

LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS KANCELIARIJA
TEISĖS GRUPĖ

IŠVADA
DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS NUTARIMO „DĖL BAZINIO
PASLAUGŲ ŠEIMAI PAKETO PATVIRTINIMO“ PROJEKTO
(TOLIAU – NUTARIMO PROJEKTAS)
(NR. TAP-18-2213; TAIS NR. 18-12050(2))

2018-12-17 Nr.NV-3456

Vilnius

Įvertinę Nutarimo projekto atitiktį įstatymams, Vyriausybės nutarimams bei teisės technikos reikalavimams, teikiame šias pastabas ir pasiūlymus:

1.Lietuvos Respublikos šeimos stiprinimo įstatymas 6 straipsnio 2 dalyje Vyriausybei pavedama nustatyti bazinį paslaugų šeimai paketą, kurio prieinamumą savo teritorijoje užtikrina visos savivaldybės. Atsižvelgiant į šį Nutarimo projekto priėmimo teisinį pagrindą, o taip pat sistemiškai įvertinus teikiamą Nutarimo projektą ir juo siūlomą tvirtinti Bazinio paslaugų šeimai paketą (toliau – Paketas), siūlomas reguliavimas turi būti tikslinamas įvertinant šiuos aspektus:

1.1. Paketu siūlomos nuostatos skiriasi savo teisiniu poveikiu ir teisine galia: vienos nuostatos yra deklaratyvaus pobūdžio, nenustatančios aiškių taisyklių ir formuluojamos kaip siekiamybė (pvz., Paketo 2 punktą, paslaugų teikimo rezultatai), kitos rekomendacinio pobūdžio (pvz., paslaugų teikimo būdai, laikas), kitos – įtvirtina teisinį reguliavimą (teisės normas), imperatyviai reguliuojančias teisinių santykių subjektų elgesį (pvz., Paketo 3, 10-14 punktai), kitos gi – perrašo įstatymų nuostatas (pvz., Paketo 5, 6 punktai). Dėl to tampa neaiški viso Paketo teisinė galia ir jo tikslingumas. Todėl, mūsų nuomone, atsižvelgiant į Nutarimo projekto priėmimo pagrindą, turėtų būti įvertinta galimybė Vyriausybei tvirtinti Bazinį paslaugų paketą, nustatant tik konkrečių paslaugų rinkinį, kuris atitiktų Šeimos stiprinimo įstatyme 2 straipsnyje nurodytą bazinio paslaugų paketo sąvokos apimtį.

Pakete dėstomas konkrečių paslaugų turinys, veiklų aprašymai, paslaugų teikimo ar prieinamumo kriterijai (laikas, atstumas, išvystymo norma, teikėjai ir kt.), neprieštaraujantys įstatymuose įtvirtintam reguliavimui, turintys rekomendacinį pobūdį, galėtų būti tvirtinami atskirai Bazinio paslaugų šeimai paketo apraše arba dėstomi žemesnės galios teisės akte, pavyzdžiui, ministro įsakymu tvirtinamose rekomendacijose ar bazinių paslaugų teikimo šeimai gairėse ir pan. Be kita ko, atsižvelgiant į tai, kad jau ir šiuo metu galioja įstatymai ir kiti teisės aktai, vienu ar kitu aspektu reguliuojantys Pakete siūlomus reguliuoti santykius (pavyzdžiui, Vaiko teisių pagrindų įstatymas, Socialinių paslaugų įstatymas, Švietimo įstatymas ir jų įgyvendinamieji teisės aktai, reguliuojantys teikiamas kompleksines paslaugas šeimai, socialinių paslaugų teikimą, reguliuojantys ir vaikų užimtumą bei ikimokyklinį ugdymą, veikianti Globėjų (rūpintojų), budinčių globotojų, tėvių, bendruomeninių vaikų globos namų darbuotojų mokymo ir konsultavimo programa ir pan.), siūlytina įvertinti, ar nebūtų tikslingiau tobulinti galiojančius teisės aktus, o ne priimti naują teisės aktą, perrašant galiojančias nuostatas ir sudarant prielaidas jų interpretavimui. Pastebime, kad šiuo atveju išlieka aktuali Teisingumo ministerijos teikta pastaba dėl Pakete siūlomų reguliuoti socialinių paslaugų, kurių turinį turi apibrėžti bei jas reguliuoti Vyriausybės

tvirtinamas Socialinių paslaugų katalogas, santykio, nes teisės normos turi derėti tarpusavyje, o ne būti dubliuojamos.

1.2. Pritariame ir siūlome pakartotinai įvertinti Teisingumo ministerijos išvadoje dėl Nutarimo projekto teiktą pastabą dėl savarankiškųjų (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos) savivaldybių funkcijų vykdymo santykio su Pakete siūlomu reguliavimu paslaugų prieinamumui užtikrinti. Įgyvendindamos savarankiškas funkcijas savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už jų atlikimą, o jų veiklą saisto įstatymų nustatyti reikalavimai ir tvarka, kuri, *kai tai numatyta įstatymuose*, nustatoma ir kituose teisės aktuose. Atsižvelgiant į tai, Pakete savivaldybėms, kai tai susiję su paslaugomis, kurių teikimas sietinas su Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnyje įtvirtintomis funkcijomis (pavyzdžiui, prevencinės pagalbos vaikui ir šeimai organizavimo užtikrinimas, socialinių, švietimo, sveikatos priežiūros įstaigų bei kitų įstaigų teikiamų paslaugų koordinavimas, švietimo pagalbos teikimas šeimai, ikimokyklinio ugdymo, vaikų ir suaugusiųjų neformaliojo švietimo organizavimas, vaikų ir jaunimo užimtumo organizavimas; sąlygų savivaldybės teritorijoje gyvenančių neįgaliųjų socialiniam integravimui į bendruomenę sudarymas ir kt.) turėtų būti formuluojamos rekomendacinio pobūdžio nuostatos.

1.3. Pakete nustatomas paslaugų turinys neturi atkartoti įstatymuose nustatyto reguliavimo. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra pažymėjęs, kad poįstatyminiu teisės aktu yra realizuojamos įstatymo normos, tačiau toks teisės aktas negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, *kurios konkuruotų su įstatymo normomis* (Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d. nutarimas). Šiuo konkrečiu atveju, kai kurių paslaugų, kaip pavyzdžiui pirminės ambulatorinės asmens sveikatos priežiūros paslaugos, apimančios šeimos mediciną, įtraukimas į paketą (žr. 11 paslauga) ir jos apibūdinimas, įtvirtinant teisinį reguliavimą, iš dalies keičiantį įstatyminių reguliavimą (Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo 15³ str. 2 dalis) konkuruotų su minėtomis įstatyminėmis nuostatomis, o tai laikytina ydinga, nesuderinama su Konstitucijoje įtvirtintais imperatyvais (įstatymų viršenybės principu), teisėkūros praktika. Be kita ko, Pakete yra nuostatų iš dalies dubliujančių įstatymines nuostatas. Šiuo atveju, ypač atkreiptinas dėmesys į Paketo 5 punkte nurodytą paslaugą – mediaciją, kurią apibūdinant *perrašomos* Civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo nuostatos. Konstitucinio Teismo doktrinoje akcentuojama, kad įstatymai nustato bendro pobūdžio taisykles, o poįstatyminiuose teisės aktuose jos gali būti tik detalizuojamos, gali būti reglamentuojama jų įgyvendinimo tvarka (Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. nutarimas); taipogi įstatymuose nustatyto teisinio reguliavimo turinys negali būti aiškinamas remiantis tuo, kaip jį interpretavo Vyriausybė (Konstitucinio Teismo 2005 m. gruodžio 12 d. nutarimas).

Atsižvelgiant į tai, siūlytume Pakete atsisakyti įstatyminių nuostatų dubliavimo. Analogiškas pastebėjimas dėl įstatyminių nuostatų dubliavimo Pakete aprašant kiekvieną paslaugą sistemiskai taikytinas ir kitoms Paketo paslaugoms.

1.3. Pastebime, kad Pakete nustatomos paslaugų išvystymo normos, reguliuojamas mokėjimas (nustatoma paslauga teikiama nemokamai ar ne), tačiau Nutarimo projekto lydraštyje nėra pateikta Pakete nurodytų paslaugų finansavimo apimtis, neaptariamas paslaugų finansavimas 2019 metais, kas neabejotinai susiję su paslaugų prieinamumu ir paslaugų teikimo užtikrinimu. Šiame kontekste pakartotinai atkreiptinas dėmesys į Pakete nustatomų privalomo pobūdžio nuostatų

tikslingumą (jei skiriamas finansavimas būtų nepakankamas) bei kvestionuotinas nekonkrečių nuostatų, pavyzdžiui, „paslauga *gali būti* perkama valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšomis“ (kokie teisės aktai tai konkrečiai reglamentuoja, koks tokios nuostatos teisinis pagrindas?) nustatymo Pakete poreikis ir tokių nuostatų teisinė reikšmė. Taipogi, atkreipiame dėmesį, kad atleidimo nuo mokėjimo už paslaugas reguliavimas yra įstatyminio reguliavimo dalykas, todėl tokių nuostatų Pakete turi būti atsisakyta kaip ne šio teisės akto reguliavimo dalyko, pavyzdžiui, 4 punkte brauktna nuostata „savivaldybė turi teisę atleisti asmenį nuo mokėjimo už psichosocialines paslaugas“, nurodytinas šiame punkte išvardytų subjektų, kuriems paslauga teikiama nemokamai, įstatyminis pagrindas.

2. Paketo nuostatos turi būti peržiūrėtos ir tikslintinos įvertinant šias redakcines ir tikslinamojo pobūdžio pastabas:

2.1. Paketo 1 punkte turėtų būti apibrėžta, kas Paketo nuostatų taikymo kontekste būtų laikoma „pagalba“, kuri minima Paketo 1 punkte. Siekiant teisinio apibrėžtumo, minėta nuostata turėtų būti apibrėžta. Taipogi, Paketo 1 punkto nuostata „įvairių institucijų specialistų“ turėtų būti tikslinama, įvertinant nustatomo ribojimo informavimo bei konsultavimo paslaugas teikti įstaigų ar su šeimomis dirbančių organizacijų specialistams tikslingumą bei pagrįstumą.

2.2. Paketo 1-4 punktuose ir kituose punktuose turėtų būti atskleistas vartojamos sąvokos „senatvė“ turinys bei apibrėžta taikymo apimtis, nes neaišku, kokio amžiaus asmenys galėtų pasinaudoti transporto organizavimo paslauga. Be to, pastebime, kad automatinis formuluotės perrašymas Paketo punktuose nėra tinkamas, pavyzdžiui, 2 punkte, kai aprašoma pasirengimo šeimai ir tėvystės ugdymo paslauga. Taip pat Pakete vartojama nuostata „savivaldybės *pasitvirtintą*“ turėtų būti keičiama nurodant subjektą, patvirtinantį, nuostatoje minimą tvarkos aprašą.

2.3. Paketo 2 punkto apibrėžimo formuluotėje vartojamos vertinamojo pobūdžio ar nekonkrečios nuostatos, kurių turinys suprantamas nevienareikšmiškai, pavyzdžiui, „siekiant išugdyti *geriausias* tėvų ir vaikų savybes“, „*įvairius* šeimos gyvenime reikalingus įgūdžius, *nuostatas* ugdantys grupių užsiėmimai“ ir kt. Atitinkamai vertinamojo pobūdžio ir neapibrėžtos nuostatos tikslintinos ir kituose Paketo nuostatuose, pavyzdžiui, 14 punkte atsisakytina nuostatos „ypač daug dėmesio“, atskleistas nuostatų „mažiau galimybių turinčiam“, „neaktyvius jaunos žmones“ turinys ir kt.

2.4. Siekiant aiškumo, siūlome tikslinti Paketo formuluotėse vartojamos santrumpas „el. ryšio priemonės“, „el. paštas“, „pvz.“ nurodant pilną žodį (žr. Paketo 1 punktą), o formuluotė „ir kt.“ – sukonkretinama, priešingu atveju į jos taikymo apimtį patenka neapibrėžtas veiklų skaičius, net ir nesusijusių su siūlomu reguliavimu (žr. Paketo 2 punktą).

2.5. Siekiant aiškumo, siūlome Paketo nuostatose aprašant vieną paslaugą nuosekliai vartoti nuostatas *asmuo, šeima, vaikas, šeimos/asmenys, šeima ir vaikas, paslaugos gavėjas ir jo tėvai* ir kt., nes tampa nebeaišku, kokiam subjektui ar subjektų ratui paslauga visgi taikoma (pvz., 2-5 punktai ir kt.).

2.6. Paketo 4 punkto formuluotėje nuostata „skyrybos šeimoje“ keistina Civiliniame kodekse apibrėžtomis ir vartojamomis sąvokomis „santuokos nutraukimas“, „ištuoka“. Nurodytos smurto formos derintinos su Vaiko teisių pagrindų įstatyme nustatyta „smurto prieš vaiką“ sąvokos bei Apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatyme nustatyta „smurto“ sąvokos apibrėžtimi.

2.7. Atsižvelgiant į Teisės aktų rengimo rekomendacijų, patvirtintų Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2013 m. gruodžio 23 d. įsakymu Nr. 1R-298, rekomendacijų (toliau - Rekomendacijos) 13 punktą, Pakete tikslinga atsisakyti nuorodų į žemesnės galios teisės aktus, nes tokiu būdu aukštesnės teisės galios teisės aktas tampa priklausomas nuo žemesnės galios ministro įsakymo. Šiuo aspektu siūlome peržiūrėti Paketo 7 ir 11 punktus, įvertinti 8 punkte bei kituose punktuose nustatomų paslaugų teikimo būdų turinį, sąlygotą švietimo ir mokslo ministro įsakymo turinio.

3. Siūlome tikslinti Nutarimo projekto nuostatas dėl įsigaliojimo. Pastebėtina, kad Civilinių ginčų taikinamojo tarpininkavimo įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymo nuostatos dėl privalomosios mediacijos įsigalios 2020 m. sausio 1 d. Paketo 5 punkte nurodytai paslaugai taikomos nuostatos įsigalios kitą dieną po oficialaus paskelbimo Teisės aktų registre. Siūlytume tikslinti Nutarimo projekto 2 punktą dėl įsigaliojimo, derinant su įstatyminėmis nuostatomis, nes įgyvendinamieji teisės aktai turi būti rengiami ir priimami taip, kad įsigalios kartu su tuo teisės aktu ar atskiromis jo nuostatomis, kurias šie teisės aktai įgyvendina (Rekomendacijų 10 punktas). Taip pat siūlome įvertinti Nutarimo projekto 3 punkte nurodyto termino tikslingumą, numatant protingą terminą, sudarantį galimybes pasiruošti paslaugos teikimui.

Kartu turėtų būti įvertinta tai, kad Nutarimo projekto 2 punkto nuostata dėl įsigaliojimo turi būti dėstoma paskutiniame punkte, atsisakant nuostatos „Nustatyti, kad“.

4. Nutarimo projekto lydimoje medžiagoje siūlytina pateikti informaciją dėl Nutarimo projekto 3 punkte teikiamų tvarkų parengimo teisinio pagrindo, jų parengimo poreikio bei motyvus dėl pavedimo nustatymo būtent šiame Nutarimo projekte pagrįstumo bei tikslingumo.

Teisės grupės patarėja

Tatjana Knyzienė

Teisės grupės patarėja

Gerda Štaraitė-Barsulienė