



International Social Service
Service Social International
Servicio Social Internacional

General Secretariat • Secrétariat général • Secretariado General

International Reference Centre
for the Rights of Children Deprived of their Family (ISS/IRC)
Centre international de référence
pour les droits de l'enfant privé de famille (SSI/CIR)
Centro Internacional de Referencia
para los Derechos del Niño Privado de Familia (SSI/CIR)

**Special Series – Draft UN Guidelines for the Appropriate Use and Conditions of Alternative
Care for Children:**

An introductory briefing on its background, core principles and scope
ISS/IRC Monthly Review N° 3/2008

**Série spéciale – Projet de Lignes directrices de l'ONU pour l'utilisation et des conditions
appropriées de prise en charge alternative des enfants :**

Aperçu du contexte, des principes généraux et de la portée des Lignes directrices
Bulletin mensuel du SSI/CIR N° 3/2008

**Serie especial – Proyecto de las Directrices de las Naciones Unidas para el Uso Apropriado y
Condiciones del Cuidado Alternativo de Niños/as:**

Comentario sobre el contexto, los principios generales y el alcance de las Directrices
Boletín mensual del SSI/CIR N° 3/2008

32 Quai du Seujet
1201 Genève
Suisse

Tel: +41 (0)22 906 77 00
Fax: +41 (0)22 906 77 01
E-mail: irc-cir@iss-ssi.org

<http://www.iss-ssi.org>

An introductory briefing on its background, core principles and scope

In the months leading to their possible adoption by the United Nations General Assembly, a new Special Series of the Monthly Review will address and explore the principles and recommendations enshrined in the Guidelines, as well as their concrete implications for the protection of children in alternative care.

With a view to ensuring the understanding and dissemination of the Guidelines amongst professionals worldwide, the ISS/IRC offers to dedicate a special series of articles to the Draft United Nations Guidelines for the Appropriate Use and Conditions of Alternative Care for Children. These are reaching the final stages of their drafting and possible adoption by the United Nations General Assembly before the end of 2008. The Guidelines undoubtedly offer a comprehensive framework within which to develop, decide, and implement child protection measures, which respond to the best interests of the child.

Historical background

The process was initiated three years ago, in 2005, as the United Nations Committee on the Rights of the Child held a discussion day on children without parental care. Amongst the many recommendations set out in its final report, the Committee recommended the establishment of an expert meeting to prepare a set of international standards for the protection and alternative care of children without parental care for the UN General Assembly.

Following the discussion day and its final recommendations, and following up on a previous joint UNICEF-ISS project also calling for such guidelines, both organisations initiated a process of drafting and consultation. Indeed, a NGO working group began to meet in order to draft an initial version of the guidelines. This comprehensive initial version was then submitted to the Committee, which reviewed the document, and provided additional comments and recommendations. The subsequent consultation stage, designed to ensure the involvement of States and Governments in the process, took place in Brasilia in August 2006. An important number of these showed great interest in the guidelines, and provided additional inputs. As a result of this intergovernmental meeting, a 'Group of Friends' – which is led by the Government of Brazil and represents most regions of the world – was established to finalise the draft.

It is expected that the Guidelines will now be submitted to, and adopted by, the General Assembly during this year. Thus, a strong advocacy process is currently taking place and, as part of this, the current Special Series is

intended to contribute and pursue it by exploring its main themes, principles, and recommendations, and by incorporating practical example and inputs.

Principles and objectives of the Guidelines

The Guidelines are intended to enhance the implementation of the Convention on the Rights of the Child, and of other relevant provisions of international and regional human rights law, in matters of protection and well-being of children who are in need of alternative care, or who are at risk of so being. It therefore focuses on two main aspects: (1) to ensure that children do not find themselves placed in alternative care unnecessarily; and (2) that, where out-of-home care is provided, it is provided in appropriate conditions and of a type that responds to the child's best interests.

The Guidelines reflect, to a large extent, the principles and perspectives widely recognised in matters of child protection. Indeed, they reiterate that efforts should primarily be directed at enabling children to remain in, or return to the care of their parents, or where necessary, of other close family members – i.e. the removal of a child from his family should be considered an option of last resort and for the shortest possible duration. Only where the family is unable, even with appropriate support, to provide adequate care for the child, the State is responsible, for ensuring appropriate alternative care. Any alternative care placement should therefore be decided and provided on a case-by-case basis, by qualified professionals, and should respond to the best interests of the child concerned, in consultation with the child.

Any decision on the child's alternative care therefore ought to take account of the following factors:

- the desirability of maintaining the child as close as possible to his usual place of residence in order to facilitate contact and possible reintegration into his family, and to minimise disruption in his educational, cultural and social life – i.e. community and domestic solutions, rather than international options;
- the stability of the home and other attachments to relatives and caregivers, including the prohibition of separating siblings – i.e. permanency as a key objective, rather than temporary measures;

- the need for care to be provided in family-type settings, rather than in residential institutions, except where this is specifically appropriate, necessary and constructive for the individual child – i.e. the institutionalisation of children should be an option of last resort.

These provisions should guide the social services in deciding the alternative care of individual children, but should also provide the ethical basis and the fundamental principles for the development of governmental policies and strategies, designed to provide children with appropriate alternative care. As a result, States should, to the maximum extent possible, allocate sufficient human and financial resources to ensure the implementation of these principles and Guidelines.

Scope of implementation of the Guidelines

The Guidelines are applicable to the appropriate use and conditions of alternative care for all persons under the age of 18 years, regardless of the care setting, of its formal or informal nature, and of the public or private status of the care provider'. They are also applicable, 'as appropriate, to young persons already in alternative care, and who need continuing care or support for a transitional period after reaching the age of 18'. It is, however, also essential to emphasize that the

scope of alternative care, as foreseen in these Guidelines, does not extend to care by adoptive parents from the moment the child is placed in their care (as of which moment the child is considered to be in parental care); to persons under the age of 18 who are deprived of their liberty by decision of a judicial or administrative authority as a result of being alleged as, accused of, or recognised as having infringed

the law; and to informal arrangements whereby a child voluntarily stays with relatives or friends for a limited period and for reasons not connected with the parents' inability to care for him.

The specific chapters of the Guidelines, which will be explored in the forthcoming articles of this Series, are dedicated to the establishment of clear policies and agreed procedures for authorities and professionals. It is therefore hoped that this Special Series, which will put a strong emphasis on practical initiatives designed to

implement the Guidelines, will contribute to the understanding and use of the Guidelines, and to the development of strategies, required to integrate the principles into domestic legislation and practices.

The most recent version of the Draft United Nations Guidelines for the Appropriate Use and Conditions of Alternative Care for Children are available from the Better Care Network webpage: <http://www.crin.org/bcn/initiatives.asp>.

Initiatives advocating for and supporting the Guidelines
<ul style="list-style-type: none"> ▪ The UN General Assembly Resolution A/C.3/62/L.24/Rev.1 on the Rights of the child and the Human Rights Council have encouraged States to adopt and enforce laws and improve the implementation of policies and programmes to protect children growing up without parents or caregivers, as well as the advancement of the UN guidelines for the appropriate use and conditions of alternative care for children. ▪ SOS Children's Villages, the International Foster Care Organisation and the International Federation of Educative Communities have issued the Quality4Children Standards in Out-Of-Home Child Care in Europe (http://www.quality4children.info). ▪ The International Social Service has published a series of thematic training and information fact sheets on the protection and care of children deprived of parental care (http://www.iss-ssi.org/Resource_Centre/Tronc_DI/tronc_di_fic.html). ▪ The NGO Subgroup on Children without Parental Care is pursuing its advocacy activities and intends to ensure the wide dissemination of the Guidelines and to support initiatives at country level.

Aperçu du contexte, des principes généraux et de la portée des Lignes directrices

Durant les mois précédant l'éventuelle adoption des lignes directrices par l'Assemblée Générale des Nations Unies, une nouvelle série spéciale du Bulletin s'intéresse aux principes et recommandations qu'elles consacrent, ainsi qu'à leurs implications concrètes pour la protection des enfants pris en charge.

Dans le but d'assurer la bonne compréhension et diffusion des Lignes directrices parmi les professionnels dans le monde, le SSI/CIR propose de dédier une série spéciale d'articles au Projet de Lignes Directrices des Nations Unies pour l'Utilisation et des conditions appropriées de prise en charge alternative des enfants. Le projet devrait être finalisé et potentiellement adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies avant la fin 2008. Les Lignes directrices proposent clairement un cadre global à l'intérieur duquel des mesures de protection de l'enfant peuvent être développées, décidées et mises en place, ce qui répond à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Contexte historique

La procédure a été lancée il y a trois ans, en 2005, lors d'une journée de débat organisée par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies sur les enfants privés de famille. Parmi les nombreuses recommandations présentées

dans son rapport final, le Comité a préconisé la mise en place d'une réunion d'experts chargés de préparer pour l'Assemblée générale de l'ONU une série de standards internationaux sur la protection et la prise en charge alternative des enfants privés de famille.

A l'issue de cette journée de débat et de ses recommandations finales, et s'appuyant sur un projet antérieur conjoint des deux organisations appelant à la création de telles Lignes directrices, l'UNICEF et le SSI ont initié une procédure de rédaction et de consultation. Un groupe de travail d'ONG a été formé afin de rédiger une première version des Lignes

directrices. Cette première version a ensuite été soumise au Comité qui a révisé le document et fourni ses commentaires et recommandations. La consultation suivante, visant à impliquer les Etats et gouvernements dans la procédure, a eu lieu à Brasilia en août 2006. De nombreux Etats participant à la conférence ont montré beaucoup d'intérêt pour ces Lignes directrices et ont apporté des contributions supplémentaires. A la suite de cette rencontre intergouvernementale, un 'Groupe d'amis' – mené par le gouvernement du Brésil et représentant la plupart des régions du monde – a été établi pour finaliser la rédaction.

Initiatives pour la promotion et le soutien des Lignes directrices

- La résolution de l'Assemblée générale de l'ONU A/C.3/62/L.24/Rev.1 relative aux Droits de l'enfant et le Conseil des Droits de l'Homme encouragent les Etats à adopter et renforcer les lois et à améliorer la mise en œuvre de politiques et de programmes pour protéger les enfants grandissant sans parents ou autre personne les prenant en charge. Ils soutiennent également le processus en cours visant à élaborer une série de lignes directrices de l'ONU pour l'utilisation et des conditions appropriées de la prise en charge alternative des enfants.
- SOS Villages d'Enfants, International Foster Care Organisation (IFCO) et la Fédération Internationale des Communautés Educatives ont publié les Standards Quality4Children pour le placement des enfants hors du foyer familial en Europe (www.quality4children.info/ps/tmp/q4c_docudb/Q4C_Standards_French.pdf)
- Le Service Social International a publié une série de fiches thématiques de formation et d'information sur la protection et la prise en charge des enfants privés de famille (http://www.iss-ssi.org/Resource_Centre/Tronc_DI/tronc_di_fic.html).
- Le Sous-groupe des ONG pour les enfants privés de leur famille poursuit ses activités de soutien et prévoit d'assurer une large diffusion des Lignes directrices et de soutenir les initiatives prises au niveau national.

Il est maintenant attendu que les Lignes directrices seront soumises à l'Assemblée générale, et adoptées par celle-ci, dans le courant de cette année. Par conséquent, une promotion importante des lignes directrices est actuellement en cours. La présente Série Spéciale prévoit d'y contribuer en passant en revue les

thèmes généraux, les principes et les recommandations du document, ainsi qu'en présentant des exemples et contributions pratiques.

Principes et objectifs des Lignes directrices

Les Lignes directrices visent à améliorer la mise en œuvre de la Convention des droits de l'enfant, et celle d'autres dispositions pertinentes des instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme et traitant de la protection et du bien-être des enfants pris en charge, ou risquant de l'être. Elles se concentrent donc sur deux axes principaux: (1)

assurer que les enfants ne soient pas placés inutilement; et (2) lorsqu'une prise en charge alternative est envisagée, qu'elle soit proposée dans des conditions appropriées et de façon à répondre à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les Lignes directrices reflètent, dans une large mesure, les principes et perspectives amplement reconnues en matière de protection de l'enfant. En effet, elles répètent que les efforts devraient être dirigés en priorité vers le maintien ou le retour des enfants dans leur famille, ou, si nécessaire, auprès d'autres membres de leur famille proche. Ceci implique que l'enfant devrait être enlevé à sa famille seulement en dernier recours et pour une durée la plus courte possible. Ce n'est que lorsque la famille est dans l'incapacité de fournir une prise en charge convenable à l'enfant, et ce malgré un soutien approprié, que l'Etat est responsable de garantir une prise en charge alternative appropriée. Tout placement alternatif doit donc être décidé au cas par cas, par des professionnels qualifiés, et doit répondre à l'intérêt supérieur de l'enfant concerné, en concertation avec l'enfant.

Toute décision sur la prise en charge alternative de l'enfant doit donc prendre en compte les facteurs suivants :

- La volonté de maintenir l'enfant aussi proche que possible de son lieu de résidence habituel afin de faciliter le contact et l'éventuelle réintégration dans sa famille, et de minimiser les bouleversements dans sa vie sociale, culturelle et éducative. Ceci implique de chercher des solutions communautaires et domestiques plutôt que des options internationales ;
- La stabilité du foyer et des autres liens avec les parents et autres personnes prenant en charge l'enfant, y compris l'interdiction de séparer les frères et sœurs. Ceci implique que la permanence soit un objectif clé, plutôt que les mesures temporaires ;
- Le besoin de fournir une prise en charge de type familial, plutôt qu'institutionnelle, sauf dans les cas où cela s'avère spécialement approprié, nécessaire et constructif pour l'enfant. Ceci implique que l'institutionnalisation des enfants soit une option de dernier recours.

Ces dispositions devraient guider les services sociaux dans chacune de leurs décisions concernant la prise en charge d'un enfant. Elles devraient aussi fournir la base éthique et les principes fondamentaux nécessaires au développement des politiques et stratégies gouvernementales visant à fournir une prise en charge appropriée. Par conséquent, les Etats

devraient, dans la mesure du possible, allouer des ressources humaines et financières suffisantes à la mise en place de ces principes et lignes directrices.

Portée de l'application des Lignes directrices

Les Lignes directrices couvrent « l'utilisation et les conditions appropriées de la prise en charge alternative de toutes les personnes âgées de moins de 18 ans (...), quel que soit le type de prise en charge, formel ou informel, et le statut public ou privé de celui qui fournit la prise en charge ». Elles s'appliquent également « aux jeunes bénéficiant d'une prise en charge alternative et ayant besoin de prise en charge et d'assistance pour une période transitoire au delà de l'âge de 18 ans ». Il est cependant important de souligner que la portée de la prise en charge alternative, telle que prévue par les Lignes directrices, s'arrête à la prise en charge par des parents adoptifs, à partir du moment où l'enfant est placé sous leur responsabilité (dans ce cas, l'enfant est considéré comme étant sous prise en charge parentale). Les Lignes directrices ne couvrent pas non plus la prise en charge des personnes ayant moins de 18 ans présumées, accusées ou reconnues coupables d'avoir enfreint la loi et, en conséquence, étant privées de leur liberté par décision d'une autorité judiciaire ou administrative. Les Lignes directrices ne traitent pas non plus des cas où un arrangements informel a été conclu permettant à l'enfant de séjourner, sur une base volontaire, avec des membres de sa famille ou des amis pour une période limitée et pour des raisons étrangères à l'incapacité des parents de le prendre en charge.

Les chapitres spécifiques des Lignes directrices, lesquels seront passés en revue dans les articles à venir de cette Série, sont dédiés à l'établissement de politiques claires et de procédures convenues pour les autorités et les professionnels. Il est donc souhaité que cette série spéciale, qui mettra l'accent en particulier sur les initiatives concrètes visant à mettre en œuvre les Lignes directrices, contribue à la compréhension et à l'utilisation des Lignes directrices, ainsi qu'au développement de stratégies nécessaires à l'intégration des principes dans la législation et la pratique nationale.

La version la plus récente du Projet de Lignes directrices des Nations Unies pour l'utilisation et des conditions appropriées de la prise en charge des enfants est disponible sur la page Internet du Better Care Network: www.crin.org/bcn/initiatives.asp.

Comentario sobre el contexto, los principios generales y el alcance de las Directrices

Durante los meses anteriores a la posible adopción de las Directrices por la Asamblea General de las Naciones Unidas, una nueva Serie especial del Boletín se interesa por los principios y recomendaciones consagrados en las Directrices, así como por su concreta implicación en la protección de los niños en cuidado alternativo.

Con el fin de garantizar la correcta comprensión y la difusión de las Directrices entre los profesionales de todo el mundo, el SSI/CIR se propone dedicar una serie especial de artículos al Proyecto de Directrices de las Naciones Unidas para el Uso Apropiado y Condiciones del Cuidado Alternativo de Niños/as. Antes de finales de 2008, el proyecto debería haberse finalizado y haber sido, potencialmente, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las Directrices proponen claramente un marco global dentro del cual pueden desarrollarse, decidirse y establecerse medidas de protección del niño, lo que responde a su interés superior.

Contexto histórico

El procedimiento se inició hace tres años, en 2005, durante una jornada de debate organizada por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas sobre los niños privados de familia. Entre las numerosas recomendaciones presentadas en su informe final, el Comité preconizó la instauración de una reunión de expertos encargados de preparar para la Asamblea General de la ONU una serie de estándares internacionales para la protección y el cuidado alternativo de los niños/as privados de familia.

Después de esta jornada de debate y de sus recomendaciones finales, y basándose en un proyecto previo y conjunto de las dos organizaciones que solicitan la creación de tales Directrices, El UNICEF y el SSI, se inició un procedimiento de redacción y consulta. Se formó un Grupo de Trabajo de ONG con el fin de redactar una primera versión de las Directrices. Esta primera versión se presentó a continuación al Comité que revisó el documento y proporcionó sus comentarios y recomendaciones. La consulta siguiente, destinada a implicar a los Estados y a los Gobiernos en el procedimiento, tuvo lugar en Brasilia en agosto de 2006. Numerosos Estados que participaron en la conferencia mostraron mucho interés por estas Directrices y aportaron contribuciones suplementarias. Tras este encuentro intergubernamental y para finalizar la redacción, se estableció un 'Grupo de amigos',

encabezado por el Gobierno de Brasil y con representantes de la mayoría de las regiones del mundo.

Ahora se espera que las Directrices sean presentadas a la Asamblea General, y adoptadas por ésta, en el transcurso de este año. Es por esto, que actualmente se está realizando una importante promoción de las Directrices. La presente Serie Especial prevé contribuir pasando revista a los temas generales, los principios y las recomendaciones del documento, así como presentando ejemplos y contribuciones prácticos.

Principios y objetivos de las Directrices

Las Directrices tienen por objeto mejorar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la de otras disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales y regionales relativos a los Derechos Humanos y que tratan de la protección y del bienestar de los niños acogidos, o en riesgo de serlo. Se concentran pues en dos ejes principales: (1) garantizar que los niños no sean acogidos inútilmente; y (2) cuando se haya previsto un cuidado alternativo, este debe darse en las condiciones apropiadas y de forma que responda al interés superior del niño.

Las Directrices reflejan, en gran parte, los principios y perspectivas ampliamente reconocidos en cuanto a la protección del niño. En efecto, repiten que los esfuerzos deberían hacerse prioritariamente para mantener a los niños en su familia o para que puedan regresar a ella, o, si fuere necesario, junto a otros miembros de su familia cercana. Esto implica que el niño debería ser retirado de su familia solamente como último recurso y por un período de tiempo lo más corto posible. Sólo cuando la familia se encuentre en la incapacidad de cuidar del niño de forma apropiada, y esto a pesar de un apoyo adecuado, corresponde al Estado garantizar un cuidado alternativo apropiado. Toda decisión de cuidado alternativo debe tomarse individualmente, caso por caso, por profesionales cualificados en concertación con el niño y debe responder a su interés superior.

Toda decisión sobre el cuidado alternativo del niño debe, pues, tener en cuenta los siguientes factores:

- La voluntad de mantener al niño lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual para facilitar el contacto y la posible reintegración en su familia, y minimizar así los trastornos en su vida social, cultural y educativa. Esto implica buscar prioritariamente soluciones comunitarias y domésticas;

- La estabilidad del hogar y de los otros vínculos con la familia y otras personas encargadas del cuidado del niño, incluida la prohibición de separar los hermanos y hermanas. Esto implica que la permanencia debe ser un objetivo primordial, ante las medidas temporales;

- La necesidad de proporcionar un acogimiento de tipo familiar, antes que institucional, exceptuando los casos en que sea especialmente conveniente, necesario y constructivo para el niño. Esto implica que la institucionalización de los niños debe ser una opción de último recurso.

Iniciativas para la promoción y el apoyo de las Directrices

- La Resolución de la Asamblea General de la ONU A/C.3/62/L.24/Rev.1 relativa a los Derechos del Niño y el Consejo de Derechos Humanos han animado a los Estados a adoptar y reforzar las leyes y a mejorar la aplicación de las políticas y los programas para proteger a los niños que crecen sin padres u otra persona que los cuide. Apoyan también el proceso en curso destinado a elaborar una serie de Directrices de la ONU para el Uso Apropiado y Condiciones del Cuidado Alternativo de Niños/as.
- SOS Aldeas Infantiles, International Foster Care Organisation (IFCO) y la Federación Internacional de las Comunidades Educativas publicaron los Estándares Quality4Children para el acogimiento de los niños fuera del hogar familiar en Europa (www.quality4children.info/ps/tmp/q4c_docudb/Q4CStandardsFR.pdf).
- El Servicio Social Internacional publicó una serie de fichas temáticas de formación e información sobre la protección y el cuidado de los niños privados de familia (http://www.iss-ssi.org/Resource_Centre/Tronc_DI/tronc_di_fic.html).
- El Subgrupo de las ONG para los niños privados de familia prosigue sus actividades de apoyo y prevé garantizar una amplia difusión de las Directrices y apoyar las iniciativas tomadas a nivel nacional.

Estas disposiciones deberían guiar los servicios sociales en todas sus decisiones relativas al acogimiento del niño. Deberían también proporcionar la base ética y los principios fundamentales necesarios para el desarrollo de las políticas y de las estrategias gubernamentales destinadas a proporcionar un acogimiento apropiado. Por lo tanto, los Estados deberían, en la medida de lo posible, asignar recursos humanos y financieros suficientes para la instauración de estos principios y directrices.

Alcance de la aplicación de las Directrices

Las Directrices cubren “la utilización y las condiciones apropiadas del cuidado alternativo de todas las personas de menos de 18 años (...), sea cual sea el tipo de cuidado, formal o informal, y el estatus público o privado del que proporciona el cuidado”. Se aplican también “a los jóvenes que cuentan con un cuidado alternativo y que necesitan acogimiento y

asistencia durante un período transitorio más allá de la edad de 18 años”. Es, sin embargo, importante destacar que el alcance del cuidado alternativo, tal y como previsto por las Directrices, termina cuando los padres adoptivos se hacen cargo del niño, a partir del momento en que se encuentra bajo su responsabilidad (en ese caso, se considera que el niño se encuentra bajo el cuidado de sus padres adoptivos). Las Directrices no cubren tampoco el cuidado de personas menores de 18 años sospechosas, acusadas o reconocidas culpables de haber infringido la ley y, en consecuencia, estando privadas de libertad por

decisión de una autoridad judicial o administrativa. Las Directrices no tratan tampoco los casos en que se concluyen acuerdos informales que permiten al niño residir, voluntariamente, con miembros de su familia o amigos durante un período limitado y por razones distintas a la incapacidad de

los padres de hacerse cargo de él.

Los capítulos específicos de las Directrices, que serán examinados en los próximos artículos de esta Serie, están dedicados al establecimiento de políticas y procedimientos claros por las autoridades y los profesionales. Deseamos, pues, que esta serie especial, que subrayará especialmente las iniciativas concretas destinadas a aplicar las Directrices, contribuya a la comprensión y a la utilización de estas mismas, así como al desarrollo de estrategias necesarias para la integración de los principios en la legislación y en la práctica nacional.

La versión más reciente del Proyecto de Directrices de las Naciones Unidas para el Uso Apropiado y Condiciones del Cuidado Alternativo de Niños/as está disponible en la página Internet del Better Care Network: www.crin.org/bcn/initiatives.asp.