

Rozhodování osob s duševní poruchou: zásady pro poskytování asistence

Systemové doporučení Ligy lidských práv č. 6



LIGA LIDSKÝCH PRÁV



Liga lidských práv je česká nevládní organizace. Liga pro zlepšení kvality života prosazuje v české společnosti lidská práva za pomoci výzkumu, vzdělávání, vedení strategických případů právní cestou, předkládání argumentů a řešení. Liga je členem Mezinárodní federace lidských práv (FIDH) založené v roce 1922 v Paříži.

Centrum advokacie duševně postižených (Mental Disability Advocacy Center, MDAC) podporuje lidská práva dospělých a dětí s aktuálním či vnímaným mentálním či psychosociálním postižením. Zaměřuje se na oblast Evropy a střední Asie a používá právní nástroje k podpoře rovnosti a sociálního začleňování. MDAC má status přidružené organizace Rady Evropy. Vizí MDAC je svět, v němž si lidé váží emocionálních, duševních nebo v učení spočívajících odlišností ostatních a respektují autonomii a důstojnost každého jednotlivce.

Liga lidských práv začala v roce 2006 vydávat analytické materiály, které představují reakci na chybějící diskusi a na absenci koncepčních návrhů v oblasti ochrany lidských práv směřujících k nutným systémovým zlepšením. Jejich obsah a forma odpovídá formě dokumentů, které se obvykle v angličtině nazývají „policy papers“. Liga pro ně zvolila název „systémová doporučení“. Toto systémové doporučení zpracoval David Zahumenský ve spolupráci s Jánem Fialou. (C) Liga lidských práv, Mental Disability Advocacy Center. (C) Liga lidských práv, Mental Disability Advocacy Center 2008.

Hlavní cíl:

Poukázat na nejzávažnější nedostatky platné právní úpravy opatrovnictví, omezování a zbavování způsobilosti a její aplikace a poukázat na změnu paradigmatu v přístupu k lidem s duševní nemocí či mentálním postižením. Jako návrh řešení pak vymezit zásady, které by měla respektovat právní úprava nová.

Klíčová slova:

Opatrovnictví, podporované rozhodování (*supported decision-making*), omezení / zbavení způsobilosti k právním úkonům, duševní porucha, Úmluva o právech osob se zdravotním postižením, Doporučení Výboru Ministrů Rady Evropy R (99) 4.

1. Shrnutí problému

Na nedostatky v legislativě týkající se zbavování/omezování způsobilosti k právním úkonům je upozorňováno řadu let. Již Zpráva o stavu lidských práv v roce 2001 zpracovaná vládním Zmocněncem pro lidská práva uvádí: „Podle dosavadního stavu poznání v této oblasti nejsou základním problémem [...] dílčí nedostatky práva procesního, ale prakticky úplná absence hmotněprávních ustanovení týkajících se práv duševně nemocných, [...] osob zbavených způsobilosti k právním úkonům či v této způsobilosti omezených. Ve vyspělých evropských zemích jsou tato práva většinou upravena velmi podrobně, ať už ve speciálním předpisu o duševním zdraví, anebo v základním předpisu občanského práva hmotného.“¹ Skutečně, srovnáme-li českou hmotněprávní úpravu s právní úpravou opatrovnictví a podporovaného rozhodování v některých provinciích Kanady², ve Finsku³ či v Německu, vyjde česká úprava ze srovnání opravdu nelichotivě.

V České republice dochází k významnému nadužívání institutu zbavení způsobilosti k právním úkonům (viz tabulka 1 a 2). Důsledkem přitom není lepší postavení osob s duševní nemocí či občanů s mentálním postižením⁴, ale spíše jejich zvýšená marginalizace, odnětí práva volit, práva uzavřít manželství a v konečném důsledku i dalších práv. Jak již bylo naznačeno, právní úprava je velmi kusá a nejednoznačná, mj. nezdůrazňuje, že v centru aplikace omezení způsobilosti je zájem dotčené osoby a že její opatrovník má povinnost podle toho jednat (konzultovat veškeré informace s dotčenou osobou, řídit se v maximální možné míře jejími přáními, o všem ji informovat, apod.).

Tabulka 1⁵

Druh zásahu do právní způsobilosti	Počet osob
Omezení způsobilosti	3.893
Zbavení způsobilosti	23.283

¹ Zpráva o stavu lidských práv v České republice v roce 2001, str. 40, http://vlada.cz/assets/cs/rvk/rlp/dokumenty/zpravy/zprava2001_1.pdf. Tato pasáž je mj. citována Ústavním soudem ČR v odůvodnění nálezu č. IV. ÚS 412/04.

² Např. The Vulnerable Persons Living with a Mental Disability Act (C.C.S.M. c. V90) kanadské Manitoby; Adult Protection and Decision Making Act, (2003), Yukon; Adult Guardianship Act, (RSBC 1996), Britská Kolumbie.

³ Guardianship Service Act (442/1999).

⁴ Toto systémové doporučení ve svém názvu i dále v textu používá pro jinak zcela nesouvisející skupiny – osoby s duševní nemocí a občany s mentálním postižením – souhrnný pojem osoby s „duševní poruchou“, který je čistě pojmem právním (viz např. § 10 občanského zákoníku) a který zahrnuje rovněž např. osoby závislé na drogách.

⁵ Informační systém evidence obyvatel k 30. červenci 2007. Odpověď Ministerstva vnitra ČR – odboru evidence obyvatel na žádost o informace podanou Ligou lidských práv.

Tabulka 2⁶

Typ rozhodnutí	2002	2003	2004	2005	2006
Zbavení způsobilosti	1.314	1.312	1.508	1.594	1.459
Omezení způsobilosti	254	281	314	312	357
Navrácení způsobilosti	48	45	33	49	52

Všeobecně je problematika omezování či zbavování způsobilosti k právním úkonům charakterizována nedostatkem informací, nefungujícím systémem veřejného opatrovnictví (nedostatek kvalifikovaných opatrovníků) a téměř úplnou absencí kontroly nad působením opatrovníka. Tu mají dle občanského soudního řádu vykonávat soudy, které však na podrobnější či pravidelnou kontrolu obvykle nemají kapacitu, kontrola se navíc zaměřuje téměř výlučně na otázky majetkové a v minulosti tak docházelo i situacím, kdy nevratné lékařské zákroky jako kastrace či sterilizace byly provedeny proti vůli dotčené osoby zbavené způsobilosti pouze z rozhodnutí jejího opatrovníka (tím mohlo být např. zařízení sociální péče, kde se osoba nacházela)⁷.

Nedostatky současné právní úpravy jsou podrobněji shrnuty v publikaci: Opatrovnictví a lidská práva v České republice: analýza právní úpravy a politiky v oblasti opatrovnictví, Mental Disability Advocacy Center, 2007, dostupné online z: <http://mdac.info>.

Řada z nedostatků je již dlouhodobě známa. Národní plán podpory a integrace občanů se zdravotním postižením na období 2006 - 2009 zmiňuje opatření 7.3. s termínem plnění 31. 12. 2007: „Vypracovat analýzu a nově navrhnout formulaci právní úpravy ochrany práv zvláště ohrožených skupin osob se zdravotním postižením (osoby stížené duševní poruchou) a to posílením práv těchto osob v řízeních, která se jich týkají (zejména institut způsobilosti k právním úkonům) a přijetím podrobnější úpravy práv a povinností opatrovníka těchto osob.“⁸

Toto systémové doporučení je snahou navrhnout některá řešení a zahájit širší odbornou diskusi o problematice.

⁶ Statistika rozhodování okresních soudů in: Opatrovnictví a lidská práva v České republice (Analýza právní úpravy a politiky v oblasti opatrovnictví), Mental Disability Advocacy Center, 2007, s. 19. Dostupné z: <http://mdac.info>.

⁷ Srov. Zpráva pro Vládu České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) ve dnech 27. března až 7. dubna 2006 a 21. až 24. června 2006, str. 62, dostupné online z http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/rlp/dokumenty/mezinarodni_umluvvy/cpt/Zpr_va_CPT_z_n_v_t_vy2006-cz.pdf.

⁸ Národní plán podpory a integrace občanů se zdravotním postižením na období 2006 - 2009 byl přijat usnesením vlády ČR č. 1004 ze dne 17. 8. 2005.

2. Změna paradigmatu v přístupu k osobám se zdravotním postižením

2. 1. Přijetí Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením

Nejvýznamnějším celosvětovou událostí týkající se přístupu k osobám s postižením bylo nepochybně přijetí Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením dne 13. prosince 2006⁹. Česká republika, stejně jako další státy EU, úmluvu podepsala na konci března 2007. Účelem úmluvy je dle jejího článku 1 „*podporovat, chránit a zajišťovat plné a rovné užívání všech lidských práv a základních svobod všemi osobami se zdravotním postižením a podporovat úctu k jejich přirozené důstojnosti.*“ Dle čl. 3 patří mezi obecné zásady Úmluvy také „*respektování přirozené důstojnosti, osobní nezávislosti, zahrnující také svobodu volby, a samostatnosti osob*“.

Z hlediska realizace práv je klíčový článek 12 Úmluvy (rovnost před zákonem), který:

- v odstavci 1 potvrzuje, že osoby se zdravotním postižením požívají plnou právní způsobilost (způsobilost být subjektem práv),
- v odstavci 2 uznává, že osoby s postižením požívají způsobilost k právním úkonům na rovnoprávném základě s ostatními ve všech oblastech života,
- v odstavci 3 zavazuje státy k tomu, aby přijaly opatření k zajištění asistence, kterou mohou osoby s postižením pro realizaci své způsobilosti k právním úkonům potřebovat,
- v odstavci 4 a 5 zavazuje státy k tomu, aby podnikly další kroky týkající se realizace způsobilosti k právním úkonům a ochrany základních práv.

Tato ustanovení jednoznačně potvrzují změnu paradigmatu v oblasti rozhodování osob s postižením.¹⁰ Světové společenství se tak definitivně odvrací od koncepce tzv. náhradního rozhodování („*substitute decision-making*“), které je charakterizováno tím, že ustanovená osoba – opatrovník – rozhoduje za dotčenou osobu (čehož důsledkem je, že dotčená osoba je z rozhodování a v důsledku toho často i z života ve společnosti vyloučena) ke koncepci tzv. podpůrného či asistovaného rozhodování („*supported decision-making*“), jehož východiskem je skutečnost, že každá osoba je schopna se rozhodovat, může však potřebovat větší či menší míru podpory¹¹. Institut podporovaného rozhodování se již objevuje v některých právních řádech, např. v některých provinciích Kanady, v Německu či Švédsku.

„*Zákon o ochraně dospělých a rozhodování*“ kanadského Yukonu¹² vymezuje účel právní úpravy dohod o podporovaném rozhodování tak, že jím je „*umožnit důvěryhodným přátelům a příbuzným dospělé osoby, které nemusí být ustanoven opatrovník a která je schopna spravovat si své záležitosti, ale jejíž schopnost učinit nebo sdělit rozhodnutí je v některé oblasti nebo ve všech oblastech narušena; a poskytnout osobě poskytující podporu právní status k tomu, aby byla s dospělým a podílela se na jednání s ostatními tehdy, když dospělá osoba činí rozhodnutí nebo se snaží získat informace.*“

⁹ Convention on the Rights of People with Disabilities, přijata Valným shromážděním OSN v New Yorku 13. prosince 2006.

¹⁰ Dle čl. 1 této úmluvy jsou osobami se zdravotním postižením osoby, které mají dlouhodobé fyzické, duševní, mentální nebo smyslové postižení, které v interakci s různými překážkami může bránit jejich plnému a účinnému zapojení do společnosti na rovnoprávném základě s ostatními.

¹¹ Srov. Fiala, J.: Svítá na lepší časy? Nová Úmluva OSN a opatrovnictví, Via Iuris ONLINE, publikováno 27. 4. 2004, www.viaiuris.cz. Srov. také The Vulnerable Persons Living with a Mental Disability Act (C.C.S.M. c. V90) kanadské Manitoby.

¹² Adult Protection and Decision Making Act, (2003), Yukon, Kanada.

2.2. Přijetí zákona o sociálních službách

Také v ČR došlo v uplynulých letech k posunu v přístupu k lidem s postižením. Vyjádřením této změny bylo mj. přijetí zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách jehož základní zásady jsou vyjádřeny v § 2 tohoto zákona. Dle druhého odstavce tohoto ustanovení:

„Rozsah a forma pomoci a podpory poskytnuté prostřednictvím sociálních služeb musí zachovávat lidskou důstojnost osob. Pomoc musí vycházet z individuálně určených potřeb osob, musí působit na osoby aktivně, podporovat rozvoj jejich samostatnosti, motivovat je k takovým činnostem, které nevedou k dlouhodobému setrvávání nebo prohlubování nepříznivé sociální situace, a posilovat jejich sociální začleňování. Sociální služby musí být poskytovány v zájmu osob a v náležitě kvalitě takovými způsoby, aby bylo vždy důsledně zajištěno dodržování lidských práv a základních svobod osob.“

Akcentace autonomie, samostatnosti a sociálního začleňování jsou reakcí na přílišný protekcionismus, kterým bylo charakterizováno dřívější poskytování sociálních služeb, kdy „v zájmu ochrany“ byly osoby s postižením celoživotně umisťovány do velkých ústavů a zbavovány způsobilosti. Tento přístup byl již překonán a v současnosti se změnila otázka a úvaha o tom, zda člověk vzhledem k svému postižení něco může či nemůže, zda na to má či nemá právo, na otázky a úvahy o tom, jakým způsobem a v jakém prostředí může své potřeby naplnit, jakou podporu mu k tomu máme poskytnout a jak dlouho bude tuto podporu potřebovat.

Mgr. Katerína Durecová, klinická psycholožka 3. LF UK v této souvislosti dodává: *„Negativním důsledkem zbavení způsobilosti je kromě zvýšení rizika zneužívání také další omezení příležitostí pro dotyčného jedince, jak rozvinout právě ony dovednosti, kvůli jejichž absenci jim byla způsobilost odňata. Nabízí se další otázky, jak se bude postupovat, abychom se nedostali do bludného kruhu: nemáte talent na jazyky, tak se vám zakáže chodit na jazykový kurz, protože je to zbytečné vyhazování peněz, zakáže se vám jezdit do ciziny, protože se nedomluvíte a když už, tak to někdo bude říkat za vás a vy raději mlčte. Pravdou je, kdybyste jezdili a mluvili ze začátku rukama nohama, s podporou slovníku, druhých lidí a systematického procvičování v kurzu, po nějaké době byste jazyk zvládli. Kdyby vás zbavili těchto příležitostí, nenaučíte se nic. Proto, když omezíme způsobilost, měli bychom si současně položit otázku, jak bude zajištěno, že se dotyčný člověk bude učit být kompetentnějším, než v současnosti je?“¹³*

3. Základní body reformy

I. Poskytnutí alternativ bez omezení způsobilosti

S ohledem na výše uvedený posun v přístupu k lidem se zdravotním postižením je zapotřebí v českém právu vytvořit alternativy k dosud užívanému „náhradnímu rozhodování“, kdy způsobilost osoby je omezena a rozhodnutí v právních věcech za ni činí opatrovník. V souladu s mezinárodními trendy by takovými alternativami měly být:

- a) **předběžná právní prohlášení** (advanced directives),
- b) **podporované rozhodování**,
- c) **opatrovnictví bez omezení způsobilosti k právním úkonům**.

¹³ Durecová, K.: Rozlišení problematiky duševní nemoci a mentálního postižení, posuzování sociálních dovedností jako předmět znaleckého posudku, výběr adekvátních odborníků. In: Sborník příspěvků ze seminářů pořádaných v rámci projektu Život do svých rukou, vydalo o.s. QUIP – Společnost pro změnu v roce 2007, s. 49.

Úmluva o právech osob se zdravotním postižením i Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (99) 4 ohledně zásad právní ochrany nezpůsobilých dospělých osob stanovují povinnost poskytnout co nejméně restriktivní opatření, které osobě pomůže při rozhodování. Obdobný závazek lze vyčíst ze současného zákona o sociálních službách. Nejprve je však zapotřebí takové možnosti v ČR legislativně zakotvit.

Ad a) předběžná právní prohlášení¹⁴

Vzhledem k demografickému vývoji (stárnutí populace, vyšší výskyt demence), ale i pro další případy (např. osoby s duševní nemocí, u kterých může docházet ke střídání období relativní stability a relapsů nemocí) je vhodné legislativně upravit možnost osob, které jsou plně schopny samostatného rozhodování, závazně vyslovit některá přání ohledně budoucnosti pro případ, že osoba tuto schopnost dočasně (např. ataka duševní choroby) či trvale pozbude. Tato právní prohlášení se budou dotýkat zejm. preference bydlení, sociální péče a péče zdravotní (co si dotčená přeje, co nikoli), případně toho, kdo by mohl být v budoucnu ustanoven jako opatrovník či podporující osoba. Pro oblast zdravotní péče s podobnými právními prohlášeními počítá Úmluva o lidských právech a biomedicíně¹⁵, která v čl. 9 stanoví: „*Bude brán zřetel na dříve vyslovená přání pacienta ohledně lékařského zákroku, pokud pacient v době zákroku není ve stavu, kdy může vyjádřit své přání.*“ Je zapotřebí legislativně upravit podmínky platnosti a registrace takových deklarácí.

Ad b) podporované rozhodování

V souladu s čl. 12 nové Úmluvy OSN a odstavcem 4 zásady č. 2 Doporučením R (99) 4 zajišťuje podporované rozhodování odpověď, která bere v úvahu potřeby osob s postižením, neboť poskytuje potřebnou asistenci pro realizaci jejich oprávněných zájmů a současně není v rozporu se zásadou maximálního zachování způsobilosti k právním úkonům:

- Podporované rozhodování se nedotýká způsobilost osoby k právním úkonům (nedochází k omezení způsobilosti).
- Podporující osoba/osoby nemůže být ustanovena proti vůli dotčeného jednotlivce.
- Podporované rozhodování je založeno na vztahu důvěry mezi podporovanou a podporující osobou. Soud takový vztah nevytváří, ale pouze potvrzuje.
- Podporující osoba nejedná místo dotčené osoby, ale plní spíše funkci poradce podporované osoby, případně jejího „tlumočnicka“.
- Třetí osoba vstupující do právního vztahu s podporovanou osobou může vyzvat poskytovatele podpory, aby smlouvu podepsal také a stvrdil tak svou roli, kterou při sjednávání smlouvy měl.
- Pokud dotčená osoba uzavře smlouvu bez konzultace s podporující osobou a třetí osoba při sjednávání smlouvy zneužila postižení podporované osoby, může se podporovaná osoba i poskytovatel podpory domáhat neplatnosti smlouvy před soudem.
- Podporující osoba má právo se účastnit jednání, kde dotčená osoba sjednává či vyjednává smlouvu, je v pozici klienta vůči jakémukoli orgánu, účastní se soudního či správního řízení nebo je v nich slyšena jako svědek, i v dalších případech, kde dotčená osoba činí právní úkony. V těchto případech má podporující osoba právo na veškeré informace.
- Při výkonu svých povinností podporující osoba má povinnost řídit se přáními a zájmy dotčené osoby. Nesmí vyvíjet na dotčenou osobu nepatřičný tlak směřující k tomu, aby změnila své rozhodnutí a nesmí se sama z rozhodnutí dotčené osoby obohatit.

¹⁴ Srov. např. institut „směrnice“ (Directive) dle 2. části yukonského zákona o souhlasu s péčí (Care Consent Act), Yukon, Kanada.

¹⁵ Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny, která je od roku 2001 součástí právního řádu ČR.

Ad c) opatrovnictví bez omezení způsobilosti k právním úkonům.

Jako základní pravidlo by mělo být stanoveno, že opatrovník může činit právní úkony pouze společně s dotčenou osobou (pro platnost právního úkonu osoby s omezenou způsobilostí by v rámci jejího omezení bylo potřebné vyjádření souhlasu dotčené osoby i jejího opatrovníka). V případě neshody mezi opatrovníkem a dotčenou osobou by měl ve věci rozhodnout příslušný správní orgán. Pouze, pokud se prokáže, že dotčená osoba zcela není schopna komunikovat svůj souhlas či nesouhlas, může soud rozhodnout, že v dané oblasti postačí souhlas opatrovníka.

Mimo to by právní úprava měla ve vymezených případech (např. pracovní právo, právo sociálního zabezpečení, uzavření smlouvy o sociální službě, rozhodování o léčbě) umožňovat, aby dotčené osobě byla bez omezení její způsobilosti ustanoven opatrovník pro ochranu jejích zájmů. I takových případech opatrovník může činit právní úkony ve prospěch dotčené osoby pouze společně s ní, osoba je však může činit i samostatně¹⁶. Právní úprava by měla umožňovat, aby jedné osobě mohlo být ustanoveno i několik opatrovníků. K omezení způsobilosti by mělo dojít pouze ve výjimečných případech, kdy výše zmíněná podpůrná opatření nejsou vůbec dostupná, nebo pokud selhala, a to na omezenou dobu.

Odůvodnění:

Argumenty ve prospěch alternativ k omezení či zbavení způsobilosti najdeme v již zmíněné Úmluvě OSN, Doporučení R (99) 4 i v zákoně č. 108/2006 Sb.

Mimo výše uvedeného čl. 12 Úmluvy, který výslovně zakotvuje povinnost státu zajistit legislativně osobám se zdravotním postižením asistenci, kterou mohou potřebovat k realizaci své způsobilosti k právním úkonům (a právní subjektivitě vůbec), směřuje podobným směrem také čl. 13 (přístup ke spravedlnosti), čl. 19 (nezávislý způsob života a zapojení do společnosti) a čl. 23 (respektování obydlí a rodiny). Rovněž zákon o sociálních službách zdůrazňuje potřebu vycházet z individuálně určených potřeb, podporovat samostatnost a sociální začleňování osob se zdravotním postižením. Dle „the Vulnerable Persons Living with a Mental Disability Act“ kanadské Manitoby: Podporované rozhodování (supported decision making) dotčené osoby za pomoci členů její podpůrné sítě by mělo být respektováno a uznáno jako důležitý prostředek zvyšování sebeurčení, samostatnosti a důstojnosti dotčené osoby.

Doporučení R (99) 4 zdůrazňuje v zásadě č. 2 (flexibilita v právní odezvě) potřebu uzákonit různá ochranná opatření pro různé stupně snížení způsobilosti a různé situace, jakož i potřebu začlenit taková opatření, která neomezují způsobilost k právním úkonům. Zásada č. 3 (maximální zachování způsobilosti k právním úkonům) stanoví, že zákonný rámec by měl odrážet skutečnost, že mohou existovat různé druhy nezpůsobilosti a (ne)způsobilost se může v čase měnit. Ochranné opatření by proto nemělo automaticky vést ke zbavení způsobilosti k právním úkonům. Opatření by také nemělo osobu automaticky zbavit práva volit, práva pořídit závěť, nebo souhlasit s lékařským zákrokem či jej odmítnout. Osobě by mělo být umožněno účastnit se právních vztahů týkajících se každodenních záležitostí.

Jestliže bude opatrovník muset právní úkon činit společně s dotčenou osobou, může se předejít řadě případů zneužití pravomoci opatrovníka či jeho nezájmu o dotčenou osobu a nekonzultování věcí s ní. Tato právní úprava pro omezení způsobilosti funguje již od roku 2001 v Maďarsku¹⁷.

¹⁶ Srov. právní úpravu „Betreuung“ v německém BGB.

¹⁷ Viz § 14 maďarského občanského zákoníku (zákon č. 1959/IV. Sbírky).

II. Podmínky pro opatrovnictví

Každý jednotlivec je způsobilý, jestliže je schopen si své záležitosti spravovat samostatně nebo s podporou. Legislativa by měla jednoznačně stanovit, že omezit způsobilost jednotlivce je možné pouze, je-li to nezbytné aby se zabránilo určité (specifikované) újmě. Dále by mělo být stanoveno, že není možné omezit způsobilost osoby, pokud je k dispozici aplikace podporovaného rozhodování, osoba platně do budoucna vyjádřila svá přání ohledně daných otázek prostřednictvím předběžného právního prohlášení nebo pokud postačí ustanovit osobě opatrovníka bez omezení způsobilosti.

Soud může částečně omezit způsobilost osoby, jestliže v důsledku duševního stavu, mentálního postižení, závislosti nebo dalších okolností, které z předchozího vyplývají, není schopna si své záležitosti spravovat a rozhodovat se sama nebo s asistencí. Omezení by mělo být přísně vymezeno pouze na ty úkony, kde je to nezbytné. Důvodem pro omezení způsobilosti nesmí být pouze fakt, že osoba má problémy s komunikací.

Zbavení způsobilosti, stejně jako neurčité omezení způsobilosti k právním úkonům není již déle možné, neboť je v rozporu s principy samostatnosti a sociálního začleňování. Tento institut by měl být zrušen. Není možné osobu omezit ve schopnosti činit právní úkony směřující k obstarání si běžných záležitostí nebo v procesních úkonech. Procesní způsobilost před soudy, správními či jinými orgány má osoba vždy zachována. To nebrání možnosti ustanovit jí pro tato řízení zvláštního zástupce.

Odůvodnění:

Doporučení R (99) 4 v zásadě č. 5 (nezbytnost a subsidiarita) zdůrazňuje, že ochranné opatření by mělo být aplikováno pouze, je-li to nezbytné. Při zvažování, zda je tato nezbytnost dána, je zapotřebí zvážit všechna méně formální opatření a asistenci, které mohou poskytnout rodinní příslušníci nebo jiné osoby. Dle zásady č. 6 (přiměřenost) by mělo být ochranné opatření přiměřené míře způsobilosti dotčené osoby a zohledňovat její konkrétní potřeby a další okolnosti. Takové opatření by rovněž mělo do práv dotčené osoby zasahovat v co nejmenším rozsahu, který postačuje k dosažení sledovaného cíle. Obdobně judikoval český Ústavní soud ve věci IV. ÚS 412/04, kde rovněž podtrhl potřebu proporcionality a hledání alternativ k dosažení sledovaného cíle. Legislativa by měla výslovně stanovit, že omezit způsobilost osoby je možné jen proto, aby se zabránilo specifické újmě. Předejde se tak současnému nadužívání zásahu do způsobilosti k právním úkonům osoby z důvodu že „je to pro ni nejlepší“.

Úmluva OSN podporuje zachování procesní způsobilosti také v čl.13, jehož cílem je zajistit osobám se zdravotním postižením přístup ke spravedlnosti v rámci soudního řízení.

III. Procesní záruky

O omezení způsobilosti či ustanovení opatrovníka může rozhodnout pouze soud, jestliže bylo prokázáno, že je to nezbytné pro ochranu nejlepšího zájmu dotčené osoby. Soud si musí k prokázání této nezbytnosti shromáždit informace týkající se životních podmínek dotčené osoby a jejich schopností se rozhodovat zapojením svědků, kteří se s dotčenou osobou znají (s tím, že je přihlíženo k možnému střetu zájmů) a prostřednictvím skupiny odborníků zahrnující psychiatra, psychologa, sociálního pracovníka a poskytovatele služeb. Nezbytně nutné je vyslechnout také dotčenou osobu¹⁸.

¹⁸ Např. finský Guardianship Services Act (442/1999) umožňuje soudu vyslechnout osobu i mimo jednání (např. v bydlíšti), pokud jsou pro to závažné důvody.

Mělo by být zajištěno pravidelné vzdělávání soudců a advokátů v oblasti práv osob se zdravotním postižením, jakož i komunikace a rozhodování osob s postižením. Soudy mají povinnost dohlédnout na to, aby zastoupení dotčené osoby v řízení o způsobilosti či v řízení o ustanovení opatrovníka bylo efektivní (nikoli pouze formální).

Pokud soudy rozhodují o tom, že je nezbytné v některých vymezených oblastech či úkonech omezit způsobilost k právním úkonům jednotlivce, musí zároveň ihned určit osobu, která bude dotčeného jednotlivce zastupovat.

Odůvodnění:

Účel ochranného opatření vymezuje Doporučení R (99) 4 v zásadě č. 8 (nadřazenost zájmům a blahu dotčené osoby). Zjištění skutečné (funkční) (ne)způsobilosti osoby není otázkou pouze medicínskou, proto by měl soud v každém případě shromáždit dostatek informací o dotčené osobě a ustanovit multidisciplinární tým pro posouzení odborných otázek.

Čl. 13 Úmluvy OSN v odst. 2 přináší závazek státu za účelem zajištění přístupu osob se zdravotním postižením ke spravedlnosti podporovat proškolení osob pracujících v soudnictví.

Jak ostatně ve věci IV. ÚS 412/04 judikovat Ústavní soud ČR, není možné, aby byla osoba nejprve pravomocně omezena ve způsobilost a teprve až následně jí byl ustanoven opatrovník: „čl. 5 Listiny stanoví, že každý je způsobilý mít práva, což zavazuje obecné soudy, aby v opatrovnickém řízení nevydaly rozhodnutí o omezení způsobilosti k právním úkonům dříve, než určí osobu, jejímž prostřednictvím bude omezovaný nadále vykonávat svá práva.“

IV. Trvání opatrovnictví

Ustanovení opatrovníka či omezení způsobilosti by mělo být možné pro konkrétní úkon (ad hoc) nebo na vymezenou dobu. Ad hoc opatrovnictví trvá do doby, než je vyřízena dotčená záležitost (např. prodej nemovitosti), zatímco ve druhém případě opatrovnictví či omezení způsobilosti zaniká uplynutím lhůty stanovené soudem. Tato lhůta by neměla být delší než 2 roky. Omezení doby trvání těchto opatření je požadavkem, který vyplývá ze zásady č. 14 Doporučení R (99) 4. Při posuzování toho, zda má být trvání opatrovnictví prodlouženo, je nutno vycházet ze zásady zachování plné způsobilosti k právním úkonům.

Způsobilost osob, které jsou nyní zbaveny způsobilosti k právním úkonům nebo ve způsobilosti omezeny, by měla být do dvou let přezkoumána a znovu posouzena v souladu s novou úpravou.

Odůvodnění:

Zásada č. 14 Doporučení R (99) 4 se zasazuje za zavedení pravidelného přezkumu toho, zda stále trvají podmínky pro aplikaci ochranného opatření. Automatický přezkum (nejen přezkum na základě žádosti dotčené osoby) je důležitý rovněž z toho důvodu, že některé osoby mají v důsledku svého postavení ztížený přístup k soudu a fakticky tak nejsou schopny požádat soud např. o navrácení způsobilosti samy.

V. Opatrovníci

Právo by mělo specifikovat požadavky pro funkci opatrovníka – zejména musí být opatrovník řádně způsobilý k zastupování v dané oblasti. Mělo by být zajištěno pravidelné školení opatrovníků. Zvláštní požadavky by měly být v rámci sociálních služeb stanoveny pro veřejné

opatrovníky. Soud může ustanovit jedné osobě i více opatrovníků, v takovém případě stanoví, zda jednají všichni společně, každý samostatně nebo zda je každý ustanoven pro jinou oblast.

Když opatrovník činí rozhodnutí ve prospěch osoby, má povinnost tuto osobu vyslechnout a vždy vzít v úvahu její názor. Pokud není možné zjistit současná přání osoby, má opatrovník povinnost postupovat v souladu s jejími dříve vyslovenými požadavky a přáními. Pokud ani ty není možné zjistit, měl by se opatrovník řídit přesvědčením a vyznáním dotčené osoby. Pokud ani to není možné zjistit nebo to nepomůže danou otázku zodpovědět, opatrovník musí postupovat v nejlepším zájmu dotčené osoby. Osoba, o níž se jedná, by měla mít právo napadnout rozhodnutí opatrovníka u správního orgánu, kterým by mohl být příslušný obecní či krajský úřad, jestliže se domnívá, že nepostupoval v souladu s výše uvedenými požadavky. Proti rozhodnutí správního orgánu je možné se odvolat k soudu.

Odůvodnění:

V současnosti existuje v ČR poměrně paradoxní situace, kdy osobě, jež je seznána nezpůsobilou, je ustanoven opatrovník bez toho, aby existoval řádný přezkum či záruky toho, že opatrovník je dostatečně „způsobilý“ a kvalifikovaný k tomu, aby zastupování řádně vykonával.

Účel ochranného opatření vymezuje Doporučení R (99) 4 v zásadě č. 8 (nadřazenost zájmům a blahu dotčené osoby). V zásadě č. 9 (respektování přání a pocitů dotčené osoby) je zdůrazněno, že při ustavování i realizaci ochranného opatření je nutné v maximální míře zjistit a respektovat minulá i současná přání dotčené osoby. V maximální možné míře by měla být respektována rovněž přání dotčené osoby ohledně výběru zástupce či asistenta.

„Adult Guardianship Act“ kanadské Britské Kolumbie ukládá opatrovníkovi či podpůrné osobě:

- v maximální možné míře se radit s dospělým za účelem zjištění jeho/jejích přání; jednat v souladu s těmito přáními, je-li to proveditelné;
- pokud není možné zjistit současná přání nebo není proveditelné jednat s nimi v souladu, jednat v souladu s přáními, které dospělý vyslovil v době, kdy byl způsobilý;
- pokud instrukce či dříve vyslovená přání nejsou známa, jednat na základě přesvědčení a hodnot dospělé osoby;
- pokud ani přání a hodnoty nejsou známa, jednat v nejlepším zájmu osoby.

(Adult Guardianship Act - Supplement, RSBC 1996, Chapter 6, art. 29)

VI. Dohled nad činností opatrovníka

Výkon opatrovnictví jakož i výkon podporovaného rozhodování by měly být definovány jako sociální služba ve smyslu zákona č. 108/2006 Sb., základní dohled by proto měl probíhat v rámci inspekcí kvality sociálních služeb. Dotčená osoba by měla mít k dispozici dostatek srozumitelných informací o fungování opatrovnictví, právech a povinnostech opatrovníka a kontrole, jakož i právo nahlédnout do všech spisů, které jsou o ní opatrovníkem či zřizovatelem sociální služby vedeny. Vždy, pokud nedojde ke shodě mezi osobou a jejím opatrovníkem, rozhodne ve věci správní orgán. Dotčená osoba musí mít zároveň možnost napadnout takové rozhodnutí u soudu.

Opatrovník by měl mít povinnost předkládat zřizovateli sociální služby pravidelně finanční zprávu o jednání a úkonech, kterých se účastnil. Jedno vyhotovení musí být zasláno také dotčené osobě. Je-li to rozumně odůvodněné, může být opatrovníkovi na žádost dotčené osoby nařízeno, aby předložil finanční zprávu i nad rámec zpráv pravidelných.

Odůvodnění:

V současnosti je dohled nad činností opatrovníka svěřen soudu, který však často nemá kapacitu jej efektivně vykonávat. Neexistuje zvláštní řízení, které by dotčené osobě dávalo možnost stěžovat si na postup opatrovníka nebo napadnout jeho postup. Právě z kapacitních důvodů je kontrola hospodaření u řady soudů čistě formální. Efektivnější by bylo světit kontrolu zejména pod rámec zákona č. 108/2006 Sb. a zavést zvláštní správní řízení v případech neshody mezi vůlí opatrovníka a opatrovance s možností soudního přezkumu.

4. Závěr

Toto systémové doporučení je výzvou pro všechny subjekty, které zastupují práva uživatelů psychiatrických služeb, osoby s mentálním postižením či uživatele drog (zejména pak organizace sdružující přímo tyto skupiny), aby se zapojily do diskuse o tom, jak by měla vypadat nová právní úprava poskytování asistence při rozhodování. Odpovědné orgány státu by měly učinit kroky k tomu, aby současná nevyhovující právní úprava byla co nejdříve nahrazena úpravou novou v souladu s moderními trendy zajištění autonomie a sociálního začleňování.



LIGA LIDSKÝCH PRÁV



Kanceláře Ligy lidských práv

Cejl 43
602 00 Brno
Tel. +420 545 210 446
Fax +420 545 240 012
brno@llp.cz

www.llp.cz

Záhřebská 50
120 00 Praha 2
Tel.: +420 224 816 765
Fax: + 420 224 941 092

Kanceláře Mental Disability Advocacy Center (MDAC)

Rákóczi út 27/B
H-1088 Budapešť
Maďarsko
Tel: +36 1 413 2730
Fax: +36 1 413 2739
mdac@mdac.info

www.mdac.info

Cejl 43
602 00 Brno
ČR
Tel. +420 545 210 446
Fax +420 545 240 012
dzahumensky@mdac.info

© Liga lidských práv, Mental Disability Advocacy Center, leden 2008