

# VAIKO TEISIŲ APSAUGOS INSTITUCIJŲ SISTEMA: RAIDA, VAIDMUO IR SVARBA

*Edita Žiobiene*

*Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolierė*

*El. paštas: edita.ziobiene@vtaki.lt*

**Santrauka.** Straipsnyje analizuojama vykdomosios valdžios ir savivaldybių lygmenyje veikiančių institucijų, užtikrinančių vaiko teisių apsaugą, sistemos formavimasis, raida ir įgaliojimai, taip pat neatsietai nuo socialinio konteksto, pokyčių visuomenėje ir valstybėje vertinamos ir per tris dešimtmečius įvykusios šios sistemos reformos. Straipsnyje teisės doktrinos, tarptautinių dokumentų ir mokslinių darbų analize pagrindžiama, kodėl tik unifikuota ir centralizuota, vykdomajai valdžiai pavaldi, visas vaiko teisių užtikrinimo funkcijas vienijanti ir vieningus standartus koordinuotai taikanti vaiko teisių apsaugos institucija gali užtikrinti sėkmingą vaiko teisių įgyvendinimą ir tarptautinių įsipareigojimų vykdymą. Straipsnyje nurodoma, kad tik kokybiškai veikiančios institucijos, gebančios tarpusavyje bendradarbiauti, veikdamos savo įgaliojimų ribose tiek priimdamos sprendimus, tiek veikloje teikiančios prioritetą vaiko teisėms ir geriausiems vaiko interesams, gali padėti vaikams ir jų tėvams įgyvendinti teises ir pareigas vaikams. Tačiau šių institucijų stiprinimas, dėmesys jų veiklai jokių būdu nesusiaurina ir nepaneigia tėvų teisių ar atsakomybės savo vaikams, bet priešingai, akcentuoja valstybės pareigą padėti tėvams įgyvendinti jų teises ir pareigas savo vaikams.

**Reikšminiai žodžiai:** Konstitucija, Vaiko teisių apsaugos konvencija, vaiko teisės, vykdomoji valdžia, savivaldybė, vaiko teisių apsaugos kontrolierius.

## Įvadas

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę ir pasirinkus demokratijos kelią, reikšmingo poveikio tiek valstybės Konstitucijai, tiek ir vėlesnei konstitucinės jurisprudencijos raidai turėjo įvairios tarptautinės žmogaus teisių sutartys, o ypač Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir jos protokolai, taip pat šios Konvencijos turinį atskleidžiantys Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimai. Atkreiptinas dėmesys, kad daug žmogaus teisių sutarčių buvo priimtos ir įgyvendinamos įvairiose valstybėse nuo XX amžiaus antrosios pusės. O vaiko teisių apsaugos tarptautiniai standartai buvo įtvirtinti praktiškai tuo pačiu metu, kaip ir mūsų valstybės nepriklausomybė. Tikėtina, kad dėl šios priežasties tiek Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, tiek ir daugelio kitų valstybių konstitucijose vaiko teisėms skirta labai nedaug dėmesio. Vis dėlto primintina, kad ratifikuotos tarptautinės sutartys tampa nacionalinės teisės sistemos dalimi ir lemia ne tik ordinariinės teisės, bet ir konstitucinės doktrinos pokyčius. Valstybė negali paneigti savo tarptautinių įsipareigojimų, pasiteisindama nacionaliniu reguliavimu. Pasak Konstitucinio Teismo, Konstitucijoje įtvirtintas principas, kad Lietuvos Respublika laikosi savo valia prisiimtų tarptautinių įsipareigojimų, gerbia visuotinai pripažintus tarptautinės teisės principus. Tais atvejais, kai nacionaliniuose teisės aktuose (įstatymuose ar konstituciniuose įstatymuose) nustatomas toks reguliavimas, kuris konkuruoja su nustatytu tarptautinėje sutartyje, turi būti taikoma tarptautinė sutartis<sup>1</sup>. Valstybė, ratifikuodama JT Vaiko teisių konvenciją, įsipareigojo gerbti vaiko teises, jas užtikrinti ir imtis visų priemonių, kad vaiko teisės nebūtų pažeistos. Konvencijos 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas vaiko interesų svarbos principas, pagal kurį visuose su vaiku susijusiuose sprendimuose ir viešajame, ir privačiame sektoriuose vaiko interesai turi būti įvertinti ir į juos atsižvelgta. Beje, Vaiko teisių komitetas įvardijo šią nuostatą kaip vieną iš keturių bendrųjų Konvencijos principų, skirtų visoms vaiko teisėms aiškinti ir įgyvendinti, taip pat taiko ją kaip dinamišką koncepciją, kurią būtina tinkamai įvertinti, atsižvelgiant į konkretų kontekstą<sup>2</sup>. Ne mažiau svarbus Konvencijos 4 straipsnyje nustaty-

1 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5B577ECB9DDD>.

2 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 5 dėl bendrųjų Vaiko teisių

tas įpareigojimas valstybei imtis visų būtinų teisinių, administracinių ir kitų priemonių, skirtų šioje Konvencijoje pripažintoms teisėms įgyvendinti. Tai, esant tokiam teisiniam reguliavimui, valstybei teko atsakomybė sukurti institucijų, užtikrinančių vaiko teisių apsaugą, sistemą.

Mokslininkų dėmesio dažniau sulaukia žmogaus teisių užtikrinimo ar ribojimo klausimai (T. Birmontienė, D. Jočienė, L. Beliūnienė ir kt.), šeimos teisės probleminiai klausimai – ištuokos, tėvystės pripažinimo, vaikų išlaidų ir pan. (G. Sagatys, I. Kudinavičiūtė-Michailovienė ir kt.), vaiko kaip teisės subjekto ir jo teisių turinio analizė (J. Stripeikienė, B. Kairienė, G. Sakalauskas, A. Račkauskaitė-Burneikienė ir kt.), o institucijų sistema, įgaliojimų ribos vaiko teisių užtikrinimo kontekste retai tiriamos.

Šio tyrimo tikslas – išanalizuoti vykdomosios valdžios ir savivaldybių lygmenyje veikiančių institucijų, užtikrinančių vaiko teisių apsaugą, sistemą ir įgaliojimus, taip pat įvertinti šioje sistemoje įvykusias reformas. Šiam tyrimui sąmoningai pasirinktas vykdomosios valdžios kaip atsakingos už tarptautinių įsipareigojimų vykdymą ir vaiko teisių įgyvendinimą lygmuo. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus kaip nepriklausomo ombudsmeno institucija buvo nagrinėjama ankstesniuose tyrimuose, o šiame tik pasitelkiami tam tikri šios institucijos atlikti tyrimai ir rekomendacijos.

Tyrimo tikslui pasiekti buvo taikomi dokumentų analizės, loginis, sisteminis, apibendrinimų, kritinės analizės ir kiti mokslinio tyrimo metodai. Taigi, pagrindinis šio straipsnio objektas – vykdomosios valdžios ir savivaldybių lygmenyje veikiančių institucijų, atsakingų už vaiko teisių įgyvendinimo užtikrinimą, įgaliojimai, santykis ir veikla.

---

konvencijos įgyvendinimo priemonių (2003), 12 punktas; Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 12 dėl vaiko teisės būti išklaustam (2009), 2 punktas; Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 14 dėl vaiko teisės pirmiausia atsižvelgti į jo (jos) interesus (3 straipsnio 1 dalis) (2013), 1 punktas. *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) [http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485\\_a5eebb22a7f392edf-2d7634481bb46b5.pdf](http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf-2d7634481bb46b5.pdf).

## 1. JT Vaiko teisių konvencijos įtaka vaiko teisių apsaugos institucijų formavimuisi ir pokyčiui

Visuotinai pripažįstama Jungtinių Tautų Vaiko teisių konvencijos reikšmė pakeičiant požiūrį į vaiką, jo statusą ir teises. Praktiškai iki šios tarptautinės sutarties daugelyje pasaulio šalių į vaiką žiūrėta kaip į „mažą suaugėlį“ nesibodint jam užkrauti sunkaus fizinio darbo, reikalaujant prisidėti prie šeimos finansinės ar socialinės gerovės, kai kur įtraukiant į karinius konfliktus, jam suteikiant atsakomybę ir pareigas ne pagal amžių ir brandą. Labai dažnai vaikas buvo traktuojamas kaip šeimos dalis, vargu ar lygiavertis narys, priklausomas nuo šeimos gerovės, ar geranoriškos suaugusiųjų veiklos naudos gavėjas. Tikėtina, kad dėl šio istoriškai susiformavusio požiūrio dar ir šiandien kykla daug diskusijų dėl vaiko kaip teisės subjekto statuso ir jo santykio su kitais šeimos nariais.

Konvencijos reikšmė vertinta skirtingų mokslo sričių darbuose. Sociologijos mokslininkai teigia, kad Konvencija vaikų teisėms suteikė politinį pagrindą, vaikų politika išryškėjo kaip atskira socialinės politikos sritis, atskyrusi nuo šeimos ir jaunimo politikos. Tai suteikė galimybę peržiūrėti vaikų ir suaugusiųjų galios santykius<sup>3</sup>. Psichologijos moksle taip pat tirti galios santykių ir pagarbos vaikui ir jo teisėms pakitimai. O teisės srityje išryškėjo ne tik reglamentavimo pokyčių poreikis, bet ir poreikis keisti požiūrį. J. Stripeikienės teigimu, „visa teismų praktika buvo orientuota į vaiko, kaip šeimos globotinio, išlaikytinio padėtį, nors Lietuvos Respublikos Konstitucijos 18 straipsnis įteisino žmogaus teisių ir laisvių, kurios yra prigimtinės, principą. [...] Lietuvai ratifikavus Jungtinių Tautų vaiko teisių konvenciją iš esmės pakito vaiko, kaip teisės subjekto, teisinis statusas, tačiau ir šis tarptautinis teisės aktas sunkiai skynėsi kelią į praktinį gyvenimą. Kodekso „viršenybės“, „atskiros normos taikymo“ principai, neskatinantys sisteminės teisės normų analizės, susiklostę šeimos papročiai ir tradicijos, įsigalėjusi inercija nepakeitė nuostatos, kad vaikas negali ir neturi daugiau teisių nei jo tėvai arba tėvas (motina), su kuriuo jis gyvena“<sup>4</sup>. Teisėja taip pat teigia, kad „pirmas

3 Dalė Kabašinskaitė, „Vaikystės sociologija, vaikų teisės ir vaikų politika“, *Filosofija. Sociologija* 3 (2002): 43.

4 Janina Stripeikienė, „Vaiko kaip savarankiško teisės subjekto problema“, *Jurisprudencija*

svarbus žingsnis praktiškai ginant vaiką, kaip savarankišką teisės subjektą, buvo žengtas priėmus Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymą. Šiame įstatyme įtvirtintos pagrindinės vaiko teisės ir laisvės, kurios turėjo būti saugomos visais civilinių teisių gynimo būdais. Kartu šio įstatymo 5 straipsnio 2 dalis nustatė, kad sprendžiant kilusius ginčus, kai įstatymai arba kiti teisės aktai kitaip negu šis įstatymas reguliuoja santykius, susijusius su vaiko teisėmis bei laisvėmis ir jų apsauga, arba kai šie klausimai nėra kitu įstatymu sureguliuoti, taikomas šis įstatymas. Ši pamatinė nuostata sukūrė svarbiausią išeities principą aiškinant ir taikant teisės normas, kad vaikas, kaip teisės subjektas, įgyja įstatymo nustatytas teises, o joms įgyvendinti kuriama vaiko teisių apsaugos sistema, paremta vaiko interesų viršenybės principu. Kitų teisės subjektų civilinės teisės įgyvendinamos ir ginamos, jeigu dėl to nepažeidžiami vaiko teisės ir teisėti interesai<sup>45</sup>.

Konvencijos 2 straipsnyje įtvirtinta pamatinė nuostata, kad valstybė privalo gerbti ir garantuoti visas Konvencijoje numatytas teises kiekvienam vaikui, priklausančiam jos jurisdikcijai be jokios diskriminacijos. Atkreiptinas dėmesys, kad žmogaus teisių apsaugos srityje iki Vaiko teisių apsaugos konvencijos priėmimo tarptautinėse sutartyse buvo akivaizdi takoskyra tarp pilietinių ir politinių, taip pat socialinių, ekonominių ir kultūrinių teisių. Tarptautinėje teisėje buvo įprasta grupuoti žmogaus teises į šiuos du blokus, jų įgyvendinimą prižiūrinčios tarptautinės institucijos vertindavo valstybių taikomas teises ir kitokias garantijas atsietai. O Vaiko teisių konvencija apima visas teises, Konvencijos 4 straipsnyje nurodomi bendrieji valstybių dalyvių įsipareigojimai dėl įgyvendinimo, skirtumas tarp pilietinių ir politinių teisių ir ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pabrėžiamas tik tuo aspektu, kad jų įgyvendinimas kainuoja valstybei: „ekonominėms, socialinėms ir kultūrinėms teisėms įgyvendinti valstybės dalyvės panaudoja kiek įmanoma daugiau savo turimų išteklių, o prireikus pasitelkia ir tarptautinį bendradarbiavimą“.

Ši nuostata atspindi realų pripažinimą, kad finansinių ir kitų išteklių trūkumas kai kuriose valstybėse gali kliudyti visiškai įgyvendinti ekonomines, socialines ir kultūrinės teises. Todėl pateikiama sąvoka „laipsniškas įgyvendinimas“. Valstybės privalo pademonstruoti, kad jos, siekdamos įgyvendinti

---

42, 34 (2003): 15.

5 Janina Stripeikienė, „Vaiko kaip savarankiško teisės subjekto problema“, *Jurisprudencija* 42, 34 (2003): 15.

teises, „panaudoja kiek įmanoma daugiau savo turimų išteklių“ ir, jei reikia, siekia tarptautinio bendradarbiavimo. Kai valstybės ratifikuoja Konvenciją, jos prisiima įsipareigojimus įgyvendinti teises ne tik savo jurisdikcijoje, bet taip pat prisidėti prie teisių įgyvendinimo visame pasaulyje, bendradarbiaudamos pasauliniu mastu<sup>6</sup>.

Ne tik Konvencijos nuostatos yra reikšmingos mūsų valstybės instituciniams pokyčiams, bet ir Konvencijos įgyvendinimo priežiūros funkciją atliekančio JT Vaiko teisių komiteto formuojama praktika tiek individualiose rekomendacijose valstybei, tiek ir bendraisiais komentarais<sup>7</sup>, kuriais aiškinamos Konvencijos nuostatos. Komitetas, nagrinėdamas periodines valstybių narių ataskaitas, vertina pokytį valstybėje, teikia rekomendacijas ir iki kito ataskaitinio vertinimo tikisi sulaukti iš valstybės informacijos apie reikalingų veiksmų ėmimąsi, pokyčius įstatymų leidyboje, naujai įgyvendinamas strategijas, programas, paslaugas vaikams ir jų įstatyminiams atstovams.

Komiteto nuomone, valstybės pareiga – skatinti vaikų galimybę visiškai naudotis Konvencijoje numatytais teisėmis, priimant teisės aktus, įsteigiant valstybines ir nepriklausomas koordinavimo ir stebėsenos įstaigas, renkant visapusiškus duomenis, didinant sąmoningumą ir organizuojat mokymus, taip pat kuriant ir įgyvendinant atitinkamą politiką, paslaugas ir programas. Vienas iš patenkinamų Konvencijos priėmimo ir beveik visuotinio ratifikavimo rezultatų buvo įvairių į vaikus orientuotų ir į juos atsižvelgiančių organų, struktūrų ir veiklos sukūrimas nacionaliniu lygiu, pavyzdžiui, vaiko teisių apsaugos padaliniai vyriausybėje, vaikų ministrai, tarpministeriniai komitetai vaikų klausimais, parlamento komitetai, poveikio vaikams analizė, vaikų biudžetai, ataskaitos apie vaikų teisių padėtį, NVO koalicijos vaikų teisių apsaugos klausimais, vaikų ombudsmenai, vaikų teisių komisariatai ir kt. Nors kai kurie pokyčiai yra daugiau kosmetiniai, jų atsiradimas rodo, kad keičiasi vaiko vietos visuomenėje supratimas, vaikams suteikiama daugiau politinio prioriteto, taip pat atsižvelgiama į valdymo poveikį vaikams ir jų žmogaus teisėms<sup>8</sup>.

6 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 5 dėl bendrųjų Vaiko teisių konvencijos įgyvendinimo priemonių (2003), 7 punktas. *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolleiviai įstaiga, 2018).  
[http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485\\_a5eebb22a7f392edf2d7634481bb46b5.pdf](http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d7634481bb46b5.pdf).

7 JT Vaiko teisių komitetas yra išleidęs 25 bendruosius komentarus įvairiais klausimais.

8 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 5 dėl bendrųjų Vaiko teisių

## 2. Institucijų raida ir požiūrio į institucinę vaiko teisių apsaugą kaita

Manytina, kad labai svarbu žinoti ir suprasti, kaip vystėsi požiūris į vaiko teises Lietuvoje, kokios sąlygos ir aplinkybės lėmė institucijų raidą, kaitą, todėl vaiko teisių apsaugos institucijų sistema analizuojama nagrinėjamiems laikotarpiams būdingų socialinių, teisinių ir kitų pokyčių kontekste.

### 2.1. Vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos formavimasis

Pasak mokslininkų, įsigaliojus Konstitucijai, evoliucinio principo laikymasis ir noras paruošti kokybiškai naujus teisės aktus ir sukurti naują žmogaus teisių apsaugos sistemą, kuri netrukdytų integruotis į demokratinių valstybių bendradarbiavimo procesą, lėmė laipsnišką pagrindinių teisės apsaugos procesą reglamentuojančių teisės aktų ir šiame procese dalyvaujančių institucijų sistemos tobulinimą<sup>9</sup>. Išnagrinėjus to meto Vyriausybės programas ir priimtus teisės aktus, paaiškėjo, kad reforma vaikų teisių apsaugos institucijų sistemoje prasidėjo 1993 m., kai buvo įsteigta Vaiko teisių apsaugos tarnyba prie Socialinės apsaugos ministerijos, o miestų ir rajonų valdyboms pavesta pertvarkyti nepilnamečių teisių apsaugos ir globos tarnybas į vaikų teisių apsaugos tarnybas ir pavesti joms vykdyti šių tarnybų nuostatuose numatytus uždavinius<sup>10</sup>. Atkreiptinas dėmesys, kad realiai vaiko teisių užtikrinimas ir įgyvendinimas buvo pavestas to meto savivaldybių padaliniais, o Vaiko teisių apsaugos tarnyba įpareigota teikti rajonų, miestų vaikų teisių apsaugos tarnyboms, kitoms valstybinėms ir visuomeninėms institucijoms metodinę paramą, apibendrinti ir skleisti darbo patirtį vaikų teisių apsaugos srityje. Pabrėžtina, kad keitėsi ne tik institucijos, išsiplėtė jų veiklos sritis ir vaiko teisių turinys: jei anksčiau buvo sprendžiami tik nepilnamečių justi-

---

konvencijos įgyvendinimo priemonių (2003), 9–10 punktai. *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) [http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485\\_a5eebb22a7f392edf2d-7634481bb46b5.pdf](http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d-7634481bb46b5.pdf).

9 Nepilnamečių justicija Lietuvoje (Vilnius: Nusikalstamumo prevencijos Lietuvoje centras, 1998), 13.

10 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. spalio 19 d. nutarimas Nr. 782 „Dėl priemonių vaiko teisių apsaugai gerinti“, *Valstybės žinios*, 1993, Nr. 55-1073.

cijos ir globos bei įvaikinimo klausimai, tai ratifikavus JT Vaiko teisių konvenciją, teko nagrinėti daug daugiau vaiko teisių užtikrinimo klausimų. Be to, tuo pačiu metu vyko pertvarka ir kitų institucijų kompetencijos ribose: nutrauktos sveikatos paslaugos vaikams mokyklose nustačius, kad vaiko teisė į sveikatą turėtų būti įgyvendinama sveikatos įstaigose, suteikiant tėvams teisę ne tik būti informuotiems apie vaiko sveikatą ir jam reikalingas procedūras ar gydymo metodus, bet ir dalyvauti priimant sprendimus dėl vaikų sveikatos; teisėsaugos institucijos aktyviai įsijungė į nepilnamečių justicijos procedūras. Iš kitos pusės, šis pereinamasis laikotarpis buvo itin sudėtingas dėl požiūrio ir nusistovėjusios ydingos praktikos: vaikams, paimtiems iš tėvų, dažniausiai buvo nustatoma institucinė globa to meto vaikų namuose, kuriuose vidutiniškai gyvendavo 100–150 vaikų, o dalis vaikų iš sudėtingų rizikos šeimų buvo tiesiog apgyvendinami internatinėse mokyklose (vėliau jos reformuotos į mokyklas su bendrabučiu). Didžioji neįgalių vaikų dalis augo specialiose įstaigose, nes šeima retai pasiryždavo auginti neįgalų vaiką, kadangi paslaugų tokioms šeimoms tiesiog nebuvo. O mokymosi sunkumų turintys vaikai mokėsi specialiosiose mokyklose. Visų šių švietimo ir socialinių įstaigų tinklas valstybėje buvo tikrai didelis.

Atkreiptinas dėmesys ir į pokyčius šeimos demografinėje charakteristikoje. Pasak mokslininkų, kai kurie šeimos demografinių pokyčių požymiai, tokie kaip neregistruotos santuokos ar nesantuokiniai vaikai mūsų šalyje dar iki XX a. paskutiniojo dešimtmečio buvę deviantiniai, tapo vis labiau įprastu socialiniu reiškiniu ir į juos žiūrima vis tolerantiškiau<sup>11</sup>. Primintina, kad Vaiko teisių konvencija įpareigoja valstybę suteikti tėvams visokeriopą pagalbą auginant vaikus ir užtikrinant jų teises. Šeimos politikos pagrindai pradėti kurti Nepriklausomybės pradžioje. Buvo siekiama padėti tėvams lanksčiau suderinti motinystę / tėvystę su darbu (dar 1989 m. prailgintos mokamos vaiko auginimo atostogos, numatyta išsaugoti nepertraukiamą darbo stažą). Vis dėlto, pasak V. Stankūnienės, 1990-ųjų pradžioje paramos šeimai priemonių sistemos kūrimas pakreipiamas siauru ir brangiu pašalpų šeimoms sistemos plėtros keliu, t. y. kardinaliai keičiama šeimos politikos idėjinė kryptis. Siekiant grąžinti tradicines vertybes, sklendant familializmo nuotaikoms, moterys buvo skatinamos grįžti į šeimą, atlikti vadinamąją pir-

11 Vladislava Stankūnienė, Aiva Jonkarytė ir Alfonsas Algimantas Mitrikas, „Šeimos transformacija Lietuvoje: požymiai ir veiksniai“, *Filosofija. Sociologija* 2 (2003): 55.



minę žmonos ir motinos pareigą. Skatinant vaikus auklėti šeimoje, sukurta sudėtinga pašalpų sistema, pareikalavusi iš valstybės didelių finansinių išlaidų. Buvo uždarnos ikimokyklinės institucijos. Tai buvo nemažas smūgis paramos šeimai sistemai. Siekiant toliau tobulinti paramos šeimai sistemą, nebuvo įvertinta, kokia svarbi šios formos parama šeimai ir kokias galimybes teikė šis sovietmečio palikimas<sup>12</sup>. Analizuojant to meto šeimos politikos raidą, pastebėtina, kad nors vyko diskusijos dėl universalesnės, į socialines grupes orientuotos ir su pajamomis sietinos finansinės paramos šeimai, kuri būtų padėjusi efektyviau spręsti šeimų ir jose augančių vaikų socialines problemas, bet pagrindinis dėmesys buvo sutektas į visuotinę piniginę paramą. Tačiau, pasak mokslinių to meto tyrimų, tėvai, auginantys mažamečius vaikus, Lietuvoje turėjo labai ribotą pasirinkimą, kaip vaikų ugdymą ir priežiūrą derinti su apmokamu darbu. Pagrindinė parama derinant šeimą ir darbą išliko motinystės, tėvystės ir vaiko priežiūros atostogų sistema ir vaikų priežiūros institucijos, kurios, beje, plėtojosi itin priešaringai<sup>13</sup>. Didėjanti vaikų priežiūros ir ugdymo paslaugų paklausa įrodė, kad buvo klystama naikinant ikimokyklinių institucijų sistemą. Akivaizdu, kad ateityje moterų ekonominis aktyvumas nemažės, net atvirkščiai, tad šių paslaugų poreikis neabejotinai išliks ir greičiausiai didės, tad buvo būtina gerinti tiek paslaugų kiekybę, tiek jų kokybę, tiek prieinamumą. Lanksčios užimtumo formos buvo labai menkai išplėtotos, jų praktiškai negalima vertinti kaip funkcionuojančios paramos šeimai priemonės<sup>14</sup>. Suprantama, kad tuo laikotarpiu Vaiko teisių apsauga buvo labiau matoma per socialinę prizmę ir Vaiko teisių užtikrinimo politika buvo sudėtinė šeimos politikos dalis.

2001 m. buvo nuspręsta dar kartą reformuoti institucijas, likviduojant Vaikų teisių apsaugos tarnybą prie Socialinės apsaugos ir darbo ministeri-

12 Vladislava Stankūnienė, Aiva Jasilionienė ir Raminta Jančaitytė, „Šeima, vaikai, šeimos politika: modernėjimo prieštaros“, *Kolektyvinė monografija* (Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, 2005), 150.

13 Sovietų Sąjungoje vaikų ugdymo lopšeliuose-darželiuose kiekybiniai rodikliai buvo labai aukšti, o per pirmuosius nepriklausomybės metus dėl skatinimo mažamečius auklėti namuose ikimokyklinių įstaigų skaičius drastiškai sumažėjo, ypač kaimiškose vietovėse. Vis dėlto šios visuomenės nuostatos nebuvo ilgalaiškės, o vykdomosios valdžios vykdoma politika nebuvo nuosekli ir toliaregiška, todėl tai lėmė ikimokyklinio ugdymo sistemos nykimą.

14 Vladislava Stankūnienė, Aiva Jasilionienė ir Raminta Jančaitytė, „Šeima, vaikai, šeimos politika: modernėjimo prieštaros“, *Kolektyvinė monografija* (Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, 2005), 158–159.

jos, o jos vykdytas įvaikinimo funkcijas perduoti Įvaikinimo tarnybai prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Kitos funkcijos, susijusios su informacijos apie vaikus kaupimu, sisteminimu, analize ir metodiniu vadovavimu rajonų (miestų) savivaldybių vaikų teisių apsaugos tarnybų darbui, perduotos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai<sup>15</sup>. Vaiko teisių priežiūros ir kontrolės funkcija priskirta Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus institucijai, įsteigta atskiru įstatymu<sup>16</sup>. Vyriausybė nustatė, kad savivaldybių vaiko teisių apsaugos tarnybos savivaldybės teritorijoje įgyvendina pagrindines Vaiko teisių konvencijos nuostatas, vykdo vaiko teisių apsaugą, įstatymų nustatyta tvarka gina vaiko teises ir teisėtus interesus, organizuoja ir prižiūri likusių be tėvų globos vaikų globą (rūpybą), atstovauja vaiko teisėms ir teisėtiems interesams teismuose, organizuoja prevencinį darbą su vaiko tėvais, atlieka kitas joms pavestas funkcijas<sup>17</sup>.

2004 m. Vyriausybės ataskaitoje JT Vaiko teisių komitetui teigta, kad vienam savivaldybės vaiko teisių apsaugos tarnybos tarnautojui vidutiniškai teko aptarnauti daugiau kaip po 3,5 tūkstančio vaikų. Nemaža savivaldybių, kuriose vienam tarnautojui teko 5–6 tūkstančiai vaikų, o Vilniaus ir Kėdainių rajonuose vienam tarnautojui teko net po 7–8 tūkstančius vaikų<sup>18</sup>. Akcentuotina, kad šių tarnybų atliekamų funkcijų gausa ir įvairovė, didelis darbo krūvis<sup>19</sup> rodo, kad vaiko teisės ir jų interesai negalėjo būti pakanka-

15 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 5 d. nutarimas Nr. 134“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.AAC773BD428B>.

16 2000 m. gegužės 25 d. buvo priimtas Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas. „Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.70F4FFCAE536>.

17 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 17 d. nutarimu Nr. 1983 patvirtinti Bendrieji vaiko teisių apsaugos tarnybų nuostatai, kurie pakeitė Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gegužės 13 d. nutarimu Nr. 370 patvirtintus Rajonų, miestų vaikų teisių apsaugos tarnybų bendruosius nuostatus. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 17 d. nutarimas Nr.1983“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.1CDFCA-2AE1E9>.

18 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 9 d. nutarimas Nr. 142 „Dėl Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos įgyvendinimo ataskaitos patvirtinimo““, 71 punktą, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0E697072A7D2>.

19 Ataskaitoje kaip pavyzdys pateikiamas 2002 m. vaiko teisių apsaugos tarnybų darbo krūvis: atstovavimas vaiko teisėms teisme – 16 062 išvados teismui, 1166 pareiškimai teismui, 78 prašymai teismui, 1144 ieškiniai teismui, dalyvavimas 11 866 bylose teisme; vaiko skubus paėmimas iš šeimos ar kitos jo buvimo vietos dėl smurto prieš vaiką – 389 atvejai; tarnybos iniciatyva iškeltos 96 baudžiamosios bylos prieš smurtautoją; socialinio darbo organizavi-

mai ir deramai atstovaujami ir ginami. Beje, to meto Vyriausybė gana atviraipripažino institucinės vaiko teisių apsaugos veiklos problemas: tarnybų specialistų teisinių gebėjimų užtikrinant tinkamą ir kvalifikuotą vaiko teisių ir teisėtų interesų apsaugą stoka; nepakankama kvalifikacija atstovaujant vaikui teisme; viešojo administravimo gebėjimų stoka; socialinių partnerių, galinčių laiku suteikti kvalifikuotą pagalbą šeimai ir vaikui, trūkumas; menka tarnybų materialinė techninė bazė; žmogiškųjų išteklių tarnybose stoka<sup>20</sup>. Matyt, ne tik Lietuvos Vyriausybei buvo būdinga savikritika. Kai kurie autoriai, tyrinėję pirmąsias Rytų Europos valstybių ataskaitas JT Vaiko teisių komitetui, nurodo, kad valstybės atviraipripažino veiklos trūkumus, finansavimo stoką ir demonstravo siekį kuo geriau užtikrinti vaiko teises<sup>21</sup>.

JT Vaiko teisių komitetas, išnagrinėjęs valstybės pateiktą ataskaitą, šalia daugybės pastabų ir rekomendacijų dėl smurto prieš vaikus, globos, sveikatos priežiūros paslaugų, pragyvenimo lygio ir kt., įvertino institucinę vaiko teisių apsaugos reformą ir išreiškė susirūpinimą „koordinavimo ir darnos stoka įgyvendinant Konvenciją tiek centriniu, tiek vietos lygmenimis, ypač vietos savivaldos institucijose“<sup>22</sup>.

Kita vertus, tuo laikotarpiu keitėsi ne tik teisės aktai, institucinė sąranga, bet ir supratimas apie valstybės vaidmenį, privataus gyvenimo ribas, valstybės paramą. Remiantis mokslininkų darbais, teigtina, kad sumažėjo valstybės vaidmuo šeimos gyvenime, nuo universalios paramos šeimoms buvo pereita prie paramos atsižvelgiant į pajamas<sup>23</sup>. Priėmus naują Civilinį kodek-

---

mas 16 714 socialinės rizikos šeimų ir su 39 967 jose gyvenančiais vaikais; organizuotas vaiko laikinosios ir nuolatinės globos (rūpybos) nustatymas 3003 likusiems be tėvų globos vaikams.

20 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 9 d. nutarimas Nr. 142 „Dėl Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos įgyvendinimo ataskaitos patvirtinimo““, 72 punktas, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0E697072A7D2>.

21 Martha Davis, Roslyn Powell, „The International Convention on the Rights of the Child: A Catalyst for Innovative Childcare Policies“, *Human Rights Quarterly* 25, 3 (2003): 689, 696; J. Holtz, „Child Welfare in Crisis: A Focus on Eastern Europe“, *Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law* 14, 2 (2014).

22 „Jungtinių Tautų vaiko teisių komiteto 2006 m. kovo 17 d. baigiamosios pastabos ataskaitoms, kurias pateikė valstybės narės pagal Konvencijos 44 straipsnį nagrinėjimas: Lietuva, Nr. CRC/C/LTU/CO/2“, 10 punktas, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FLTU%2FCO%2F2&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FLTU%2FCO%2F2&Lang=en).

23 Dalė Kabašinskaitė, Maren Bak, „Lithuania’s children’s policy in the period of transition“, *International Journal of Social Welfare* 15 (2006): 252.

są, iš esmės pasikeitė vaikų globos rūšys ir formos, prioritetas suteiktas globai šeimoje. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos duomenimis, 2000 m. globojamų vaikų buvo 13,5 tūkstančio (iš jų 56 proc. globojami šeimose, 3 proc. – šeimynose, 41 proc. – globos įstaigose), o 2001 m. globojamų vaikų skaičius išaugo iki 16 tūkstančių. Nurodoma, kad kasmet globojamų vaikų skaičius išaugdavo papildomu tūkstančiu vaikų. Tiesa, kontrolierės ataskaitoje teigiama, kad dėl vieningos apskaitos sistemos nebuvimo šie duomenys yra apytiksliai<sup>24</sup>. Nepriklausomai nuo teisės aktų kaitos ir juose nustatytų prioritetų institucinė vaikų globa išliko: daugiausia vaikai buvo nukreipiami į dideles valstybės, apskričių<sup>25</sup> ir savivaldybių globos įstaigas, skirtas 100 ir daugiau vaikų. Nevyriausybinės organizacijos ir religinės bendruomenės steigė privačias mažesnes globos įstaigas, pradėta skatinti vaikų globą šeimynose ir šeimose. Vaiko teisių užtikrinimo klausimai buvo suprantami kaip socialinės gerovės užtikrinimas, todėl dažniausiai, iškilus vaiko teisių užtikrinimo klausimams, buvo nagrinėjami socialiniai klausimai. Valstybės ir savivaldybės teikiamos paslaugos buvo orientuotos į socialiai pažeidžiamas šeimas, įtraukiant jas į socialinės rizikos sąrašus<sup>26</sup>. 2000 m. tokių riziką patiriančių šeimų sąrašė buvo 18,1 tūkstančio, o jose augo 40,3 tūkstančio vaikų<sup>27</sup>.

Tuo metu vyravo supratimas, kad valstybės pareiga yra užtikrinti vaikų, augančių socialinės rizikos šeimose socialines teises, padėti tėvams, teikiant socialines paslaugas, įgyvendinti jų pareigas vaikams. Tai gana siauras supra-

24 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2001): 93, <http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=2>.

25 1994 m. liepos 19 d. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 5 straipsniu įsteigta 10 apskričių, kuriose įsteigtos Viršininų administracijos, kurioms savo teritorijoje buvo pavesta vykdyti įvairias ekonomines, socialines, švietimo, sveikatos ir kt. sričių funkcijas.

26 Pagal Socialinių paslaugų įstatymą (2006) rizikos šeima – tai šeima, kurioje auga vaikų iki 18 metų ir kurioje bent vienas iš tėvų piktnaudžiauja alkoholiu, narkotinėmis, psichotropinėmis ar toksinėmis medžiagomis, yra priklausomas nuo azartinių lošimų, dėl socialinių įgūdžių stokos nemoka ar negali tinkamai prižiūrėti vaikų, naudoja prieš juos psichologinę, fizinę ar seksualinę prievartą, gaunamą valstybės paramą panaudoja ne šeimos interesams ir todėl iškyla pavojus fiziniam, protiniam, dvasiniam, doroviniam vaikų vystymuisi ir saugumui. Socialinės rizikos šeimai priskiriama ir šeima, kurios vaikui įstatymų nustatyta tvarka yra nustatyta laikinoji globa (rūpyba).

27 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2001): 93, <http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=2>.

timas, nes pamiršta, kad valstybės pareiga – padėti visiems tėvams įgyvendinti jų teises ir pareigas, taip pat neskirstyti šeimų į socialiai pažeidžiamas ir „normalias“, nes kiekvienoje šeimoje gali kilti įvairiausių iššūkių užtikrinant vaiko teises, ne tik socialinę gerovę. Nors Vaiko teisių konvencijos nuostatos turėjo būti taikomos tiesiogiai visa apimtimi visiems vaikams, vis dėlto tuo laikotarpiu akcentas buvo socialinė gerovė, siekiant realiai užtikrinti minimalias gyvenimo sąlygas ir ydingai manant, kad „normalioje“ šeimoje tėvai patys užtikrins savo vaiko teises. Nors valstybės pareiga pagal Konvenciją – imtis visų priemonių ir užtikrinti, kad Konvencijos nuostatoms būtų suteikta teisinė galia. JT Vaiko teisių komitetas akcentuoja, kad labai svarbu, kad visuose susijusiuose „sektorių“ (švietimo, sveikatos, teisingumo ir kt.) įstatymuose nuosekliai atsispindėtų Konvencijos principai ir standartai<sup>28</sup>. Nagrinėdamas valstybių dalyvių ataskaitas, Komitetas dažnai skatina vyriausybes tarpinstitucinę koordinavimą vykdyti ne tik tarp tiesiogiai už vaiko teisių įgyvendinimo užtikrinimą atsakingų institucijų, bet ir kitų sričių – valstybės biudžeto, ūkio planavimo, teisėsaugos, socialinės apsaugos ir kt.

Primintina, kad tuo laikotarpiu valstybė išgyveno finansinę ekonominę krizę. Pasak Vaiko teisių apsaugos kontrolierės, savivaldybių finansinis skurdumas, nepajėgumas vykdyti įsipareigojimų, vėluojančios socialinės išmokos skaudžiausiai veikė socialiai pažeidžiamas šeimas, jų vaikus ir globojamus vaikus. Nesukurtas valstybės paramos panaudojimo kontrolės mechanizmas taip pat neigiamai veikė socialiai pažeidžiamiausius vaikus<sup>29</sup>.

Atlikus to laikotarpio teisės aktų analizę, galima manyti, kad vykdomoji valdžia negalėjo aktyviai ir tiesiogiai dalyvauti vaiko teisių įgyvendinimo procese, nes iki 2003 m. vaiko teisių apsauga buvo savarankiška savivaldybių funkcija. Tik pakeitus Vietos savivaldos įstatymą<sup>30</sup> vaiko teisių apsauga tapo valstybine funkcija, kurios vykdymas buvo deleguotas savivaldybėms. Nustatyta, kad vaiko teisių apsaugos tarnybos – tai savivaldybės administracijos

28 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 5 dėl bendrųjų Vaiko teisių konvencijos įgyvendinimo priemonių (2003), 22 punktą. *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) [http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485\\_a5eebb22a7f392edf2d-7634481bb46b5.pdf](http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d-7634481bb46b5.pdf).

29 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2001): 107, <http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=2>.

30 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 7, 8 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. IX-1095“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.31FC2C50CC5D>.

struktūriniai padaliniai, kurių kompetencijai priskirtos Vyriausybės nustatytos funkcijos ir skiriamas finansavimas iš valstybės biudžeto vaiko teisių apsaugai. Taip pat buvo patvirtinta Savivaldybių vaiko teisių apsaugos tarnybų veiklos tobulinimo programa<sup>31</sup>, pagal kurią buvo skirta papildomų lėšų savivaldybių vaiko teisių apsaugos tarnybų darbuotojų kvalifikacijai tobulinti, darbui su globėjų (rūpintojų) šeimomis ir globai (rūpybai) šeimoje gerinti, skiriama lėšų papildomoms pareigybėms įsteigti ir tarnybų infrastruktūrai gerinti. Primintina, kad tuo laikotarpiu buvo priimti arba pakeisti esminiai teisės aktai: Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas, Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas, Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksas. Buvo ratifikuotos tarptautinės sutartys, susijusios su šeimos santykiais ir vaiko teisių apsauga: vaiko teisių specialistams teko pareiga dalyvauti vaikų apklausose ikiteisminiuose tyrimuose, teikti išvadas civilinėse bylose, atstovaujant geriausius vaiko interesus, nustatant vaiko gyvenamąją vietą, išlaikymą, bendravimą su skyriumi gyvenančiu tėvu / motina, paveldėjimo, globos, įvaikinimo ir kitose bylose. Todėl buvo ypač svarbu kelti šių darbuotojų kvalifikaciją.

Vaiko teisių apsaugos kontrolierės teigimu, tyrimuose dėl nepiniginį teismo sprendimų vykdymo buvo keliami savivaldybių vaiko teisių tarnybų, policijos pareigūnų neveikimo, pasyvaus reagavimo ar nereagavimo klausimai, taip pat teismo sprendimų vykdymo procese dalyvaujančių institucijų kompetencijos ribos ir gebėjimas atlikti pavestas funkcijas<sup>32</sup>. Kontrolierės ataskaitose akcentuojamas pareigūnų požiūris į vaiką – tiek nukentėjusį nuo nusikaltimo, tiek ir įtariamąjį, pagarbos trūkumą, galios demonstravimą, teisės aktų nesilaikymą: „[...] pareigūnų kaip atstovaujančių teisybės, teisingumo, pagarbos įstatymui įvaizdžio formavimas lieka teoriniame lygmenyje – vaikai patiria pareigūnų fizinį ir psichinį smurtą, formalų, abejingą arba auklėjamąjį elgesį. [...] Pareigūnų sprendimai taikyti laisvės apribojimą nepilnamečiui paprastai yra neadekvatūs pastarojo elgesiui, jo asmenybės ypatumams bei socialinei aplinkai ir priimami turint tikslą greičiau išaiškinti nusikaltimą, baigti bylos tyrimą, išgauti nepilnamečio prisipažinimą padarius nusikaltimą ir pan.“<sup>33</sup>.

31 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 18 d. nutarimas Nr. 1179“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.8520AF906D8F>.

32 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2003): 24, <http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=2>.

33 *Ibid.*, 27.

Ypač kritiškai to meto vaiko teisių apsaugos institucijas vertinanti mokslininkė teigia, kad vaiko teises reglamentuojantys įstatymai nebuvo tinkamai įgyvendinami. Tai būtų galima sieti su tokiais trikdžiais: menkas, dažnai savamokslis vaiko teisėms atstovaujančių specialistų teisinis pasirengimas ir psichologijos žinių stygius; nepakankamas vaiko teisių apsaugos tarnybų ir kitų institucijų materialinis ir techninis aprūpinimas, dideli darbo krūviai esant mažam darbuotojų skaičiui; nebuvo bendros vaiko teisių apsaugos sistemos ir neišplėtotas paslaugų šeimai ir vaikui tinklas, tarpžinybinio bendradarbiavimo stoka; nepakankamas visuomenės informavimas vaiko teisių klausimais<sup>34</sup>. Didžioji dalis darbuotojų turėjo pedagoginį išsilavinimą, tad vaiko raidos psichologijos žinių tikrai turėjo, tegalima abejoti, ar tų žinių lygis buvo pakankamas sprendžiant probleminius klausimus, tačiau sutiktina su tuo, kad teisinių žinių trūkumas, per mažas dėmesys darbuotojų kvalifikacijos kėlimui itin neigiamai paveikė vaiko teisių apsaugą.

Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, nuolat vykdžiusi vaiko teisių padėties ir vaiko teisių apsaugos institucijų veiklos stebėseną, tyrusi gaunamus skundus ir atlikusi daug tyrimų savo iniciatyva, praktiškai kiekvienais metais savo ataskaitose pateikdavo pastabas dėl fragmentuotos, skirtingai savivaldybėse veikiančios vaiko teisių apsaugos, dėl nepakankamo Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos bei jos pavaldžių įstaigų metodinio vadovavimo savivaldybių vaiko teisių tarnyboms. Ne vienoje metinėje ataskaitoje teigiama, kad nors ir savivaldybių vaiko teisių apsaugos skyriai – arčiausiai vaiko esanti vaiko teisių apsaugos grandis, kuri turėtų būti lengvai pasiekama kiekvienam vaikui ir suteikti tiek vaikams, tiek kitiems besikreipiantiems asmenims efektyvią ir operatyvią pagalbą, vis dėlto savivaldybių vaiko teisių apsaugos skyrių veikla itin priklauso nuo situacijos konkrečioje savivaldybėje, numatytų veiklos prioritetų ir pačių vietos politikų veiklos. Vykdomosios valdžios institucijos nevertino, kaip savivaldybės vykdo joms deleguotą funkciją, Seimas parlamentinės kontrolės funkcija dažniau naudodavosi tik nagrinėdamas atskirus rezonansinius atvejus.

34 Živilė Jonynienė, „Vaiko teisių įgyvendinimo Lietuvoje aktualijos“, *Acta Paedagogica Vilnensia* 15 (2005): 140.

## 2.2. Kas atsakingas už vaiko teisių apsaugą: vykdomoji valdžia ar savivaldybės?

Nors įstatymais buvo labai aiškiai nustatyta, kad vaiko teisių apsauga yra valstybės funkcija, tiek įstatymų leidžiamoji, tiek ir vykdomoji valdžios savo vaidmenį įgyvendinant vaiko teisių apsaugą įsivaizdavo labai siaurai: tik per įstatymų leidybą, reglamentavimą poįstatyminiais teisės aktais, kai kur – kaip metodinį vadovavimą, paliekant savivaldybėms visiškai savarankiškai įgyvendinti vaiko teisių apsaugą visa apimtimi. Primintina, kad vaiko teisių apsaugos funkcija buvo deleguota savivaldybėms, o kitos su paslaugomis susijusios funkcijos – ugdymas, sveikatos apsauga, socialinės paslaugos ir pan. – buvo savarankiškos savivaldybių funkcijos. Praktikoje buvo pastebima, kad savivaldybių administracijos sėkmingiau įgyvendina savarankiškas funkcijas, o deleguota vaiko teisių apsaugos funkcija atrodo lyg primesta. Todėl suprantamas JT Vaiko teisių komiteto susirūpinimas dėl koordinavimo ir darnos stokos tarp valstybės institucijų ir savivaldybių<sup>35</sup>.

Primintina, kad, ratifikuodama Vaiko teisių konvenciją, valstybė prisiėmė tarptautinius įsipareigojimus, už kurių įgyvendinimą turėtų būti atsakinga vykdomoji valdžia, kuri negali jų įgyvendinimo paneigti ar pateisinti savo atsakomybės perkėlimu, t. y. delegavimu savivaldai. Susiformavus tokiai ydingai praktikai ne tik Lietuvoje, bet ir kitose valstybėse, JT Vaiko teisių komitetas atskiru komentaru kreipėsi į valstybes primindamas, kad „valdžios decentralizavimas, pasitelkiant devoliuciją ir delegavimą, jokiu būdu nesumažina tiesioginės valstybės dalyvės vyriausybės atsakomybės įgyvendinti įsipareigojimus visiems vaikams savo jurisdikcijoje, neatsižvelgiant į valstybės struktūrą“<sup>36</sup>.

Kita vertus, tuo metu vykusios pasaulinės ekonominės krizės poveikis nebuvo neutralus vaikams įvairiuose sektoriuose, tad suprantamas JT Vaiko

35 Plačiau: „Jungtinių Tautų vaiko teisių komiteto 2006 m. kovo 17 d. baigiamosios pastabos ataskaitoms, kurias pateikė valstybės narės pagal Konvencijos 44 straipsnį nagrinėjimas: Lietuva, Nr. CRC/C/LTU/CO/2“, 10 punktas, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FLTU%2FCO%2F2&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FLTU%2FCO%2F2&Lang=en).

36 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 5 dėl bendrųjų Vaiko teisių konvencijos įgyvendinimo priemonių (2003), 40 punktas. *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) [http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485\\_a5eebb22a7f392edf2d-7634481bb46b5.pdf](http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d-7634481bb46b5.pdf).



teisių komiteto raginimas analizuoti visus atliekamus veiksmus visuose vykdomosios valdžios sektoriuose ir lygiuose, siekiant užtikrinti, kad ekonominio ir socialinio planavimo, sprendimų priėmimo ir biudžeto sudarymo procesai būtų vykdomi pirmiausia atsižvelgiant į vaikų interesus, o vaikai, ypač iš pažeidžiamų ar nepalankioje padėtyje atsidūrusių grupių, būtų apsaugoti nuo ekonomikos politikų ir finansinių nuosmukių poveikio.

2010 m., vadovaudamasi šiais ir kitais argumentais, Vaiko teisių apsaugos kontrolierė kreipėsi į Seimo Pirmininkę dėl valstybės pareigos vaikams įgyvendinimo užtikrinimo ir būtinos institucijų pertvarkos. Dėl to buvo sudaryta darbo grupė Vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos pertvarkos koncepcijai<sup>37</sup> parengti, esant akivaizdžiam poreikiui pertvarkyti vaiko teisių apsaugos institucijų sistemą, siekiant efektyviau spręsti vaiko teisių apsaugos srityje iškilančias problemas, turėti realius teisinius ir ekonominius veikimo svertus visoje šalyje, atlikti vaiko gerovės stebėseną, kaupti ir analizuoti statistinius duomenis, koordinuoti institucijų, kurių veikla susijusi su vaiko teisių apsauga, veiksmus, teikti metodinę pagalbą specialistams. Pagrindinis vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos pertvarkos objektas buvo Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ir savivaldybių administracijų vaiko teisių apsaugos skyriai. Šia pertvarka siekta centralizuoti vaiko teisių sistemą, įsteigiant Valstybinės vaiko teisių ir įvaikinimo tarnybos teritorinius padalinius savivaldybėse, taip pat siekiant valstybei susigrąžinti savivaldybėms deleguotą vaiko teisių apsaugos funkciją. Deja, parengtam Koncepcijos projektui nebuvo pritarta: dalis politikų bijojo, kad, centralizavus instituciją valstybės mastu, vykdomajai valdžiai būtų labai sudėtinga ją efektyviai ir laiku administruoti, tuo labiau buvo akivaizdu tai, kad pertvarkant institucijas prireiks didesnio finansavimo, tokiam sprendimui įtakos turėjo ir negatyvi visuomenės nuomonė apie vaiko teisių apsaugos institucijų veiklą bei rezonansinės bylos skirtingose savivaldybėse.

Visuomenės informavimo priemonės, skyrusios daug dėmesio individualioms istorijoms, šališkai nušviesdamos kuriai nors teismo ginčo pusei naudingą informaciją skyrbybę bylose ar ikiteisminiuose tyrimuose,

37 Vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos pertvarkos koncepcija parengta vykdant Lietuvos Respublikos Seimo valdybos 2010 m. lapkričio 19 d. sprendimą Nr. SV-S-948 „Dėl darbo grupės vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos pertvarkymo koncepcijai parengti sudarymo“.

dažnai pamindavo geriausias vaiko interesus, sukūrė ypač neigiamą vaiko teisių apsaugos institucijų įvaizdį. Šių savivaldybių padalinių darbuotojai visuomenės informavimo priemonėse buvo vaizduojami kaip žemos kompetencijos, stokoiantys empatijos. Iškilus į viešumą informacijai apie nelaimę, vaikų nužudymą ar kitą nusikaltimą, smurto protrūkį, vaikų nepriežiūrą, visuomenės informavimo priemonėms aiškintis turėdavo vaiko teisių specialistai, o savivaldybės vadovai ir administracija nusišalindavo paaiškindami, kad tai nėra savarankiška savivaldybės funkcija, o vykdomoji valdžia nebuvo atsakinga, nes valstybės funkcija buvo deleguota savivaldybėms. Toks iškreiptas galios paskirstymas, viena vertus, kėlė abejonių tik dėl darbuotojų kompetencijos, nors išgilinus turėtų būti aišku, kad tiek vykdomoji valdžia, tiek savivaldybės turėjo prisiimti atsakomybę už vaiko teisių apsaugą, institucijų bendradarbiavimą ir veiklos koordinavimą. Kita vertus, dažniausiai nelaimės šeimose įvykdavo ne tik dėl blogos vaiko padėties šeimoje, bet dėl paslaugų šeimai, už kurias tiesiogiai atsakinga savivaldybė, prieinamumo ar kokybės stokos.

Nors institucijų sistemos pertvarkos koncepcijai nebuvo pritarta ir įstatymų leidėjai apsisprendė palikti vaiko teisių apsaugą kaip deleguotą funkciją savivaldybėms, toleruodami šešiasdešimt skirtingų vaiko teisių apsaugos įgyvendinimo variantų (tiek, kiek yra valstybėje savivaldybių), tačiau 2013 m. Jungtinių Tautų vaiko teisių komitetas, vertindamas valstybės ataskaitą, nurodė, kad nors Lietuva priėmė daug programų ir veiksmų planų, susijusių su daugeliu Konvencijos taikymo sričių, tačiau neturi visapusiškos politikos ir strategijos, kuri apimtų visus su vaiko teisių įgyvendinimu susijusius klausimus. Todėl Komitetas rekomendavo imtis priemonių, kad būtų suformuluota visapusiška vaiko teisių politika, aprūpinti atitinkamas institucijas reikalingais žmogiškaisiais, techniniais ir finansiniais ištekliais, vadovauti programų ir projektų rengimui ir sukurti jų stebėsenos bei vertinimo sistemas, aiškiai nurodant atitinkamų nacionalinių, savivaldos ir vietos institucijų funkcijas bei atsakomybę. Taip pat Komitetas išreiškė susirūpinimą, kad biudžeto asignavimai, skirti vaikams ir vaiko teisėms užtikrinti, yra nepakankami ir valdomi neefektyviai<sup>38</sup>. Beje, J. Holtz, nagrinėjusi to meto

38 „Jungtinių Tautų vaiko teisių komiteto baigiamosios išvados dėl Lietuvos trečiojo ir ketvirtąjo periodinių pranešimų, kurias Komitetas priėmė šešiasdešimt ketvirtojoje sesijoje (2013 m. rugsėjo 16 d. – spalio 4 d.), Nr. CRC/C/LTU/CO/3-4“, 10-11 ir 14-15 punktai, <https://undocs.org/en/CRC/C/LTU/CO/3-4>.

vaiko teisių užtikrinimo sistemas Centrinėje ir Rytų Europoje, teigia, kad didžioji dalis vaiko teisių apsaugos sistemos nesklandumų, manytina, kyla dėl netinkamos institucijų struktūros, darbo organizavimo, menko finansavimo, dėl kurio keliami menki reikalavimai darbuotojams, nėra galimybės jiems kelti kvalifikacijos. Jos manymu, daug institucinių problemų išspręstų unifikuota ir visas funkcijas vienijanti ir koordinuojanti vaiko teisių apsaugos institucija<sup>39</sup>.

Netinkama institucijų struktūra, prasta bendradarbiavimo tarp institucijų kultūra, pasitikėjimo ir pagarbos tarp institucijų trūkumas lėmė ne tik nesklandumus, bet ir pridengė piktnaudžiavimo ar neveikimo atvejus: nepateisinamai ilgai trunkančią labai mažo amžiaus vaikų laikinąją globą institucijose, neleidžiant jų įvaikinti ar nustatyti nuolatinę globą šeimoje, nes tėvų teisių ribojimo klausimą tiesiog pamiršta išspręsti, socialinės rizikos vaikų nukreipimas į mokyklas su bendrabučiais, negalvojant apie vaiko geriausių interesus ir ilgalaikes pasekmes, ir pan. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus atliktuose tyrimuose nustatyta atvejų, kai vaiko teisių apsaugos specialistai, turėdami pakankamai informacijos apie vaikų teisių ir teisėtų interesų pažeidimus šeimoje, ilgą laiką stebėdami netinkamą tėvų elgesį su vaikais, nesiėmė būtinų priemonių pažeistoms vaiko teisėms ginti, t. y. neužtikrino vaikams ir šeimai reikalingų paslaugų organizavimo, o vaikams – saugios aplinkos vengdami spręsti vaikų paėmimo iš šeimos klausimą, kai tai buvo būtina, nekėlė tėvų teisinės atsakomybės už netinkamą tėvų valdžios įgyvendinimą klausimo. Taip pat buvo nustatyta atvejų, kai, gavus informaciją apie smurtą prieš vaikus, vaiko nepriežiūrą ir pan. iš sveikatos priežiūros, švietimo ar kitos įstaigos nevertino, ar vaikui užtikrinamas saugumas, nesprenė vaiko paėmimo iš šeimos ir globos nustatymo klausimo, o laukė ikiteisminio tyrimo pareigūnų sprendimų<sup>40</sup>.

Kita vertus, per šį nagrinėjamą laikotarpį įvyko labai daug reformų kitose sistemose, siekiant išgryninti funkcijas ir aiškiai nubrėžti kompetencijos ribas: policija panaikino vadinamąsias nepilnamečių reikalų inspektorių pareigybes, švietimo, sveikatos apsaugos, socialines paslaugas teikiančios

39 Jenna Holtz, "Child Welfare in Crisis: A Focus on Eastern Europe", *Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law* 14, 2 (2014): 8, 14, 18.

40 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2016): 99, <http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=1>. Beje, panašaus pobūdžio informacijos galima rasti ir kitose kasmetinėse kontrolieriaus ataskaitose.

institucijos irgi labai išgrynino savo specifiką, o tai ilgainiui sukėlė neigiamų rezultatų, nes, iškilus problemai, pareiškėjui tekdavo sudėtingas uždavinys nustatyti, kuriai institucijai pavaldus jo klausimas.

### **2.3. Pokytis: už vaiko teisių apsaugą atsakinga vykdomoji valdžia**

Pabrėžtina, kad 2013 m. JT Vaiko teisių komitetas pateikė nemažai pastabų ir rekomendacijų Lietuvai dėl vaiko kaip teisių turėtojo statuso įteisini- mo, vaiko teisėtų interesų prioritetiškumo reglamentavimo, pagarbos vaiko nuomonei užtikrinimo, fizinių bausmių kaip auklėjimo priemonės uždrau- dimo, paramos šeimai kokybės ir prieinamumo didinimo, ir t. t. Todėl buvo nuspręsta parengti naują Vaiko teisių pagrindų įstatymo redakciją, kurioje būtų įtvirtinta ir vaiko teisių apsaugos institucijų sistema. Daugiausia debatų visuomenėje kilo dėl naujajame įstatymo projekte paminėtų naujų garantijų vaiko teisių ir interesų apsaugos srityje: fizinių bausmių netaikymo, mažo amžiaus vaikų nepalikimo be priežiūros, siūlymo atsisakyti ydingo skirs- tymo į socialinės rizikos šeimas ir „normalias“, nesudarinėti tokių šeimų sąrašų, o paslaugas teikti visiems pagal poreikį ir pan. Institucinė reforma mažai domino visuomenę, diskusijos vyko tarp valstybės ir savivaldybių po- litikų. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, nuo 2010 m. nuosekliai kėlusi valstybės valdžios institucijoms vaiko teisių apsaugos kaip valstybės funkcijos įgyvendinimo kokybės klausimą ir kryptingai pasisakiusi už vie- ningą centralizuotą vaiko teisių institucinę apsaugą, teigė, kad pertvarkos sėkmė, centralizavimo pranašumai ir galimi reformuotos sistemos trūkumai didžiaja dalimi gali būti susiję su pačios pertvarkos esme ir numatytomis jos kryptimis, tinkamu pasirengimu įgyvendinti pertvarkos priemonės ir jų įgyvendinimu. Tikėtina, kad institucinės sistemos pertvarka išspręstų cen- trinės, valstybės ir savivaldybių vaiko teisių apsaugos politikos įgyvendi- nimą ir veiksmus koordinuojančios institucijos klausimą, aiškiai apibrėžtų institucijų uždavinius ir jų vietą valstybės institucijų sistemoje, būtų išvengta funkcijų dubliavimo, įtvirtintos konkrečios atsakomybės ribos, kt. Siekiant efektyvaus ir realaus vaiko teisių ir teisėtų interesų užtikrinimo, yra būtina išspręsti pagrindines ilgus metus egzistuojančias problemas ir pasiekti, kad: vykdomoji valdžia skirtų reikiamą dėmesį vaiko teisių apsaugai; nuosekliai ir visa apimtimi būtų įgyvendinamos numatytos priemonės, o priemonių

įgyvendinimui skiriamas deramas finansavimas; užtikrinama vieninga teisės aktų aiškinimo ir taikymo bei tų pačių klausimų sprendimų praktika; būtų suformuota kvalifikuotų vaiko teisių apsaugos specialistų grandis; būtų vykdomas nuoseklus ir nuolatinis priemonių įgyvendinimo ir jų veiksmingumo stebėjimas bei vertinimas<sup>41</sup>.

Po ilgai užtrukusių debatų, 2017 m. buvo priimta kompromisinė Vaido teisių apsaugos pagrindų įstatymo redakcija, kurios vienas pagrindinių tikslų buvo pertvarkyti vaiko teisių apsaugos sistemą sukuriant nepertraukiamai veikiančią vaiko teisių apsaugą, kuri užtikrintų vienodą praktiką saugant ir ginant vaiko teises ir teisėtus interesus centralizuojant sistemos valdymą ir koordinavimą. Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba tapo centralizuota vaiko teisių apsaugos institucija su padaliniais visose apskrityse ir savivaldybių teritorijose. Taip pat įstatyme nustatyta, kad savivaldybės atsako už prevencinės, kompleksiška teikiamos ir (ar) kitos pagalbos vaikui ir šeimai užtikrinimą, organizuojamos ir koordinuodamos bendrą socialinės paramos teikimą, švietimo, sveikatos priežiūros įstaigų, teisėsaugos ir kitų institucijų, seniūnijų darbą su vaikais ir šeimomis, taip pat pareigą bendradarbiauti su nevyriausybinėmis organizacijomis, vietos bendruomenėmis. Šiuo įstatymu taip pat uždraustos visos smurto prieš vaikus formos, taip pat fizinės bausmės, mažo amžiaus vaikų palikimas be priežiūros, įtvirtintas privalomas teismo dalyvavimas sprendžiant paėmimo iš tėvų ar kitų atstovų pagal įstatymą klausimą (teismo leidimo institutas), reglamentuotas socialinio darbo su vaiku ir šeima atvejo vadybos procesas, nustatytas reagavimo į pranešimus dėl galimo vaiko teisių pažeidimo mechanizmas ir nenutrūkstantis vaiko teisių apsaugos užtikrinimas, teritoriniams vaiko teisių apsaugos skyriams visą parą reaguojant į gaunamus pranešimus, ir t. t. Šioms nuostatoms įsigaliojus 2018 m., susidurta su daug iššūkių dėl finansinių ir žmogiškųjų resursų, laiko stokos, veiklos klaidų, prasto bendradarbiavimo, sukėlusių aštrias diskusijas vaiko teisių apsaugos užtikrinimo klausimais visuomenėje, žiniasklaidoje ir politikoje.

Visuomenėje rezonansą sukėlė vaikų paėmimo iš šeimos, siekiant suteikti jiems saugią aplinką iki tol, kol tėvai (vienas iš jų) galės tinkamai pasirūpinti, naujos sąrangos institucijų sistemos veikla, taip pat praktinės

41 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2017): 75–82, <http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=1>.

2018 m. liepos 1 d. įsigaliojusios naujos redakcijos Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo taikymo problemos, nepakankama informacijos visuomenėje sklaida apie sisteminius pokyčius šioje srityje. Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus 2018 m. veiklos ataskaita paskatino diskusijas dėl pertvarkytos vaiko teisių apsaugos sistemos efektyvumo, taip pat įstatymo pakeitimo iniciatyvas. Atsirado aktyviai veikiančių suinteresuotų visuomenės grupių, skatinusių diskusijas ir siekusių susiaurinti smurto prieš vaikus sąvoką, diferencijuoti smurtą prieš vaikus (pagal sukeliamų pasekmių sunkumą) bei pagalbos šeimai ir vaikui teikimą, atsakomybės už smurtą prieš vaikus taikymą sieti tik su smurto sukeltų pasekmių vaikui sunkumu. Taip pat atsirado iniciatyvų, kurias palaikė kai kurios nevyriausybinės paslaugas vaikams ir šeimai teikiančios organizacijos, pripažinti netekusiu galios Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymą<sup>42</sup>. Įstatymų leidėjui svarstant būtinybę keisti įstatymą ir kitus susijusius teisės aktus, LR vaiko teisių apsaugos kontrolierė nurodė, kad teisinio tikrumo, aiškumo imperatyvas suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus teisiniam reguliavimui (aiškius, darnius, o teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai, negali būti dviprasmybių), todėl siūlė tobulinti projektą, ypatingą dėmesį skiriant naujus institutus ir teisinius santykius reguliuojančių normų tarpusavio dermei, jų tikslumui ir aiškumui, dviprasmybių pašalinimui<sup>43</sup>. Akcentuotina, kad po šių diskusijų vaiko teisių apsaugos ribos nesusiaurėjo, bet pakito supratimas, kad vaiko teisių apsauga yra tiesiogiai priklausoma nuo vaikui ir šeimai skiriamų paslaugų individualizavimo, prieinamumo, įvairovės ir kokybės.

Vaiko teisių institucinę reformą sunku įvertinti vienareikšmiškai, nes tuo pačiu metu keitėsi ne tik institucijos, bet ir vaiko teisių garantijos: vyko deinstitutionalizacijos reforma vaikų globos srityje; realizuotas įtraukusis ugdymas visiems vaikams, taip pat ir specialiųjų poreikių turintiems vaikams, švietimo srityje; didintas emocinės sveikatos paslaugų prieinamumas sveikatos srityje; savivaldybėse įsteigtos tarpinstitucinio bendradarbiavimo koordinatorių pareigybės, skirtos paslaugoms vaikui ir jo šeimai surasti. Nepaisant to, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaitoje institutinė reforma įvertinta optimistiškai. Joje teigiama, kad statistiniai duomenys rodo neženklų, bet tolygų, palyginti su ankstesniais laikotarpiais, tyrimų dėl

42 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2018): 86–92, <http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=1>.

43 *Ibid.*

Tarnybos ir jos teritorinių skyrių veiklos mažėjimą. Galima daryti prielaidą, kad aiškesnis ir išsamesnis vaiko teisių užtikrinimo ir gynimo aspektų (procedūrų) reglamentavimas, teismų įtraukimas į vaiko paėmimo iš šeimos procesą ir aiškus institucijų kompetencijų atskyrimas padidino visuomenės informuotumą ir procesų skaidrumą. Neatmestina, kad nežymų skundų sumažėjimą lėmė ir tai, kad, pertvarkius vaiko teisių apsaugos institucijų sistemą, Tarnybos teritorinių skyrių sprendimus ir veiksmus (neveikimą) galima apskųsti Tarnybos administracijai<sup>44</sup>.

### 3. Tėvai ar valstybės institucijos atsako už vaiko teisių įgyvendinimą?

Visų pirma tėvai yra tie asmenys, kurie tiesiogiai augina, auklėja savo vaikus ir užtikrina jų teisių įgyvendinimą, tačiau valstybės pareiga pirmiausia yra sukurti teisinius, organizacinius mechanizmus ir priemones, kurios padėtų tėvams įgyvendinti savo teises ir pareigas vaikams visa apimtimi, nesiorientuojant tik į materialinę ar socialinę gerovę. Kita valstybės pareiga yra ne mažiau svarbi: organizuoti ir finansuoti skirtingų paslaugų sektorius (švietimą – tiek formalų, tiek neformalų, švietimo pagalbą, sveikatos apsaugą, socialinę apsaugą, socialinę paramą ir pan.). Kuo kokybiškiau bus įgyvendintos šios valstybės pareigos, tuo sėkmingiau tėvams pavyks įgyvendinti savo teises ir pareigas vaikams.

Vaiko teisių konvencijos preambulėje šeima apibūdinama kaip pagrindinė visuomenės ląstelė ir natūrali visų jos narių, ypač vaikų, augimo ir gerovės aplinka. Terminas „šeima“ suprantamas labai plačiai, jis apima visas galimas šeimų formas, kuriose užtikrinama vaikų globa, priežiūra, vystymasis, jei jos atitinka vaiko teises ir geriausius interesus. Konvencijos 5-asis straipsnis įpareigoja tėvus tinkamai pakreipti vaikus ir jiems vadovauti naudojantis Konvencijoje pripažintomis teisėmis. Konvencija neskirsto vaikų kaip teisių turėtojų pagal amžių. Akivaizdu, kad vaikas dėl objektyvių priežasčių, t. y. dėl psichinio ir fizinio nesubrendimo negali pats laisvai naudotis savo teisėmis. Tad tėvai, augindami, auklėdami vaiką, padeda jam fiziškai ir dvasiškai

<sup>44</sup> Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ataskaita, (2020): 92, <http://vtaki.lt/lt/vtaki-veiklos-sritys/veiklos-ataskaitos?page=1>.

vystytis, formuoti asmeninę tapatybę, ir tampa tarpininkais, padedančiais vaikams pažinti savo teises, jas įgyvendinti ir, reikalui esant, ginti.

JT Vaiko teisių komitetas teigia, kad daugelyje šalių ir regionų ankstyvoji vaikystė sulaukia mažiau dėmesio plėtojant kokybiškas paslaugas, tokių paslaugų planavimo procesas dažnai būna dalinis ir nekoordinuotas. Kai kuriais atvejais tokias paslaugas teikia privatus ir savanoriškas sektorius, neturintis tinkamų išteklių, reguliavimo ar kokybės užtikrinimo sistemų. Valstybės dalyvės yra raginamos sukurti teisėmis pagrįstas, koordinuotas, daugiasektorines strategijas, skirtas užtikrinti, kad vaikų interesai visada būtų pradinis taškas paslaugų planavimo ir teikimo procesuose. Tokios strategijos turėtų remtis sisteminiu ir integraciniu požiūriu į įstatymų ir politikos formavimą vaikams iki 8-erių metų amžiaus. Būtina suformuoti visapusišką ankstyvosios vaikystės paslaugų, aprūpinimo ir galimybių sistemą, paremtą informavimo ir stebėsenos sistemomis. Visapusiškos paslaugos turi būti derinamos su tėvams teikiama pagalba ir visiškai gerbti jų pareigas, taip pat aplinkybes ir reikalavimus. Taip pat būtina konsultuotis su tėvais ir juos įtraukti į visapusišką paslaugų planavimo procesą<sup>45</sup>.

Jau minėta, kad Konvencija neskirsto vaikų kaip teisių turėtojų pagal amžių, tačiau nagrinėjant tėvų teisių ir pareigų įgyvendinimo vaikams klausimą, jų amžius ir branda tampa esminiais kriterijais. Mažo amžiaus vaikui naudojantis savo teisėmis prireiks daug tėvų pagalbos, o vyresniesiems vaikams, ypač paauglystės metu, prireiks daugiau patarimų ir pagarbos savarankiškam veikimui. JT Komiteto nuomone, tėvai ar kiti įstatyminiai atstovai turi rūpestingai įgyvendinti savo teises ir atsakomybes savo paaugliams vaikams, jiems naudojantis savo teisėmis, pakreipti ir jiems vadovauti. Jie privalo įvertinti paauglių pažiūras atsižvelgdami į jų amžių ir brandumą ir sukurti saugią ir palaikančią aplinką, kurioje paaugliai galėtų vystytis. Šeimos aplinkos nariai turi pripažinti paauglius kaip aktyvius teisių turėtojus, galinčius tapti visateisiais ir atsakingais piliečiais, jeigu užtikrinamas tinkamas pakreipimas ir vadovavimas<sup>46</sup>.

45 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 7 dėl vaiko teisių įgyvendinimo ankstyvoje vaikystėje (2005), 22 punktas. *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) [http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485\\_a5eebb22a7f392edf2d7634481bb46b5.pdf](http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d7634481bb46b5.pdf).

46 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 4 dėl paauglių sveikatos ir vystymosi Vaiko teisių konvencijos kontekste (2003), 7 punktas. *Jungtinių Tautų Vaiko*



Kita vertus, gana dažnai vaikus tenka ginti nuo pačių artimiausių žmonių. Tėvų priimami sprendimai dėl vaikų mitybos, auklėjimo metodikos, gydymo, ugdymo, lavinimo ir pan. ilgainiui buvo nekvestionuojami. Nors, pasak JT Vaiko teisių komiteto, ypatingą grėsmę vaikams kelia prasta mityba, ligos, skurdas, nepriežiūra, socialinė atskirtis ir kt. Rūpinimasis vaiko teisėmis jau ankstyvoje vaikystėje padeda užkirsti kelią asmeninėms, socialinėms ar mokymosi problemoms vidurinėsios vaikystės ar paauglystės metu<sup>47</sup>. Laiku pastebėjus vaiko teisių pažeidimus šeimoje, būtina vaiką apsaugoti nuo tolesnių didesnių problemų, suteikiant šeimai paslaugas arba kraštutiniu atveju suteikiant vaikui alternatyvios globos paslaugas. Deja, vis dar yra asmenų, įsitikinusių, kad vaiko teisės yra tik deklaratyvios ir laikytinos tėvų teisių katalogo dalimi. Pasitaiko atvejų, kai vaikai dėl savo patiklumo, psichologinio nebrandumo, suaugusiųjų nesiskaitymo dažniau tampa smurto, patyčių ar kitokio netinkamo elgesio aukomis, tačiau tik jų įstatyminiai atstovai (tėvai ar globėjai) nusprendžia ginti pažeistas vaiko teises ar ne, susitaikyti su pažeidėju ir pan. Visais šiais atvejais valstybės pareiga – užtikrinti vaiko teises ir imtis priemonių, kad vaiko įstatyminiai atstovai nepažeistų vaiko teisių, nukreipti juos tinkama linkme, pagal poreikį teikiant psichologines, socialines ar kitokias paslaugas, keičiant tėvų elgesį, o išskirtiniais atvejais – spręsti alternatyvios globos klausimą. Todėl labai svarbu, kad valstybėje veiktų kokybiška, efektyvi vaiko teisių apsaugos institucinė sistema, galinti nedelsiant reaguoti, išsiaiškinti, spręsti visus vaiko teisių užtikrinimo klausimus, taip pat labai svarbus šių institucijų bendradarbiavimas, keitimasis reikalinga informacija ir kryptinga veikla.

---

*teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) [http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485\\_a5eebb22a7f392edf2d7634481bb46b5.pdf](http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d7634481bb46b5.pdf).

- 47 Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrasis komentaras Nr. 7 dėl vaiko teisių įgyvendinimo ankstyvoje vaikystėje (2005). *Jungtinių Tautų Vaiko teisių komiteto bendrieji komentarai* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, 2018) [http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485\\_a5eebb22a7f392edf2d7634481bb46b5.pdf](http://vtaki.lt/uploads/structure/docs/485_a5eebb22a7f392edf2d7634481bb46b5.pdf).

## Išvados

Vaiko teisių apsaugos institucijų vaidmuo užtikrinant vaiko teisių įgyvendinimą yra labai svarbus, tad šių institucijų vieta valstybės valdžios hierarchijoje, santykis su vykdomąja valdžia, kokybiškas bendradarbiavimas su kitomis valstybės ir savivaldybių institucijomis lemia vaiko teisių apsaugos svarbą valstybėje ir visuomenėje.

Atlikus institucijų formavimosi ir raidos, taip pat laikotarpio ir tarptautinių įsipareigojimų nulemtą požiūrio į vaiko teises kaitos analizę, viena vertus, teigtina, kad tik unifikuota ir centralizuota, visas vaiko teisių užtikrinimo funkcijas vienijanti ir vieningus standartus koordinuotai taikanti vaiko teisių apsaugos institucija gali užtikrinti sėkmingą vaiko teisių įgyvendinimą ir tarptautinių įsipareigojimų vykdymą.

Kita vertus, vaiko teisių apsaugos institucijų stiprinimas, dėmesys jų veiklai jokiū būdu nesusiaurina ir nepaneigia tėvų teisių ar atsakomybės savo vaikams, bet priešingai, akcentuoja valstybės pareigą padėti tėvams įgyvendinti jų teises ir pareigas savo vaikams. Tik kokybiškai veikiančios institucijos, gebančios tarpusavyje bendradarbiauti, veikdamos savo įgaliojimų ribose tiek priimdamos sprendimus, tiek veikloje teikiančios prioritetą vaiko teisėms ir geriausiems vaiko interesams, gali padėti vaikams ir jų tėvams įgyvendinti teises ir pareigas vaikams.

2017 m. pakeitus Vaiko teisių pagrindų įstatymą ir susiformavus naujai praktikai, matyti esminių pozityvių pokyčių valstybėje, kai valstybės pareiga padėti vaikui ir jo tėvams yra orientuota į realų poreikį vaiko šeimoje, neskirstant šeimų į socialinės rizikos ir „normalias“, nevertinant tik per socialinės gerovės užtikrinimo prizmę, pripažįstant, kad valstybės pagalbos poreikis gali iškilti bet kuriam vaikui ar jo tėvams.

## THE SYSTEM OF CHILD'S RIGHTS PROTECTION INSTITUTIONS: ITS DEVELOPMENT, ROLE, AND IMPORTANCE

*Edita Žiobienė*

*The Office of Ombudsperson for Children Rights of the Republic of Lithuania*

**Summary.** *This article analyzes the formation, development, and powers of the system of institutions operating at the executive and municipal levels to ensure the protection of the rights of the child, while assessing the changes in society and the state over three decades. The analysis of legal doctrine, international documents, and scientific works substantiates why only a unified and centralized child protection institution under the executive power, uniting all the functions of ensuring the rights of the child and applying uniform standards, can ensure the successful implementation of children's rights and international obligations. The article notes that only well-functioning institutions that are able to co-operate with each other, giving priority to the rights and best interests of the child in both decision-making and action, can help children and their parents to exercise their rights and responsibilities towards children. The focus on child's rights institutions and their activities does not in any way restrict or deny parental rights or responsibilities towards their children, but instead emphasizes the duty of the state to assist parents in exercising their rights and responsibilities towards their children.*

**Keywords:** *Constitution, Convention for Children's Rights, children's rights, executive power, municipality, ombudsperson for children's rights.*

**Edita Žiobienė**, Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolierė, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys:** konstitucinė žmogaus teisių apsauga, žmogaus teisių apsaugos institucijos.

**Edita Žiobienė**, Ombudsperson for Children Rights of the Republic of Lithuania, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests:** constitutional human rights, institutions for human rights protection.