



LYGIŲ GALIMYBIŲ KONTROLIERIUS

PAŽYMA

DĖL E. B. SKUNDO DĖL GALIMOS DISKRIMINACIJOS NEGALIOS PAGRINDU SUMAŽINANT TIKSLINIŲ IŠMOKŲ DYDŽIUS TYRIMO

2016-07-27 Nr. (16)SN-95)SP-78
Vilnius

Lygių galimybių kontrolierė Agneta Lobačevskytė pagal 2016 m. birželio 28 d. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyboje (toliau – ir Tarnyba) gautą E. B. (toliau – pareiškėja) skundą atliko tyrimą dėl galimos diskriminacijos negalios pagrindu sumažinant tikslinių išmokų dydžius.

Lygių galimybių kontrolierė

n u s t a t ė:

1. Tarnybai pateiktame skunde nurodoma, kad Lietuvos Respublikos Seimas 2009 metais, ekonominio sunkmečio laikotarpiu, sumažino slaugos išlaidų tikslines kompensacijas sunkią negalią turintiems asmenims (nuo 900 Lt iki 765 Lt). Kartu su šiomis išmokomis buvo sumažintos ir senatvės, netekto darbingumo (invalidumo), teisėjų valstybinės pensijos. Pasak pareiškėjos, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pripažinęs, jog siekdamas užtikrinti, kad praradimai, atsiradę dėl išmokų mažinimo, nebelikus ypatingos situacijos, būtų per protingą laikotarpį teisingai kompensuoti, įstatymų leidėjas turi nepagrįstai nedelsdamas įstatymu nustatyti esminius sumažintų išmokų kompensavimo elementus (pagrindus, dydžius ir pan.), kuriais remiantis turėtų būti parengta kompensavimo tvarka. Pareiškėja nurodo, jog vykdant Konstitucinio Teismo sprendimą, buvo parengti senatvės ir kitų pensijų rūšių kompensavimo mechanizmai, o praradimų dėl sumažintų slaugos išlaidų tikslinių kompensacijų tvarkos Lietuvos Respublikos Vyriausybė nėra parengusi. Dėl šios priežasties (neveikimo) yra galimai pažeidžiamos asmenų su negalia lygios galimybės.

2. 2015 m. kovo 27 d. raštu Nr. (8.6-74)SD-2039 Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija informavo pareiškėją, jog sunkmečiu siekiant užtikrinti nors ir nedidelę, tačiau pastovią ir savalaikę valstybės paramą šalpos pensijų gavėjams, buvo priimtas sprendimas laikinai sumažinti slaugos ir priežiūros (pagalbos) išlaidų tikslinių kompensacijų dydžius. Tačiau šios išmokos nėra skirtos užtikrinti minimalų pragyvenimo lygį, tai - valstybės parama neįgalių asmenų specialiesiems poreikiams tenkinti. Slaugos ir priežiūros (pagalbos) išlaidų tikslinės kompensacijos yra papildomos išmokos, mokamos neatsižvelgiant į kitas asmens gaunamas pajamas, kartu su šalpos ar valstybine socialinio draudimo pensija.

Be to, neįgalųjų specialieji poreikiai tenkinami ne tik finansinėmis, bet ir techninės pagalbos priemonėmis bei socialinėmis paslaugomis. Todėl sunkmečiu sumažintų tikslinių kompensacijų kompensavimo klausimas nėra svarstomas.

3. Konstitucinis Teismas 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarime yra pažymėjęs, kad Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose yra įtvirtintas toks finansavimo einamosiomis pajamomis valstybinio socialinio draudimo modelis (vadinamasis *pay as you go* modelis), pagal kurį valstybinis socialinis draudimas yra grindžiamas privalomosiomis įmokomis ir garantuojamas lėšomis, surenkamomis iš einamuoju laikotarpiu dirbančių asmenų, dalį savo uždirbtų lėšų skiriančių tiems visuomenės nariams, kuriems įstatyme numatytos išmokos turi būti mokamos dėl to, kad jie yra sulaukę senatvės pensijos amžiaus, jiems yra pripažintas invalidumas arba yra kitų įstatyme numatytų priežasčių; toks valstybinio socialinio draudimo modelis yra grindžiamas visuotinio ir solidarumo principais; visuotinio principas reiškia, kad valstybinio socialinio draudimo įmokas privalo mokėti visi dirbantys asmenys (išskyrus tam tikras išimtis), iš savo veiklos gaunantys draudžiamųjų pajamų, o solidarumo principas – kad dirbantys (aktyvią ekonominę veiklą vykdantys) ir draudžiamųjų pajamų gaunantys asmenys prisideda prie socialinio draudimo lėšų kaupimo, šitaip sudarydami prielaidas mokėti išmokas tiems asmenims, kuriems įstatyme numatytos išmokos turi būti mokamos dėl to, kad jie yra sulaukę senatvės pensijos amžiaus, jiems yra pripažintas invalidumas arba yra kitų įstatyme numatytų priežasčių.

4. 2010 m. balandžio 20 d. Konstitucinio Teismo sprendime „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d., 2003 m. gruodžio 3 d., 2006 m. sausio 16 d., 2007 m. rugsėjo 26 d., 2007 m. spalio 22 d., 2007 m. lapkričio 22 d., 2008 m. gruodžio 24 d. nutarimų ir 2009 m. sausio 15 d. sprendimo nuostatų išaiškinimo“ konstatuojama, jog pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją Lietuvos valstybė yra socialiai orientuota, taigi turi konstitucinę priedermę ir privalo prisiimti tam tikrų įsipareigojimų vykdymo našta. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Konstitucijoje įtvirtintas socialinio solidarumo principas suponuoja tai, kad tam tikrų įsipareigojimų vykdymo našta tam tikra apimtimi turi būti paskirstyta ir visuomenės nariams, tačiau tas paskirstymas turi būti konstituciškai pagrįstas, jis negali būti neproporcingas, negali paneigti valstybės socialinės orientacijos ir iš Konstitucijos kylančių įsipareigojimų valstybei (Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 7 d., 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarimai). Konstitucinis solidarumo principas nepaneigia asmeninės atsakomybės už savo likimą (Konstitucinio Teismo 1997 m. kovo 12 d., 2002 m. lapkričio 25 d., 2003 m. gruodžio 3 d., 2004 m. kovo 5 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2007 m. birželio 7 d., 2007 m. rugsėjo 26 d., 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimai). Pabrėžiama, jog konstitucinis asmenų lygiateisiškumo principas savaime nepaneigia galimybės įstatymu nustatyti nevienodą, diferencijuotą teisinį reguliavimą tam tikrų asmenų, priklausančių skirtingoms kategorijoms, atžvilgiu, jeigu tarp šių asmenų yra tokio pobūdžio skirtumų, kurie tokį diferencijuotą reguliavimą daro objektyviai pateisinamą. Diferencijuotas teisinis reguliavimas, kai jis taikomas tam

tikroms vienodais požymiais pasižyminčioms asmenų grupėms, jeigu juo siekiama pozityvių, visuomeniškai reikšmingų tikslų arba jeigu tam tikrų ribojimų ar sąlygų nustatymas yra susijęs su reguliuojamų visuomeninių santykių ypatumais, savaime nėra laikytinas diskriminaciniu (Konstitucinio Teismo 1998 m. lapkričio 11 d., 2005 m. gegužės 13 d., 2006 m. gegužės 31 d., 2009 m. kovo 2 d., 2009 m. balandžio 29 d. nutarimai). Vertinant, ar pagrįstai yra nustatytas skirtingas reguliavimas, būtina atsižvelgti į konkrečias teisinės aplinkybes. Pirmiausia turi būti įvertinti asmenų ir objektų, kuriems taikomas skirtingas teisinis reguliavimas, teisinės padėties skirtumai (Konstitucinio Teismo 1996 m. vasario 28 d., 1997 m. lapkričio 13 d., 2003 m. liepos 4 d., 2008 m. gruodžio 24 d., 2009 m. kovo 2 d., 2009 m. birželio 8 d. nutarimai). Konkrečios teisės normos atitiktį Konstitucijos 29 straipsniui galima įvertinti tik atsižvelgus į visas turinčias reikšmės aplinkybes (Konstitucinio Teismo 2003 m. liepos 4 d., 2008 m. gruodžio 24 d., 2009 m. kovo 2 d., 2009 m. birželio 8 d. nutarimai).

Sprendime pabrėžiama, jog bet koks valstybės socialinės politikos koregavimas, socialinių garantijų sistemos ar atskirų socialinių garantijų struktūros pertvarkymas turi būti konstituciškai pagrįstas; jeigu pertvarkant socialinių garantijų sistemą ar atskirų socialinių garantijų struktūrą yra sumažinama socialinių garantijų apimtis, juo labiau jeigu tam tikrų socialinių garantijų nebelieka, turi būti nustatytas teisingas patirtų praradimų kompensavimo asmenims, kuriems tos socialinės garantijos buvo pagrįstai nustatytos, mechanizmas (Konstitucinio Teismo 2007 m. lapkričio 22 d., 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimai). Konstitucinis Teismas pažymi, kad šios nuostatos *mutatis mutandis* taikytinos ir praradimų, atsiradusių dėl invalidumo pensijos sumažinimo, kompensavimui.

5. 2012 m. vasario 6 d. Konstitucinio Teismo nutarime pažymima, jog išnagrinėjus Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstatymo (toliau - Laikinis įstatymas) 1 straipsnio 2 dalies 5 punkte nustatytą teisinį reguliavimą, nustatyta, kad tiek neįgalieji, netekę 75–100 procentų darbingumo (I grupės invalidumo pensininkai), tiek senatvės pensijas gaunantys asmenys, kuriems nustatytas specialusis nuolatinės slaugos poreikis, t. y. tie neįgalieji, kuriems darbingumo lygis nėra nustatomas dėl jų amžiaus (nes jie jau yra sukakę senatvės pensijos amžių), priskiriami grupei asmenų, kuriems nustatomas didelių specialiųjų poreikių lygis, tačiau neįgaliesiems, netekusiems 75–100 procentų darbingumo (I grupės invalidumo pensininkams), jų gaunamos socialinės išmokos pagal Laikinojo įstatymo nuostatas nebuvo mažinamos, o senatvės pensijas gaunantiems asmenims, kuriems nustatytas specialusis nuolatinės slaugos poreikis, jų gaunamos socialinės išmokos – senatvės pensijos – sumažintos. Konstatuota, kad šios dvi asmenų grupės, t. y. senatvės pensijos amžių sukakę neįgalieji, kuriems darbingumo lygis nėra nustatomas dėl jų amžiaus ir kuriems pripažintas specialusis nuolatinės slaugos poreikis, ir darbingo amžiaus neįgalieji, netekę 75–100 procentų darbingumo (I grupės invalidumo pensininkai), yra iš esmės tapačioje padėtyje ir tarp jų nėra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumų, kad skirtingas jų traktavimas būtų objektyviai pateisinamas. Konstitucinis Teismas konstatavo, jog Laikinojo

įstatymo 1 straipsnio 2 dalies 5 punktą tiek, kiek jame nebuvo nustatyta, kad šis įstatymas netaikomas valstybines socialinio draudimo senatvės pensijas gaunantiems asmenims, kuriems pripažintas specialusis nuolatinės slaugos poreikis, prieštaravo Konstitucijos 29, 52 straipsniams, konstituciniam teisinės valstybės principui.

Lygių galimybių kontrolierė

k o n s t a t u o j a:

1. Tyrimo metu buvo nustatoma, ar sumažinus išmokų, mokamų pagal Valstybinių šalpos išmokų įstatymą, dydžius, o juos atstačius nenumačius neišmokėtos išmokų dalies kompensavimo mechanizmo, nebuvo diskriminuojami asmenys su negalia, tai yra, ar nebuvo pažeisti Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymo 5 str. 1 d. 1 p. reikalavimai.

2. Pagal Lygių galimybių įstatymo 5 str. 1 d. 1 p., valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos pagal kompetenciją privalo užtikrinti, kad visuose teisės aktuose būtų įtvirtintos lygios teisės ir galimybės nepaisant lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų, amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, etninės priklausomybės, religijos.

3. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 52 str. įtvirtinta, jog valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais.

4. Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 3 straipsnio 7 punkte nustatyta, kad neįgaliųjų socialinė integracija organizuojama vadovaujantis neįgalumo kompensavimo principu, pagal kurį, neįgalumo pasekmės kompensuojamos neįgaliesiems skirtomis įvairiomis pinigines ir nepiniginės paramos formomis.

5. Kompensacija už nuolatinę priežiūrą (pagalbą) skiriama šį poreikį turintiems asmenims vadovaujantis Lietuvos Respublikos valstybinių šalpos išmokų įstatymo 12 str. 1 d. ir 2 d., kuriose, be kita ko, nustatyta, kad slaugos ar priežiūros (pagalbos) išlaidų tikslinės kompensacijos skiriamos ir mokamos neįgaliesiems, kuriems nustatytas specialusis nuolatinės slaugos, priežiūros ar nuolatinės pagalbos poreikis. Specialiojo poreikio sąvoka yra apibrėžta Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 2 str. 10 d., pagal kurią tai yra specialiosios pagalbos reikmė, atsirandanti dėl asmens įgimtų ar įgytų ilgalaikių sveikatos sutrikimų (neįgalumo ar darbingumo netekimo) ir nepalankių aplinkos veiksnių. Šio įstatymo 24 str. 2 d. nurodyta, kad specialieji poreikiai ir jų lygis nustatomi tokiose pagrindinėse neįgaliųjų veiklos srityse: buityje ir asmeniniame gyvenime, ugdymo srityje, darbinėje veikloje, visuomeniniame gyvenime. Pagal to paties įstatymo 26 str., skiriamos finansinės pagalbos priemonių rūšys apima socialinę pinigine paramą, tikslines kompensacijas ir išmokas bei lengvatas; tikslinės kompensacijos ir išmokos skiriamos siekiant neįgaliesiems kompensuoti specialiųjų poreikių tenkinimo išlaidas. Lietuvos vyriausiojo administracinio

teismo nuomone¹, šis reguliavimas leidžia matyti, kad su specialiaisiais poreikiais susijusių išlaidų kompensavimo paskirtis yra specifinė – ši parama yra tikslinė, be kita ko, skirta užtikrinti, kad būtų patenkinti sveikatos sutrikimų turinčių asmenų poreikiai buitėje ir asmeniniame gyvenime, ugdymo srityje, darbinėje veikloje, visuomeniniame gyvenime. Teisė į tokią kompensaciją negali būti tapatinama su teisėtų lūkesčių apsaugai pripažįstamomis išimtimis, kurioms būdingas privilegijos pobūdis. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat yra pasisakęs, kad dėl savo sveikatos sutrikimų įgiję tam tikras teises asmenys gali tikėtis, jog šiems sutrikimams esant nuolatinio pobūdžio, atitinkama teisė išliks (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-3135/2012). Taip pat Europos Žmogaus Teisių Teismas, *inter alia* remdamasis teisėtų lūkesčių apsaugos principu, yra pripažinęs Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos pažeidimus panašiose situacijose, kada, socialinės apsaugos srityje pasikeitus nacionalinei teisei, pablogėjo dėl sveikatos būklės remtinų asmenų padėtis, nors jų sveikatos būklė iš esmės nepasikeitė (Europos Žmogaus Teisių Teismo 2004 m. spalio 12 d. sprendimas *K. A. prieš Islandiją* byloje, pareiškimo Nr. 60669/00).

6. Tyrimo metu nustatyta, jog:

6.1. 2009 m. gruodžio 9 d. priimtu Laikiniu įstatymu buvo 15 proc. sumažinti tikslinių išmokų, mokamų asmenims su negalia pagal Valstybinių šalpos išmokų įstatymą, dydžiai.

6.2. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog įstatymų leidėjas, susidarius ypatingai situacijai, kai *inter alia* dėl ekonomikos krizės neįmanoma sukaupti tiek lėšų, kiek yra būtina valstybinėms pensijoms (ir kitoms išmokoms) mokėti, gali keisti atitinkamą teisinį reguliavimą mažinant valstybines pensijas (socialines išmokas). Sumažintų pensijų (socialinių išmokų) mokėjimas gali trukti tik ypatingos situacijos laikotarpiu.

Laikiniu įstatymu 15 proc. sumažintų pensijų ir socialinių išmokų *inter alia* slaugos išlaidų tikslinių kompensacijų dydžiai neįgaliesiems, nuo 2014 metų, tai yra pasibaigus ypatingos situacijos laikotarpiui, buvo atstatyti.

Darytina išvada, jog slaugos išlaidų tikslinės kompensacijos sumažintos pagrindais ir teisėtai. Pasibaigus ypatingos situacijos laikotarpiui jų dydžiai atstatyti.

Paminėtina, kad Konstitucinis Teismas konstatavo, jog Laikinojo įstatymo 1 straipsnio 2 dalies 5 punktą tiek, kiek jame nebuvo nustatyta, kad šis įstatymas netaikomas valstybines socialinio draudimo senatvės pensijas gaunantiems asmenims, kuriems pripažintas specialusis nuolatinės slaugos poreikis, prieštaravo Konstitucijos 29, 52 straipsniams, konstituciniam teisinės valstybės principui. Pabrėžtina, jog Konstitucinio Teismo nustatytas nepagrįsto diferencijuoto teisinio reguliavimo (dėl išmokų gavėjų amžiaus) atvejis neturėjo įtakos pareiškėjai ir Tarnybai pateiktu skundu nebuvo skundžiamas.

¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. birželio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-11-602/2016.

6.3. Tiriant pareiškėjos skundo dalį dėl galimos asmenų su negalia diskriminacijos nesukuriant kompensavimo mechanizmo dėl praradimų, susidariusių dėl ypatingos situacijos laikotarpiu sumažintų tikslinių kompensacijų neįgaliesiems, nustatyta, jog:

6.3.1. Konstitucinio Teismo išaiškinimu, valstybinio socialinio draudimo tiek kitų rūšių pensijų sistema galėjo būti pertvarkoma taip, kad socialinės išmokos realiai buvo sumažintos, tačiau tokiam socialinių išmokų sistemos pertvarkymui atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo išvadas būtinos atitinkamos sąlygos, kurios užtikrintų, kad pensijų mažinimas neprieštaraus Konstitucijos nuostatomis. Sąlygos yra tokios: 1) socialinės išmokos, tame tarpe ir valstybinės pensijos, galėjo būti mažinamos atsižvelgiant į finansines valstybės galimybes; 2) mažinimas turi būti ribojamas biudžetinių metų laikotarpiu; 3) mažinant socialines išmokas turi būti užtikrinami minimalūs išmokas gaunančio asmens socialiai priimtini poreikiai; 4) turi būti numatytas praradimų kompensavimo mechanizmas.

6.3.2. Konstitucinis Teismas pažymi, kad nuostatos dėl praradimų kompensavimo mechanizmo *mutatis mutandis* taikytinos ir praradimų, atsiradusių dėl invalidumo pensijos sumažinimo, kompensavimui. Įgyvendinant Konstitucinio Teismo nutarimą, 2014 m. gegužės 15 d. priimtas Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo (invalidumo) pensijų kompensavimo įstatymas.

6.3.3. Konstitucinio Teismo nagrinėtose bylose nėra tiesiogiai konstatuota, jog nuostatos dėl praradimų kompensavimo taikytinos ir dėl praradimų, susidariusių Laikinoju įstatymu sumažinus asmenims su negalia mokėtas tikslines išmokas.

Pabrėžtina, jog pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo nuostatas, Tarnyba neturi teisės kreiptis dėl Konstitucinio Teismo nutarimo, išvados ar sprendimo išaiškinimo.

7. Konstatuotina: jog:

7.1. Tiriant pareiškėjos skundo dalį dėl galimos asmenų su negalia diskriminacijos sumažinant tikslinių išmokų, mokamų asmenims su negalia pagal Valstybinių šalpos išmokų įstatymą, dydžius, nenustatytas Lygių galimybių įstatymo 5 str. 1 d. 1 p. įtvirtintos pareigos nevykdymas.

7.2. Tiriant pareiškėjos skundo dalį dėl galimos asmenų su negalia diskriminacijos nekompensuojant susidariusių praradimų dėl sumažintų tikslinių išmokų, Lygių galimybių įstatymo 5 str. 1 d. 1 p. įtvirtintos pareigos nevykdymo nustatyti nėra galimybės (trūkstant objektyvių duomenų), kadangi Konstitucinis Teismas nagrinėtose bylose nėra tiesiogiai konstatavęs, jog pareiga dėl praradimų kompensavimo taikytina ir dėl praradimų, susidariusių Laikinoju įstatymu sumažinus asmenims su negalia mokėtas tikslines išmokas.

Pagal Lygių galimybių įstatymo 10 str., lygių galimybių pažeidimu laikomas šiame įstatyme nustatytų pareigų nevykdymas ar netinkamas jų vykdymas ir draudimų nesilaikymas.

Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, vadovaudamasi Lygių galimybių įstatymo 14 straipsniu, 15 straipsniu, Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 24 str. 4 p. ir 5 p.,

Lygių galimybių kontrolierė

n u s p r e n d ž i a:

1. Baigti skundo dalies dėl galimos asmenų su negalia diskriminacijos sumažinant tikslinių išmokų, mokamų asmenims su negalia pagal Valstybinių šalpos išmokų įstatymą, dydžius tyrimą, nepasitvirtinus nurodytam pažeidimui.

2. Nutraukti skundo dalies dėl galimos asmenų su negalia diskriminacijos nekompensuojant susidariusių praradimų dėl sumažintų tikslinių išmokų tyrimą, trūkstant objektyvių duomenų apie padarytą pažeidimą.

3. Su sprendimu supažindinti pareiškėją.

Sprendimas gali būti skundžiamas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka.

Lygių galimybių kontrolierė

Agneta Lobačevskytė