BY-NC-ND

ISSN 1648-2603 (print)
ISSN 2029-2872 (online)

VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS
PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION
2016, T. 15, Nr. 2 / 2016, Vol. 15, No 2, p. 251–263.

Įvaikinimo trukdžiai Lietuvos Respublikoje. Ekspertų požiūris

Natalja Gončiarova, Ilona Tamutienė

Vytauto Didžiojo universitetas
S. Daukanto g. 28-200, LT-44246 Kaunas, Lietuva

DOI:10.13165/VPA-16-15-2-05

Anotacija. *Remiantis įvaikinimo ekspertų patirtimi, straipsnyje nagrinėjamas Lietuvos Respublikos įvaikinimo politikos nuostatų įgyvendinimas. Tikslas pasiekiamas identifikuojant pagrindines problemas, kliudančias siekti efektyvaus įvaikinimo įgyvendinimo. Tyrimo metu gauti duomenys rodo, kad praktiniame viešosios politikos įgyvendinime egzistuoja struktūrinės, socialinės problemos, sudarančios sudėtingų procedūrų, komplikuojančių efektyvaus įvaikinimo įgyvendinimo siekimą, pagrindą. Nustatyta, kad centrinė institucija prastai atlieka koordinavimo funkciją. Dėl šios priežasties šalyje vyrauja skirtingos praktikos ir veiklos neatitikimas įstatymams. Lietuvos Respublikoje socialinės paslaugos įtėviams nėra pakankamai išplėtotos, o pokyčiai šioje srityje sunkiai pasiekiami dėl valdžios institucijų aplaidumo ir lėto, vangaus sprendimų priėmimo.*

Raktažodžiai: *nacionalinis įvaikinimas, įgyvendinimas, viešoji politika.*

Keywords: *national adoption, implementation, public policy.*

Įvadas

Istoriškai ir tradiciškai įvaikinimas visada buvo jautri ir aktuali valstybės bei visos visuomenės problema. Įvaikinimas – tai ne tik formaliai suteikiamos naujos teisės ir prisiimamos atsakomybės. Tai sudėtingas procesas, kurio metu biologinius tėvus praradęs vaikas vis dar galimai išgyvena emocinius, elgesio sunkumus. Todėl valstybė turėtų užtikrinti pagrindines kiekvieno vaiko teises, saugumą. Skirtingose Lietuvos vaiko teisių apsaugos, įvaikinimo politikos įgyvendinimo srityse veikia stambus, mišrios rinkos ekonomikos modeliu pagrįstas valstybinių institucijų tin-

klas. Įgyvendinimo efektyvumas politikos procese rodo apie modernios vyriausybės vystymą, vykdomą formuojant arba performuojant paslaugų teikimo modelį, taip užtikrinant sėkmingą įvaikinimo problemų sprendimą.

Toks politikos įgyvendinimas, kai įvaikinimo problemoms spręsti stinga paslaugų arba jos yra netinkamai reglamentuojamos, kai gyvenančiųjų globos namuose skaičius išlieka didelis, o Lietuvos Respublikos piliečių, galinčių įvaikinti, skaičius mažėja, gali būti įvardijamas kaip neefektyvus viešosios politikos organizavimas ir administravimas. Šio straipsnio *objektas* – įvaikinimo politikos įgyvendinimo praktikos Lietuvos Respublikoje. Pagrindinis *tyrimo tikslas* – ištirti struktūrines priežastis, trukdančias siekti efektyvaus praktinio įvaikinimo valdymo ir įgyvendinimo.

Tyrimo metodas. Analizuojant įvaikinimo politikos praktinį įgyvendinimą remiamasi kokybiniu tyrimu. Atlikti devyni pusiau struktūrizuoti kokybiniai interviu. Šeši pusiau struktūrizuoti interviu atlikti su specialistais, dirbančiais įvaikinimo politiką administruojančiose valstybinėse institucijose (Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigoje, Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyboje, Vaiko teisių apsaugos skyriuje); Seimo nariais ir ekspertais, galinčiais atskleisti įvaikinimo sistemos įgyvendinimą: kas šiuo metu daroma dėl įvaikinimo sistemos valstybės valdymo lygmenyje, su kokiais iššūkiais susiduriama organizuojant įvaikinimo politiką, kokių pažeidimų randama įvaikinimo valdyme, kokios praktinės galimybės egzistuoja siekiant paveikti formuojamą politiką „iš apačios į viršų“. Taip pat atlikti trys pusiau struktūrizuoti kokybiniai interviu su įtėviais, nevyriausybinių organizacijų atstovais, siekiant išsiaiškinti praktinius įvaikinimo organizavimo aspektus paslaugų teikimo, administravimo srityje ir politinius, socialinius sunkumus, su kuriais susidūrė asmenys, siekiantys tapti įtėviais. Tyrimas atliktas pagal visus moksliniams tyrimams keliamus etikos reikalavimus.

Mokslinis tyrimo aktualumas. Lietuvos teisės aktai sudaro prielaidas vaiko teisių apsaugai ir jo teisėtiems interesams šeimoje užtikrinti, Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos, sulaukiančios daugiausia skundų, grupė dėl vaiko globos instituto atskleidžia, kad šioje srityje esama problemų ir trūkumų. Ne vienoje Vyriausybės programoje buvo numatyta skatinti globą šeimose bei šeimynose ir mažinti globos namuose gyvenančių vaikų skaičių, tačiau vaikų paėmimo iš tėvų ir įkurdinimo globos namuose problema išlieka aktuali (Vitkauskas 2010, 134).

Nacionalinėje ir tarptautinėje spaudoje didelis dėmesys skiriamas įvaikinimui iš kitų šalių. Po to, kai buvo panaikinti administraciniai tarpvalstybiniai apribojimai, emigracijos skaičius ženkliai padidėjo. Dėl šios priežasties atsirado daugiau globojamų vaikų. Migrantai, siekdami ekonominės naudos, išvyksta, o vaikai paliekami globoti giminaičiams, svetimiems žmonėms, netgi globos institucijoms (Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba. 2). Tai lemia vis didesnį mokslinį suinteresuotumą tarptautiniu įvaikinimu. Tačiau mokslinių darbų apie nacionalinio įvaikinimo įgyvendinimą nėra daug. Nacionalinėje mokslo plotmė-

je įvaikinimo politiką nagrinėjo Kurkytė (2013), Varaškaitė (2010), Vitkauskas (2010), Braslauskienė (2002). Šių autorių darbuose analizuojami įvaikinimo nuostatai Lietuvoje, Lietuvos vaiko globos (rūpybos) sistema, jos pokyčiai, analizuojama vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija, tarptautinio įvaikinimo įgyvendinimas Lietuvoje, vaiko globos Lietuvoje tendencijos (vaiko globos nustatymo ir nutraukimo) problemos. Taip pat atlikta teisės, sociologijos, socialinio darbo mokslo atstovų tyrimų, kuriuose nagrinėjami teisiniai įvaikinimo aspektai, asmeninės įmočių vaikystės patirtys, šeimų įvaikinimo motyvacijos savitumai, konfidencialumas įvaikinant, įvaikinimo patirtis. Šiuose darbuose atskleidžiamos socialinės pagalbos galimybės ir tarpvalstybinio įvaikinimo teisiniai, moraliniai aspektai (Kuodytė, 2011; Bloznelienė, 2010; Partauskienė, 2010; Jonuškienė, 2009; Radvilienė,2009).

Užsienio mokslininkai analizuoja ilgalaikę globą ir įvaikinimo planavimą (Lowe ir kt.,2004); įstatymų reformas įvaikinimo srityje (Keating, 2009); modernų įvaikinimą, jo teoriją, praktiką ir politiką (Triseliotis ir kt., 1997); vaikų, įvaikintų Rumunijoje, sveikatos aspektus (Johnson ir kt., 1992) bei politinius praktinius vaiko gerovės aspektus (Pecora ir kt., 2009). Mokslinių darbų, tiriančių LR įvaikinimo įgyvendinimą, ekspertų ir įtėvių požiūriu nėra daug. Šio straipsnio tema yra aktuali tiek teorinei, tiek praktinei viešosios politikos perspektyvai ir pagrįstai reikalauja tyrėjų dėmesio.

Įvaikinimo tendencijos: potencialių įtėvių, įvaikių ir įvaikintų vaikų rodikliai

Lietuvoje politikos efektyvumas paprastai pradedamas vertinti analizuojant statistinius duomenis. Viena vertus, statistiniai duomenys įvaikinimo kontekste gali būti analizuojami naudojant socialinės rizikos šeimų statistiką, kita vertus – vaikų, augančių globos namuose, skaičiaus santykį su įvaikinamų vaikų skaičiumi per metus. 2014 m. Lietuvoje buvo 6057 socialinės rizikos šeimos. Lyginant su 2013 m., kai socialinės rizikos šeimų buvo 6818 (LR statistikos departamentas, 2015), šis skaičius sumažėjo. Tačiau yra tikimybė, kad minėtos šeimos gali atsisakyti vaikų. Be to, dėl objektyvių priežasčių teismo sprendimu gali būti apribota jų valdžia. Tokiu atveju vaikai patenka į globos institucijas. Socialinės rizikos šeimų statistinių duomenų analizė įvaikinimo valdyme svarbi todėl, kad vaikui, likusiam be tėvų globos, gali būti nustatoma globa arba įvaikinimas. Remiantis LR Civilinio kodekso V dalies XIII skyriaus 3.212 straipsnio 2 dalimi (2000), vaikui, kurio tėvai teismo sprendimu pripažinti neveiksniais arba yra nepilnamečiai ir jų tėvams arba globėjams sutikus, o teismui patvirtinus, gali būti skiriama ne tik globa, bet ir įvaikinimas. Įtėviams ne visuomet siūlomas toks vaikas, kurio tėvams neterminuotai apribota valdžia. Toks atsisakymas siūlyti priklauso nuo vaiko ryšių su biologine šeima (seneliais, broliais, seserimis arba kitais giminaičiais), jo amžiaus ir paties vaiko, galinčio išreikšti savo nuomonę, sprendimo. Taigi, dažnai, nors esama tei-

sinio pagrindo įrašyti vaiką į galimų įvaikinti vaikų apskaitą, siūlyti jį įvaikinti konkrečiai šeimai neįmanoma, nes tai pažeistų jo teises ir teisėtus interesus (Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba, 2016).

Kita vertus, globos įstaigose augančių vaikų skaičius išlieka pakankamai didelis. 2015 m. globos namuose gyveno 3275 vaikai, 2014 m. – 3562, o 2013 m. – 3821 (LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, 2016). Siekiant mažinti globos institucijose augančių vaikų skaičių, stiprinti vaiko gerovę, 2012 m. buvo priimtas ir patvirtintas LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos įsakymas „Dėl vaiko gerovės 2013–2018 m. programos patvirtinimo“ (2012). Pagrindinis šio įsakymo tikslas – sudaryti sąlygas vaikui augti biologinėje šeimoje, suteikiant prevencines, kompleksines paslaugas tiek šeimai, tiek vaikui, o netekusiam tėvų globos vaikui – suformuoti tinkamas įvaikinimo sąlygas, kurios atitiktų geriausius vaiko interesus ir poreikį augti šeimoje arba šeimai artimoje aplinkoje. Pastebėtina, kad šia programa siekiama kontroliuoti atitinkamų institucijų valdymo praktikas. Todėl šis reguliavimas visuomenei, ypač vaikams, likusiems be tėvų, yra vertingas. Tik dėl tarpinstitucinio bendradarbiavimo galima užtikrinti efektyvų vaiko gerovės politikos įgyvendinimą.

Statistiniai duomenys ir įvaikinimo rodikliai, kurie galėtų atskleisti LR vykdomos įvaikinimo politikos efektyvumą, taip pat yra žemi. Remiantis Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybos duomenimis (2016), LR piliečių įvaikintų vaikų skaičius, lyginant 2010–2015 m., akivaizdžiai mažėja (1 lentelė).

1 lentelė. **LR įvaikintų, augančių globos įstaigose bei galimų įvaikinti vaikų apskaitos duomenys**

Metai	2012 m.	2013 m.	2014 m.	2015 m.
Iš viso įvaikinta vaikų	140	135	116	128
Vaikų, augančių globos įstaigose, skaičius	4030	3821	3562	3275
Galimi įvaikinti vaikai	434	330	491	547

Lentelė sudaryta, remiantis *Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybos pateikta statistika*.

Apibendrinus 1 lentelėje pateiktus statistinius duomenis, galima teigti, kad nuo 2012 m. pastebimos vaikų, augančių globos institucijose, skaičiaus mažėjimo tendencijos. Tam lemiamos įtakos galėjo turėti Vyriausybės programoje iškeltas tikslas – mažinti vaikų, augančių globos institucijose, skaičių. Kita vertus, lyginant galimų įvaikinti vaikų skaičius ir LR piliečių įvaikintų vaikų skaičius, rezultatai yra patenkinami. Galimų įvaikinti vaikų skaičius išlieka pakankamai didelis, o įvaikinamų vaikų skaičius nuo 2012 iki 2014 m. tendencingai mažėja. Analizuojant statistinius duomenis, galima prielaida, kad valstybės vykdoma politika iš dalies orientuojama į vaikų, augančių globos įstaigose, skaičiaus mažinimą. Tai vertintina teigiamai. Tačiau efektyviam LR įvaikinimo politikos įgyvendinimui mažiau

skiriamadėmesio . LR Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus komentare „Dėl LR ataskaitos apie Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos įgyvendinimą Lietuvoje 2004–2008 m.“ (2012, 15) taip pat pažymima, kad teisinio reglamentavimo tobulinimas, programų ir priemonių pertvarkos įgyvendinimas įvaikinimo politikos sistemoje nėra pakankamai efektyvus ir keliami tikslai nėra pasiekiami. Todėl norint, kad LR įvaikinimo politikos įgyvendinimo rezultatai būtų labiau akivaizdūs ir teigiami, svarbu plėtoti mokslinius darbus, vertinančius šios srities politiką Lietuvoje. Taigi, turi būti identifikuojamos ir įvardijamos praktinės problemos, nurodomos jų šalinimo galimybės.

Struktūriniai ir socialinių išteklių sunkumai įvaikinimo valdyme

Analizuojant pagrindines struktūrines priežastis, trukdančias įgyvendinti efektyvų įvaikinimo valdymą, svarbu pradėti nuo šalyje veikiančios centrinės institucijos, atsakingos už įvaikinimo įgyvendinimą – Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybos (LR VVTAĮT) vaidmens. Pasak Žalimienės, Lazutkos (2009, 4), sovietiniu laikotarpiu valdymo sistemoje remtasi hierarchiniu modeliu, kuris buvo grindžiamas administracine biurokratine, institucijų pavaldumo tvarka, vienodomis normomis ir taisyklėmis, visišku paklusnumu. XX a. pasižymi politinės sistemos pakitimu, perėjimu nuo sovietinių prie demokratinių vertybių – sukuriami nauji decentralizacijos modeliai. Šiems modeliams būdinga tai, jog kiekviena organizacija turi savų atsakomybių, susijusių su jai patikėtų funkcijų įgyvendinimu (delegavimas). Kitaip nei hierarchiniu modeliu decentralizuotos sistemos modeliu siekiama išlaisvinti valstybės tarnautojus iš taisyklių ir nuostatų, kurios trukdo efektyviai veikti (Galvanauskaitė, Jurelevičienė 2007, 101). Įvaikinimo valdymui taip pat būdingas deleguotas valdymas, kai socialinių, administracinių paslaugų teikimas perduodamas žemesnio hierarchinio lygmens subjektams (savivaldybėms).

Esant decentralizuotai (delegavimo) įvaikinimo sistemai, centrinės institucijos funkcijas vykdo Valstybinė Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba. Remiantis tyrimo dalyvių nuomone, šiame atsakomybių delegavime galima rasti spragų:

„Ši įstaiga ir buvo įsteigta tam, kad koordinuotų, bet vien tik jos įsteigimas nieko nereiškia, tam turi būti sukurtas teisinis mechanizmas įstatyminiame lygmenyje (..). Jeigu valstybė pasirenka decentralizuotos institucijų sistemos modelį, tai dar nereiškia, kad pati valstybė atsisako atsakomybės (..), valstybė turi prisiimti pareigą ir turi imtis aktyvių veiksmų, aktyvios iniciatyvos egzistuojančioms problemoms spręsti. (..) Pastebima tendencija, kad prisiimti atsakomybę ir imtis aktyvių veiksmų neskubama“ [Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos specialistas].

„Socialinės apsaugos ir darbo ministerija stengiasi išlaikyti monopolį (..). Tai likę nuo Lenino laikų, kad valstybinės paslaugos teisingos, o tie, kurie mums nepriklauso, jie yra liaudies priešai“ [Ekspertas].

Citatose atskleidžiama viena pagrindinių problemų – centrinė institucija neatlieka pagrindinių funkcijų taip, kaip buvo numatyta ją steigiant. Kita vertus, įžvelgtinas valstybės organų nepasitikėjimas kitomis institucijomis, įgyvendinančiomis vaiko teisių apsaugą Lietuvoje. Pasak tyrimo dalyvio, SADM stengiasi išlaikyti monopoliją. Ši monopolija įvaikinimo valdyme pasireiškia tuo, kad galutinį sprendimą pateikia LR VVTAĮT. Pagrindinius administracinius darbus atlieka, mokymus ir pagalbą teikia savivaldybės institucijos, socialiniai partneriai, o LR VVTAĮT patenkina poreikį – įrašo arba neįrašo būsimus įtėvius į apskaitą. Tokia praktika galėtų būti vertinama teigiamai, jei būtų atliekamas ne tik įrašymas arba neįrašymas į apskaitą, specialistų mokymų organizavimas, bet ir institucijų, dirbančių įvaikinimo srityje, koordinavimas. Tačiau tuo atveju, kai centrinė institucija neatlieka jai patikėtų funkcijų, įvaikinimo valdymas įgauna regreso požymių. Pagrindinius regreso požymius atskleidžia Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos specialistas:

„Šiandienė situacija yra tokia, kad vyksta stagnacija, o kai kuriose situacijose netgi regresas“ [Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos specialistas].

Remiantis tyrimo dalyvio pasakojimu, galima konstatuoti, kad valstybės ir savivaldos lygmenyje esama veiklos darnos ir koordinavimo problemų. Pagrįstai teigiama, kad valstybiniame įvaikinimo valdyme egzistuoja tik formalus, deklaratyvus požiūris į vaiką ir asmenis, norinčius įvaikinti. Kiekviena savivaldos institucija įgyvendina praktikas, remdamasi ne įstatymu ir jo nuostatais, bet savo nuožiūra. Todėl galima konstatuoti, kad Lietuvoje egzistuoja reglamentavimo spragos, susijusios su institucijų valdymu. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija negali paveikti savivaldos institucijų ir nevyriausybinių organizacijų veiklos. Vis dėlto ji siekia išlaikyti monopoliją. Tokie veiksmai nėra efektyvūs. Kai nėra tinkamo koordinavimo, nėra sąlygų bendradarbiavimui, kuris būtų pagrįstas ne formaliu informacijos tarpusavyje apsikeitimu, bet problemų sprendimu.

Apibendrinus galima konstatuoti, kad, siekiant veiksmingo įvaikinimo įgyvendinimo svarbu stiprinti Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybos instituciją. Šios institucijos veikla turėtų būti susijusi ne tik su statistinių duomenų rinkimu, metodinės pagalbos teikimu, bet ir žinybų, dirbančių šioje srityje, koordinavimu. Vaiko teisių apsaugos skyriai savarankiškai priima įvaikinimo politikos įgyvendinimo sprendimus, jiems atrodančius labiausiai atitinkančiais vaiko interesus. Dažnai šie sprendimai netenkina centrinės institucijos. Dėl bendradarbiavimo stygiaus dideli laiko resursai išeikvojami tarpusavio interesams derinti, bet ne vaiko gerovei. Vertinant reguliavimą, svarbu akcentuoti, kad Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba iš dalies vykdo atskirų sektorių kontrolę, tačiau ne tam, kad būtų išvengta sunkumų priimant sprendimus vietos lygmenyje.

Socialinių paslaugų teikimas praktiniame įvaikinimo įgyvendinime. Reglamentuotų socialinių paslaugų įvaikinusioms šeimoms nėra. Galima prielaida, kad būsimiems įtėviams, asmenims, įvaikinusiems vaikus, valstybė neskiria pa-

kankamai dėmesio: dažniausiai socialines paslaugas teikia globėjų (rūpintojų) ir įtėvių mokymo bei konsultavimo (GIMK) mokytojai, įvairios nevyriausybinės organizacijos, gavusios paramą iš valstybės, savivaldybės arba kitų paramos fondų. Remiantis Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos pateiktu komentaru „Dėl LR ataskaitos apie Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos įgyvendinimą Lietuvoje 2004–2008 m.“ (2012, 12), galima teigti, kad paslaugų infrastruktūra vaikams ir šeimoms šalyje nėra tolygiai išvystyta. Labiausiai ji priklauso nuo vietos savivaldos, nevyriausybinių organizacijų požiūrio. Tuo tarpu LR VVTAĮT pateiktoje ataskaitoje „2012 metų projektų vykdytojų veiklos rezultatai“ (2012, 3) teigiama, kad tik šešios Lietuvos įstaigos nurodė, jog GIMK mokytojai individualių konsultacijų suteikė 115 šeimų. Manytina, kad konsultacijos arba organizuojamos savipagalbos grupės nėra pakankamai efektyvios dėl mažo institucijų, galinčių teikti minėtą pagalbą, skaičiaus. Pastebėtinas per mažas viešojo ir privataus sektorių paslaugų teikimas, bendradarbiavimas teikiant socialines paslaugas įvaikinusioms šeimoms. Tai gali turėti įtakos mažesniam įvaikinimo skaičiui LR.

Tyrimu siekta išsiaiškinti, kokia pagalba teikiama šeimai, įvaikinusiai vaiką. Tyrimo dalyvių nuomonės skyrėsi. Vis dėlto dauguma jų teigė, kad Lietuvos įvaikinimo įgyvendinime stinga socialinių paslaugų reglamentavimo. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos specialistas tyrimo metu pažymėjo, kad:

„...per labai įvairių paslaugų spektrą, kuris turi būti prieinamas ir ko šiandien mes neturime. Socialinės, psichologinės, medicininės paslaugos, bet ir ugdymas, ikimokyklinis ugdymas tai yra problema. Įsivaizduokit jūsų šeimoje atsiranda ketverių metų vaikas, o norėdama užrašyti į darželį vaiką, paprastai jūs įrašote jį vos ne nuo gimimo. Tai kada jis pateks pagal tą eilę į darželį? Taip, kai kurios savivaldybės pirmumo tvarka priima šia tvarką, bet tada kyla klausimas, jeigu įvaikinimo paslaptis yra, įvaikinimo faktas neatskleidžiamas“ [Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos specialistas].

Tyrimo dalyvio pasakojime atskleidžiamos kompleksinės praktinio įvaikinimo įgyvendinimo problemų priežastys. Pirmiausia, stinga paslaugų infrastruktūros, kuri apimtų ne tik psichologines konsultacijas, bet ir ugdymą, medicinines paslaugas. Antra, kaip minėta, skirtingose savivaldybėse įgyvendinama nevienoda praktika. Trečia, problema susijusi su konfidencialumo principo užtikrinimu įvaikinus. Taigi, galima pagrįstai konstatuoti, kad praktinės neefektyvumo priežastys tarpusavyje yra susijusios, todėl ir sprendimai šiems trūkumams spręsti turėtų būti kompleksiniai.

Susidariusią situaciją paslaugų srityje galima apibendrinti ekspertų žodžiais „*infrastruktūros nėra*“ [ekspertas], „*kursų metu ir per asmeninius susitikimus išnarsto po siūlą, o įvaikinus visos problemos – tavo reikalas“* [Įtėviai]. Tačiau kai kuriose savivaldybėse esama išimčių. Pavyzdžiui, Vaiko teisių apsaugos skyriaus specialisto teigimu, Kauno miesto savivaldybėje paslaugos įvaikintojams yra teikiamos GIMK mokytojų: *„GIMK mokytojai, kurie ruošė įtėvius, jie teikia paslau-*

gas ir įvaikin*us. Paslaugos yra plečiamos, jos yra nemokamos"* [Vaiko teisių apsaugos skyriaus specialistas].

Galima daryti prielaidą, kad didžiuosiuose Lietuvos miestuose savivaldybėse paslaugos po įvaikinimo yra teikiamos. Tačiau jos gali būti neefektyvios arba gali stigti specialistų, dirbančių šioje srityje. 2012 m. gruodžio 31 d. Lietuvoje iš viso dirbo 53 atestuoti GIMK mokytojai (VVTAĮT ataskaita „2012 m. projektų vykdytojų veiklos rezultatai" 2012, 1). Nesunku paskaičiuoti, kad vienam GIMK darbuotojui tenka apie trijų įtėvių šeimos per metus. Nors tai nėra didelis skaičius, pažymėtina, kad paslaugos skirtingose savivaldybėse nėra tolygiai išplėtotos ir ne visose vietos savivaldose yra atestuotų GIMK mokytojų.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad kitaip nei nurodyta anksčiau minėtuose tyrimo dalyvių pasakojimuose, Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybos duomenimis, paslaugos po įvaikinimo neteikiamos dėl tam tikrų teisinių pokyčių: *„Po įvaikinimo nei priežiūra, nei pagalba neteikiama. Vėlgi, svarbus veiksnyss, kad įtėviai ir vaikai įgyja naujus teisinius santykius, įvaikiai jiems tampa biologiniais vaikais* [Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybos specialistas].

Vertinant tyrimo duomenis, pastebėtina, kad valstybė ir jos institucijos paslaugų neteikia. Jas teikia nevyriausybinės organizacijos. Tokia situacija gali būti susiklosčiusi dėl to, kad mokymai, vertinimas patikimi socialiniams partneriams. Jei yra didelis paslaugų poreikis, jos teikiamos, tačiau vangiai. Socialinės paslaugos įvaikinus turėtų būti reglamentuojamos teisės aktais, nes paslaugų teikimas šiuo metu priklauso nuo savivaldybės ir jos bendradarbiavimo su nevyriausybinėmis organizacijomis. Savivaldybės institucija perduoda jos kompetencijai priskirtas funkcijas (veiklą) privačiam subjektui, o privatus arba NVO subjektas – investuoja į šią veiklą (Vidaus reikalų ministerija, 2010, 9). Atsižvelgiant į šiuos tyrimo rezultatus, rekomenduotina tobulinti kiekvienos savivaldybės socialinių paslaugų reglamentavimą atskirai arba kurti naujus bendruosius Lietuvos vietos savivaldybių socialinių paslaugų įvaikinus teikimo ir administravimo teisinius pagrindus.

Pokyčių galimybės įvaikinimui gerinti

Aptarti struktūrinių ir socialinių išteklių sunkumai įvaikinimo lygmenyje rodo, kad šioje sferoje reikalingi pokyčiai. Tyrimo metu domėtasi, kaip jo dalyviams sekasi siekti pokyčių įvaikinimo srityje. Prastas valstybės įvaikinimo politikos įgyvendinimas atsiskleidžia per pokyčių siekimą. Įvaikinimo srityje dirbantiems specialistams sunku paveikti priimamus sprendimus. Jų nuomonės išklausoma, tačiau nei leidžiamosios, nei vykdomosios valdžios institucijos konkrečių priemonių nesiima. Dėl šios priežasties minėti siekiai tampa beprasmiai, neretai – pažeidžiantys piliečių teises. Įgyvendinimo neefektyvumą atskleidžia ir Vaiko teisių apsaugos skyriaus specialistas:

„Labai sunku todėl, kad mūsų sistemoje visi pokyčiai labai sunkiai skinasi kelią (..) Kek Jungtinėms Tautoms teikta ataskaitų apie vaikų teisių konvencijos

*įgyvendinim*ą, kiek yra naujų rekomendacijų? K*odėl jos negali tapti naujais teisės aktais? Viskas vyksta taip vangiai, taip lėtai"* [Vaiko teisių apsaugos skyriaus specialistas].

Tyrimo metu kalbėtasi su Seimo nariu, todėl pasidomėta, kaip jam sekasi Seime išdėstyti argumentus apie pokyčius siekiant vaiko gerovės. Remiantis jo atsakymu, galima pagrįstai daryti prielaidą, kad lėtus ir neefektyvius įgyvendinimo procesus lemia ir pačių politikų požiūris į šią sritį. Nors tai pakankamai jautri valstybės politikos sritis, tačiau ji nėra vertinama: „*jiems žinot, ypač vyrams, tai nelabai rūpi"* [Seimo narys], „*nei Seimas, nei Ministerija nepateikia to, kad reikia spręsti, kad reikia kuo daugiau skirti dėmesio šiai sričiai"* [Nevyriausybinės organizacijos („Sotas") atstovas]. Manytina, kad sėkmė išdėstyti savo argumentus kitiems Seimo nariams priklauso nuo jų parlamentinės veiklos, pareigų. Blagnienės (2013, 26-27) atliktas tyrimas atskleidė, kad Seimo narių sprendimo priėmimas priklauso nuo informacijos prieinamumo. Sprendimų priėmimui lemiamos įtakos turi išsami ir kokybiška informacija apie atitinkamą sritį. Todėl galima numanyti, kad su įvaikinimu susiję sprendimai bus priimti arba nepriimti priklausomai nuo Seimo narių žinių, informacijos prieinamumo. Jeigu Seimo nariai neturi atitinkamos informacijos, jie dažniausiai pasikliauja frakcijos, komiteto nuomone, kolegų patarimais ir argumentais. Tai gali turėti neigiamos įtakos sprendimo priėmimui ir kliudyti pasiekti pokyčių vienoje ar kitoje srityje.

Pastebėtina, kad pokyčiai šioje viešosios politikos srityje iš tiesų sunkiai pasiekiami. Pagrindine to priežastimi įvardijamas leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijų aplaidumas, lėtas ir vangus sprendimų priėmimas. Nors politiką įgyvendinančios institucijos turi galimybę „iš apačios į viršų" teikti sprendimus, tų sprendimų eigai lemiamos įtakos jie padaryti negali. Nepaisant to, kad tyrimo dalyviai akcentavo didelį neefektyvumą pokyčių srityje, kiekvienas iš jų įvardijo lūkestį naujai formuojamam įvaikinimui:

„*Svarbu kalbėti apie paslaugas šeimai (...). Reikėtų svarstyti, nes prieinamumas yra menkas. Sprendimai turėtų būti kompleksiniai, tiek paslaugos kaina, tiek prieinamumas, tiek paslaugos kokybė. Jeigu mes kalbame apie paslaugas šeimai, neturėtų būti skirtumo, ar tai biologinis vaikas, ar įvaikintas*" [Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos specialistas].

Tyrimo dalyvis suvokia, kad siekiant gerinti įvaikinimo sritį, turi būti imamasi kompleksinių trukdžių šalinimo veiksmų. Jeigu reikia plėtoti paslaugų infrastruktūrą, ji turi būti plėtojama ne tik įvaikinimo srityje, bet ir siekiant šeimos gerovės. Svarbiausia – siekis, kad vaikai augtų šeimoje. Todėl ir paslaugos turi būti kompleksinės, prieinamos visiems asmenims, nepriklausomai nuo jų socialinio statuso. Su paslaugomis betarpiškai susijęs ir konfidencialumas. Jeigu Lietuvoje vyrauja stereotipai, nepakankamas visuomenės informavimas apie įvaikinimą, konfidencialumas yra privalumas. Todėl ir paslaugos turėtų būti teikiamos ne atskirai įtėviams ir biologinėms šeimoms, bet kartu. Teikiant tokias paslaugas turėtų dalyvauti kvali-

fikuoti specialistai, išmanantys skirtingas vaiko gerovės sritis. Dėl šios priežasties svarbu plėtoti socialinių paslaugų administravimo sritis: klientų poreikių tenkinimą, piliečių įtraukimą į sprendimų priėmimą – esant subsidiarumui, skaidrumui bei prieinamumui. Taip pat svarbu, kad paslaugos būtų teikiamos ne tik savivaldybės, bet ir perkamos iš nevyriausybinių organizacijų, privačių asmenų.

Vienas svarbių aspektų, leidžiančių pasiekti efektyvesnių įvaikinimo rezultatų, galėtų būti leidimas potencialiems globėjams vaiką globoti kuo anksčiau, po to – įvaikinti: *„reikėtų pašalinti visus biurokratinius mechanizmus ir leisti vietiniams vaiko teisių apsaugos skyriams, jeigu jie mato, kad gali vaiką įkeldinti į galimų įtėvių šeimą, tai padaryti. Stebėti tą situaciją. (..) antras momentas – trumpinti laukimo laiką (...) ieškotų žmonių, kurie galėtų paimti vaikus, sergančius tam tikromis ligomis."* [Vaiko teisių apsaugos skyriaus specialistas].

Remiantis duomenimis apie įvaikinimo politikos deleguotą valdymo sistemą, galima teigti, kad ji nėra efektyvi. Manytina, kad neefektyvumą lemia tokie veiksniai, kaip, negebėjimas kūrybiškai priimti sprendimus ir koordinuoti savivaldybių ir socialinių partnerių veiklos. Anot Raipos (2001, 56), decentralizuotoje valstybinėje administracinėje sistemoje atsiranda galimybė interpretuoti politikos įgyvendinimą vadovaujantis savo „sveiku protu". Kitas svarbus aspektas, kuris turėtų būti pakeistas naujame įvaikinimo valdyme – teismų praktikos. Atrodytų, kad teismai įvaikinimo politikoje atlieka tik formalų vaidmenį, tačiau šių institucijų priimti sprendimai yra pakankamai svarbūs – nuo jų priklauso įvaikinimo eiga, vaiko būties klausimas.

Išvados

1. LR įvaikinimo valdymui būdingas delegavimo principas, kai socialinių ir administracinių paslaugų teikimas perduodamas vietos savivaldai ir socialiniams partneriams. Didžiausia atsakomybė už įvaikinimo įgyvendinamą tenka centrinei Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybai, kurios esminė funkcija – koordinavimas. Tačiau ji negali daryti lemiamos įtakos ir koordinuoti vietos savivaldos, NVO veiklos. Dėl to įvaikinimo įgyvendinime vyrauja skirtingos praktikos, veiklos neatitikimas įstatymams, tarpusavio darnos problemos sprendimų priėmimo procese. Be to, dideli laiko resursai išeikvojami tarpinstituciniam interesų derinimui, pažeidžiami nacionaliniai įstatymai. Tarpinstitucinis bendradarbiavimas, įgyvendinant įvaikinimo politiką, pasižymi griežtomis sankcijomis, bet ne kūrybišku sprendimų priėmimu.
2. Įvaikinimo įgyvendinime paslaugų infrastruktūra šeimoms, įvaikinusioms vaikus, nėra tolygiai išplėtota. Socialinių paslaugų prieinamumas ir kokybė labiausiai priklauso nuo vietos savivaldos, nevyriausybinio sektoriaus požiūrio, pastangų ir valstybės arba kitų fondų teikiamo finansavimo. Be to, kai kurios socialinės paslaugos šalyje neišplėtotos: stinga specialistų, sunkiai prieinama medicininė, ugdymo, psichologinė pagalba asmenims, įvaikinusiems vaikus, ypač – turinčius specialiųjų poreikių, negalią ir vyresnius.

3. Įvaikinimo politikoje bet kokie pokyčiai, susiję su minėtos viešosios politikos įgyvendinimu, sunkiai pasiekiami. Tam lemiamos įtakos turi leidžiamosios ir vykdomosios valdžios institucijų aplaidumas, nepakankamas informavimas, lėtas ir vangus sprendimų priėmimas. Politiką įgyvendinančios institucijos turi galimybę teikti įvairius pokyčius šioje viešosios politikos srityje, tačiau tų sprendimų eigai lemiamos įtakos padaryti negali.

Literatūra

1. Blagnienė, Renata. „Seimo narių informacinė elgsena sprendimų priėmimo procese“. *Informacijos mokslai,* 2013. http://www.vu.lt/leidyba//dokumentai/zurnalai/INFORMACIJOS%20MOKSLAI/Informacijos%20mokslai%202013%2063/7-30.pdf .
2. Bloznelienė, Daiva. „Atvirumas įsivaikinus: įmočių patirtys“. Magistro baigiamasis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 2010.
3. Braslauskienė, Rasa. „Įvaikinimas Lietuvoje: situacija ir nuostatos“. *Socialinis darbas,* 1 (2002): 66-72.
4. Galvanauskaitė, Edita, Jurelevičienė, Jolanta. „Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai“. *Viešoji politika ir administravimas,* 19 (2007): 98-108.
5. Johnson, Dana., Miller, Laurie C., Iverson, Sandra, Franchino, Barbara, Dole Kathryn, Kiernan Marybeth, Georgieff, Michael, Hostetter, Margaret. „The Health of Children Adopted From Romania“. *The journal of American Medical Association*, 268,24 (1992): 3446-4351.
6. Jonuškienė, Daiva. „Ar įvaikinimo konfidencialumas nepažeidžia vaiko giminaičių pagal kilmę teisių?“. Magistro baigiamasis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 2009.
7. Keating, Jenny. *„A child for keeps: the history of adoption in England, 1918-45“*. Palgrave Macmillan, 2009.
8. Kuodytė, Lidija. „Įvaikinimo teisiniai ir moraliniai aspektai, remiantis Bažnytine teise ir Lietuvos Respublikos civiliniais įstatymais“. Magistro baigiamasis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 2011.
9. Kurkytė, Eglė. „Tarptautinis įvaikinimo reguliavimas ir jo įgyvendinimas Lietuvoje“. Magistro baigiamasis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 2013.
10. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Žiūrėta 2016 03 21. http://www.socmin.lt/lt/naujienos/pranesimai-spaudai/per-trejus-metus-np8v.html
11. Lietuvos Statistikos departamentas. „Socialinės rizikos šeimos metų pabaigoje. Požymiai: administracinė teritorija“. Žiūrėta: 2016 03 21. https://osp.stat.gov.lt/informaciniai-pranesimai?articleId=3515469
12. Lowe, Nigel, Murch, Mervyn, Bader, Kay, Borkowski, Margaret, Copner, Rosalie, Shearman, Cathy Lisles and Jenny. „The Plan for the Child: Adoption or Long-term Fostering“. *Child and Adolescent Mental Health.,* 9 (2004): 42-47.
13. LR Socialinės Apsaugos ir darbo ministro 2012 m. gruodžio 3d. įsakymas Nr. A1-547 „Dėl vaiko gerovės 2013–2018 m. programos patvirtinimo“, 2012m.Nr.A1-

547. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=438640&p_query=&p_tr2=2.
14. LR Civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo, ir įgyvendinimo įstatymas. 2000 m. liepos 18 d. Nr. VIII 1864, Vilnius. Žiūrėta 2016 03 21. http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=494152
15. LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba. „2012 metų projektų vykdytojų veiklos rezultatai“. Žiūrėta 2016 03 21. http://www.vaikoteises.lt/media/file/2012gimkataskaitagera.pdf.
16. LR Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus komentaras „Dėl LR ataskaitos apie Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos įgyvendinimą Lietuvoje 2004 – 2008 metais“. Vilnius, 2012.Žiūrėta 2016 03 21 http://www3.lrs.lt/docs2/OCCCOSZW.PDF
17. LR Vidaus reikalų ministerija. „Studija. Savivaldybių organizuojamų viešųjų paslaugų teikimo analizė“. Žiūrėta 2016 03 21. http://www.3sektorius.lt/docs/STUDIJA_VRM_2015-12-20_17:07:00.docx.
18. Partauskienė, Viktorija. „Šeimų įvaikinimo motyvacijos bruožai“. Magistro baigiamasis darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 2010.
19. Pecora, Peter, Whittaker, Anthony, Maluccio Richard, Depanfilis, Diane, Plotnick, Robert. *The child welfare challenge: policy, practise and research*. United States, 2009.
20. Radvilienė, Kristina. „Įvaikinimo patirtys atskleidžiant socialinės pagalbos galimybes“. Magistro baigiamasis darbas, Vilniaus pedagoginis universitetas, 2009.
21. Raipa, Alvydas. „Socialiniai pokyčiai ir modernus viešasis administravimas“. Filosofija, sociologija, 2 (2010): 54-62.
22. *Triseliotis, John, Shireman, Joan and Hundleby, Marion*. „Adoption, theory, policy and practice“. *Children and society.,* 11 (1997): 271-273.
23. Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Ataskaita „2012 metų projektų vykdytojų veiklos rezultatai“ Žiūrėta 2016 03 21 http://www.ivaikinimas.lt/document_db/tfiles/96.doc.
24. Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Žiūrėta 2016 03 21. http://www.vaikoteises.lt/lt/ivaikinimas/galimi__ivaikinti_vaikai/.
25. Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Žiūrėta 2016 03 21. http://vaikoteises.lt/lt/ivaikinimas/statistika/
26. Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Žiūrėta 2016 03 21. http://vaikoteises.lt/media/file/Statisitika/Lietuva2009-2014_2_.pdf
27. Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. „2014 m. veiklos ataskaita“. Žiūrėta 2016 03 22. http://www.vaikoteises.lt/media/file/ataskaitos/2014%20M_%20VEIKLOS%20ATASKAITA%202015-03-18.pdf
28. Varaškaitė, Raimonda. „Lietuvos vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija: problemos formulavimo analizė“. Magistro baigiamasis darbas, Vilniaus pedagoginis universitetas, 2010.
29. Vitkauskas, Kęstutis. „Vaiko globos organizavimo principų įgyvendinimas Lietuvoje“. *Viešoji politika ir administravimas*, 31 (2010) : 133-146.

30. Žalimienė, Laimutė, Lazutka, Romas. „Socialinės globos paslaugos Lietuvoje: nuo hierarchinio prie mišrios globos ekonomikos modelio“. *Ekonomikos teorija ir praktika,* 2 (2009): 22-36.

Natalja Gončiarova, Ilona Tamutienė

Obstacles of Child Adoption Implementation in the Republic of Lithuania: Experts‘ Point of View

Annotation

The research deals with the evaluation of implementation of child adoption in the Republic of Lithuania. It tries to explain the phenomenon while revealing the main problems that prevent from seeking effective control and implementation of adoption as well as showing how the public policy may be improved. The qualitative research was chosen in order to reveal the attitudes of participants towards the regulation and implementation of child adoption. Nine participants took part in the research: two members of the Seimas (Parliament), two adoptive families, an expert and specialists from State Child Rights Protection and Adoption Service of the Republic of Lithuania, Child Rights protection Service of the Republic of Lithuania, Non-governmental organization and Institution of the Ombudsman for Children Rights of the Republic of Lithuania. The semi-structured interview was chosen as a method to gather the data. However, structural and social problems exist that often become a basis for complicated procedures preventing from seeking effective implementation of adoption. The research revealed that the central institution does not perform coordination function which explains differences in practices and shows why activities often contravene the law. According to the results of the research, insufficiently developed social services for adoptive parents and not enough information about adoption services appear in the country. Moreover, the changes in the particular area are difficult to make because of the carelessness of the state institutions and the slow decision making process.

Ilona Tamutienė – Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.
El. paštas: i.tamutiene@pmdf.vdu.lt

Natalja Gončiarova – Vytauto Didžiojo universiteto, Viešojo administravimo magistrė.
El. paštas: natalja.gonciarova@gmail.com

Ilona Tamutienė – Doctor of Social Sciences, is an Associate Professor at the Department of Public Administration, Faculty of Political science and Diplomacy, Vytautas Magnus University.
E-mail: i.tamutiene@pmdf.vdu.lt

Natalja Gončiarova – Master of Public Administration sciences at Vytautas Magnus University.
E-mail: natalja.gonciarova@gmail.com

Straipsnis įteiktas 2016 m. sausio–vasario mėn., recenzuotas, parengtas spaudai 2016 m. kovo–birželio mėn.