

POVZETEK

V skladu z nacionalnimi in mednarodnimi pravnimi podlagami imajo otroci pravico do posebnega varstva in skrbi (npr. Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, Ustava Republike Slovenije, Konvencija o otrokovih pravicah, Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic). To velja tudi za postopke, ki zadevajo otroke, kjer mora država zagotoviti, da se njegov interes postavi v ospredje ter, da se ga obravnava kot samostojnega nosilca pravic, s čimer se okrepi njegov položaj v postopku. Odrasli so obvezani, da mnenje otrok jemljejo resno (pri čemer je to načelo podrejeno upoštevanju otrokovega najboljšega interesa). Otrokom je tako omogočeno, da so obravnavani kot posamezniki, ki so sposobni oblikovati in izražati svoje mnenje, sodelovati v postopkih odločanja in vplivati na rešitve (način, kako to doseči, pa je treba prilagoditi njihovi starosti in zrelosti) (Jenkole 2013, 10).

Projekt **Zagovornik - glas otroka** je eden izmed načinov pomoči in opore namenjen otrokom v tovrstnih zadevah. Zagotavlja uresničevanje njihove pravice, da za pomoč zaprosijo zaupno osebo po svoji izbiri, ki naj bi jim pomagala izraziti mnenje. Gre za večletni, pilotni projekt, ki ga izvaja Varuh človekovih pravic RS v partnerskem sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti že od leta 2007¹.

Zagovorništvo otrok v Sloveniji tako poteka v okviru projekta, ni pa pravno formalno urejeno, kar lahko vpliva na uspešnost in učinkovitost izvajanja procesov. Umestitev zagovorništva v zakonodajo in postavitvev oz. ustanovitev neodvisnega inštituta zagovorništva, sta zato že od vsega začetka izvajanja projekta dva izmed temeljnih ciljev projekta. Ostali cilji projekta so še:

- izoblikovanje in postavitvev modela zagovornika otrokovih pravic in oblikovanje protokolov ravnanja v procesu zagovorništva,
- vzpostavitev mreže usposobljenih zagovornikov po vsej državi,
- omogočiti otrokom aktivno sodelovanje v zadevah, ko starši ne morejo ali ne zmorejo učinkovito zastopati njihovih interesov.

Z namenom, da bi otrokom zagotovil pokritost potreb v postopkih, ki jih zadevajo, si projekt prizadeva tudi za:

- zagotovitev aktivnega sodelovanja otrok v procesih odločanja,
- zagotovitev pravice otrok, da so seznanjeni s pomenom in posledicami postopkov,
- okrepitev položaja otrok in procesne pravice v postopkih, ki jih zadevajo.

Inštitut RS za socialno varstvo (v nadaljevanju: IRSSV) se je prijavil na javni razpis »Povabilo k oddaji ponudbe za izdelavo prve faze evalvacije pilotnega projekta Zagovornik – glas otroka št. 0408-74/2016, z dne 11. 10. 2016²«, katerega je objavil Varuh človekovih pravic RS (v nadaljevanju: Varuh) in bil na razpisu tudi izbran). Druga faza evalvacije projekta pa je bila za potrebe naročnika Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ) predvidena v letnem planu dela IRSSV za leto 2017.

Pričujoča evalvacija projekta združuje ugotovitve obeh faz evalvacije in se ukvarja s preverjanjem doseganja omenjenih ciljev in namenov projekta. V prvi fazi smo na podlagi modificiranega modela evalvacije, imenovanega KVPI, opravili pregled pomembnih vidikov projekta, z namenom ugotavljanja uspešnosti le-tega. Upoštevali smo odgovore zagovornikov, sodišč in centrov za socialno delo (v nadaljevanju CSD), ki smo jih pridobili s pomočjo izvedbe spletne ankete. V drugi fazi pa smo na podlagi dodatnih analiz, kamor smo vključili še starše (metoda: spletna anketa), supervizorje (metoda: spletna anketa) in predstavnike skupine za izvedbo pilotnega projekta (v nadaljevanju SIPP) (metoda: skupinski intervju) skušali najti odgovore na vprašanja, ki so v prvi fazi ostala odprta, kot tudi poglobiti ugotovitve prve faze.

¹ Zasnova projekta je bila oblikovana že nekoliko prej, v letu 2005, iniciativna skupina in posvet sta bili organizirani v letu 2006, medtem ko se je prvi pilotni projekt odvil v obdobju 2007-2008.

² Vir: http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/razpisi/novice/detajl/povabilo-k-oddaji-ponudbe-za-izdelavo-prve-faze-evalvacije-pilotnega-projekta-zagovornik-glas-ot/?L=6%27%20and%20user%3D0--%3Fno_cache%3D1&hash=2092afc1c1effec1d0ad6dc34488e0f

Teoretski okvir evalvacije smo utemeljili v modificiranem modelu KVPI, ki upošteva štiri vidike (faze) evalvacije projekta:

- Evalvacija **KONTEKSTA** (K) ocenjuje potrebe, probleme in priložnosti, ki so v pomoč odločevalcem pri opredeljevanju ciljev in prioritet ter pomagajo širši skupini uporabnikov presojati cilje, prioritete in izide. Upoštevati moramo perspektive vseh vpletenih in vzajemne vplive med njimi in projektom. Med drugim je naloga evalvacije ugotoviti, kako različni akterji vidijo projekt in kako njihov odnos do projekta, pa tudi širši politični in ekonomski kontekst, vpliva na izvajanje in rezultate projekta. Projekt je lahko dober, pa vseeno ne prinaša pričakovanih rezultatov zaradi vpliva zunanjih dejavnikov.
- Evalvacija **VLOŽKA** (V) ocenjuje alternativne pristope in vložene človeške vire in materialna sredstva glede na njihovo izvedljivost, uporabnost in stroškovno učinkovitost za zadovoljevanje potreb in doseganje ciljev. Pri evalvaciji vložka je treba predvsem ugotoviti, ali so vloženi viri, sredstva in naporji zadostni in razporejeni tako, da so kar najbolj racionalno in učinkovito uporabljeni. Gre predvsem za vprašanja dobrega načrtovanja projekta.
- Evalvacija **PROCESA** (P) ocenjuje izvedbo načrtov, da pomagajo izvajalcem izvesti aktivnosti in kasneje pomagajo širši skupini uporabnikov presoditi uspešnost in interpretirati izide (organizacijski vidik). Evalvacija procesa ugotavlja ustreznost in stroškovno učinkovitost uporabljenih postopkov ter iz njih izhajajočih procesov. Pomembno vprašanje je, ali procesi, ki potekajo ob izvajanju projekta in zaradi njega, vodijo v želene spremembe in/ali doseganje drugih zastavljenih ciljev.
- Evalvacija **IZDELKA/IZIDA** (I) ugotovi in oceni izide: nameravane in neneravane, kratkoročne in dolgoročne. Skozi te nato ovrednoti uspešnost projekta in ob upoštevanju vložka tudi njegovo učinkovitost.

Na podlagi združenih ugotovitev obeh faz so naše ugotovitve sledeče:

1. Izoblikovanje in postavitve modela zagovornika otrokovih pravic in oblikovanje protokolov ravnanja v procesu zagovorništva

Glede na to, da model zagovorništva in protokoli za ravnanje v procesu zagovorništva obstajajo, bi lahko zaključili, da je cilj dosežen v celoti. Če pa se nadalje povprašamo po doseganju namena modela in protokolov, ki je začrtati jasne usmeritve, konceptualne okvire in naloge vpletenih, potem ugotavljamo, da je prvi cilj projekta dosežen le delno. Pridobljeni podatki so odkrili, da vloge in pričakovanja akterjev, ki vstopajo v proces zagovorništva, niso jasne. To je npr. razvidno iz primerov, ko imajo starši drugačna pričakovanja od zagovornika, ki niso v skladu s samo idejo projekta (staršem se tako npr. zdi pomembno, da zagovornik najde pomoč tudi za starše, ko jo potrebujejo in da upošteva želje staršev, medtem ko je stališče predstavnikov SIPP ravno nasprotno in zagovorništva ne vidijo kot »servisa za celotno družino«, saj zagovarjajo stališče, da so naloge zagovornika vezane izključno samo na pokrivanje potreb otrok. Zagovornik naj bi po trenutno veljavnem modelu s starši v čim manjši meri vstopal v stik. Se pa predstavniki SIPP strinjajo, da bi bilo treba svetovanje in pomoč ponuditi tudi staršem, vendar v okviru posebne službe). Podobno kot starši tudi sodniki vidijo vlogo zagovornika širše in obenem ponekod pričakujejo tudi interpretacijo otrokovega glasu, čeprav naj bi bila vloga zagovornika zgolj posredovanje mnenj in stališč otroka. Nejasnosti najdemo tudi pri centrih, in sicer v primerih, ko je zagovornik otroku postavljen z odločbo, kot skrbnik za poseben primer, za katerega so določeni drugačni predpisi, kot veljajo za zagovornika. Gre za konceptualna vprašanja (že zlasti pri razumevanju vloge zagovornika v odnosu do staršev), razrešitev katerih je bila še posebej pereča v začetnih fazah projekta. Nekateri zagovorniki so zaradi nestrinjanja z vsebinskimi idejami celo odstopili od projekta.

Upošteva se modificiran model KVPI, ki smo ga uporabili za evalvacijo projekta, razloge za situacijo, ki se nanaša na prvi cilj projekta, pripisujemo a) procesnemu vidiku (ki zadeva organizacijsko raven) in b) vplivu konteksta projekta. Oba vidika se med seboj v precejšnji meri prepletata. Drugačna pričakovanja akterjev, ki smo jih navedli zgoraj, med drugim odslikavajo nepoznavanje projekta in njegovih osrednjih idej, kar bi bilo možno izboljšati z aktivnostmi informiranja in promocijami

projekta. Ker pa npr. v določenih regijah obstaja problem neodzivnosti sodišč za sodelovanje v projektu, zaradi česar se ti organiziranih promocij projekta ne udeležujejo, velja, da zgolj osveščanje in informiranje glavnih akterjev ne zadošča. Ključno pri tem je vzpostavitev naklonjenega konteksta.

2. Vzpostavitev mreže usposobljenih zagovornikov po vsej državi

Podobno kot smo zaključili pri prvem cilju, velja tudi za drugi cilj projekta. Mreža usposobljenih zagovornikov je resda zagotovljena po vsej državi, v vseh območjih, kot jih definira Varuh. Problem pa je neizkoriščenost mreže (oz. vloška, če izhajamo iz modela KVPI), saj je, po podatkih spletne ankete, npr. devet CSD in 20 sodišč, ki še niso obravnavali nobenega primera zagovorništva, zaradi česar tudi ta cilj ocenjujemo kot delno dosežen.

Dva dejavnika sta ključna na tem mestu, in sicer zopet proces in kontekst projekta. Proces v smislu promocije in razvoja projekta v začetnih fazah, ko so snovalci projekta k sodelovanju povabili tista območja, ki so izrazila zanimanje (najprej je k sodelovanju pristopilo ljubljansko območje, ostala kasneje); tudi v splošnem promociji projekta ni namenjene večje pozornosti). Glede na to, da je pri pripravljenosti na sodelovanje v projektu pomembno zanimanje akterjev, pa lahko ponovno, tudi v tej točki, poudarimo pomen in vpliv konteksta projekta za uspešnost le-tega.

3. Omogočiti otrokom aktivno sodelovanje v zadevah, ko starši ne morejo ali ne zmorejo učinkovito zastopati njihovih interesov

Tretji cilj projekta, ki se navezuje na aktivno sodelovanje otrok v postopkih, ki jih zadevajo, ocenjujemo kot delno uresničen. Iz pridobljenih podatkov je na tem mestu možno razbrati dve pomanjkljivosti: prvič, otroci sicer lahko aktivno sodelujejo v zadevah, ko starši ne morejo ali ne zmorejo učinkovito zastopati njihovih interesov, vendar pri tem ni nujno, da njihovo mnenje tudi dejansko vpliva na odločitve sodnikov; drugič, pravica do aktivnega sodelovanja ni omogočena vsem otrokom. Heterogenost otrok se v tem smislu kaže glede na regije (največ pobud in primerov zagovorništva beležimo v ljubljanskem in gorenjskem območju) in glede na starost (povprečna starost otrok je približno deset let), kar je povezano s procesnimi vidiki projekta, medtem ko so zaradi vpliva konteksta (ki je v tej točki najpomembnejši dejavnik) prikrajšani tisti otroci, ki brez pridobljenega soglasja in brez pobud ne morejo dostopati do zagovornika.

4. Umestitev zagovorništva v zakonodajo, postavitve oziroma ustanovitve neodvisnega inštituta zagovorništva

Zadnji cilj ni dosežen. Pomanjkanje formalno-pravnih okvirjev, ki bi postavili jasne temelje zagovorništva otrok, je bila, med sodelujočimi v evalvaciji, izpostavljena kot ena najpogostejših pomanjkljivosti. Večina akterjev je izrazila željo po formalni ureditvi zagovorništva, pomisleki so bili usmerjeni zgolj v morebitno birokratizacijo, rigidnost, togost zagovorništva, ki jo formalizacija običajno prinese s seboj. Za doseg četrtega cilja pa je, kot smo predhodno že ugotavljali pri drugih ciljih, pomemben predvsem kontekst, pri čemer tukaj kot ključni akterji nastopajo politični odločevalci.

Podrobneje prednosti oziroma slabosti ter priložnosti oziroma nevarnosti projekta prikazujemo v spodnji preglednici. Preglednica združuje ključne ugotovitve, zbrane v okviru prve in druge faze evalvacije.

Preglednica 1: SWOT³ analiza projekta (glede na modificiran model evalvacije KVPI)

Prednosti	
K	- potrebe otrok so v okviru projekta v splošnem uresničene (npr. varovanje glasu otrok, potreba po varnosti, razbremenitev otrok ipd.) - starši naklonjeni projektu (večina staršev bi projekt priporočila drugim staršem, ki se znajdejo v podobnem položaju) - CSD in sodniki relativno visoko ocenjujejo delo zagovornikov (npr. strinjajo se, da zagovorniki vedno delujejo v otrokovem imenu in v njegovo korist, omogočajo, da se otrok začne odpirati ipd.) - po mnenju zagovornikov kontekst relativno naklonjen izvajanju projekta (v splošnem so ti zadovoljni s projektom, zadovoljni so tudi s sodelovanjem s starši, drugimi institucijami, koordinatorji, Varuhom)
V	- mreža zagovornikov, ki je enakomerno vzpostavljena po državi - relativno stabilno zagotavljanje sredstev za izvajanje projekta (izjemi leti 2012 in 2013)
P	- fleksibilnost, senzibilnost projekta - strokovnost zagovornikov, transparentnost projekta
I	- potrebe otrok so v okviru projekta v splošnem uresničene (npr. varovanje glasu otrok, potreba po varnosti, razbremenitev otrok ipd.) - CSD in sodniki relativno visoko ocenjujejo delo zagovornikov (npr. strinjajo se, da zagovorniki vedno delujejo v otrokovem imenu in v njegovo korist, omogočajo, da se otrok začne odpirati ipd.) - ključni akterji (zagovorniki, CSD in sodišča) prepoznavajo pozitivne učinke projekta
Slabosti	
K	- nezadovoljenost potreb zagovornikov (npr. potreba po varovanju koristi zagovornikov, vstopanje v enakovreden odnos z drugimi akterji ipd.) - slabše poznavanje projekta in vključenost vanj s strani sodnikov - starši: a) vpliv staršev na otroke in njihov glas; b) drugačna pričakovanja od zagovornikov (npr. nudenje pomoči staršem, upoštevanje njihovih želja) - v praksi kontekst nekoliko manj naklonjen (zagovorniki so kot okrepljen glas otrok sprejeti le občasno (in ne pogosto), zagovorniki pogosto opažajo, da odgovornost staršev ni dovolj poudarjena, da se otroci srečujejo z občutki krivde ipd.) - regijske razlike v sprejetosti projekta (v pozitivnem smislu izstopa ljubljansko območje, najslabše pa je projekt sprejet na Celjsko-Koroškem območju in v Zasavju)
V	- regijsko neenakomerni "izkoristki mreže zagovornikov" - osip zagovornikov (zaradi organizacijskih in vsebinskih dejavnikov) - (pre)pozno vključevanje zagovornikov v proces zagovorništva v nekaterih primerih
P	- nezadovoljenost potreb zagovornikov (npr. potreba po varovanju koristi zagovornikov, vstopanje v enakovreden odnos z drugimi akterji ipd.) - slabše poznavanje projekta in vključenost vanj s strani sodnikov - starši: a) vpliv staršev na otroke in njihov glas; b) drugačna pričakovanja od zagovornikov (npr. nudenje pomoči staršem, upoštevanje njihovih želja) - podpirne storitve staršem niso na voljo - nadaljnje sledenje po zaključku primera ni predvideno - regijske razlike v sprejetosti projekta (v pozitivnem smislu izstopa ljubljansko območje, najslabše pa je projekt sprejet na Celjsko-Koroškem območju in v Zasavju) - osip zagovornikov (zaradi osebnih organizacijskih in vsebinskih dejavnikov) - spremljanje doseganja ciljev projekta - nejasni protokoli, nejasna vloga zagovornikov, neprepoznavnost projekta, pomanjkanje supervizije za koordinatorje itd.
I	- v praksi kontekst nekoliko manj naklonjen (zagovorniki so kot okrepljen glas otrok sprejeti le občasno (in ne pogosto), zagovorniki pogosto opažajo, da odgovornost staršev ni dovolj poudarjena, da se otroci pogosto srečujejo z občutki krivde ipd.) - vprašljivo upoštevanje glasu otrok s strani sodnikov ali CSD (vpliv na odločitve, ki jih zadevajo)

³ Na nekaterih mestih se določene ugotovitve pojavljajo v različnih razdelkih, kar kaže na prepletenost faz projekta, na kar smo v poročilu pogosto opozarjali.

	- regijska neenakomerna pokritost potreb otrok po zagovorništvu (največ primerov in srečanj beležimo na gorenjskem in v ljubljanskem območju) - niso zadovoljene potrebe vseh otrok po zagovorništvu (regijske razlike v pobudah za zagovornika, največ pobud predvsem za razvezne postopke, za ostale precej manj, mlajši otroci nimajo pravice do zagovornika ipd.)
Priložnosti	
K	sprejetje določenih zakonov, ki vplivajo na zagovorništvo (npr. DZ z vidika prenosa nekaterih pristojnosti s CSD na sodišča)
V	/
P	/
I	/
Nevarnosti	
K	- nesprejetje določenih zakonov, ki vplivajo na zagovorništvo (npr. DZ z vidika prenosa nekaterih pristojnosti s CSD na sodišča) - ekonomsko-gospodarske razmere v državi (primer: znižanje finančnih sredstev leta 2012 in leta 2013) - drugi akterji, ki lahko vplivajo na odločitev staršev za vstop v projekt (odvetniki)
V	- osip zagovornikov zaradi osebnih razlogov - profil zagovornikov (primanjkuje moških zagovornikov)
P	zagovorništvo formalno-pravno še ni urejeno
I	/

Sklenemo lahko, da so cilji projekta v splošnem uresničeni (to velja za prve tri cilje), niso pa v celoti doseženi nameni projekta (npr. otroci lahko v okviru projekta aktivno sodelujejo v postopkih, ki jih zadevajo, kadar njihovi starši ne morejo ali ne zmorejo učinkovito zastopati njihovih interesov, vprašljivo pa je dejansko upoštevanje njihovega glasu v praksi, kar naj bi bil glavni namen izpostavljenega cilja projekta). Da so nameni zagovorništva v praksi težje uresničljivi kot cilji, je v največji meri odvisno od **(ne)naklonjenosti konteksta, kar je povsem razumljivo, saj gre za projekt**. Na kontekst nadalje vpliva odsotnost pravno-formalne podlage (procesni vidik) in zato je **formalna ureditev zagovorništva v tem oziru nujna**. S tem bi vsem otrokom, ki bi potrebovali zagovornika, omogočili dostop do te pravice – odpravili bi t. i. samovoljno odločitev akterjev (staršev, CSD, sodišč), ki lahko predstavljajo oviro otrokom pri izražanju in upoštevanju njihovega glasu.

Med predlogi za izboljšanje zagovorništva pri nas izpostavljam še dva vidika: a) večji poudarek na **promociji zagovorništva, izobraževanju in osveščanju javnosti ter ključnih oseb, ki v zagovorništvo vstopajo** (sodišča, CSD, starši, otroci, šole itd.); b) **spremljanje ciljev in namenov zagovorništva**. Za oceno uspešnosti in učinkovitosti zagovorništva bi bilo potrebno pripraviti nabor kazalnikov in predvideti zbiranje kakovostnih podatkov v ta namen.