

ZAKONODAVSTVO I PRAKSA

UDK: 342.726-056.34(497.11)

364-54(497.11)

doi: 10.5937/crimen1903278J

Prihvaćeno: 08.12.2019.

Miloš Janković*

LIŠAVANJE SLOBODE U USTANOVAMA SOCIJALNE ZAŠTITE

Apstrakt: Veliki broj korisnika u ustanovama socijalne zaštite domskog tipa su lica sa mentalnim invaliditetom, od kojih su mnogi zaključani ili na drugi način onemogućeni da svojevolumno napuste te ustanove. Faktički su lišeni slobode, uz objašnjenje da je to u njihovom „najboljem interesu“. Međutim, u pravnom sistemu Srbije ne postoji pravni osnov za lišavanje slobode korisnika u ustanovama socijalne zaštite. Takvo postupanje je u suprotnosti sa članom 27. Ustava Srbije po kome je „lišenje slobode dopušteno samo iz razloga i u postupku koji su predviđeni zakonom. To je u suprotnosti i sa članom 5. Evropske konvencije o ljudskim pravima po kome „niko ne može biti lišen slobode osim iz razloga i u skladu sa zakonom propisanim postupkom“. Nakon višegodišnjeg ignorisanja preporuka Zaštitnika građana da se prestane sa lišavanjem slobode koje nema valjan pravni osnov, Ministarstvo nadležno za socijalna pitanja je tokom 2019. godine pokušalo da navedeno postupanje uredi zakonom. Međutim, ponuđene verzije Nacrta zakona sadrže brojne nedostatke i u suprotnosti su sa važećim standardima. Ovaj rad predstavlja pokušaj da se argumentovano ukaže na neodrživost ponuđenih rešenja.

Ključne reči: lišenje slobode, socijalna zaštita, ustanove, prinudni smeštaj, mentalne smetnje, tortura, sputavanje

UVOD

U ustanovama socijalne zaštite je prema dostupnim podacima smešteno oko 18.000 korisnika¹. Značajan broj njih su lica sa mentalnim smetnjama i osobe sa smetnjama u razvoju. Ta lica su uglavnom zaključana ili su na drugi način onemogućena da svojevolumno napuste ustanove, odnosno faktički su lišeni slobode, uz objašnjenje da je to u njihovom „najboljem interesu“.

Imajući u vidu da u pravnom sistemu Republike Srbije ne postoji pravni osnov za prinudno smeštanje, odnosno lišavanje slobode korisnika u ustanovama socijalne zaštite, takvo postupanje je u suprotnosti sa odredbom iz člana 20. Ustava Republike

* advokat, milosr.jankovic@gmail.com .

1 B. Janjić, D. Ćirić Milovanović /2017/: *Ovde i zidovi imaju uši*, Beograd, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S.

Srbije² po kome se „ljudska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom ograničiti samo ako ograničenje dopušta Ustav“ i člana 27. Ustava po kome je „lišenje slobode dopušteno samo iz razloga i u postupku koji su predviđeni zakonom“. Osim toga, ono je u suprotnosti i sa članom 5. Evropske konvencije o ljudskim pravima po kome „niko ne može biti lišen slobode osim iz razloga i u skladu sa zakonom propisanim postupkom“.

Nakon višegodišnjeg ignorisanja preporuka Zaštitnika građana da se prestane sa lišavanjem slobode koje nema valjan pravni osnov, Ministarstvo nadležno za socijalna pitanja je tokom 2019. godine pokušalo da navedeno postupanje uredi zakonom. Međutim, ponuđene verzije Nacrta zakona sadrže brojne nedostatke i u suprotnosti su sa važećim standardima. Ovaj rad predstavlja pokušaj da se argumentovano ukaže na neodrživost ponuđenih rešenja.

Analiza izložena u ovom radu zasnovana je na neposrednim saznanjima stečenim tokom desetogodišnjeg ostvarivanja mandata Zaštitnika građana u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode i višegodišnjeg obavljanja poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM). Na osnovu propisanih ovlašćenja i preuzetih dužnosti, autor ovog rada, kao nadležni zamenik Zaštitnika građana, kontrolisao je zakonitost i pravilnost postupanja prema licima lišenim slobode. U svojstvu rukovodioca NPM kontinuirano je obavljao posete najrazličitijim mestima u kojima se nalaze lica lišena slobode. Osim što je posećivao ustanove klasične detencije poput policijskih stanica, pritvora i zatvora, posećivao je i one netipične, kao što su psihijatrijske ustanove i ustanove socijalne zaštite domskog tipa. Cilj je bio utvrđenje da li je postupanje prema licima lišenim slobode usklađeno sa važećim nacionalnim propisima, standardima i pravilima međunarodnog prava na čije sprovođenje se Srbija obavezala.

RELEVANTNI POJMOVI

Lišenje slobode

Na početku, ukazujemo Ustavom Republike Srbije, u članu 27. propisano je da „svako ima pravo na ličnu slobodu“ i da je „lišenje slobode dopušteno samo iz razloga i u postupku koji su predviđeni zakonom“, a u članu 25. da „niko ne može biti izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju“. Navedene odredbe Ustava predstavljaju dosledno otelotvorenje odredbi najznačajnijih međunarodnih dokumenata kao što su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima³, Pakt o političkim i građanskim pravima⁴ i Evropska konvencija o ljudskim pravima⁵. U tom smislu je odredba iz člana 14. Konvencije o pravima osoba sa in-

2 „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006.

3 https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/cnr.pdf, 05.decembar 2019.

4 Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Službeni list SFRJ“, br. 7/1971–73).

5 Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 9/2003 i 5/2005).

validitetom⁶ kojom je propisano da „osobe sa invaliditetom ravnopravno sa drugima: (a) uživaju pravo na ličnu slobodu i bezbednost; (b) ne budu lišena slobode protivzakonito ili nečijom samovoljom, da svako lišavanje slobode bude u skladu sa zakonom, kao i da postojanje invaliditeta ni u kom slučaju ne može biti opravdanje za lišavanje slobode.

Svesni postojanja brojnih nedoumica o tome šta predstavlja lišenje slobode, ukazaćemo na određenje tog pojma kako je to navedeno članu 4. Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka⁷ (u daljem tekstu: Opcioni protokol), te ćemo u daljem tekstu pod lišenjem slobode, odnosno detencijom podrazumevati „bilo koji oblik zatvaranja ili stavljanja lica u javno ili privatno mesto čuvanja, koje to lice prema odluci sudskog, upravnog ili drugog tela ne može svojevolljno da napusti”.

Shodno navedenoj odredbi Opcionog protokola, mestom detencije smatra se „svako mesto pod nadležnošću i upravom (kontrolom) države u kome se nalaze lica koja su lišena slobode, bilo po osnovu naredbe izdate od strane državnog organa (organa javne vlasti) ili na njegov podsticaj, ili uz njenu (njegovu) saglasnost ili pristanak”.

Na osnovu napred predočenog, možemo zaključiti da je mesto detencije svako mesto kojem je to svojstvo utvrđeno propisima, ali i bilo koje drugo mesto u kome se faktički vrši lišavanje slobode, bez obzira što mu to svojstvo nije utvrđeno propisima. Da bi se određeno mesto smatralo mestom detencije dovoljno je da se u njemu, bilo po osnovu naredbe izdate od strane organa javne vlasti ili na njegov podsticaj, ili uz njegovu saglasnost ili pristanak, nalaze ili se mogu nalaziti lica koje ga ne mogu samovoljno napustiti.

Mesta koja shodno propisima Republike Srbije predstavljaju mesta detencije su npr. policijske stanice (u kojima se izvršava mera zadržavanja), zavodi za izvršenje krivičnih sankcija (u kojima se izvršava mera pritvora, kazna zatvora i mera bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja), kao i psihijatrijske ustanove (u kojima se vrši zadržavanje i smeštaj bez pristanka lica sa mentalnim smetnjama).

Mesta kojima propisima Republike Srbije nije utvrđeno svojstvo mesta detencije, ali u kojima se potom prinudnog smeštaja vrši lišavanje slobode su brojne socijalne ustanove domskog tipa. To su državne ili privatne ustanove koje su pod kontrolom državnih organa, a u kojima je veliki broj korisnika smešten mimo njihove volje, odnosno koje ne mogu samovoljno da napuste.

Osobenost ustanova detencije je da su dešavanja u njima sakrivena od očiju javnosti. U njima se sučeljavaju službena lica (policijski i zatvorski službenici, medicinsko osoblje i osoblje ustanova socijalne zaštite) nasuprot pojedincu koji je potpuno zavistan od njihovog odnosa prema njemu, što je plodno tlo za nastanak zlostavljanja, pa i torture. Lica u detenciji, naročito ako su lica sa mentalnim smet-

6 Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom („Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 42/2009).

7 Zakon o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju UN protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 16/2005 i 2/2006).

njama ili smetnjama u razvoju, kontinuirano su izložena visokom riziku. Osim toga, „neodgovarajući materijalni uslovi smeštaja i pojedina postupanja nadležnih organa prema licima lišenim slobode koja su rezultat nedostataka u sistemu i predstavljaju lošu praksu koja nije u skladu sa važećim standardima, imajući u vidu njihov intenzitet i trajanje, mogu prerasti, a u pojedinim slučajevima i prerastaju, u ponižavajuće ili nečovečno postupanje, pa i torturu”⁸.

1.2. Osobe sa mentalnim smetnjama

Postojeći Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama⁹ značajan je što je, nakon dugog niza godina priprema, njime po prvi put regulisana ova oblast, čime je načinjen veliki korak napred u pogledu zaštite prava lica sa mentalnim smetnjama, a time i onih koji su hospitalizovani u psihijatrijskim bolnicama. Iako je Zakon u velikoj meri usklađen sa važećim međunarodnim standardima, neophodno je njegovo značajno unapređenje.¹⁰

Nedostaci Zakona se naročito odnose na „stvaranje uslova za što kraće zadržavanje pacijenata sa mentalnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama, pre svega u velikim psihijatrijskim bolnicama. U tom cilju, neophodno je izvršiti izmene i dopune Zakona radi stvaranja efikasnog i održivog sistema „deinstitucionalizacije“, koja osim zdravstvenog, između ostalog, u velikoj meri podrazumeva i socijalni aspekt. Potrebno je propisati odgovarajuće uslove za zbrinjavanje, odnosno svakodobnu i svakovrsnu podršku osobama sa mentalnim smetnjama (uključujući i njihove porodice) za život van psihijatrijskih ustanova, u okruženju koje je u što manjoj meri određeno njihovim mentalnim smetnjama”¹¹.

Za potrebe ovog rada posebno treba ukazati da je u tački 1, stav 1, član 2 Zakona navedeno da je lice sa mentalnim smetnjama „nedovoljno mentalno razvijeno lice, lice sa poremećajima mentalnog zdravlja, odnosno lice obolelo od bolesti zavisnosti”. Navedeno određenje je potpuno nejasno, ostalo je bez bilo kakvog objašnjenja šta znači „poremećaj mentalnog zdravlja”, a nije ni određena granica koja čini distinkciju između dovoljnog i „nedovoljnog” mentalnog razvoja određenog lica.

Uvažavajući praksu Evropskog suda za ljudska prava i referentne taksonomije, pre svega važeću klasifikaciju Svetske zdravstvene organizacije (ICD 10¹²), pod licima sa mentalnim smetnjama mogli bi podrazumevati obolele od hroničnog psihotičnog poremećaja – shizofrenije, shizotipskih poremećaja i sumanutih poremećaja iz grupe F20-F29¹³, kao i drugih mentalnih poremećaja koji zahtevaju intenzivan psihijatrijski tretman¹⁴.

8 M. Janković /2018/: Položaj osoba sa mentalnim smetnjama lišenih slobode, *Sociologija* Vol. LX, n° 4.

9 „Službeni glasnik RS“, br. 45/2013.

10 Videti više: M. Janković /2015/: Slobode i prava lica sa mentalnim smetnjama – nedostaci Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, *Crimen* (VI) 1, pp. 61–80.

11 Izveštaj NPM za 2017. godinu, p 7.

12 Svetska zdravstvena organizacija /2010/: *Deseta revizija Međunarodne statističke klasifikacije bolesti i srodnih zdravstvenih problema*, pp. 311–316.

13 SZO: *ibid.*

14 Zaštitnik građana, Mišljenje 12–3077/13, fn. 1.

U tom pogledu, ostaju otvorena pitanja, poput toga da li su lica koja imaju poteškoće u učenju ili dementna lica uključena u krug osoba koje Zakon određuje kao lica sa mentalnim smetnjama, a ako jesu, u koje svrhe, posebno da li su obuhvaćeni i u pogledu Zakonom propisane detencije i sputavanja.

Nepostojanje bilo kakvog određenja šta Zakon podrazumeva pod „nedovoljno mentalno razvijenim licem”, odnosno „licem sa poremećajima mentalnog zdravlja”, u praksi može dovesti, pa i dovodi, do nejednake primene propisa, pa i mogućih zloupotreba.

Napred navedeni nedostatak Zakona još više dobija na značaju imajući u vidu da se i stručnjaci psihijatrije često suočavaju sa „pitanjem granice između zdravog i bolesnog, naročito granice koju određuju prisustvo, odnosno odsustvo mentalnih smetnji, a koje su nekada vrlo zamagljene”¹⁵. Naime, „opšteprihvaćeni medicinski model bolesti koji postavlja krutu distinkciju zdravlja od mentalne bolesti, stvarajući dihotomiju u smislu da je osoba ili bolesna ili zdrava, ne uvažava činjenicu da su mnogi simptomi i znaci mentalnih poremećaja deo svakodnevnog životnog iskustva, odnosno da se sreću kod osoba koje se označavaju „zdravim”¹⁶

Dalje, potrebno je navesti podatak Svetske zdravstvene organizacije da je na osnovu sistemske analize opšte populacije u većini evropskih zemalja pokazano je da će 27% odrasle populacije starosti 18–65 godina nekada tokom svog života imati mentalni poremećaj.¹⁷

Imajući u vidu napred navedeno, mogućnost arbitrarnosti pa i zloupotreba u praksi naročito se ogleda u slučajevima detencije kada se shodno članu 20. Zakona vrši smeštanje u psihijatrijsku ustanovu lica sa mentalnim smetnjama na zahtev i uz pismeni pristanak njegovog člana uže porodice ili njegovog zakonskog zastupnika, kao i kada se shodno članu 21. Zakona, po postupku za zadržavanje bez pristanka i smeštaj bez pristanka, vrši smeštanje u psihijatrijsku ustanovu lica sa mentalnim smetnjama za koje se proceni da, usled mentalnih smetnji, ozbiljno i direktno ugrožava sopstveni život ili zdravlje ili bezbednost, odnosno život ili zdravlje ili bezbednost drugog lica.

Očigledno je da je neophodno unaprediti odredbe Zakona koje se odnose na detenciju i sputavanje, na taj način što će se propisati nedostajući mehanizmi zaštite onih čija se prava ograničavaju, a koji moraju biti u skladu sa važećim standardima. Pre svega, da bi neko bio lišen slobode nužno je da se zakonom propišu precizni, jasni i nesumnjivi uslovi koji moraju biti ispunjeni. Dalje, neophodno je da se detaljno propiše procedura koja mora biti sprovedena, tako da se u postupku omogućí učešće onoga o čijoj slobodi i pravima se odlučuje bez obzira na njegove mentalne kapacitete, da mu se o trošku države omogućí pravna pomoć, da nakon neposrednog suočavanja sudije sa tim licem, na osnovu stručnog mišljenja nezavisnog psihijatra konačnu odluku o lišavanju slobode donese sud, da postoji mogućnost žalbe na tu odluku, kao i obaveza da se u shodnoj proceduri vrši njeno periodično preispitivanje u razumnim rokovima.

15 V. Jović /2015/: *Opšta psihopatologija sa konceptualnom istorijom*, K. Mitrovica, Filozofski fakultet Univerziteta u Prištini, p. 6.

16 D. Kecmanović /2008/: *Psihijatrija u kritičkom ogledalu*, Beograd, Službeni glasnik.

17 <http://www.euro.who.int/en/health-topics/noncoHYPERLINK>, 29. novembar 2019.

U vezi postizanja viših standarda u oblasti sputavanja, naročito ako se ono vrši vezivanjem, odgovor je moguće naći u brojnim preporukama Zaštitnika građana kojima je ukazano na sve elemente koje je potrebno ispuniti da bi postupak sputavanja bio u skladu sa važećim standardima i praksom relevantnih međunarodnih tela.¹⁸

Socijalna zaštita

Socijalna zaštita, prema članu 2. važećeg Zakona o socijalnoj zaštiti¹⁹ je „organizovana društvena delatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći i osnaživanje za samostalan i produktivan život u društvu pojedinaca i porodica, kao i sprečavanje nastajanja i otklanjanje posledica socijalne isključenosti”.

Članom 5. Zakona propisano je da usluge socijalne zaštite čine „aktivnosti pružanja podrške i pomoći pojedincu i porodici (u daljem tekstu: korisnik) radi poboljšanja, odnosno očuvanja kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, kao i stvaranje mogućnosti da samostalno žive u društvu. Shodno tome, možemo zaključiti da su korisnici usluga socijalne zaštite lica koja dobijaju podršku i pomoć radi poboljšanja, odnosno očuvanja kvaliteta njihovih života, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, kao i radi stvaranja mogućnosti da samostalno žive u društvu.

Nasuprot elementima i ciljevima socijalne zaštite iz početnih odredbi Zakona kojima se naglašava uloga socijalne zaštite u stvaranju uslova za život u društvu i sprečavanju socijalne isključenosti, u daljem tekstu Zakona značajan broj odredbi je posvećen institucionalnom zbrinjavanju korisnika socijalne zaštite. Tako je članom 40. Zakona propisano da usluge socijalne zaštite čine i „usluge smeštaja”, između ostalog i „domski smeštaj”, a članom 60. Zakona je propisana mogućnost stvaranja „socijalno-zdravstvenih” ustanova, odnosno posebnih organizacionih jedinica u okviru ustanova socijalne zaštite ili zdravstvenih ustanova.

Pažnju zavređuje član 26. Zakona kojim je propisano da se usluge socijalne zaštite pružaju u skladu sa „najboljim interesom korisnika”. Kada su u pitanju osobe sa mentalnim invaliditetom, shodno stavovima iz Opšteg komentara br. 1 Komiteta za prava osoba sa invaliditetom iz 2014. godine²⁰, to predstavlja zadržavanje prevaziđenog režima „zamenskog odlučivanja”, po kome se osobi sa mentalnim invaliditetom oduzima mogućnost da shodno sopstvenoj volji (želji, htenju) donosi odluke koje se nje tiču, nameće joj se neko drugi ko donosi odluke umesto nje, uključujući i suprotno njenoj volji, tako da je odluka druge osobe zasnovana na onome što se smatra objektivnim „najboljim interesom”, a ne na autentičnoj volji i sklonostima određene osobe.²¹ Stav Komiteta je da zamensko odlučivanje treba zameniti „paradigmom podrške odlučivanju (potpomognuto odlučivanje)”.

18 Zaštitnik građana, Preporuka Opštoj bolnici u Šapcu 61 – 1885 / 14.

19 „Službeni glasnik RS”, br. 24/2011.

20 <http://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2015/02/Mucenje-kao-lecenje.pdf>

21 N. Mole, F. Auer i B. Braithwaite /2014/: Međunarodni i uporedni standardi – in: *Prava osoba sa mentalnim invaliditetom* (S. Gajin, ed.), Beograd, Centar za unapređenje pravnih studija.

Za potrebe ovog rada posebno treba ukazati da ni jedna odredba Zakona, niti drugi propis istog ranga, ne propisuje bilo koji oblik prinudnog smeštanja, odnosno lišavanja slobode korisnika u ustanovama socijalne zaštite. Imajući u vidu da odredba člana 27. Ustava jasno propisuje da je „lišenje slobode dopušteno samo iz razloga i u postupku koji su predviđeni zakonom, možemo zaključiti da u Srbiji ne postoji valjan pravni osnov za lišavanje slobode korisnika ustanova socijalne zaštite, odnosno da je u tim ustanovama detencija nezakonita. Napred navedeno se podjednako odnosi i na bilo koji oblik sputavanja korisnika u ustanovama socijalne zaštite, bilo da je reč o fizičkom sputavanju (ručno sputavanje ili vezivanje) ili hemijskom sputavanju.

POLOŽAJ KORISNIKA U USTANOVAMA SOCIJALNE ZAŠTITE DOMSKOG TIPA

2.1. *Nalazi civilnog društva*

Kada je u pitanju položaj korisnika u ustanovama socijalne zaštite u Srbiji, jedan od najznačajnijih dokumenata je izveštaj nevladine organizacije *Mental Disability Rights International* (MDRI), objavljen 2007. godine²², u kome je prvi put u Srbiji na ilustrativan način ukazano da se u ustanovama socijalne zaštite domskog tipa, u konkretnom slučaju u ustanovi socijalne zaštite u Kulinama, postupanje prema korisnicima može okarakterisati kao zlostavljanje. Navedeni izveštaj je razotkrio nešto što je decenijama čuvano sakriveno od očiju javnosti, i od strane nadležnih prikazivano kao zbrinjavanje korisnika uz poštovanje njihovog „najboljeg interesa”. Lavina osuda koja se obrušila na autore tog izveštaja od strane predstavnika vlasti, ali i osoblja tih ustanova, bez iznošenja valjanih argumenata, samo je uverila javnost u osnovanost iznetih kvalifikacija i provocirala ostale branitelje ljudskih prava da počnu intezivnije da prate položaj korisnika u ustanovama socijalne zaštite.

2.2. *Nalazi Zaštitnika građana*

Ostvarujući svoj mandat, a u velikoj meri podstaknut napred navedenim izveštajem MDRI, Zaštitnik građana je u prvih deset godina svog rada posvetio pažnju, između ostalog, i položaju lica koja su prinudno smeštanata u ustanovama socijalne zaštite. Aktivnosti zaštitnika građana shodno mandatu određenom Zakonom o zaštitniku građana²³ nisu bile brojne, pre svega iz razloga malobrojnih pritužbi. Naime korisnici u ustanovama socijalne zaštite još nisu osnaženi (za verovati i sputani od strane osoblja ustanova) da se bore za svoja prava poput drugih lica lišenih slobode, na primer zatvorenika. Znatno intezivnije aktivnosti Zaštitnik je ostvario obavljajući poslove NPM u cilju prevencije zlostavljanja korisnika u tim ustanovama. U saradnji sa nevladinim organizacijama (pre svega sa MDRI-S) i spoljnim ekspertima (većinom lekarima forenzičarima, psihijatrima i psiholozima) obavljen je značajan broj poseta ustanovama socijalne zaštite. Po obavljenoj poseti sačinjavani

22 <http://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2015/02/Mucenje-kao-lecenje.pdf>.

23 „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005 i 54/2007.

se izveštaji koji sadrže informacije o uočenom stanju, utvrđenim nedostacima, kao i preporuke za unapređenje zaštite od torture i zlostavljanja²⁴.

Kao suštinski zaključak koji se može uočiti iz tih izveštaja je da je veliki broj korisnika smešten u ustanovama socijalne zaštite koje ne mogu da svojevolski napuste, i da je osnovni razlog to što nisu uspostavljeni uslovi za njihov život u zajednici. Očigledno je da se u Srbiji ne ostvaruje proklamovana deinstitutionalizacija, već da je imanentno izopštavanje osoba sa invaliditetom u socijalne ustanove koje poprimaju azilni karakter, s tim da je među njima veliki broj osoba sa mentalnim smetnjama i smetnjama u razvoju, kojima je neophodno omogućiti život uz podršku van institucija. Osobama sa mentalnim smetnjama je prevashodno potrebno obezbediti lečenje, i to psihijatrijsko vanbolničko lečenje, a izuzetno i na kratak rok lečenje u psihijatrijskoj ustanovi, u svakom slučaju ne u ustanovama socijalne zaštite. Zaštitnik građana je ispravno ukazao da se višegodišnje „lečenje“, u mnogim slučajevima „doživotno“ nikako ne može smatrati lečenjem.

Izveštaji NPM su posebnu pažnju posvetili smeštajnim uslovima. Ukazano je da se većina ustanova socijalne zaštite domskog tipa nalazi van naseljenih mesta, tako da je korisnicima znatno otežano ostvarivanje interakcije sa lokalnom zajednicom, što ima za posledicu da su im sve životne aktivnosti koncentrisane unutar izolovane ustanove²⁵. Dalje, utvrđeno je da je veliki broj korisnika smešten u ustanovama koje su veoma udaljene od prebivališta korisnika, što im onemogućuje ostvarivanje intezivnijeg kontakta sa njihovim porodicama i drugim bliskim licima. Uočeni su i brojni nedostaci kvaliteta smeštaja, pojedini kapaciteti su stari, neodržavni, a pojedini su prenaseljeni. Nedostatak nege korisnika u velikoj meri je posledica nedostatka negovatelja, a kada je u pitanju zdravstvena zaštita primetan je nedovoljan broj psihijatara.

Iz izveštaja NPM nesumnjivo proističe da se u ustanovama socijalne zaštite domskog tipa vrši lišavanje slobode korisnika. Naime, veliki broj korisnika je zatečen zaključan u objektima ustanova, na koji način su fizički onemogućeni da ih svojevolski napuste. Pojedini korisnici su na dug rok bili smešteni u prostorijama pod rešetkama, nalik na zatvorske ćelije a neke od njih poput kaveza.²⁶ Osoblje ustanova domskog tipa je dugo vremena negiralo da su njihovi korisnici lišeni slobode, a činjenicu da su zaključani, opravdavali su time da se sve, pa i to čini u „najboljem interesu korisnika“. Tvrđili su da su njihovi korisnici dobrovoljno smešteni i da mogu da napuste ustanovu kada god hoće. Takvi navodi su gubili smisao nakon što bi na postavljeno pitanje šta bi se desilo kada bi korisnik otišao iz institucije, prisutno osoblje odgovorilo da bi se po redovnoj proceduri pozvala policija da ga vrati u ustanovu.

Ukazano je i na pojavu fizičkog sputavanja korisnika na dug rok, najčešće vezivanjem, i to uglavnom nestandardnim sredstvima (običnim kaiševima, čaršavima, zavojima i sl.). Naglašeno je i da je uočeno da se pojedini korisnici na dug rok drže u izolaciji, kao i da je pojedinim korisnicima to redovni smeštaj. Po objavljivanju izveštaja o poseti ustanovi socijalne zaštite Veternik, u kome su konstatovani i fo-

24 Videti više u publikaciji Saveta Evrope <https://npm.rs/attachments/article/850/Zastitnik%20građjana%20o%20osobama%20sa%20mentalnim%20smetnjama.pdf>, 04. decembar 2019.

25 Videti više u Godišnjem izveštaju Zaštitnika građana i NPM za 2017. godinu.

26 Izveštaj Zaštitnika građana o poseti domu Veternik, br. 71 –26/ 13.

tografijama argumentovani slučajevi dugoročne izolacije korisnika u prostoriji pod rešetkama, nadležni ministar je u javnom nastupu takvo postupanje pokušao da opravda tvrdnjom da su ta lica „kanibali”.

2.3. *Nalazi organa vlasti*

Vlada Republike Srbije u Strategiji za zaštitu mentalnog zdravlja u Srbiji za period 2019–2026., navodi da „u velikim ustanovama socijalne zaštite (sa domskim smeštajem) su dugotrajno (više godina) smeštene osobe sa hroničnim psihozama i poremećajem intelektualnog razvoja. Slično kao i u psihijatrijskim bolnicama i u velikim ustanovama socijalne zaštite često su loši materijalni uslovi, a broj osoblja je mali u odnosu na broj korisnika”²⁷, i konstatuje da je u Srbiji „odsustvo centara za zaštitu mentalnog zdravlja u lokalnoj zajednici i drugih nestacionarnih psihijatrijskih službi.”²⁸

POKUŠAJI ZAKONSKOG REGULISANJA LIŠAVANJA SLOBODE U USTANOVAMA SOCIJALNE ZAŠTITE

Nakon višegodišnjeg oglašavanja na ukazivanje da se prinudno smeštanje, odnosno lišavanje slobode, kao i sputavanje u ustanovama socijalne zaštite vrši nezakonito, donosioci odluka u Srbiji su napokon prihvatili da je neodrživo dalje prinudno smeštanje i sputavanje korisnika u ustanovama socijalne zaštite uz puko opravdavanje da se ono vrši na osnovu mišljenja stručnih službi da je to u „najboljem interesu korisnika”.

Ministarstvo nadležno za socijalna pitanja²⁹ je rešenje napred navedenog problema videlo u donošenju zakona kojim će se ustanoviti pravni osnov za takvo postupanje. Shodno tome, početkom 2019. godine javnosti je predložena prva verzija Nacrta zakona, naslovljena „Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u socijalnoj zaštiti”, a krajem iste godine svetlost dana je ugledala i druga verzija, naslovljena „Zakon o zaštiti prava korisnika usluga smeštaja u socijalnoj zaštiti”.

3.1. *Prva verzija Nacrta zakona*

Prvi tekst nacrta kojim je pokušano da se stvori prvi osnov za lišavanje slobode i sputavanje korisnika u ustanovama socijalne zaštite učinjen je pod plaštom navodne ideje o potpunijoj zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama i naslovljen je „Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u socijalnoj zaštiti”.

Autor ovog članka je na javnoj raspravi održanoj u maju 2019. godine u Beogradu izneo niz suštinskih nedostataka tog Nacrta zakona. Značajno je napomenuti da je, osim prisutnih predstavnika civilnog društva, iznete prigovore izričito podržao i prisutni predsednik Nacionalne komisije za mentalno zdravlje, ukazavši

27 Strategija za zaštitu mentalnog zdravlja u Srbiji za period 2019–2026, p. 7.

28 *Ibid.*, p. 8.

29 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

da u procesu izrade zakona uopšte nije konsultovano Ministarstvo zdravlja Srbije, niti Nacionalna komisija. U tom kontekstu zabrinjavajuće su delovala i javno izneta uveravanja predstavnika Ministarstva nadležnog za socijalna pitanja da će Zakon biti zvaničan predlog Vlade Srbije i do kraja godine usvojen u Narodnoj skupštini u svakom slučaju, bez obzira na ukazane suštinske primedbe.

Osnovna primedba na Nacrt zakona odnosila se na to da u srpskom pravnom sistemu već postoji Zakon o zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama. Iznet je stav da je neodrživo donošenje novih zakona koji štite prava pripadnika određene povredive grupe zavisno od vrste institucije u kojima su ta lica smeštena. Imajući u vidu potpuno odsustvo saradnje relevantnih ministarstava i činjenicu da Ministarstvo zdravlja i Nacionalna komisija za mentalno zdravlje nisu učestvovali u izradi Nacrta zakona, možemo zaključiti da cilj Ministarstva nadležnog socijalnu politiku nije bila zaštita osoba sa mentalnim smetnjama, već zakonsko ojačavanje ustanova nad kojima je nadležano i ozakonjenje prakse lišavanja slobode koje ustanove za socijalnu zaštitu decenijama nezakonito sprovode.

Ukazano je da umesto takvog partikularnog pristupa, srpske vlasti treba da se posvete opštoj zaštiti ranjivih osoba kao što su osobe sa mentalnim invaliditetom, posebno u vezi sa kontroverzom njihovog dugoročnog lišavanja slobode u zatvorenim ustanovama bez obzira na vrstu ustanove i koje ministarstvo je nadležno nad njima. U tom smislu, u Strategiji za zaštitu mentalnog zdravlja u Srbiji za period 2019–2026. je navedeno „mentalno zdravlje se tiče svih i zahteva partnersku akciju relevantnih ministarstava, stručnjaka i udruženja korisnika i pružalaca usluga”.

Naglašeno je da prisilno smeštanje osoba sa mentalnim invaliditetom u zatvorene ustanove, posebno na duži rok, treba da bude izuzetak. Ako je njihovo obavezno smeštanje neophodno, ono mora biti poslednja mera, na što kraći rok i u specijalizovanim zdravstvenim ustanovama u kojima im je moguće obezbediti adekvatno lečenje.

Otvoreno je i suštinsko pitanje opravdanosti prisilnog smeštanja, odnosno lišavanja slobode osoba sa mentalnim smetnjama u ustanovama socijalne zaštite. Ukazano je da je sporno da li karakter tih ustanova, nadležnih da pružaju usluge socijalne zaštite svojim korisnicima, dozvoljava da se u njima vrši lišavanje slobode. Postavljena je kao upitna konstrukcija da lišavanje slobode predstavlja „uslugu korisniku socijalne zaštite”.

Osim navedenih, iznete su i druge brojne primedbe.

3.2. *Druga verzija Nacrta zakona*

Radna grupa za izradu Nacrta zakona, verovatno svesna opravdanosti brojnih iznetih primedbi, pristupila je sačinjavanju druge verzije Nacrta zakona. Međutim, očigledno pritisnuti zahtevom da se donese propis kojim će se legalizovati dosadašnje nezakonito prinudno smeštanje, odnosno lišavanje slobode velikog broja korisnika u ustanovama socijalne zaštite, nisu učinjene suštinske izmene. U drugoj verziji Nacrta zakona, koja je ugledala svetlost dana krajem 2019. godine, veliki broj primedbi iznetih tokom javne rasprave na prvu verziju Nacrta zakona nije prihvaćen.

Na početku, ukazao bih da je radna grupa prihvatila primedbu na prvi tekst Nacrta zakona da je potpuno neodgovarajući njegov naziv „Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u socijalnoj zaštiti”. Izvršena je izmena, te je u drugom Nacrtu zakona isti naslovljen sa „Zakon o zaštiti prava korisnika usluga smeštaja u socijalnoj zaštiti“.

Shodno primedbi da nije odgovarajuće da predmet zakona bude zaštita lica sa mentalnim smetnjama, jer takav zakon već postoji, pisci Nacrta zakona su, uglavnom zadržavši postojeću sadržinu teksta prvog Nacrta, iz druge verzije Nacrta zakona brisali izraz „osobe sa mentalnim smetnjama“, tako da se u drugom Nacrtu ne spominju (osim na nekoliko mesta, u nereferentnom kontekstu po ovom pitanju). Iz navedenog proističe da je za razliku od prvog Nacrta zakona, čiji je predmet bio zaštita osoba sa mentalnim smetnjama, predmet druge verzije Nacrta zakona zaštita svih korisnika u ustanovama socijalne zaštite. Imajući u vidu da svi korisnici usluga u ustanovama socijalne zaštite nisu osobe sa mentalnim smetnjama, odnosno da korisnici predstavljaju daleko širi krug lica od osoba sa mentalnim smetnjama, postavlja se pitanje kako tekst druge verzije Nacrta zakona, koji je minimalno modifikovan (brisanjem izraza „osobe sa mentalnim smetnjama”) može imati drugačiji, odnosno daleko širi predmet zaštite i odnositi se na sve korisnike. Navedeno potvrđuje osnovanost napred istaknutog prigovora da piscima Nacrta nije bitan predmet zaštite, odnosno zaštita prava lica koj su smeštena u ustanovama socijalne zaštite, bilo da se radi o osobama sa mentalnim smetnjama ili o svim korisnicima. Očigledna je intencija da se zaštite institucije, legalizuje postojeća praksa postupanja prema korisnicima i stvori pravni osnov za nastavak takve prakse i ubuduće.

Nezavisno od promenjenog naziva zakona u drugoj verziji Nacrta zakona, kao i brisanja „osoba sa mentalnim smetnjama” iz njegovog teksta, imajući u vidu da se ta verzija odnosi na sve korisnike u ustanovama socijalne zaštite, time i na korisnike sa mentalnim smetnjama, sve konsekvence zakona odnose se i na njih. Međutim, okolnost da se druga verzija Nacrta odnosi na sve korisnike u ustanovama socijalne zaštite ne znači da više ne stoje primedbe koje su prethodno bile iznete na prvi Nacrt zakona, a odnose se na lišavanje slobode i sputavanje.

KOMENTARI POJEDINIH REŠENJA U NACRTU ZAKONA

Uzevši u obzir poslednju dostupnu verziju Nacrta zakona, u daljem tekstu ukažu na uočene nedostatke i dileme koje otvaraju postojeća rešenja.

4.1. *Paradigma najboljeg interesa korisnika*

U Nacrtu zakona je paradigma „najboljeg interesa korisnika“ postavljena kao jedno od osnovnih načela. Propisano je da se „usluge smeštaja pružaju u skladu sa najboljim interesom korisnika“. Kada su u pitanju osobe sa mentalnim invaliditetom, shodno stavovima iz Opšteg komentara br. 1 Komiteta za prava osoba sa invaliditetom iz 2014. godine³⁰, to predstavlja zadržavanje prevaziđenog režima „zamenskog odlučivanja“, po kome se osobi sa mentalnim invaliditetom oduzima mogućnost da

30 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/031/20/PDF/G1403120.pdf?OpenElement>.

shodno sopstvenoj volji (želji, htenju) donosi odluke koje se nje tiču, nameće joj se neko drugi ko donosi odluke umesto nje, uključujući i suprotno njenoj volji. Takva odluka je zasnovana na nekakvom objektiviziranom „najboljem interesom“, a ne na autentičnoj volji i sklonostima određene osobe. Stav Komiteta je da zamensko odlučivanje treba zameniti „paradigmom podrške odlučivanju“, odnosno „potpomognutom odlučivanju“, te je u tom smislu neophodno izvršiti unapređenje teksta Nacrta.

4.2. *Deinstitucionalizacija*

U odredbi naslovljenoj „Razlozi smeštaja“ navedeno je da se „smeštaj... obezbeđuje korisniku kome se trenutno ne može obezbediti ostanak u porodici, dnevne usluge u zajednici ili usluge podrške za samostalan život u smislu zakona kojim je uređena socijalna zaštita“. Navedena odredba je iznuđena i oslikava realno stanje koje se ogleda u činjenici da u Srbiji ne postoje uslovi da se većini korisnika obezbede adekvatni životni uslovi van institucija. Očigledno je da je na tom planu malo učinjeno. Poražavajuće deluje da se Nacrtom zakona Vladi daje rok od od godinu dana da usvoji „planski dokument koji će se odnositi na dnevne usluge u zajednici ili usluge podrške za samostalan život“.

Kašnjenje u sprovođenju deinstitucionalizacije u Srbiji u suprotnosti je sa stavovima Komiteta za prava osoba sa invaliditetom ali i sa Strategijom unapređenja položaja osoba sa invaliditetom³¹, starom preko jednu deceniju, kao i prethodnom, takođe starom preko jednu deceniju i aktuelnom Strategijom za zaštitu mentalnog zdravlja u Srbiji za period 2019–2026.³² Pre svega, svi navedeni dokumenti nalažu neophodnost sveobuhvatne deinstitucionalizacije, što znači prestanak daljeg dugoročnog držanja osoba sa mentalnim smetnjama u glomaznim stacionarnim ustanovama, koje treba smanjiti i postepeno gasiti. U tom cilju neophodno je uspostaviti kako lečenje, tako i održiv sistem zbrinjavanja osoba sa mentalnim smetnjama u zajednici, u njima odgovarajućem okruženju koje nije određeno njihovim mentalnim stanjem, uz pružanje svakodobne i svakovrsne, kontinuirane multifunkcionalne podrške, kako za njih, tako i za i njihove porodice. Na žalost, na tom planu je malo učinjeno.

Nasuprot tome, Nacrt zakona stvara pravnu osnovu da svi postojeći korisnici s mentalnim smetnjama koji su smešteni u ustanovama socijalne zaštite ostanu u njima, mnogi do kraja života. U prilog tome govori i odredba Nacrta u kojoj se propisuje da će se o vaninstitucionalnoj zaštiti osobe sa mentalnim smetnjama odlučivati tek u postupku njenog smeštaja u ustanovu socijalne zaštite.

31 Na str. 12. navedeno je da je potrebno „obezbediti da sistem socijalnih, zdravstvenih i drugih usluga za osobe sa invaliditetom u potpunosti poštuje princip dostupnosti usluga u lokalnoj zajednici, uz potpunu primenu procesa deinstitucionalizacije; na strani 13. naglašava se da treba „promovisati porodično okruženje kao primarno i najbolje za osobu sa invaliditetom uz punu primenu i snažnu podršku deinstitucionalizaciji.

32 Na strani 2. navedeno je da „velike psihijatrijske i socijalne ustanove moraju biti smanjene, a sistem zaštite mentalnog zdravlja reformisan. Uz postojeće resurse potrebni su novi da bi se podržao proces reformi, posebno uspostavljanje daljeg razvoja lečenja i zaštite mentalnog zdravlja u zajednici, što bi omogućilo lečenje u sredini u kojoj osobe sa mentalnim poremećajima žive, uz primenu najmanje restriktivnog pristupa u lečenju.

4.3. *Lišavanje slobode korisnika u ustanovama socijalne zaštite*

Osnovna dilema postoji u pogledu opravdanosti prisilnog smeštanja, odnosno lišavanja slobode korisnika u ustanovama socijalne zaštite. Sporno je da li karakter ustanova socijalne zaštite, koje postoje da bi svojim korisnicima pružale usluge, dozvoljava da se u njima sprovodi prinudno smeštanje, odnosno lišavanje slobode i njihovo izopštavanje iz društva.

Deluje kao neodrživa konstrukcija da lišavanje slobode predstavlja „uslugu” korisniku socijalne zaštite. Sledeći tu logiku, i sputavanje korisnika vezivanjem bi predstavljalo uslugu. Čini se da prisila, ili bilo koji vid ograničavanja ne može predstavljati uslugu.

U pokušaju da izbegnemo donošenje pogrešnih zaključka, na ovom mestu je potrebno da napravimo distinkciju između, s jedne strane, lišavanja slobode, i s druge strane, nametanja minimalnog i prihvatljivog obima ograničenja prema korisnicima usluga u ustanovama socijalne zaštite.

Naime, nesporno je da pojedini korisnici (npr. lica sa demencijom) moraju da zbog vlastite bezbednosti budu podvrgnuti određenim ograničenjima. Međutim, ukoliko se odnos prema takvim licima ne zasniva na nametanju ograničenja (prevashodno zaključavanjem i drugim oblicima fizičkog ili hemijskog sputavanja) već na pružanju pažnje i podrške, te ukoliko im je omogućeno slobodno kretanje po ustanovi, komunikacija i pristup raznovrsnim, njima odgovarajućim sadržajima (shodno kućnom redu koji je restriktivan u najmanje mogućoj meri), kao i ako im se omogućuje da (uz obaveznu pratnju) odlaze van institucije do mesta po svom izboru, radi održavanja porodičnih, socijalnih kontakata, kao i korišćenja kulturnih, sportskih ili drugih sadržaja (u razumnom intezitetu i obimu), takvo postupanje nema karakter lišenja slobode.

Ukoliko bi napred opisano lice bilo uglavnom zaključano u ograničenom prostoru i ograničeno u socijalnim kontaktima, naročito ako bi bilo podvrgnuto fizičkom ili hemijskom sputavanju, uz izostanak napred navedenog tretmana, takvo postupanje ima karakter lišavanja slobode.

4.4. *Lišavanje slobode osoba sa mentalnim smetnjama u ustanovama socijalne zaštite*

U tekstu Nacrta zakona nije korišćena uobičajena terminologija poput „nedobrovoljni smeštaj”, „prinudni smeštaj” ili „lišavanje slobode”, a „smeštaj bez pristanka” se spominje na nekoliko mesta, i to u nereferentnom kontekstu po ovom pitanju. Ono što navedeni izrazi jasno oslikavaju prikriveno je pod plaštom izraza „postupak smeštaja u slučaju nedostatka volje” i „postupak smeštaja na osnovu odluke suda”. Ilustrativan pokazatelj je odredba naslovljena „Smeštaj korisnika”, u kojoj se u prvom stavu propisuje smeštaj „na osnovu pristanka” a u drugom stavu, u kome se suštinski govori o smeštaju bez pristanka, odnosno prinudnom smeštaju, ti izrazi se ne navode, već se koristi se opisna terminologija „smeštaj se obezbeđuje i licu koje nije u stanju da iskaže svoj pristanak”.

Kao što je napred ukazano, slično je i sa očigledno smišljenim izostavljanjem izraza „osobe sa mentalnim smetnjama” iz teksta Nacrta zakona. Na primer, iz propisanih uslova za prinudno smeštanje u ustanovu socijalne zaštite nesumnjivo prističe da te uslove kumulativno ispunjavaju jedino osobe sa mentalnim smetnjama, a koristi se izraz „korisnik“.

Shodno tome, možemo zaključiti da Nacrt Zakona sadrži odredbe koje se odnose na prisilno smeštanje, odnosno lišavanje slobode osoba sa mentalnim smetnjama u ustanovama socijalne zaštite, iako je to jezički prikriveno.

Smeštanje osoba sa mentalnim smetnjama u ustanove socijalne zaštite, naročito ako je ono prinudno, je sporno. Osobama sa mentalnim smetnjama je prevashono potrebno lečenje i u tom pogledu u Srbiji postoji, s jedne strane, zakonski okvir koga čini postojeći Zakon o zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama i brojni podzakonski propisi za njegovo sprovođenje, a sa druge strane, i adekvatne psihijatrijske ustanove koje su podobne za lečenje osoba sa mentalnim smetnjama. Smeštanjem osoba sa mentalnim smetnjama u ustanove socijalne zaštite zanemaruje se potreba njihovog specijalizovanog lečenja i života u bliskom socijalnom, kulturnom i drugom njima odgovarajućem okruženju. Oni se izopštavaju iz sredine u kojoj su do tada živeli ili u kojoj žele da žive, a nameće im se život u instituciji po pravilima institucije i uz odsustvo adekvatnog lečenja i brojna ograničenja kojima su izloženi, što sve može doprineti daljem urušavanju njihovog mentalnog zdravlja,

4.5. Postupak lišavanja slobode u ustanovama socijalne zaštite

U odredbi naslovljenoj „Postupak u slučaju nedostatka volje“, propisani su uslovi za pokretanje postupka pred sudom radi prinudnog smeštaja. Možemo ih grupisati u tri celine: 1) da lice nije sposobno da razume značaj i posledice izjave koju daje, odnosno nije sposobno da izrazi svoju volju; 2) da lice svojim postupcima ugrožava sopstvenu bezbednost, život, zdravlje, egzistenciju, prava i interese i bezbednost, život, prava i interese drugih lica; 3) da mu se ne mogu obezbediti ili nije u njegovom interesu pružanje usluga socijalne zaštite dnevne usluge u zajednici, usluge podrške za samostalan život, porodični smeštaj i druge usluge kojima se korisniku omogućava da živi u porodici ili samostalno.

Prvo pitanje koje se nameće je šta se dešava sa licem o čijem „smeštaju” se odlučuje počev od momenta kada centar za socijalni rad proceni da su ispunjeni napred propisani uslovi i obrati se sudu, pa sve do momenta donošenja pravosnažne, odnosno izvršne odluke od strane suda.

Osim toga, imajući u vidu da je propisano da su uslovi kumulativni, odnosno da svi moraju biti ispunjeni, te da je očigledno da je za brižljivu multidisciplinarnu stručnu procenu ispunjenosti svakog pojedinačnog uslova potrebno značajno vreme, postavlja se i dodatno pitanje šta se dešava sa tim licem u prethodnom periodu, odnosno počev od momenta kada Centar za socijalni rad dođe u neposredan kontakt sa tim licem, pa sve do momenta sačinjavanja konačne procene i formalnog obraćanja sudu.

U oba navedena slučaja je nejasno da li će lice o čijem „smeštaju” se odlučuje u opisano vreme biti privremeno prinudno smešten u ustanovu socijalne zaštite, a

ako hoće, po kom osnovu. Ako neće, nepoznanica je da li to znači da će lice za koje postoji sumnja da može ugroziti sebe ili drugog biti pušteno ili će biti odvedeno u psihijatrijsku ustanovu.

Takođe, kada je u pitanju kumulativnost uslova postavlja se i pitanje npr. šta se dešava sa licem koje je „sposobno da razume značaj i posledice izjave koju daje“, odnosno ako nije ispunjen prvi uslov za prinudni smeštaj, a ispunjena su ostala dva. Shodno jasnoj odredbi, takvo lice ne može biti prinudno smešteno. U takvom slučaju, u kome je procenjeno da to lice npr. ugrožava bezbednost drugih lica, a ne želi da bude smešten u ustanovu socijalne zaštite, uopšte nije propisano kako treba da postupiti centar za socijalni rad.

I u ovom slučaju je nepoznanica da li će to lice, za koje postoji sumnja da može ugroziti sebe ili drugog, biti pušteno ili će biti odvedeno u psihijatrijsku ustanovu.

Dalje, nije određeno ko procenjuje, odnosno ko daje stručno mišljenje da li je lice sposobno da „razume značaj i posledice izjave koju daje“ i „izrazi svoju volju“, kao i da li lice „svojim postupcima“ ugrožava sebe ili drugog. Nije precizirano da li je to psihijatar i da li on mora imati status veštaka. Osim toga nedostaju i kriterijumi koji su odlučni za donošenje takve procene, naročito u pogledu eventualnog ugrožavanja bezbednosti, života, zdravlja, egzistencije, prava i interesa.

Ta odredba Nacrta zakona je sporna i u pogledu toga što propisuje dužnost centra za socijalni rad da u slučaju ispunjenosti svih uslova za prinudni smeštaj ujedno „kod suda pokrene postupak za lišenje poslovne sposobnosti“. Navedenim se ozakonjuje već ustanovljena praksa, odnosno trend da sva lica koja su prinudno smeštena u ustanovama socijalne zaštite ujedno budu i lišena poslovne sposobnosti. Takva situacija može biti i predmet zloupotreba i mnoge korisnike dovesti u stanje tzv. civilne smrti.

Posebno zabrinjava da u postupku procene pred centrom za socijalni rad korisnicima nisu dostupni zaštitni mehanizmi koji shodno važećim standardima moraju biti uspostavljeni. Između ostalog, nije propisano da osoba koja je predmet procene mora da bude neposredno saslušana, da mora da bude pregledana od strane nezavisnog psihijatra, da mora da joj se obezbedi pravna zaštita putem izabranog advokata ili kroz pružanje besplatne pravne pomoći, te da u postupku mora da se omogućiti učešće članova porodice i kao drugih bliskih lica koje ta osoba odabere.

Odredbom je propisano da će se u ustanove socijalne zaštite prinudno smestiti lica koja kumulativno ispunjavaju sve postavljene uslove. Iz propisanih uslova nesumnjivo proističe da je reč o osobama sa mentalnim smetnjama. Kao što je napred rečeno, takvim licima je pre svega neophodno lečenje i u tom pogledu postoji adekvatan zakonski okvir koga čini postojeći Zakon o zaštiti osoba sa mentalnim smetnjama i brojni podzakonski propisi za njegovo sprovođenje, kao i adekvatne ustanove, specijalizovane psihijatrijske bolnice i odeljenja opštih bolnica, koje su podobne za lečenje osoba sa mentalnim smetnjama.

U istoj oderdbi je propisano postupanje u „u slučaju smeštaja kod pružaoca usluge koje je tu dovedeno bez svog pristanka... radi donošenja odluke suda“. Postavlja se pitanje po kom osnovu bi se neko lice, bez njegovog pristanka, dovodilo kod „pružaoca usluge“. Nisu određeni uslovi da bi se to preduzelo, ko je ovlašćen

da to čini i po kom postupku. Zakon o zaštiti prava osoba sa mentalnim smetnjama propisuje takvu situaciju, ali predviđa za dovođenje u zdravstvenu ustanovu, a ne u ustanovu socijalne zaštite.

Dalje, u toj odredbi se uređuje situacija kada je lice smešteno u ustanovi socijalne zaštite na osnovu „svog pristanka... ili pristanka zakonskog zastupnika, pa je taj pristanak povučen pisanom izjavom“. Nejasno da li će se u takvoj situaciji tom licu omogućiti da napusti ustanovu, ako neće po kom osnovu će on biti prinudno zadržan u ustanovi. Takođe, pitanje je kako će se postupiti prema licu koje je smešteno u ustanovi socijalne zaštite na osnovu „svog pristanka“, ali odluči da napusti ustanovu, ne želeći da piše bilo kakvu izjavu. Nejasno je da li će se to lice prinudno zadržati u ustanovi, a ako hoće, po kom osnovu. Na kraju, šta će biti sa detetom koje je smešteno u ustanovi socijalne zaštite na osnovu „pristanka zakonskog zastupnika“, u situaciji kada pristanak nije „povučen pisanom izjavom“ zakonskog zastupnika, a dete, koje može imati npr. 17 godina, hoće da napusti ustanovu. I ovde se postavlja pitanje da li će to lice biti prinudno zadržano u ustanovi, a ako hoće, po kom osnovu.

Poslednji stav te odredbe, kojim je propisno da sud „u okviru postupka iz stava 1. ovog člana sud pribavlja...“, tu se našao očiglednom greškom. Naime „postupak iz stava 1.“ završava se kada centar za socijalni rad „kod suda pokrene postupak“. Jasno je da sud ne može da „pribavlja“ bilo šta pre no što je pred sudom pokrenut postupak.

4.6. Sputavanje

U odredbi Nacrta zakona naslovljenoj „Odlučivanje o sputavanju“ propisano je da „odluku o sputavanju korisnika donosi psihijatar, uz konsultacije sa... zaposlenima kod pružaoca usluge“.

Potpuno je nejasno koji je značaj takvih konsultacija i u kojoj meri su one relevantne za odluku psihijatra, nejasno je da li je on u tom pogledu vezan za mišljenje lica koje konsultuje.

U istoj odredbi je propisano da „ako razlozi za sputavanje postoje kada psihijatar nije dostupan, a okolnosti zahtevaju da odluka o sputavanju bude doneta hitno, odluku o sputavanju može doneti stručni radnik, stručni saradnik ili zdravstveni saradnik angažovan kod pružaoca usluge, koji je u tom slučaju dužan da psihijatar odmah obavesti o sputavanju i zatim stupi u skladu sa njegovim uputstvima“.

Pre svega, navedena odredba ima nedostatak logičke prirode. Naime „kada psihijatar nije dostupan“, osoblje pružaoca usluge neće moći ni da ga obavesti o sprovedenom sputavanju niti će moći od njega da pribavi uputstva po kojima treba da postupi.

Dalje, situacija „kada psihijatar nije dostupan“ nije u skladu sa odredbom koja propisuje „sputavanje je dozvoljeno samo u ustanovama koje imaju obezbeđene sve potrebne uslove za njegovu primenu“. Za pretpostaviti je da je uslov za primenu sputavanja svakodobna dostupnost psihijatra, te ukoliko određenoj ustanovi psihijatar nije dostupan, onda ta ustanova ne ispunjava uslove za primenu sputavanja.

Razumljivo bi bilo da je Nacrtom zakona propisano da osoblje ustanove može sputati agitirano lice vezivanjem u situaciji kada psihijatar nije prisutan na licu mesta, kada je to urgentno i neophodno, međutim psihijatar mora uvek biti dostupan i u mogućnosti da u najkraćem roku dođe do sputanog lica, te da proceni da li je neophodno njegovo dalje sputavanje, kao i da lice periodično nadzire sve vreme dok je sputano.

Sputavanje korisnika od strane osoblja i njihovo dalje postupanje prema sputanom licu u skladu sa uputstvima psihijatra dobijenim preko sredstava telekomunikacije ili ako je ono unapred dato je nedopustivo.

4.7. Izdvajanje

U odredbi naslovljenoj „Značenje izraza“ i „Vrste sputavanja“ kao jedan od načina sputavanja predviđeno je „izdvajanje u posebnu prostoriju“. To predstavlja izolaciju, izuzetno restriktivnu meru koja podrazumeva potpuno odsustvo socijalnog kontakta, što može imati pogubne posledice na mentalno zdravlje lica prema kome je mera primenjena, a naročito ako je osoba sa mentalnim smetnjama.

Specijalni izveštilac UN za torturu je u svom izveštaju iz 2011. godine ukazao da izolacija osoba sa mentalnim smetnjama, u bilo kom trajanju, predstavlja surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje i da države treba da ukinu meru usamljenja prema osobama sa mentalnim smetnjama³³, a Potkomitet UN za prevenciju torture je u svom izveštaju o poseti Paragvaju iz 2010. godine uputio preporuku da uopšte ne treba vršiti izolaciju osoba sa mentalnim smetnjama.³⁴

Shodno napred navedenom, odredbe iz Nacrta zakona koje se odnose na „izdvajanje“ korisnika treba brisati.

4.8. Sputavanje farmakoterapijom

U odredbi naslovljenoj „Značenje izraza“ i „Vrste sputavanja“ kao jedan od načina sputavanja predviđeno je „hemijsko sputavanje“ koje se obezbeđuje „sprečavanjem ili ograničavanjem kretanja lica davanjem farmakoterapije“.

Takav pristup je potpuno u skladu sa praksom upotrebe lekova u ustanovama socijalne zaštite. Korisnicima se lekovi kao redovna terapija namenski daju radi sprečavanja ili ograničavanja njihovog kretanja, na koji način se uspostavlja njihova statičnost koja pogoduje ostvarivanju kontrole od strane uglavnom nedovoljno prisutnog osoblja.

Međutim smisao sputavanja farmakoterapijom nije i ne sme biti kontinuirano „sprečavanje ili ograničavanje kretanja“ korisnika, već umirivanje agitiranog lica kako bi se otklonila opasnost da ugrozi sebe ili drugog.

Uočeno je da psihijatri često ostavljaju na ocenu dežurnom osoblju na ocenu da li određenom korisniku da daju određene lekove. Farmakoterapiju, i to isključivo radi umirenja agitiranog korisnika treba da određuje isključivo psihijatar, u svakom

33 Privremeni izveštaj Generalnom sekretaru /2011/, [A/66/268 (2011)], t. 68, 78 i 86.

34 Izveštaj o poseti Paragvaju /2010/, [CAT/OP/PRY/1 (2010)], t. 185.

konkretnom slučaju, u zavisnosti od konkretnih okolnosti. Propisivanje terapije unapred i ostavljanje na ocenu (na način: „po potrebi“) drugom, medicinskom pa i nemedicinskom osoblju nije prihvatljivo.

4.9. Ograničenje slobode kretanja i drugih prava korisnika

U odredbi naslovljenoj „Sloboda kretanja“ propisano je da „korisnik ima pravo na slobodu kretanja, osim u slučajevima u kojima se ovo pravo ograničava pravilima pružaoca usluge...“.

Ovde je potrebno ponovo ukazati da se prava ne mogu ograničavati pravilima, time ni „pravilima pružaoca usluge“. Član 20. Ustava Republike Srbije propisuje da se „ljudska prava zajemčena Ustavom mogu zakonom ograničiti“, i to „samo ako ograničenje dopušta Ustav“, a član 27. shodno tome propisuje da je „lišenje slobode dopušteno samo iz razloga i u postupku koji su predviđeni zakonom“.

U narednoj odredbi, naslovljenoj „Ograničenje prava“, između ostalog je predviđeno ograničavanje prava „usled zdravstvenog stanja korisnika“. Zdravstveno stanje ili stanje invaliditeta ne smeju biti razlog za bilo kakvo ograničavanje prava.

U odredbi naslovljenoj „Ostvarivanje ljudskih prava“ navedeno je da „korisnik usluge smeštaja ima pravo na ostvarivanje građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih prava, u skladu sa Ustavom i zakonom“. Navedeno je puka proklamacija jer je nesporno da lica koja su prinudno smeštena u ustanovama socijalne zaštite u najvećoj meri nisu u mogućnosti da ostvaruju sva nabrojana prava poput svih ostalih lica. Umesto generalizovanja, bolje bi bilo da je Nacrtom zakona zajamčeno i propisan način ostvarivanja konkretnih prava koja se korisnicima uobičajeno uskraćuju.

To bi na primer moglo da bude aktivno biračko pravo, imajući u vidu da će iz člana 52. Ustava Srbije u najskorijem roku morati da bude brisana poslovna sposobnost kao uslov za ostvarivanje izbornog prava.

4.10. Pritužba i prigovor

U odredbi naslovljenoj „Pritužba“ utvrđeno je da pravo na pritužbu imaju „korisnik, član njegove uže porodice ili zakonski zastupnik koji smatra da mu je pružalac usluge onemogućio ostvarenje nekog prava propisanog zakonom, koji nije zadovoljan kvalitetom pružanja usluge, postupkom ili ponašanjem pružaoca usluge, ili drugog korisnika, kao i nekim drugim pitanjem u vezi sa pružanjem usluge“.

U odredbi naslovljenoj „Prigovor“ propisano je da podnosioci pritužbe koji nisu zadovoljni ishodom „mogu podneti prigovor organu nadležnom za vršenje inspeksijskog nadzora“. Mogućnost ulaganja pravnog leka na tu odluku, odnosno sudska kontrola tih akata nije propisana. Očigledno je da je Nacrtom zakona propisan niži nivo pravne zaštite za lica lišena slobode u ustanovama socijalne zaštite, od onog koji je za osuđena lica lišena slobode propisan Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija. Zaista neprimereno deluje da sistem socijalne zaštite korisnicima nudi niži nivo pravne zaštite nego u sistemu izvršenja krivičnih sankcija, u kome je, osim sudske kontrole upravnih akata donetih po pritužbama lica lišenih slobode, ustanovljena i posebna kontrola specijalizovanog „sudije izvršenja“.

4.11. Uloga policije

U odredbi kojom je propisana „Pomoć policije“, navodi se da će policija biti pozvana da „pronađe i u ustanovu vrati“ korisnika koji je „bez znanja i odobrenja“ napustio ustanovu, a koji je u njoj „smešten bez pristanka“, ali i korisnika „koji nije u stanju da razume o čemu se radi“.

To što je obaveza policije da „pronađe i u ustanovu vrati“ ne samo prinudno smeštene korisnike, već i one koji su u njoj zvanično dobrovoljno smešteni, pokazatelj je postojeće prakse koja se želi legalizovati. Naime, pojedini korisnici, koji su registrovani kao dobrovoljno smešteni (na osnovu postojanje njihovih potpisa ili potpisa njihovih staralaca na aktima o prijemu), faktički su smešteni i držani u ustanovi mimo njihove volje.

Jasno je da ne postoji objašnjenje zašto bi policija vraćala u ustanovu korisnika koji u njoj nije prinudno smešten. Korisnik koji je dobrovoljno smešten u ustanovu može je napustiti kada god to želi. Shodno tome, nejasno je zašto je Nacrtom zakona policiji dato ovlašćenje i dužnost da „pronađe i u ustanovu vrati“ lice koje je u njoj bilo smešteno svojom voljom.

4.12. Shodna primena zakona

U posebnoj odredbi Nacrta zakona propisan je „postupak smeštaja na osnovu odluke suda“, a u odredbi o „shodnoj primeni propisa“ utvrđena je shodna primena „zakona kojim je uređena zaštita lica sa mentalnim smetnjama, a na pitanja postupka koja nisu posebno uređena tim zakonom primenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje vanparnični postupak“. Navedenim je učinjena potpuna konfuzija. Pre svega, nejasno je koji je domašaj propisivanja shodne primene „Zakona kojim je uređena zaštita lica sa mentalnim smetnjama“. Navedenim su dodatno učinjene nejasnim odredbe kojim je Nacrtom zakona propisan „postupak smeštaja na osnovu odluke suda“.

Nepotpuno i neprecizno propisivanje postupka, uz pozivanje na shodnu primenu druga dva zakona, mogao bi dovesti do nejednake primene prava, pa i zloupotrebe prava na štetu korisnika koji bi se prisilno smeštali u ustanove socijalne zaštite.

Ograničenje prava i sloboda mora biti zakonom uređeno na sveobuhvatan, precizan i jasan način, kako sa materijalnog, tako i sa procesnog aspekta. U tom smislu, nužno je da se utvrde konkretni uslovi koji moraju biti ispunjeni da bi neko bio lišen slobode, da se propiše procedura koja mora biti sprovedena, da se utvrdi ko je nadležan za donošenje privremenih odluka pre no što sud započne postupak, rok u kome sud mora biti obavešten, da se u postupku omogući učešće onoga o čijoj slobodi i pravima se odlučuje bez obzira na njegove mentalne kapacitete, da mu se o trošku države omogući pravna pomoć, da nakon neposrednog suočavanja sudije sa tim licem, na osnovu stručnog mišljenja nezavisnog psihijatra konačnu odluku o lišavanju slobode donese sud, da postoji mogućnost žalbe na tu odluku, kao i obaveza da se u shodnoj proceduri vrši njeno periodično preispitivanje u razumnim rokovima.

ZAKLJUČAK

U ustanovama socijalne zaštite domskog tipa je smešten veliki broj korisnika koji su uglavnom zaključani ili na drugi način onemogućeni da svojevolumno napuste te ustanove, odnosno faktički su lišeni slobode. Takvo postupanje je u suprotnosti sa odredbama Ustava Republike Srbije i najvažnijih instrumenata međunarodnog prava.

Ministarstvo nadležno za socijalna pitanja je pokušalo da reši navedeni problem donošenjem zakona koji će predstavljati pravni osnov za smeštanje korisnika u ustanove socijalne zaštite bez njihove saglasnosti. Tokom 2019. godine sačinjene su dve verzije Nacrta zakona, prva je naslovljena „Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u socijalnoj zaštiti”, a druga „Zakon o zaštiti prava korisnika usluga smeštaja u socijalnoj zaštiti“.

Ignorirana je osnovna dilema u pogledu opravdanosti prisilnog smeštanja, odnosno lišavanja slobode korisnika u ustanovama socijalne zaštite. Sporno je da li karakter ustanova socijalne zaštite, koje postoje da bi svojim korisnicima pružale usluge, dozvoljava da se u njima sprovodi prinudno smeštanje, odnosno lišavanje slobode i njihovo izopštavanje iz društva.

Pošavši od toga da je nezakonito lišavanje slobode nedozvoljeno i očigledno pod teretom zadatka da se zakonom održi postojeće stanje i da se očuvaju postojeće ustanove socijalne zaštite, pisci Nacrta zakona su pokušali da ponuđenim rešenjima legalizuju dosadašnju praksu i da normiranjem postupanja prema korisnicima prinudno smeštenim u tim ustanovama stvore privid da će na taj način biti povećan nivo njihove zaštite.

Analizom teksta Nacrta zakona može se zaključiti da u tome nisu uspeli. Naime očigledno je da ponuđene verzije Nacrta zakona sadrže brojne nedostatke i da su u suprotnosti sa važećim standardima.

LITERATURA I OSTALI IZVORI

- Janković M. /2015/: Slobode i prava lica sa mentalnim smetnjama – nedostaci Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, *Crimen* (VI) 1.
- Janković M. /2018/: Položaj osoba sa mentalnim smetnjama lišenih slobode, *Sociologija* Vol. LX, n° 4.
- Janjić B., Ćirić Milovanović D: /2017/: *Ovde i zidovi imaju uši*, Beograd, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S.
- Jović V. /2015/: *Opšta psihopatologija sa konceptualnom istorijom*, K. Mitrovica, Filozofski fakultet Univerziteta u Prištini.
- Kecmanović D. /2008/: *Psihijatrija u kritičkom ogledalu*, Beograd, Službeni glasnik.
- Mole N., Auer F. i Braithwaite B. /2014/: Međunarodni i uporedni standardi – in: *Prava osoba sa mentalnim invaliditetom* (S. Gajin, ed.), Beograd, Centar za unapređenje pravnih studija.
- Godišnji izveštaj Zaštitnika građana i NPM za 2017. godinu.
- Izveštaj o poseti Paragvaju /2010/, [CAT/OP/PRY/1 (2010)].

Izveštaj Zaštitnika građana o poseti domu Veternik, br. 71 –26/ 13.

Izveštaj NPM za 2017. godinu.

Privremeni izveštaj Generalnom sekretaru /2011/, [A/66/268 (2011)].

Strategija za zaštitu mentalnog zdravlja u Srbiji za period 2019–2026.

Svetska zdravstvena organizacija /2010/: *Deseta revizija Međunarodne statističke klasifikacije bolesti i srodnih zdravstvenih problema.*

Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Službeni list SFRJ“, br. 7/1971–73).

Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 9/2003 i 5/2005).

Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom („Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 42/2009).

Zakon o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju UN protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 16/2005 i 2/2006).

Zaštitnik građana, Mišljenje 12–3077/13.

Zaštitnik građana, Preporuka Opštoj bolnici u Šapcu 61 – 1885 / 14.

Miloš Janković

DEPRIVATION OF LIBERTY IN SOCIAL WELFARE INSTITUTIONS

SUMMARY

A large number of beneficiaries who are accommodated in social welfare homes are persons with mental disabilities. Most of them are locked up and prevented from leaving those institutions by their own will. They are virtually deprived of their liberty, with the explanation that it is in their “best interest”. However, there is no legal ground in the Serbian legal system for the deprivation of liberty of beneficiaries of social welfare institutions. Such treatment is contrary to Article 27 of the Serbian Constitution according to which “deprivation of liberty is allowed only for the reasons and in the procedure provided for by law”. It also contravenes Article 5 of the European Convention on Human Rights, according to which “no one shall be deprived of his liberty save... in accordance with a procedure prescribed by law”. After years of ignoring the Ombudsman’s recommendation to stop deprivation of liberty without valid legal ground, the Ministry responsible for social affairs in 2019 tried to regulate the said conduct. However, the offered versions of the Draft Law contain numerous shortcomings and contradict current standards. This paper is an attempt to argue for the unsustainability of the solutions offered.

Key words: deprivation of liberty, social care institutions, involuntary accommodation, mental disability, torture, ill-treatment, restraining