



GINČŲ KOMISIJA PRIE SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJOS

Valstybės biudžetinė įstaiga, Gedimino pr. 60, 01110 Vilnius, tel. (8 5) 265 1952, faks. (8 5) 265 1952, el. p. info@ginkom.lt,
internetinė svetainė <http://www.ginkom.lt/>.

Duomenys kaupiami ir saugomi Juridinių asmenų registre, kodas 300128184

IŠVADA

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJOS TEIKIAMŲ ĮSTATYMŲ PROJEKTŲ NR. 22-8149, NR. 22-8150, NR. 22-8151, NR. 22-8152, NR. 22-8153 PAKETO

Ginčų komisija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – Komisija) susipažino su LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – Ministerijos) teikiamais įstatymų projektais Nr. 22-8149, Nr. 22-8150, Nr. 22-8151, Nr. 22-8152, Nr. 22-8153 ir teikia išvadą.

I. Dėl projekto Nr. 22-8149 LR neįgaliųjų socialinės integracijos Įstatymo Nr.I-2044 pakeitimo projekto.

1. Dėl teisinio reguliavimo kaitos ir dėl įstatymo pavadinimo.

1.1. Projektu siūloma naujai išdėstyti LR Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymą (toliau – NSIĮ) jį įvardijant kaip „Asmens su negalia teisių apsaugos pagrindų įstatymas“ (toliau – Įstatymas, Įstatymo projektas). Iš bendro Įstatymo projekto turinio galima spręsti, kad iš esmės keičiasi teisinis reguliavimas, nes keičiasi reguliuojamos srities subjektų institucinė struktūra, funkcijos, dalies subjektų apskritai nebelieka, esminiai keičiasi neįgaliųjų teisių apsaugos principai ir kt.

Atkreiptinas dėmesys, kad Įstatymo projekto rengėjas su parengtu dokumentu nepateikė jokio aiškinamojo rašto. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo (toliau - TPI) 12 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad prieš nustatant naują ar iš esmės keičiant esamą teisinį reguliavimą gali būti parengta numatomo teisinio reguliavimo koncepcija, kurioje pateikiama esamos padėties analizė, nurodomos spręstinos problemos, numatomo teisinio reguliavimo tikslas, principai ir pagrindinės nuostatos, galimos teigiamos ir neigiamos numatomo teisinio reguliavimo pasekmės, numatoma teisinį reguliavimą pagrindžiančios nuostatos, kita svarbi informacija. Todėl manome, kad Projekto rengėjas turėjo pasinaudoti šia galimybe, nes iš esmės keičiamas jautriausios visuomenės socialinės grupės srities teisinis reguliavimas.

1.2. Komisijos nuomone, vienas iš teisėkūros privalumų yra tikslus ir sykiu lakoniškas norminio teisės akto – įstatymo įvardijimas. Šiuo atveju siūloma keisti esamo Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo pavadinimą į žymiai ilgesnį. Tačiau ilgesnis pavadinimas pilniau neatskleidžia

įstatymo turinio negu dabartinis įstatymo pavadinimas, nes ir naujos redakcijos įstatymo teisinis reguliavimas apima ne tik neįgaliųjų asmenų teisių apsaugą, bet ir jų socialinės integracijos klausimus. Kita vertus, pagal lingvistinę logiką, socialinė integracija apima ir konkrečios socialinės grupės asmenų teisių apsaugos mechanizmus, todėl darytina išvada, kad projektu siūlomas Įstatymo pavadinimo pakeitimas neatskleidžia teisinio reguliavimo srities turinio, bet tampa lingvistiškai gremėzdišku ir rašytinai nepatogiu vartojimui.

2. Dėl Įstatyme vartojamų ir aiškinamų sąvokų.

2.1. Įstatymo 2 straipsnyje yra išdėstytos įstatyme vartojamos sąvokos. Atkreiptinas dėmesys, kad straipsnis išdėstytas su akivaizdžia teisėkūros technikos klaida, nes po straipsnio 19 dalies „Techninės pagalbos priemonė“ seka vėl antra dalis su nukreipiančiosios į kitus įstatymus dispozicijos nuostata, todėl manytina, kad šio straipsnio 19 dalių turėtų būti išdėstytos kaip straipsnio pirmos dalies punktai.

2.2. Pažymėtina, kad ne visos Įstatyme vartojamos sąvokos ir jų turinys yra atskleistos Įstatymo 2 straipsnyje. Antai, Įstatymo 11 straipsnio 2 dalies 4 punkte įvardytas subjektas „Agentūra“, kaip viena iš asmens su negalia politiką įgyvendinančių institucijų, ir nors „Agentūros“ kompetencijos apibrėžiamos Įstatymo 14 straipsnyje, tačiau toks subjektas, kaip esminis teisinio reguliavimo srities naujadaras turėtų būti išaiškintas būtent Įstatymo 2 straipsnyje. Kita vertus, manytina, kad tokio subjekto apibrėžimas vienu bendriniu daiktavardžiu lingvistiškai nėra pakankamas, todėl turėtų būti įvardytas ir būdvardžiu ar kitomis kalbos dalimis, nes pasaulyje egzistuoja daug įvairių agentūrų. Tas pat pasakytina apie Įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 7 punkte (bei kituose straipsniuose) minimą „*atvejo vadybos planą*“ bei 31 straipsnio 2 dalyje minimą „*atvejo vadybininką*“. Dėl pastarojo subjekto pažymėtina ir tai, kad įstatyme **apskritai nėra** sureguliuotos jo funkcijos ir kompetencijos, nėra nustatyti jam keliami kvalifikaciniai reikalavimai, nėra apibrėžta šių subjektų teisių ir pareigų sistema santykiuose su sveikatos priežiūros įstaigomis ir šeimos gydytojais (dėl ko gali neproporcingai ir nepagrįstai padidėti biurokratinis krūvis šeimos gydytojams), todėl vien šiuo aspektu Įstatymo projektas yra ydingas.

TPĮ 3 straipsnio 2 dalies 6 punkte imperatyviai yra įtvirtintas aiškumo principas, reiškiantis, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas. Įstatyme vartojamų sąvokų išaiškinimas bendrųjų nuostatų skyriuje yra svarbus teisėkūros instrumentas, užtikrinantis minėto principo įgyvendinimą, todėl nesant išaiškintų visų Įstatyme vartojamų sąvokų manytina, kad Įstatymo projektas neatitinka TPĮ 3 straipsnio nuostatų.

3. Dėl Įstatymo projekto 3 straipsnio. Šiame straipsnyje yra įtvirtinti pagrindiniai asmens su negalia teisių įgyvendinimo principai. Pažymėtina, kad dabar galiojančios redakcijos NSĮ taip pat 3 straipsnyje yra įtvirtinti neįgaliųjų socialinės integracijos principai – tarp kurių - **neįgalumo kompensavimo principas**, reiškiantis, kad neįgalumo pasekmės kompensuojamos neįgaliesiems skirtomis įvairiomis piniginės ir nepiniginės paramos formomis. Teisinėje, demokratinėje ir solidarioje valstybėje šis principas yra bene raktinis (bent taip turėtų būti), užtikrinant neįgaliųjų asmenų teisių apsaugą ir socialinę integraciją. Naujos redakcijos Įstatyme šio principo neliko, todėl manytina, kad principas turi būti grąžintas į Įstatymo projekto tekstą, užtikrinant solidarios demokratinės visuomenės teises vertybes. Minėto principo įtvirtinimas Įstatyme svarbus ir tuo aspektu, kad Lietuva, kaip JTO Neįgaliųjų teisių konvencijos šalis – dalyvė yra prisiėmusi eilę įsipareigojimų tarptautinei bendruomenei užtikrinant neįgalių asmenų teises.

4. Dėl ginčų nagrinėjimo. Nors Įstatymo projekto IV skyriuje įvardytas ginčų nagrinėjimas, tačiau iš tikrųjų šiame skyriuje apie tai nieko nepasisakyta, todėl vien šiuo aspektu Įstatymo projektas taisytinas iš esmės, nepaisant to, ar teikiamas kito įstatymo – LR ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo pakeitimo projektas.

5. Atkreiptinas dėmesys, kad kai kurios Įstatymo projekto nuostatos, aptariančios neįgaliųjų teisių apimtis, kaip pavyzdžiui 4 straipsnyje „teisė į saviraiškos laisvę“, laikytinos perteklinėmis Įstatymo tekste, nes tokios universalios kiekvieno žmogaus teisės yra įtvirtintos Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – Konstitucija).

6. Įstatymo projekto 8 straipsnis apibrėžia asmens su negalia teisę į švietimą. Pažymėtina, kad teisinio turinio išsamumo prasme dabartinės redakcijos NSIĮ 12 straipsnyje šios teisės yra apibrėžiamos aiškiau ir išsamiau, todėl svarstyтина apie dabartinės redakcijos nuostatos sugrąžinimą.

7. Dėl įstatymo projekte apibrėžiamo „asmens su negalia“ politikos valdymo ir įgyvendinimo.

7.1. Pažymėtina, kad Įstatymo projekte nėra atskleista ir aiškiai sureguliuota (arba reguliuojama ydingai) visa eilė „asmens su negalia“ politikos įgyvendinimo aspektų. Antai, Įstatymo projekto 13 straipsnyje aptariama Asmens su negalia gerovės tarybos (vėl gi, atkreiptinas dėmesys į sąvokos lingvistinį gremėzdiškumą!) sudarymas, kompetencija, tačiau nenustatyta, koks subjektas tvirtina Tarybos personalinę sudėtį? Todėl šį straipsnį būtina koreguoti.

7.2. Dėl „Agentūros“ sąvokos (ne)tikslumo jau esame pasisakę pirmiau, tačiau **ypač atkreiptinas dėmesys** į Įstatymo projekto 14 straipsnio 1 dalies 4 punkto nuostatą, kad „Agentūra“ organizuoja asmens su negalia teisių apsaugos įgyvendinimo Lietuvos Respublikoje stebėseną, dalyvauja rengiant Jungtinių Tautų neįgaliųjų teisių konvencijos įgyvendinimo stebėsenos ataskaitas. Tai yra iš esmės ydingas reguliavimas, nes stebėseną turi vykdyti nepriklausomas, sprendimų dėl negalios priėmimo nedalyvaujantis subjektas, todėl manytina, kad ši nuostata nesuderinama ir su Lietuvoje ratifikuota JTO Neįgaliųjų teisių konvencija. Juolab, kad 14 str. 2 punkte numatyta, kad „*Agentūros priimti sprendimai yra privalomi ir gali būti skundžiami privaloma ikiteisimine tvarka Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo nustatyta tvarka*“. Todėl kyla esminių abejonių ir dėl to, ar subjekto, priimančio administracinius sprendimus dėl neįgalių asmenų teisių ir pareigų įvardijimas „Agentūra“ yra apskritai tinkamas lingvistinės, teisinės logikos ir LR Konstitucijos 5 str. 3 dalies („Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“) prasme. Taigi, 14 straipsnis turėtų būti iš esmės peržiūrėtas ir iš esmės koreguotas. Jau pasisakyta dėl naujo subjekto - „atvejo vadybininko“. Papildant šią problematiką politikos įgyvendinimo aspektu pažymėtina, kad šis subjektas turėtų vaidinti esminį vaidmenį formuojant sprendimus dėl neįgaliųjų teisių, todėl aiškiai nereguliuojamus kvalifikacinių reikalavimų šiems subjektams, kyla grėsmės dėl sisteminių neįgaliųjų asmenų teisių pažeidimų.

7.3. Įstatymo projekto 15 straipsnio 1 dalies 1 punkte be kita ko numatoma, kad savivaldybės institucijos ir įstaigos organizuoja, finansuoja asmens su negalia teisių apsaugos užtikrinimo priemonių ir (ar) paslaugų įgyvendinimą. Turint omeny, kad savivaldos institucijos nėra tiesiogiai pavaldžios centrinei nacionalinei valdžiai, manytina, kad finansavimo šaltiniai turėtų būti aiškiai apibrėžti šiame Įstatyme.

7.4. Įstatymo projekto 16 straipsnis aptaria NVO kompetencijas asmens su negalia teisių politikos valdyme. Pažymėtina, kad teisinio turinio prasme straipsnio nuostatos yra iš esmės deklaratyvios, nes nenumato aiškių ir veiksmingų teisinių dalyvavimo ar teisių gynimo instrumentų

nevyriausybiniems organizacijoms, todėl manytina, kad straipsnis koreguotinas ir labiau sistemiškai sietinas su visa nacionaline teisine baze.

8. Įstatymo projekto 18 straipsnyje vartojama ir įtvirtinama iš esmės nauja sąvoka „Dalyvumas“, „Dalyvumo lygis“ yra laikytina tam tikru lingvistiniu naujadaru, todėl svarstyтина, kad dėl šio naujadaro turėtų būti pateiktas Valstybinės lietuvių kalbos komisijos išaiškinimas. Taip pat nėra visiškai aiškus (nes nėra aiškinamojo rašto) šio naujadaro sukūrimo tikslas - ar šiuo naujadaru pakeičiamos dabartinės redakcijos NSIĮ įtvirtintos „darbingumo“ ir „darbingumo lygio“ sampratos keičiant tik pavadinimą, ar šiai sampratai siekiama suteikti ir naujo teisinio turinio?

9. Įstatymo projekto 18 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta nuostata, kad *„Asmeniui, kuriam diagnozuota IV stadijos onkologinė liga, sunkus arba gilus protinis atsilikimas, reikalingas dirbtinis kraujo valymas, kai asmens inkstai neveikia dėl ūminio ar lėtinio inkstų nepakankamumo, progresuojanti demencija (išplitusi) nustatomas vertinant tik asmens organizmo funkcijų sutrikimus“*. Pagal savo turinį ši norma reguliuoja teisinius santykius įstatymo įgyvendinimo lygmenyje, todėl svarstyтина, kad ši norma, kaip specialioji, turėtų būti perkelta į Įstatymą įgyvendinančius norminius teisės aktus.

10. Įstatymo projekto 19 straipsnyje vartojamos sąvokos „pagalba“ ir „slauga“ iš esmės tapačiame teisiniame kontekste, todėl sąvokos turėtų būti paaiškintos Įstatymo projekto 2 straipsnyje. Kita vertus iš 19 str. 2 dalies nuostatų nėra aišku, kaip, kokiais mechanizmais bus nustatomas „pagalbos“ ar „slaugos“ trukmė valandomis, nurodytomis 19 str. 2 dalies 2, 3, 4 punktuose, todėl straipsnį siūlome tobulinti.

11. Įstatymo projekto 22 straipsnyje aptartas Aprūpinimo ir Aprūpintojo institutas, o pagal straipsnio 6 dalį Aprūpintojo skyrimo ir veiklos priežiūros tvarką nustato Agentūros direktorius. Manytina, kad legislatyvinės diskrecijos tokioje jautrioje srityje suteikimas „Agentūros“ direktoriui yra iš esmės ydingas, nes neįgalių asmenų subjektinės teisės ir pareigos turi būti reguliuojamos įstatymu.

Siūlymai dėl projekto Nr. 22-8149

Apibendrinant aukščiau išdėstytą pažymėtina, kad Įstatymo projektu planuojamos esminės pertvarkos neįgalių asmenų teisių apsaugos ir socialinės integracijos teisinių santykių srityje, kurios suponuos ir esmines institucines pertvarkas, todėl turint omeny pirmiau įvardytus Įstatymo projekto trūkumus manome, kad Įstatymo įsigaliojimo terminas 2023-07-01 yra nerealus, o Įstatymo projektas yra iš esmės taisytinas.

Taip pat Įstatymo projekto rengėjui siūlome iš esmės peržiūrėti ir patikslinti įstatyme vartojamas sąvokas, bendradarbiaujant su Valstybine lietuvių kalbos komisija. Parengti teisinio reguliavimo koncepciją, taip pat svarstyti dabar galiojančio NSIĮ pavadinimo išlaikymą.

II. Dėl Įstatymo projekto Nr. 22-8150

Šiam Įstatymo projektui Ginčų komisija prie SADM esminių pastabų neturi, išskyrus tai, kad jeigu Įstatymo projekto rengėjas ir/ar Įstatymo leidėjas apsispręstų išsaugoti dabar galiojančio NSIĮ pavadinimą ir jame naudojamas sąvokas, atitinkamai turėtų būti koreguojamas Įstatymo projekto 2 straipsnis.

III. Dėl Įstatymo projekto Nr. 22-8151

Įstatymo projektu pakeičiami LR ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo (toliau – Įstatymas) Nr. VIII-1031 2,3,5,11,13,14,20 ir 21 straipsniai.

1. Dėl Įstatymo 5 ir 11 straipsnių pakeitimo.

Šiais pakeitimais Lietuvos administracinių ginčų komisijai iš esmės perduodamos Ginčų komisijos prie SADM funkcijos privaloma ikiteismine tvarka nagrinėti ginčus tarp asmens, pensiją ar išmoką mokančios institucijos ir (ar) Asmens su negalia gerovės agentūros prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos Agentūros (*dabartinė Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba*) (toliau – Agentūra) dėl Agentūros priimtų sprendimų. Pažymėtina, kad Lietuva, prisijungdama prie JTO Neįgaliųjų teisių konvencijos prisiėmė įsipareigojimus užtikrinti veiksmingą ir nepriklausomą ginčų nagrinėjimą nacionalinėje teisėje. Neįgaliųjų teisių apsauga yra socialiai jautriausia šiuolaikinės demokratinės visuomenės sritis. Dabartinė Ginčų komisija prie SADM kaip tik ir vykdo šią valstybės misiją, užtikrinant nepriklausomą ginčų dėl neįgalumo nustatymo nagrinėjimą, taip pat užtikrinant pakankamą ginčus nagrinėjančio subjekto dalykinę kompetenciją, nes ši sritis ir jos teisinė bazė yra labai specifinės. Atsižvelgiant į tai, didelių abejonių kelia grynai mechaninis specializuotos institucijos funkcijų perdavimas nespecializuotai institucijai. Dėl to kyla grėsmė, kad neįgaliųjų skundai nebus tinkamai ir kokybiškai nagrinėjami, dėl ko bus pažeidžiamos neįgaliųjų teisės ir teisėti interesai, o valstybė nesilaikys savo įsipareigojimų pagal JTO neįgaliųjų Konvenciją. Valdymo (šiuo atveju ginčų sprendimo) optimizavimas savaime nėra neigiamas dalykas, tačiau kuomet specializuotos institucijos funkcijos perduodamos nespecializuotai institucijai, turi būti labai atsakingai įvertintas naujo teisinio reguliavimo poveikis jautriausiai socialinei grupei ir imtasi papildomų organizacinių - teisinių priemonių, kad asmenų skundų nagrinėjimo kokybė ir operatyvumas ne tik kad nenukentėtų, bet kad pagerėtų. O tam turi būti išlaikomas specializuotos ginčų nagrinėjimo įstaigos institucinis nepriklausomumas, todėl optimaliausia būtų išlaikyti Ginčų komisijos nepriklausomumą, tačiau Ginčų komisijos savininko funkcijų įgyvendinimą perduoti Lietuvos Respublikos Vyriausybei (pagal kitų ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institucijų analogiją), atitinkamai koreguojant Ginčų komisijos pavadinimą.

Šiuo atveju Įstatymo 11 straipsnis papildomas nauja 2¹ dalimi, kurioje numatyta, kad „*Kai nagrinėjamas ginčas tarp asmens, pensiją ar išmoką mokančios institucijos ir Agentūros dėl Agentūros priimtų sprendimų, administracinių ginčų komisijos nario, paskirto pranešėju byloje, ar administracinių ginčų komisijos sprendimu gali būti skiriamas ekspertas arba pavedama ekspertizės įstaigai atlikti ekspertizę. Šiuo atveju mutatis mutandis taikomos Administracinių bylų teisenos įstatymo 61 ir 62 straipsnių bei Lietuvos Respublikos teismo ekspertizės įstatymo nuostatos. Už paskirtą ekspertizę administracinių ginčų komisija apmoka iš einamiesiems metams administracinių ginčų komisijai skirtų valstybės biudžeto asignavimų*“. Toks siūlomas procesinis algoritmas tinka tokiam ginčo nagrinėjimo procese, kur proceso šalys yra realiai lygios, tačiau ginče su institucija (Agentūra, NDNT) neįgalusis asmuo yra silpnesnioji ginčo šalis, todėl standartinės ginčo teisenos taisyklės tokiam procese mechanškai negali būti perkeliamos ir taikomos, o tai reiškia, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 61 ir 62 straipsnių bei Lietuvos Respublikos teismo ekspertizės įstatymo nuostatos negali būti šiuose ginčiuose taikomos

mutatis mutandis. Eksperto konkrečioje byloje skyrimas ar pavedimas ekspertizės įstaigai atlikti ekspertizę taikomas tada, kai reikia labai konkrečių ekspertinių žinių siauroje srityje vertinant tam tikras, ginčo procese analizuojamas faktines aplinkybes. Apginti silpnės, ženkliai mažiau galimybių gintis turinčios ginčo šalies teisėtus interesus yra viešasis interesas, nes tokia nuostata yra brandžios ir solidarios visuomenės požymis, o tai reiškia, kad ginčą sprendžiantis subjektas turi būti procesiškai aktyvus, priešingu atveju iš viešo intereso kylantys lūkesčiai nebus įgyvendinti. Kita vertus, šiuos specifinius ginčus tarp neįgalaus asmens ir institucijos nagrinėjantys pareigūnai privalo turėti ne tik teisininko kvalifikaciją, bet ir pakankamai medicininių žinių, gerai išmanyti specifinę teisinę bazę – gebėti tinkamai pritaikyti įstatymus įgyvendinančių teisės aktų normas, jas kvalifikuotai ir teisingai interpretuoti. Tik tokiu atveju galima tikėtis teisingo, kvalifikuoto, o svarbiausia – greito ginčo nagrinėjimo. Tuo tarpu ekspertų samdymas kiekvienam atvejui (o tai neišvengiamai nutiks, jei komisijos nariai neturės pakankamai minėtų specializuotų kompetencijų, o tik bendrąsias kompetencijas) neproporcingai užvilkins ginčo nagrinėjimo procesą. Todėl specifinius ginčus turi nagrinėti specializuota, nepriklausoma ginčų nagrinėjimo institucija, tokia, kokia šiuo metu yra Ginčų komisija prie SADM. Priešingu atveju, bus sugriauta 30 metų nuosekliai kurta (tegu ir netobula) neįgaliųjų asmenų teisių apsaugos sistema, o tai bylos ne apie valstybės ir visuomenės progresą, o – regresą, grįžimą į barzdaskučių-chirurgų ir pribuvėjų laikus.

IV. Dėl Įstatymo projekto Nr. 22-8152

Šiam Įstatymo projektui Ginčų komisija prie SADM esminių pastabų neturi, išskyrus tai, kad jeigu Įstatymo projekto rengėjas ir/ar Įstatymo leidėjas apsispręstų išsaugoti dabar galiojančio NSIĮ pavadinimą ir jame naudojamas sąvokas, atitinkamai turėtų būti koreguojamas Įstatymo projekte vartojamos sąvokos.

V. Dėl Įstatymo projekto Nr. 22-8153

Šiam Įstatymo projektui Ginčų komisija prie SADM pastabų neturi.

Ginčų komisijos prie SADM pirmininkas

Arvydas Akstinavičius