



LIETUVOS RESPUBLIKOS VAIKO TEISIŲ APSAUGOS KONTROLIERIUS

Lietuvos Respublikos Seimo pirmininkei
Gerbiamai Irenai Degutienei

2010-11-04 Nr. 08/02-2-2193

Lietuvos Respublikos Seimo
Žmogaus teisių komitetui

Lietuvos Respublikos Seimo
Socialinių reikalų ir darbo komitetui

DĖL VAIKO TEISIŲ APSAUGOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS

Atsižvelgdama į 2010 m. spalio 18 d. vykusio susitikimo su Seimo pirmininke I. Degutiene metu aptartas vaiko teisių apsaugos sistemos problemas, teikiu savo nuomonę ir pasiūlymus šiuo klausimu.

Analizuodama vaiko teisių apsaugos situaciją Lietuvoje, pastebėjau, kad viena iš pagrindinių vaiko teisių apsaugos problemų – valstybės ir savivaldybių institucijų gebėjimai nustatyti (įžvelgti) vaiko teisių apsaugos problemas ir galimybės jas spręsti, skirtingas suteiktų įgaliojimų interpretavimas ir aiškinimas, taip pat ribotas gebėjimas pasinaudoti suteiktomis teisėmis ar kartais – vengimas įgyvendinti pavestas funkcijas.

Vertinant atskirų vaiko teisių apsaugos institucijų funkcijas, įtvirtintas įvairaus lygmens teisės aktuose, galima teigti, kad vaiko teisių apsaugos institucijų sistema iš esmės yra suformuota.

Įgaliojimai, sprendžiant vaiko teisių apsaugos problemas, yra suteikti ne tik specialioms vaiko teisių apsaugos institucijoms (Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigai, Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybai prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, savivaldybių vaiko teisių apsaugos skyriams), tačiau ir atitinkamoms ministerijoms: Socialinės apsaugos ir darbo, Švietimo ir mokslo, Sveikatos apsaugos, Teisingumo ir Vidaus reikalų (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 6 d. nutarimas Nr. 194). Ne vienerius metus veikia Tarpžinybinė vaiko gerovės taryba, sudaryta įgyvendinant Vaiko gerovės valstybės politikos strategijos įgyvendinimo priemonių 2005-2012 metų plano 2.1 priemonę, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 6 d. nutarimo Nr. 194 „Dėl vaiko teisių apsaugos valdymo srities priskyrimo Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai ir kitų ministerijų kompetencijos nustatymo“ 2.1.2 punktą bei siekiant pagerinti valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų veiklos koordinavimą, jų bendradarbiavimą su nevyriausybinėmis organizacijomis bei teisės aktų įgyvendinimą vaiko gerovės srityje (socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. birželio 21 d. įsakymas Nr. A1-176).

Detaliai susipažinusi su vaiko teisių apsaugos institucijų sistema ir jų veiklos organizavimu, pastebėjau, kad ypač aktualios visų vaiko teisių apsaugos sistemą sudarančių institucijų funkcijų įgyvendinimo, veiklos darnos, koordinavimo ir bendradarbiavimo trūkumo problemos bei institucijų, kurioms vaiko teisių apsauga yra papildoma funkcija, formalus požiūris į vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsaugą.

Noriu paminėti, jog ir kadenciją baigusios vaiko teisių apsaugos kontrolierės nuo veiklos pradžios atkreipė kompetentingų institucijų dėmesį į šias problemas bei siūlė įvairius problemų

sprendimo būdus. Tenka pripažinti, kad kadenciją baigusių vaiko teisių apsaugos kontrolierių siūlymai dėl vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos pertvarkos vykdomosios valdžios ir vietos savivaldos lygmenyse ir savivaldybių vaiko teisių apsaugos skyrių (esančių ir privalančių išlikti pagrindine vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos grandimi, ginančia ir atstovaujančia vaiko teises ir interesus) pavaldumo nebuvo nuoseklūs. Kartu reikėtų pažymėti, kad nors buvusių vaiko teisių apsaugos kontrolierių nuomonės dėl savivaldybių vaiko teisių apsaugos skyrių pavaldumo skyrėsi, tačiau jų teiktų siūlymų tikslas buvo tas pats – užtikrinti, kad arčiausiai vaikų esančios ir jų teises privalančios ginti institucijos būtų kompetentingos ir pajėgios (materialinio, finansinio aprūpinimo prasme) laiku, kvalifikuotai ir efektyviai vykdyti savo funkcijas.

Remdamasi savo, kaip vaiko teisių apsaugos kontrolierės veiklos patirtimi, bei retrospektyvia daugkartinių įvairių iniciatyvų, įskaitant ir iniciatyvas Seime¹, dėl vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos pertvarkos analize ir atsižvelgdama į tai, kad nei dėl vienos iš jų nebuvo priimtas galutinis sprendimas, manau, kad šiuo klausimu yra būtinas politinis sprendimas.

Nuo Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos veiklos pradžios formavosi nuosekli praktika, atsižvelgiant į nustatytas vaiko teisių apsaugos spragas bei konkrečios institucijos (Prezidento, Seimo, Vyriausybės, ministerijų ir kt.) kompetenciją, informuoti atitinkamą(-as) instituciją(-as) apie konkrečias vaiko teisių apsaugos problemas ir pateikti siūlymus dėl galimų problemų sprendimo būdų. Konkretūs siūlymai dėl vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos veiklos efektyvumo, savivaldybių vaiko teisių apsaugos skyrių veiklos tobulinimo kryptių bei sąlygų, taip pat konkrečių vaiko teisių apsaugos problemų buvo teikiami Seimui kiekvienoje kasmetinėje vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus veiklos ataskaitoje, taip pat Seimo komitetams, atsakingiems už konkrečių sričių parlamentinę kontrolę, bei kitoms kompetentingoms institucijoms. Šios praktikos tęstinumas buvo užtikrintas ir mano veiklos laikotarpiu.

Vertinant vaiko teisių apsaugos teisinį reglamentavimą, paminėtina, kad Lietuvoje yra sukurta pakankamai pažangi teisinė bazė, tačiau tik teisės aktų priėmimas, neužtikrinus tinkamo praktinio įgyvendinimo, negarantuoja ir neleidžia pasiekti numatytą (norimą) vaiko teisių apsaugos lygį.

Vaiko teisių apsauga ir užtikrinimas, teisės aktų leidyba ir įvairių priemonių įgyvendinimas negali būti chaotiškas procesas. Manau, jog efektyviam bei realiam vaiko teisių ir teisėtų interesų užtikrinimui yra būtina pasiekti, kad:

- vykdomoji valdžia skirtų reikalingą dėmesį vaiko teisių apsaugai;
- nuosekliai ir pilna 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.

Pagrindinės priežastys, sąlygojančios vaiko teisių apsaugos problemas ir savivaldybių vaiko teisių apsaugos skyrių veiklos nepakankamą efektyvumą yra:

- skirtinga tų pačių klausimų sprendimo praktika savivaldybėse;
- nepakankama specialistų kvalifikacija;
- dideli specialistų darbo krūviai;
- metodinio vadovavimo trūkumas;
- neproporcingas funkcijų ir galimybių jas įgyvendinti santykis;
- nuolat mažėjantis specialistų skaičius ir finansavimas;

¹ Lietuvos Respublikos Seimo valdybos 2007 m. spalio 19 d. sprendimu Nr. 1872 sudaryta darbo grupė, Lietuvos Respublikos Vyriausybei 2008-10-29 pateikusi du alternatyvius institucijų sistemos pertvarkos modelius; Seimo Socialinių reikalų ir darbo komiteto 2009 m. spalio 7 d. sudaryta darbo grupė, pateikusi siūlymus dėl vaiko teisių apsaugos sistemos problemų sprendimo būdų.

- kitos.

Mano nuomone, vienas iš pirmųjų žingsnių, būtinų sprendžiant vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos efektyvumo ir vaiko teisių apsaugos problemas, yra pirminės ir arčiausiai vaiko esančios bei privalančios būti grandies – savivaldybių teritorijose veikiančių vaiko teisių apsaugos skyrių stiprinimas:

1) priimant politinį sprendimą dėl vaiko teisių apsaugos skyrių pavaldumo, t.y. šių skyrių vietos vaiko teisių apsaugos sistemoje.

Manau, kad ne vienerius metu svarstomas klausimas dėl vaiko teisių apsaugos skyrių pavaldumo neigiamai įtakoja šių skyrių veiklą, darbuotojų motyvaciją ir vaiko teisių apsaugą savivaldybių lygmenyje.

2010 m. birželio 3 d. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje vykusio susitikimo metu, ministerijos atstovai informavo, jog ketina sudaryti darbo grupę dėl vaiko teisių apsaugos sistemos pertvarkos; supažindino su planuojamomis kryptimis: stiprinti vaiko teisių apsaugos skyrius ir Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybą prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos; peržiūrėti šių institucijų funkcijas; spręsti vaiko teisių apsaugos specialistų atestacijos klausimą; kt. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atstovų pateikta žodine informacija, vaiko teisių apsaugos sistemos centralizavimas (savivaldybių vaiko teisių apsaugos skyrių perdavimas Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybos pavaldumui) kainuotų apie 5 mln. litų. Dėl papildomo finansinių lėšų poreikio, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija yra linkusi esminės minėtų institucijų sistemos pertvarkos, keičiant skyrių pavaldumą, nedaryti.

2010 m. birželio 4 d. Vaiko teisių apsaugos tarnybų (skyrių) vadovų asociacijos atstovai, lankęsi įstaigoje, taip pat kėlė su vaiko teisių apsaugos skyrių pavaldumu ir praktinės veiklos problemos susijusius klausimus. Atstovų teigimu, apie 95 proc. skyrių pasisako už esamo vaiko teisių apsaugos skyrių pavaldumo pakeitimą. Paminėtina, kad Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigoje turima informacija liudija, kad skyriai niekada neturėjo vieningos nuomonės šiuo klausimu (ji kardinaliai keitėsi).

Mano nuomone, finansavimo aspektas, sprendžiant esminius vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos pertvarkos klausimus, yra labai svarbus, tačiau jis negali ir neturi būti pagrindiniu kriterijumi pasirenkant vienokį ar kitokį pirminės vaiko teisių apsaugos sistemos grandies veiklos organizavimo modelį.

2) sudaryti galimybes vaiko teisių apsaugos skyriams kompetentingai vykdyti pavestas funkcijas:

- didinti skyriuose dirbančių darbuotojų skaičių, atsižvelgiant į skyriams nustatytų funkcijų kiekį (Bendruosiuose vaiko teisių apsaugos skyrių nuostatuose, patvirtintuose Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. gruodžio 2 d. nutarimu Nr. 1593, nustatytos 39 šių skyrių funkcijos). Palyginus funkcijų, priskirtų šiems skyriams, ir darbuotojų, dirbančių juose, santykį, akivaizdu, kad skyriai dėl žmogiškųjų išteklių trūkumo pajėgūs kokybiškai ir laiku atlikti tik dalį jiems priskirtų funkcijų;

- sumažinti vaikų skaičių, tenkantį vienam skyriaus darbuotojui (šiuo metu vienam darbuotojui tenka 2 500 vaikų);

- nuolat kelti darbuotojų kvalifikaciją ir spręsti darbuotojų atestavimo klausimą;
- spręsti darbuotojų darbo užmokesčio problemas (peržiūrėti atlyginimų kategorijas);
- užtikrinti reikalingą skyrių veiklos finansavimą (materialinį aprūpinimą) ir pan.

3) įtvirtinti vieningą vaiko teisių apsaugos skyrių struktūrą bei formuoti skyrius (parinkti specialistus), atsižvelgiant į jiems pavestas funkcijas (atstovauti vaiko teises teismuose, išklaudyti vaiko nuomonę, teikti išvadas dėl ginčo ir kt.);

4) suformuoti savivaldybėse vienodą vaiko teisių apsaugos užtikrinimo pasibaigus savivaldybės administracijos darbo laikui ir darbo apmokėjimo vaiko teisių apsaugos skyrių darbuotojams už viršvalandžius, darbą ne darbo metu, poilsio ir švenčių dienomis, praktiką.

Vaiko teisių apsaugos skyrių darbo laikas sutampa su savivaldybės administracijos darbo laiku. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigoje 2009 metais atliktas tyrimas parodė, jog darbo organizavimo klausimai pasibaigus savivaldybės administracijos darbo laikui atskirose savivaldybėse sprendžiami skirtingai, tačiau dažniausiai pasibaigus darbo laikui (po 17 val.) vaiko teisių apsaugos specialistai skyriaus funkcijų neatlieka:

- daugumoje savivaldybių vaiko paėmimą iš šeimos ar kitos aplinkos, kurioje jo sveikatai ar gyvybei gresia pavojus, pasibaigus vaiko teisių apsaugos skyrių darbo laikui, švenčių ir poilsio dienomis, vykdo policijos pareigūnai, nedalyvaujant vaiko teisių apsaugos specialistams;
- pasibaigus vaiko teisių apsaugos skyrių darbo laikui ir iškilus neatidėliotinai būtinybei ikiteisminio tyrimo pareigūnams apklausti vaikus, vaiko teisių apsaugos specialistai paprastai apklausose nedalyvauja ir neatstovauja vaiko teisių ikiteisminiame procese;
- šeimų gyvenimo ir buitės sąlygos vertinamos skyrių darbo metu, iš anksto apie planuojamą apsilankymą informuojant tikrinamas šeimas;
- savivaldybėms skiriamų lėšų vaiko teisių apsaugos funkcijai nepakanka apmokėti darbuotojams už darbą pasibaigus darbo valandoms.

5) atskirti vaikų ir jaunimo apsaugos funkcijas (kai kuriose savivaldybėse šias funkcijas vykdo VTAS);

6) išsamiau reglamentuoti atskirus vaiko teisių apsaugos įgyvendinimo ir užtikrinimo aspektus (pvz.: vaiko paėmimas iš šeimos; nepiniginio pobūdžio teismo sprendimų vykdymas; atstovavimas civiliniame bei baudžiamajame procese; teikiamų išvadų teismams turinys ir kt.).

Siekiant veiksmingo savivaldybių vaiko teisių apsaugos skyrių veiklos koordinavimo bei metodinio vadovavimo šiems skyriams, būtina stiprinti Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Ši tarnyba turi atitikti paskirtį, kuri buvo numatyta ją steigiant ir tapti „centrine vaiko institucija, kuri sprendama vaiko ir šeimos problemas ne tik įgyvendintų vaiko gerovės stebėseną, analizuotų, koordinuotų įvairių žinybų šioje srityje veiksmus, teiktų metodinę pagalbą specialistams, bet ir turėtų realius veikimo svertus“².

Atsižvelgiant į tai, kad Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga yra viena iš vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos grandžių, paminėtina, jog Komisija³, rengusi Lietuvos Respublikos vaiko teisių kontrolieriaus įstatymo koncepcijos bei šio įstatymo projektus, savo 1999 m. sausio 4 d. išvadoje nurodė, kad kontrolierius savo veikloje neturėtų tiesiogiai reguliuoti konfliktų, kylančių šeimoje, pats spręsti teisme jau iškeltas bylas, kol nebaigtas jų teisminis nagrinėjimas, bei nagrinėti skundus, priklausančius Seimo kontrolierių kompetencijai.

Pagal įstatymų leidėjo pavestas funkcijas ir priskirtą kompetenciją, vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus pagrindinė misija yra vaiko teisių padėties stebėseną ir vertinimą. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriui yra pavesta kontrolės funkcija pasireiškia (turi pasireikšti) Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos nuostatų įgyvendinimo Lietuvoje, taip pat nacionalinės teisės normų, skirtų vaiko teisių apsaugai, vykdymo stebėseną, teisėkūros proceso vertinimu ir įtakos jam darymu. Nagrinėdamas individualius skundus ar atlikdamas tyrimus savo iniciatyva, vykdydamas kitas funkcijas, vaiko teisių apsaugos kontrolierius teikia tik rekomendacinio pobūdžio pasiūlymus atsakingoms institucijoms, kurių vykdymas grindžiamas asmenų geranoriškumu bei kontrolieriaus autoritetu (ne valstybinės prievartos priemonėmis). Vaiko teisių apsaugos kontrolieriui nesuteikta teisė tiesiogiai dalyvauti teisminės, vykdomosios valdžios ar vietos savivaldos institucijų veikloje ir konkrečių sprendimų priėmime. Priešingu atveju, susidarytų prielaidos iškreipti paties vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus instituto paskirtį.

² Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. gegužės 20d. nutarimu Nr. IX-1569 patvirtinta Vaiko gerovės valstybės politikos koncepcija bei 2005 m. kovo 9 d. Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto išvada Nr.7 dėl Valstybinės vaiko teisių apsaugos įstatymo projekto (XIP-3637).

³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 658 „Dėl Komisijos Lietuvos Respublikos vaiko teisių kontrolieriaus įstatymo projektui parengti sudarymo“.

Manytina, kad dėl vis dar besiformuojančių Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos veiklos tradicijų, valstybėje ir visuomenėje nėra vieningo požiūrio į vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus vietą vaiko teisių apsaugos institucijų sistemoje bei tikrąją šio pareigūnų misiją. Neretai dėl funkcinių ar infrastruktūrinių vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos trūkumų, vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus kompetencijos sritis nepagrįstai išplečiama. Vadovaujantis ne tiek teisės aktais nustatytais veiklos gairėmis, o daugiau intuicija ar nuojauta, vaiko teisių apsaugos kontrolieriui priskiriamos socialinės, psichologinės ar net materialinės pagalbos teikimo funkcijos, t. y. tos funkcijos, kurias laiku ir tinkamai privalo atlikti savivaldybių vaiko teisių apsaugos skyriai ar kiti savivaldybių struktūriniai padaliniai, teritorinės policijos įstaigos, prokurorai, tesimai, antstoliai ir kt. Kad ir kaip norėtųsi padėti kiekvienam vaikui, reikia pripažinti, kad kontrolierius negali iškreipti savo paskirties, dubliuoti kitų institucijų funkcijų.

Pagrindine vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus veiklos sritimi turėtų tapti vaiko teisių užtikrinimo padėties šalyje stebėseną, visuomenės švietimas vaiko teisių srityje, pasiūlymų kompetentingoms institucijoms teikimas dėl priemonių, kuriomis siekiama pagerinti vaiko teisių apsaugą, dėl naujų teisės aktų priėmimo ar galiojančių teisės aktų pakeitimo, dėl politikos, susijusios su vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsauga, formavimo ir įgyvendinimo.

Atsižvelgdama į aukščiau išsamiai aptartas vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos problemas, manau, jog viešos diskusijos bei visuomenės švietimas apie vaiko teisių apsaugos institucijų sistemą bei kiekvienos institucijos kompetenciją, padėtų išvengti nepagrįstų ir nereikalingų diskusijų apie sistemos ar atskirų jos grandžių neveikimą ir pan.

Noriu patikinti, jog Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga yra pasiruošusi aktyviai bendradarbiauti visais vaiko teisių apsaugos gerinimo klausimais.

Pagarbiai

Vaiko teisių apsaugos kontrolierė



Edita Žiobienė