele sub 18 ani, pentru toate domeniile la care fac referire prevederile Convenției, inclusiv grupurile vulnerabile (de ex. victime ale abuzurilor și tratamentelor necorespunzătoare) și să utilizeze aceste date pentru a evalua progresele înregistrate și pentru a elabora politici pentru implementarea Convenției.

Structuri de monitorizare

11. Comitetul apreciază existența diverselor mecanisme pentru înaintarea plângerilor, precum Cancelarul de Justiție care are și mandat de Avocat al Poporului. Cu toate acestea, își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că acesta nu este un organism specializat, cu un mandat explicit care să îi permită soluționarea eficientă a cazurilor de încălcare a drepturilor copilului, precum și monitorizarea și evaluarea cu regularitate a progreselor înregistrate în implementarea Convenției.

12. Comitetul recomandă Statului parte să ia în considerare înființarea unei Direcții sau a unui organism specializat, în cadrul sau independent de Biroul Cancelarului de Justiție, în concordanță cu Principiile referitoare la statutul instituțiilor naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului („Principiile de la Paris“) (Rezoluția Adunării Generale nr. 48/134, anexa) și cu Comentariul General Nr. 2 al Comitetului, care să monitorizeze și evalueze progresele înregistrate în implementarea Convenției la nivel național și local. Acest organism trebuie să beneficieze de resursele necesare, să fie accesibil copiilor, să aibă responsabilități de primire, investigare și soluționare eficientă, într-o manieră care să țină seama de situația copiilor, a plângerilor referitoare la încălcarea drepturilor copilului.

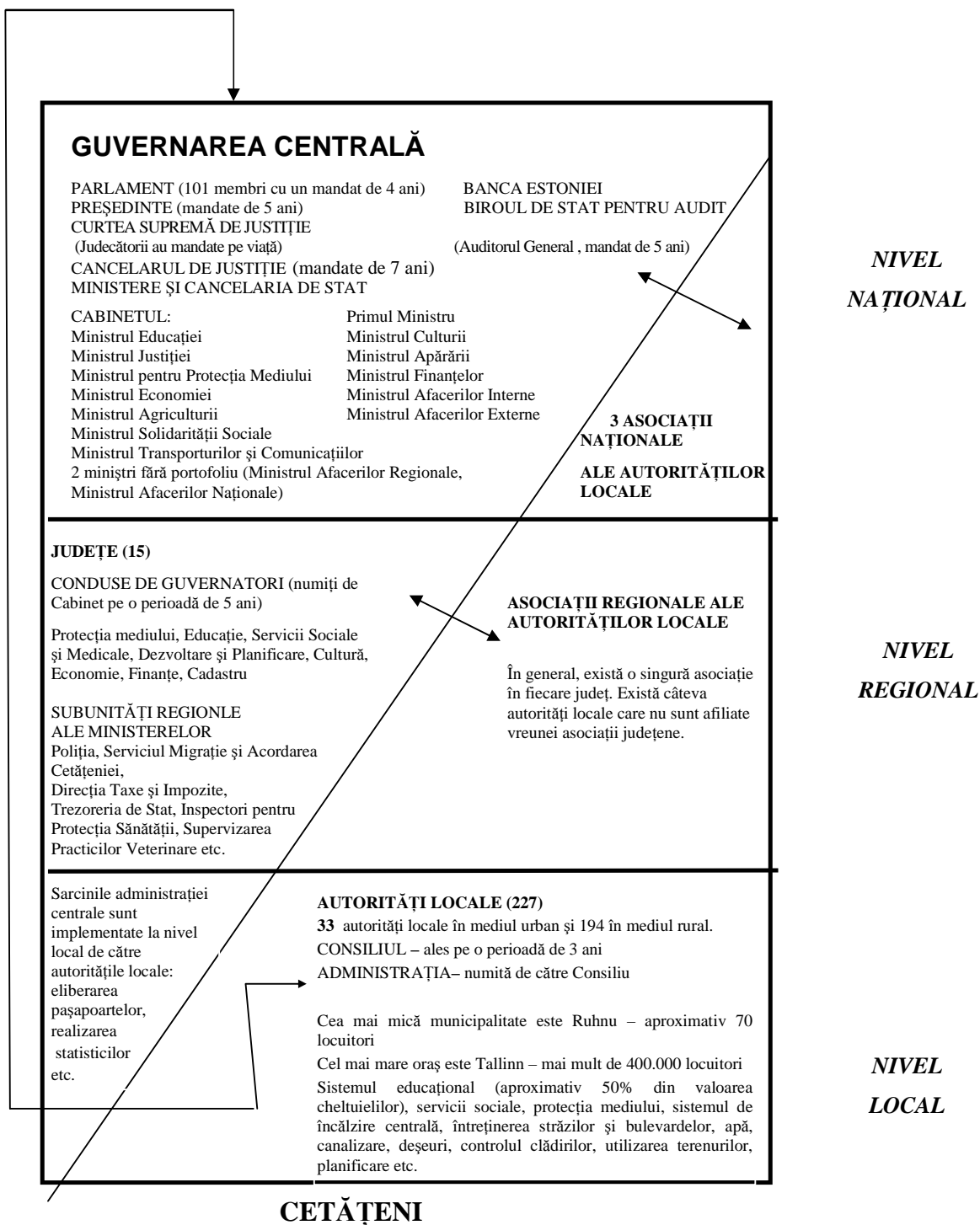
Planul național de acțiune

13. Comitetul a luat la cunoștință de faptul că Statul parte este în proces de elaborare a diverselor strategii pentru implementarea anumitor prevederi ale Convenției; cu toate acestea,

își exprimă îngrijorarea cu privire la absența unui plan de acțiune complex bazat pe respectarea drepturilor, elaborat pentru toți copiii.

14. Comitetul încurajează Statul parte să elaboreze un plan de acțiune complex, bazat pe respectarea drepturilor, pentru implementarea tuturor prevederilor Convenției și care să includă, printre altele, strategiile avute în vedere de Statul parte, scopurile și obiectivele documentului „O lume potrivită pentru copii” și să dezvolte mecanismele și reglementările necesare pentru implementarea eficientă a acestui plan de acțiune.

Organizarea sectorului public în Estonia



Sursa: Estonia: Structura și funcționarea democrației la nivel local și regional. Raportul adoptat de Comitetul de Lucru pentru Democrație Locală și Regională (CDLR) în decembrie 1999. Website „Democrație locală și regională”: <http://www.coe.int>

Lituania

Populație: aproximativ 3,6 milioane

Populație sub 18 ani: 769.000

Structura administrației locale

Organizarea administrativ teritorială a fost recent modificată în Lituania. În anul 1994, sistemul fragmentat și eterogen moștenit din perioada sovietică a fost înlocuit cu un sistem administrativ teritorial pe un nivel, format din municipalități (*savivaldybe*). Acesta a rezultat în 56 de unități administrativ teritoriale, care au înlocuit cele 55 județe și 528 localități existente anterior.⁴² Localitățile răspund direct de sistemul educațional preșcolar, primar și gimnazial, de bunăstarea familiei și de unele aspecte privind serviciile sanitare și locuințele. Dar, în aproape toate domeniile aflate în responsabilitatea localităților, statul se implică prin servicii de coordonare și consiliere.

Monitorizarea drepturilor copilului în documentele recente ale Comitetului ONU

Legislație

Pentru a implementa prevederile Convenției Drepturilor Copilului, ratificată de Seimas (Parlamentul Republicii Lituania) la 3 iulie 1995, a fost votată în Parlament Legea privind Protecția Drepturilor Copilului, în data de 14 martie 1996. Această lege stabilește drepturile, libertățile fundamentale și obligațiile copiilor, ținând cont de prevederile legislației naționale și situația specifică a copiilor în familie și societate. Legea reglementează condițiile de bază în ceea ce privește controlul comportamentului copilului și responsabilitățile asociate, stabilește responsabilitățile părinților și cele ale altor persoane fizice și juridice privind încălcări ale drepturilor copilului, sistemul instituțiilor pentru protecția drepturilor copilului și principiile legislative ale activităților asociate.

Secțiunea a 2-a a Articolului 38 al Constituției Republicii Lituania stabilește principiile conform cărora statul protejează și veghează la bunăstarea familiei, maternității, paternității și copilăriei. Articolul 39 al Constituției stipulează faptul că legea protejează copiii. Secțiunea a 3-a a articolului 73 al Constituției, care reglementează funcțiile instituției Avocatul Poporului din cadrul Seimas, stipulează că Seimas va înființa alte instituții cu atribuții de control, dacă este necesar. Sistemul de funcționare și atribuțiile instituțiilor mai sus menționate vor fi stabilite prin lege. Așadar, Constituția Republicii Lituania oferă Seimas posibilitatea să înființeze alte instituții cu atribuții de control, dacă este necesar.

⁴² Consiliul Europei CM/MONITOR(2001)3 REVIZUIT 2, 20 APRILIE 2001, a se vedea: <http://www.lereg.coe.int>

Instituția cu atribuții de monitorizare

Inspectorul pentru Protecția Drepturilor Copilului al Republicii Lituania (Biroul Avocatului Copilului):

Pe baza prevederilor Constituției, a altor legi și acorduri internaționale și în concordanță cu obligațiile asumate, Legea Inspectorului pentru Protecția Drepturilor Copilului al Republicii Lituania a fost elaborată și adoptată de Seimas la 25 mai 2005. Obiectivele principale ale acestei legi sunt să stipuleze condițiile legale care să asigure implementarea prevederilor CDC și a altor legi din domeniul protecției drepturilor copilului și să controleze respectarea acestor principii în Lituania, să controleze activitățile statului, municipalităților, instituțiilor și organizațiilor neguvernamentale și a persoanelor fizice care ar putea încălca drepturile și interesele de drept ale copilului.

Articolul 16(2) prevede în mod clar independența Inspectorului și rolul acestuia ca organism de monitorizare:

Instituția inspectorului pentru protecția drepturilor copilului este o instituție independentă de stat pentru supervizarea și controlul respectării drepturilor copilului, finanțată de la bugetul de stat și înființată printr-o rezoluția a Seimas.

În prezent, biroul Avocatului Poporului colaborează îndeaproape cu copiii, grație unui website specializat, care oferă copilului sau reprezentantului lui legal posibilitatea să adreseze întrebări direct Avocatului Poporului și să obțină răspunsuri, sfaturi și consultări în timp real, fără o procedură formală de trimitere a unei cereri. Încălcarea drepturilor copilului și a intereselor legale sunt cele mai frecvente în cazul plângerilor adresate Avocatului Poporului în domeniul îngrijirii alternative, de ex. modul de organizare (instituția de îngrijire alternativă, finalizarea perioadei de îngrijire, supervizarea, respectarea interesului superior al copilului în sistemul de îngrijire alternativă); dispute cu privire la copil și domiciliul acestuia, participarea părinților în procesul de creștere și comunicare cu copiii; aspecte privind întreținerea copiilor etc.; abuzurile fizice, psihice și sexuale asupra copiilor, încălcarea drepturilor copiilor de către mass-media.

Principalele realizări ale instituției:

- În anul 2003, instituția Avocatului Poporului a investigat 135 plângeri scrise cu privire la încălcări ale drepturilor și intereselor legale ale copilului. Pe parcursul aceluiași an, s-au primit și investigat aproximativ 80 plângeri orale.
- Avocatul Poporului a realizat și trimis către Seimas un proiect de Lege privind Instituția Centrală pentru Protecția Drepturilor Copilului. Unul dintre obiectivele acestei Legi este să reformeze sistemul actual de protecție a drepturilor copilului la nivel guvernamental și local, să îi întărească rolul și să îi crească eficiența. Un alt obiectiv este să clarifice modul de implementare a politicilor centrale, guvernamentale și locale și să definească foarte clar obiectivele fiecărei instituții și rolul acestora în cadrul sistemului instituțional. Se prevede ca instituția să fie alcătuită din Instituția pentru Protecția Drepturilor Copilului (instituție centrală) și elementele structurale la nivel teritorial – Departamentele pentru Protecția Copilului din cadrul Municipalităților. Prin acest proiect, va fi în cele din urmă implementată recomandarea Comitetului ONU privind înființarea unei instituții centrale.

- Legea care reglementează bugetul guvernamental și local și alte legi asociate prevăd o linie bugetară specială pentru finanțarea domeniului protecției drepturilor copilului în anul 2004. Această alocare bugetară a reprezentat o bază solidă pentru funcționarea eficientă și permanentă a agențiilor municipale pentru protecția drepturilor copilului și îndeplinirea atribuțiilor acestora;
- Luând în considerare eforturile Avocatului Poporului de îmbunătățire și eficientizare a serviciilor medicale în unitățile școlare, se acordă mai multă atenție serviciilor sanitare, înființării de cabinete medicale în cadrul școlilor și angajării de specialiști în sănătate publică. Responsabilitățile acestora includ asigurarea unui mediu sănătos în școli, supravegherea alimentației elevilor, profilaxia programului supraîncărcat al elevilor și evaluarea timpului acordat activităților de învățare. Cadrele medicale organizează activități de prevenire și profilaxie a deceselor cauzate de fumat, alcool și droguri. Organizează cursuri de pregătire pentru profesori, părinți și copii despre adoptarea unui stil de viață sănătos. Înființarea cabinetelor medicale în școlile generale este un factor important pentru îmbunătățirea serviciilor sanitare pentru copiii de vârstă școlară. Bugetul alocat serviciilor medicale a fost de 4,5 milioane litas în anul 2004 și a fost distribuit tuturor celor 60 de municipalități.
- Seimas a adoptat legea cu privire la Amendarea Codului Infraacțiunilor de ordin Administrativ, al cărei proiect a fost redactat de Avocatul Poporului. Scopul proiectului a fost să reglementeze responsabilitatea legală în cazul abuzului psihologic asupra copilului și să stabilească răspunderea legală în cazul încălcării legii de către persoanele care au responsabilitatea temporară asupra copilului.
- În urma propunerii Avocatului Poporului de a elabora o strategie comună pentru activitățile agențiilor de protecția copilului, Guvernul a aprobat Programul de Îmbunătățire a Reglementărilor Legislative cu privire la Activitățile Agențiilor Municipale de Protecția Copilului.
- Ca urmare a propunerii Avocatului Poporului de a asigura un sistem eficient de asistență socio-psihologică pentru familii, Ministerul Muncii și Securității Sociale a certificat recomandările metodologice privind activitatea cu familiile aflate în situații de risc social.
- Avocatul Poporului și-a exprimat opinia cu privire la executarea deciziilor fără implicații financiare emise de instanțele judecătorești. Ministerul Justiției a înființat un grup de lucru interinstituțional care să reglementeze problemele care apar în urma executării unor astfel de decizii.

Cu toate acestea, principala dificultate întâmpinată în exercitarea atribuțiilor Avocatului Poporului o reprezintă prevederile incomplete ale Legii Inspectorului pentru Protecția Drepturilor Copilului. Aceasta prevede că Avocatul Poporului poate formula concluzii numai după investigarea completă a plângerii și nu permite influențarea situației în fază inițială. Misiunea și atribuțiile Avocatului Poporului nu sunt încă definite cu claritate. Există persoane care nu știu care este poziția Avocatului Poporului în cadrul sistemului instituțional sau care este mandatul acestuia etc.⁴³

⁴³ Din Raportul Anual ENOC, 2003.

Planul Național de Acțiune

Al doilea raport periodic, CRC/C/83/Add.14, 15/iulie/2005

29. Luând în considerare recomandările Sesiunii Speciale a Adunării Generale a ONU dedicată Copiilor, care a avut loc la 11 mai 2002, la New York, privind elaborarea Planurilor Naționale de Acțiune (PNA), Seimas a adoptat Rezoluția Nr. IX-1569 din 20 mai 2003, prin care aprobă conceptul politicii de stat privind Bunăstarea Copilului. Conceptul include principiile și valorile esențiale ale politicii de asigurare a bunăstării copilului. În funcție de aceste principii și valori, au fost definite aspectele cheie ale bunăstării copilului, stabilindu-se obiectivele specifice ale acestei politici pentru următorii zece ani, în principalele domenii ale întreținerii, participării și protecției copilului și definindu-se principiile strategice pentru implementarea politicii privind bunăstarea copilului. Pe baza acestui concept, vor fi elaborate Strategia Politicii de Stat privind Bunăstarea Copilului și propunerile aferente dezvoltării unui sistem de analiză și monitorizare, care vor fi implementate până la 30 aprilie 2004.

31. În data de 7 noiembrie 2002, Seimas al Republicii Lituania a adoptat Rezoluția Nr. IX-1185 privind aprobarea Planului Național de Acțiune privind Promovarea și protecția Drepturilor Omului în Republica Lituania. Capitolul 8 al Rezoluției include măsuri de protecție a drepturilor copilului. Conform Planului pentru perioada 2004-2005, se vor aloca fonduri pentru dezvoltarea sistemului de reabilitare a copiilor victimă a violenței (pentru dezvoltarea conceptului de reabilitare a copiilor victimă a violenței, evaluarea legilor, organizarea unor campanii de conștientizare privind reabilitarea copiilor victimă a violenței și instruirea organizațiilor în ceea ce privește reabilitarea acestor copii).

32. Instituțiile publice și organizațiile neguvernamentale derulează continuu programe, pentru a garanta protecția drepturilor copilului și pentru a soluționa diverse probleme (violență, neglijare, abuz de droguri și alcool etc.).

33. În anul 2003, a continuat implementarea Programului Național împotriva Exploatării Comerciale Sexuale și Abuzului Sexual asupra Copiilor, aprobat de Guvernul Republicii Lituania prin Rezoluția Nr. 29 din 11 ianuarie 2000.

34. De asemenea, se continuă implementarea Planului de Acțiune Imediată pentru Combaterea Violenței asupra Copiilor, aprobat prin Ordinul Nr. 125 din 16 octombrie 2002 al Ministerului Muncii și Securității Sociale. Conform acestui Plan, colaborarea dintre Ministerele Muncii și Securității Sociale, Educației și Științei, Sănătății, Internelor și Justiției se derulează în special pe educația publicului, întărirea răspunderii legale a specialiștilor, cu scopul protecției copiilor de violență și identificării cazurilor de violență asupra copilului. A se vedea comentariul la Articolul 19 al Convenției.

35. Cu scopul de a soluționa la nivel național problemele sociale ale copiilor de vârstă preșcolară și școlară care provin din familii cu probleme, Guvernul a aprobat Rezoluția Nr. 731 din 24 mai 2002, prin care se aprobă Programul Național pentru perioada 2002-2004 pentru Centrele de Zi pentru Copii înființate de Organizații Neguvernamentale și s-a început implementarea acestuia. A se vedea comentariul la Articolul 19 al Convenției.

Recomandările Finale ale Comitetului pentru Drepturile Copilului

CRC/C/LTU/CO2, 17/martie/2002

Legislație

8. În timp ce apreciază măsurile luate pentru armonizarea legislației naționale cu prevederile Convenției, în special Strategia Politicii de Stat privind Bunăstarea Copilului și planul de implementare a acesteia pentru perioada 2005 – 2012 (numit în continuare Planul de Acțiune pentru perioada 2005 – 2012 privind Bunăstarea Copilului), Comitetul apreciază că legislația națională în unele domenii, cum ar fi, printre altele, protecția față de violență, pedepse corporale, recuperarea fizică și psihică și reintegrarea copilului victimă nu a fost încă armonizată în totalitate cu prevederile Convenției.

9. Comitetul invită Statul parte să ia toate măsurile necesare pentru a se asigura că legislația națională satisface cerințele Convenției în toate privințele.

Coordonare

10. Comitetul ia act de măsurile luate de Statul parte pentru îmbunătățirea coerenței și coordonării implementării Convenției atât la nivel central, cât și la nivel local, inclusiv înființarea Direcției Tineret a Departamentului pentru Familie, Copii și Tineri și a Serviciului de Stat pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopții, ambele în cadrul Ministerului Muncii și Securității Sociale. Cu toate acestea, Comitetul își exprimă îngrijorarea cu privire la lipsa de coordonare și coerență în ceea ce privește implementarea Convenției atât la nivel central, cât și la nivel local, în special referitor la autoritățile locale.

11. Comitetul recomandă Statului parte să continue să își intensifice eforturile pentru a îmbunătăți coerența și coordonarea implementării Convenției, astfel încât să asigure o colaborare adecvată între autoritățile centrale și locale, precum și colaborarea cu copiii, tinerii, părinții și organizațiile neguvernamentale.

Planul Național de Acțiune

12. Comitetul ia act de programele prin care se urmărește o mai bună implementare a drepturile copilului și apreciază elaborarea Planului Național de Acțiune pentru Promovarea Drepturilor Omului în Republica Lituania, precum și Planul de Acțiune pentru perioada 2005 – 2012 privind Bunăstarea Copilului. Cu toate acestea, Comitetul își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că s-au alocat resurse insuficiente pentru implementarea acestor planuri și programe, inclusiv a Planului de Acțiune privind Bunăstarea Copilului.

13. Comitetul recomandă Statului parte:

(a) Să se asigure că Planul de Acțiune privind Bunăstarea Copilului se concentrează cu claritate asupra respectării drepturilor copilului, așa cum este stipulat în Convenție, că acesta acoperă toate domeniile Convenției și ia în considerare documentul „O lume potrivită pentru copii”, elaborat în urma Sesiunii Speciale a Adunării Generale a ONU dedicată Copiilor, din anul 2002.

(b) Să asigure bugetul adecvat pentru implementarea Planului; și

(c) Să includă toate celelalte planuri și programe în coordonarea Planului de Acțiune pentru Bunăstarea Copilului, pentru a evita o abordare fragmentată a implementării drepturilor copilului.

Structuri de monitorizare independente

14. Comitetul apreciază înființarea Biroului Avocatului Copilului, la 1 septembrie 2000, și mandatul complex acordat acestuia. Totuși, își exprimă îngrijorarea cu privire la resursele alocate, insuficiente pentru ca acesta să își poată exercita mandatul în mod eficient și să monitorizeze implementarea prevederilor Convenției pe cuprinsul întregii țări.

15. Luând în considerare Comentariul General Nr. 2 (2002) cu privire la rolul instituțiilor independente pentru drepturile omului (CRC/GC/2002/2), Comitetul recomandă Statului parte să continue să își intensifice sprijinul acordat Biroului Avocatului Copilului, inclusiv prin alocarea de resurse financiare și umane adecvate pentru ca acesta să își poată exercita mandatul în mod eficient și să monitorizeze implementarea prevederilor Convenției pe cuprinsul întregii țări.

Colectarea datelor

18. Comitetul apreciază eforturile depuse de Statul parte cu privire la colectarea datelor, inclusiv Lista Indicatorilor Statistici privind Situația Copiilor, dar își exprimă regretul cu privire la lipsa datelor individuale despre copiii care aparțin grupurilor vulnerabile, inclusiv grupurilor minoritare și despre copiii victime ale traficului de persoane.

19. Comitetul recomandă Statului parte să continue eforturile pentru dezvoltarea unui sistem complex de colectare a datelor despre copii și să se asigure că aceste date sunt individualizate, printre altele, în funcție de vârstă, pentru toate persoanele sub 18 ani, sex, mediu urban sau rural și în funcție de acele grupuri de copii care necesită protecție specială, pentru a permite o analiză detaliată a condițiilor de viață asociate acestora și pentru respectarea drepturilor lor.

Republica Moldova

Populație: aproximativ 4,3 milioane

Populație sub 8 ani: aproximativ 1 milion

Structura administrației locale

Republica Moldova a adoptat Declarația de Suveranitate în anul 1990, iar în 1991 și-a proclamat independența. Dificultățile istorice de natură etnică au fost exacerbate de problemele economice. Găgăuzia a obținut o autonomie ridicată, iar autoritățile regionale nu se află sub supervizarea celor centrale, cu excepția finanțării pentru auto-guvernare, care nu este cu mult diferită de finanțarea alocată regiunilor. Transnistria este complet independentă de orice supervizare din partea autorităților centrale: regiunea se află în secesiune *de facto* și este administrată de un guvern *de facto*.⁴⁴ În ceea ce privește guvernarea locală *per se*, a fost elaborat un cadrul juridic pentru auto-guvernare în 10 regiuni, dar s-a revenit la sistemul administrativ alcătuit din raioane, existând 35 astfel de unități teritorial administrative. Sistemul de supervizare a autorităților locale este afectat de o serie de probleme; a fost elaborat un principiu al autonomiei administrative pentru localități.

Monitorizarea drepturilor copilului în documentele recente ale Comitetului ONU

Legislație

Republica Moldova a inițiat armonizarea cadrului legislativ național cu prevederile Convenției ONU cu privire la Drepturile Copilului, prin elaborarea unui set de acte normative:

- Legea Nr. 338-XII cu privire la drepturile copilului, din 12 decembrie 1994;
- Legea Nr. 499-XII cu privire la pensiile sociale de stat pentru anumite categorii de cetățeni, din 14 iulie 1999;

Decizii ale Guvernului Republicii Moldova:

- Nr. 571, din 2 septembrie 1992, prin care se aprobă un program de măsuri pentru îmbunătățirea situației femeilor, mamelor și protecția copilului;
- Nr. 749, din 29 noiembrie 1993, cu privire la Comitetul pentru Adopții al Republicii Moldova;
- Nr. 764, din 8 decembrie 1993, prin care se aprobă un program pentru organizarea Anului Internațional al Familiei în Republica Moldova;
- Nr. 62, din 3 februarie 1994, cu privire la adopția copiilor de către cetățeni străini;

⁴⁴ Consiliul Europei CM/MONITOR(2001)3 REVIZUIT 2, 20 APRILIE 2001, a se vedea: <http://www.loreg.coe.int>

- Nr. 679, din 6 octombrie 1995, prin care se aprobă un program de stat privind asigurarea drepturilor copilului;
- Nr. 456, din 15 mai 1997, cu privire la măsuri suplimentare de protecție socială pentru familiile cu mulți copii;
- Nr. 42, din 25 ianuarie 1999, care modifică Hotărârea de Guvern Nr. 198 din aprilie 1993;
- Nr. 395, din 21 aprilie 2000, prin care se aprobă programul de activități din cadrul Anului Copilului.

Instituția care realizează monitorizarea

Avocatul Parlamentar (Avocatul Poporului) și Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului:

Înființarea unei instituții naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului, care să sprijine activitatea instituțiilor internaționale în acest domeniu, a fost punctul central al multor măsuri implementate de ONU. În acest context, în perioada 1995-1996, o Misiune Specială a Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (UNDP), reprezentanța ONU în Republica Moldova, a analizat situația în domeniul protecției drepturilor omului în Republica Moldova, ajungând la concluzia că este necesar și rațional să se înființeze o instituție națională pentru protecția drepturilor omului.

O concluzie similară a fost prezentată la cea de-a Doua Conferință Internațională a Instituțiilor Avocatului Poporului și Drepturile Omului, organizată la Chișinău în primăvara anului 1996. În cadrul acestei întâlniri și în contextul experiențelor internaționale, au fost discutate aspecte referitoare la înființarea Instituției Avocatul Poporului în Republica Moldova.

Documentul „Sprijin pentru inițiativele democratice din domeniul drepturilor omului în Republica Moldova” a fost elaborat pe baza concluziilor prezentate de Misiunea Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, care subliniau că Republica Moldova a elaborat un cadru constituțional adecvat pentru protecția drepturilor și libertăților omului, dar că dificultățile perioadei de tranziție au împiedicat implementarea acestuia. Scopul documentului a fost să ofere asistență metodologică și financiară Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova în perioada 1997-2001, pentru elaborarea legislației naționale referitoare la instituția națională independentă de protecție a drepturilor omului și pentru crearea și dezvoltarea ulterioară a acesteia.

În martie 1997, Biroul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite și Guvernul Republicii Moldova au semnat documentul „Sprijin pentru inițiativele democratice din domeniul drepturilor omului în Republica Moldova”. Ministerul Afacerilor Externe și Comisia Parlamentară pentru Drepturile Omului și Minorități Naționale au fost agențiile care au implementat documentul în Republica Moldova.

După semnarea acestui document, s-au început analiza, îmbunătățirea și modificarea legislației naționale cu privire la înființarea unei instituții naționale pentru protecția drepturilor omului – Avocatul Parlamentar.

S-a constituit un grup de lucru, format din angajați ai agențiilor implementatoare, care au luat drept model instituția tradițională (clasică) din Suedia și instituțiile similare care au fost înființate în multe țări după cel de-al II-lea Război Mondial; de asemenea, s-au luat în considerare tradițiile naționale, dezvoltarea democrației și procesul de reformă în Republica Moldova.

Activitatea grupului s-a încheiat prin înaintarea către Parlament, a proiectului Legii Avocaților Parlamentari, adoptată la 17 octombrie 1997.

Republica Moldova a fost unul dintre primele state independente ex-sovietice care a înființat Instituția Avocatul Poporului, aceasta devenind un element important al mecanismului de protecție a drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor.

Luând în considerare necesitatea asigurării protecției libertăților și drepturilor omului pentru cetățenii Republicii Moldova, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat, la 17 octombrie 1997, Legea Nr. 1349-XII a Avocaților Parlamentari, promulgată prin Decretul Prezidențial Nr.381-11 la 28 noiembrie 1997.

Prin adoptarea acestei legi, în Republica Moldova s-a înființat Instituția Avocatului Parlamentar, similară Instituțiilor Avocatului Poporului din Europa și de la nivel internațional; Republica Moldova a confirmat astfel adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului și a altor convenții internaționale cu privire la drepturile omului.

Legea Avocaților Parlamentari prevede că activitatea acestora se va concentra pe garantarea respectării libertăților constituționale și a drepturilor omului de către administrațiile publice centrale și locale, instituții, organizații și companii, indiferent de tipul acestora de proprietate, de către asociații publice, precum și de oficiali la toate nivelurile.

În conformitate cu prevederile legii respective, trei Avocați Parlamentari vor fi numiți pe o perioadă de cinci ani și se va înființa Centrul pentru Drepturile Omului din Republica Moldova, în cadrul Municipality Chișinău.

Un rol important pentru activitatea Avocaților Parlamentari îl au *Reglementările Centrului pentru Drepturile Omului din Republica Moldova*, aprobate la 5 februarie 1998 prin Hotărârea Parlamentului Nr. 1484 XIII care precizează Statutul Centrului pentru Drepturile Omului din Republica Moldova, ca instituție de stat.

Fiind o nouă instituție în cadrul sistemului socio-politic din Republica Moldova, Instituția Avocatului Parlamentar are, conform legislației naționale, autoritate morală și activitate practică, neprevăzute în Constituție, dar instituite prin lege organică.

Așadar, Avocatul Poporului îndeplinește și extinde funcțiile tradiționale de control parlamentar ale instituțiilor executive. Aceste prerogative formează imaginea Avocatului Poporului ca instituția care garantează protecția cetățenilor împotriva abuzurilor statului.

Centrul pentru Drepturile Omului din Republica Moldova a acordat o atenție specială protecției și promovării drepturilor copilului. Pe baza petițiilor adresate Centrului, a materialelor prezentate de mass-media, a comunicărilor primite de la avocați, medici, profesori, oameni de știință, funcționari publici, analiști și reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale, Avocatul Poporului a transmis Parlamentului, Președinției și Guvernului, propuneri concrete pentru îmbunătățirea situației existente.

Ca rezultat, au fost adoptate o serie de măsuri privind monitorizarea eficienței a legislației naționale și a adaptării acesteia la cerințele instrumentelor internaționale legale la care Republica Moldova este parte. Un alt rezultat constă în elaborarea programelor de stat și adoptarea actelor normative privind satisfacerea necesităților de bază ale copiilor, printre care menționăm: Programul Național pentru Îmbunătățirea Asistenței Genetico-Medicale, Programul Național „Alimentația Copiilor”, Programul pentru Dezvoltarea Educației și o serie de proiecte de lege, precum cele privind standardele minime de viață, facilitățile sociale de stat, alocația de stat pentru copii, asistență socială pentru copii cu dizabilități etc.

Există și o altă instituție de monitorizare în cadrul administrației Moldovene. Doar aceasta este dedicată exclusiv copiilor. Prin Decizia Nr. 106 a Guvernului Republicii Moldova, din 30 ianuarie 1998, a fost creat Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului. Scopul acestuia îl constituie monitorizarea și asigurarea respectării prevederilor Convenției cu privire la Drepturile Copilului și implementarea prevederilor Legii privind Drepturile Copilului.

Consiliul este un organism guvernamental care contribuie la elaborarea și aplicarea politicilor de promovare a intereselor copiilor în societate. Consiliul este prezidat de Vice-Prim-ministrul cu responsabilități în domeniul social. Membrii Consiliului sunt reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale și funcționari publici a căror activitate include și aspecte privind copiii.⁴⁵

Responsabilitățile de bază ale Consiliului sunt:

- Asigurarea faptului că în Republica Moldova, prevederile Convenției ONU cu privire la Drepturile Copilului sunt respectate în totalitate;
- Elaborarea politicilor guvernamentale în scopul implementării drepturilor copilului la nivel național;
- Întărirea coeziunii sociale în domeniul protecției drepturilor copilului.

Consiliul contribuie în mod esențial la realizarea politicii de stat în domeniul protecției copilului, prin elaborarea politicilor guvernamentale pentru îmbunătățirea condițiilor de viață ale copiilor în familie și în instituțiile de protecție.⁴⁶

Pe baza unei decizii a Consiliului Național pentru Protecția Drepturilor Copilului, au fost create Consilii pentru protecția drepturilor copilului la nivel de județ, care asigură respectarea drepturilor copilului la nivel local. Consiliile raionale sunt mecanisme directe pentru promovarea politicilor pentru copii la un nivel superior.

⁴⁵ Al doilea raport periodic, CRC/C/28/Add.19 , para.78-79

⁴⁶ Para.80-81

Recomandările Finale ale Comitetului pentru Drepturile Copilului

CRC/C/15/Add.192,31/octombrie/2002

Legislație

8. Comitetul recunoaște eforturile depuse de Statul parte pentru armonizarea legislației naționale cu prevederile Convenției, dar își menține îngrijorarea cu privire la lipsa strategiilor și a resurselor care să permită aplicarea acestor legi în mod eficient.

9. Comitetul recomandă Statului parte:

(a) Să dezvolte o abordare exhaustivă a aspectelor privind copiii și să elaboreze o strategie integrată pe termen lung;

(b) Să aplice în mod eficient Conceptul Național cu privire la Protecția Copilului și a Familiei și să implementeze Legea privind Drepturile Copilului (1994) și Legea Tinerilor (1999), inclusiv prin alocarea resurselor financiare și umane necesare.

(c) Să stabilească un mecanism pentru implementarea Planului Național de Acțiune;

(d) Să continue armonizarea legislației naționale în domeniul protecției copilului cu principiile și prevederile Convenției;

(e) Să continue să solicite asistență din partea Fondului Națiunilor Unite pentru Copii (UNICEF) în acest sens.

Structuri independente de monitorizare

12. Comitetul ia act de înființarea Centrului Național pentru Drepturile Omului și de informațiile conform cărora din Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului face parte și un avocat al copilului, dar își exprimă îngrijorarea cu privire la eficiența acestor mecanisme de monitorizare, luând în considerare lipsa unui mandat instituțional clar privind soluționarea plângerilor de încălcări ale drepturilor copilului și de lipsa unor proceduri transparente, sensibile la situația copilului, prin care să se abordeze aceste plângeri.

13. Comitetul recomandă Statului parte să numească, în cadrul Centrului Național pentru Drepturile Omului sau independent de acesta, un avocat al copilului sau un comisar care să monitorizeze implementarea Convenției la nivel național și local, în concordanță cu Principiile referitoare la statutul instituțiilor naționale pentru promovarea și protecția drepturilor omului (Principiile de la Paris) (Rezoluția Adunării Generale nr. 48/134, anexa) și în deplină conformitate cu Comentariul General Nr. 2 al Comitetului cu privire la rolul instituțiilor naționale independente pentru drepturile omului în promovarea și protecția drepturilor copilului.

România

Populație: 21.7 milioane

Populație sub 18 ani: 4.5 milioane

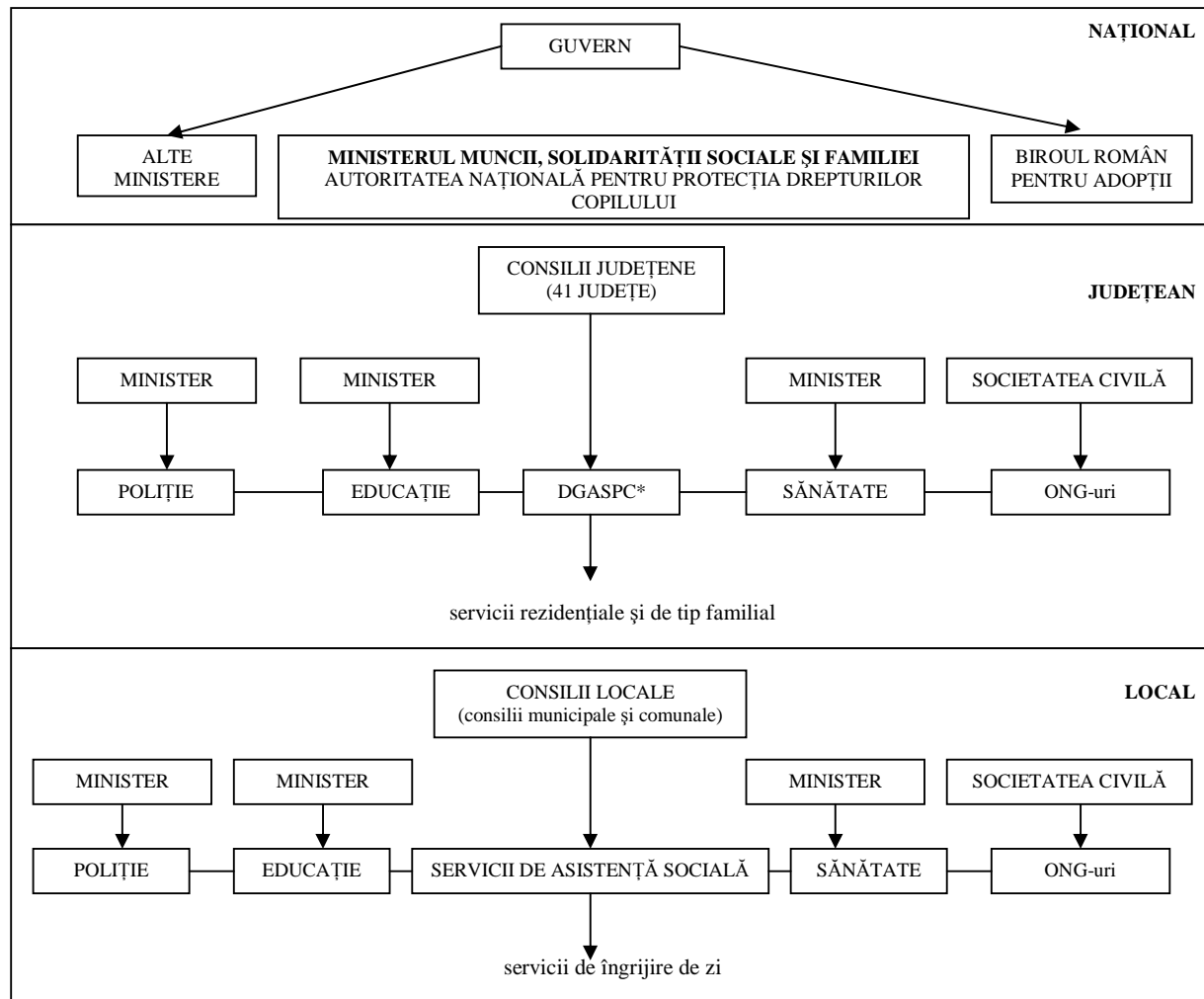
Structura administrației locale

România a adoptat cadrul legislativ necesar pentru introducerea democrației locale. Acesta definește o stare uniformă, în cadrul căruia Statul păstrează responsabilitatea exercitării puterilor sale la nivel local. Dezvoltarea regiunilor a debutat pe baza structurii existente a autorităților locale: consiliile pentru dezvoltare regională sunt un instrument al consiliilor regionale, orașelor și localităților; aceste consilii au putere de decizie cu privire la strategia de dezvoltare regională și la alocarea fondurilor pentru dezvoltare regională. Se lucrează la elaborarea unui program național de asistență pentru dezvoltare regională. Această soluție evită adăugarea altui nivel administrativ, dar apar întrebări cu privire la legitimitatea unei situații în care fiecare oraș sau localitate este în mod egal reprezentată de câte un delegat în cadrul consiliului pentru dezvoltare regională. Astfel se slăbește poziția orașelor în cadrul asociațiilor cu mulți membri, care sunt dificil de condus, ceea ce asigură dominația în funcție de regiune sau, mai sigur, în funcție de guvernul central.

În timp ce supervizarea statului se limitează în principal la aspecte legislative, prefectul trebuie doar să înainteze apel împotriva unei acțiuni, iar executarea acesteia va fi suspendată, indiferent de motivele pe care se bazează apelul. Elaborarea bugetelor locale se află sub supervizarea departamentelor descentralizate din cadrul Ministerului de Finanțe, care examinează propunerile de buget ca și cereri de finanțare; propunerile de buget sunt apoi revizuite din perspectiva finanțării propuse de aceste servicii, către care sunt trimise din nou. Cu toate că această procedură se aplică doar în cazul resurselor alocate de stat, este foarte puțin compatibilă cu principiul autonomiei financiare pentru autoritățile locale. Cu toate că Legea Nr. 189/1998 a condus la creșterea resurselor alocate autorităților locale, prevederile acesteia sunt neclare în ceea ce privește domeniul important.⁴⁷

Sistemul de protecție a copilului a fost reformat în anul 1997, printr-o procedură de urgență. S-au înființat o serie de organisme la nivel local: Comisiile pentru protecția Copilului, organisme specializate ale consiliilor județene, coordonate de secretarul Consiliului Județean, precum și servicii publice specializate pentru protecția drepturilor copilului, aflate sub autoritatea comisiilor și acționând ca și organism executiv. Instituțiile rezidențiale (creșe și centre de plasament) au fost, de asemenea, scoase de sub autoritatea Ministerului Sănătății și a Ministerului Educației și reorganizate ca parte a serviciilor publice specializate la nivel de județ.

⁴⁷ Consiliul European CM/MONITOR(2001)3 REVIZUIT 2, 20 APRILIE 2001, a se vedea: <http://www.loreg.coe.int>



* DGASPC: Direcția Generală Județeană pentru Asistență Socială și Protecția Copilului

Rolul Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului este să elaboreze politici și să coordoneze programele cu finanțare națională și internațională. Ca parte a procesului de reformă, responsabilitatea furnizării de servicii de protecția copilului a fost delegată autorităților locale.

Sursa: Broșura ANPDC „Protecția copilului în România, povestea unei reforme”

Monitorizarea drepturilor copilului în documentele recente ale Comitetului ONU

Legislație

În anul 2004, a fost adoptată Legea pentru protecția și promovarea drepturilor copilului. Aceasta conține prevederi referitoare la o gamă variată de drepturi, inclusiv libertatea de gândire, conștiință și religie, libertatea de expresie și asociere, dreptul la intimitate, la un standard de viață adecvat, la securitate socială, odihnă și petrecerea timpului liber.

România este un exemplu extrem în ceea ce privește evoluția legislației și a practicii în domeniul adopțiilor internaționale, de la adoptarea CDC. La prăbușirea regimului Ceaușescu,

în decembrie 1989, după mai mult de douăzeci de ani de guvernare, sistemul de protecție a copilului era în stare critică. Într-o țară cu o populație de 22 milioane persoane, se estima că 100,000 de copii trăiau în orfelinat și instituții pentru persoane cu dizabilități, în condiții foarte dificile. Situația extremă a copiilor instituționalizați a fost adusă la cunoștința opiniei publice internaționale, ceea ce a condus la un val de adopții internaționale; criza economică și ineficiența prevederilor instituționale din această perioadă de tranziție au condus la răspândirea corupției în cadrul proceselor de adopție. În anul 1991, legislația cu privire la adopții a fost modificată și a fost înființată o instituție centrală pentru adopții, care să restabilească ordinea și să prevină realizarea de profituri de pe urma adopțiilor. În anii 1997 și 1998, au fost adoptate o serie de ordonanțe de urgență și hotărâri de guvern, prin care se recunoșteau anumite principii derivate din CDC și din alte standarde internaționale, inclusiv principiul conform căruia instituționalizarea trebuie să fie considerată drept ultima soluție și dreptul familiilor care primesc copii în plasament de a primi ajutor financiar. Tot prin hotărâre de guvern, responsabilitatea îngrijirii alternative a fost transmisă autorităților locale, fiind redefinită responsabilitatea autorităților centrale de a întări sectorul de elaborare de politici, precum și funcțiile de coordonare și monitorizare. Noua structură și funcțiile Comitetului Român pentru Adopții sunt stipulate în Hotărârea de Guvern Nr. 502/1997.

Ca și consecință a noilor reglementări, o serie de organisme au fost înființate: Comisiile pentru protecția Copilului, organisme specializate ale consiliilor județene coordonate de secretarul consiliului județean, precum și servicii publice specializate pentru protecția copilului, aflate sub autoritatea comisiilor și acționând ca și organismul executiv al acestora.

Comisia pentru Protecția Copilului este o instituție specializată din cadrul Consiliului Județean, cu putere de decizie în ceea ce privește măsurile de protecție specială (numai în cazul în care există consimțământul părinților). De asemenea, Comisia certifică gradul de handicap, ia decizii cu privire la includerea școlară a copiilor cu dizabilități și certifică statutul asistentului maternal. Nu are atribuții de decizie în ceea ce privește adopția copiilor.

Instituția care realizează monitorizarea

Departament specializat în cadrul Biroului Avocatului Poporului:
Al doilea raport periodic, CRC/C/65/Add.19

29. Articolul 55 din Constituția României prevede înființarea instituției Avocatului Poporului, ale cărui atribuții sunt protecția drepturilor și libertăților cetățenilor. În exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului este independent de toate autoritățile publice și îndeplinește funcțiile atribuite instituției prin lege, fie la sesizarea cetățenilor ale căror drepturi au fost încălcate de către autoritățile administrației publice prin acțiuni administrative ilegale, fie sesizându-se din oficiu. În exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului are dreptul să conducă investigații, având acces la toate informațiile deținute de autoritățile publice, inclusiv la documentele secrete; recomandările formulate nu pot constitui obiectul controlului parlamentar sau juridic.

30. A fost înființat un departament specializat pentru protecția drepturilor copilului, ca răspuns la cerințele formulate în Recomandarea Nr. 1286/1996 cu privire la elaborarea unei strategii europene pentru copii, care încurajează statele membre ale Consiliului Europei să înființeze instituții ale avocatului copilului, sau orice alte structuri, care să garanteze independența și existența capacităților necesare pentru o promovare reală a condiției copilului,

și care fie accesibilă publicului larg, în special prin contacte locale. Întrucât este o instituție organizată la nivel central, rolul contactelor locale poate fi asumat de organizațiile neguvernamentale care derulează programe pentru copii, al căror obiectiv principal este promovarea drepturilor copilului.

31. Avocatul Poporului intervine în urma sesizărilor primite fie direct de la copii, părinți, tutori, fie în urma autosesizării la aflarea, prin orice mijloace, a faptului că au fost încălcate drepturile și libertățile copilului (informații din media scrise sau electronice, informații de la ONG-uri, alte informații sau date obținute pe parcursul investigației). Prima acțiune realizată în urma autosesizării a avut drept obiect încălcarea drepturilor copilului, iar primele sesizări venite direct de la copii au fost primite la începutul anului 1999.

32. Începând cu luna august 1998 (perioada la care departamentul specializat a început efectiv să lucreze), până în momentul redactării acestui raport (iulie 1999), Avocatul Poporului a intervenit în 61 de cazuri de încălcări ale drepturilor copilului, dintre care 13 au fost autosesizări. Cazurile în care Avocatul Poporului a intervenit se referă la încălcări ale dreptului copiilor la îngrijire și protecție atunci când nu beneficiază de îngrijire parentală, dreptul la plasament, evaluare periodică a plasamentului, statut juridic clar, documente de identitate, sprijin material, tratament adecvat în familia naturală, extinsă, adoptivă etc.

33. Intervențiile au vizat autoritățile locale (autoritatea tutelară), comisiile pentru protecția copilului, consiliile județene, cabinetele procurorilor, poliția, ministere și alte organisme specializate ale Guvernului care, de regulă, au răspuns într-un interval de timp scurt. Aceasta a permis Avocatului Poporului să rezolve 22 de cazuri într-o perioadă relativ scurtă. Doar în 3 situații cazurile sesizate Avocatului Poporului nu s-au confirmat, în timp ce în 19 cazuri soluționarea a fost în favoarea copiilor.

34. Întrucât a constatat că unele proceduri administrative reprezintă surse potențiale de încălcări ale drepturilor copilului, Avocatul Poporului a inițiat o analiză sistematică a acestor proceduri, concentrându-se pe cele referitoare la adopții. Până în prezent, au fost analizate peste 300 de dosare în care adopțiile au fost aprobate în instanță. Investigația s-a referit exclusiv la acțiuni administrative, deoarece autoritatea juridică nu poate face obiectul activității Avocatului Poporului, independența sistemului juridic reprezentând unul dintre cele mai importante principii constituționale ale funcționării statului de drept.

35. Unele aspecte ale modului în care autoritățile administrației publice locale încalcă drepturile copilului, precum și sugestiile cu privire la îmbunătățirea legislației, pot fi găsite în primul Raport al Avocatului Poporului realizat și înaintat Parlamentului pentru dezbatere. De asemenea, este aproape finalizat un raport cu privire la respectarea drepturilor copilului. Acesta a fost realizat din perspectiva competenței generale a instituției de a monitoriza activitățile autorităților publice, derulate în sprijinul respectării drepturilor omului.

36. Prin Legea Nr. 206/1998 s-a aprobat afilierea instituției Avocatului Poporului la Institutul Internațional al Avocatului Poporului și Institutul European al Avocatului Poporului, fapt ce a întărit capacitatea instituției de a-și îmbunătăți activitatea, prin abordarea, dintr-o perspectivă științifică, a aspectelor referitoare la drepturile omului, protecția drepturilor civile, precum și a instituțiilor avocatului poporului la nivel regional, național, european și internațional.

37. Pe de altă parte, tot în scopul promovării și protecției drepturilor copilului, Departamentul pentru Protecția Copilului a propus și sprijină înființarea, în cadrul serviciilor publice specializate de protecția copilului, a unui serviciu comunitar de asistență, care să sprijine dreptul copilului la liberă exprimare. Acest serviciu de consiliere pluridisciplinară va conferii copiilor capacitatea de a-și exprima opiniile în mod liber și de a le fi luate în considerare punctele de vedere în toate problemele sau procedurile care îi privesc, acoperind în mare măsură funcțiile și responsabilitățile unui avocat al copilului.

38. Ca parte a serviciului mai sus menționat, la inițiativa Departamentului pentru Protecția Copilului, s-a luat inițiativa înființării „Telefonului copilului”, un număr de telefon din trei cifre, la care copiii pot suna gratuit, de oriunde din țară. Acesta poate fi folosit de toți copiii și adolescenții care doresc să își exprime o opinie cu privire la respectarea sau încălcarea drepturilor lor în familie, la școală sau în societate. Proiectul are ca scop promovarea și facilitarea legăturii dintre copiii în dificultate și personalul specializat care lucrează în cadrul serviciilor sociale disponibile pentru copii.

Recomandările Finale ale Comitetului pentru Drepturile Copilului

CRC/C/15/Add.199

Legislație

7. Comitetul este încurajat de noile acte normative în pregătire și de legislația adoptată, prezentate în răspunsul scris. Cu toate acestea, își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că s-au depus eforturi insuficiente pentru a se asigura implementarea eficientă a acestora, inclusiv pentru alocarea resurselor adecvate.

8. Comitetul recomandă Statului parte să întărească mecanismele pentru implementarea tuturor actelor normative relevante pentru Convenție, luând în considerare nevoile de instruire, mecanismele de monitorizare și alocarea unor resurse adecvate.

Structuri independente de monitorizare

11. Comitetul ia act de înființarea instituției Avocatului Poporului, în anul 1997, și de faptul că acesta a intervenit în cazuri de încălcări ale drepturilor copilului. De asemenea, ia act de faptul că, în conformitate cu declarația Președintelui Iliescu susținută cu ocazia sesiunii speciale a Adunării Generale a ONU dedicată copiilor, din anul 2002, proiectul legii privind drepturile copilului include înființarea instituției Avocatului Copilului.

12. Comitetul recomandă Statului parte:

(a) Să continue și să finalizeze, cât mai curând posibil, planurile de înființare a instituției Avocatului Copilului, luând în considerare Comentariul General Nr. 2 al Comitetului, referitor la rolul instituțiilor naționale independente pentru drepturile omului în implementarea prevederilor Convenției;

(b) Să aloce acestei instituții resursele umane și de altă natură necesare pentru îndeplinirea funcției de monitorizare independentă;

(c) Să asigure coordonarea adecvată a activităților acestei instituții cu cele ale instituției Avocatului Poporului.

Colectarea datelor

15. Comitetul apreciază inițiativele recente referitoare la coordonarea sistemului de colectare a datelor, precum Sistemul Informațional de Monitorizare și Identificare a Datelor despre Copii (CMTIS), pentru planificarea și furnizarea serviciilor de protecția copilului. Cu toate acestea, își exprimă îngrijorarea cu privire la lipsa colectării eficiente, sistematice și complexe a datelor din toate domeniile acoperite de Convenție, pentru toate persoanele sub 18 ani.

16. Comitetul recomandă Statului parte să întărească CMTIS, pentru a se asigura colectarea sistematică a datelor individuale referitoare la toate persoanele sub 18 ani, în special referitoare la persoanele care necesită protecție specială, asigurându-se acoperirea tuturor domeniilor menționate de prevederile Convenției. Aceste date trebuie utilizate pentru monitorizarea și evaluarea progreselor înregistrate în implementarea Convenției. Comitetul recomandă Statului parte să solicite asistență tehnică în acest sens Fondului Națiunilor Unite pentru Copii (UNICEF).

Serbia

Populație: aproximativ 7.5 milioane

Populație sub 18 ani: aproximativ 1.5 milioane

Structura administrației locale

Republica Serbia este o democrație parlamentară. Guvernarea locală este organizată pe principiul auto-administrației locale, prin consiliile locale municipale sau orașenești, organisme guvernamentale și administrative. Organizarea administrativ-teritorială este reglementată prin Legea Organizării Administrativ Teritoriale din 1991 și Legea Auto-Guvernării Locale din 2002. La învestirea Guvernului din data de 29 ianuarie 1992, acesta a definit sarcinile administrației de stat care vor fi îndeplinite de ministerele competente la nivel de județe, ca și centre regionale ale autorității de stat. Teritoriul Republicii Serbia este împărțit în 29 de județe, inclusiv Municipiul Belgrad.

Recent, au avut loc schimbări semnificative la nivel de stat în ceea ce privește descentralizarea autorității către municipalități. A fost înființat Ministerul Administrației de Stat și Guvernării Locale, iar Guvernul a elaborat un *Program de lucru pentru îmbunătățirea guvernării locale*⁴⁸, în urma Conferinței orașelor și municipalităților, desfășurată în cadrul Pactului de Stabilitate „Procesul Zagreb” al CE. În Serbia, există 166 municipalități (exclusiv Kosovo): 120 în Serbia Centrală și 46 în Provincia Autonomă Vojvodina. Dintre acestea, 29 sunt municipalități urbane, care aparțin de orașele Belgrad (17), Kragujevac (5), Niš (5) și Novi Sad (2). Municipalitățile sunt entitățile de bază ale auto-guvernării locale: au Consilii Locale alese o dată la 4 ani, la alegerile locale, președinți aleși (*predsednici opština*), buget local și proprietăți (inclusiv companii de servicii publice). Județele (*okruzi*) sunt unități administrative ale administrației centrale, și nu au consilii sau buget independent. În plus, trei orașe au Consiliu Municipal, cu atribuții suplimentare. Municipiul Belgrad are un statut aparte, ca și capitală a țării. Situația actuală se poate însă schimba în viitorul apropiat, datorită adoptării noii Constituții a Republicii Serbia, care reglementează organizarea administrativ-teritorială și auto-guvernarea locală într-un mod diferit.

Articolul 126 al Legii privind Auto-Guvernarea Locală („Monitorul Oficial al ReS” Nr. 9/2002, 33/2002, 33/2004, 135/2004)

“În cadrul structurilor administrației locale, poate fi numit un avocat civil (avocatul poporului) care va proteja libertățile individuale și colective și interesele cetățenilor, printr-o supervizare generală a activităților administrației și serviciilor publice.

În cazul activităților ilegale sau încălcărilor drepturilor și intereselor cetățenilor, avocatul civil va informa administrația și serviciile publice, le va trimite recomandări și comentarii și, în același timp, va informa Consiliul Local al administrațiilor locale, precum și publicul larg.

Administrațiile publice locale și serviciile publice vor fi obligate să furnizeze date și informații la solicitarea avocatului civil, importante pentru exercitarea atribuțiilor sale.

Avocatul civil va fi numit de consiliul local, din rândul persoanelor renumite și neafiliate politic, în condițiile statutului administrațiilor publice locale și a altor acte administrative relevante.”

⁴⁸ A se vedea: programme comune între Comisia Europeană și Consiliul Europei: <http://www.jp.coe.int/>

Monitorizarea drepturilor copilului în documentele recente ale Comitetului ONU

Republica Serbia nu a înaintat încă un raport către Comitetul ONU pentru Drepturile Copilului. Ultimul raport către Comitet cu privire la situația copiilor care trăiesc pe teritoriul Serbiei datează din anul 1994 și a fost elaborat de Republica Federală Iugoslavia⁴⁹, fiind analizat în 1996. Raportul inițial al Serbiei pentru perioada 1994-2005 a fost finalizat și se așteaptă să fie înaintat foarte curând Comitetului ONU.

Informațiile următoare au fost colectate pe parcursul elaborării acestui studiu. Pe lângă acestea, există informații despre monitorizarea drepturilor copilului în *Raportul asupra situației copiilor din Serbia, 2006 – copii afectați de sărăcie și marginalizați*⁵⁰, produs în colaborare de Biroul Statistic al Republicii Serbia, Consiliul pentru Drepturile Copilului al Republicii Serbia și Biroul UNICEF Belgrad. Acesta este un exercițiu de monitorizare complex, bazat pe informațiile și statisticile din materialele nepublicate *Cercetare asupra credințelor familiale și practicilor de îngrijire* și *Studiu despre Sărăcia Infantilă* și include indicatori și date recente publicate în *Studiul colectiv asupra indicatorilor multipli 2006* (MICS).

Legislație și coordonare

Principala instituție care coordonează implementarea CDC este Consiliul pentru Drepturile Copilului, înființat în 2002. Consiliul nu are însă un nivel înalt de instituționalizare și are doar atribuții de consiliere. În februarie 2004, a fost adoptat un Plan Național de Acțiune pentru Copii. Documentul a fost însă adoptat numai de Parlament, nu și de Guvern, ceea ce îi limitează aplicabilitatea. Planul de Acțiune pentru Armonizarea proiectelor de Legi naționale cu legislația UE pentru 2005 a accelerat adoptarea legilor și a strategiilor care vizează în mod special femeile și copiii: Legea Familiei; Codul Penal și al Justiției Juvenile; Protocolul General pentru protecția copiilor de orice formă de abuz și neglijare, Codul Internațional pentru substituenții laptelui matern; Legea Sistemului Sanitar; Noua Lege cu privire la sistemul de învățământ universitar; Strategia pentru reforma penală; Strategia pentru reforma politicilor sociale; Politica și Strategia pentru sistemul de învățământ vocațional. Schimbările recente din cadrul Ministerului Educației reprezintă, aparent, un obstacol pentru procesul de reformă. În colaborare cu Consiliul pentru Drepturile Copilului, au fost mărite capacitățile Birourilor Republicane de Statistică din Serbia, pentru a îmbunătăți sistemul de prelucrare a datelor despre copii.

Instituțiile care realizează monitorizarea

Avocatul Național al Poporului pentru Drepturile Omului:

În septembrie 2005, Adunarea Națională a adoptat Legea Avocatului Poporului, dar Avocatul Poporului nu a fost numit încă.

Articolul 6 stipulează că Avocatul Poporului va avea patru adjuncți, specialiști în diverse domenii, inclusiv în drepturile copilului. Totuși, nu specifică o diviziune a muncii și responsabilităților între adjuncți.

⁴⁹ CDC/C/8/Add.16, 17 noiembrie 1994.

⁵⁰ A se vedea site-ul CRIN: <http://www.crin.org/resources/infoDetail.asp?ID=12517>

Articolul 25 are o importanță specială pentru drepturile copilului, întrucât stipulează că „în cazul încălcării drepturilor copilului, plângerea la care se face referire în paragraful 1 al acestui Articol poate fi înaintată de către părintele acestuia, adică de reprezentantul legal, în numele minorului.”⁵¹

Avocatul Poporului Provinciei Vojvodina și drepturile copilului:

Avocatul Poporului, ales de Adunarea Provinciei Autonome Vojvodina, protejează drepturile și libertățile omului de abuzurile comise de instituții provinciale și municipale. Biroul Avocatului Poporului este în Novi Sad, având birouri locale în Subotica și Pančevo. Avocatul Poporului are cinci adjuncți, dintre care trei sunt responsabili cu următoarele domenii: drepturile minorităților naționale, drepturile copilului și egalitatea de gen. Adjuncții sunt aleși la propunerea Avocatului Poporului de majoritate din numărul total al reprezentanților în Adunare. Criteriile prin care sunt aleși le garantează independența.

Rapoartele⁵² adjunctului Avocatului Poporului cu responsabilități în domeniul drepturilor copilului abordează elemente de relevanță națională, precum insuficienta armonizare a legislației naționale cu CDC și modul în care este „perceput copilul” în cultura națională (de ex. percepția ambivalentă în familie și lipsa din mass media a subiectelor care vizează copiii). Rapoartele prezintă o analiză generală a situației copiilor în familie, sistemul de educație, protecție socială și sănătate, ilustrându-se cu unele exemple din regiune. Acestea nu abordează însă în mod specific responsabilitatea guvernului sau a administrației locale. Până în prezent, activitățile principale ale Avocatului Poporului au fost investigarea unor situații generale, participarea la Săptămâna Copiilor, organizată la nivel de provincie, numeroase vizite la domiciliu, întâlniri cu directorii majorității școlilor din provincie, colaborarea în activități de sensibilizare a opiniei publice cu privire la drepturile copilului, participarea la proiecte ale ONG-urilor și OING-urilor (refugiați, reforma sistemului de justiție juvenilă etc.).

⁵¹ *Legea Avocatului Poporului*, tradusă de misiunea OSCE în Serbia și Muntenegru, octombrie 2005.

⁵² Acest sumar se bazează pe informațiile incluse în Rapoartele Anuale 2004 și 2005 ale Avocatului Poporului Provinciei Vojvodina.

Articolul 16 al Deciziei Adunării Provinciei Vojvodina, cu privire la Avocatul Poporului Provinciei, din 23 decembrie 2002. „Monitorul Oficial al AP Vojvodina“, numerele 23/2002, 5/2004

Adjunctul Avocatul Poporului responsabil cu protecția drepturilor copilului va realiza următoarele activități:

- monitorizarea implementării standardelor și legislației internaționale cu privire la drepturile copilului;
- colectarea de informații despre implementarea legislației și a altor reglementări cu privire la drepturile copilului;
- monitorizarea practicilor și supervizarea continuă a respectării drepturilor copilului;
- monitorizarea procesului de adoptare a unor reglementări și amendamente noi aduse normelor în vigoare cu privire la drepturile copiilor, în toate domeniile care au legătură cu exercitarea acestor drepturi;
- consilierea autorităților competente cu privire la adoptarea, modificarea și amendarea reglementărilor referitoare la protecția drepturilor copilului, precum și implementarea acestor reglementări;
- elaborarea raportului anual al Avocatului Poporului, secțiunea referitoare la drepturile copilului, cu prezentarea detaliată a cazurilor în care acestea au fost încălcate;
- informarea autorităților relevante și a publicului general cu privire la situația drepturilor copilului;
- realizarea de rapoarte și declarații cu privire la încălcări ale drepturilor copilului, din proprie inițiativă sau la solicitări individuale;
- primirea și investigarea plângerilor referitoare la încălcări ale drepturilor copilului;
- colaborarea cu instituțiile relevante de servicii sociale, pentru soluționarea amiabilă a disputelor care apar datorită încălcării drepturilor copilului;
- medierea unor conflicte cu privire la încălcarea drepturilor copilului și orientarea părților către stabilirea unui acord pe cale amiabilă;
- inițierea declanșării procedurilor penale, disciplinare sau a altor tipuri de proceduri în cazul încălcării drepturilor copilului;
- organizarea și participarea la organizarea și pregătirea consultărilor cu privire la exercitarea și respectarea drepturilor copilului;
- organizarea și participarea în cadrul unor campanii de informare a opiniei publice cu privire la unele aspecte importante și la problemele care apar în respectarea drepturilor copilului;
- realizarea unor activități de conștientizare a opiniei publice cu privire la problemele care apar în exercitarea drepturilor copilului și modalitățile de îmbunătățire a protecției acestora;
- inițierea și promovarea acțiunilor educative cu privire la respectarea drepturilor copilului;
- cooperarea și schimbul de experiență cu alți avocați ai poporului și avocați ai poporului adjuncți, din țară și din străinătate, în scopul protecției drepturilor copilului;
- îndeplinirea altor sarcini, conform deciziilor Avocatului Poporului.

Aspecte privind monitorizarea la nivel local abordate de Avocatul Poporului Provinciei în 2004 și 2005:

Biroul a devenit funcțional în 2004 și a preluat și numărul de cazuri acumulate în 2003. Au fost înființate birourile din Subotica și Pančevo, iar numărul angajaților a crescut la 19. Găsirea unor locații adecvate și obținerea echipamentului necesar au fost adevărate provocări.

La începutul anului 2005, Avocatul Poporului Provinciei a realizat un studiu în toate municipalitățile din Provincie, privind problema avocaților civili. Rezultatele studiului au arătat că doar în 6 municipalități (din 46) statutul de funcționare permitea angajarea unui avocat civil. În 6 municipalități au fost adoptate decizii cu privire la angajarea unui avocat civil, iar în Sombor, Zrenjanin și Backa Topola s-au organizat alegeri.

Avocatul Poporului Provinciei a încheiat un Protocol de Colaborare cu avocații civili, pentru a asigura o protecție mai eficientă și complexă a drepturilor și libertăților omului, prin transferarea cazurilor, evitarea conflictelor de competență și armonizarea practicilor.

Avocatul Poporului Provinciei a încheiat un Protocol de Colaborare și cu Directorul Biroului Populației, la 25 mai 2006, în Novi Sad. Conform Protocolului, cele două părți au agreeat să

coopereze în ceea ce privește petițiile cetățenilor și să realizeze activități comune de protecție a drepturilor omului.

Avocatul Poporului Provinciei primește un număr important de petiții irelevante pentru mandatul pe care îl are, în special referitoare la administrația judiciară sau republicană. Aceasta demonstrează faptul că cetățenii nu cunosc diviziunea competențelor pe care le au autoritățile naționale și cele provinciale. Așadar, Avocatul Poporului susține cu putere crearea unui birou național al Avocatului Poporului, dar critică proiectul de lege prezentat Parlamentului, pentru că nu garantează independența și imparțialitatea acestuia.

Dintre cele aproximativ 900 de plângeri primite la biroul Avocatului Poporului în perioada 2004-2005, 50 s-au referit la centrele de servicii sociale, care au acordat custodia copilului sau drepturi de vizitare, în ciuda existenței unor decizii juridice, în special în cazul relațiilor non-maritale. Foarte puține sau chiar nici o plângere nu pare să fi fost trimisă de copiii înșiși. Ca o reacție la categoria majorității plângerilor, Avocatul Poporului a pledat în favoarea modificării Legii privind căsătoria și relațiile maritale și și-a intensificat colaborarea cu centrele de servicii sociale.

În perioada 2004-2005, Avocatul Poporului a acordat o atenție specială închisorilor din Provincia Voivodina. Pe teritoriul Provinciei, nu există centre de corecție pentru minori.

Extras din raportul annual 2004 al Avocatului Poporului Provinciei Voivodina, pag. 69

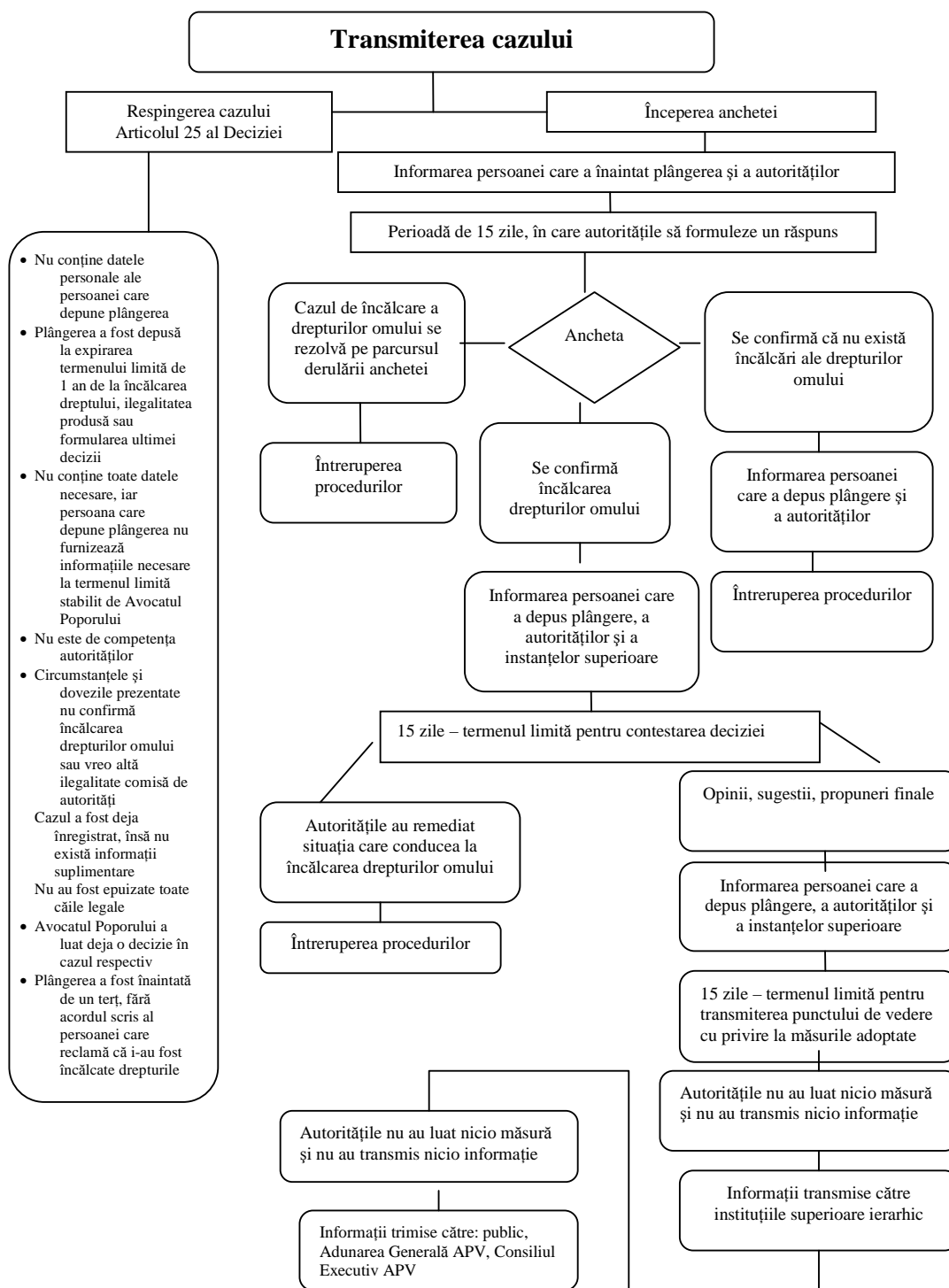
Plângerile referitoare la activitatea instituțiilor administrative demonstrează faptul că există funcționari publici care nu sunt familiarizați cu jurisdicția Avocatului Poporului, ceea ce conduce la o „obstrucționare tăcută“ a implementării solicitărilor Avocatului Poporului, prin ignorarea acestora. Este necesară reforma administrației de stat, pentru a asigura rezolvarea mai rapidă și eficientă a solicitărilor cetățenilor. Scopul este crearea unei administrații care să fie mai puțin o autoritate și mai mult un serviciu pentru cetățeni și să contribuie astfel la respectarea și promovarea drepturilor omului.

Sarcinile Avocatului Poporului în perioada următoare, în special în instituțiile cu care nu s-a stabilit încă o colaborare, sunt să explice importanța drepturilor omului și protecția acestora, precum și importanța rolului administrației la toate nivelurile în protejarea drepturilor cetățenilor în relația cu statul.

O modalitate de informare eficientă a administrațiilor locale este instruirea directă a angajaților din structurile administrative și din alte instituții înființate de consiliile regionale și municipale.

Furnizorii de servicii pentru cetățeni vor obține mai multe informații despre drepturile omului de la clienții lor prin activități în teren derulate în mod regulat, precum vizite în municipialități și primirea directă a plângerilor, prin discuții cu cetățenii și reprezentanții auto-guvernării și administrațiilor locale. Conștientizarea cu privire la importanța drepturilor omului și rolul avocatului poporului va contribui la înființarea de birouri locale ale avocatului poporului și crearea unei rețele pe teritoriul AP Voivodina.

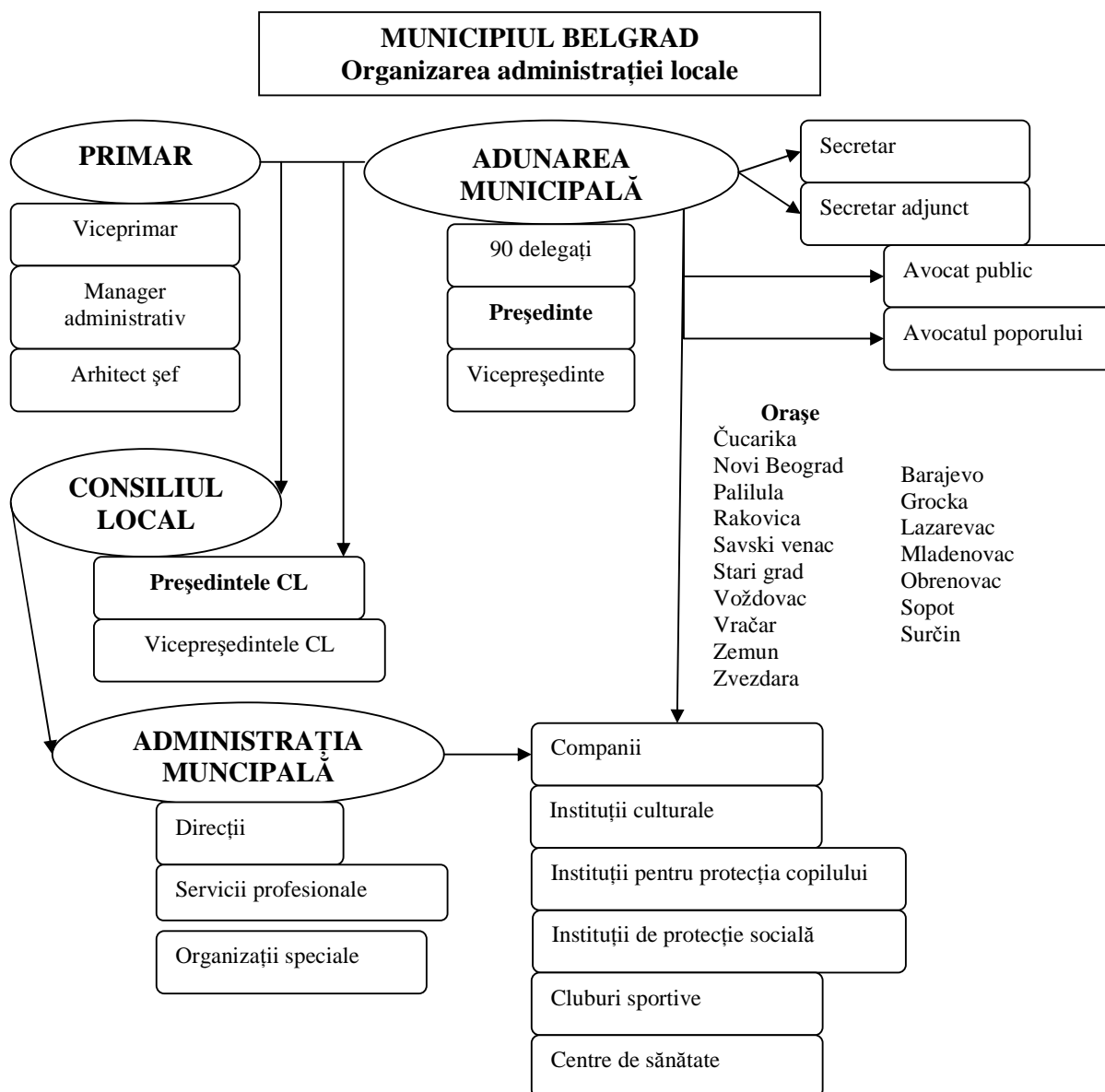
Schema procedurilor Avocatului Poporului Provinciei cu privire la soluționarea plângerilor cetățenilor



Sursa: Raportul Avocatului Poporului Provinciei 2005, p. 189

Avocatul Poporului Municipiului Belgrad:

Avocatul Poporului Municipiului Belgrad a fost numit recent⁵³. Mandatul său se desfășoară la nivel regional și se raportează Adunării Municipale. Și-a exprimat un interes special în situația grupurilor vulnerabile, precum copiii și în special bătrânii.



Către înființarea instituției Avocatul Copilului în Serbia:

În ultimii ani, Centrul Cultural al Copiilor Belgrad a inițiat o serie de activități privind promovarea, implementarea și promovarea drepturilor copilului. A realizat activități de advocacy privind înființarea instituției Avocatul Copilului, în special prin organizarea unei

⁵³ <http://www.beograd.org.yu/cms/view.php?id=1249186> Nu sunt disponibile încă informații în limba engleză. Vizitați <http://www.beograd.org.yu/> pentru informații actualizate.

mese rotunde la nivel național, în colaborare cu Avocatul Copilului din Suedia (iunie 2004), inițierea unui proces de consultare cu copiii și tinerii (februarie – aprilie 2005) și a unei conferințe internaționale (mai 2005).⁵⁴ S-a constituit un grup de lucru care să pregătească o propunere de act normativ privind înființarea instituției Avocatului Copilului în Serbia. Proiectul de Lege a fost definitivat și este în curs de adoptare. În funcție de evoluția situației politice, Legea ar putea fi adoptată în 2007.

Planurile Locale de Acțiune pentru Copii (PLA):⁵⁵

Planurile Locale de Acțiune pentru Copii se fundamentează pe Planul Național de Acțiune pentru Copii. În 2005, trei municipalități din Serbia (Kragujevac, Sjenica and Pirot) au adoptat Planurile Locale de Acțiune pentru Copii. În bugetele administrației locale pe anul 2006, municipalitățile au alocat fonduri pentru implementarea planurilor, demonstrând astfel înțelegere și angajare pentru protecția și promovarea drepturilor copilului, în special identificarea și rezolvarea problemelor copiilor săraci și din categorii defavorizate. În 2006, Consiliul pentru Drepturile Copilului a semnat contracte cu încă 12 municipalități. În acest context, au fost întărite parteneriatele cu Consiliul pentru Drepturile Copilului al Republicii Serbia, Asociația Orașelor și Municipalităților și UNICEF.

În același timp, se desfășoară și alte procese care pot fi relevante pentru monitorizarea drepturilor copilului la nivel local. De exemplu, Strategia de Dezvoltare a Bunăstării Sociale își propune să încurajeze înființarea unor Consilii Sociale la nivel local.

⁵⁴ A se vedea: <http://www.dkcb.org.yu/eng/rightschild/conference.html>

⁵⁵ A se vedea, de exemplu: *Primarii protejează drepturile copilului*, comunicat de presă comun emis de UNICEF și Consiliul pentru Drepturile Copilului al republicii Serbia, 9 iunie 2006.

Suedia

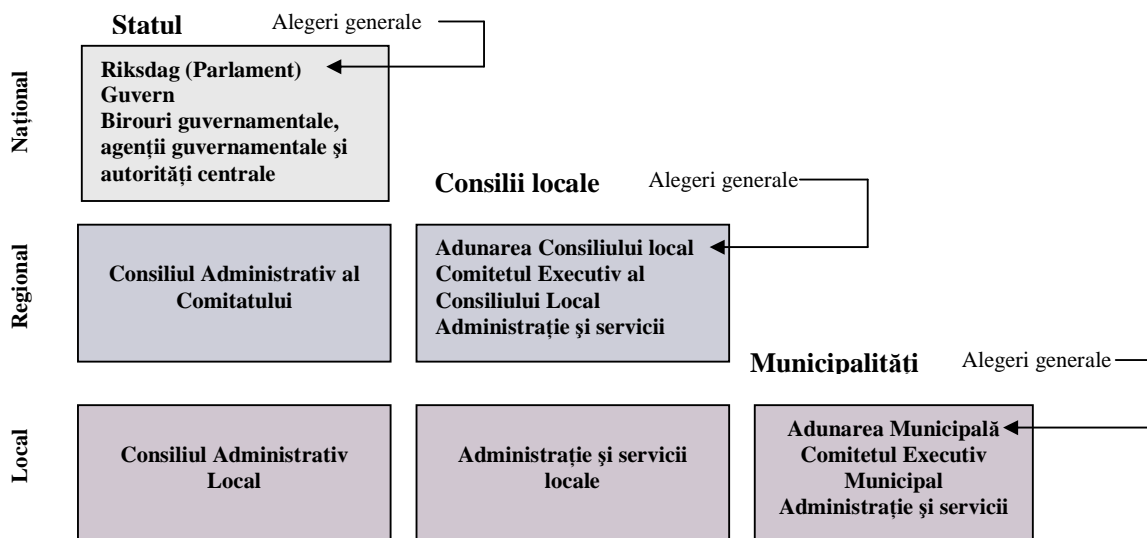
Populație: aproximativ 9 milioane

Populație sub 18 ani: aproximativ 2 milioane

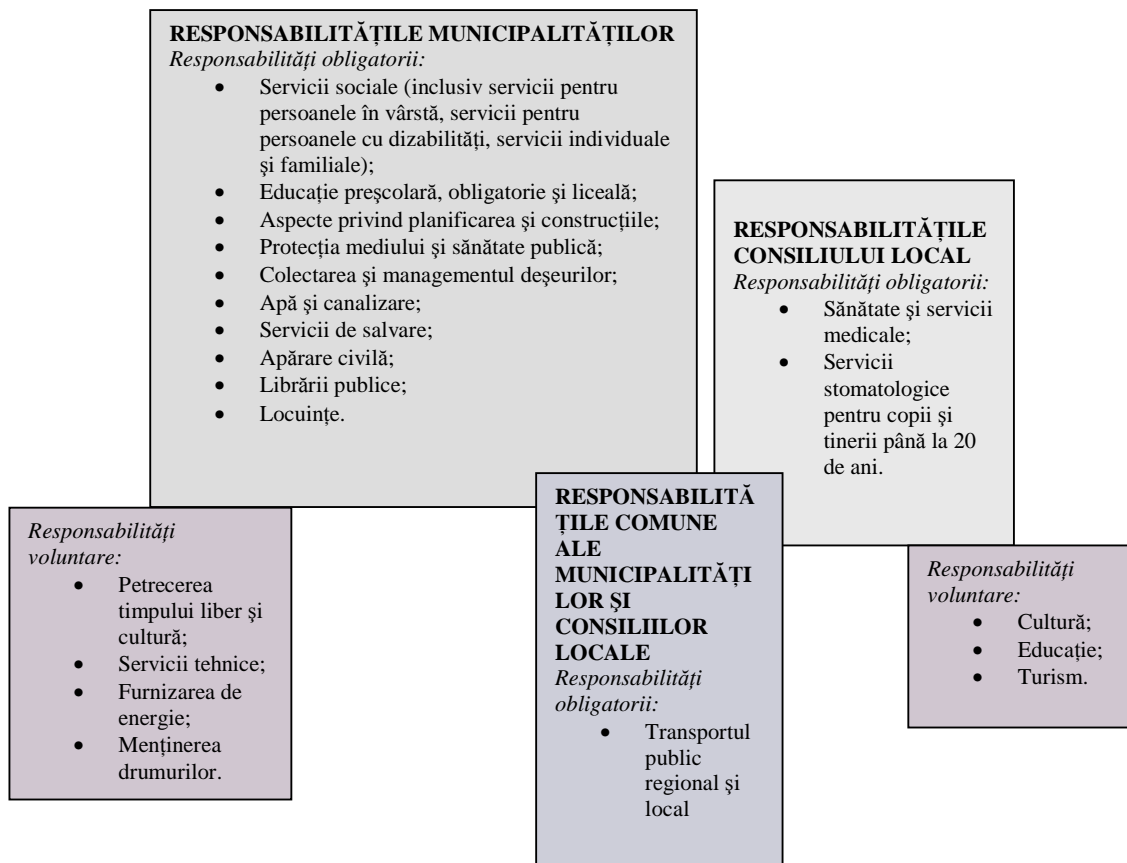
Structura administrației locale

În Suedia, administrația publică locală este descentralizată. În țară, există o tradiție a auto-governării locale, protejată prin Constituție încă din anul 1974 și reglementată prin Legea Administrației Locale din 1992. Cadrul legislativ pentru derularea activităților autorităților locale este constituit din legile promulgate de Parlamentul național (Riksdag) și reglementările stabilite de guvernul central și implementate de 20 Consilii ale comitatelor și 290 municipalități. Nu există o ierarhie în ceea ce privește puterea exercitată de consilii locale și municipalități, ci mandate complementare și programe comune, de exemplu în domeniul dezvoltării regionale. Guvernul central este reprezentat la nivel local de consiliile administrative locale, care asigură implementarea și adaptarea adecvată a politicilor naționale la nivel local. Instituțiile naționale monitorizează și sprijină autoritățile locale în domeniile lor de activitate. Acestea pot să inițieze inspecții juridice, pot să impună penalizări financiare și să notifice guvernul în caz că există probleme. Auditurile și mecanismele de control al autorităților locale sunt disponibile cetățenilor.

Responsabilitățile autorităților locale sunt realizate fie prin serviciile administrației locale, fie de companii cu mandat local (locuințe, managementul proprietăților și energie) sau fundații și organizații de voluntari (servicii sociale etc.). Activitățile sunt finanțate din veniturile la bugetul local (impozite, taxe pentru anumite servicii, dobânzi pe venituri și venituri suplimentare) și granturi de la guvernul central, provenind în special de la *politica pentru egalizarea finanțării autorităților locale*⁵⁶.



⁵⁶ *Guvernarea locală în Suedia*, Ministerul de Finanțe al Suediei, 2005



Sursa: *Guvernarea locală în Suedia*, Ministerul de Finanțe al Suediei, 2005, pag. 4; pag. 11

Cu toate că nu există provocări la adresa unității statului, există dezechilibre politice și economice între sud, care privește către Europa, și nordul mai tradițional, cu toate că sistemul social le-a atenuat până în prezent. Conform unor rapoarte ale Consiliului Europei cu privire la descentralizare, „*datorită puterii pe care o au municipalitățile, supervizarea tradițională a unor sectoare cheie ale administrației locale, precum educația și sănătatea, a fost redusă. În prezent, sistemul se reglementează asemănător reglementărilor din sistemul corporatist, care probabil întărește tehnicile participative ale utilizatorilor și consumatorilor.*”⁵⁷.

Monitorizarea drepturilor copilului în documentele recente ale Comitetului ONU

Legislație

Inițial, Suedia a considerat că nu sunt necesare modificări ale legislației pentru implementarea CDC. În timp, s-a admis necesitatea amendării legislației în diferite domenii, pentru o mai bună protecție a principiilor și drepturilor copiilor, astfel încât au fost adoptate numeroase acte legislative. Cu toate acestea, nu s-a luat în calcul adoptarea unei legi complexe privind situația copiilor sau a unui act normativ referitor la drepturile copilului.

Comitetul pentru Drepturile Copilului, alcătuit din reprezentanți ai tuturor partidelor parlamentare, a primit sarcina de a evalua măsura în care legislația suedeză și practicile sunt în acord cu intențiile și prevederile CDC. Raportul a fost foarte important pentru interpretarea

⁵⁷ Consiliul Europei CM/MONITOR(2001)3 REVIZUIT 2, 20 APRILIE 2001, a se vedea: <http://www.loreg.coe.int>

angajamentelor Suediei referitoare la implementare CDC; de asemenea, are un rol foarte important și în activitatea legislativă curentă.

Instituția care realizează monitorizarea

Avocatul Copilului:

Al treilea raport periodic, CRC/C/125/Add.1, 12/iulie/2004

Primul model al instituției Avocatului Copilului a fost realizat de o ONG – Rädde Barnen (Salvați Copiii Suedia) – și promovat în Anul Internațional al Copilului (1979). Biroul Avocatului Copilului a fost înființat prin decizia Parlamentului (1993:335). Rolul Biroului a fost clarificat prin legislația în domeniu și îl include, printre altele, pe cel de reprezentant al intereselor și promotor al drepturilor copiilor și tinerilor, pe baza angajamentelor Suediei asumate prin adoptarea CDC. O altă modificare importantă a fost asumarea rolului proactiv al Biroului în legătură cu strategia națională pentru implementarea CDC în Suedia, drept o responsabilitate permanentă și statutară.

În vara anului 2002, Riksdag a adoptat ca Lege o decizie guvernamentală intitulată Avocatul Copilului, o instituție mai puternică (En förstärkt Barnombudsman). Decizia, care este parte a strategiei naționale aprobate de Riksdag pentru implementarea CDC, include propuneri pentru întărirea rolului Biroului Avocatului Poporului și pentru definirea responsabilităților sale. Chiar dacă Avocatul Poporului va continua să fie subordonat Guvernului, măsurile adoptate vor conferi Biroului un grad mai mare de independență. Amendamentele au intrat în vigoare la 1 iulie 2002.

Avocatul Poporului a fost, de asemenea, investit cu anumite puteri legislative, în relația sa cu alte autorități și consilii municipale și locale. Acesta are dreptul să solicite informații cu privire la progresele înregistrate de către aceste autorități în ceea ce privește implementarea măsurilor de protecție și promovare a drepturilor copiilor și tinerilor.

Conform noii legislații, Avocatul Copilului are responsabilitatea de a colecta informații și date statistice despre situația copiilor și tinerilor din Suedia. În acest sens, este important să subliniem faptul că Biroul Avocatului Copilului nu este responsabil cu producerea datelor statistice, ci elaborează materiale pe baza datelor furnizate de alte organizații. Instituția poate să facă o selecție competentă a materialelor statistice existente, care să fie incluse în publicația statistică pe care o realizează „Până la 18” (Upp till 18), datorită imaginii de ansamblu pe care o are despre lumea copiilor și a tinerilor.

Biroul Avocatului Copilului se bucură de un grad ridicat de independență. De la înființare, a fost liber să critice măsurile luate de Guvern și să se angajeze în formarea opiniei publice cu privire la probleme și domenii, conform propriei selecții. Poate colabora cu orice organizații de voluntari sau de altă natură și a făcut acest lucru, cu unele întreruperi, încă de la înființare. Prevederile noii decizii guvernamentale – Avocatul Copilului, o instituție mai puternică – au definit și întărit mai mult independența Avocatului Copilului.

Biroul Avocatului Copilului a organizat conferințe și un număr mare de activități de instruire și informare în municipalitățile și comitatele din Suedia. A fost înființat și un grup de referință, alcătuit din reprezentanți ai autorităților locale. În 2001, Avocatul Copilului a publicat o versiune adăugită a primei versiuni a manualului pentru consilii municipale și

locale, publicat în 1998. Biroul a realizat și studii despre exemple de acțiuni concrete ale municipalităților, cu scopul de a identifica cele mai eficiente abordări ale activităților de implementare a CDC și cele mai bune metode de a ajunge cu aceste acțiuni direct la copii. Autoritățile locale au apreciat această colaborare și au considerat-o extrem de utilă.

De asemenea, a fost utilizat un chestionar, ca o modalitate de a monitoriza respectarea prevederilor CDC. Începând cu 1995, Biroul a realizat cercetări pe baza chestionarului în toate municipalitățile din țară. Ultima cercetare în cadrul consiliilor locale și municipale a fost realizată în anul 2001⁵⁸.

Avocatul Copilului consideră că implementarea CDC la nivelul municipalităților este încă în faza de pregătire și mobilizare. Cu toate că există un număr de consilii municipale și locale pentru care CDC este un instrument uzitat, există semnale că urmează curând și următoarea fază a procesului, implementarea și acțiunea. Pe de altă parte, puține municipalități au ajuns la faza de evaluare. Există multe lucruri de făcut în acest sens, atât în ceea ce privește dezvoltarea metodelor, cât și deprinderea cunoștințelor. O preocupare majoră o constituie, desigur, modalitatea de a schimba în mod pozitiv viața de zi cu zi a fiecărui copil / tânăr. În cazul consiliilor municipale și locale, este dificil să se identifice cu acuratețe factorii care au influențat modul în care autoritățile centrale au abordat munca de implementare a CDC. Cu toate acestea, gradul de conștientizare cu privire la CDC și importanța acesteia este mai mare în rândul adulților, dar și al copiilor și tinerilor. Numeroase autorități ale căror decizii definesc și determină situația copiilor au recunoscut valoarea potențială a CDC atât ca set de obiective, cât și ca instrument operațional.

Avocatul Copilului caută în mod activ modalități de creștere a gradului de conștientizare cu privire la CDC. Scrie articole polemice pentru media, transmite comunicate de presă, organizează conferințe de presă și întâlniri, dă sau participă la interviuri. Avocatul Copilului lucrează cu diferite tipuri de media, dar este în mod special preocupat să fie prezent în mass media care se adresează copiilor și tinerilor.

Avocatul Copilului a înființat un consiliu al copiilor și tinerilor cu 14 membri, cu scopul de a stabili un contact mai intens și frecvent cu copiii și tinerii din întreaga țară.⁵⁹ De asemenea, și-a intensificat eforturile de comunicare cu copiii și tinerii prin vizite în școli etc., cu scopul de a obține informații utile pentru activitățile specifice.

Monitorizare: colectarea datelor

Al treilea raport periodic, CDC/C/125/Add.1, 12/iulie/2004

32. Biroul de Statistică al Suediei produce date statistice cu privire la situația copiilor începând cu anul 1998, când Guvernul i-a solicitat acest lucru. Sunt alocate fonduri speciale pentru această activitate, al cărei obiectiv inițial a fost să pună la dispoziție statistici elementare cu privire la situația copiilor și a familiilor, obiectiv care a fost atins în mare parte. Instituția a publicat trei rapoarte: Situația Copiilor și a Familiilor 1998, 1999 și 2000. Ultimul raport, publicat în anul 2000, conține informații despre structura familiilor, separarea părinților, tipul de rezidență, venituri, îngrijirea preșcolariilor și ocupațiile părinților.

⁵⁸ De la data transmiterii celui de-al treilea raport periodic către Comitetul ONU, au mai fost realizate două cercetări, în 2003 și 2005, după cum este explicat în secțiunea „Mecanisme independente de monitorizare”.

⁵⁹ De la data transmiterii celui de-al treilea raport periodic către Comitetul ONU, Avocatul Copilului a înființat o serie de consilii: un consiliu al tinerilor și câteva consilii ale copiilor.

33. Guvernul a solicitat Biroului de Statistică al Suediei să continue publicarea de statistici privind situația copiilor. În acest sens, unul dintre obiective este oferirea unei imagini echilibrate și complexe cu privire la situația copiilor din Suedia. Pentru acest lucru, instituția utilizează date furnizate de alte organisme. Este posibil să fie necesară realizarea unui material din care să reiasă legătura dintre diferitele perioade din viața unui copil. Domeniile de interes pentru această activitate sunt școlile, sănătatea copiilor, copiii și sistemul legislativ și copiii și serviciile sociale.

34. Guvernul consideră că trebuie continuată activitatea de colectare a datelor despre copii și tineri.

Recomandările Finale ale Comitetului pentru Drepturile Copilului

CRC/C/15/Add.248, 30/martie/2005

Monitorizarea independentă

6. Comitetul apreciază adoptarea Legii din anul 2002, care întărește rolul Avocatului Copilului și activitățile numeroase realizate de Avocatul Copilului în scopul implementării drepturilor copilului. Cu toate acestea, Comitetul consideră că trebuie aduse îmbunătățiri suplimentare.

7. Comitetul recomandă:

- (a) Ca statul parte să ia în considerare modificarea mandatului Avocatului Copilului, astfel încât instituția să poată investiga plângerile individuale;
- (b) Raportul anual al Avocatului Copilului să fie prezentat Parlamentului, odată cu informațiile despre măsurile pe care Guvernul intenționează să le adopte pentru implementarea recomandărilor Avocatului Copilului.

Colectarea datelor

10. Comitetul își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că:

- (a) Nu există date disponibile cu privire la numărul total al copiilor cu dizabilități;
- (b) Nu există date disponibile cu privire la copiii cu vârste între 15 și 18 ani, victime ale abuzului;
- (c) Numărul total al copiilor victime ale exploatării sexuale nu este cunoscut cu exactitate.

11. Comitetul recomandă Statului parte să stabilească o modalitate coordonată de abordare a tuturor instituțiilor care colectează date cu privire la situația copiilor și să introducă un sistem complex de colectare a datelor care să includă toate domeniile acoperite de Convenție. În special, Comitetul recomandă ca datele privind copiii:

- (a) Cu dizabilități să fie colectate și clasificate în funcție de tipul dizabilității;
- (b) Victime ale abuzului să fie diferențiate de cele ale adulților;
- (c) Victime ale exploatării sexuale să fie mai exacte.

ANEXA 2: PARTENERI ȘI INTERVIURI

Organizații partenere

- ❖ Salvați Copiii - Gelbėkit Vaikus, Lituania
- ❖ Salvați Copiii România
- ❖ Centrul pentru Drepturile Copilului, Serbia
- ❖ Centrul de Informare privind Drepturile Copilului, Republica Moldova
- ❖ Uniunea Estoniană pentru Protecția Copilului, Estonia

Lista interviurilor în funcție de țară

Estonia

Organizația / Instituția	Data	Nume	Funcția
Uniunea Estoniană pentru Protecția Copilului	22.01.2007	Malle Hallimäe	Manager Program Advocacy pentru Drepturile Copilului
Ministerul Solidarității Sociale	22.01.2007	Signe Kaplan Anniki Tikerpuu	Funcționari în cadrul Departamentului pentru Bunăstare Socială
Biroul Cancelarului de Justiție	23.01.2007	Kadri Soova Andres Aru	Consilieri în cadrul Departamentului pentru Solidaritate Socială, Educație și Cultură
Direcția de Sănătate și Bunăstare Socială, Tallin	23.01.2007	Reet Raak Merle Leopard	Coordonatori

Lituania

Organizația / Instituția	Data	Nume	Funcția
Administrația Locală și Inspekția pentru Protecția Copilului Lazdynų	24.01.2007	Irena-Stase Kuzmickiene Juozas Kieras	Director Adjunct Inspector Protecția Copilului
Administrația Locală Vilnius, Direcția de Sănătate și Protecție Socială, Departamentul pentru Protecția Copilului	24.01.2007	Gintaras Žandaravičius Rasa Uždavinytė	Director Direcție Coordonator
Ministerul Muncii și Solidarității Sociale	25.01.2007	Steponas Kulbauskas Odetta Tarvydienė Agne Sakalauskaite	Șeful Departamentului pentru Tineret și Familie Coordonatori Serviciul de Stat pentru protecția Copilului și Adopție
Agenția pentru Protecția Copilului Kaunas și	26.01.2007	Birute Daugeliene	Directorul Agenției pentru Protecția Copilului Kaunas și Președintele

Asociația Agențiilor pentru Protecția Copilului			Asociației Naționale a Agențiilor pentru Protecția Copilului
Biroul Național al Avocatului Copilului	26.01.2007	Rimante Șalașeviciūtē	Avocatul Copilului

Republica Moldova

Organizația / Instituția	Data	Nume	Funcția
Consiliul Raional pentru Protecția Drepturilor Copilului	11.01.2007	Vera Stahi	Inspector Raional pentru Drepturile Copilului
		Emilia Bradiștian	Inspector Școlar Raional
Centrul de Zi pentru copii cu nevoi speciale, Speranza	11.10.2007	Alexadra Grajdian	Director
Consiliul Tinerilor din Județul Criuleni	11.01.2007	Olesea Godorog (Dubăsarii Vechi), Alexandru Zlotea (Cimișeni), Moșu Maria (Onițcani), Anastasia Mihailovschi (Criuleni), Liliana Ursu (Criuleni), Ana Rotaru (Dubăsarii Vechi), Gheorghe Pisarenco (Cimișeni)	Membri în Consiliul Tinerilor
		Olga Lisenco	Coordonator (Criuleni)
Consiliul Național pentru Protecția Drepturilor Copilului	11.01.2007	Domnica Ganu	Manager Secretariat
Ministerul Sănătății și Protecției Sociale, Direcția pentru Egalitate de Șanse și Politici Familiale	11.01.2007	Ecaterina Berejan	Specialist Principal
		Lidi Pascal	Manager Direcție
Centrul pentru Drepturile Omului din Republica Moldova	12.01.2007	Raisa Apolschii	Avocat și Director
		Iurie Perevoznic	Avocat
		Ivan Cucu	Avocat
Terre des Hommes	12.01.2007	Antonina Comerzan	Manager Programul de Prevenire a Traficului de Copii
Centrul Național al ONG-urilor pentru Prevenirea Abuzurilor asupra Copiilor	12.01.2007	Daniela Samboteanu	Director
Direcția Municipiului Chișinău pentru Protecția Drepturilor Copilului	12.01.2007	Clara Caț	Director Adjunct

România

Organizația / Instituția	Data	Nume	Funcția
DGASPC (Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului), București Sectorul 2	09.01.2007	Alina Popa Alexe	Șef Serviciu
Grupul la Nivel Înalt pentru Copiii României	09.01.2007	Irina Cruceru	Consultant
Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului	09.01.2007	Elena Tudor	Șef direcție
Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Handicap	09.01.2007	Paulian Sima Monica Stanciu	Șef Serviciu
Biroul Avocatului Poporului	10.01.2007	Elena Camelia Goleanu	Consilier
UNICEF România	10.01.2007	Voica Pop	Responsabil Program Drepturile Copilului
Inspectoratul Școlar al Municipiului București	10.01.2007	Elena Stefan Cristiana Mateiciuc	Inspector școlar pentru activități școlare curriculare și extracurriculare Inspector școlar pentru programe de cooperare internațională și integrare Europeană
DGASPC București Sector 1	10.01.2007	Cristina Gîju	Șef Serviciu Juridic

Serbia

Organizația / Instituția	Data	Nume	Funcția
Ministerul Muncii, Ocupării și Politicilor Sociale	18.12.2006	Ljubomir Pejakovic Ranka Vujovic	Asistent Ministru Manager Inspecții
Biroul Avocatului Poporului pentru Provincia Vojvodina	18.12.2006	Petar Teofilović Marija Kordić	Avocatul Poporului Adjunctul pentru Protecția Drepturilor Copilului din cadrul Avocatul Poporului
Centrul de Asistență Socială, Sectorul Stari Grad, Municipiul Belgrad	19.12.2006	Mirjana Djokovic Vlada Jovanic	Asistent Social și Director al Centrului Asistent Social
Centrul pentru Drepturile Copilului	19.12.2006	Vesna Dejanovic	Director Interimar
Salvați Copiii UK	19.12.2006	Raša Sekulović	Manager Program, Protecția Copilului
OSCE	20.12.2006	Nataša Novaković	Consilier juridic pe problema reformei sistemului penitenciar și a instituțiilor pentru drepturile omului
Biroul Avocatului Poporului, Municipiul Belgrad	21.12.2006	Dușanka Gaćeša	Avocatul Poporului Municipiului Belgrad
Consiliul pentru Drepturile Copilului	21.12.2006	Veronika Ispanovic Radojkovic	Membru al Consiliului

Suedia

Organizația / Instituția	Data	Nume	Funcția
Municipalitatea Örebro	04.12.2006	Johnny Andersson	Fost Președinte al Consiliului Municipal pentru Tineri și Probleme Sociale
		Solvey Solleman	Responsabil Administrativ Municipal
Salvați Copiii	05.12.2006	Sven Winberg	Consilier Principal, Biroul Secretarului General
		Kalle Elafsson	Responsabil Program, Programul Național Suedez
		Eva Geidenmark	Consilier Principal, Programul Managementul Informațiilor și Dezvoltare
Biroul Avocatului Copilului	05.12.2006	Kenneth Ljung	Responsabil Program
		Henrik Ingrid	Responsabil
		Sten Schramm	Responsabil
Biroul Avocatului Copilului, Botkyrka	06.12.2006	Ewa Hollen	Avocatul Copilului

ANEXA 3: BIBLIOGRAFIE

Drepturile omului și descentralizarea

Evaluarea eficienței instituțiilor naționale pentru drepturile omului, Consiliul Internațional pentru Politici privind Drepturile Omului, Geneva, 2005.

Guvernarea locală și drepturile omului: a acționa în beneficiul oamenilor, Consiliul Internațional pentru Politici privind Drepturile Omului, Geneva, 2005.

Lundberg P., *Guvernarea descentralizată și o abordare a dezvoltării din perspectiva drepturilor omului*, UNDP, 2004.

Hinsz S. and Patel M., *Efectele descentralizării asupra învățământului primar – O cercetare realizată în Asia de Est și Insulele Pacificului*, UNICEF RO pentru Asia și Pacific, iulie 2006

Klugman J. *Descentralizarea: o cercetare din perspectiva drepturilor copilului*. Lucrări periodice Centrul de Cercetare Innocenti, Politica EcoSoc seria 61, Florența, Italia, 1997.

Monitorizarea drepturilor copilului de către instituții independente

Alston P. and Tobin J., *Implementarea drepturilor copilului, un studiu independent asupra unor aspecte majore legale și instituționale ale impactului Convenției privind Drepturile Copilului*, Centrul de Cercetare Innocenti, UNICEF, Florența, 2005.

Implementarea drepturilor copilului în UE, Comentariul tematic Nr. 4, Rețeaua UE de experți independenți privind drepturile fundamentale, mai, 2006.

Instituții independente pentru protecția drepturilor copilului, Innocent Digest Nr. 8, Centrul de Cercetare Innocenti, UNICEF, Florența, 2001.

Miljeteig P., *Avocatul Copilului, Experiența Salvați Copiii Norvegia privind colaborarea și asistența acordată instituțiilor independente pentru protecția drepturilor copilului*, Salvați Copiii Norvegia, aprilie, 2005.

Introducerea drepturilor copilului pe agenda de priorități a autorităților locale, Salvați Copiii Suedia, Lima, 2003.

S. Ruxton, *Ce se întâmplă cu noi? Drepturile copilului în Uniunea Europeană, pașii următori*, Euronet, 2005.

O analiză a observațiilor finale ale Comitetului cu privire la ultimele rapoarte de țară ale UE, Child On, iunie 2006.

Măsurile Generale ale Convenției cu privire la Drepturile Copilului, procesul în Europa și Asia Centrală, Centrul de Cercetare Innocenti, UNICEF, Florența, 2006.

Rolul Instituțiilor Naționale Independente pentru Drepturile Omului cu privire la protecția și promovarea drepturilor copilului, CDC/GC/2002/2, Comentariul General Nr. 2, 4 oct. 2002.

ANEXA 4: CHESTIONARE

Versiunea pentru persoanele intervievate care acționează la nivel central

1. Ce sistem guvernamental de monitorizare a drepturilor copilului există în țara dvs.?

- Monitorizare centrală bazată pe colectarea directă a datelor
- Monitorizare centrală bazată pe furnizarea datelor la nivel local (de către administrația locală, servicii sociale etc.)
- Monitorizare locală coordonată / sprijinită la nivel central (de ex. bazată pe indicatori comuni utilizați de mecanismele de monitorizare la nivel local)
- Monitorizare autonomă la nivel local (cu sau fără schimb de informații și împărțire a jurisdicției cu mecanismele de monitorizare la nivel central)
- Monitorizare locală policentrică (cu intervenția mecanismelor de monitorizare la diferite niveluri)
- Altul?.....

Vă rugăm descrieți cum funcționează acest sistem.

2. Vă rugăm completați tabelul următor prin care se explică cum / de către cine sunt îndeplinite funcțiile de monitorizare a drepturilor copilului, în țara dumneavoastră:

	La nivel național	La nivel regional / de provincie	La nivel local / municipal
Mecanisme de monitorizare centrală a drepturilor omului și implicit, abordarea aspectelor legate de situația copilului			
Mecanisme de monitorizare centrală a drepturilor copilului (departament autonom sau integrat în cadrul altei instituții)			
Alt mecanism tematic de monitorizare a drepturilor omului (de ex. discriminare, aspecte de gen)			
Responsabil sau Comisie pentru drepturile copilului în cadrul guvernului sau unui minister / Agenție			
Servicii de inspecția drepturilor copilului, pe diferite sectoare (sănătate, educație, justiție, protecția copilului etc.)			
Mecanism de monitorizare a drepturilor copilului la nivel regional / județean / de provincie			
Mecanism de monitorizare a drepturilor copilului la nivel național			
ONG-uri pentru drepturile copilului			
Grupuri ale copiilor			

Grupuri profesionale (de ex. asociații ale profesorilor, ale specialiștilor din domeniul sănătății, etc..)			
Alte grupuri interesate de problematica drepturilor copilului (ex. asociații ale părinților, ale consumatorilor, etc.)			
Altele ?.....			

3. Cât de adecvat reflectă instituția centrală de monitorizare, situația copiilor la nivel local?

Vă rugăm menționați instituția principală responsabilă cu monitorizarea drepturilor copilului la nivel național (*dacă sunt mai multe instituții, vă rugăm să le numiți și să răspundeți la următoarele întrebări, pentru fiecare instituție în parte*):

Care sunt prevederile legii prin care se stabilește mandatul instituției, cu privire la monitorizarea la nivel local?

Este capacitatea de a lucra la nivel local, un criteriu utilizat în desemnarea celor responsabili de monitorizarea drepturilor copilului?

Cum asigură echipa / biroul o colaborare sistematică cu toate regiunile?

Care este tipul de informații primite de la fiecare unitate teritorială? Cum sunt acestea comunicate?

- De la autoritatea / instituția locală ?
- De la ONG locale ?
- De la copii?

Cum se primesc informații directe de la copii?

- Care trăiesc în zonele izolate?
- Care se află în instituții?
- Care trăiesc în stradă?
- Care se află în conflict cu legea?
- Care muncesc?

În ce situații a intervenit instituția centrală de monitorizare în aspecte privind legislația sau politicile aplicabile la nivelul regional / județean referitoare la implementarea drepturilor copilului?

Ce situații specifice referitoare la drepturile copilului a monitorizat instituția centrală la nivel local:

- În mod direct (vizite, colectare de date, intervenții etc.)?
- În mod indirect (solicitarea de rapoarte instituțiilor locale, sprijinirea colectării de date la nivel local, diseminarea standardelor, etc.)

De ce acestea?

În ultimul an, instituția centrală de monitorizare a drepturilor copilului a participat la nivel local / regional la:

Conferințe publice	Da	Nu	Întâlniri cu copiii	Da	Nu
Sesiuni de pregătire	Da	Nu	Întâlniri cu administrațiile locale	Da	Nu
Programe de radio, TV, mass-media locale	Da	Nu	Întâlniri cu mass media locale	Da	Nu
Diseminare de pliante / manuale	Da	Nu	Prezentarea publică a raportului anual	Da	Nu

4. În țara dvs., care sunt mecanismele non-judiciare de înaintare a plângerilor/sesizărilor, adaptate copiilor cărora le-au fost încălcate drepturile?

Este necesară epuizarea mijloacelor existente la nivel local pentru ca o plângere / sesizare să fie înaintată nivelului central?

Cum asigură instituțiile de monitorizare sprijin și protecție copiilor care au înaintat sesizări?

Versiunea pentru persoanele intervievate care acționează la nivel local

1. Ce sistem guvernamental de monitorizare a drepturilor copilului există în țara dvs.?

- Monitorizare centrală bazată pe colectarea directă a datelor
- Monitorizare centrală bazată pe furnizarea datelor la nivel local (de către administrația locală, servicii sociale etc.)
- Monitorizare locală coordonată / sprijinită la nivel central (mecanisme de monitorizare locală, bazate pe indicatori comuni)
- Monitorizare autonomă la nivel local (cu sau fără schimb de informații și împărțire a jurisdicției cu mecanismele de monitorizare la nivel central)
- Monitorizare locală policentrică (cu intervenția mecanismelor de monitorizare la diferite niveluri)
- Altul?.....

Vă rugăm descrieți cum funcționează acest sistem.

2. Vă rugăm completați tabelul și explicați cum / ce entitate îndeplinește funcțiile de monitorizare a drepturilor copilului în țara dvs.:

	La nivel național	La nivel regional / de provincie	La nivel local / municipal
Mecanisme de monitorizare centrală a drepturilor omului și implicit, abordarea aspectelor legate de situația copilului			
Mecanisme de monitorizare centrală a drepturilor copilului (departament autonom sau integrat în cadrul altei instituții)			
Alt mecanism tematic de monitorizare a drepturilor omului (de ex. discriminare, aspecte de gen)			
Responsabil sau Comisie pentru drepturile copilului în cadrul guvernului sau unui minister / Agenție			
Servicii de inspecția drepturilor copilului, pe diferite sectoare (sănătate, educație, justiție, protecția copilului etc.)			
Mecanism de monitorizare a drepturilor copilului la nivel regional / județean / de provincie			
Mecanism de monitorizare a drepturilor copilului la nivel local			
ONG-uri pentru drepturile copilului			
Grupuri ale copiilor			
Grupuri profesionale (de ex. asociații ale profesorilor, ale specialiștilor din domeniul sănătății, etc..)			
Alte grupuri interesate de problematica			

drepturilor copilului (ex. asociații ale părinților, ale consumatorilor, etc.)			
Altele ?.....			

3. Cum monitorizează instituțiile locale drepturile copilului?

Vă rugăm menționați instituția guvernamentală principală responsabilă cu monitorizarea drepturilor copilului la nivel local (*dacă sunt mai multe mecanisme, vă rugăm să le numiți și să răspundeți la următoarele întrebări, pentru fiecare mecanism în parte*):

Care este baza legală sau administrativă pe care funcționează această instituție de monitorizare locală?

Care este procedura de numire, mandatul și structura acestei instituții/ birou?

Acest mecanism există în toate celelalte regiuni / municipalități?

Cum află copiii de existența acestuia? Cum află adulții de existența acestuia?

În regiunea dvs. sau într-o regiune / municipalitate pe care ați dori să o dați exemplu:
Vă rugăm menționați regiunea/municipalitatea:

Ce modificări ale legislației, politicilor, bugetului au fost obținute de către instituția dumneavoastră, în urma solicitărilor înaintate nivelului local ?

Ce modificări ale legislației, politicilor, bugetului au fost obținute de către instituția dumneavoastră, în urma solicitărilor înaintate nivelului central ?

Din câte cunoașteți, ce domenii sau articole ale Convenției ONU cu privire la Drepturile Copilului au fost abordate cu precădere?

Ce tip de consultări există între această instituție și:

- Factori interesați la nivel local / regional?
- Societatea civilă?
- Copii?

Cum colaborează această instituție cu:

- Mecanismele de monitorizare la nivel național?
- Alte mecanisme de monitorizare la nivel regional / local?

Raportul anual al instituției este transmis și altor regiuni? Dar nivelului național? Prin ce mijloace?

Există indicatori comuni pentru câteva / toate regiunile, utilizați pentru a raporta situația la nivel regional?

Care sunt asemănările și deosebirile dintre modul în care lucrează această instituție și modul în care lucrează instituții similare din alte regiuni?

4. În țara dvs., care sunt mecanismele non-judiciare de înaintare a plângerilor/sesizărilor, adaptate copiilor cărora le-au fost încălcate drepturile?

Este necesară epuizarea mijloacelor existente la nivel local pentru ca o plângere / sesizare să fie înaintată nivelului central?

Ce ați recomanda unui copil care dorește să adreseze o plângere în mod sigur și eficient, în legătură cu încălcări ale drepturilor comise de:

- Guvern / stat ? (de ex. legi, politici etc.);
- Servicii guvernamentale ? (de ex. sistemul școlar, spital public etc.);
- Un funcționar al statului? (de ex. polițist, profesor etc.);
- O persoană privată ? (de ex. vecin, un alt copil);
- Acasă?
- Într-o instituție închisă / închisoare?

Cum se poate asigura protecție echitabilă:

- În cazul în care făptuitorul este un reprezentant sau o instituție guvernamentală centrală sau local?
- În cazul în care fapta este analizată la nivel local sau național?

Cum asigură organismele de monitorizare sprijin și protecție pentru copiii care înaintază plângeri?