



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**  
**ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

4110-19/2019

Београд



Защитник грађана  
Zaštitnik građana

дел.бр. 11901 датум 17.04.2019.

**МИНИСТАРСТВУ ЗА РАД, ЗАПОШЉАВАЊЕ,  
БОРАЧКА И СОЦИЈАЛНА ПИТАЊА**

11000 БЕОГРАД  
Ул. Немањина бр. 22-26

На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије<sup>1</sup> и члана 2а Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака<sup>2</sup>, Защитник грађана у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре, сходно члану 19. став 1(ц) Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања упућује следеће

**МИШЉЕЊЕ**  
**НА НАЦРТ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПРАВА ЛИЦА СА МЕНТАЛНИМ СМЕТЊАМА,  
КОРИСНИКА УСЛУГА СМЕШТАЈА У СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ**

**Начелни коментари**

Након свеобухватног разматрања решења предложених Нацртом закона о заштити права лица са менталним сметњама, корисника услуга смештаја у социјалној заштити, Защитник грађана у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре (НПМ) већ у фази јавне расправе жели да укаже на поједине аспекте који завређују посебну пажњу, имајући у виду значај области која се регулише са становишта превенције тортуре.

Позитиван помак у заштити права особа са менталним сметњама од евентуалних злоупотреба представља непризнавање заменског одлучивања о смештају у установу социјалне заштите, прибављање мишљења психијатра приликом давања изјаве о пристанку на смештај о способност тог лица да искаже своју вољу, законско регулисање смештаја без пристанка, односно лишења слободе, тако да о томе одлучује суд, у законом прописаном поступку, пошто саслуша лице о чијем смештају одлучује и обезбеди му заступника, уз одређивање рока за преиспитивање своје одлуке, као и одредбе о заштити од злостављања. Такође, од значаја за заштиту права су и одредбе којима се предвиђа право

<sup>1</sup> „Службени гласник РС“, бр. 98/2006

<sup>2</sup> „Службени лист СЦГ - међународни уговори“, бр. 16/2005 и 2/2006 и „Службени гласник РС - међународни уговори“, бр. 7/2011

корисника на подношење притужбе, уколико сматра да му је пружалац услуге онемогућио остварење неког права прописаног законом или није задовољан квалитетом пружања услуге, поступком или понашањем пружаоца услуге, или другог корисника, а потом и право корисника на подношење приговора органу надлежном за вршење инспекцијског надзора.

Заштитник грађана је од почетка остваривања свог мандата у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре упућивао препоруке Министарству здравља и Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања да унапреде прописе у циљу успостављања деинституционализације - смањења броја особа са менталним сметњама која су на дуги рок смештена у психијатријским болницама и установама социјалне заштите домског типа. Такође је указивао да не постоји правни основ за лишење слободе корисника у установама социјалне заштите домског типа и да је, ради заштите права грађана и превенције тортуре, потребно прописати услове, поступак и орган надлежан да према кориснику услуге социјалне заштите домског типа примени меру ограничења слободе кретања унутар установе и напуштања установе и меру физичког спутавања. У мишљењу на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити<sup>3</sup> које је Заштитник грађана упутио Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања децембра 2018. године истакнуто је да је ова питања потребно регулисати Законом о социјалној заштити, сходно одговарајућим одредбама Закона о заштити лица са менталним сметњама<sup>4</sup>.

Уређивање ових питања посебним законом, у околностима када су у правном систему Републике Србије основна начела и спровођење заштите менталног здравља и лечење и смештај без пристанка лица са менталним сметњама у стационарне и друге здравствене установе регулисани Законом о заштити лица са менталним сметњама, и када су делатност социјалне заштите, права и обавезе корисника социјалне заштите и друга питања од значаја за социјалну заштиту уређени Законом о социјалној заштити, којим је прописана и могућност оснивања социјално-здравствених установа, образлаже се чињеницом да се ради о активности предвиђеној у процесу придруживања Европској унији Акционим планом за преговарачко поглавље 23 - Правосуђе и основна права - за 2017. годину.

Заштитник грађана указује да би приликом законског уређивања лишења слободе и ограничавања права грађана, а посебно ограничавања права рањивих група требало избећи фрагментаран приступ, који у конкретном случају зависи од врсте установе у коју се смештају особе са менталним сметњама. Парцијалним и привременим решењима не ствара се конзистентан нормативни оквир за заштиту њихових права, остваривање основних циљева Конвенције о правима особа са инвалидитетом, циљева социјалне заштите, спровођење процеса деинституционализације и развој услуга у заједници примерених потребама корисника.

Суштинска заштита права особа са менталним сметњама захтева систематичан приступ и међуресорну сарадњу, посебно сарадњу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарства здравља, усмерену на изналажење системског решење које ће бити базирано на стратешким документима у области заштите и унапређења менталног здравља, деинституционализације и развоја услуга у заједници, праћено изменама Породичног закона у делу који се односи на институте старатељства и лишења пословне способности, у циљу напуштања начела најбољег интереса корисника и

<sup>3</sup> <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5973/Misljenje%20Zastitnika%20gradjana.pdf>

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“, бр. 45/2013

оснаживања особа са менталним сметњама за самосталан живот у заједници уз развијен концепт потпомогнутог одлучивања.

### Појединачни коментари

Заштитник грађана користи прилику да укаже на поједина кључна питања и решења Нацрта закона која нису усклађена са другим прописима и/или међународним стандардима у овој области.

Одредбе члана 39. Нацрта закона којима је предвиђено издвајање лица са менталним сметњама у посебно опремљену просторију, као вид спутавања корисника, потребно је брисати. Предложеним решењем проширује се појам спутавања и дозвољава изолација корисника. Према стандардима формираним у пракси међународних институција које надзиру спровођење одредаба о људским и мањинским правима<sup>5</sup>, изолација особа са тешким или акутним менталним сметњама није дозвољена, а њихово осамљивање у било ком трајању, представља сурово, нечовечно или понижавајуће поступање. Док се Нацртом закона појам спутавања проширује и на изолацију, међународни механизми за заштиту људских права указују на потребу да се, ради заштите права особа са менталним сметњама на здравље и слободу од злостављања, употреба принуде у контексту менталног здравља знатно редукује.<sup>6</sup>

За разлику од одредаба Закона о заштити лица са менталним сметњама, према којима одлуку о спутавању пацијента у психијатријској установи може донети само психијатар, Нацртом закона, чланом 37, предвиђен је изузетак када одлуку о спутавању у установама социјалне заштите могу донети стручни радник, стручни сарадник или здравствени сарадник ангажован код пружаоца услуге. Национални механизам за превенцију тортуре је током посета установама социјалне заштите домског типа уочио да већина ових установа нема потребне услове, нити опрему за примену ове мере, а да је евидентан и недостатак потребног броја обученог медицинског особља, укључујући и лекаре психијатре, који су углавном ангажовани као консултанти. Када се има у виду недостатак медицинског, неговатељског и другог особља, као и изостанак континуиране едукације особља за стицање знања и развој потребних вештина за рад са корисницима којима је потребна појачана пажња и интензивна подршка, Заштитник грађана сматра да оваквој одредби нема места у закону, јер не доприноси заштити права корисника са менталним сметњама и отвара широку могућност за произвољну и дискрециону примену. Контрадикторно је да се спутавање дозвољава само у установама које имају обезбеђене све потребне услове за његову примену, а са друге стране предвиђа се могућност да психијатар није доступан.

Посебан проблем представља то што је за установе социјалне заштите нормативима предвиђен мали број стручних радника за рад са одраслим лицима са интелектуалним тешкоћама и душевно оболелим лицима (1 стручни радник или стручни сарадник на 25 корисника), при чему није узет у обзир рад по сменама. У обезбеђивању адекватне едукације особља које се брине о корисницима, посебну пажњу би требало посветити усаглашавању два постојећа система лиценцирања медицинских радника који се разликују у зависности од врсте лиценце, односно врсте установе у којој су запослени (здравствена установа или установа социјалне заштите).

У погледу одредбе члана 32. Нацрта закона којом се предвиђа да се права корисника на учешће у доношењу одлука, право на контакт са спољним светом (члановима породице и

<sup>5</sup> Извештај Комитета УН против тортуре, 47 и 48 седница, UN Doc A/67/44 (2012), Извештај Специјалног известиоца УН за тортуру за 2012. годину, UN Doc A/22/53 (2013)

<sup>6</sup> Специјални извештај УН о праву на здравље 2017; Специјални извештај УН за тортуру 2013

другим лицима, право на посете) и слобода кретања, могу ограничити одлуком тима пружаоца услуге, када је то неопходно да се заштити живот или безбедност корисника или другог лица и када то захтева здравствено стање корисника, Заштитник грађана указује да је ограничавање права могуће само законом, у складу са Уставним гаранцијама људских и мањинских слобода и права. Чланом 20. Устава прописано је да људска и мањинска права зајамчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајамчених права; да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати; да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови дужни да воде рачуна о суштини права која се ограничава, важности сврхе ограничавања, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права. У том контексту, Заштитник грађана указује да предложена решења остављају простор за произвољно поступање базирано на интерним правилима пружалаца услуга и кршење права особа са менталним сметњама, те стога напомиње да се ограничења права лица са менталним сметњама морају законски уредити, у свему у складу са Уставом.

Одредба члана 14. став 1. Нацрта закона, којом се за лице за које суд процени да, услед менталних сметњи, озбиљно и директно угрожава сопствени живот или здравља или безбедност, односно живот или здравље или безбедност другог лица, предвиђа могућност смештаја у установу социјалне заштите, у супротности је са одредбом члана 21. став 1. Закона о заштити лица са менталним сметњама којом су прописани разлози за задржавање без пристанка и смештај без пристанка лица са менталним сметњама у психијатријску установу. Социјална заштита је, како је то Законом о социјалној заштити прописано, организована друштвена делатност од јавног интереса чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености, те установе социјалне заштите по својој улози, сврси и намени нису одговарајуће за смештај лица која директно угрожавају сопствени или живот или здравља или безбедност других лица, већ је тим лицима потребно обезбедити смештај у одговарајућој здравственој установи.

С поштовањем,

ГЕНЕРАЛНА СЕКРЕТАРКА

Оља Јовичић

