

VÉLEMÉNY
A TÁMOGATOTT DÖNTÉSHOZATALRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYTERVEZETRŐL ÉS A KAPCSOLÓDÓ
TÖRVÉNYMÓDOSÍTÁSOK ELSŐ SZÖVEGVÁLTOZATÁRÓL

Alulírottak a következő véleményt fogalmazzuk meg az Emberi Erőforrások Minisztériuma által 2013. július 30-án közzétett Törvénytervezet a támogatott döntéshozatalról és az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló előterjesztésről (Tervezet). Az új Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (új Polgári Törvénykönyv) 2:38 §-a [A támogató kirendelése] vezeti be a cselekvőképességet nem érintő támogatott döntéshozatal intézményét. A tervezet célja ezen jogintézmény kifejtése. Az alábbiakban csak a támogatott döntéshozatalra vonatkozó külön jogszabályt, valamint a támogatott döntéshozatallal kapcsolatos szakaszokat elemezzük.

A támogatott döntéshozatalról röviden

A támogatott döntéshozatal új jogintézmény, amely a hagyományosan elterjedt, a cselekvőképesség korlátozására és a gondnokság alá helyezésre épülő jogvédelmi konstrukció egyik nemzetközileg elterjedt alternatívája. Tapasztalatok és tudományos bizonyítékok támasztják alá azt, hogy a gondnokság alá helyezés nem megfelelő eszköz a fogyatékos állampolgárok jogainak védelmére, hovatovább az súlyosbítja kiszolgáltatottságukat, hiszen azzal kívánja orvosolni a fogyatékossgal kapcsolatos hátrányokat, hogy az érintettek jogait korlátozza.¹ Az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményének (Egyezmény) 12. cikke A törvény előtti egyenlőségről kifejezetten arra kötelezi a tagállamokat, hogy a helyettes döntéshozatali eszközök – például a gondnokság – alkalmazásáról térjenek át a támogatáson alapuló eszközök használatára, ideértve a támogatott döntéshozatalt. Az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogaival foglalkozó bizottsága (Bizottság) Magyarország jogszabályainak és gyakorlatának Egyezménynek való megfelelését vizsgálva kifejezetten az új Polgári Törvénykönyv előkészítésére való tekintettel hívott fel a helyettes döntéshozatali eljárások, tehát a gondnokság megszüntetésére.² A támogatott döntéshozatal elismeri, hogy a fogyatékossgal élő személyeknek támogatásra van szükségük az élet legfontosabb döntéseiben. A koncepció célja azonban a cselekvőképesség megőrzése és gyakorlásának támogatása, korlátozás helyett. A támogatott döntéshozatalnak biztosítania kell, hogy a fogyatékos személy teljes egészében megőrizze cselekvőképességét, döntéseiért ő tartozik felelősséggel. A támogatott döntéshozatal angol és kanadai változatai szerint a támogatott döntéshozatalban minden személy részt vehet, aki erre vonatkozó igényét kifejezi – az érintett személy kommunikációs akadályozottsága vagy súlyos fokú értelmi fogyatékossga nem lehet akadálya ennek. A támogató és a támogatott személy közötti megállapodás alapja a kölcsönös bizalom, amelyet okiratban vagy bíróság előtt kell megerősíteniük – ezen túl azonban semmilyen intézményes kontrollt nem igényelnek. A

¹ Mental Disability Advocacy Center (2007): *Guardianship and Human Rights in Hungary*. Budapest, MDAC. – Verdes Tamás és Tóth Marcell (2010): *A per tárgya. A gondnokság alá helyezett személyek társadalmi kirekesztődésének mozgásformái a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

² Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observation on the initial periodic report of Hungary, adopted by the Committee at its eight session (17-18 September 2012), CRPD/C/HUN/CO/1 paragraph 26

támogatott döntéshozatal keretében a fogyatékos személy egy vagy több támogató személlyel – akár egy egész támogató hálózattal – kerülhet kapcsolatba, akik megfelelő információt, döntéshozatali segítséget nyújtanak számára minden releváns kérdésben.³

A Tervezetről általában

Véleményünk szerint a vitára bocsátott Tervezet nem alkalmas a támogatott döntéshozatal eredeti céljai megvalósítására. A koncepcióban részletezett jogintézmény számos tekintetben hasonlóan működik, mint a gondnokság, illetve ugyanazon hatósági struktúrához kapcsolódik. Sajnálatos, hogy a tervezet lehetővé teszi, hogy a támogatott döntéshozatal a gondnoksági rendszerhez hasonló személytelenséggel és üzemszerűséggel működjön. Különösen aggasztó és egyben érthetetlen az, hogy a támogatott döntéshozatalban való részvétel a nevelőszülői jogokból való kirekesztés révén hátrányos jogkövetkezményekkel járjon, ennyiben pedig korlátozza a támogatott személy cselekvőképességét. **Alulírott szervezetek a Tervezet teljes, alábbi szempontok figyelembe vételével történő átdolgozását javasolják** annak érdekében, hogy a támogatott döntéshozatal intézménye valódi céljának és Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek megfelelően, valamint tiszteletben tartsa az érintett személyek alapvető jogait.

A támogatott személy mint küszöbfogalom

A Tervezet 1. § 3. pontja értelmében támogatott személy „az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában belátásai képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú személy”. A meghatározásból a támogatott döntéshozatalhoz való hozzáférésnek a fogyatékoság súlyossága alapján kidolgozott korlátozása következik. Ez a korlátozás ellentétes a támogatott döntéshozatal koncepciójával, más országok gyakorlatával és hazánk nemzetközi kötelezettségeivel. Az általunk ismert államok gyakorlatában ilyen korlátozás nem ismert, a támogatott döntéshozatalhoz bármely személy hozzáférhet akkor, ha erre vonatkozó igényét kifejezi.⁴ A fogyatékoság súlyossága vagy az akár legsúlyosabb mértékű kommunikációs akadályozottság sem lehet a hozzáférés akadálya. A rendelkezés sérti a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény⁵ 1. cikkét [Cél], amely szerint „az egyezmény célja valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékosággal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.” A

³ Dhanda, Amita (2007): Legal Capacity in the Disability Rights Convention: Stranglehold of the Past or Lodestar for the Future? In *Syracuse Journal of International Law & Commerce*, 34, 2, 429-462. –Werner, Shirli (2012): Individuals with Intellectual Disabilities. A Review of the Literature on Decision-Making since the Convention on the Rights of People with Disabilities (CRPD). In *Public Health Reviews*, 34, 2, 1-27.

⁴ British Columbia 1996 óta alkalmazza a Representative Agreement [képviseleti megállapodás] intézményét. A vonatkozó törvény szerint a „bármely személy köthet képviseleti megállapodást, kivéve akkor, ha képtelen rá, hogy így tegyen.” [eredeti nyelven: An adult may make a representation agreement unless he or she is incapable of doing so.] Forrás: http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_96405_01 (2013.08.09.) - Dinerstein, Robert D. (2010): Implementing Legal Capacity Under Article 12 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: The Difficult Road From Guardianship to Supported Decision-Making. In *Human Rights Brief*, 19, 2, 8-12.

⁵ Lásd ehhez: 2007. évi XCII. törvény a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről

meghatározás sérti továbbá ugyanezen egyezmény 12. cikkét a törvény előtti egyenlőségről, amely szerint „a fogyatékossgal élő személyeket az élet minden területén másokkal azonos alapon megilleti a jog-, illetőleg a cselekvőképesség.” Aggályos továbbá az, hogy a Tervezet 3. § (3) bekezdése szerint „a gyámhatóság a támogató kirendeléséről a támogató és a támogatott személy személyes meghallgatása, a támogatott személy belátási képességének kisebb mértékű csökkenését igazoló vélemény és a családsegítő szolgálat véleménye alapján dönt.” Véleményünk szerint szakmailag megalapozatlan, illetve nem értelmezhető a „kisebb mértékű csökkenés” fogalma, nem érthető, hogy a jogalkotó mihez képest és hogyan mérné a belátási képesség ilyen mértékű csökkenését. Álláspontunk szerint az elmeorvosi igazságügyi munka során ez a meghatározás – azon kívül, hogy jogsértő korlátozás mérésére tesz javaslatot – komoly visszasságokat okozhat.

A tervezet a támogatott döntéshozatalban való részvételt a képességek valamely meglévő szintjéhez köti, ezzel pedig a támogatott döntéshozatalt univerzális támogatói forma helyett küszöbfogalommá teszi. A támogatott döntéshozatalhoz való hozzáférésnek a fogyatékossg súlyossága alapján történtő korlátozása nem összeegyeztethető sem a támogatott döntéshozatal nemzetközileg elismert fogalmával, sem pedig az ENSZ fogyatékosügyi egyezményével. **Javasoljuk, hogy a jogalkotó tegye lehetővé azt, hogy támogatott döntéshozatalban minden személy részt vehessen fogyatékossgának és kommunikációs akadályozottságának súlyosságára való tekintet nélkül, amennyiben erre vonatkozó igényét kifejezi.**

A gyámhatóság szerepvállalása

A támogatott döntéshozatal a nemzetközi gyakorlatban olyan társadalompolitikai eszközt jelent, amely a hagyományos gondnoksági rendszerek alternatívája, és szervezeti-bürokratikus szinten sem kapcsolódik a gondnokságot felügyelő gyámhatósági rendszerhez. A gyámhatósági struktúra kultúrája, belső döntéshozatali mechanizmusa, apparátusa és szervezeti hagyománya egyfelől erősen kötődik a gondnokság alá helyezés kultúrájához, másfelől pedig e szervezet feladata az, hogy kontrollt gyakoroljon az ügyfélkörébe tartozó személyek élete felett. E kontroll azonban a támogatott döntéshozatal esetében kifejezetten káros. A tervezetbe foglalt szabályozás mégis a gyámhatósági rendszerbe illeszti a támogatott döntéshozatalt.

1. A Tervezet 1. § 4 pontjában foglaltak szerint a gyámhatóság hivatalból rendeli ki a támogatót, ha gondnokság alá helyezés nem szükséges. Már itt, az értelmező rendelkezéseknél világosan kitűnik a koncepció elhibázott volta – a hatósági kontrollal pontosan a támogatott döntéshozatal lényegi eleme: a bizalom és a szabad választás lehetősége vész el. Nem megengedhető, hogy a bíróság bár úgy dönt, nem szükséges a személy fölötti gondoskodás, a támogatott döntéshozatal mögé bújtatva mégis megmaradjon a hatósági felügyelet. **Javasoljuk, hogy a támogatót kizárólag az érintett kérelme alapján lehessen kijelölni.**
2. A Tervezet 2. § (1) bekezdése szerint a támogatót a gyámhatóság rendelni ki. Ugyancsak aggályos a Tervezet 6. § (4) bekezdése, amely szerint ha a támogatott személy kezdeményezi a támogató személy elmozdítását, akkor erről a gyámhatóság hoz végleges döntést. Álláspontunk szerint a támogatott döntéshozatal alapja a bizalmi viszony, e bizalom megrendelülése önmagában elégséges ok a támogató és a

támogatott közötti felmondására, ezért a gyámhatóság döntési jogköre indokolatlan és szükségtelen. **Javasoljuk, hogy a bíróság rendelje ki a támogatót, illetve vegye tudomásul és regisztrálja a felmondás tényét.**

3. **A fentiekből eredően ugyancsak szükségtelennek tartjuk a Tervezet 4. §-ában részletezett szabályok egy részét.** Így indokolatlannak tartjuk azt, hogy a gyámhatóság felszólítására a támogató személynek bejelentési, tájékoztatási kötelezettsége keletkezzen, véleményünk szerint ugyanis a támogatónak csak és kizárólag a támogatott személy felé tartozik felelősséggel. Ugyancsak szükségtelennek tartjuk a gyámhatóság által a támogató személy részére kiállított tanúsítványt. Ugyanakkor szükség esetén a támogatónak igazolnia kell magát ahhoz, hogy jelen lehessen pl. a támogató személyt érintő egészségügyi konzultáción vagy bírósági eljárásban. Véleményünk szerint ehhez elégséges a támogató és a támogatott közötti megállapodás bíróság által hitelesített példánya, amelyen fel van tüntetve az, hogy a támogató személy mely témákban nyújt tanácsadást a támogatott számára.

A támogatók személye és száma

A tervezet rendelkezik arról, hogy egy támogatott személynek hány támogatója lehet, illetve kifejezetten előnyben részesíti a családtagokat a támogató személyek megválasztásakor. Véleményünk szerint mindkét rendelkezés hibás.

1. A Tervezet 3. § (1) bekezdése szerint „a gyámhatóság a támogatott személy részére legfeljebb két személyt rendelhet ki támogatóként.” **A támogatók számához nem javaslunk felső határt húzni.** A támogatott döntéshozatal keretében ugyanis lehetőséget kell biztosítani a támogatott személy számára ahhoz, hogy támogatói, tanácsadói kört vagy hálózatot hozzon létre magának. Tekintettel arra, hogy a támogató semmilyen jogi felelősséggel nem rendelkezik, a támogatók számának emelkedéséből semmilyen káros jogkövetkezmény nem származhat.
2. A Tervezet 2. § (3) bekezdése szerint a családtagokat *minden további nélkül* a támogatott személlyel bizalmi viszonyban állónak, ezért potenciális támogató személynek kell tekinteni. Véleményünk szerint ez helytelen, ugyanis a fogyatékos személy és családtagjai között érdekellentét állhat fenn, ezért nem biztosított az, hogy bármely családtag a fogyatékos személy érdekét tartaná szem előtt. Véleményünk szerint csak és kizárólag annak a személynek – vagy személyek csoportjának – a vonatkozásában lehet a támogatott döntéshozatalhoz szükséges bizalmi viszonyról beszélni, akiről vagy amiről a támogatott ezt védett körülmények között, saját választása alapján kijelenti. A támogatott és a támogató közötti rokoni kapcsolatot irrelevánsnak kell tekinteni.

Javasoljuk, hogy a jogalkotó vonja meg a gyámhatóság vagy bármely más jogi személyiséggel bíró szervezet azon jogát, hogy beleszóljon abba, hogy a támogatott személy a családján belül vagy azon kívül egy vagy több személyt választ-e meg támogatónak, és ennek eldöntését teljes egészében bízza a támogatott személyre.

Bizalom és személyesség a támogatott döntéshozatalban: a hivatásos támogató szerepe

A támogatott döntéshozatal legfontosabb tartópillére a támogató és a támogatott közötti személyes bizalom, amely lehetővé teszi a támogatott számára azt, hogy cselekvőképességének megőrzése mellett hozzon meg jelentős döntéseket. Véleményünk szerint a tervezetbe foglalt szabályozás ezt a bizalmat aláássa, korlátozza.

1. A Tervezet 7. §-ában kifejtett, véleményünk szerint a gondnokságból átvett hivatásos támogató szerepe értelmezhetetlen a támogatott döntéshozatal perspektívájából. Tekintettel arra, hogy támogatónak csak a támogatott személlyel bizalmi viszonyban álló személy választható ki, a hivatásos támogató kirendelésének lehetősége megkérdőjelezi azt, hogy egyáltalán beszélhetünk-e támogatott döntéshozatalról. Véleményünk szerint ha a jogalkotó elköteleződött a hivatásos támogató intézményének bevezetése mellett, akkor **javasoljuk, hogy e személy szerepe arra korlátozódjon, hogy nem hivatásos támogatót találjon a fogyatékos személy számára.** Ez azt jelenti, hogy tegyen meg mindent annak érdekében, hogy feltérképezze a támogatott személy kapcsolatrendszerét, és keressen olyan személyeket, akik felé a támogatott személy bizalmat táplálhat. Ezt követően pedig a hivatásos támogató szerepe szűnjön meg.
2. Különösen aggályos az, hogy a Tervezet 7. § (5)-(8) bekezdése szerint egy hivatásos támogató akár 30-45 támogatott személy érdekében járhat el. Egyfelül fontosnak tartjuk aláhúzni, hogy a támogató személynek nem kell eljárnia a támogatott személy érdekében, hanem számára tanácsot kell adnia, vele beszélnie, konzultálnia, együtt-gondolkodnia kell. Eljárási jogkörei a támogató személynek nincsenek. Másfelől alapjaiban tenné értelmetlenné a támogatott döntéshozatal intézményét, ha egy támogató tömegesen kerülne kapcsolatba támogatott személyekkel a gyámhatóság közvetítése révén. A támogatott döntéshozatal személyes viszony, amely leginkább egy szerződéses keretbe foglalt baráti viszonyhoz vagy mentori viszonyhoz hasonlít. Ha ennek alkalmazására tömeges formában kerül sor, akkor az intézmény értelmét veszti. **Javasoljuk, hogy a hivatásos támogató intézményének általunk nem támogatott bevezetése esetén se tegye a jogalkotó lehetővé, hogy egy hivatásos támogató ilyen nagy számú támogatott személlyel lépjen kapcsolatba.**

Véleményünk szerint a hivatásos támogató törvénytervezetbeli módon történő bevezetése felesleges és káros, a gondnokság analogonjaként felfogott támogatott döntéshozatal koncepciójából következő javaslat.

A cselekvőképesség korlátozása a támogatott döntéshozatalban

Az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvénytervezet 11. §-a szerint

“a Gyvt. 66/E. § (3) bekezdés b) pontja helyébe a következő rendelkezés lép: (A működtető köteles felmondani a nevelőszülői jogviszonyt, ha) b) a nevelőszülő a bíróság jogerős ítélettel cselekvőképességét érintő gondnokság alá helyezte, vagy számára a gyámhatóság támogatót rendelt ki...”

Hasonló korlátozást tartalmaz a tervezet 6. §-a is. A tervezett rendelkezések teljes mértékben ellentétesek a támogatott döntéshozatal koncepciójával és értelmével, hiszen tényleges

jogkorlátozást valósítanak meg. Az új Polgári Törvénykönyv 2:38 § (3) bekezdése, valamint a jogszabálytervezet bevezetője szerint „a támogató kirendelése nem érinti a támogatott személy cselekvőképességét”, azonban a vonatkozó módosítás pontosan ennek az ellenkezőjét jelenti. Ha a jelen tervezetet a nevelőszülői jog korlátozásával fogadja el az országgyűlés, akkor nem beszélhetünk tényleges támogatott döntéshozatalról. Ezért azt **javasoljuk a jogalkotónak, hogy a nevelőszülői jogok korlátozását emelje ki a tervezetből.**

Összefoglalás

Sajnálattal állapítjuk meg, hogy a **Tervezet nem alkalmas arra, hogy a támogatott döntéshozalt a gondnokság alternatívájaként megfelelő minőségben vezesse be a magyar polgári jogba.** A támogatott döntéshozatalnak a Tervezetbe foglalt koncepciója nem felel meg sem a nemzetközi gyakorlatnak, sem pedig a ENSZ a Fogyatékos személyek jogairól szóló egyezményének. **Elfogadhatatlan a támogatott döntéshozatalban való részvételnek a fogyatékoság súlyossága alapján történő korlátozása,** és elfogadhatatlan az, hogy a támogatott döntéshozatalban való részvétel a nevelőszülői jogok korlátozását vonja maga után. Véleményünk szerint súlyosan **ellentmondásos az, hogy a támogatott döntéshozatalt a gyámhatóság felügyelete alá kívánják rendelni,** és hogy a hivatásos gondnoksági rendszerben jelenleg tapasztalható tömegszerűséget és üzemszerűséget a támogatott döntéshozatalba is átviszik. Ezek alapján úgy véljük, hogy a Tervezet jelen formájában nem alkalmas arra, hogy az Országgyűlés elé terjesszék. **Azt javasoljuk, hogy a kormány a civil és szakmai szervezetekkel való széles körű egyeztetés nyomán készítsen új tervezetet, és csak a ezt követően hozza nyilvánosságra új és jelentősen átdolgozott koncepcióját.**

Budapest, 2013. augusztus 15.

Gombos Gábor

független szakértő, az ENSZ Fogyatékoságügyi Bizottságának korábbi tagja, professzor a NALSAR Law University-n (Hyderabad, India) és a National University of Ireland, Centre for Disability Law and Policy-nél

Oliver Lewis

elnök helyett:

Gurbai Sándor

projektvezető

Mental Disability Advocacy Center

Kapronczay Stefánia

elnök

Társaság a Szabadságjogokért

A kiadmány hiteléért felel:
Kapronczay Stefánia