

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Neža Pintar

**Problemi izvajanja politike na področju posvojitve iz tujine v
Republiki Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Neža Pintar

Mentorica: red. prof. dr. Danica Fink-Hafner

**Problemi izvajanja politike na področju posvojitve iz tujine v Republiki
Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

*Pravica pravic je pravica živeti,
biti otrok za srečo rojen,
tata in mamo ob sebi imeti
in jima padati veselo v objem.*

*Lepa pravica je teči po trati
in ne biti kot trava teptan,
učiti se brati in biti med brati
enakovreden in spoštovan.*

(Tone Pavček)

Najlepše se zahvaljujem vsem, ki so bili pripravljeni deliti z mano svoje izkušnje z mednarodnimi posvojitvami in so tako pripomogli k nastanku tega dela. Še posebej se zahvaljujem mentorici, prof. dr. Danici Fink-Hafner, za vse njene usmeritve in velikansko potrpežljivost. Zahvala gre tudi vsem mojim bližnjim, ki so me vztrajno spodbujali k pisanju.

Problemi izvajanja politike na področju posvojitve iz tujine v Republiki Sloveniji

Ena izmed posledic sodobnega načina življenja je dvig starostne meje mladih staršev, saj se vedno kasneje odločamo za ustvarjanje družine. Tako se vse pogosteje ubadamo s problemom neplodnosti, s tem pa se povečuje tudi zanimanje za možnost posvojitve otroka. V Sloveniji je bilo leta 2014 že več kot 400 prosilcev ocenjenih za primerne posvojitelje, a zaradi premajhnega števila za posvojitve razpoložljivih otrok na leto le približno 10 odstotkov kandidatov posvojitve uspešno dokonča. Zaradi tega se povečuje zanimanje za možnost mednarodne posvojitve, ki je dejansko mogoča iz katerekoli države sveta. Podatki o številu iz tujine posvojenih otrok v Slovenijo so dostopni le za zadnjih 10 let, ko je bilo posvojenih 282 slovenskih in 145 otrok iz tujine.

Formativna evalvacija javne politike mednarodnih posvojitvev otrok je pokazala, da so na tem področju velika odstopanja v praksi strokovnih delavcev iz centrov za socialno delo, ki so edini nosilci javnih pooblastil s strani pristojnega ministrstva. Kakovost njihove storitve je namreč odvisna predvsem od osebne angažiranosti posameznega strokovnega delavca in od njegovih morebitnih predhodnih izkušenj z mednarodnimi posvojitvami. Sama zakonodaja določa le pogoje za posvojitve, postopek posvojitve pa je zgolj okvirno opredeljen v katalogu, ki ga izdaja Skupnost centrov za socialno delo Slovenije.

Ključne besede: mednarodna posvojitvev otroka, implementacija, formativna evalvacija, center za socialno delo.

Problems with implementing an intercountry adoption policy in the Republic of Slovenia

Due to the demands of contemporary lifestyles, the average age of first-time parents has increased. This is partly because couples are frequently faced with fertility problems, which in turn increase interest in adopting a child. Indeed, in 2014 more than 400 applicants were assessed to be suitable as adoptive parents. However, due to the smaller number of children up for adoption each year, only about 10 percent of candidates successfully completed the adoption process. Due to this, there is a growing interest in intercountry adoptions, which are possible from any country in the world. Data on the number of adopted children from abroad is only available for the last 10 years. During that period 282 Slovenian and 145 children from abroad were adopted.

Formative evaluation of public policies for intercountry adoptions have shown significant discrepancies in the practices of Social Work Centers, which are the only institutions authorized to implement adoptions by relevant ministries. The qualities of their services depend primarily on the degree of personal commitment on the behalf of individual social workers and their potential previous experience with intercountry adoptions. Legislation itself provides only the requirements for adoption, while the adoption procedure itself is merely outlined in the catalog published by the Association of Social Work Centers of Slovenia.

Keywords: intercountry adoption, implementation, formative evaluation, Social Work Centers.

KAZALO

1	UVOD	9
2	METODOLOŠKI OKVIR	10
2.1	RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN HIPOTEZI.....	10
2.2	CILJ IN POMEN ANALIZE.....	11
2.3	TEORETSKI OKVIR.....	11
2.4	METODOLOGIJA	11
3	TEORETIČNA PODLAGA IMPLEMENTACIJSKIH ŠTUDIJ	14
3.1	FAZA IZVAJANJA ALI IMPLEMENTACIJE JAVNE POLITIKE.....	14
3.2	PROBLEMI IMPLEMENTACIJE.....	15
3.3	DVA RAZLIČNA POGLEDA NA IMPLEMENTACIJO JAVNIH POLITIK	15
3.3.1	POGLED OD ZGORAJ NAVZDOL.....	17
3.3.2	POGLED OD SPODAJ NAVZGOR	18
3.4	POGOJI ZA USPEŠNO IMPLEMENTACIJO.....	19
3.5	RAZLIČNI PRISTOPI K IMPLEMENTACIJI	20
3.5.1	STRUKTURNI PRISTOP.....	20
3.5.2	PROCEDURALNI PRISTOP	21
3.5.3	BEHAVIORISTIČNI PRISTOPI.....	22
3.5.4	POLITIČNI ALI POLITOLOŠKI PRISTOPI	22
3.5.5	UMESTITEV RAZISKOVALNEGA VPRAŠANJA V TEORETSKE OKVIRE.	23
4	ZAKONI IN PRAVILA PRI MEDNARODNIH POSVOJITVAH	23
4.1	ZAKON O ZAKONSKI ZVEZI IN DRUŽINSKIH RAZMERJIH (ZZZDR–UPB1) 24	
4.2	KONVENCIJA O VARSTVU OTROK IN SODELOVANJU PRI MEDDRŽAVNIH POSVOJITVAH (MKVO).....	25
4.3	SPORAZUM MED VLADO RS IN VLADO RM O MEDDRŽAVNIH POSVOJITVAH (BMKMP)	30

4.4	ZAKON O MEDNARODNEM ZASEBNEM PRAVU IN POSTOPKU (ZMZPP)	32
4.5	PREDLOG SPORAZUMA MED RF IN RS O SODELOVANJU NA PODROČJU POSVOJITVE OTROK	37
4.6	KATALOG JAVNIH POOBLASTIL, NALOG PO ZAKONU IN STORITEV, KI JIH IZVAJAJO CSD.....	40
4.7	IDEALNI POSTOPEK MEDNARODNE POSVOJITVE OTROKA.....	41
5	VPLETENI JAVNOPOLITIČNI IGRALCI.....	43
6	ŠTEVILO POSVOJITEV V SLOVENIJI.....	45
7	PRIMERI MEDNARODNIH POSVOJITEV OTROK V PRAKSI.....	50
8	SKLEP.....	53
9	LITERATURA	57
PRILOGE		60
	PRILOGA A: Odgovor MDDSZ (3. 1. 2013).....	60
	PRILOGA B: Odgovor Statističnega urada RS na povpraševanje po podatkih o številu posvojitvev iz tujine do leta 2005 (14. 2. 2013).....	64
	PRILOGA C: Odgovor red. prof. dr. Darje Zaviršek o izobraževanju študentov na FSD o posvojitvah (24. 7. 2013).....	65
	PRILOGA Č: Intervju s posvojiteljico dveh otrok iz Makedonije (25. 5. 2013).....	67
	PRILOGA D: Intervju s predstavnico Direktorata za enake možnosti na MDDSZ (8. 8. 2013).....	68
	PRILOGA E: Intervju s posvojiteljico dveh otrok iz Rusije (12. 8. 2013).....	70
	PRILOGA F: Intervju z mag. Antonom Kustecom iz Izobraževalnega centra Socialne zbornice Slovenije (18. 10. 2013)	71
	PRILOGA G: Intervju s predstavnico Humanitarnega kluba posvojencev, gospo Katarino Tomšič (28. 10. 2013)	73
	PRILOGA H: Države pogodbenice Haaške konvencije do 6. januarja 2014 po celinah.....	75
	PRILOGA I: Odgovor MDDSZ o mednarodnih posvojitvah v letu 2013 (30. 6. 2014)	77
	PRILOGA J: Odgovor MDDSZ o gibanju števila mednarodnih posvojitvev (4. 7. 2014)....	78
	PRILOGA K: Intervju s posvojiteljico otroka iz DR Kongo (11. 1. 2015)	79

KAZALO GRAFOV

Graf 6.1: Število popolnih posvojitvev v Sloveniji od leta 1985 do 2004*	46
Graf 6.2: Število posvojenih otrok iz tujine v Slovenijo od leta 2005 do 2014 po državah	49

KAZALO SLIK

Slika 4.7.1: Idealni scenarij poteka mednarodne posvojitve v RS.....	42
---	----

KAZALO TABEL

Tabela 3.3.1: Primerjava med pogledom na implementacijo od spodaj navzgor in pogledom od zgoraj navzdol	16
Tabela 4.4.1: Pravni okvir mednarodnih posvojitvev otrok za slovenske posvojitelje – primerjalni pogled	34
Tabela 5.1: Javopolitični igralci na področju meddržavnih posvojitvev otrok v Sloveniji.....	43
Tabela 6.1: Statistika posvojitvev v Slovenijo iz tujine med letoma 2005 in 2014	47
Tabela 7.1: Primerjava idealnega in dejanskega poteka mednarodne posvojitve na podlagi študije treh primerov	51

SEZNAM KRATIC

BMKMP	Sporazum med vlado Republike Slovenije in vlado Republike Makedonije o meddržavnih posvojitvah
CSD	Center za socialno delo
DR Kongo	Demokratska republika Kongo
EU	Evropska unija
FSD	Fakulteta za socialno delo
MDDSZ	Ministrstvo Republike Slovenije za delo, družino in socialne zadeve Opomba: Velja za vlade od 25. januarja 1993 do 20. marca 2013. Kasneje se je ministrstvo preimenovalo v Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (Vlada Republike Slovenije 2014), za kar pa v besedilu zaradi lažjega ločevanja ni uporabljene kratic.
MKVO	Konvencija o varstvu otrok in sodelovanju pri meddržavnih posvojitvah
MNZ	Ministrstvo Republike Slovenije za notranje zadeve
MTSP	Ministrstvo Republike Makedonije za delo in socialno politiko
RF	Ruska federacija
RM	Republika Makedonija
RS	Republika Slovenija
ZMZPP	Zakon o mednarodnem zasebnem pravu in postopku
ZN	Združeni narodi
ZZZDR-UPB1	Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih

1 UVOD

Vrednote mladih v razvitem svetu se zaradi sodobnega načina življenja spreminjajo. Prebivalstvo se vedno bolj izobražuje, to pa pomeni, da se tudi vedno kasneje odloči za ustvarjanje družine. Tudi v Sloveniji zadnja gibanja narekujejo, da se večina mladostnikov po srednji šoli izobražuje naprej na eni izmed višješolskih oziroma univerzitetnih ustanov. Po končanem študiju mlad par navadno najprej išče zaposlitev in nato še rešuje stanovanjski problem, o svoji družini začneta resneje razmišljati šele okrog 30. leta starosti. Trenutna gospodarska kriza, ki zelo negativno vpliva ravno na zaposlovanje mladih, to stanje samo še podaljšuje. Posledice so vidne v vedno večjem problemu z neplodnostjo, saj ženske zamujajo biološko najprimernejši čas za zanositev, veliko pa k neplodnosti pripomore tudi zlo sodobnega časa – stres.

Žal nekaterim parom kljub različnim možnostim umetnega oplojevanja in zdravljenja neplodnosti še vedno ne uspe na svet privabiti novega živega bitja. Mnogi med njimi zato iščejo še druge možnosti in tako se povečuje tudi zanimanje za posvojitvev otrok. Toda zaradi nizke stopnje rodnosti v Sloveniji in tudi zaradi neučinkovitega in premalo strokovnega dela pristojnih služb je kandidatov za posvojitvev veliko več, kot pa je na voljo otrok. Število vlog za posvojitvev skupno na vseh centrih za socialno delo (CSD) v Sloveniji se namreč giblje okrog 500, od tega je okrog 350 prosilcev že ocenjenih za primerne posvojitelje, med letoma 2006 in 2011 pa je bilo v Sloveniji skupno le 162 posvojitvev. Čakalna doba na otroka pri nas je torej običajno dolga več let, zato kandidati za posvojitvev otroka iščejo alternative, kot je posvojitvev otroka iz druge države. Največ otrok mednarodno posvojimo iz Rusije, ki je tudi v svetovnem merilu med vodilnimi po številu mednarodnih posvojitvev na tisoč živorojenih otrok (Prijetelj 2012, 11. avgust).

V diplomskem delu se bom osredotočila na potek posvojitvev otroka iz tujine v Slovenijo in skušala opozoriti na težave v postopku, s katerimi se spoprijemajo kandidati, ki se odločijo zanjo. Zanima me, kako država omogoča mednarodno posvojitvev in kje prihaja do pomanjkljivosti pri izvajanju te javne politike. Probleme in morebitne rešitve bom iskala pri vseh pomembnejših igralcih, ki se ukvarjajo s tem področjem, in na konkretnih primerih posvojitvev preverila tudi stanje v praksi.

2 METODOLOŠKI OKVIR

Tema diplomskega dela je torej izvajanje mednarodnih posvojitvev otrok v Sloveniji, prikaz pravnih podlag, ki to omogočajo, in spremljanje njihove rabe v praksi.

2.1 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN HIPOTEZI

V procesu raziskovanja me najprej zanima konkretno, na podlagi katerih zakonodajnih določb je mogoče v Sloveniji posvojiti otroka. Nadalje se osredotočam na uporabo teh določb v praksi, torej se ukvarjam s procesom izvajanja ali implementacije. Ker so v Sloveniji s strani pristojnega ministrstva »vsi postopki posvojitve zaupani izključno CSD in država ne pooblašča nobenih drugih pravnih oziroma fizičnih oseb za izpeljavo posvojitve« (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Republike Slovenije 2014a), spremljam predvsem delo CSD. Na tem mestu me njihova storitev zanima tako kvantitativno kot kvalitativno. Kvantitativno pomeni, koliko številčno je bilo v Slovenijo posvojenih otrok iz tujine; kvalitativno pa, kakšne sploh so naloge strokovnih delavcev na CSD v postopkih posvojitve, ali jih izvajajo in kako so končni uporabniki z njimi zadovoljni. Raziskovanje bo tako skušalo odkriti pomanjkljivosti v procesu implementacije javne politike v praksi in obenem nakazati razloge zanje.

Z analiziranjem izbranega problema želim preveriti naslednji hipotezi:

- a) *Država vedno bolj podpira posvajanje otrok iz tujine, saj sprejema legislativne podlage, ki to omogočajo, in ponuja interesentom vedno boljšo podporo v postopku posvojitve.*

Prvo hipotezo bom preverila na podlagi analize legislativne zgodovine in predvidenih aktivnosti v prihodnosti na obravnavanem področju.

- b) *Javna politika posvajanja otrok iz tujine se ne izvaja dobro, saj krajevno pristojni CSD ne razpolagajo z vsemi potrebnimi informacijami, ki jih kandidati potrebujejo pri postopkih pridobivanja otroka.*

Drugo hipotezo bom preverjala predvsem s pomočjo izkušenj parov, ki so že uspešno posvojili otroke iz tujine, in izkušenj drugih nedržavnih akterjev, ki imajo stik s kandidati za mednarodno posvojitvev otroka, ter pregledom izobraževanj za strokovne delavce na CSD.

2.2 CILJ IN POMEN ANALIZE

Cilj zastavljene analize je prikazati sam postopek mednarodne posvojitve otroka in ovrednotiti probleme v izvajanju veljavne zakonodaje (opraviti formativno evalvacijo) v Sloveniji na tem področju iz zornega kota potencialnih posvojiteljev ter obenem opozoriti na odkrite pomanjkljivosti pri delu državnih igralcev ali celo pomanjkljivosti same javne politike. Z analizo tako želim ugotoviti, s kakšnimi težavami v postopku se spoprijemljejo pari, ki se odločijo posvojiti otroka iz tujine, in koliko je razlog za te težave neučinkovito izvajanje javne politike.

2.3 TEORETSKI OKVIR

Glede na to, da se v diplomskem delu ukvarjam z javno politiko, ki je v fazi izvajanja, izhaja teoretska podlaga raziskovanja predvsem iz implementacijskih študij. V teoriji ločimo med neuspešno in neučinkovito implementacijo, oblikovani pa so bili tudi različni sezname pogojev za uspešno implementacijo politike. Poleg tega se mnenja teoretikov krešejo v načinu pogleda na politiko v samem izhodišču analize (pogled od zgoraj navzdol in pogled od spodaj navzgor) in v različnih pristopih k implementaciji (strukturni, proceduralni, behavioristični in politični pristopi). Ugotovitve teoretikov analize implementacije mi bodo rabile za ustrezno oblikovanje načina mojega raziskovanja in za podkrepitev ugotovitev te analize.

2.4 METODOLOGIJA

Za pripravo diplomskega dela sem uporabila naslednje metode raziskovanja:

- *analiza primarnih virov*

Gre za analizo vsebin pravnoformalnih dokumentov, s katerimi je določena javna politika podprta (Bučar, Šabič, Brglez v Kustec Lipicer 2009, 135). Analizirala sem trenutno veljavno zakonodajno podlago za posvojitve otroka iz tujine v Sloveniji in pa tudi osnutek predloga, ki še ni bil dokončno sprejet. Bailey (v Patton in Sawicki 1993, 111) kot drugi glavni tip analize dokumentov navaja strukturirano analizo vsebine, katere cilj je, da dokument nekvantitativne oblike pretvori v kvantitativne podatke. Rezultati so običajno prikazani v tabelah. Tudi sama sem po natančni analizi vseh pravnih podlag z namenom lažjega razumevanja in medsebojne

primerjave oblikovala tabelo pravnega okvira poteka posvojitve otroka iz tujine za slovenske posvojitelje.

- *analiza sekundarnih virov o mednarodnih posvojitvah v Sloveniji in sekundarnih virov o implementacijskih študijah*

Sekundarna analiza predstavlja vnovičen pregled, analizo in sintezo obstoječih spoznanj o preučevanem fenomenu (Kustec Lipicer 2009, 135). Pri raziskovanju zastavljenega javnopolitičnega problema sem informacije črpala tudi iz časopisnih člankov, radijskih in televizijskih oddaj, že opravljenih raziskav in izdanih monografskih publikacij na tem področju. Prav tako sem ob pomoči strokovne literature o analizi politik, predvsem pa o implementacijskih študijah, zasnovala teoretično podlago diplomskemu delu.

- *monitoring ali spremljanje politike*

Monitoring je proces spremljanja sprememb v ključnih spremenljivkah po izvajanju politike (Patton in Sawicki 1993, 368). V zastavljenem javnopolitičnem problemu je ključna spremenljivka število opravljenih mednarodnih posvojitvev, zato sem z metodo spremljanja sledila trendu posvojitvev iz tujine skozi čas.

Za prikaz pridobljenih podatkov sem uporabila dve metodi osnovne analize podatkov: opisno statistiko in grafične tehnike. Opisna tehnika je način sestavljanja, tabeliranja in povzemanja podatkov, da je njihov pomen lažje razumeti. Pri grafičnih tehnikah pa gre za vizualni prikaz številskih podatkov ali informacij, ki pogosto daje še boljši vpogled v podatke kot tabelarično povzemanje (Patton in Sawicki 1993, 114–115).

- *elitno ali specializirano intervjuvanje*

Gre za način intervjuvanja, s katerim se zbirajo nestandardni podatki. Intervjuvanci so izbrani ključni posamezniki s posebnim znanjem ali vedenjem na raziskovanem področju (Patton in Sawicki 1993, 97). V mojem primeru so bili izbrani posamezniki, ki se strokovno ali profesionalno ukvarjajo s področjem posvojitvev iz tujine v Sloveniji: predstavnica Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, profesorica na Fakulteti za socialno delo (FSD), predstavnik Izobraževalnega centra Socialne zbornice Slovenije in predstavnica Humanitarnega kluba posvojencev; in pa tri slovenske posvojiteljice otrok iz različnih držav. Pri izvedbi intervjujev sem se prilagajala željam intervjuvancev, zato so bili nekateri izvedeni osebno, drugi po telefonu in preostali po elektronski pošti. Intervjuji, opravljeni osebno ali telefonsko, so bili delno strukturirani, kar pomeni, da so bila vprašanja okvirno določena vnaprej, a so se med intervjujem porodila še nova vprašanja kot odziv na intervjuvančev odgovor. Intervjuji, opravljeni po elektronski pošti, pa so seveda bili strukturirani, torej so bila

vprašanja v celoti postavljena že v naprej (Patton in Sawicki 1993, 99–100). V vseh primerih so bila postavljena vprašanja odprtega tipa.

Z intervjuji sem pridobila različne dodatne informacije o trenutnem dogajanju pri izvajanju politike posvajanja otrok iz tujine, informacije o načrtovanih spremembah na tem področju in vpogled v tri dejanske primere posvojitve ter njihov potek, na podlagi katerih sem skušala opredeliti probleme izvajanja te javne politike v praksi.

- *študija primerov*

Z metodo študije primerov, katere namen je opisati delovanje politike, kot ga razumejo njeni uporabniki (Patton in Sawicki 1993, 394), sem na izvajanje politike mednarodnega posvajanja otrok pogledala skozi oči treh posvojiteljic. Njihove osebne izkušnje so pokazale, kako posvojitve otroka iz tujine v Slovenijo dejansko poteka in kje nastajajo težave, ki bi jih bilo treba odpraviti.

- *pisanje scenarijev*

Za prikaz ugotovitev o pomanjkljivostih pri poteku mednarodnih posvojitvev otrok v Sloveniji sem uporabila metodo pisanja scenarijev. Weimer in Vining (v Patton in Sawicki 1993, 313) razlikujeta med dvema oblikama pisanja scenarijev, pri čemer je za identifikacijo problemov implementacije primerna le rekonstrukcija procesov 'za nazaj' (*backward-mapping*), ki pove, kaj se je res dogajalo in kako. V tem primeru se scenarij oblikuje tako, da se razkrije, kako so odločitve potekale, kje so bile blokade, ovire ipd. Najprej sem na podlagi veljavne zakonodajne podlage oblikovala idealni scenarij posvojitve (verigo odločitev ali dejanj uradnikov, ki povezujejo javno politiko z želenimi rezultati), nato pa sem ga primerjala z dejanskimi scenariji posvojitve, ki sem jih oblikovala na podlagi podatkov iz obravnavanih študij primerov.

Iz uporabljenih metod raziskovanja, zastavljenih hipotez in ciljev analize lahko sklenem, da je tip policy analize v tem diplomskem delu formativna evalvacija. Palumbo (v Parsons 2005, 547) namreč ugotavlja, da formativna evalvacija zaobjema analizo obsega izvajanja politike in pogoje, ki omogočajo uspešno implementacijo, in je izvedena v času izvajanja same politike. Najpomembnejša lastnost formativnega vrednotenja je bdenje nad izvajanjem dejavnosti določene javne politike in vključenost čim širše skupine igralcev, ki so vpleteni v izvajanje te politike, da pokažejo dobre in slabe plati danega stanja z namenom izboljšanja v prihodnje (Kustec Lipicer 2009, 90).

3 TEORETIČNA PODLAGA IMPLEMENTACIJSKIH ŠTUDIJ

Javna politika je dolga veriga odločitev, z odločitvami ne delovati vred (Hogwood in Gunn 1984, 19–21). V skladu s procesualnim modelom, ki je idealni model procesa političnega odločanja, fazam oblikovanja dnevnega reda, oblikovanja alternativnih rešitev in uzakonitve javne politike sledi faza implementacije ali izvajanja. Naslednja in hkrati zadnja faza policy procesa pa je evalvacija ali vrednotenje (Fink-Hafner 2007, 19–22).

3.1 FAZA IZVAJANJA ALI IMPLEMENTACIJE JAVNE POLITIKE

V fazi implementacije gre za »izvajanje osnovnih javnopolitičnih odločitev«, ki so bile v obliki pravil sprejete v prejšnjih fazah oblikovanja javne politike. Z »nizom ključnih dejavnosti« in pozitivne akcije pristojnih javnopolitičnih igralcev se »javna politika postavlja v življenje«. Toda implementacija naj ne bi bila zgolj »upravni postopek izvajanja nekega formalnega akta«, temveč je »kompleksna družbena dejavnost, v kateri imajo vprašanja moči, sredstev, vrednot in interesov pomembno vlogo« (Lajh 2007, 158).

Celoten proces izvedbe neke javne politike lahko nadalje razčlenimo na posamične faze implementacijskega podprocesa (Lajh 2007, 163–7):

1) *izbor za implementacijo odgovornih javnopolitičnih igralcev*

Za izvajanje politike se lahko določi že delujočo institucijo ali pa se ustanovi neko novo organizacijo oziroma nov oddelek znotraj obstoječe organizacije.

2) *interpretacija javnopolitičnega problema s strani za implementacijo odgovornih igralcev, zagotovitev potrebnih instrumentov za izvajanje javne politike in »oblikovanje specifičnih pravil igre«*

Izvajalci odločitev morajo »problem in opredeljene cilje« razumeti enako kot politični odločevalci, da se skozi »celoten javnopolitični proces« ohrani konsistentnost v javni politiki določenih ciljev. Nujno je tudi zagotoviti vse za implementacijo potrebne »kadrovske, finančne in druge materialne vire«. »Podrobna in natančna pravila igre« pa predvsem definirajo »odnose med posameznimi vpletenimi javnopolitičnimi igralci ter njihove pristojnosti in odgovornosti«.

3) »de facto implementacija«

V tej fazi gre za dejanske »odločitve pristojnih javnopolitičnih igralcev«. Njihov »rezultat so končni proizvodi ali outputi« izvajane javne politike. Od vseh vpletenih igralcev se zahteva »učinkovita medsebojna koordinacija«.

4) »potencialna reinterpretacija problema ali popravki izvedenih odločitev«

Na podlagi »načrtovanih in nenačrtovanih učinkov« de facto implementacije javne politike ter glede na »odzive ciljne skupine« na te učinke se odloči o morebitnih potrebnih spremembah izvajane politike.

3.2 PROBLEMI IMPLEMENTACIJE

Javna politika lahko v fazi izvajanja naleti na različne probleme, ki povzročijo, da njeni rezultati niso v skladu s pričakovanji. Samo razliko med zakonodajno podlago politike in doseganjem želenih sprememb imenujemo implementacijska vrzel. Nadalje pa razlikujemo med dvema tipoma neuspeha izvajane politike:

- *neuspešna implementacija*

Politika se ne izvaja po načrtu, ker pristojni za njeno implementacijo bodisi ne sodelujejo in/ali so pri svojem delu neuspešni bodisi ne morejo preseči ovir na poti do učinkovite implementacije, na to pa imajo malo ali nič vpliva.

- *neučinkovita implementacija*

Politika se v celoti izvaja po načrtu, a kljub dobrim zunanjim okoliščinam ne daje predvidenih rezultatov (Hogwood in Gunn 1984, 196).

Podobno probleme implementacije loči tudi Weissova (v Patton in Sawicki 1993, 365) na:

- *neuspeh programa* – politiki spodleti, ker ni bila izvedena, kot je bilo načrtovano;
- *neuspeh teorije* – politika je bila izvedena po načrtu, a kljub temu ni dosegla želenih rezultatov.

3.3 DVA RAZLIČNA POGLEDA NA IMPLEMENTACIJO JAVNIH POLITIK

Teoretiki implementacijskih študij se v svojem pogledu na analizo izvajanja javnih politik delijo na dva pola, in sicer na zagovornike pogleda od zgoraj navzdol (*top-down*) in teoretike

pogleda od spodaj navzgor (*bottom-up*). Prvi pogled izhaja iz politične odločitve in preučuje obseg doseženih ciljev javne politike; drugi pa analizira različne igralce, ki na operacijski ravni pridejo v stik z določenim javnopolitičnim problemom (Sabatier 1997, 266). V Tabeli 3.3.1 spodaj je prikazana primerjava med obema pogledoma, v nadaljevanju pa je vsak pogled predstavljen še nekoliko podrobneje, z glavnimi kritikami vred.

Tabela 3.3.1: Primerjava med pogledom na implementacijo od spodaj navzgor in pogledom od zgoraj navzdol

	POGLED OD ZGORAJ	POGLED OD SPODAJ
izhodišče preučevanja	politična odločitev vlade	vzpostavljena struktura za implementacijo na področju (omrežje)
cilj preučevanja	učinkovitost specifičnega vladnega programa oziroma politike; sposobnost izvoljenih uradnikov, da usmerjajo in omejujejo obnašanje javnih uslužbencev, ki izvajajo javno politiko, in ciljnih skupin te javne politike; kako določen javnopolitični igralec vodi sistem za doseganje načrtovanih rezultatov politike	natančno spremljanje strateškega delovanja igralcev na področju javnopolitičnega problema; razumevanje interakcij med igralci na specifičnem javnopolitičnem področju
predmet analize	analiza formalno sprejetih ciljev izvoljenih uradnikov; preučevanje relevantnih kazalnikov uspešnosti izvajanja; analiza zunanjih dejavnikov, ki vplivajo na izvedbo politike	karkoli, na kar se analitik osredotoči in je kakorkoli povezano z javnopolitičnim problemom
uporabnost analize	na področjih, kjer prevladuje ena javna politika; na področjih s prevladujočim javnopolitičnim igralcem; boljša teoretska razvitost pristopa za identifikacijo specifičnih	na področjih, kjer ni prevladujoče pravne podlage za javno politiko; na področjih z množico javnih in zasebnih igralcev brez vpliva na oblast; pristop nima dobro razvite vsebinske

	spremenljivk in vzročnih odvisnosti na javnopolitičnem področju	teorije za napovedovanje
--	--	--------------------------

Vir: Sabatier (1997, 280–282).

3.3.1 POGLED OD ZGORAJ NAVZDOL

Izhodišče pogleda od zgoraj navzdol je torej sprejeta vladna javnopolitična odločitev. Nato pa pri analizi izvajanja te odločitve odgovarja na naslednja vprašanja (Sabatier 1997, 267):

- koliko so bila dejanja uradnikov in ciljne skupine v fazi implementacije skladna s predpisanimi cilji in postopki v sami javni politiki;
- koliko so bili cilji in učinki politike doseženi in v kakšnem časovnem okviru;
- kateri so bili glavni dejavniki, ki so vplivali na rezultate in učinke te politike;
- kako je bila politika na podlagi pridobljenih izkušenj sčasoma preoblikovana.

Gre torej za pogled na politiko, kjer so izvajalci politike videni kot agentje snovalcev politike, oziroma je implementacija dolgotrajen proces interakcij in pogajanj med njimi. Snovalci politik so navadno voljeni, izvajalci pa ne (Hogwood in Gunn 1984, 206–209). Pogled od zgoraj navzdol tako »nadaljuje klasično upravno-administrativno tradicijo, v kateri se implementacija obravnava kot administrativni proces izvajanja političnih odločitev« (Lajh 2007, 159).

Kot pomanjkljivost pogleda od zgoraj navzdol že sama avtorja Mazmanian in Sabatier izpostavljata prevelik poudarek na jasnih in skladnih ciljnih javne politike, saj le redke politike ta pogoj izpolnjujejo. Nadalje so nasprotniki te teorije opozorili, da je pogled od zgoraj, ker izhaja iz perspektive osrednjega političnega odločevalca, nagnjen k zanemarjanju drugih igralcev. Težko je tudi uporaben v razmerah, ko ni prevladujoče javne politike ali igralca, temveč javnopolitični problem ureja množica vladnih direktiv in igralcev, a nihče med njimi ni prevladujoč. Menijo tudi, da je razlikovanje med oblikovanjem in izvajanjem javne politike zavajajoče in/ali neuporabno, saj pogosto faz ni mogoče ločiti, politika pa se spreminja tudi med izvajanjem politike (Sabatier 1997, 273–275).

3.3.2 POGLED OD SPODAJ NAVZGOR

Analiza v skladu s pogledom na implementacijo od spodaj navzgor se začne z identifikacijo mreže igralcev, ki so vključeni v izvajanje določene javne politike oziroma storitve na lokalni ravni. Povpraša jih po njihovih ciljih, strategijah, aktivnostih in stikih z drugimi igralci. Nato pridobljene kontakte uporabi kot tehniko mreženja za identifikacijo vseh vpletenih igralcev – tako na lokalni kot tudi na regionalni in nacionalni ravni – na področju načrtovanja, financiranja in izvajanja preučevane javne politike. Tako se analitik pomika od nižjih uradnikov na dnu k oblikovalcem politik na vrhu tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju (Sabatier 1997, 276–278).

Pogled od spodaj navzgor vidi implementacijo »kot svojevrsten politični proces interakcij – sklepanja sporazumov in kompromisov ter povratnih vplivov« – in s tem »opušča tradicionalni hierarhični vrstni red izvajanja« implementacijskih dejavnosti (Lajh 2007, 161). Barrett in Fudge (v Hogwood in Gunn 1984, 207) menita, da je treba odnos med javno politiko in izvajanjem te politike obravnavati kot proces interakcij in pogajanj med dvema skupinama igralcev; in sicer med tistimi, ki želijo izvesti javno politiko, in tistimi, ki so zadolženi za izvajanje te politike. Analitiki »fazo implementacije tako pogosto obravnavajo v okviru javnopolitičnih omrežij« in s tem v odnosih med igralci »zavračajo hierarhičnost«. Njihova pozornost je usmerjena »v razmerja moči in vpliva, potencialne konflikte ter usklajevanje interesov in vrednot med« različnimi javnopolitičnimi igralci (Hill in Hupe v Lajh 2007, 162).

Pomanjkljivosti pristopa od spodaj navzgor so vezane predvsem na preveliko osredotočenost na sedanje stanje v fazi implementacije – trenutno razdelitev prioritet in virov igralcev ter samo strukturo sodelujočih igralcev pri izvajanju javne politike jemlje kot dano. Podobno pa se preveč zanaša tudi na dojetje in dejavnosti vpletenih igralcev, zaradi česar le redko analizira indirektno vplive na njihovo obnašanje (Sabatier 1997, 279–280).

3.4 POGOJI ZA USPEŠNO IMPLEMENTACIJO

Daniel Mazmanian in Paul Sabatier sta v skladu s pogledom od zgoraj navzdol razvila okvir, ki vsebuje šest zadostnih in splošno potrebnih pogojev za učinkovito implementacijo sprejetih javnopolitičnih ciljev. Ti pogoji so (Sabatier 1997, 268–272):

- 1) jasni in skladni cilji javne politike, ki zagotavljajo standarde za evalvacijo in pomembne zakonske podlage izvajalcem politike;
- 2) zadostna vzročna teorija, na kateri temeljijo cilji javne politike;
- 3) proces implementacije mora biti pravnoformalno zasnovan tako, da bo okrepil skladnost med uradniki, ki politiko izvajajo, in ciljnim skupinami, na katere je politika usmerjena;
- 4) uradniki, ki izvajajo politiko, morajo biti predani zastavljenim ciljem in ustrezno usposobljeni za uporabo različnih virov;
- 5) med implementacijo je treba vzdrževati politično podporo interesnih skupin ter zakonodajne in izvršne oblasti;
- 6) odsotnost sprememb socialno-ekonomskih razmer, ki bi bistveno posegle v politično podporo ali predpostavljeno vzročno teorijo.

Prvi trije pogoji so lahko izpolnjeni že z izhodiščno policy odločitvijo, npr. z zakonsko podlago javne politike, ostali pogoji pa so večinoma rezultat naknadnih političnih in ekonomskih pritiskov med procesom implementacije. Avtorja izpostavljata, da je navedeni okvir pogojev za učinkovito implementacijo uporaben tudi kot kontrolni seznam kritičnih dejavnikov pri razlikovanju možnih načinov izvajanja javne politike in za razumevanje strategij zagovornikov te politike v daljšem časovnem obdobju (Sabatier 1997, 268–272).

Hogwood in Gunn (v Hogwood in Gunn 1984, 199–206) zgoraj naštetim dodata še naslednje pogoje za popolno implementacijo:

- javna politika mora imeti za izvedbo na voljo dovolj časa in zadostne vire;
- na vseh ravneh implementacije mora biti zagotovljena primerna kombinacija različnih potrebnih virov, npr. denarja, delovne sile, zemlje, opreme ipd.;
- odnos med vzrokom in posledico, na katerem temelji javna politika, mora biti neposreden oziroma s čim manj vmesnimi odvisnostmi;
- izvajanje politike naj bo v rokah enega samega javnopolitičnega igralca;

- cilji javne politike morajo biti jasno definirani, razumljivi, kvantificirani in združljivi ves čas implementacije;
- naloge izvajalcev politike morajo biti jasno določene tako vsebinsko kot tudi glede njihovega zaporedja, za natančno in pravočasno izvajanje teh nalog pa mora skrbeti javni menedžment;
- med izvajalci mora biti učinkovita komunikacija in koordinacija;
- avtoriteta vodilnih mora imeti dejansko moč, podrejeni pa se njihovim ukazom ne upirajo.

Zelo podobno sta Van Meter in Van Horn (v Lajh 2007, 167–168) določila naslednjih »šest spremenljivk, ki vplivajo na uspešnost« javnih politik:

- 1) konkretnost »opredelitve javnopolitičnih standardov in ciljev«;
- 2) »spodbude in razpoložljivost virov«;
- 3) kakovost in učinkovitost odnosov med javnopolitičnimi igralci, vpletenimi v implementacijo;
- 4) »povezanost in sodelovanje« za implementacijo odgovornih igralcev z »igralci, ki oblikujejo oziroma sprejemajo javne politike«;
- 5) »upoštevanje značilnosti in posebnosti« »ekonomskega, socialnega in političnega okolja«;
- 6) oblika odziva »izvajalcev na implementacijo javne politike« – njeno razumevanje ter način in intenzivnost odziva (sprejem, upor ali nevtralnost).

3.5 RAZLIČNI PRISTOPI K IMPLEMENTACIJI

V teoriji implementacijskih študij se je razvilo več različnih pristopov, ki jih lahko razdelimo v štiri skupine: strukturni, proceduralni, behavioristični in politični pristop. V nadaljevanju predstavljam osnovne značilnosti posamezne skupine.

3.5.1 STRUKTURNI PRISTOP

Gre za moderno analizo organizacij, ki predpostavlja, da so za različne organizacijske naloge in okolja primerne različne organizacijske strukture. Na tem mestu razlikuje med (Hogwood in Gunn 1984, 209–210):

- načrtovanjem sprememb (*planning of change*) in

Sprememba je sprejeta v organizaciji ali pa ima organizacija nanjo velik vpliv. Njeno izvajanje je tehnični problem oziroma predmet upravljanja. Organizacija je birokratska, z jasno določenimi nalogami in hierarhično strukturo.

- načrtovanjem za spremembo (*planning for change*)

Sprememba je vsiljena od zunaj, oziroma je proces spremembe težko predvideti, nadzorovati ali ohraniti. Implementacija mora zato biti prilagodljiva. Naloge in odnosi v organizaciji so sorazmerno nedefinirani, manj je tudi poudarka na hierarhiji. Taka struktura je primerna za negotova in hitro spreminjajoča se okolja, saj se prilagaja hitreje in učinkoviteje. Uporabna pa je tudi za implementacije, kjer se oblikujejo strukture igralcev za dolgoročno izvajanje več različnih spreminjajočih se politik.

3.5.2 PROCEDURALNI PRISTOP

Analiza implementacije iz proceduralnega pristopa izpostavlja, da je bolj kot ustrezna struktura izvajalske organizacije pomembno, da se razvijejo primerni procesi in procedure z upravljavskimi postopki in ustreznimi upravljavskimi tehnikami. Zato se pristop pogosto imenuje tudi upravljalni, saj vidi implementacijo kot tehnični ali upravljavski problem ter vsebuje visoko stopnjo nadzora nad izvajano politiko in rezultati te politike. Načrtovanje sprememb tako zajema naslednje procese načrtovanja in nadzora (Hogwood in Gunn 1984, 210):

- 1) oblikovanje javne politike z upoštevanjem zaporedja nalog; natančna določitev ciljev, standardov izvajanja, stroškov in časovnega okvira izvedbe politike;
- 2) izpeljava in uveljavitev javne politike z mobilizacijo ustreznih struktur in osebja ter z ustreznim financiranjem, viri, postopki in metodami;
- 3) vpeljava primerne načina sledenja, spremljanja in nadzora za zagotavljanje izvajanja politike po načrtu ter za hitro prilagajanje ob nastanku ovir pri izvedbi.

V skladu s proceduralnim pristopom je ustrezna upravljavska tehnika načrtovanje in analiza omrežij (angl. *Network Planning and Control* - NPC). Ta predstavlja okvir, znotraj katerega se politika načrtuje in implementacija nadzoruje prek identifikacije zahtevanih nalog, odnosov med nalogami in logičnim zaporedjem njihovega izvajanja. Pri tem je uporabnost analize

omrežja kot sistem njegovega nadzora odvisna od obsega komunikacije, sprejemljivosti, izvedljivosti in kredibilnosti omrežja (Hogwood in Gunn 1984, 210–211).

3.5.3 BEHAVIORISTIČNI PRISTOPI

Zagovorniki behaviorističnih pristopov menijo, da so spremembe struktur in procesov omejene, saj so pogosti odpori ne spremembe. Odziv na spremembo lahko tako umestimo na spekter, ki zajema:

- aktivno in pasivno sprejemanje spremembe;
- ravnodušnost oziroma indiferentnost do spremembe;
- pasivni in aktivni odpor.

Nekatere posameznike je strah pred spremembami samo po sebi, saj jih vidijo kot negotovost in kot grožnjo osebni varnosti ter spremembi njihove relativne moči. Pri izvajanju politike pa lahko naletimo tudi na zavračanje organizacijskih učinkov implementacije, kar je pogosteje v velikih birokratskih strukturah, pri zmanjševanju osebja ali avtonomije določene organizacije. Pomembna je vsebina sprememb in razumevanje ter sprejemanje narave politike, ki se izvaja. Vpleteni v implementacijo in ciljna skupina javne politike se namreč lahko zaradi prekratkega prehodnega obdobja čutijo prisiljene v spremembe (Hogwood in Gunn 1984, 212–213).

Behavioristični pristopi kot rešitev za odpravo odporov spremembam navajajo popolno informiranost o predlaganih in zahtevanih spremembah že v zgodnji fazi implementacije. Z vključenimi stranmi se je treba posvetovati in jim omogočiti udeležbo pri odločanju, kjer je to mogoče. Upravljanje naj upošteva interese zaposlenih in njihova občutja oziroma strahove ter tako ustvari ozračje zaupanja. Ta do človeka prijaznejši pristop je v modernih razmerah bolj učinkovit (Hogwood in Gunn 1984, 213–214).

3.5.4 POLITIČNI ALI POLITOLOŠKI PRISTOPI

Stališče politoloških pristopov je, da mora javna politika za svoj uspeh zadostno upoštevati realno stanje v razmerjih moči in vpliva med ključnimi igralci. Konflikt med določenimi organizacijami ali socialnimi skupinami ali znotraj njih je namreč tako močan, da ga ni mogoče preseči z dobro komunikacijo ali koordinacijo. Uspeh javne politike je najpogosteje odvisen od volje dominantne skupine oziroma njene želje po vplivu. Upoštevanje

medvladnega (*intergovernmental*) pogleda na implementacijo je v analizi politik pomembno predvsem pri javnih politikah, ki jih dejansko izvajajo igralci na nižjih ravneh. Vsako vladno telo ali javnopolitični igralec ima vsaj majhno diskrecijo med izvajanjem in pogajalsko moč v odnosu do drugega igralca. Politiki se morajo zavedati, da je njihov interes in vključevanje v javno politiko, če želijo zagotoviti, da se vsaj delno izvaja, potrebno tudi po sprejeti zakonodajni podlagi te politike. Pogosto se namreč pokažejo potrebe po sprejemanju še dodatne zakonodaje ali regulacije za pokrivanje vrzeli v veljavni zakonodaji in za določanje podrobnosti izvajanja (Hogwood in Gunn 1984, 215–218).

3.5.5 UMESTITEV RAZISKOVALNEGA VPRAŠANJA V TEORETSKE OKVIRE

Če se zopet vrnemo na temo diplomskega dela in si javno politiko mednarodnih posvojitvev otrok v Sloveniji pogledamo skozi predstavljene teorije, lahko na kratko ugotovimo, da je ta politika zaradi že sprejete zakonske podlage v fazi izvajanja ali natančneje fazi de facto implementacije. Glede na njene značilnosti in glede na zastavljeni hipotezi je za raziskovanje primernejši pogled na implementacijo od zgoraj navzdol in proceduralni pristop, toda stroga omejenost na zgolj eno teoretsko podlago lahko privede do preozkih raziskovalnih ugotovitev. Potek analize je predstavljen v nadaljevanju.

4 ZAKONI IN PRAVILA PRI MEDNARODNIH POSVOJITVAH

V mednarodnih dokumentih so meddržavne posvojitve otrok omenjene najprej v Deklaraciji Združenih narodov (ZN) o socialnih in pravnih načelih v zvezi z varstvom in skrbstvom za otroke iz leta 1986. Deklaracija izpostavi mednarodno posvojitve kot nadomestno rešitev, če za otroka ni mogoče poskrbeti v njegovi matični državi. Konkretnije se področja leta 1989 dotakne Konvencija ZN o otrokovih pravicah, ki v 20. členu okvirno določa pogoje za posvojitve otrok med državami, pogoje postopka posvojitve, priznanje in posledice posvojitve. V njenem 21. členu pa je zapisano, da države jamčijo, da bodo otrokove koristi poglavitno vodilo in da se prepreči neupravičeno bogatenje pri mednarodnih posvojitvah. Podpisnice tudi nagovarja k sklepanju dvo- ali večstranskih dogovorov in sporazumov za urejanje meddržavnih posvojitvev otrok (Zaviršek in drugi 2009, 18–19).

Vse posvojitve v Sloveniji ureja Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR-UPB1), ki določa pogoje za posvojitelje in posvojence. Tem pogojem morajo ustrezati tudi udeleženi v mednarodnih posvojitvah. Nadalje področje ureja tudi Haaška konvencija, ki uvaja skupna pravila za mednarodne posvojitve v večini evropskih držav. Z Republiko Makedonijo (RM) pa je Republika Slovenija (RS) sklenila samostojen sporazum, ki naj bi olajšal postopke pri posvojitvah med državama. Podoben sporazum se pripravlja tudi z Rusko federacijo (RF).

Na splošno pa velja, da vedno matična država otroka določa pogoje in postopek posvojitve. Posvojitve je vedno edinstvena situacija z osnovnim vodilom, da se otroku glede na njegove potrebe, starost in druge okoliščine iščejo najprimernejši nadomestni starši (in ne nasprotno). Vsi možni posvojitelji niso vedno pripravljene sprejeti vsakega otroka, in to je seveda njihova legitimna pravica (glej Priloga A: 59–60).

4.1 ZAKON O ZAKONSKI ZVEZI IN DRUŽINSKIH RAZMERJIH (ZZZDR-UPB1)

Zakon je v veljavi od 1. maja 2004. V 7. členu zakona je zapisano, da s posvojitvijo nastane med posvojiteljem in posvojencem enako razmerje, kot je med starši in otroci. Tako se vpiše tudi v rojstno matično knjigo (145. člen). Četrty del zakona pa se v celoti nanaša na posvojitve, in sicer določa pogoje za posvojitve in razmerja, ki nastanejo s posvojitvijo, postopek za posvojitve in njeno neveljavnost.

V posvojitve gre lahko samo otrok (141. člen):

- ki ima neznane starše,
- katerega starši so vsaj eno leto neznanega bivališča,
- če njegovi starši pred pristojnim organom privolijo v posvojitve.

Ko otrok izpolnjuje katerega od zgoraj naštetih pogojev, je posvojitve možna po preteku enega leta. Posvoji se lahko samo mladoletna oseba (134. člen). Če je otrok starejši od deset let, je potrebno njegovo soglasje za posvojitve. Če gre za otroka, katerega starši so neznanega bivališča ali pa niso več živi, mora CSD pred odločitvijo o posvojitvi zaslišati tudi njegove polnoletne brate in sestre, stare starše ali, če ti niso več živi, otrokove strice in tete (147. člen).

Posvojitelj mora biti polnoletna oseba in vsaj 18 let starejši od posvojenca (137. člen). Po 139. členu posvojitelji ne morejo biti ljudje:

- ki jim je bila odvzeta roditeljska pravica,
- za katere se utemeljeno domneva, da bi posvojitev izrabile v škodo posvojenca,
- ki ne dajo jamstva, da bodo izvajale roditeljsko pravico v korist otroka,
- ki jim je bila odvzeta poslovna sposobnost ali
- ki so tako bolne ali duševno prizadete, da bi lahko postavile otrokovo zdravje in življenje v nevarnost.

Če CSD za bodočega posvojenca ni mogel najti posvojitelja med slovenskimi državljani, je posvojitelj izjemoma lahko tudi tuji državljan. V tem primeru morata k posvojitvi podati soglasje tudi minister, ki je pristojen za družino, in minister, ki je pristojen za upravo (140. člen).

Sam postopek posvojitve se začne po uradni dolžnosti CSD ali na predlog kandidata za posvojitelja (146. člen). CSD so nosilci javnih pooblastil. V samem postopku CSD ugotovi izpolnjevanje zakonskih pogojev, oceni objektivne možnosti, primernost, motive, pričakovanja in osebnostne lastnosti za posvojitev (glej Priloga A: 59). CSD lahko tudi določi, da posvojenec pred odločitvijo o posvojitvi določen čas preživi v družini kandidatov za posvojitelja (148. člen). Če ugotovi, da predpisani pogoji za posvojitev niso izpolnjeni ali da posvojitev ne bi bila v korist otroka, CSD ustavi postopek za posvojitev z odločbo (149. člen). V nasprotnem primeru pa izda odločbo o posvojitvi, kjer se vpiše ime in priimek posvojenca, kot ga določi posvojitelj (150. člen). To se vpiše v matično knjigo (151. člen).

144. člen določa, da posvojitve ni mogoče razvezati.

4.2 KONVENCIJA O VARSTVU OTROK IN SODELOVANJU PRI MEDDRŽAVNIH POSVOJITVAH (MKVO)

MKVO je bila sprejeta 29. maja 1993 v Haagu, zato jo pogosto imenujejo Haaška konvencija. V njej so upoštevana tudi načela Konvencije ZN o otrokovih pravicah z 20. novembra 1989 in načela Deklaracije ZN o družbenih in pravnih načelih varstva in blaginje otrok s posebnim poudarkom na rejništvu in posvojitvi na državni in mednarodni ravni. Konvencija tako skuša

zagotoviti, da so meddržavne posvojitve v otrokovo korist, pa spoštovanje otrokovih temeljnih pravic in preprečiti ugrabitve, prodajo ali trgovino z otroki. Do 6. januarja 2014 je konvencijo podpisalo in ratificiralo 93 držav, večinoma iz Evrope, a je med njimi tudi vedno več držav z drugih celin (glej Prilogo H: 76–77). V Sloveniji je stopila v veljavo s 1. majem 2002 (Haaška konferenca za mednarodno zasebno pravo 2014).

Konvencija je na voljo za podpis vsem državam članicam Haaške konference o zasebnem mednarodnem pravu in sodelujočim državam na njenem 17. zasedanju. Konvencija zahteva ratifikacijo, sprejetje ali odobritev. Listina o ratifikaciji se deponira pri depozitarju konvencije, ki je Ministrstvo za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske (43. člen). H konvenciji pa lahko pristopi tudi vsaka druga država, a mora svojo pristopno listino prav tako deponirati pri depozitarju (44. člen). V vsaki državi, ki je ratificirala konvencijo, ta začne veljati prvi dan meseca po izteku trimesečnega obdobja po deponiranju listine o ratifikaciji (46. člen).

Država pogodbenica lahko konvencijo odpove z uradnim pisnim obvestilom depozitarju. Odpoved stopi v veljavo prvi dan meseca po izteku 12-mesečnega obdobja od prejete tega obvestila (47. člen). Depozitar je zadolžen za obveščanje vseh držav pogodbenic o ratifikacijah, začetkih veljavnosti, posebnih sporazumih med pogodbenicami in odpovedmi konvencije (48. člen).

Cilji konvencije (1. člen):

- določiti zaščitne ukrepe za izvajanje meddržavnih posvojitve v otrokovo korist ob upoštevanju njegovih temeljnih pravic;
- vzpostaviti sistem sodelovanja med državami pogodbenicami za zagotavljanje spoštovanja zaščitnih ukrepov;
- zagotoviti priznavanje posvojitve, ki so izvedene v skladu s konvencijo.

Uporablja se za otroka, ki prebiva v eni državi pogodbenici (matična država) in bo preseljen v drugo državo pogodbenico (država sprejema), ker sta ga v matični državi posvojila zakonca ali oseba, ki prebiva v državi sprejema (2. člen).

Zahteve za meddržavne posvojitve (II. poglavje):

- pristojni organi matične države morajo ugotoviti, da se otrok lahko posvoji;

- pristojni organi matične države morajo ugotoviti, da je meddržavna posvojitev v korist otroka;
- osebe, institucije in organi, ki morajo dati soglasje za posvojitev, morajo biti deležni posvetovanja in morajo biti obveščeni o posledicah njihovega soglasja;
- osebe, institucije in organi morajo dati svoje soglasje k posvojitvi prostovoljno;
- soglasje za posvojitev ne sme biti pridobljeno s plačilom ali kakršnimkoli nadomestilom;
- mati lahko da svoje soglasje šele po rojstvu otroka;
- otrok mora biti deležen posvetovanja in ustreznih informacij o posledicah posvojitve (upoštevajoč njegovo starost in stopnjo zrelosti);
- upoštevane morajo biti otrokove želje in mnenje (4. člen);
- pristojni organi države sprejema morajo ugotoviti, da so predvideni posvojitelji ustrezni in izpolnjujejo pogoje za posvojitev;
- otrok mora dobiti dovoljenje za vstop v državo sprejema in stalno prebivališče v njej (5. člen).

Osrednji in pooblašчени organi (III. poglavje):

Država pogodbenica določi osrednji organ za opravljanje dolžnosti po tej konvenciji (6. člen). Osrednji organ sodeluje in spodbuja sodelovanje med pristojnimi organi v svoji državi, zagotavlja informacije o posvojitveni zakonodaji svoje države in razne splošne podatke ter obvešča osrednje organe drugih držav pogodbenic o izvajanju konvencije (7. člen). Osrednji organi tudi izvajajo ustrezne ukrepe za preprečitev nezakonitih finančnih in drugih koristi v zvezi s posvojitvijo (8. člen). Njihova naloga je tudi zbiranje, hranjenje in izmenjevanje informacij o razmerah otroka in predvidenih posvojiteljih; olajševanje, spremljanje in pospeševanje postopkov za posvojitve; spodbujanje razvoja svetovalnih služb ter izmenjevanje splošnih poročil z ocenami izkušenj pri mednarodnih posvojitvah (9. člen).

Pooblastilo imajo lahko samo organi, ki dokažejo, da so sposobni opravljati zaupane naloge (10. člen). Delovati morajo nepridobitno. Vodstveno in drugo osebje organa mora biti po etičnih standardih, izobrazbi ali delovnih izkušnjah usposobljeno za delo pri meddržavnih posvojitvah. Pooblaščen organ je pod nadzorom pristojnih državnih organov glede sestave, delovanja in finančnega stanja (11. člen). Država pogodbenica o določitvi osrednjih organov, njihovih nalogah, nazivih in naslovih obvesti Stalni urad Haaške konference (13. člen).

Postopek pri meddržavnih posvojitvah (IV. poglavje):

Oseba, ki želi posvojiti otroka s prebivališčem v drugi državi pogodbenici, vloži prošnjo pri osrednjem organu svoje države (14. člen). Slednji se prepriča, ali je prosilec ustrezen in ali izpolnjuje pogoje za posvojitev. Osrednji organ nato pripravi poročilo s podatki o identiteti prosilca, izpolnjevanju pogojev za posvojitev, njegovem poreklu, družinski in zdravstveni anamnezi, družbenem okolju, razlogih za posvojitev ter značilnostih otrok, za katere bi bil prosilec primeren skrbeti. Poročilo pošlje osrednjemu organu matične države (15. člen).

Ko se osrednji organ matične države prepriča, da gre lahko otrok v posvojitev, pripravi poročilo o otroku. Poročilo vsebuje podatke o otrokovi identiteti, primernosti za posvojitev, poreklu, družbenem okolju, družinski in zdravstveni anamnezi otroka in njegove družine ter vse posebne potrebe otroka. Pri svoji odločitvi mora osrednji organ upoštevati otrokovo vzgojo in etnično, versko ali kulturno poreklo. Prav tako mora zagotoviti, da so bila vsa soglasja za posvojitev ustrezno pridobljena (v skladu s 4. členom). Na podlagi zbranih podatkov o otroku in predvidenih posvojiteljih osrednji organ matične države odloči, ali je predvidena posvojitev v korist otroka. Pripravljen poročilo o otroku, zahtevana dokazila in soglasja ter utemeljitev svoje odločitve pošlje osrednjemu organu države sprejema. Pri tem mora paziti, da ne razkrije identitete matere in očeta otroka, če matična država tega ne dopušča (16. člen).

Posvojitev se lahko izvede, če se z njo strinjata osrednja organa obeh držav (17. člen). Organa zagotovita, da se premestitev otroka izvede v varnih in primernih okoliščinah ter po možnosti v spremstvu posvojiteljev. Če otrok ni bil premeščen, je treba zbrana poročila vrniti organom, ki so jih poslali (19. člen). Osrednja organa obeh držav se medsebojno obveščata o poteku in napredovanju posvojitve ter izvedenih ukrepih za njeno izvedbo (20. člen).

Če osrednji organ države sprejema meni, da ni v korist otroka, da ostane pri predvidenih posvojiteljih, mora poskrbeti za odvzem otroka in mu urediti začasno vzgojo in varstvo. Z osrednjim organom matične države se mora posvetovati glede nove nastanitve otroka z namenom posvojitve oziroma glede druge dolgoročne vzgoje in varstva. O novih kandidatih za posvojitev otroka mora biti obveščen tudi osrednji organ matične države. Otrokova vrnitev v matično državo, če je to v njegovo korist, se šteje kot zadnja možnost. Z otrokom se je treba glede na njegovo starost in zrelost posvetovati in pridobiti njegovo soglasje k vsem ukrepom (21. člen).

Naloge osrednjega organa lahko opravljajo tudi organi z javnimi pooblastili ali pooblaščeni organi v skladu z določili III. poglavja in zakoni posamezne države. Država pogodbenica o tem redno obvešča Stalni urad Haaške konference o zasebnem mednarodnem pravu. Ne glede na to, kdo opravlja naloge osrednjih organov, je za vsa pripravljena poročila odgovoren osrednji organ (22. člen).

Priznanje in veljavnost posvojitve (V. poglavje):

Posvojitvev, ki je bila izvedena v skladu s to konvencijo, se polnopravno prizna v drugih državah pogodbenicah (23. člen). To priznanje obsega priznanje pravnega razmerja starši-otrok med otrokom in posvojitelji, priznanje starševske odgovornosti posvojiteljev do otroka in prekinitvev predhodnega pravnega razmerja med otrokom in njegovo biološko materjo ter očetom. Posvojeni otrok v državi sprejema in drugih državah pogodbenicah uživa enake pravice, kot nastanejo pri posvojitvah znotraj teh držav (26. člen). Odklonitev priznanja posvojitve sme država pogodbenica izvesti le z upoštevanjem koristi otroka, če je posvojitvev v očitnem nasprotju z njenim javnim redom (24. člen).

Druge določbe (VI. in VII. poglavje):

Pristojni organi države pogodbenice hranijo podatke o poreklu posvojenega otroka, še posebej podatke o identiteti njegovih staršev in njihovi zdravstveni anamnezi. Otrok ali njegov predstavnik morata ob ustreznem svetovanju imeti dostop do teh podatkov, razen če to omejuje zakon posamezne države (30. člen).

Nihče ne sme pridobiti nepoštenih finančnih ali druge koristi z meddržavno posvojitvijo. Zaračunajo se lahko samo dejanski stroški in izdatki (32. člen). Če se zahteva overjen prevod potrebnih dokumentov, stroške za prevod krijejo predvideni posvojitelji (34. člen).

Če imajo v državi različne ozemeljske enote svoja pravna pravila za posvojitvev, država ni zavezana k uporabi te konvencije (38. člen). Države pogodbenice lahko med sabo sklepajo sporazume za izboljšanje izvajanja konvencije in njihovih medsebojnih odnosov. Kopije takšnih sporazumov morajo države poslati depozitarju konvencije (39. člen). Generalni sekretar Haaške konference o zasebnem mednarodnem pravu v rednih časovnih intervalih sklicuje Posebno komisijo, ki je zadolžena za praktično izvajanje konvencije (42. člen).

Slovenski vlagatelji tako lahko vložijo vlogo za posvojitvev otroka iz tujine na podlagi Haaške konvencije v katerokoli državo pogodbenico. V Sloveniji je osrednji organ Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ), strokovno delo pa je zaupano 62 CSD (glej Priloga A: 60). Po besedah pravnice, ki se na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ukvarja z mednarodnimi posvojitvami, pa do avgusta 2013 niso prejeli še nobene prošnje za posvojitvev otroka po Haaški konvenciji (glej Priloga D: 69).

4.3 SPORAZUM MED VLADO RS IN VLADO RM O MEDDRŽAVNIH POSVOJITVAH (BMKMP)

Sporazum je v veljavi od 26. decembra 2007. Pripravljen je bil na podlagi določil Haaške konvencije, saj je Makedonija to konvencijo podpisala šele leta 2009. Od začetka veljave sporazuma do leta 2013 je bilo v Makedonijo posredovanih skupno 39 vlog za posvojitvev (glej Priloga A: 60). Sporazum je bil sklenjen za obdobje štirih let, po tem obdobju pa se samodejno podaljša vsakokrat za eno leto, če ga nobena pogodbenica pisno ne odpove (21. člen).

Načela sporazuma se skladajo s Haaško konvencijo. Za osrednja organa sta v obeh državah določena ministrstva – v Sloveniji MDDSZ, v Makedoniji pa Ministrstvo za delo in socialno politiko (MTSP). Pooblaščen organi pa so pristojni CSD (1. člen).

Postopek meddržavne posvojitve (II. del):

Sam postopek posvojitve je v skladu s postopkom, ki ga določa Haaška konvencija. Kandidat za posvojitvev odda vlogo za posvojitvev na CSD, pod katerega krajevno spada. Ta preveri izpolnjevanje pogojev za posvojitvev, pripravi o tem poročilo in ga posreduje ministrstvu (4. člen). Če slednje oceni, da je vlagatelj primeren, pošlje njegovo vlogo skupaj s poročili in dokazili makedonskemu ministrstvu (5. člen). Izpolnjevanje pogojev za posvojitvev na strani otroka preverjajo makedonski CSD. Poročilo o tem in o otrokovih podatkih pošljejo ministrstvu matične države (6. člen). Če slednje oceni, da so pogoji za meddržavno posvojitvev na strani otroka v celoti izpolnjeni, izmed vlagateljev iz Slovenije izbere najprimernejšega posvojitelja. Osrednji organ matične države nato pošlje poročilo in dokumentacijo o otroku na slovensko ministrstvo, pri tem pa določi tudi obdobje predhodne namestitve, ki ne sme biti daljše od enega leta (7. člen). Ministrstvo o prejemu poročil in dokumentacije obvesti

izbranega posvojitelja ter mu omogoči vpogled vanjo. Posvojitelj s pisno izjavo izkaže dokončno strinjanje s posvojitvijo, jo predloži ministrstvu za družino, to pa jo pošlje ministrstvu v Makedonijo (8. člen).

Posvojitev (III. del):

Makedonsko MTSP odloči o predhodni namestitvi otroka v družino izbranega posvojitelja, ki jo pristojni CSD v Sloveniji ves čas spremlja, in o tem vsak mesec pripravlja poročila. To poročilo se prek ministrstva v Sloveniji pošlje ministrstvu v Makedonijo. Pristojni CSD v Makedoniji na podlagi prejetih poročil poda mnenje ministrstvu, ali se otrok lahko posvoji, MTSP pa o tem izda odločbo in jo pošlje MDDSZ (9. člen).

Če je otrok predhodno nameščen v družino izbranega posvojitelja, a slovensko ministrstvo meni, da to ni v otrokovo korist, mora ministrstvo najprej urediti začasno vzgojo in varstvo za otroka, nato pa v posvetovanju z makedonskim ministrstvom poskrbeti za novo nastanitev z namenom posvojitve. Vrnitev otroka v Makedonijo velja za zadnjo možnost (10. člen). Če pa se po izdaji odločbe o posvojitvi izkaže, da kateri od pogojev za posvojitev ni bil izpolnjen, organ matične države uvede postopek za razveljavitev posvojitve, lahko pa ta postopek zahteva tudi osrednji organ v Sloveniji (11. člen).

Ureditev izstopa iz matične države ter vstopa in prebivanja otroka v državi sprejema (IV. del):

Odločba o predhodni namestitvi oziroma o posvojitvi predstavlja osnovo za pridobitev dokumentov za izstop otroka iz matične države. Ta odločba velja tudi kot dovoljenje za začasno prebivanje otroka v Sloveniji, dokler ta ne pridobi dovoljenja za stalno bivanje v skladu z veljavno zakonodajo (12. člen). Otrok, ki je predhodno nameščen v družini izbranega posvojitelja, je zdravstveno zavarovan kot njegov družinski član (13. člen).

Sodelovanje organov (V. del):

Osrednja organa se ves čas postopka medsebojno obveščata o poteku posvojitve (14. člen). Osrednja organa tudi zagotavljata informacije o posvojitveni zakonodaji in statistične podatke o državi ter se enkrat na leto srečujeta (15. člen). Pristojni organi obeh držav v postopku ukrepajo hitro (19. člen).

Stroški (VI. del):

Izbrani posvojitelj krije stroške premestitve otroka iz Makedonije v Slovenijo, stroške potnega lista, stroške za morebitna zdravstvena in psihološka poročila, stroške prevoda uradnih listin in administrativne stroške (20. člen).

4.4 ZAKON O MEDNARODNEM ZASEBNEM PRAVU IN POSTOPKU (ZMZPP)

Mogoča je tudi posvojitvev otroka iz države, ki ni podpisnica Haaške konvencije oziroma Slovenija z njo ni podpisala drugega sporazuma za meddržavne posvojitve. V tem primeru vedno država otroka določa pogoje in postopek posvojitve (kateri otrok se lahko posvoji, potrebni dokumenti za posvojitvev in njihova oblika). Ko je postopek posvojitvev otroka v državi izvora končan, je treba doseči priznanje posvojitvev v Sloveniji. Pravna podlaga za priznanje tuje sodne odločbe je lahko bilateralni sporazum med državama ali pa ZMZPP. Po slednjem je tuja sodna odločba izenačena s sodno odločbo sodišča RS oziroma ima enak učinek le, če jo prizna slovensko sodišče (glej Priloga A: 60–61).

ZMZPP je v veljavi od avgusta 1999. Ta zakon vsebuje tudi pravila postopka in pravila za priznanje in izvedbo tujih sodnih odločb (1. člen). Uporablja se za razmerja, ki niso urejena v drugem zakonu ali mednarodni pogodbi (4. člen).

Pravo, ki ga je treba uporabiti:

V primeru mednarodne posvojitve, ko sta posvojitelj in posvojenec državljana različnih držav, se za pogoje posvojitve in prenehanje posvojitve uporablja kumulativno pravo obeh držav. Oblika posvojitve se presoja po pravu države, v kateri je sklenjena (46. člen). Če posvojitelj in posvojenec niso državljan ista države in tudi stalnega prebivališča nimajo v isti državi, se uporabi pravo tiste države, katere državljan je posvojenec (47. člen). Organ RS je pristojen za odločanje o posvojitvi in prenehanju posvojitve, če je posvojitelj slovenski državljan in ima stalno prebivališče v RS (83. člen).

Priznanje in izvedba tujih odločb:

Tuja sodna odločba je izenačena z odločbo slovenskega sodišča in ima v Sloveniji enak pravni učinek kot domača sodna odločba le, če jo prizna sodišče RS. Za tujo sodno odločbo šteje tudi odločba drugega organa, če je v državi izdaje izenačena s sodno odločbo (94. člen).

Vložnik zahteve za priznanje tuje sodne odločbe mora predlogu za priznanje priložiti tudi samo odločbo oziroma njen overjen prepis in prevod ter potrdilo pristojnega tujega sodišča ali drugega organa o pravnomočnosti te odločbe po pravu države, v kateri je bila izdana (95. člen). Če pa vložnik zahteva izvedbo tuje sodne odločbe, mora poleg potrdil iz 95. člena predložiti tudi potrdilo o njeni izvršljivosti po pravu države, v kateri je bila izdana (103. člen).

Postopek za priznanje tuje sodne odločbe se začne na predlog posvojitelja. V zadevah, ki se nanašajo na osebno stanje oziroma status, je namreč priznanje upravičen zahtevati vsakdo, ki ima za to pravni interes. O priznanju odloča sodnik okrožnega sodišča. Za izvedbo tuje sodne odločbe pa je krajevno pristojno okrajno sodišče, na katerega območju je treba opraviti izvršbo (108. člen). Sodišče izda sklep o priznanju tuje odločbe, če ugotovi, da ni ovir za njeno priznanje. Sklep o priznanju vroči nasprotni strani oziroma drugim udeležencem postopka. Proti sklepu je možno v roku 15 dni od dneva vročitve vložiti ugovor (109. člen).

V Tabeli 4.4.1 so vse trenutno veljavne pravne norme na preučevanem področju v Sloveniji za lažje razumevanje predstavljene primerjalno.

Tabela 4.4.1: Pravni okvir mednarodnih posvojitvev otrok za slovenske posvojitelje – primerjalni pogled

pravna podlaga	ZZZDR-UPB1	MKVO	BMKMP	ZMZPP
vrsta pravne norme	nacionalna zakonodaja	multilateralna pogodba	bilateralni sporazum	nacionalna zakonodaja
območje veljavnosti	RS	države podpisnice (93 do 6. 1. 2014)	RS in RM	RS v razmerju do vseh držav, s katerimi nima sklenjenega posebnega sporazuma ali pogodbe
čas veljavnosti	od 1. 5. 2004	v RS od 1. 5. 2002	od 26. 12. 2007	od avgusta 1999
organi, ki pravno normo izvajajo	krajevno pristojni CSD RS	<u>osrednji organ</u> v RS: MDDSZ; <u>pooblašчени organi</u> v RS: vsi CSD	<u>osrednja organa</u> : MDDSZ in MTSP; <u>pooblašчени organi</u> : CSD v RS in RM	okrožna sodišča RS
postopek posvojitve otroka	Začne se po uradni dolžnosti CSD ali na predlog kandidata. CSD ugotavlja izpolnjevanje pogojev in ustreznost	Kandidat vloži prošnjo za posvojitvev pri osrednjem organu svoje države in ta zavzame stališče do ustreznosti kandidata in pripravi o njem poročilo.	Kandidat odda vlogo za posvojitvev na CSD RS. CSD preveri, ali kandidat izpolnjuje pogoje in o tem pripravi poročilo ter ga pošlje na MDDSZ. MDDSZ oceni primernost kandidata in vlogo s poročilom ter dokazili pošlje na	Matična država otroka določa pogoje za mednarodno posvojitvev in postopek posvajanja. Ko je postopek posvojitvev v državi izvora

pravna podlaga	ZZZDR-UPB1	MKVO	BMKMP	ZMZPP
	<p>kandidata. CSD lahko določi najprej začasno namestitev otroka h kandidatu. Če pogoji niso izpolnjeni, CSD z odločbo ustavi postopek. Če so pogoji izpolnjeni, CSD izda odločbo o posvojitvi. Podatki se vpišejo v matično knjigo.</p>	<p>Poročilo pošlje osrednjemu organu matične države otroka in ta organ pripravi poročilo o otroku in odloči, ali je posvojitve v korist otroka. Poročilo o otroku, dokazila, soglasja in utemeljitev odločitve o posvojitvi pošlje osrednjemu organu države sprejemnice. Če se tudi ta strinja, se posvojitve lahko izvede. Otrok je premeščen h kandidatu. Osrednja organa se medsebojno obveščata o poteku posvojitve. Posvojitve se</p>	<p>MTSP. CSD RM preveri izpolnjevanje pogojev za posvojitve pri otroku in o tem pripravi poročilo. Poročilo in podatke o otroku pošlje na MTSP. MTSP oceni primernost otroka za mednarodno posvojitve in izmed kandidatov izbere najprimernejšega posvojitelja. MTSP pošlje dokumentacijo o otroku na MDDSZ in določi prehodno obdobje. MDDSZ obvesti kandidata in mu omogoči vpogled v dokumentacijo. Kandidat poda MDDSZ dokončno soglasje k posvojitvi. MDDSZ pošlje izjavo kandidata na MTSP. CSD RS spremlja prehodno namestitev otroka in o tem poroča MDDSZ, ta pa poročila posreduje MTSP. CSD RM na podlagi poročil poda</p>	<p>otroka končan, je treba začeti v RS postopek za priznanje tuje sodne odločbe. Posvojitelj vložijo zahtevo za priznanje posvojitve v RS; priloži tudi odločbo, overjen prevod te odločbe in potrdilo tujega sodišča ali organa, da je ta odločba po njihovem pravu pravnomočna. Sodišče RS izda sklep o priznanju tuje odločbe in ga vroči udeležencem v postopku. V 15 dneh po vročitvi sklepa</p>

pravna podlaga	ZZZDR-UPB1	MKVO	BMKMP	ZMZPP
		polnopravno prizna v vseh državah pogodbenicah.	mnenje o posvojitvi. MTSP izda odločbo o meddržavni posvojitvi in jo pošlje MDDSZ.	o priznanju je mogoče vložiti ugovor.
ostala določila	kateri otrok lahko gre v posvojitve; pogoji za posvojitelje; posvojitve ni mogoče razvezati.	zahteve za meddržavne posvojitve; hramba podatkov o identiteti bioloških staršev otroka in njihovi zdravstveni anamnezi.	možnost naknadne razveljavitve posvojitve; ureditev izstopa otroka iz RM in vstopa, bivanja otroka v RS ter njegovega zdravstvenega zavarovanja do dokončanja posvojitve; kritje nastalih stroškov s strani posvojitelja.	

Legenda:

BMKMP	Sporazum med vlado Republike Slovenije in vlado Republike Makedonije o meddržavnih posvojitvah
CSD	Center za socialno delo
MDDSZ	Ministrstvo Republike Slovenije za delo, družino in socialne zadeve
MKVO	Konvencija o varstvu otrok in sodelovanju pri meddržavnih posvojitvah
MTSP	Ministrstvo Republike Makedonije za delo in socialno politiko
RM	Republika Makedonija
RS	Republika Slovenija
ZMZPP	Zakon o mednarodnem zasebnem pravu in postopku
ZZZDR-UPB1	Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih

4.5 PREDLOG SPORAZUMA MED RF IN RS O SODELOVANJU NA PODROČJU POSVOJITVE OTROK

Zaradi zanimanja Slovencev za posvojitvev otrok iz RF potekajo dejavnosti za sklenitev dvostranskega sporazuma med državama. Rusija namreč ni podpisala MKVO, a ta sporazum sledi ciljem in namenom konvencije. Sporazum je bil 28. novembra 2012 predložen v državni zbor (glej Priloga A: 61). Decembra 2012 je parlament sprejel nova izhodišča za pogajanja, a so bila posredovana v Rusijo šele po menjavi vlade RS oziroma z nastopom dr. Anje Kopač Mrak kot ministrice (Ščuka 2013, 19. maj). Avgusta 2013 sem na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti dobila informacijo, da končnega odgovora z ruske strani še niso prejeli, ker se Rusi ne strinjajo s priznavanjem istospolnih partnerskih skupnosti v Sloveniji (glej Priloga D: 69).

Istospolni partnerji po trenutno veljavni zakonodaji sicer ne morejo posvojiti otroka, a bi se teoretično lahko zgodilo, da bi se posvojitelja ločila in bi posvojeni otrok nato živel v istospolni družini. Govorimo o enostranskih posvojitvah, torej o posvojitvi partnerjevega otroka, če je otrokov oče neznan ali mrtev. Zakon iz leta 1976, ki ureja družinsko pravo, namreč ne določa, da mora biti posvojitelj nasprotnega spola od biološkega roditelja. V RS je bilo do danes izpeljanih 10–15 enostranskih posvojitvev otrok s strani istospolnega partnerja (TV Slovenija, 1. program 2014, 14. september).

Sredi septembra 2013 so bila opravljena pogajanja med državama in na njih je bila večina stališč o sporazumu usklajena. Za nekatere člene je bila potrebna še naknadna uskladitev z notranjo zakonodajo na obeh straneh. To je slovenska stran hitro uredila in konec leta 2013 posredovala v Rusijo zadnjo različico sporazuma. Od tedaj pa do aprila 2014 z ruske strani ministrstvo ni prejelo nobenega odgovora (Gnezda 2014, 1. april).

V nadaljevanju je predstavljen predlog sporazuma za obravnavo v parlamentu RS iz novembra 2012, ki je dostopen tudi v spletu. Sestavljen je po vzoru že sprejetega sporazuma o posvojitvah med Italijo in RF (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije 2012, 2). V osnutku je predvideno, da se bo sporazum sprejemal za obdobje pet let (24. člen).

Predlagani odgovorni organi:

Osrednja organa sta Ministrstvo za šolstvo in znanost RF in MDDSZ RS. Mnenje o življenjskih razmerah in o pridobitvi statusa kandidata za posvojitev otroka izda v Rusiji organ za varstvo in skrbništvo otrok v kraju bivanja kandidatov za posvojitev otroka, v Sloveniji pa krajevno pristojni CSD. Odločbo o posvojitvi otroka izda v Rusiji pristojno sodišče glede na kraj bivanja otroka v postopku posvojitve, v Sloveniji pa krajevno pristojni CSD ali krajevno pristojno sodišče. Ustreznost življenjskih razmer in vzgoje posvojenega otroka preverja za Rusijo organ za varstvo in skrbništvo otrok v kraju bivanja posvojiteljev in posvojenega otroka, za Slovenijo pa krajevno pristojni CSD glede na kraj bivanja posvojenega otroka (1. člen). Državi lahko izdata soglasje in dovoljenje pooblaščeni organizaciji, da pomaga vlagateljem izpeljati postopek posvojitve v skladu s tem sporazumom (6. člen).

Predlagani postopek meddržavne posvojitve:

Postopek je predviden zelo podobno, kot ga določa Haaška konvencija. Vlogo je treba vložiti na CSD, ta pa nato izda mnenje o življenjskih razmerah in možnosti pridobitve statusa posvojitelja otroka. Vloga naj vsebuje osebne podatke: ime, priimek, spol, datum rojstva, številko in druge oznake potnega lista, naslov stalnega prebivališča, fotografijo vlagatelja in podatke o zakonskem stanu. Poleg tega je treba priložiti še izjavo vlagateljev, da želijo posvojiti otroka, in njihovo prošnjo za vse dosegljive podatke o otroku. Vlagatelj pa mora dokazati tudi ustrezne socialne in ekonomske življenjske razmere: primerno zdravstveno stanje, višino letnega dohodka, stanovanjske razmere, zaposlitev in podatke o socialnem okolju (8. člen). Vsi potrebni dokumenti morajo biti izdani v dveh originalnih izvodih in na eni kopiji, priloženi pa morajo biti še prevodi v ruščino v istem številu.

Postopek posvojitve se mora začeti pred iztekom enega leta od datuma, ko je vlagatelj prejel mnenje CSD. CSD potrdi tudi, da je kandidat prejel vse potrebne informacije za posvojitev: o posebnostih vzgoje sirot, o kulturnih vrednotah ter družinskih in socialnih okoliščinah v matični državi otroka. CSD pošlje vlogo z dokumenti Ministrstvu za šolstvo in znanost RF (9. člen). Ta preveri, ali je vloga s priloženimi dokumenti popolna in ali kandidat izpolnjuje vse predpisane pogoje za pridobitev statusa posvojitelja. Nato vlogo pošlje pooblaščeni organizaciji (10. člen), ta pa naprej krajevno pristojnemu organu za varstvo in skrbništvo otrok (11. člen).

Krajevno pristojni organ za varstvo in skrbništvo otrok med prispelimi kandidati izbere najustrežnejšega otroku. Pooblaščen organizaciji, ki je zadolžena za sodelovanje v postopku posvojitve, predloži naslednje dokumente in podatke o otroku: ime, priimek, spol, datum in kraj rojstva, fotografijo otroka iz časa začetka postopka posvojitve, kraj stalnega bivanja; družinsko stanje in socialno okolje otroka; potrebe in individualne posebnosti otroka; dokazila, da je otrok ostal brez starševske oskrbe in vzgoje; zdravniško spričevalo o njegovem zdravstvenem stanju (12. člen). Pooblaščen organizacija pridobljene dokumente in podatke o otroku posreduje CSD, ta pa z njimi seznanji kandidata za posvojitev in od njega zahteva izjavo o nadaljevanju postopka posvojitve otroka. Z izjavo kandidata seznanji tudi MDDSZ RS. Če kandidat soglašajo s posvojitvijo otroka, CSD o tem obvesti krajevno pristojni organ za varstvo in skrbništvo otrok v Rusiji in ta skupaj s pooblaščen organizacijo zagotovi stik kandidata za posvojitev z otrokom (13. člen).

Po osebni seznanitvi kandidatov za posvojitev z otrokom mora pooblaščen organizacija pisno obvestiti krajevno pristojni organ za varstvo in skrbništvo otrok o njihovem soglasju za posvojitev tega otroka, nato pa posredovati vso pridobljeno dokumentacijo pristojnemu ruskemu sodišču. Sodišče izdaja odločbe o posvojitvah (14. člen) in mora v skladu s 15. členom prejeti tudi naslednja dokazila:

- da otrok ni deležen starševske oskrbe in vzgoje in je zato lahko izročen v drugo družino;
- da otrok ne more biti izročen v vzgojo v družino v državi izvora in je zato meddržavna posvojitev mogoča;
- da so bila potrebna soglasja izdana po lastni volji in v zakonsko predpisani obliki ter da so bili njihovi izdajatelji seznanjeni s pravnimi posledicami posvojitve v državi sprejema;
- da odločba o posvojitvi ni bila izdana proti plačilu ali kakršnikoli drugi nagradi;
- da so dali starši soglasje za posvojitev otroka po njegovem rojstvu;
- da je dal otrok soglasje za posvojitev in pridobitev državljanstva države sprejema, če se to zahteva glede na njegovo starost, v skladu z nacionalno zakonodajo.

Ko odločba sodišča o posvojitvi otroka postane pravnomočna, so posvojitelji dolžni prevzeti otroka iz ustanove, v kateri je, dokler nima veljavne vize za vstop v državo sprejema (16. člen). Pravnomočna odločba je neposredno veljavna v državi sprejema. S pravnomočnostjo odločbe otrok pridobi državljanstvo države sprejema in obdrži državljanstvo države izvora

(17. člen). Za nadaljnje spremljanje poteka vključitve posvojenega otroka v novo družino je zadolžen krajevno pristojni CSD, ki mora pripraviti poročila o otrokovem psihofizičnem razvoju, prilagajanju novemu družinskemu in družbenemu okolju ter opravljati nadzor nad njegovimi življenjskimi razmerami in vzgojo (18. člen).

Vlagatelj oziroma izbrani posvojitelj v skladu z 21. členom krije naslednje stroške:

- stroške za pridobitev listin in prevodov,
- stroške premestitve in prevoza otroka iz države izvora v državo sprejema;
- administrativne in druge stroške;
- del stroškov pooblaščenice organizacije, kot določi predstojnik osrednjega organa države sprejema.

4.6 KATALOG JAVNIH POOBLASTIL, NALOG PO ZAKONU IN STORITEV, KI JIH IZVAJAJO CSD

Področje dodatno ureja tudi katalog, ki ga na podlagi javnega pooblastila iz leta 2003 izdaja Skupnost CSD Slovenije. V njem so opredeljeni standardi in normativi za izvajanje posamičnih nalog CSD. Katalog je vsaj enkrat na leto posodobljen in usklajen s spremembami zakonodaje (Skupnost centrov za socialno delo Slovenije). Če primerjamo katalog iz julija 2008 z zadnjim izdanim katalogom decembra 2013, vidimo, da na področju posvojitvev ni bilo nobene spremembe.

V katalogu je pod poglavjem Posvojitve namen naloge CSD opredeljen kot »priprava oseb na sprejem otroka in posvojitvev, vključitev otroka v družino, kjer bo imel kar najboljše možnosti za zdravo rast in razvoj«. Zadnja naloga se nanaša na posvojitvev otroka tujega državljana in ima predpisan normativ 1200 minut. Sestavljajo jo naslednja nujna opravila strokovnih delavcev CSD (Skupnost centrov za socialno delo Slovenije 2013, 83–92):

- 1) proučitev zahteve za posvojitvev

Vloga za posvojitvev se sprejme in prouči (30 min). CSD poda kandidatu osnovne informacije o posvojitvi in z njim opravi prvi pogovor o pogojih za posvojitvev, o pomenu priprav ter možnostih vključitve v programe priprave na posvojitvev (120 min).

2) ugotovitveni postopek

Strokovni delavec opravi s kandidatom poglobljen svetovalni pogovor o motivih za posvojitve, pričakovanjih, življenjskih izkušnjah in partnerskem odnosu. Skupaj ocenita stvarne možnosti za posvojitve (120 min/kandidata oziroma 240 min/par). Sledi obisk na domu (60 min) in zbiranje z zakonom določene dokumentacije o izpolnjevanju pogojev ter skupna ocena stanja, kjer mora biti poudarjena specifičnost medkulturne posvojitve in ohranjanje otrokove kulturne identitete (90 min). Nato sledi 120 min za spremljanje kandidata med pripravo na posvojitve in sodelovanje z voditelji te priprave.

Po 120 min pa je strokovnemu delavcu na voljo tudi za morebiten pogovor z biološkimi starši in pogovor z otrokom o posledicah posvojitve ter njenem poteku. Pri tem lahko delavec sodeluje tudi z institucijami, v katere je biološka družina vključena, npr. osnovna šola, osebni zdravnik ...

3) postavitve skrbnika za poseben primer – odločba

Kot nujno opravilo je predvideno varstvo otrokovih pravic in koristi, a časovni normativ ni predpisan.

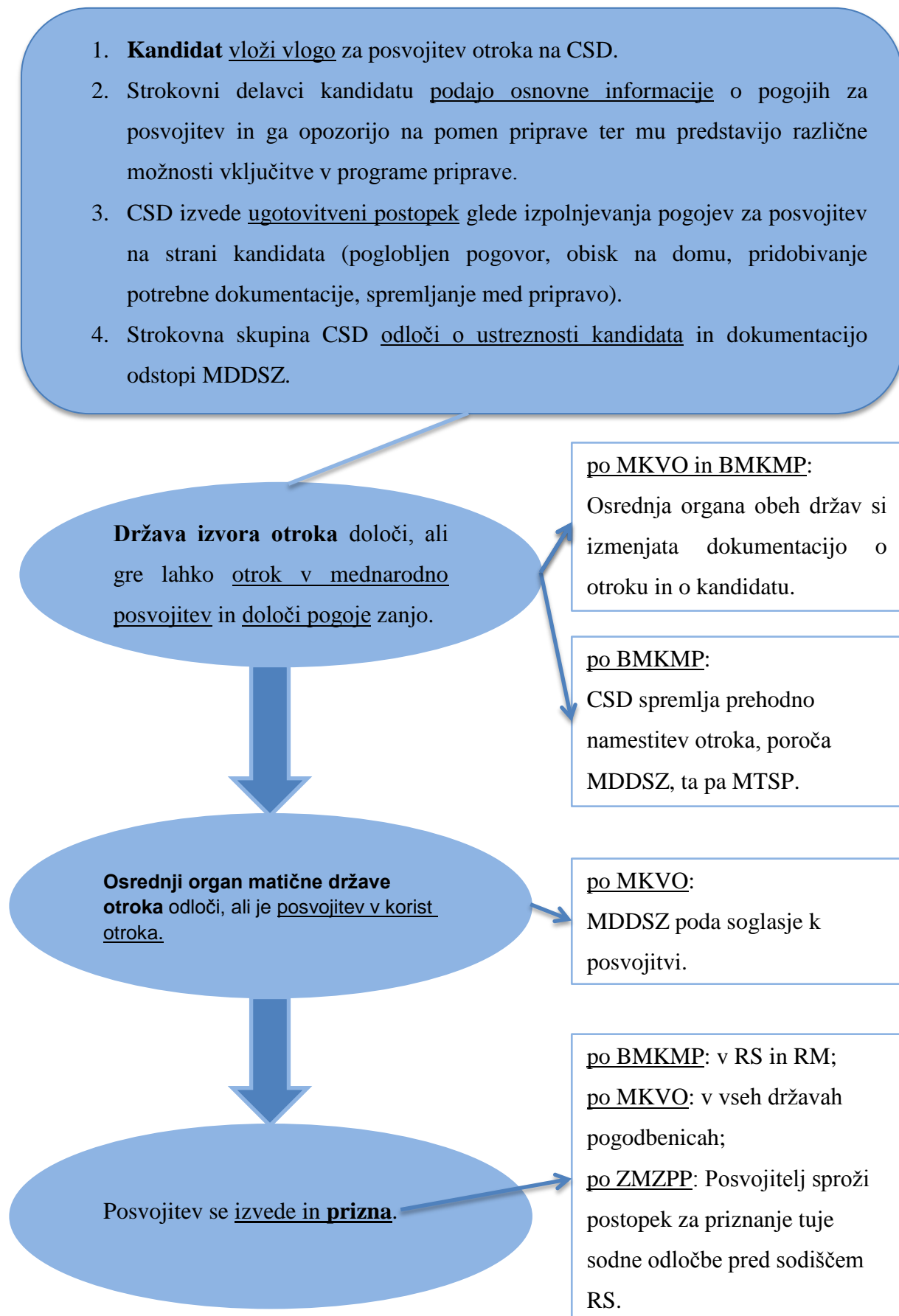
4) odstop dokumentacije pristojnemu organu

300 min ima na voljo strokovna skupina, da poda dokončno odločitev o posvojitvi in nato dokumentacijo odstopi pristojnemu organu.

4.7 IDEALNI POSTOPEK MEDNARODNE POSVOJITVE OTROKA

Na podlagi v tem poglavju zbranih podatkov lahko potek mednarodne posvojitve za slovenske posvojitelje prikažemo z idealnim scenarijem, ki ga predstavlja Slika 4.7.1. Na njej je v modrem okviru na kratko povzet postopek kandidata za posvojitelja, kot naj bi glede na zapisano v Katalogu javnih pooblastil (glej poglavje 4.6) potekal na krajevno pristojnem CSD. V elipsah so nato zapisani poglobljeni koraki mednarodne posvojitve otroka, kjer odločitve sprejemajo odgovorni organi države, iz katere prihaja otrok. Ob desni strani pa so dopisani še pomembni dodatni koraki, kot jih določa slovenska zakonodaja na tem področju in se jih smiselno uporablja glede na to, katera je matična država posvojenega otroka.

Slika 4.7.1: Idealni scenarij poteka mednarodne posvojitve v RS



5 VPLETENI JAVNOPOLITIČNI IGRALCI

Z izrazom javnopolitični igralci poimenujemo vse igralce, ki sodelujejo v procesih oblikovanja in izvajanja javne politike. Najpogosteje jih delimo na državne in nedržavne. Državni igralci so del zakonodajne, izvršilne ali sodne veje oblasti, oziroma sodijo v državno upravo. Najznačilnejši predstavniki nedržavnih ali civilno-družbenih igralcev pa so interesne skupine oziroma nevladne organizacije (Grdešić 1995, 68). V Sloveniji na področju mednarodnih posvojitvev otrok delujejo predvsem državni igralci; nedržavni igralci pa se vključujejo samo posredno, saj jim s strani državnih igralcev ni bila priznana nobena posebna funkcija. Zaznani vpleteni javnopolitični igralci in njihova vloga so prikazani v Tabeli 5.1.

Tabela 5.1: Javnopolitični igralci na področju meddržavnih posvojitvev otrok v Sloveniji

DRŽAVNI IGRALCI	NEDRŽAVNI IGRALCI
MDDSZ (oblikovanje zakonodaje, sklepanje meddržavnih sporazumov, osrednji organ po MKVO in BMKMP, nadzor nad delom CSD, usmerjanje dela CSD)	Društvo Deteljica (izvajanje programa priprave na nadomestno starševstvo, dajanje predlogov in spodbud za reševanje problemov na področju, organizacija neformalnih srečanj svojih članov)
62 CSD (nosilci javnega pooblastila – izpeljava postopka posvojitve, izdaja končne odločbe, odstop dokumentacije MDDSZ)	Društvo za večjo rodnost (posredovanje izkušenj svojih članov z mednarodno posvojitvijo)
okrožna sodišča RS (priznanje tuje sodne odločbe o posvojitvi)	
Skupnost CSD Slovenije (opredelitev standardov in normativov za delo CSD, organizacija seminarjev)	Humanitarni klub posvojencev AS (svetovanje parom pri iskanju informacij o mednarodnih posvojitvah, deljenje izkušenj)
Socialna zbornica Slovenije (organizacija seminarjev za strokovne delavce)	

Izmed v Tabeli 5.1 naštetih vlog MDDSZ je bila večina že omenjena v prejšnjem poglavju, razen naloga usmerjanja dela CSD. Tu je mišljeno predvsem svetovanje strokovnim delavcem CSD glede raznih dilem, ki se jim porodijo pri mednarodnih posvojitvah. Po besedah

zaposlene na Direktoratu MDDSZ za enake možnosti so namreč na ministrstvu strokovnim delavcem na voljo pravniki, na katere se lahko obrnejo, a ponavadi ne prejmejo kakšnih posebnih vprašanj (glej Priloga D: 70).

V Socialni zbornici Slovenije vsako leto organizirajo različne seminarje s področja socialne politike. Leta 2013 so prvič organizirali tudi seminar na temo mednarodnih posvojitvev, tri ali štiri leta so se ga trudili organizirati. Tako dolgo je trajalo predvsem zato, ker jim prej ni uspelo dobiti ustreznih predavateljev za to področje, predvsem z ministrstva, pravi zaposleni v Izobraževalnem centru Socialne zbornice. Prej se namreč nihče ni bil pripravljen odzvati njihovemu povabilu in se toliko izpostaviti, da bi dal kakšne napotke, kako naj socialni delavci ravnajo v primerih, ko starši povprašujejo po posvojitvi otroka, a jim ga v Sloveniji ne moremo ponuditi, ker takih otrok primanjkuje. Njihova želja je bila, da se pripravijo vsaj neke smernice dela za take primere, da niso bodoči starši povsem prepuščeni sami sebi. Na omenjenem seminarju so tako bili predavatelji z MDDSZ, Ministrstva za pravosodje in javno upravo, Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) in Ministrstva za zunanje zadeve. Seminar je imel srednje dobro udeležbo strokovnih delavcev CSD, ki so se nanj prijavili samoiniciativno, kotizacijo pa jim je kril njihov CSD. Udeleženci so na seminarju s predavatelji razglabljali o dilemah v samem postopku meddržavne posvojitve. S potekom seminarja so bili na Socialni zbornici zadovoljni, saj so udeleženci dobili informacije, ki jih prej niso imeli (glej Priloga F: 72–73). Lani seminarja na to temo niso izvedli, prav tako ga nimajo v načrtu za leto 2015 (Socialna zbornica Slovenije 2015). Podoben seminar pa naj bi leta 2013 organizirala tudi Skupnost CSD Slovenije (glej Priloga F: 73), a mi od njih žal ni uspelo pridobiti več informacij.

Med nedržavnimi igralci je najbolj dejavno društvo Deteljica pod vodstvom mag. Viktorije Bevc, v katerem se prostovoljno združujejo posvojitelji, posvojenci, rejniki in rejenci ter vsi drugi z interesom na tem področju. Že 21 let imajo program skupinskih priprav na nadomestno starševstvo, v katerega se lahko prostovoljno vključijo tudi kandidati za mednarodno posvojitvev. Med cilji društva pa med drugim najdemo tudi dajanje predlogov in spodbud za reševanje problemov na področju ter organizacijo neformalnih srečanj članov (Deteljica). Pomoč pri iskanju informacij in predvsem deljenje izkušenj z mednarodno posvojitvijo pa interesentom ponudijo tudi v Društvu za večjo rodnost, predvsem z osebnim stikom s članico, ki je že posvojila otroka iz tujine (glej Priloga E: 71).

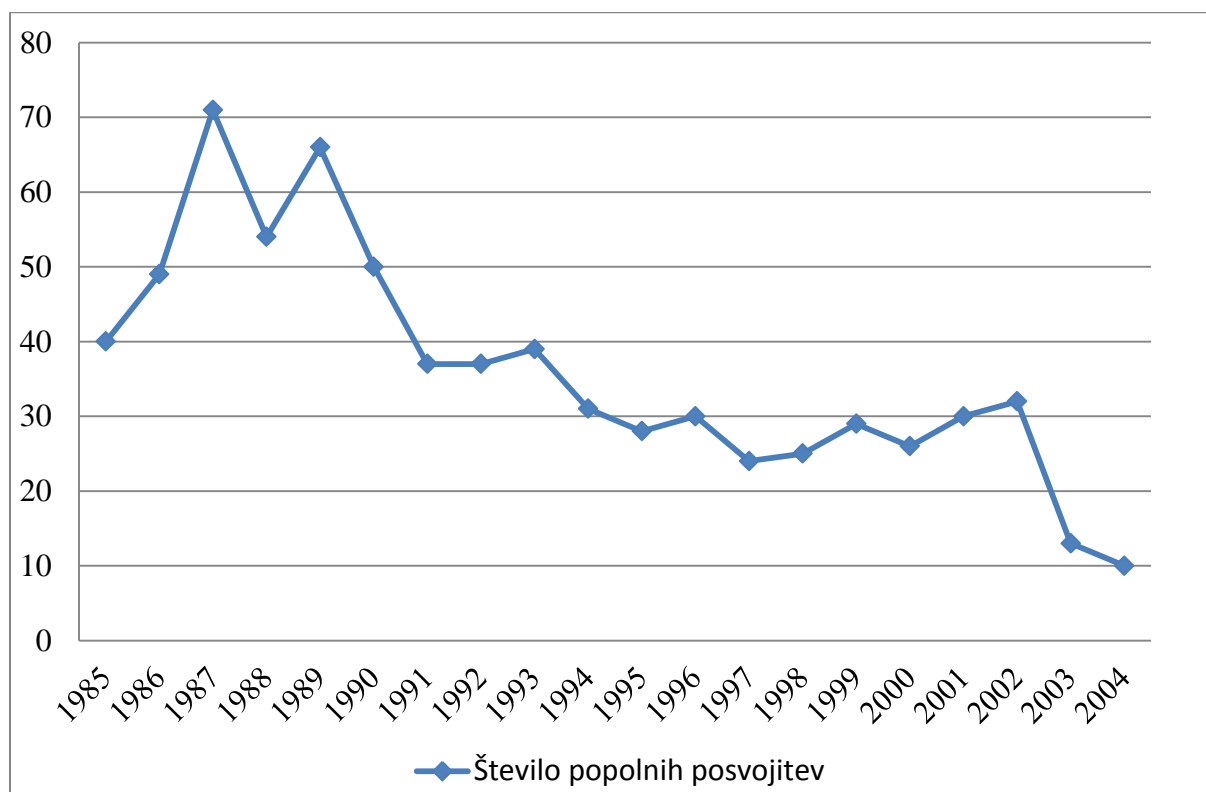
Od leta 2009 pa na področju mednarodnih posvojitvev deluje tudi Humanitarni klub posvojencev Adoptee's Society, ki mu predseduje gospa Katarina Tomšič. Klub je namenjen predvsem svetovanju pri premagovanju težav, ki so povezane z izkušnjo posvojitve (AS-adoptee's-society). Med svoje dejavnosti tako uvrščajo tudi pomoč parom pri iskanju informacij o mednarodnih posvojitvah, predvsem v obliki začetnega posveta o tem, kako sploh potekajo postopki. Do konca leta 2013 so svetovali že približno 15 parom, ki so večinoma nameravali posvojiti otroka iz Rusije. V prihodnje pa nameravajo v okviru svojega delovanja s strokovnjaki organizirati tudi priprave na posvojitve za bodoče posvojitelje, z izkustvenimi skupinami ljudi z izkušnjo posvojitve vred (glej Priloga G: 74–75).

6 ŠTEVILO POSVOJITEV V SLOVENIJI

Podatke o številu posvojitvev v Sloveniji sem skušala pridobiti na pristojnem ministrstvu, a je bil enoten register vzpostavljen šele leta 2005. Pred tem je statistiko od leta 1956 vodil Statistični urad RS, ki pa posvojitve deli na posvojitve sozakonca in popolne posvojitve. Posvojitve sozakonca nastane z oblikovanjem nove družinske skupnosti, ko mož posvoji ženinoga otroka ali nasprotno. Popolna posvojitve pa je predmet te diplomske naloge, saj z njo otrok dobi nove starše. Po podatkih urada je bilo v Sloveniji do leta 1990 približno 100 posvojitvev na leto, po osamosvojitvi pa se je to število prepolovilo. Posvojitve sozakonca predstavljajo povprečno približno polovico vseh posvojitvev (Statistični urad Republike Slovenije 2009, 166). Od leta 2010 naprej pa je posvojitvev sozakončevega otroka le še za okrog tretjino vseh posvojitvev (Žnidaršič 2012 in 2014).

Gibanje števila popolnih posvojitvev v Sloveniji med letoma 1985 in 2004 je prikazano v Grafu 6.1. Kot kažejo podatki, je bilo konec 80. let število popolnih posvojitvev na leto izrazito večje (povprečno 55 na leto) kot potem v 90. letih (povprečno 31 na leto) in po letu 2000 (povprečno 22 popolnih posvojitvev na leto). Žal pa Statistični urad ne razpolaga s podatki o številu posvojenih otrok v Slovenijo iz tujine (glej Priloga B: 62).

Graf 6.1: Število popolnih posvojitvev v Sloveniji od leta 1985 do 2004*



* Po letu 2004 se točni podatki o posvojitvah zbirajo v matičnem registru, glej Tabelo 6.1.

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2009, 167).

Po besedah MDDSZ je v Sloveniji precej več kandidatov za posvojitev otrok kot otrok, ki jih je mogoče posvojiti. Podatki iz informacijskega sistema kažejo, da je bilo konec marca 2014 na CSD 572 vlog za posvojitev. Od tega je 409 prosilcev že ocenjenih za primerne posvojitelje, za preostale pa končno mnenje še ni bilo podano. Statistika kaže, da le približno 10 % primernih kandidatov na leto posvoji otroka (Gnezda 2014, 1. april). Število posvojitvev se v Sloveniji od osamosvojitve naprej giblje povprečno med 20 in 40 na leto. Na ministrstvu pa zadnja leta opažajo povečanje števila posvojitvev predvsem po zaslugi posvojitvev iz tujine (glej Priloga A: 59).

Od maja 2005 je v okviru MNZ vzpostavljen matični register, ki vodi evidenco posvojitvev v Sloveniji. Do konca leta 2014 je bilo tako vanj vpisanih 427 posvojitvev, od tega 145 iz tujine (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Republike Slovenije 2014b). Natančni podatki o gibanju števila posvojitvev v Slovenijo po državah med letoma 2005 in 2014 so prikazani v Tabeli 6.1. Podani podatki se ujemajo tudi s podatki iz letnega poročila, ki ga izdajajo za Slovenijo kot podpisnico Haaške konvencije (Le Bureau Permanent 2010).

Tabela 6.1: Statistika posvojitve v Slovenijo iz tujine med letoma 2005 in 2014

leto	število vseh posvojitvev	število posvojitvev iz tujine	delež posvojitvev iz tujine (v %)	država izvora otroka (število otrok)
2005	32	3	9,38	RF (2), Romunija (1)
2006	39	15	38,46	Makedonija (6), RF (3), Ukrajina (3), Črna gora* (1), Srbija in Črna gora (1), ZDA (1)
2007	24	3	12,50	Romunija (2), Ukrajina (1)
2008	28	6	21,43	RF (3), Makedonija (2), Hrvaška (1)
2009	49	16	32,65	RF (8), BiH (2), Makedonija (2), Črna gora* (1), Ukrajina (1), Kitajska (1), Madagaskar (1)
2010	45	18	40,00	RF (8), Ukrajina (3), BiH (2), Makedonija (2), Srbija (1), Moldavija (1), Gvineja Bissau (1)
2011	54	19	35,19	RF (6), Ukrajina (4), Gana (3), Turčija (2), Gvineja Bissau (1), Madagaskar (1), Makedonija (1), Španija (1)
2012	70	35	50,00	RF (19), Gana (5), Ukrajina (3), Madagaskar (2), BiH (1), DR Kongo (1), Etiopija (1), Gvineja Bissau (1), Poljska (1), Srbija (1)
2013	44	16	36,36	RF (5), BiH (3), Gvineja Bissau (3), Makedonija (2), Avstrija (1), Gana (1), Kazahstan (1)
2014	42	14	33,33	RF (4), Gvineja Bissau (3), Gana (2), Brazilija (1), Dominikanska Republika (1), Liberija (1), Nepal (1), Ukrajina (1)

* Črna gora je postala samostojna država 3. junija 2006.

Legenda: BiH = Bosna in Hercegovina, DR Kongo = Demokratična republika Kongo, RF = Ruska federacija, ZDA = Združene države Amerike

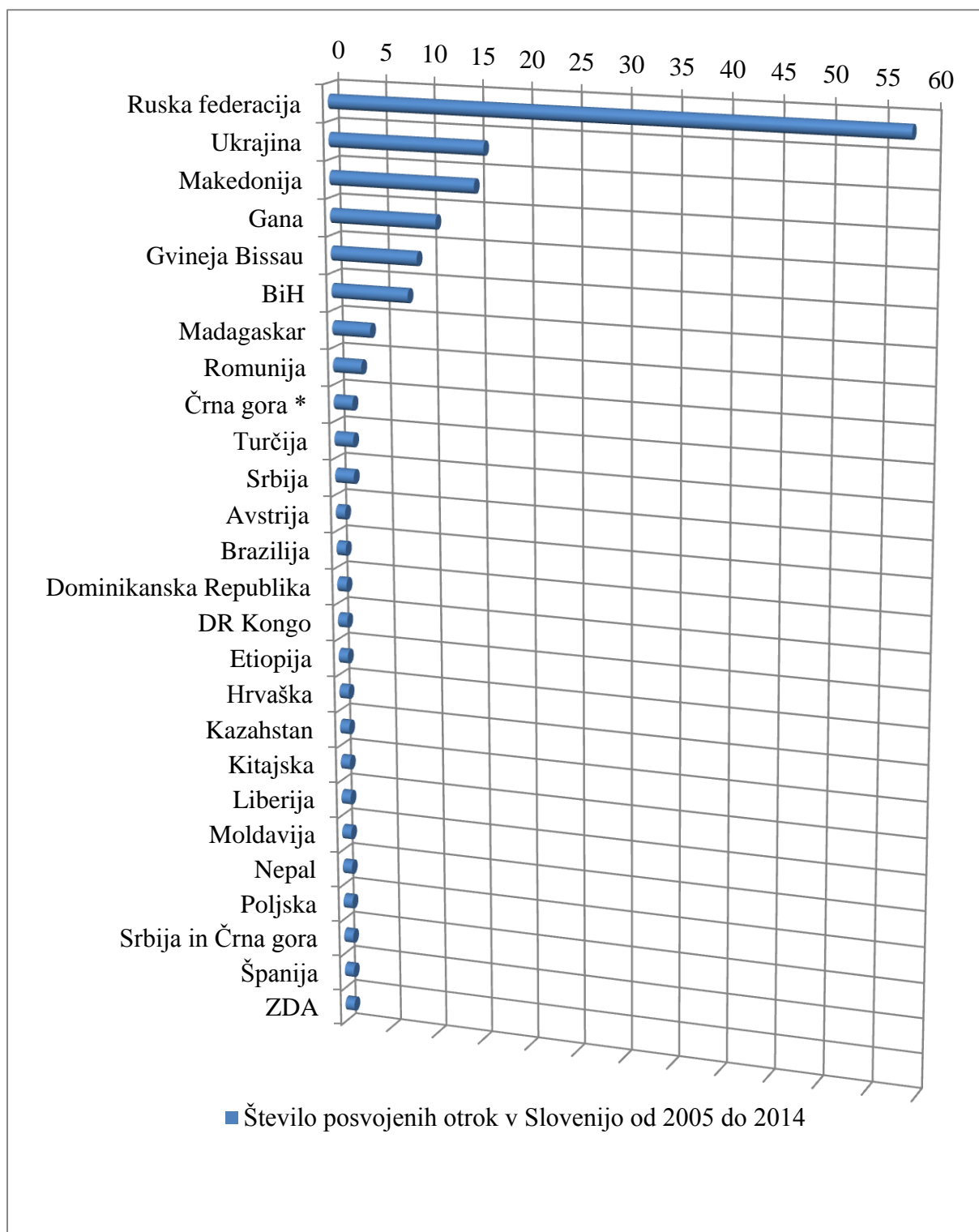
Vir: Matični register, MNZ (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Republike Slovenije 2014b).

Prikazani podatki kažejo, da se skupno število posvojitve v Sloveniji v zadnjih letih povprečno povečuje. Od leta 2005 do leta 2014 je bilo tako povprečno 42,7 posvojitve na leto. Prav tako je opazno naraščanje števila posvojenih otrok iz tujine. V izbranem obdobju desetih let je bilo izpeljanih povprečno 14,5 posvojitve iz tujine na leto. Če primerjamo oba podatka med sabo, ugotovimo, da je povprečno skoraj tretjina otrok, ki so posvojeni v določenem letu, iz tujine. Ta delež pa se je v letu 2012, ki v analiziranem obdobju v vseh pogledih najbolj izstopa, povečal celo na 50 %.

Iz zbranih podatkov lahko ugotovimo tudi, iz katerih držav Slovenci posvojijo največ otrok. Podatki so prikazani v Grafu 6.2. Izrazito največje število otrok je bilo posvojenih iz RF, in sicer 58. Sledijo Ukrajina s 16, Makedonija s 15 in Gana z enajstimi posvojitvami ter Gvineja Bissau z devetimi posvojenimi otroki in BiH z osmimi posvojenimi otroki. Iz vseh drugih držav pa je bilo v Slovenijo med letoma 2005 in 2014 skupaj posvojenih manj kot pet otrok. Opaziti je tudi, da se zadnjih pet let hitro povečuje število posvojenih otrok iz afriških držav (Gana, Gvineja Bissau in Madagaskar).

Na MDDSZ menijo, da razloga za povečanje mednarodnih posvojitve v zadnjih letih ni moč pripisati vstopu Slovenije v Evropsko unijo (EU), saj dejstvo o premajhnem številu razpoložljivih otrok za posvojitve v Sloveniji velja že vrsto let, še iz časov pred osamosvojitvijo. Po podatkih o izvoru posvojenih otrok je tudi razvidno, da slovenski posvojitelji redko posvojijo iz držav članic EU. Število meddržavnih posvojitve se v Sloveniji povečuje zaradi pospešene globalizacije in s tem povečanega pretoka informacij, komentirajo na MDDSZ. Slovenci so enostavno vzpostavili določene »kanale« v določenih državah, o katerih se med seboj tudi obveščajo, npr. prek spletnih forumov. Na to nakazuje tudi statistika posvojitve iz leta 2012, ko je bilo izmed 35 mednarodno posvojenih otrok kar 19 otrok iz RF, čeprav RS s to državo še nima podpisanega bilateralnega sporazuma (glej Priloga J: 79).

Graf 6.2: Število posvojenih otrok iz tujine v Slovenijo od leta 2005 do 2014 po državah



* Črna gora je postala samostojna država 3. junija 2006.

Vir: Matični register, MNZ (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Republike Slovenije 2014b).

7 PRIMERI MEDNARODNIH POSVOJITEV OTROK V PRAKSI

Izvajanje javne politike meddržavnih posvojitvev otrok v Sloveniji je v teku, oziroma se celo povečuje, to kvantitativno dokazujejo podatki v prejšnjem poglavju. Če pa želimo še kvalitativno oceniti izvajanje mednarodnih posvojitvev, je najbolj smiselna raba metode študije primerov. Tri posvojiteljice so mi zaupale svoje izkušnje in te sem nato primerjala z izdelanim idealnim scenarijem ter tako odkrivala odstopanja v fazi implementacije javne politike. Identiteta sogovornic je v nadaljevanju prikrita, saj gre vendarle za zelo osebne zgodbe.

V vseh treh primerih so bile posvojitve izpeljane po ZMZPP. Prvi par je leta 2001 skupaj posvojil dva otroka iz Makedonije; drugi par je izvedel dve posvojitvi iz Rusije, in sicer leta 2006 in 2008; tretji primer pa je posvojitvev otroka iz DR Kongo leta 2012. Njihov potek je povzet v Tabeli 7.1 v stolpcu dejanski potek posvojitve. Vsi trije pari so večino informacij o mednarodni posvojitvi dobili izven CSD, in sicer od parov, ki so že uspešno posvojili otroka iz teh držav. Sam potek ugotovitvenega postopka na CSD in tudi odnos strokovnih delavcev do kandidatov za posvojitelje je zelo odvisen od preteklih (ne)izkušenj z mednarodnimi posvojitvami na posamičnem CSD. Očitno je, da se postopki med CSD precej razlikujejo in da na tem področju praksa socialnih delavcev ni poenotena.

Podobno je ugotovila tudi skupina, ki je leta 2009 po naročilu MDDSZ pripravila raziskovalno poročilo o stanju na področju posvojitvev v RS. Tudi v to raziskavo zajeti posvojitelji so namreč s svojimi izkušnjami nakazali, da se strokovni delavci CSD zaradi slabe informiranosti učijo zgolj iz lastnih izkušenj z mednarodnimi posvojitvami (Zaviršek in drugi 2009, 81). Še bolj zaskrbljujoče pa je to, da »stroka socialnega dela nima razvitih strokovnih vsebinskih standardov o socialnodelovnem delu na področju posvojitvev«. Katalog javnih pooblastil CSD sicer »določa formalni potek postopkov tekom procesa posvojitve«, vendar »takšna formalno-pravna urejenost ne zagotavlja kvalitetne strokovne prakse, utemeljene na poenoteni strokovni postopki, socialnodelovni etiki in strokovni podpori ljudem« (ibid., 94–5). Prav zato je zelo pomemben mejnik leta 2012 na Fakulteti za socialno delo izdani priročnik za razvijanje novih strokovnih kompetenc v socialnem varstvu za področje notranjih in meddržavnih posvojitvev.

Tabela 7.1: Primerjava idealnega in dejanskega poteka mednarodne posvojitve na podlagi študije treh primerov

idealni potek posvojitve	dejanski potek posvojitve
<p>Strokovni delavci kandidatu <u>podajo osnovne informacije</u> o pogojih za posvojitvev in ga opozorijo na pomen priprave ter mu predstavijo različne možnosti vključitve v programe priprave.</p>	<p>Prve informacije o mednarodni posvojitvi pari dobijo od drugih posvojiteljev, iz medijev ali pa v družtvih (Deteljica). Vsi so bili zelo razočarani nad skupimi informacijami, ki so jih prejeli na CSD.</p>
<p>CSD izvede <u>ugotovitveni postopek</u> o izpolnjevanju pogojev za posvojitvev na strani kandidata:</p> <ul style="list-style-type: none"> - poglobljen pogovor, - obisk na domu, - pridobivanje potrebne dokumentacije, - spremljanje med pripravo. 	<p>V enem primeru socialna delavka ne daje informacij, ne ponudi podpore, zatakne se pri izdaji potrebnih potrdil na CSD. Par ni deležen individualnih priprav, niti obiska na domu in tudi ni seznanjen z možnim dodatnim izobraževanjem.</p> <p>V drugem primeru par postane obravnavan kot kandidat za posvojitelja šele, ko sama začneta zbirati dokumentacijo. Postopek je obsegal dva pogovora (tudi o odprti/zaprti posvojitvi) in en obisk na domu. Posebnih priprav nista imela, sta pa dobila seznam priporočljive literature. Na razpolago jima je bila pomoč psihologinje. S pridobivanjem dokumentov na CSD nista imela težav, pač pa so te nastale pri iskanju zahtevanih zdravniških potrdil.</p> <p>V tretjem primeru na CSD o potrebnih dokumentih za posvojitvev niso vedeli skoraj nič, a kljub temu ni bilo posebnih težav pri zbiranju dokumentacije. Prav tako se s kandidatoma niso pogovarjali o odprti/zaprti posvojitvi in jima niso priporočili drugih oblik priprav na posvojitvev ali izobraževanj v tej smeri. Individualnih priprav sta bila oproščena, ker že imata biološkega otroka. Strokovni delavec je opravil ogled življenjskih prostorov.</p>

Posvojitelj sproži postopek za priznanje tuje sodne odločbe pred sodiščem RS.	S priznanjem odločbe posvojitelji nimajo težav. Postopek traja tri do štiri tedne. Problem je samo neurejen status otroka v tem času.
---	---

Vir: glej Priloga Č, Priloga E in Priloga K.

8 SKLEP

Zanimanje za meddržavne posvojitve otrok v Sloveniji se povečuje, prav tako tudi število uspešno izpeljanih mednarodnih posvojitvev. Razlog sicer ni na strani političnih odločevalcev in strokovnih delavcev na CSD, temveč so preprosto zainteresirani pari iznajdljivejši pri iskanju potrebnih informacij o poteku posvojitve. Večino informacij kandidati za posvojitev pridobijo od parov, ki so otroke že posvojili, torej od posvojiteljev, ki so praviloma zelo odprti pri komunikaciji z drugimi pari. Z raziskovanjem pa sem želela ugotoviti, kje na strani državnih igralcev prihaja do zapor v prenosu informacij do interesentov, na kar opozarjajo tako dejanski primeri posvojitvev kakor tudi vsi nedržavni igralci na tem področju.

Prva hipoteza preverja interes zakonodajne in izvršne oblasti RS za urejanje področja mednarodnih posvojitvev otrok:

- a) *Država vedno bolj podpira posvajanje otrok iz tujine, saj sprejema zakonodajne podlage, ki to omogočajo, in ponuja interesentom vedno boljše podporo v postopku posvojitve.*

Na splošno je v RS za področje mednarodnih posvojitvev otrok najpomembnejša pravna podlaga Haška konvencija, ki je pri nas veljavna od maja 2002. Kasneje je bil leta 2007 podpisan le še bilateralni sporazum z RM. Se pa vlada RS že nekje od leta 2012 trudi, da bi država podpisala podoben sporazum še z RF, ki je vodilna država po številu posvojenih otrok v Slovenijo. Opaziti je sicer, da je zanimanje za čimprejšnji podpis sporazuma z RF večje pri levo usmerjenih ministrih oziroma njihovih kadrih, saj je do nekaterih zamikov pri usklajevanju sporazuma prišlo ravno zaradi menjave vlade v tem času. Seveda pa tudi ne moremo trditi, da bo po podpisu sporazuma posvajanje otrok iz RF bistveno lažje. Mama dveh iz RF posvojenih otrok meni, da se bo sam postopek le še bolj zapletel in zbirokratiziral, to je na ruski strani že sedaj velik problem (glej Priloga E: 71).

Podpora interesentom za posvojitvev otroka iz tujine je glede na obravnavane primere posvojitvev, strokovne (Rezar 2009 ter Zaviršek in drugi 2009) in medijske prispevke (Gnezda 2014, 1. april in Prijatelj 2012, 11. avgust) v Sloveniji zelo slaba, saj so uporabniki z njo večinoma nezadovoljni. A če se omejimo zgolj na podporo, ki jo ponuja MDDSZ kot odgovorni organ, opazimo določene težnje po boljšem urejanju javne politike na tem področju. Na ministrstvu naj bi bila strokovnim delavcem iz CSD za razne informacije o

mednarodnih posvojitvah stalno na voljo pravnica, a se po besedah sogovornice z MDDSZ zelo redko obrnejo nanjo (glej Priloga D: 70). Leta 2013 so se po štirih letih prizadevanja Socialne zbornice Slovenije predstavniki različnih ministrstev udeležili prvega seminarja, ki je strokovnim delavcem CSD podal več napotkov za delo pri mednarodnih posvojitvah (glej Priloga F: 72–73). Štiri leta pred tem pa je MDDSZ naročilo raziskavo stanja na področju posvojitvev, ki je podala napotke, kako področje bolje urediti. Strokovnjakinje so v raziskovalnem poročilu predlagale, da se ustanovi državni center za notranje in mednarodne posvojitve kot samostojna enota ali znotraj enega izmed CSD (Zaviršek in drugi 2009, 141). O konkretnih rešitvah na ministrstvu sicer še ne dajejo izjav. Pripravljajo pa reorganizacijo CSD v začetku leta 2015, ki naj bi prinesla bolj poenoteno prakso med strokovnimi delavci (Gnezda 2014, 1. april).

Na podlagi teh ugotovitev lahko prvo hipotezo deloma potrdim, saj je opaziti vedno večje zanimanje države, da bi se področje mednarodnih posvojitvev otrok v RS zakonsko bolje uredilo. Prav tako se očitno na MDDSZ vedno bolj zavedajo, da so potrebne konkretne organizacijske spremembe pri delu CSD na tem področju, saj je njihovo strokovno delo zelo neuskkljeno, oziroma so njihove naloge slabo definirane. Hipotezo potrjujem zgolj deloma zato, ker do dejanskih sprememb še ni prišlo, a so napovedane, oziroma jih že pripravljajo. Hitrost vpeljevanja novosti bo seveda dokaj odvisna tudi od politične stabilnosti v državi. Dejstvo pa je, da bo za izboljšanje kakovosti podpore zainteresiranim za meddržavno posvojitvev otroka potrebna čimprejšnja centralizacija CSD na tem področju, če želimo doseči bolj enotno prakso in boljši pretok informacij med vpletenimi subjekti.

Prav preučevanje dela CSD v praksi je namreč pokazalo, da največje težave nastajajo pri servisiranju končnih uporabnikov. Ta problem je predvidevala druga zastavljena hipoteza, ki se je glasila:

- b) Javna politika posvajanja otrok iz tujine se ne izvaja dobro, saj krajevno pristojni CSD ne razpolagajo z vsemi potrebnimi informacijami, ki jih kandidati potrebujejo pri postopkih pridobivanja otroka.*

V empiričnem delu diplomskega dela, ki je vseboval študije treh dejanskih primerov posvojitvev, se je izkazalo, da strokovni delavci CSD različno obravnavajo kandidate za posvojitvev otroka iz tujine. Posvojitelji na CSD v nekaterih primerih dobivajo napačne informacije o veljavni zakonodaji, npr. iz katerih držav je posvojitvev otroka sploh možna, strokovna podpora je zelo različna, ponekod imajo kandidati težave pri pridobivanju

zahtevane dokumentacije, ker strokovni delavci ne poznajo zahtev matičnih držav ... Kot kaže, je kakovost storitve posameznega strokovnega delavca odvisna predvsem od njegove osebne angažiranosti in morebitnih poprejšnjih izkušenj z mednarodnimi posvojitvami. Sama zakonodaja dela teh delavcev ne opredeljuje natančno, temveč se bolj osredotoča na določitev pogojev za posvojitve, zato ne moremo govoriti o neizvajanju javne politike. Postopek posvojitve na CSD tako določa le Katalog javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo CSD, ta pa v bistvu navaja le posamične korake postopka in njihovo okvirno vsebino.

Glede na raziskano menim, da je prav na tem delu implementacije javne politike največ pomanjkljivosti, te pa potem pripeljejo do zelo raznolike obravnave interesentov za posvojitve otrok. Na eni strani je Skupnost CSD Slovenije premalo natančno določila vsebino nalog strokovnih delavcev CSD pri mednarodnih posvojitvah, na drugi strani pa je tudi sama stroka socialnega dela v Sloveniji temu področju namenila občutno premalo pozornosti. Prvi priročnik za strokovno delo pri posvojitvah je bil namreč izdan šele leta 2012. Njegova avtorica, red. prof. dr. Darja Zaviršek s FSD, meni, da učni kurikulum zadovoljivo pokriva tudi strokovno delo pri mednarodnih posvojitvah, kar predstavljata dve predavanji študentom (glej Priloga C: 63). Po končanem študiju strokovnim delavcem CSD dodatna izobraževanja pripravljata še Socialna zbornica Slovenije in Skupnost CSD Slovenije. Obe organizaciji sta prvič pripravili seminar na temo mednarodnih posvojitvev leta 2013 (glej Priloga F: 72–73).

Izhajajoč iz izkušenj posvojiteljev za raziskani segment potrjujem drugo hipotezo, saj je praksa pokazala, da strokovni delavci CSD niti ne poznajo dobro pravnih podlag za meddržavne posvojitve niti nimajo enotne strokovne obravnave zainteresiranih. Za tako stanje je verjetno bolj ali manj odgovorna že sama stroka socialnega dela, ki je prve konkretne smernice za strokovno delo pri posvojitvah pripravila šele leta 2012, prva seminarja za zaposlene na CSD pa sta bila izvedena leto zatem. Tudi te ugotovitve nakazujejo, da bi bilo veliko bolj smiselno pristojnost za mednarodne posvojitve omejiti zgolj na nekatere CSD, saj bi tako veliko lažje zagotovili kakovostnejšo obravnavo in seveda tudi nadzor nad delom CSD. Izbrane kadre bi bilo najprej treba ustrezno izobraziti za to področje in jim točneje določiti strokovne naloge.

Poleg tega bi bila potrebna tudi delna sprememba zakonodaje, ki bi razširila pooblastilo CSD za izvajanje storitev, ki jih v postopku meddržavne posvojitve otroka zahtevajo matične države, po ZZZDR-UPB1 pa niso predvidene. V trenutni pravni ureditvi področja posvojitvev

v Sloveniji npr. ni predpisanega spremljanja družine po uspešno končani posvojitvi, nekatere države pa zahtevajo od posvojiteljev predložitve poročil o otrokovem psihosocialnem razvoju v novi družini, ki naj bi ga pripravil pooblaščen organ v RS. Po sedanji zakonodaji namreč CSD za tako poročilo od države ne prejme plačila. Podobno v Sloveniji nimamo izdelanega enotnega koncepta priprave parov na posvojitev, npr. RF pa zahtevano pripravo para strogo definira. Koncept priprave je bil izdelan v Družinskem zakoniku, ki je padel na referendumu, a naj bi bil novembra 2014 znova predložen vladi RS. Toda glede na trenutno finančno in politično stanje v državi je v zvezi z njegovim sprejemom še veliko odprtih vprašanj (Gnezda 2014, 1. april).

Formativna evalvacija javne politike mednarodnih posvojitvev otrok v RS je tako pokazala, da do težav pri izvajanju te politike prihaja zaradi slabega izpolnjevanja pogojev za uspešno izvajanje politike. Če razdelimo obravnavano izvedbo politike na faze implementacijskega podprocesa, lahko sklenemo, da so na MDDSZ največ napak storili že v prvih dveh fazah, saj so najprej preširoko določili za izvajanje pooblaščen javnopolitične igralce, nato pa še prek Skupnosti CSD Slovenije presplošno oblikovali specifična pravila igre. Kot sta ugotavljala že Edwards in Sharkansky (v Patton in Sawicki 1993, 309), je namreč prva zahteva za učinkovito implementacijo, da odgovorni za izvajanje javne politike vedo, kaj morajo storiti. Torej lahko rečemo, da je implementacija preučevane javne politike s strani pooblaščenih javnopolitičnih igralcev neuspešna, oziroma, točneje, slabo uspešna, saj je kakovost storitev CSD večinoma nezadovoljiva za njihove uporabnike, a se število meddržavno posvojenih otrok zaradi večje iznajdljivosti posvojiteljev kljub temu povečuje.

Če bo država našla dovolj interesa, bi bilo treba za izboljšanje implementacije poleg že načrtovane reorganizacije pristojnosti CSD pri mednarodnih posvojitvah izpolniti še naslednje pogoje:

- določiti jasne cilje in naloge strokovnih delavcev (vsebinsko in po zaporedju), na podlagi katerih se lahko oblikujejo tudi evalvacijski standardi;
- ustrezno usposobiti uradnike, ki izvajajo politiko;
- sprejeti pravno podlago, ki bi omogočala CSD financiranje vseh s strani matičnih držav zahtevanih dejavnosti v postopku mednarodne posvojitve in
- oblikovati ustrezno strokovno podkvano skupino za nadzor nad delom strokovnih delavcev.

9 LITERATURA

1. *AS-adoptee's-society*. Dostopno prek: <http://www.hk-posvojevencev.org/hk-posvojevencev.html> (10. julij 2014).
2. *Deteljica*. Dostopno prek: <http://www.deteljica.si/> (9. julij 2014).
3. Fink-Hafner, Danica. 2007. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink-Hafner, 9–30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Gnezda, Veronika. 2014. Kje pa vas čevelj žuli: Slovenija ima rezerve za posvojitev otrok. *Radio Slovenija, Val 202*. Ljubljana, 1. april. Dostopno prek: <http://val202.rtvsl.si/2014/04/posvojitve-otrok/> (14. junij 2014).
5. Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
6. Haaška konferenca za mednarodno zasebno pravo. 2014. *Status table*. Dostopno prek: http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=69 (1. junij 2014).
7. Hogwood, Brian W. in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
8. Kustec Lipicer, Simona. 2009. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Lajh, Damjan. 2007. Izvajanje javnih politik. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink-Hafner, 155–174. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Le Bureau Permanent. 2010. *Formulaire De Statistiques Annuelles D'adoption*. Dostopno prek: http://www.hcch.net/upload/wop/adop2010pd05_si.pdf (10. januar 2013).
11. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije. 2012. *Pobuda za sklenitev Sporazuma med Rusko federacijo in Republiko Slovenijo o sodelovanju na področju posvojitve otrok – predlog za obravnavo*. Dostopno prek: [http://www2.gov.si/upv/vladnagrada-12.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/9d5577a9c20d0862c1257abb004aefed/\\$FILE/Pobuda19112012vlg.pdf](http://www2.gov.si/upv/vladnagrada-12.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/9d5577a9c20d0862c1257abb004aefed/$FILE/Pobuda19112012vlg.pdf) (6. april 2013).
12. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Republike Slovenije. 2014a. *Delovna področja: posvojitve*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/druzina/posvojitve/ (23. januar 2014).
13. --- 2014b. *Mednarodne posvojitve*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/1939/7477/60793f744e854a59026f147d6166d438/ (27. marec 2015).

14. Parsons, Wayne. 2005. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
15. Patton, Carl V. in David S. Sawicki. 1993. *Basic methods of policy analysis and planning*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
16. Prijatelj, Maja. 2012. Slovenci največ otrok posvojijo v Rusiji. *Delo*, 11. avgust. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/slovenija/slovenici-najvec-otrok-posvojijo-v-rusiji.html> (20. januar 2014).
17. Rezar, Irena. 2009. Mednarodne posvojitve kot oblika socialnega starševstva: izkušnje ljudi, ki so posvojili otroka v tujini. *Socialno delo* 48 (1–3): 51–64.
18. Sabatier, Paul A. 1997. Top-down and bottom-up approaches to implementation research. V *The policy process: a reader*, ur. Michael Hill, 266–293. London: Prentice Hall.
19. *Skupnost centrov za socialno delo Slovenije*. Katalogi: katalog javnih pooblastil. Dostopno prek: <http://www.scsd.si/javna-pooblastila.html> (19. junij 2014).
20. --- 2008. *Katalog javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo CSD*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/katalog_pooblastila_csd_jul08.pdf (22. junij 2014).
21. --- 2013. *Katalog javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo CSD*. Dostopno prek: http://www.scsd.si/tl_files/scsd/dokumenti/katalog_1_6_0.pdf (22. junij 2014).
22. Socialna zbornica Slovenije. 2015. *Izobraževalni center*. Dostopno prek: <http://www.szslo.si/8Izobrcenter.htm> (3. maj 2015).
23. Statistični urad Republike Slovenije. 2009. *Rezultati raziskovanj, št. 832: Prebivalstvo Slovenije 2007*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno prek: <http://www.stat.si/doc/pub/05-RR-007-0901.pdf> (29. januar 2013).
24. Ščuka, Anja. 2013. Zdaj le še upamo, da bo. *Žurnal 24*, 19. maj. Dostopno prek: <http://www.zurnal24.si/zdaj-le-se-upamo-da-bo-clanek-193753> (12. junij 2014).
25. TV Slovenija, 1. program. 2014. *Intervju: dr. Barbara Rajgelj*. Ljubljana, 14. september. Dostopno prek: <http://4d.rtvsllo.si/!arhiv/intervju-tv/174294837> (24. marec 2015).
26. Vlada Republike Slovenije. 2014. *O vladi: pretekle vlade*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/o_vladi/pretekle_vlade/ (20. september 2014).
27. *Zakon o mednarodnem zasebnem pravu in postopku (ZMZPP)*. Ur. l. RS 56/1999. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=20631&part=u&highlight=Zakon+o+mednarodnem+zasebnem+pravu+in+postopku+#!Zakon-o-mednarodnem-zasebnem-pravu-in-postopku-\(ZMZPP\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=20631&part=u&highlight=Zakon+o+mednarodnem+zasebnem+pravu+in+postopku+#!Zakon-o-mednarodnem-zasebnem-pravu-in-postopku-(ZMZPP)) (13. junij 2013).

28. *Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu otrok in sodelovanju pri meddržavnih posvojitvah (MKVO)*. Ur. l. RS 14(45)/1999. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=12561&part=u&highlight=Zakon+o+ratifikaciji+Konvencije+o+varstvu+otrok+in+sodelovanju+pri+meddr%25C5%25BEavnih+posvojitvah+#!/Zakon-o-ratifkaciji-Konvencije-o-varstvu-otrok-in-sodelovanju-pri-meddrzavnih-posvojitvah-\(MKVO\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=12561&part=u&highlight=Zakon+o+ratifikaciji+Konvencije+o+varstvu+otrok+in+sodelovanju+pri+meddr%25C5%25BEavnih+posvojitvah+#!/Zakon-o-ratifkaciji-Konvencije-o-varstvu-otrok-in-sodelovanju-pri-meddrzavnih-posvojitvah-(MKVO)) (5. marec 2013).
29. *Zakon o ratifikaciji sporazuma med vlado Republike Slovenije in vlado Republike Makedonije o meddržavnih posvojitvah (BMKMP)*. Ur. l. RS 113/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlImpid=2007139> (20. marec 2013).
30. *Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR-UPB1)*. Ur. l. RS 69/2004. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=49906&part=u&highlight=Zakon+o+zakonski+zvezi+in+dru%25C5%25BEinskih+razmerjih+#!/Zakon-o-zakonski-zvezi-in-druzinskih-razmerjih-\(uradno-precisceno-besedilo\)-\(ZZZDR-UPB1\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=49906&part=u&highlight=Zakon+o+zakonski+zvezi+in+dru%25C5%25BEinskih+razmerjih+#!/Zakon-o-zakonski-zvezi-in-druzinskih-razmerjih-(uradno-precisceno-besedilo)-(ZZZDR-UPB1)) (25. februar 2013).
31. Zaviršek, Darja. 2012. *Notranje in meddržavne posvojitve: od osebnih izkušenj do dobre prakse: razvijanje novih strokovnih kompetenc v socialnem varstvu*. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
32. Zaviršek, Darja in Gabi Cačinovič Vogrinčič, Polona Dremelj, Maja Klun, Barbara Kobal, Irena Rezar, Simona Smolej, Ana M. Sobočan, Špela Urh, Vid Žiberna. 2009. *Postopki, organizacija in standardi na področju posvojitve: raziskovalno poročilo*. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo, Inštitut RS za socialno varstvo. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/posvojitve_postopki_organizacija_standardi.pdf (29. maj 2014).
33. Žnidaršič, Tina. 2012. *Priznanja in ugotovitve očetovstva, posvojitve otrok, Slovenija, 2011 - končni podatki*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/glavnanavigacija/podatki/prikazistaronovico?IdNovice=4920> (5. maj 2015).
34. --- 2014. *Priznanja in ugotovitve očetovstva, posvojitve otrok, Slovenija, 2013 – končni podatki*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/glavnanavigacija/podatki/prikazistaronovico?IdNovice=6379> (5. maj 2015).

PRILOGE

PRILOGA A: Odgovor MDDSZ (3. 1. 2013)



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA DELO,
DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE

DIREKTORAT ZA DRUŽINO

Kotnikova ulica 28, 1000 Ljubljana

T: 01 369 75 00
F: 01 369 79 18
E: gp.mdsz@gov.si
www.mdsz.gov.si

Gdč. Neža Pintar
neza.pintar@gmail.com

Številka: 1203-5/2012/2
Datum: 3.1.2013

Zadeva: Diplomsko delo na temo posvojitve iz tujine - odgovor

V zvezi z vašim zaprosilom za podatke glede posvojitve in stanja ter predvidenih sprememb na področju posvojitve, predvsem iz tujine, vam v nadaljevanju posredujemo naslednje informacije:

V Republiki Sloveniji otroci uživajo posebno varstvo in skrb, kar izhaja že iz Ustave Republike Slovenije. Del tega posebnega varstva in skrbi je tudi pravna ureditev posvojitve. Posvojitve ureja Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR), ki določa samo popolno posvojitve, s katero se otrok popolno izloči iz družine naravnih staršev ter preide v družino posvojitelja. Pri posvojitvi prenehajo pravice in dolžnosti posvojenca do njegovih staršev in do drugih sorodnikov ter pravice in dolžnosti staršev in sorodnikov do njega. Med posvojenecem in njegovimi potomci ter posvojiteljem in njegovimi sorodniki nastanejo enaka razmerja kot med sorodniki. Posvojitve se ne more razvezati, posvojitelji pa se v matični register vpišejo kot posvojenčevi starši.

ZZZDR v členih 134. do 145. določa pogoje za posvojitve. Posvojiti se sme samo mladoletna oseba, to je oseba mlajša od 18 let. Za posvojitve osebe, ki je starejša od 10 let, je potrebno njeno soglasje.

Za osebo, ki želi posvojiti otroka ZZZDR določa, da je posvojitelj lahko le polnoletna oseba, ki je vsaj osemnajst let starejša od posvojenca, razen v kolikor se izjemoma ugotovi, da bi bila posvojitve za otroka koristna, če ta predpisana starostna razlika ni izpolnjena. Posvojitelj je lahko le ena oseba, razen če sta posvojitelja zakonca. Zakonca lahko samo skupaj posvojita otroka, razen če eden od njiju posvoji otroka svojega zakonca.

ZZZDR določa tudi zadržke za posvojitelja, in sicer posvojitelj ne more biti :

- oseba, ki ji je odvzeta roditeljska pravica;
- oseba, za katero se utemeljeno domneva, da bi posvojitve izrabila v škodo posvojenca;
- oseba, ki ne daje jamstva, da bo izvrševala roditeljsko pravico v otrokovo korist;
- oseba, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost, ali ki je tako duševno prizadeta ali bolna, da utegne spraviti posvojenčevo zdravje in življenje v nevarnost.

V posvojitve se sme dati samo otrok, čigar starši so neznani ali že leto dni neznanega bivališča ali če so privolili pred pristojnim organom, da dajo otroka v posvojitve. Ni potrebna privolitev starša, ki mu je bila odvzeta roditeljska pravica ali ki trajno ni sposoben izraziti svoje volje. V posvojitve se sme dati tudi otrok, ki nima živih staršev. Posvojitve je mogoče po poteku enega leta od izpolnitve katerega od teh pogojev. Navedeni rok štiti predvsem roditeljsko pravico naravnih staršev.

V Republiki Sloveniji so za odločanje o posvojitvi pristojni centri za socialno delo, ki so nosilci javnih pooblastil, kar pomeni, da v imenu države izvršujejo nekatere državne naloge. Postopek za posvojitve začne center za socialno delo po uradni dolžnosti ali na predlog bodočega posvojitelja. V postopku center za socialno delo ugotovi izpolnjenost zakonskih pogojev, oceni objektivne možnosti in primernost za posvojitve, motive za posvojitve, pričakovanja, osebnostne lastnosti. Poleg tega lahko tudi odloči, da se otroka za določen čas namesti v družino posvojitelja z namenom ugotovitve, ali se bosta otrok in posvojitelj lahko vživela v nov položaj ter ali je posvojitve za otroka koristna. Center za socialno delo na podlagi vseh ugotovitev v postopku lahko ugotovi, da niso izpolnjeni predpisani pogoji za posvojitve ali da posvojitve ne bi bila v otrokovo korist in z odločbo zavrne predlog za posvojitve ali ustavi postopek za posvojitve, če je tega začel po uradni dolžnosti. Če pa ugotovi, da so izpolnjeni pogoji za posvojitve in da je posvojitve v otrokovo korist, izda odločbo o posvojitvi. Število posvojitve v Sloveniji se od osamosvojitve dalje giblje med 20 in 40 letno, v zadnjih letih opažamo nekoliko višje število posvojitve, predvsem na račun posvojitve otrok iz tujine.

V Sloveniji je situacija na področju posvojitve takšna, da je precej več kandidatov za posvojitve, kot otrok, ki se jih lahko posvoji. V zakonodaji, ki ureja posvojitve, imamo določbo, ki določa, da se otroke s slovenskim državljanstvom sme dati v posvojitve v tujino le v primeru, če takemu otroku v Sloveniji ni moč najti ustreznih posvojiteljev. Zakon ne prepoveduje, da slovenski državljanji posvojijo otroka iz druge države, vendar je, podobno kot v našem zakonu, stvar notranje zakonodaje vsake države, ali dovoli posvojitve v tujino ali ne. Prav tako vedno država otroka določa pogoje in postopek posvojitve.

Po podatkih iz informacijskega sistema, ki je pripravljen za področje posvojitve, je trenutno na centrih za socialno delo v Sloveniji skupno 507 vlog za posvojitve - od tega je 369 prosilcev že ocenjenih kot možni oz. primerni posvojitelji, za ostalih 138 pa končno mnenje še ni bilo podano.

Pri posvojitvah je potrebno vedeti, da gre vedno za edinstveno situacijo, pri čemer mora biti osnovno vodilo, da se otroku iščejo najbolj primerni nadomestni starši (glede na njegove potrebe, starost, druge okoliščine) in ne obratno, zato je »čakalna doba« lahko zelo različna. Tudi vsi možni posvojitelji niso pripravljeni sprejeti vsakega otroka, kar je seveda njihova legitimna pravica.

Na mednarodnem področju je Slovenija ratificirala Konvencijo o varstvu in sodelovanju pri meddržavnih posvojitvah (t.i. Haaška konvencija), ki je začela veljati februarja 2002. To konvencijo je podpisalo in ratificiralo okoli 80 držav, kar pomeni, da lahko slovenski vlagatelji vložijo vlogo za posvojitve iz tujine na podlagi konvencije v katerokoli (lahko tudi v več) izmed teh držav podpisnic (seveda pa ni jamstva, da bo do posvojitve tudi dejansko prišlo). Po konvenciji je osrednji organ Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, strokovno delo pa

opravlja 62 centrov za socialno delo. Osnovni problem ne le Slovenije, temveč tudi večine evropskih držav pa je, da je mnogo več zainteresiranih kandidatov za posvojitve, kot je na voljo otrok za posvojitve in so zato možnosti tudi za tovrstno posvojitve sorazmerno majhne. Konvencija o varstvu in sodelovanju pri meddržavnih posvojitvah, kot multilateralni sporazum, zasleduje tri bistvene cilje: uvesti jamstva, ki zagotavljajo, da meddržavne posvojitve potekajo v dobro otroka in ob upoštevanju njegovih temeljnih pravic, priznanih v mednarodnem pravu; vzpostaviti sistem sodelovanja med državami pogodbenicami, da bi zagotovili spoštovanje teh jamstev in s tem preprečili ugrabitev, prodajo ali trgovino z otroki in da bi v državah pogodbenicah zagotovili priznanje posvojitve, opravljenih v skladu s konvencijo. Vsebino konvencije in katere države so podpisnice omenjene konvencije lahko najdete na spletnih straneh (www.hcch.net).

Od leta 2008 velja tudi Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Makedonije o meddržavnih posvojitvah. Sporazum je pripravljen na podlagi določil Haške konvencije in določa temeljne pogoje na strani posvojitelja ter otroka oz. mladoletne osebe, postopek meddržavne posvojitve otroka (osebe, ki želijo posvojiti otroka iz druge države, vlogo za meddržavno posvojitve vložijo pri pristojnem organu države, v kateri prebivajo), osrednja (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije in Ministrstvo za delo in socialno politiko Republike Makedonije) ter pooblaščenice organe (centri za socialno delo obeh držav) za izvajanje meddržavnih posvojitve, ureditev izstopa iz matične države ter vstopa in prebivanja otroka oz. mladoletne osebe v državi sprejema ter ureditev zdravstvenega zavarovanja otroka v času predhodne namestitve. V Makedonijo je bilo od začetka veljavnosti sporazuma do danes posredovanih 39 vlog.

Seveda je mogoče posvojiti otroka tudi iz držav, ki niso podpisnice omenjene konvencije oz. sporazuma, je pa potrebno poudariti, da v postopkih mednarodnih posvojitve velja, da vedno država otroka določa pogoje in postopek posvojitve. Odloča torej kateri otrok se sploh lahko posvoji in če se lahko posvoji v tujo državo. Država otroka tudi odloča o tem, katere dokumente je potrebno pripraviti in v kakšni obliki, če želi tujec posvojiti otroka iz njihove države. Ko je postopek posvojitve v tuji državi končan, je potrebno v RS doseči priznanje odločbe, s katero je otrok posvojen. Pravna podlaga za priznanje tuje sodne odločbe je lahko bilateralni sporazum Republike Slovenije in tuje države, v katerem je urejeno priznanje in izvrševanje sodnih odločb ali pa Zakon o mednarodnem zasebnem pravu in postopku (ZMZPP). ZMZPP priznanje in izvršitev tujih sodnih odločb ureja od 94. do 103. člena. Tuja sodna odločba je namreč izenačena s sodno odločbo sodišča Republike Slovenije oziroma ima enak učinek kot slovenska sodna odločba le, če jo prizna sodišče Republike Slovenije.

Glede na interes slovenskih državljanov za posvojitve otrok iz Ruske federacije, je Slovenija sprejela pobudo za sklenitev dvostranskega sporazuma z Rusko federacijo in aktivnosti tudi že tečejo.

Ne glede na to, ali želijo pari posvojiti otroka iz Republike Slovenije ali iz tujine, je postopek posvojitve s strani slovenskih organov isti. Pari ali posamezniki se prijavijo na centru za socialno delo, da želijo posvojiti otroka. Center za socialno delo nadalje ravno tako oceni možnosti in primernosti za posvojitve. Na podlagi teh ugotovitev center za socialno delo oblikuje mnenje o posvojitelju, ki je ključno v postopku posvojitve, tudi če gre za posvojitve otroka iz tujine. V

kolikor je posvojitvev otroka v tuji državi legitimna, v Republiki Sloveniji ni pričakovati posebnih težav in zapletov.

Po podatkih iz matičnega registra (ki ga vodi Ministrstvo za notranje zadeve) je bilo od vzpostavitve registra (v maju 2005) do konca 2011 skupno v register vpisanih 271 posvojitvev, od tega 80 iz tujine. Podatke glede posvojitvev pred letom 2005 lahko pridobite iz publikacije "Rezultati raziskovanj, št. 831/2008", ki jo je izdal Statistični urad Republike Slovenije.

Leto	Število vseh posvojitvev (RS in tujina)	Št. posvojitvev iz tujine	Država, v kateri je bila posvojitvev izvedena
2005	32	3	Ruska federacija (2), Romunija (1)
2006	39	15	Makedonija (6), Ruska federacija (3), Ukrajina (3), Črna gora (1), Srbija in Črna gora (1), ZDA (1)
2007	24	3	Romunija (2), Ukrajina (1)
2008	28	6	Ruska federacija (3), Makedonija (2), Hrvaška (1)
2009	49	16	Ruska federacija (8), BiH (2), Makedonija (2), Črna gora (1), Ukrajina (1), Kitajska (1), Madagaskar (1)
2010	45	18	Ruska federacija (8), Ukrajina (3), BiH (2), Makedonija (2), Srbija (1), Moldavija (1), Gvineja Bissau (1)
2011	54	19	Ruska federacija (6), Ukrajina (4), Gana (3), Turčija (2), Gvineja Bissau (1) Madagaskar (1), Makedonija (1), Španija (1)

Vir: Matični register, MNZ

S spoštovanjem,

Pripravil/a:
Tanja Oberski
sekretarka

mag. Gordana Možina Florjanc
v.d. generalne direktorice

PRILOGA B: Odgovor Statističnega urada RS na povpraševanje po podatkih o številu posvojitvev iz tujine do leta 2005 (14. 2. 2013)

Od: Tina.Znidarsic@gov.si

Datum: 14. februar 2013 14:28

Zadeva: podatki o posvojitvah

Za: neza.pintar@gmail.com

Neža, pozdravljena,

Statistični urad Republike Slovenije (vsaj zaenkrat še) ne spremlja podatkov o mednarodnih posvojitvah. Podatke, če jih potrebujemo, pridobimo od Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

Vse podatke za demografske dogodke (rojeni, umrli, priznanja očetovstva, posvojitve otrok, ugotovitve očetovstva, poroke, razveze, selitve) na Statističnem uradu prejemo v elektronski obliki od Centralnega registra prebivalstva, ki ga vodi in upravlja Ministrstvo za notranje zadeve in sicer iz Matičnega registra. Matični register je elektronsko vodena evidenca o matičnih dejstvih, ki je nadomestila vpise v matične knjige. V Matični register se vpisi in zaznambe vpisujejo po 3. 5. 2005. Pred tem datumom so se podatki za Centralni register prebivalstva zbirali s skupnimi vprašalniki MNZ in SURS, zaradi prehoda na elektronsko vodenje, pa so bili tovrstni vprašalniki ukinjeni. Na takrat veljavnem vprašalniku za priznanja in ugotovitve očetovstva ter posvojitve otrok pa vprašanja o mednarodnih posvojitvah ni bilo.

Za ostale podrobnosti in vprašanja sem na voljo na spodnjih kontaktih. Če morda želite zadnji veljavni obrazec, s katerim je SURS zbiral podatke o posvojitvah, mi sporočite.

Lep pozdrav,

Tina Žnidaršič

SURS

Oddelek za demografske statistike in življenjsko raven

tel: 01-2340-882

PRILOGA C: Odgovor red. prof. dr. Darje Zaviršek o izobraževanju študentov na FSD o posvojitvah (24. 7. 2013)

Od: Zaviršek, Darja Darja.Zavirsek@fsd.uni-lj.si

Datum: 24. julij 2013 14:13

Zadeva: RE: Prošnja za pogovor

Za: neza pintar neza.pintar@gmail.com

Pozdravljeni,

Upam, a vam gre delo dobro od rok.

V kurikulumu so stvari še kar implementirane; to pomeni, da imam jaz 2 predavanji na to temo, ne vem pa koliko se to prime.

Tudi ne morem oceniti, ali tisti, ki predavajo to področje uporabljajo moj učbenik.

Želim vam uspešno pisanje, Lp Darja Zaviršek

Red. prof. dr. Darja Zaviršek

Predstojnica Katedre za proučevanje socialne pravičnosti in vključevanja

Predsednica Vzhodno evropskega regionalnega združenja šol za socialno delo v okviru IASSW

Fakulteta za socialno delo, UL

Topniška 31, 1000 Ljubljana, Slovenija.

Tel: +386-1-30062-31. Fax: +386-280-92-42

darja.zavirsek@fsd.uni-lj.si

darja.zavirsek@guest.arnes.si

Professor Darja Zavirsek, Ph.D.

Chair of the Department for Social Justice and Inclusion

President of the Eastern European Sub-Regional Association of the Schools of Social Work of the IASSW

Faculty of Social Work, University of Ljubljana

Topniska 31, 1000 Ljubljana

SLOVENIA

Tel: +386-1-300-6231. Fax: +386-1-280-9242

darja.zavirsek@fsd.uni-lj.si

darja.zavirsek@guest.arnes.si

www.fsd.uni-lj.si

PRILOGA Č: Intervju s posvojiteljico dveh otrok iz Makedonije (25. 5. 2013)

Besedilo je v arhivu avtorice.

PRILOGA D: Intervju s predstavnico Direktorata za enake možnosti na MDDSZ (8. 8. 2013)

- ***Kakšno je trenutno stanje pri podpisovanju sporazuma o mednarodnih posvojitvah med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo? Bo obdržan predlagani osnutek sporazuma?***

Predlog sporazuma je še vedno v procesu medsebojnega usklajevanja. Predlog je bil sestavljen na podlagi sporazuma z Italijo. Trenutno so se zadeve nekoliko zaustavile na ruski strani, saj jih moti, da bi naša država omogočila posvojitev tudi istospolnim parom. Istospolni partnerji po trenutno veljavni zakonodaji sicer ne morejo posvojiti otroka, a bi se teoretično lahko zgodilo, da bi se posvojitelja ločila in bi posvojeni otrok nato živel v istospolni družini.

- ***Ali načrtujete podpis podobnega sporazuma s še katero državo?***

Želeli smo pripraviti podoben sporazum s Slovaško, a od njih nismo prejeli nobenega odgovora. Drugače pa je večina držav podpisala Haaško konvencijo, zato posebni sporazumi niti niso več potrebni. Žal pa do danes nismo izvedli še nobene posvojitve po Haaški konvenciji. Problematičen ostaja predvsem Nepal, ki konvencije ni ratificiral.

- ***Ali je predvidena obuditev predloga Družinskega zakonika, saj bo potekel moratorij zaradi padlega referendumu? Se predvideva enaka omejitev rejništva, kot je bilo zapisano v tem predlogu?***

Na tem področju trenutno ne potekajo nobene dejavnosti.

- ***Načrtujete reorganizacijo centrov za socialno delo in prenos področja posvojitve le na nekatere izmed njih?***

Da, res se načrtuje reorganizacija njihovega dela in prenos pooblastil za izvajanje posvojitve le na štiri ali pet centrov za socialno delo. S tem želimo poenotiti postopke zaposlenih pri posvojitvah, saj prihaja med posameznimi centri do velikih razlik, in to delo centralizirati le na nekaj ljudi, ki bodo bolj specializirani za to področje.

- ***Nameravate podrobneje opredeliti postopke in naloge centrov za socialno delo pri mednarodnih posvojitvah, predvsem kar zadeva postopek individualnih priprav kandidatov za posvojitve?***

Pri mednarodnih posvojitvah je največkrat težava v tem, da prihaja do nasprotij med določbami notranjega prava Republike Slovenije in določbami prava države, iz katere se otrok posvaja. Se pa strinjam, da je velika pomanjkljivost naših socialnih delavcev prav pomanjkanje strokovne izobrazbe s področja posvojitve.

- ***Morda pripravljate skupno informacijsko točko za uslužbence centrov za socialno delo glede mednarodnih posvojitvev?***

Ne, tega ni v načrtu. Centri se lahko za vsa vprašanja glede mednarodnih posvojitvev obrnejo na naše ministrstvo, kjer so jim za reševanje dilem pri postopkih na voljo pravniki. Ponavadi ni kakšnih posebnih vprašanj, zato ne nameravamo ustvarjati posebne informacijske zbirke. Vzpostavljen pa je že anonimni informacijski sistem za vlagatelje oziroma kandidate za posvojitve, kamor se vpišejo ob oddaji vloge.

- ***Kako skrbite za boljšo usposobljenost strokovnih delavcev na centrih za socialno delo?***

Izobraževanja potekajo v organizaciji Socialne zbornice. Strokovni delavci se jih udeležijo na podlagi plačane kotizacije, ki jo krije center za socialno delo, kjer so zaposleni. Letos je bilo na izobraževanju o posvojitvah 20 udeležencev.

- ***Ali se namerava v zakonu posebej opredeliti, kakšne posvojitve dovoljuje Republika Slovenija – zaprte ali odprte?***

Načeloma smo vsi naklonjeni odprtim posvojitvam, a se to v zakonu verjetno ne bo izrecno zapisalo, saj gre za zelo občutljivo področje osebnih pravic. V samem posvojitvenem postopku je trenutno pravilo, da se obvezno anonimno zapišejo le podatki o zdravstvenem stanju bioloških staršev otroka.

PRILOGA E: Intervju s posvojiteljico dveh otrok iz Rusije (12. 8. 2013)

Besedilo je v arhivu avtorice.

PRILOGA F: Intervju z mag. Antonom Kustecom iz Izobraževalnega centra Socialne zbornice Slovenije (18. 10. 2013)

- ***Od kdaj imate seminarje na temo mednarodnih posvojitvev in koliko na leto jih izvedete?***

Letos smo imeli prvi seminar na temo posvojitvev iz tujine sploh, trudili smo se ga organizirati tri ali štiri leta. Tako dolgo je trajalo predvsem zato, ker nam prej ni uspelo dobiti ustreznih predavateljev za to področje, predvsem z ministrstva. Nihče se namreč prej ni bil pripravljen odzvati našemu povabilu in se toliko izpostaviti, da bi dal napotke, kako naj socialni delavci ravnajo v primerih, ko starši povprašujejo po posvojitvi otroka, a jim ga v Sloveniji ne moremo ponuditi, ker takih otrok primanjkuje. Potem je rešitev posvojitvev iz tujine, starši iščejo otroke predvsem v Rusiji in Ukrajini. Želeli smo, da se pripravijo vsaj nekakšne smernice dela za take primere, da niso bodoči starši povsem prepuščeni sami sebi.

- ***Katere institucije pa so imele predstavnike med predavatelji na tem seminarju?***

Predavatelji so bili zgolj z ministrstev, in sicer z: Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstva za pravosodje in javno upravo, Ministrstva za notranje zadeve in Ministrstva za zunanje zadeve. Le drugi dan je predavala tudi red. prof. dr. Darja Zaviršek s FSD.

- ***Kdo pa so bili udeleženci seminarja?***

Večinoma se naših seminarjev udeležujejo socialni delavci. Drugače pa se seminarjev lahko udeleži kdorkoli. Mi vabimo predvsem strokovne delavce, ki so zaposleni na področju socialnega varstva, to pomeni socialne delavce, psihologe, pedagoge, defektologe in pravnike.

- ***Ali se socialni delavci prijavljajo na vaše seminarje popolnoma samoiniciativno, ali jih na seminarje napotijo nadrejeni, oziroma so k udeležbi kakorkoli obvezani?***

Ne, v primeru tega seminarja je udeležba popolnoma samoiniciativna in neobvezna. Glede na temo se strokovni delavci sami odločijo za udeležbo na seminarju, predvsem zaradi pomanjkanja informacij, da bi razširili svoje znanje, da bi izvedeli kaj novega. Obvezno je plačilo kotizacije, ki ga udeležencu večinoma krije organizacija, iz katere prihaja. Tudi v tem konkretnem primeru seminarja med udeleženci ni bilo nobenega, ki bi si kotizacijo plačal sam.

- ***Kakšno pa je bilo zanimanje za ta seminar, ste imeli zapolnjene zmogljivosti?***

Imeli smo srednje dobro udeležbo. Ni bilo čisto zapolnjeno, prazno pa tudi ne. Bili smo kar zadovoljni.

- ***Kakšne pa so bile povratne informacije, izkušnje oziroma pomanjkljivosti iz prakse, ki so jih na seminarju izpostavili udeleženci?***

Ko se par odloči za posvojitev otroka iz tujine, v postopku naleti na več različnih inštitucij, ki sodijo pod različna ministrstva, zato smo kot predavatelje povabili različne predstavnike. Z njimi so potem udeleženci na seminarju tudi razglabljali o morebitnih dilemah v samem postopku posvojitve. S potekom seminarja smo bili zadovoljni, saj so udeleženci dobili informacije, ki jih prej niso imeli. Morda jim je zdaj malo bolj jasno, kako vse skupaj poteka. Ključni problem pa tu ostaja, da je zakonodaja nedorečena, saj ima Slovenija meddržavni sporazum podpisan le z Makedonijo. Tako se vsaka posvojitev iz druge države ureja popolnoma individualno, z velikimi vsotami denarja v ozadju in seveda težavami. Naše ministrstvo žal na tem področju ne sodeluje prav veliko.

- ***Predvidevate organizacijo podobnega seminarja tudi v prihodnje?***

Zaenkrat ga Socialna zbornica ni uvrstila v načrt za leto 2014. Vemo, da je podoben seminar leta 2013 organizirala tudi Skupnost CSD. Za njih pa ne vem, ali ga nameravajo izvesti tudi v prihodnje.

PRILOGA G: Intervju s predstavnico Humanitarnega kluba posvojencev, gospo Katarino Tomšič (28. 10. 2013)

- *Koliko časa se že ukvarjate z mednarodnimi posvojitvami? Koliko parom ste že pomagali? Iz katerih držav so posvajali ti pari?*

Težko bi opredelila, koliko časa se že ukvarjam s tem. Pisarno sem sicer odprla aprila 2012, a sem se na neki način že prej ukvarjala s tem prek društva in so se name obračali tudi pari z vprašanji o mednarodnih posvojitvah.

Prav tako kompleksen odgovor so številke. Name se je obrnilo približno 15 parov in 1 samska oseba. Prišli so na prvi posvet, ker še niso vedeli, kako stvari sploh potekajo. Večinoma so posvajali iz Rusije, tako da so šli po nekako »utečenem« postopku, ki ga ima ta država.

- *S kakšnimi težavami in vprašanji so se obračali na vas? Kakšno pomoč so potrebovali?*

Glavno vprašanje je bilo, kje sploh začeti. Name se je obrnil tudi par z odraščajočo hčerko, ki je bila posvojena, kako ravnati v morebitnih konfliktnih situacijah.

- *So vas starši opozorili tudi na pomanjkanje strokovne pomoči v Sloveniji pred posvojitvijo, med njo in po njej?*

Glavni problem je ta, da CSD v opisu svojih delovnih nalog nima mednarodnih posvojitev, in je potem odvisno od samega CSD, koliko časa posvetijo temu in kako se zadeve lotijo.

- *Menite, da bo po podpisu sporazuma o mednarodnih posvojitvah z Rusijo posvajanje iz te države bistveno lažje?*

Upam, da ja. Se pa malo bojim, da se ne bi ponovila zgodba z Makedonijo.

- *Kaj so po vašem mnenju največje pomanjkljivosti v postopkih mednarodnih posvojitvev pri nas? Kaj bi bilo treba nujno urediti?*

Glavni problem je, da so starši prepuščeni sami sebi pri iskanju informacij itd. Vsaka država dirigira svoja pravila pri posvojitvi, ki jih je treba upoštevati. V skladu s tem je tudi dokumentacija rahlo drugačna. Iz tega razloga sem tudi odprla pisarno, a je te svetovalne storitve v takšni obliki v Sloveniji težko opravljati, ker smo morda še vedno preveč zaprti za to.

- *Menite, da bi morali kandidati za posvojitelje obvezno na poprejšnje izobraževanje oziroma priprave? Če da, v kakšni obliki naj bodo ta izobraževanja?*

Da, mislim, da bi morali. Sama načrtujem, da bom v prihodnjem letu tudi morda organizirala take priprave še z drugimi strokovnjaki. Sama mislim, da bi priprave morale zajemati aktualne

teme glede posvojitve, vanje pa bi morali nujno vključiti izkustvene skupine ljudi z izkušnjo posvojitve (strokovne delavce, otroke, ki so bili posvojeni, starše, ki so posvojili...).

- ***Menite, da bi morali socialni delavci na Centrih za socialno delo spremljati posvojiteljske družine tudi po uspešno izvedenih posvojitvah? Če da, kako?***

Da, jaz mislim, da to ne bi bilo slabo, vsekakor! Vendar na način, da starši ne bi dobili občutka, da nekdo stalno bdi nad njimi, temveč tako, da bi se čutili varno, da bi tudi sami poklicali, ko bi se znašli pred kakšno težavo, ki bi se jim morda zdela tema za pogovor.

- ***Se vam zdi dobra rešitev, da se pristojnost za mednarodne posvojitve v Sloveniji centralizira le na manjše število Centrov z socialno delo, kot je trenutni predlog MDDSZ?***

Da, to se mi zdi odlično.

- ***Podpirate možnost, da bi se izvajanje mednarodnih posvojitvev pri nas preneslo na zasebne agencije s koncesijo po vzoru tujih držav?***

Jaz osebno mislim, da to ne bi bilo slabo, predvsem zato ker bi se širše odprle možnosti za mednarodne posvojitve. Kot veste, lahko po Haaškem sporazumu posvajajo med seboj vse članice, ki so podpisnice. Določena dodatna pravila pa to omejujejo. Npr. Kitajska zahteva, da je posrednik pri posvojitvi pooblaščen agencija, drugače posvojitve sploh ni možna.

- ***Menite, da bi morala zakonodaja v Sloveniji določiti tudi, ali naj bo posvojitvev odprta oziroma zaprta in koliko informacij o bioloških starših lahko pridobi posvojenec, ko postane polnoleten?***

Posvojitve bi morala biti v vsakem primeru odprta. Slovenija je podpisnica Haaške konvencije, tam pa je člen, ki posebej opredeljuje, da ima vsak posvojen otrok pravico do informacij o svojem izvoru in so mu vse službe, ki delajo na tem področju, to dolžne omogočiti.

PRILOGA H: Države pogodbenice Haaške konvencije do 6. januarja 2014 po celinah

država	vstop v veljavo	država	vstop v veljavo
Afrika (15)			
Burkina Faso	1-V-1996	Mauricius	1-I-1999
Burundi	1-II-1999	Ruanda	1-VII-2012
Gvineja	1-II-2004	Sejšeli	1-X-2008
Južnoafriška republika	1-XII-2003	Senegal	1-XII-2011
Kenija	1-VI-2007	Svazi	1-VII-2013
Lesoto	1-XII-2012	Togo	1-II-2010
Madagaskar	1-IX-2004	Zelenortski otoki	1-I-2010
Mali	1-IX-2006		
Avstralija (1)			
Avstralija	1-XII-1998		
Azija (14)			
Armenija	1-VI-2007	Kazahstan	1-XI-2010
Azerbajdžan	1-X-2004	Ljudska republika Kitajska	1-I-2006
Fidži	1-VIII-2012	Mongolija	1-VIII-2000
Filipini	1-XI-1996	Nova Zelandija	1-I-1999
Indija	1-X-2003	Šrilanka	1-V-1995
Izrael	1-VI-1999	Tajska	1-VIII-2004
Kambodža	1-VIII-2007	Vietnam	1-II-2012
Evropa (43)			
Albanija	1-I-2001	Luksemburg	1-XI-2002
Andora	1-V-1997	Madžarska	1-VIII-2005
Avstrija	1-IX-1999	Makedonija	1-IV-2009
Belgija	1-IX-2005	Malta	1-II-2005
Belorusija	1-XI-2003	Moldavija	1-VIII-1998
Bolgarija	1-IX-2002	Monako	1-X-1999
Ciper	1-VI-1995	Nemčija	1-III-2002
Češka	1-VI-2000	Nizozemska	1-X-1998
Črna gora	1-VII-2012	Norveška	1-I-1998
Danska	1-XI-1997	Poljska	1-X-1995
Estonija	1-VI-2002	Portugalska	1-VII-2004
Finska	1-VII-1997	Romunija	1-V-1995
Francija	1-X-1998	San Marino	1-II-2005
Grčija	1-I-2010	Slovaška	1-X-2001
Gruzija	1-VIII-1999	Slovenija	1-V-2002
Hrvaška	1-IV-2014	Srbija	1-IV-2014
Irska	1-XI-2010	Španija	1-XI-1995

Islandija	1-V-2000	Švedska	1-IX-1997
Italija	1-V-2000	Švica	1-I-2003
Latvija	1-XII-2002	Turčija	1-IX-2004
Lihtenštajn	1-V-2009	Velika Britanija	1-VI-2003
Litva	1-VIII-1998		
Latinska Amerika (17)			
Belize	1-IV-2006	Kostarika	1-II-1996
Bolivija	1-VII-2002	Kuba	1-VI-2007
Brazilija	1-VII-1999	Mehika	1-V-1995
Čile	1-XI-1999	Paragvaj	1-IX-1998
Dominikanska republika	1-III-2007	Peru	1-I-1996
Ekvador	1-I-1996	Salvador	1-III-1999
Gvatemala	1-III-2003	Urugvaj	1-IV-2004
Haiti	1-IV-2014	Venezuela	1-V-1997
Kolumbija	1-XI-1998		
Severna Amerika (3)			
Kanada	1-IV-1997	ZDA	1-IV-2008
Panama	1-I-2000		

Vir: Haaška konferenca za mednarodno zasebno pravo (2014).

PRILOGA I: Odgovor MDDSZ o mednarodnih posvojitvah v letu 2013 (30. 6. 2014)



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE
DIREKTORAT ZA UPRAVNE NOTRANJE ZADEVE

Štefanova ulica 2, 1501 Ljubljana

T: 01 428 44 65
F: 01 428 42 53
E: dunz.mnz@gov.si
www.mnz.gov.si



ISO 9001
Q-1526

Ministrstvo za delo,
družino in socialne zadeve
Kotnikova ulica 5
1000 Ljubljana

gp.mddsz@gov.si

Številka: 120-13/2014 (1322-09)
Datum: 27. 1. 2014

Zadeva: Število vpisanih posvojitvev v matični register v letu 2013, odgovor

V skladu z vašim zaprosilom, št. 1203-1/2014/1 z dne 20. 1. 2014, pošiljamo podatke o vseh posvojitvah v letu 2013, ločeno na posvojitve iz tujine ter na države, v katerih je bila posvojitvev izvedena.

Število vseh posvojitvev – 2013 (RS in tujina)	Število posvojitvev iz tujine	Država, v kateri je bila Posvojitvev izvedena
44	16	Avstrija: 1 Bosna in Hercegovina: 3 Gana: 1 Gvineja Bissau: 3 Kazahstan: 1 Makedonija: 2 Ruska federacija: 5

S spoštovanjem,

Pripravil/a:
Mojca Kraševc
višja svetovalka I

mag. Alenka Colja
vodja sektorja
sekretarka

Vročiti:
- naslovniku po e- pošti

PRILOGA J: Odgovor MDDSZ o gibanju števila mednarodnih posvojitev (4. 7. 2014)



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO,
SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI

DIREKTORAT ZA DRUŽINO

Kotnikova ulica 28, 1000 Ljubljana

T: 01 369 75 00
F: 01 369 79 18
E: gp.mdsz@gov.si
www.mdsz.gov.si

Ga. Neža Pintar

nezapintar@gmail.com

Številka: 129-66/2014/2
Datum: 3. 7. 2014

Zadeva: Posvojitve iz tujine - odgovor

Na podlagi vašega zaprosila po elektronski pošti vam je v zvezi s pripravo diplomske naloge mag. Ružica Boškič 30. 6. 2014 že posredovala podatke o številu posvojitev v letu 2013 s strani slovenskih državljanov in države, od koder so bili v postopkih mednarodnih posvojitev otroci posvojeni. Poleg zgornje statistike ste nas zaprosili še za komentar oz. naše mnenje, zakaj je v Sloveniji v številu mednarodnih posvojitev otrok od leta 2005 med leti taka razlika; posebej ste izpostavili leto 2012, ko je bilo iz tujine posvojenih 35 otrok. Sprašujete se, ali je imel vstop Slovenije v EU kakšen vpliv na porast števila mednarodnih posvojitev.

Dejstvo je, da je v Sloveniji mnogo več interesa (in primernih parov oz. kandidatov) za posvojitve otrok, kot je otrok, ki so »na razpolago« za posvojitve v Republiki Sloveniji. In to po našem mnenju ni nov pojav, ki bi bil povezan z vstopom Slovenije v EU. Pred osamosvojitvijo Slovenije so namreč slovenski državljanji veliko otrok posvajali iz držav bivše skupne države (SFRJ).

V zadnjih letih oz. desetletju oz. dveh smo priča pospešeni globalizaciji in s tem seveda tudi pretoku informacij. Glede na to, da je v Sloveniji sorazmerno majhna možnost za posvojitve otroka, je pričakovano, da naši državljanji poskušajo posvojiti otroka tudi iz tujine - ta trend narašča v zadnjih letih. Kot izhaja iz podatkov, iz katerih držav so otroci posvojeni, lahko vidite, da to večinoma niso države EU, pač pa je v zadnjih letih največ realiziranih posvojitev iz Ruske federacije, Ukrajine in nekaterih afriških držav. Menimo, da so slovenski državljanji enostavno vzpostavili določene "kanale" v določenih državah in se tudi obveščajo med seboj (preko spletnih forumov, ipd.). Na to nakazuje tudi podatek iz leta 2012, ko je bilo od 35 posvojitev otrok iz tujine, kar 19 iz Ruske federacije (čeprav z RF še nimamo podpisanega bilateralnega sporazuma, RF tudi ni podpisnica Haaške Konvencije o varstvu otrok in sodelovanju pri meddržavnih posvojitvah).

S spoštovanjem,

Pripravil/a:
Tanja Oberski
sekretarka

mag. Ružica Boškič
v.d. generalne direktorice



PRILOGA K: Intervju s posvojiteljico otroka iz DR Kongo (11. 1. 2015)

Besedilo je v arhivu avtorice.