

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS DĖL JUNGTINIŲ TAUTŲ NEJGALIŲJŲ TEISIŲ KONVENCIJOS NUOSTATŲ ĮGYVENDINIMO SAVIVALDYBĖSE

Žmonių su negalia teisių stebėsenos komisija prie Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos (toliau – Komisija), vykdydama savo įstatymines funkcijas dėl Jungtinių Tautų neįgaliųjų teisių konvencijos¹ (toliau – Konvencija) įgyvendinimo stebėsenos, 2021 metais susitiko su 24-urių savivaldybių (iš visų dešimties Lietuvos apskričių) ir vietinių nevyriausybinių organizacijų atstovais.

Pabrėžtina, kad, valstybėje paskelbus pirmojo ir antrojo karantino apribojimus, Komisija pirmą kartą Lietuvoje atliko šeimų, kuriose gyvena asmenys su negalia, padėties tyrimą „Žmonių su negalia ir jų šeimų patirtys pandemijos metu“² ir visų lygių valstybės įstaigoms pateikė rekomendacijas³. Minėto tyrimo duomenys atskleidė, kad šeimos, nepriklausomai nuo gyvenamosios vietos, patiria daug sunkumų dėl tinkamai neįgyvendinamų teisės aktų. Vykusių susitikimų tikslas buvo – sužinoti, kaip savivaldybėse užtikrinamas Konvencijos nuostatų įgyvendinimas. Apibendrinusi gautus duomenis, Komisija savivaldybėms, Lietuvos savivaldybių asociacijai, susijusiems viešojo administravimo subjektams bei kitoms įstaigoms teikia šias išvadas bei rekomendacijas.

Pagrindinės išvados ir rekomendacijos

1. Dėl statistinių duomenų pagal negalios pobūdį stokos

Savivaldybės nedisponuoja tiksliais duomenimis apie jų teritorijose gyvenančius asmenis su negalia pagal jų negalios pobūdį ir jų individualius poreikius. Daugumos savivaldybių atstovai informavo, kad minėtos informacijos neturi ir teigia, kad norima užtikrinti asmens duomenų apsaugą remiantis Bendrojo duomenų apsaugos reglamento (toliau – BDAR) nuostatomis. Tačiau BDAR numatyta: asmens duomenys turėtų būti tvarkomi taip, kad tai pasitarnautų užtikrinant žmogaus teisių apsaugą. Asmens duomenų apsaugos principas nėra absoliutus; jis turi būti vertinamas atsižvelgiant į šios apsaugos visuomeninę paskirtį ir proporcingai derėti su kitais pagrindiniais žmogaus teisių apsaugos principais. Taip pat pažymėtina, kad 2016 metais, vertindamas Lietuvos pažangą įgyvendinant Konvenciją, Jungtinių Tautų neįgaliųjų teisių komitetas savo išvados ir rekomendacijose⁴ (toliau – Rekomendacijos) rekomendavo Lietuvos Respublikai bendradarbiaujant su nevyriausybiniais sektoriais sisteminti duomenų rinkimą pagal neįgalumą ir gyvenamąją vietą. Komisijos nuomone, statistinių duomenų neturėjimas savivaldybėms trukdo tinkamai planuoti asmenims su negalia teikiamos individualios pagalbos ir socialinių paslaugų poreikį. Dėl šios priežasties savivaldybės neturi galimybės rengti planavimo dokumentų, kuriuose būtų numatyta, kokios individualios pagalbos savivaldybių gyventojams su negalia reikės ateityje.

¹ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.335882>.

² <https://lygybe.lt/data/public/uploads/2021/12/zmoniu-su-negalia-ir-ju-seimu-patirtys-pandemijos-metu.pdf>.

³ <https://lygybe.lt/data/public/uploads/2021/12/komisijos-rekomendacijos.pdf>.

⁴ <http://www.ndt.lt/jungtiniu-tautu-neigaliuju-teisiu-komiteto-rekomendacijos-lietuvai/>.

Pabrėžtina, kad, nesant tikslų duomenų apie gyventojus su negalia ir jų šeimas, gali kilti reali grėsmė, įvykus ekstremaliai situacijai, neužtikrinti šiems asmenims saugumo.

Komisija rekomenduoja imtis reikiamų priemonių, kad savivaldybės būtų įpareigos nepertraukiamai rinkti statistinius duomenis apie gyventojus pagal negalios pobūdį ir užtikrinti Konvencijos 31 straipsnio „Statistika ir duomenų rinkimas“ bei Rekomendacijų 63 ir 64 punktų įgyvendinimą.

2. Dėl individualios pagalbos

XVIII Lietuvos Respublikos Vyriausybės vienas iš strateginių uždavinių – paslaugų prieinamumo pagal individualius poreikius užtikrinimas⁵. Numatytas tikslas – pereiti nuo visiems vienodų socialinių paslaugų teikimo prie individualizuotos pagalbos. Susitikimų metu Komisija sužinojo, kad beveik visose savivaldybėse tokia pagalba žmonėms su negalia nėra užtikrinama. Asmenys su negalia neturi galimybės visos paros metu gauti pagalbą visose gyvenimo srityse. Komisija pažymi, kad žmonės su sunkiomis / kompleksinėmis negaliomis (ypač dėl intelektinių sunkumų) turi tik vieną galimybę – dalyvauti segreguotų įstaigų veiklose, už kurias turi prisimokėti iš negalios poreikiams skiriamų piniginių išteklių, dėl ko jie patiria savo teisių ribojimą, t. y. diskriminaciją ir socialinę atskirtį.

Pastebėta, kad dalyje savivaldybių vis dar vyrauja biurokratinis požiūris, kuris nėra orientuotas į tinkamą žmogaus su negalia individualių pagalbos poreikių užtikrinimą (kas prieštarauja Konvencijos nuostatoms ir įtvirtintiems principams). Savivaldybėse vyrauja nuostata, kad pats asmuo su negalia turi ieškoti pagalbos ir dėl jos kreiptis, nors informacija apie savivaldybės teikiamas paslaugas dažniausiai nėra pateikiama jam pritaikyta forma (simbolių reikšmėmis ir kt.). Individualius poreikius atitinkančios pagalbos ribotą teikimą / neteikimą savivaldybės pateisina finansiniu aspektu. Taip pat dažnu atveju nurodoma, kad nėra asmenų, kuriems pagalba yra būtina. Tačiau žmonės su negalia dėl individualios pagalbos į savivaldybę nesikreipia ne todėl, kad tokia pagalba jiems nėra reikalinga, o dažniausiai dėl jų pačių finansinių sunkumų, nes, pagal esamą teisinį reglamentavimą⁶, už pagalbą asmuo turi primokėti iš asmeninių lėšų. Asmens su negalia mokama įmoka už gaunamas pagalbos paslaugas priklauso nuo to asmens gaunamų pajamų dydžio. Dėl šios priežasties asmenys su sunkesne / kompleksine negalia, kuriems dėl to mokama sąlyginai didesnė šalpos neįgalumo pensija arba netekto darbingumo pensija, už tokios pat apimties (kokybės) pagalbą turi primokėti daugiau, kas sunkių / kompleksinių negalių asmenims yra objektyviai sudėtinga. Pabrėžtina, jog 2021 metais šalpos neįgalumo pensija buvo mokama 43,1 tūkst. šalies gyventojų⁷, kurių didžioji dalis ir yra sunkią / kompleksinę negalią turintys asmenys. Vyriausybės strateginės analizės centro (STRATA) ekspertai konstatuoja, jog Lietuvoje asmenys su negalia vis dar patiria didesnę socialinės, ekonominės, skaitmeninės atskirties riziką⁸. Pažymėtina, kad teisės aktai⁹ savivaldybėms suteikia teisę žmones su negalia atleisti nuo įmokos už pagalbos paslaugas, tačiau tokios teisės įgyvendinimo atvejai Komisijai nėra žinomi. Todėl akivaizdu, jog didesnis valstybės indėlis užtikrinant būtinos pagalbos (paslaugų)

⁵ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/973c87403bc311eb8c97e01ffe050e1c>.

⁶ Mokėjimo už socialines paslaugas tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. birželio 14 d. nutarimu Nr. 583.

⁷ <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?indicator=S3R499#/>.

⁸ <https://osp.stat.gov.lt/services-portlet/pub-edition-file?id=39540>.

⁹ Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas.

asmenims su negalia teikimą bei šios pagalbos (paslaugų) teikimo finansinės naštos asmenims su negalia mažinimas yra būtinas ir neatidėliotinas. Kai atviroje bendruomenėje nėra galimybės gauti individualią pagalbą, dažnai asmuo su sunkia / kompleksine negalia ir dideliais pagalbų poreikiais būna priverstas rinktis gyventi ilgalaikę socialinę globą teikiančioje įstaigoje. Konvencijos 19 straipsnis numato, kad asmenys su negalia turi turėti galimybę pasinaudoti įvairiomis namuose, gyvenamojoje vietoje teikiamomis ir kitomis pagalbomis bendruomenėje teikiamomis paslaugomis, įskaitant asmeninę pagalbą, būtiną padėti gyventi ir integruotis į bendruomenę, užkirsti kelią izoliavimui ar atskyrimui nuo bendruomenės.

Komisija rekomenduoja užtikrinti, kad individualius poreikius atitinkančios pagalbos žmonėms su negalia būtų teikiamos nepažeidžiant Konvencijos 5 str. „Lygybė ir nediskriminavimas“, 9 str. „Prieinamumas“, 19 str. „Gyvenimas savarankiškai ir įtrauktis į bendruomenę“ ir 26 str. „Gebėjimų ir funkcijų lavinimas ir rehabilitacija“. Visų lygių valdžios įstaigos, vykdydamos įsipareigojimus pagal Konvenciją ir įgyvendindamos Rekomendacijas, turėtų nustatyti tinkamą finansavimą, kad žmonėms su negalia ir jų šeimoms būtų užtikrinta pagalba pagal negalios pobūdį ir jie lygiai su kitais asmenimis dalyvautų visų gyvenimo sričių veiklose.

3. Dėl užimtumo užtikrinimo atviroje bendruomenėje

Asmenų su negalia, kurie norėtų dirbti, skaičius tik didėja. Savivaldybės, vykdydamos savo savarankiškas funkcijas, turi užtikrinti lygias galimybes žmonėms su negalia gyventi atviroje bendruomenėje ir dalyvauti darbiniuose santykiuose. Komisija, įvertinusi susitikimų metu gautą informaciją, konstatavo, kad didžioji dalis savivaldybių neturi programų ir / arba strategijų, kurios būtų skirtos savivaldybių teritorijoje gyvenančių asmenų su negalia užimtumui didinti. Atsižvelgiant į tai rekomenduojama, kad savivaldybės aktyviau bendradarbiautų su jų teritorijose veikiančiomis nevyriausybinėmis organizacijomis, darbdaviais, sprendžiant žmonių su negalia užimtumo problemas atviroje bendruomenėje. Taip būtų pasiekama tinkama socialinė partnerystė tarp savivaldos ir vietinių nevyriausybinių organizacijų bei gerinamas visuomenės supratimas, kad žmonėms su negalia turime užtikrinti vienodas galimybes lygiai su kitais visuomenės nariais. Darbdavys privalo imtis tinkamų priemonių, kad neįgaliesiems būtų sudarytos sąlygos gauti darbą, dirbti, siekti karjeros arba mokytis, įskaitant tinkamą darbo sąlygų sudarymą, jeigu dėl tokių priemonių nebus neproporcingai apsunkinamos darbdavio pareigos (Lygių galimybių įstatymo 7 str. 8 punktą). Dėl to labai svarbu, kad savivaldybės bendradarbiaudamos su darbdaviais skatintų jų iniciatyvas šioje srityje.

Atkreiptinas dėmesys, kad socialinės dirbtuvės ir socialinės įmonės, atsižvelgiant į skirtingas asmenų negalias, ne visais atvejais užtikrina veiksmingą asmenų su negalia integraciją į atvirą darbo rinką, be to, efektyvumą mažina tokioms įmonėms / dirbtuvėms skiriamas finansavimas iš valstybės biudžeto.

Komisija rekomenduoja užtikrinti, kad, planuojant asmenų su negalia užimtumą, būtų laikomasi Konvencijos 27 str. „Darbas ir užimtumas“, 26 str. „Gebėjimų ir funkcijų lavinimas ir rehabilitacija“. Komisijos nuomone, būtina kuo skubiau įgyvendinti Rekomendacijų 52 punkto nuostatas ir kiekvienai savivaldybei pasirengti programą ir / arba strategiją, kurios būtų skirtos jos teritorijoje gyvenančių asmenų su negalia užimtumui atviroje darbo rinkoje didinti, bei užtikrinti, kad numatytos priemonės būtų lanksčios ir atlieptų individualius asmenų su negalia poreikius. Taip

pat, sprendžiant žmonių su negalia užimtumo klausimą, rekomenduojama bendradarbiauti su vietinėmis nevyriausybinėmis organizacijomis, darbdaviais.

4. Dėl švietimo

Ugdymo įstaigose nemažėja mokinių su specialių pagalbų poreikiais, tačiau įtraukiam ugdymui užtikrinti trūksta visų sričių specialistų ir mokytojų padėjėjų. Susitikimų metu sužinota, kad dalies savivaldybių darbuotojai stokoja žinių apie įtraukijį ugdymą. Dažnai mažesnėse savivaldybėse klausos arba regos negalią turintiems vaikams dėl specialistų trūkumo praktiškai nėra užtikrinama galimybė gauti kokybiškas švietimo paslaugas. Taip pat sudėtinga pagal poreikį gauti gestų kalbos vertimo paslaugas. Dėl specialistų trūkumo ir informacinės komunikacinės aplinkos nepritaikymo bei mažo skaičiaus kvalifikuotų gestų kalbos vertėjų sudėtinga užtikrinti tinkamą mokymosi aplinką ir paslaugų teikimą. Gauti duomenys atskleidė, kad bendrojo ugdymo mokyklose dažniausiai mokosi asmenys, turintys nežymius kalbos sutrikimus ir / arba su lengva negalia, ir šiose įstaigose dirba pakankamai didelis skaičius logopedų bei kitų pagalbos specialistų, tačiau specialiose ugdymo įstaigose (įskaitant ir ikimokyklinio bei pradinio ugdymo), kuriose ugdomi asmenys su sunkiomis / kompleksinėmis negaliomis, pagalbos specialistų skaičius akivaizdžiai nedidelis. Dėl neracionaliai pasiskirstančio darbo krūvio pedagoginės pagalbos specialistams, kurie dirba su skirtingo sunkumo negalią turinčiais mokiniais (skirtingose įstaigose), nukenčia ugdymo kokybė. Gauta duomenų, kad specialistai, siekdami užsitikrinti viso etato darbo užmokestį, dažnai priversti dirbti keliose ugdymo įstaigose vienu metu.

Atkreiptinas dėmesys, kad savivaldybės nepristatė konkrečių planų, kaip pereitų prie įtraukaus ugdymo (vyrauja nuomonė, jog atsisakyti specialiojo ugdymo netikslinga).

Komisija rekomenduoja įgyvendinti Konvencijos 24 str. „Švietimas“ ir 26 str. „Gebėjimų ir funkcijų lavinimas ir rehabilitacija“ nuostatas, suteikti asmenims su negalia galimybę ugdyti savo asmenybę, talentus ir kūrybiškumą; sudaryti tinkamas sąlygas įtraukiajam ugdymui ir mokymuisi visą gyvenimą ir primena, kad Rekomendacijų 46 punkte jau buvo nurodyta valstybei įgyvendinti vientisą įtraukiojo švietimo bendrojoje švietimo sistemoje strategiją. Siekiant kokybiško įtraukaus ugdymo proceso užtikrinimo Komisija rekomenduoja parengti perėjimo prie įtraukaus ugdymo strategijas, nusimatyti konkrečias priemones dėl pedagoginę pagalbą teikiančių specialistų rengimo arba perkvalifikavimo bei mažinti mokinių skaičių klasėse.

5. Dėl sporto, laisvalaikio ir poilsio

Susitikimų metu didžioji dauguma savivaldybių atstovų akcentavo fizinės aplinkos prieinamumo problemą, tačiau egzistuoja ir informacijos prieinamumo problema. Kultūros ir sporto renginiai dažnai organizuojami neatsižvelgiant į žmonių su negalia poreikius. Savivaldybės neteikia informacijos lengvai suprantama kalba ir gestų kalba arba simbolių reikšmėmis. Didžioji dalis savivaldybių internetinių tinklalapių neatitinka 2016 m. spalio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2016/2102 Dėl viešojo sektoriaus institucijų interneto svetainių ir mobiliųjų programų prieinamumo nuostatų. Taip pat trūksta laisvalaikio ir poilsio bei sporto renginių, kurie būtų pritaikyti žmonėms su negalia, pasiūlos. Akivaizdus įvairių sporto sričių trenerių, kurie padėtų sportuoti / treniruotis asmenimis su negalia, trūkumas.

Komisija rekomenduoja užtikrinti Konvencijos 9 str. „Prieinamumas“, 30 str. „Dalyvavimas kultūriniame gyvenime, aktyvius poilsis, laisvalaikis ir sportas“, 26 str. „Gebėjimų ir funkcijų

lavinimas ir rehabilitacija“ įgyvendinimą, atsižvelgiant į Rekomendacijų 60 punktą. Rekomenduojama organizuojant kultūros, laisvalaikio, sporto renginius užtikrinti informacijos prieinamumą (įskaitant lengvai suprantama kalba, simboliais ir kt.); organizuojant kūno kultūros ir sveikatinimo paslaugas užtikrinti, kad būtų įtraukiami darbo su asmenimis su negalia įgūdžių turintys treneriai ir kiti specialistai.

6. Dėl socialinių garantijų šeimai

Šeimoms rūpinantis asmeniu / asmenimis su negalia (ypač – su kompleksine ar sunkia negalia) kyla daug iššūkių, kurių padaugėja šeimoms negaunant individualios pagalbos ir tenkinant asmens negalios poreikius pagal šeimos finansines galimybes. Susitikimų metu Komisija domėjosi, kokių veiksmų būtų imamasi savivaldybėse, jeigu pilnametis asmuo su negalia, kuriam reikia daug pagalbų ir kuris gyvena savo namuose, netektų artimųjų. Savivaldybių atstovai informavo, kad, esant tokiai situacijai, jei nepavyktų tokiam asmeniui rasti globėjo /-os, asmuo būtų apgyvendintas globos įstaigoje, nes jis negalėtų gyventi savarankiškai. Valstybėje nėra strategijos, kuri užtikrintų, kad pilnamečiai asmenys, kurie yra su sunkiomis negaliomis ir kuriems reikia daug pagalbų, liktų gyventi savo bendruomenėje, jiems netekus artimųjų, kurie jais rūpinosi.

Vertinant Komisijos atlikto tyrimo medžiagą bei susitikimų su savivaldybėmis metu gautą informaciją, akivaizdu, kad nėra atlikta vertinimų, parodančių šeimų, kurios susiduria su paminėtomis problemomis, galimybių praradimų mastą. Dėl to rekomenduojama atlikti išsamų vertinimą, kad būtų objektyviai nustatyta, kiek šeimoms, kuriose gyvena asmuo / asmenys su įvairiomis negaliomis, patiria galimybių bei finansinių praradimų.

Komisija rekomenduoja užtikrinti tinkamo finansavimo asmeniui su negalia ir jo šeimai skyrimą, kad pagal poreikį būtų užtikrintos būtinos pagalbos priemonės (atsižvelgiant į negalios pobūdį), ir primena, kad Rekomendacijų 54 p. jau buvo nurodyta imtis naujos politikos, kuria būtų užtikrinama, kad neįgalieji ir jų šeimos turėtų tinkamo lygio pajamas, tokias pat kaip kiti, atsižvelgiant į papildomas su neįgalumu susijusias išlaidas. Taip pat rekomenduoja atlikti išsamų vertinimą, kad būtų objektyviai nustatytas šeimų, kuriose gyvena asmuo / asmenys su įvairiomis negaliomis, finansinių išteklių, karjeros bei kitų galimybių praradimų mastas.