



Združenie na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR
Štúrova 6, 811 02 Bratislava, tel./fax: 02/63814968
zpmpvsr@zpmpvsr.sk, www.zpmpvsr.sk
IČO: 00683191

NIEKTORÉ PROBLÉMY SÚČASNÉHO SYSTÉMU OPATROVNÍCTVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Úvod

Dňa 23. 9. 2014 a 16. 10. 2014 boli v priestoroch Združenia na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v Slovenskej republike v Bratislave zorganizované dva okrúhle stoly venované súčasným problémom spojeným s výkonom opatrovníctva. Na prvom okrúhlom stole sa zúčastnili tzv. verejní opatrovníci, tj. zástupcovia poskytovateľov sociálnych služieb, ktorí vykonávajú opatrovníctvo a zástupcovia obcí. Na druhom okrúhlom stole tzv. súkromní opatrovníci, tj. rodičia, či iné fyzické osoby vykonávajúce opatrovníctvo dospelých ľudí s mentálnym postihnutím, ktorí boli pozbavení alebo obmedzení spôsobilosti na právne úkony. Predmetom diskusií neboli primárne hmotnoprávne otázky spojené s výkonom opatrovníctva podľa občianskeho zákonníka, ale skôr praktické problémy odzrkadľujúce štrukturálne a systémové nedostatky súčasného systému právnej ochrany ľudí s duševnou poruchou. Výsledky diskusií sme spracovali do niekoľkých základných okruhov, ktoré vo forme odporúčaní týmto spôsobom predkladáme. Cieľom týchto odporúčaní je otvoriť diskusiu o potrebe nového špeciálneho zákona o opatrovníctve, ktorý by nadväzoval primerane na reformu opatrovníctva v pripravovanom občianskom zákonníku.

1. Problémy spojené s výkonom tzv. „súkromného“ opatrovníctva

Ak na týchto riadkoch hovoríme o súkromnom opatrovníctve, máme na mysli opatrovníctvo vykonávané rodičmi, či potomkami alebo inými súkromnými fyzickými osobami nad ľuďmi pozbavenými alebo obmedzenými v spôsobilosti na právne úkony. Základným problémom, ktorý sa opakoval bol úplný nedostatok prvotného poradenstva a neodborné a nekompetentné poradenstvo o právnych otázkach zo strany zdravotníckeho personálu. Druhý problém bola neprístupnosť existujúcich

informácií, resp. chýbajúce zrozumiteľné vysvetľujúce informácie pre opatrovníkov. Ďalší okruh problémov súvisel s neefektívnou kontrolou, resp. nejasnými pravidlami kontroly zo strany opatrovníckych súdov.

1.1. Chýbajúce prvotné poradenstvo

Zo stretnutí s rodičmi vyplynulo, že vo väčšine prípadov rodičia podávali návrhy na obmedzenie alebo pozbavenie spôsobilosti na právne úkony na základe rady zo strany lekárov a nie právnikov. Rodičia pritom nevedeli, čo pozbavenie a obmedzenie spôsobilosti na právne úkony znamená, a aké to má dôsledky pre človeka so zdravotným postihnutím. K takémuto poradenstvu nemá zdravotnícky pracovník prirodzene kompetenciu a toto poradenstvo by nemal poskytovať. Zároveň z diskusií vyplynulo, že úplne absentuje alternatíva k laickému poradenstvu zo strany zdravotníckych pracovníkov v oblasti právnej ochrany dospelých osôb so zdravotným postihnutím. Na Slovensku neexistuje žiaden konkrétny subjekt, ktorý by mohol poskytovať rodičom detí s mentálnym postihnutím poradenstvo a mal k tomuto účelu i adekvátne kompetencie. **Prvý problém je nedostupnosť, tj. neexistencia kompetentného poradenstva a relevantných prvotných informácií.**

1.2. Neprístupnosť informácií

S problémom nedostupnosti včasného a kompetentného poradenstva súvisí prístupnosť informácií o právnej ochrane dospelých ľudí s mentálnym postihnutím, vrátane informácií o právnom postavení opatrovníka a povinnostiach opatrovníka. **Najmä teda chýba úprava už existujúcich informácií do prístupnej formy, resp. príprava nových informácií,** a to najmä v podobe zrozumiteľných základných informácií, napr. vo forme letákov, zrozumiteľného a i ľahko fyzicky prístupného manuálu, tj. na webe, ale aj fyzicky v konkrétnej inštitúcii, prístupných vzorov právnych podaní a riešení základných životných situácií a potom prístupnosť osobného poradenstva.

Ako ďalší problém bolo v prípade opatrovnictva zo strany rodičov identifikovaná nedostupnosť možnosti vzdelávania o právach a povinnostiach opatrovníkov a opatrovancov, o vývine právnej úpravy dopadajúcej na výkon opatrovnictva, napr.

v oblasti zdravotnej starostlivosti, či sociálnej starostlivosti. Preto ako ďalší problém označujeme **nedostupnosť organizovaného a zacieleného kontinuálneho vzdelávania súkromných opatrovníkov.**

1.3. Kontrola zo strany opatrovníckych súdov

S výkonom opatrovníctva súvisí kontrola opatrovníkov. V súčasnosti túto kontrolnú činnosť vykonávajú opatrovnícke súdy, a to v zásade tromi spôsobmi. Za prvé preskúmajajú pravidelné správy opatrovníkov, za druhé riešia ad hoc sťažnosti na opatrovníkov či návrhy alebo podnety na zmenu opatrovníka a za tretie schvaľujú právne úkony nebežnej povahy. Opakovane zaznievala kritika faktu, že opatrovníkom chýba informácia, ktoré právne úkony sú nebežné. Jednotné pravidlá neexistujú, čo znižuje mieru právnej istoty a vystavuje ľudí pod opatrovníctvom riziku. Uvedomujeme si, že bežnosť je relatívna a súvisí s konkrétnymi okolnosťami konkrétneho človeka. Napriek tomuto by mali byť opatrovnícke súdy schopné definovať základné a všeobecné pravidlá pre nebežné úkony, napr. akákoľvek dispozícia s nehnuteľnosťou, či výdaj alebo nákup nad určitú konkrétnu sumu, či uzatvorenie konkrétneho typu zmluvy, ktoré by podliehali schváleniu súdu, teda externej kontrole. Tieto pravidlá by mal dostať každý opatrovník a mali by byť verejne prístupné na webových stránkach či v budove súdu. Ďalším problémom, ktorý sa objavoval a bol kritizovaný, bol nezáujem zo strany sudcov o konkrétnych ľudí pod opatrovníctvom. Rodičia opakovane upozorňovali na to, že súdy rozhodli o pozbavení či obmedzení spôsobilosti na právne úkony bez toho, aby sa osobne zoznámili s pozbavovaným či obmedzovaným človekom a prostredím, v akom žije. K tomuto nedochádzalo ani v prípade, že súdy kontinuálne kontrolovali výkon opatrovníctva. Súd tak kontroluje opatrovníka, resp. jeho právne úkony, ktoré urobil za opatrovanca a jeho menom, ale pritom vôbec nepoznajú osobu opatrovanca. **Kontrola zo strany opatrovníckych súdov je formálna a neefektívna**, zaznel názor, že do dotazníka „*je možné napísať čokoľvek*“.

2. Problém neexistujúceho profesionálneho verejného opatrovníctva

Okrem tzv. súkromného opatrovníctva hovoríme aj o opatrovníctve verejnom. Tým máme na mysli opatrovníctvo vykonávané iným subjektom, než je nezávislá fyzická

osoba. V našom systéme takýmito verejnými opatrovníkmi sú obce a poskytovatelia sociálnych služieb, a do verejného opatrovníctva radíme aj zamestnancov týchto poskytovateľov sociálnych služieb, ktorí sú súdom ustanovení opatrovníci a to z dôvodu ich pracovnoprávneho vzťahu k poskytovateľovi sociálnych služieb, ktorý zároveň predurčil aj ustanovenie opatrovníctva.

2.1. Otázka výkonu opatrovníctva poskytovateľmi sociálnych služieb a ich zamestnancami

V Slovenskej republike je bežné, že tzv. verejné opatrovníctvo vykonávajú buďto obce alebo často krát poskytovatelia sociálnych služieb. Prvý problém je výkon opatrovníctva zo strany poskytovateľov sociálnych služieb. Domnievame sa, že nie je vhodné, aby opatrovníkom bol poskytovateľ sociálnych služieb, v našom systéme typicky domov sociálnych služieb a ani jeho zamestnanec či štatutárny zástupca. Tým základným dôvodom je stret záujmov, ktorý prirodzene v tejto konštelácii existuje. Opatrovník je zákonný zástupca človeka a zároveň poskytuje služby, prípadne je zamestnancom poskytovateľa. Na jednej strane má povinnosť postupovať v záujme opatrovanca a na druhej strane zároveň aj v záujme organizácie, ktorá klientovi poskytuje služby, ktoré si tento nakupuje. Tento vzťah je zo svojej podstaty absurdný a zároveň vytvára obrovský priestor na možnú manipuláciu a úplnú kontrolu nad životom klienta – opatrovanca zo strany poskytovateľa. **Z toho dôvodu navrhujeme, aby sa poskytovatelia sociálnych služieb nestávali opatrovníkmi, resp. aby aktívne podávali návrhy na zmenu opatrovníka na obec, či inú vhodnú osobu.**

2.2. Chýbajúca úprava profesionálneho opatrovníctva

S týmto problémom súvisí to, že na Slovensku chýba systém profesionálneho opatrovníctva. Výkon opatrovníctva obcou nie je možné označiť za profesionálne, a to napriek úprimnej snahe a nasadeniu zamestnancov obcí. Dôvod je ten, že výkon opatrovníctva je veľmi často len jednou z agend konkrétneho pracovníka, ktorý sa tak nemôže náležite špecializovať a obce nemajú finančné kapacity na právnu a metodickú podporu k tomu, aby opatrovníctvo samostatne profesionalizovali. Chýba finančná podpora zo strany štátu a chýba právna úprava regulujúca toto prostredie.

Odporúčame prijať právnu úpravu výkonu opatrovníctva, teda zákon o opatrovníctve.

2.3. Neexistencia jasne štruktúry systému profesionálneho opatrovníctva

Prvá otázka je, či budeme výkon opatrovníctva chápať úzko iba ako výkon právneho zastúpenia človeka, či širšie ako súčasť komplexnej sociálnej práce. Akokoľvek si túto otázku zodpovieme, opatrovníctvo v prípade, že opatrovníkom nie je súkromná osoba, typicky rodič, by malo byť profesionalizované, pričom je zrejmé, že opatrovníctvo v praxi je chápané skôr širšie, než užšie a z tejto premisy vychádzame i my. Ak hovoríme o profesionalizácii, máme na mysli jednoznačné ukotvenie výkonu opatrovníctva v systéme verejnej správy na Slovensku. Navrhujeme vytvorenie špecializovanej štruktúry opatrovníckych úradov, či úradu po vzore západných krajín, či vytvorenie špecializovaných štruktúr v rámci existujúcich orgánov štátnej správy. **Prvé odporúčanie ako predpoklad pre profesionalizáciu preto smeruje k vytvoreniu štruktúry verejného opatrovníka v rámci organizácie verejnej správy na Slovensku.** Systémové otázky by mal riešiť zákon o opatrovníctve vo svojich úvodných ustanoveniach.

2.4. Chýbajúce povinnosti opatrovníka

S profesionalizáciou súvisia jednotné pravidlá pre výkon opatrovníctva odrážajúce konkretizované povinnosti opatrovníkov. V účinnom občianskom zákonníku a občianskom súdnom poriadku sú tieto povinnosti formulované veľmi vágne v podobe, že opatrovník vykonáva svoju činnosť „riadne“ a v „záujme“ človeka pod opatrovníctvom. **Je vhodné upraviť konkretizované povinnosti opatrovníka, a to buď priamo v ustanovenia o zastúpení v občianskom zákonníku, alebo v časti samostatného zákona o opatrovníctve.** Z dôvodu prehľadnosti sa prikláňame k verzii, aby práva a povinnosti opatrovníka boli definované v špeciálnej právnej norme.

2.5. Absencia metodologickej podpory verejných opatrovníkov

Je potrebné nastavenie metodologickej podpory zo strany jednotného metodického orgánu a pravidelné vyhodnocovanie činnosti a flexibilná reakcia na spoločensky aktuálne situácie, ako sú napr. zmeny relevantných právnych predpisov, či implementácia rôznych sociálnych politík, napr. politika deinštitucionalizácie pobytových sociálnych služieb. V súčasnosti neexistuje žiadna metodická podpora. Zamestnanci rôznych obcí postupujú odlišne, pričom sa spoliehajú najmä na svoju minulú skúsenosť, či rady iných kolegov. Inými slovami, nikto presne nevie, čo výkon opatrovníctva znamená, čo sa od opatrovníka očakáva a kde už sa nachádzajú limity jeho zapojenia. Tento stav neodráža toľko potrebnú právnu istotu v týchto vzťahoch. Chýbajúce metodické vedenie podkopáva legitimitu výkonu verejného opatrovníctva. **Preto odporúčame, aby bol určený jeden metodický orgán, ktorý by vytváral relevantné a jednotné metodické postupy a odporúčania a zároveň riešil *ad hoc* vzniknuté otázky.**

2.6. Nejasné kompetencie osôb poverených výkonom opatrovníctva

S týmto je spojená otázka kompetencií konkrétnych ľudí – pracovníkov verejných opatrovníkov, ktorí by mali mať zodpovedajúce vzdelanie a povinnosť pravidelne sa vzdelávať. Výkon opatrovníctva je výkonom zákonného zastúpenia a pri činnosti opatrovníka sa kombinujú odborné kompetencie z oblasti práva a z oblasti sociálnej práce. Ide o veľmi náročnú činnosť, ktorá si vyžaduje odborníkov, profesionálov. V súčasnosti neexistuje táto povinnosť a nie je dostupné ani relevantné vzdelávanie. Z našich poznatkov plynie, že povedomie o účinnej právnej úprave, výkladoch jednotlivých ustanovení a problémoch je malé. **Preto odporúčame, aby zákon o opatrovníctve upravoval minimálne kvalifikačné predpoklady pre výkon opatrovníka a zároveň povinnosť kontinuálne sa vzdelávať**, a to podobne ako je tomu v iných právnych predpisoch napr. z oblasti sociálnych služieb, školstva či zdravotníctva. Potrebný bude individualizovaný prístup vychádzajúci napríklad z individuálnych opatrovníckych plánov, ktoré najmä v prípade ľudí využívajúcich pobytové sociálne služby musí zohľadňovať ich individuálne rozvojové plány vypracované podľa zákona o sociálnych službách.

Záver

Cieľom tohto materiálu bolo pomenovať základné východiská a definovať odporúčania smerujúce k otvoreniu diskusie o nevyhnutnosti zmeny súčasného systému opatrovníctva s tým spojenou potrebou nového špeciálneho zákona o opatrovníctve, ktorý by nadväzoval primerane na reformu opatrovníctva v pripravovanom občianskom zákonníku. Pri koncipovaní materiálu sme vychádzali zo stretnutí so súkromnými a verejnými opatrovníkmi a z praktických problémov, ktoré na týchto stretnutiach zazneli. Budeme veľmi radi, ak tieto odporúčania poslúžia ako základ pre ďalšiu diskusiu a efektívne nastavenie systému právnej ochrany ľudí so zdravotným postihnutím v súlade s Dohovorom OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím.

V Bratislave 1. 11. 2014

JUDr. Zuzana Stavrovská, JUDr. Maroš Matiaško, LL.M.