**АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ПРОПИСА**

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

 1. **Одређење проблема који закон треба да реши**

 Ментално здравствено стање је један од основа по коме се праве неоправдане разлике између људи. Узрок дискриминације су најчешће страх од појединих болести и стигматизација лица са менталним сметњама.

 Велики број менталних болести има изразите социјалне импликације, а последице ових болести не ограничавају се само на лица која су њима непосредно погођена већ је изложено читаво социјално окружење у којем болесник живи: породица, они који воде бригу о њему, професионална и радна средина и друга лица са којима ступа у друштвене контакте поводом учешћа у формалним и неформалним друштвеним групама, културним, верским, образовним, рекреативним или спортским активностима.[[1]](#footnote-2)

 Однос друштвене заједнице, па и њених институција, према особама са менталним сметњма често је обојен предрасудама и стереотипима. Предрасуде о овој друштвеној групи, не заснивају се на њеном познавању и озбиљном промишљању, већ представљају неутемељено и неаргументовано мишљење, које је узроковано незнањем, страхом, комформизмом и сл. Стереотипи, пак, погрешно и најчешће негативно боје слику о особама са менталним сметњама, при чему се одређене особине или начин понашања приписују свим припадницима ове групе (генерализација). Kроз широко прихваћену и поједностављену слику, гради се често негативан однос према припадницима ове друштвене групе, који представља препеку у друштвеној инклузији особа са менталним сметњама, али се могу огледати и у неадекватном односу према њима представника јавних институција.

 Може се поставити питање, махом академско, да ли могу да се изједначе стигма душевног поремећаја и негативни стереотип о душевном поремећају и људима са душевним поремећајем. Kада говоре о механизмима помоћу којих стигма погађа стигматизованог, Мејџор и О’Брајен (*Major & O’Brien, 2005*) наводе аутоматску активацију стереотипа као један од четири механизма због чијег деловања, страда стигматизовани. Наведени аутори као да тиме желе рећи да су стереотипи, у конкретном случају негативни стереотипи, о људима са душевним поремећајем пре-егзистентни у односу на стигму душевног поремећаја. Стигма душевног поремећаја би аутоматски активирала (актуелизовала) негативан стереотип о људима са душевним поремећајима, и тиме стигму душевног поремећаја учинила делотворнијом, или у пуној мери делотворном и истовремено отпорном на промену.[[2]](#footnote-3)

 Бројни радови указују на то да је стигма душевног поремећаја веома раширена Brockington et al., 1993; Cumming & Cumming, 1957; Link et al., 1989; Madianos et al., 1987; Rabkin, 1974). Такође, стигма душевног поремећаја глобална је појава. Мада одговори на симптоме душевног поремећаја сасвим сигурно могу да варирају од једне до друге заједнице, културе и нације, обрасци понашања који су карактеристични за озбиљне душевне поремећаје изазивају емоционалне и понашајне одговоре који су универзални (Хинсхаw, 2007: 144). Хиншоу такво мишљење заснива на бројним радовима који показују да је стигма душевног поремећаја раширена у скоро свим земљама света (на пример, Angermeyer & Matschinger, 1997; Lai et al., 2001 Lee et al., 2005; Raguram et al., 2004).

 Пред сам крај прошлог века (1999) Линк и његови сарадници пишу: „Утврдили смо висок степен повезаности између душевних поремећаја и перцепције душевно поремећених људи као опасних. То, као и чињеница да је таква перцепција веома повезана са високим степеном социјалне дистанце која се изражава у ставовима о душевно поремећеним људима, чини нас песимистичним у погледу садашњег стања веровања људи о душевним поремећајима.“ А Фелан и сарадници наводе да поређење резултата испитивања погледа људи о душевним болесницима која су вршена средином и крајем прошлог века показују да се за то време проширио поглед на душевне поремећаје у том смислу да су, поред психотичних, појмом душевни поремећај обухваћени и непсихотични поремећаји, али да се истовремено појачала перцепција психотичних људи као насилника, као људи којих се треба добро чувати (Phelan et al., 2000). Kратко речено, у последњих педесет година, нису ослабили негативни ставови према душевним болесницима (Read & Hasslam, 2004).

 Најзначајнијим међународним инструментима је одређено да се местом где се налазе лица лишена слободе сматра свако место у коме се налазе лица која су лишена слободе, било по основу наредбе издате од стране државног органа или на његов подстицај, или уз њену сагласност или пристанак[[3]](#footnote-4). Установе у којима се налазе лица лишена слободе сматрају се сва места, било јавна или приватна, која појединац на основу одлуке надлежног органа засноване на закону, не може самовољно да напусти. То су пре свега полицијске станице, притворске јединице, затвори, најразличитија места у којима се смештају избеглице/мигранти, али и оно што нас превасходно занима на овом месту : психијатријске установе и установе социјалне заштите домског типа[[4]](#footnote-5).

 Највећи број лица лишених слободе са менталним сметњама смештено је у психијатријским установама и установама социјалне заштите домског типа. Разлог њиховог лишавања слободе у тим установама, за разлику од мањег броја оних који су на извршењу мере безбедности у појединим психијатријским болницама, није у томе што су доведени у везу са извршењем кривичног дела.[[5]](#footnote-6) Актуелно не постоје адекватнио законом прописани механизми за заштиту права тих лица у односу на њихово лишавање слободе, односно физичко спутавање које је према њима примењено у установама социјалне заштите. У зависности од конкретних околности, у појединим случајевима потребно је лице са менталним сметњама сместити у установу социјалне заштите, а појединим корисницима може бити неопходно ограничити слободу кретања и применити друга ограничења у складу са њиховом интересом. Ова права се могу ограничавати само законом, па је у складу са тим неопходно законом уредити смештај, како са пристанком корисника тако и без пристанка, као и боравак корисника у установама социјалне заштите, те околности, услове и друга питања у вези са спутавањем и другим ограничењима корисника услуге смештаја у социјалној заштити.

 2. **Циљеви који се доношењем закона постижу**

 Овај закон има за циљ да уреди заштиту права лица са менталним сметњама којима се не могу обезбедити или нису у њиховом најбољем интересу останак у породици; дневне услуге у заједници: дневни боравак, помоћ у кући и друге услуге које подржавају боравак корисника у породици и непосредном окружењу; услуге подршке за самосталан живот: персонална асистенција, обука за самостални живот и друге врсте подршке неопходне за активно учешће корисника у друштву; породични смештај; као ни друга услуга у складу са законом којим је уређена социјална заштита или другим прописом.

 У складу са овим законом, услуге смештаја пружају се у складу са најбољим интересом корисника, уз уважавање његовог животног циклуса, етничког и културног порекла, животних навика, развојних и других потреба у свакодневном и другом животном функционисању. Смештај се обезбеђује само као последња могућност, тј. кориснику коме се не може обезбедити, или није у његовом најбољем интересу, останак у породици, дневне услуге у заједници или услуге подршке за самосталан живот у смислу закона којим је уређена социјална заштита. Приликом одлучивања о смештају лица са менталним сметњама, без обзира на то да ли се ради о смештају са или без његовог пристанка, органи који доносе одлуку дужни су да испитају могућности обезбеђења потреба лица са менталним сметњама на други начин, првенствено коришћењем дневних услуга у заједници, услуга подршке за самостални живот или коришћењем других мера ванинституционалне подршке или заштите.

 Смештај се обезбеђује на основу пристанка лица са менталним сметњама које може да разуме сврху и последице смештаја и које је способно да донесе одлуку о пристанку на смештај, односно на основу пристанка законског заступника детета, осим ако овим законом није прописано другачије. Дакле, овај закон не познаје заменско давање пристанка на смештај лица, осим детета, чиме се избегавају евентуалне злоупотребе и умањење аутономије личности приликом смештаја на основу пристанка. На другој страни, о смештају лица са менталним сметњама код овлашћеног пружаоца услуге без пристанка, одлучује суд.

 На наведени начин постиже се циљ адекватне заштите права и интереса лица у вези са коришћењем смештаја као услуге социјалне заштите.

 3. **Друга могућност за решавање проблема**

 У Закључним запажањима, које је Kомитет за права особа са инвалидитетом УН усвојио у априлу 2016. године, приказани су налази о стању права особа са инвалидитетом и њиховом положају у Републици Србији, као и препоруке за унапређење закона и праксе. Иако је похвалио Србију због одређеног напретка на пољу употребе знаковног језика, факсимила и пса водича, Kомитет је указао на питања која и даље изазивају велику забринутост. Једна од јасних препорука за даље унапређење положаја особа са инвалидитетом у Србији и спречавање даљег кршења њихових људских права, гласи: ”Потребно је сачинити и спровести свеобухватну стратегију деинституционализације, затварања постојећих установа и спречавање изградње нових, уз истовремено усмеравање свих средстава на развој услуга и услова за самостални живот у заједници”

 Овај закон се има схватити као краткорочно решење, тј. брзи одговор на потребу заштите права и интереса лица са менталним сметњама у контексту коришћења услуге смештаја као услуге социјалне заштите.

 Република Србија је, посматрано на дужи рок, опредељена за деинституционализацију и развој услуга у заједници, намењених лицима са менталним сметњама. Ово се види и из члана 2. Закона у коме стоји: ”Влада је дужна да, као дугорочно системско решење за заштиту права лица са менталним сметњама, у року од једне године од ступања на снагу овог закона, усвоји стратешки или други плански документ који ће се односити на развој услуга из члана 1. овог закона намењених лицима са менталним сметњама и њиховим породицама.”

 4. **Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема**

 Како актуелно не постоје адекватна законска решења за уређење питања заштите права и интереса лица са менталним сметњама у контексту коришћења смештаја као услуге социјалне заштите, а фактични постоји већи број ових лица у установама социјалне заптите за смештај корисника, те како је за деинституционализацију и развој услуга у заједници у којим живе лица са менталним сметњама као дугорочно опредељење Републике Србије, потребан дужи временски период, планирање и опредељивање материјалних средстава - законско уређење свих питања која се тичу коришћења услуге смештаја од стране лица са менталним сметњама је најбољи приступ стога што је најбоља гаранција заштите права лица са менталним сметњама у овом контексту.

 Потребно је и у овом смислу истаћи да се ради о законском уређивању предметних питања, до дугорочног системског решења за заштиту права лица са менталним сметњама кроз деинституционализацију и развој услуга у заједници.

 5. **На кога ће и како ће утицати предложена решења**

 Овај закон ће утицати на: 1) институције, 2) грађане, и 3) заједницу.

 Од институција закон ће утицати на центре за социјални рад, пружаоце услуге смештаја у систему социјалне заштите (домског смештаја, предах смештаја, смештаја у прихватлилиште и становања у заједници уз подршку), као и на основне судове. У судовима и центрима за социјални рад спроводиће се поступци, у складу са овим законом и другим прописима, ради смештаја лица са сметњама у развоју; док ће пружаоци предметних услуга долазити под утицај овог закона тиме што ће се законске одредбе на њих односити у делу коришћења услуге смештаја, бриге односно поступања према лицима са менталним сметњама као корисницима услуге.

 Утицај законских решења на грађане првенствено се односе на лица са менталним сметњама, тако што ће представљати правни оквир за заштиту њихових права. Законске одредбе ће утицати и на чланове породице лица са менталним сметњама, стога што, у зависности од правних веза са лицима са менталним сметњама (родитељи, старатељи, сродници) могу имати одређене улоге у примени закона (нпр. родитељско давање сагласности за смештај детета са менталним сметњама).

 Утицај законских решења на заједницу првенствено је посредан, стога што очекује ангажовање заједнице (локалне заједнице) у развоју услуга којима се превенира смештај лица са менталним сметњама ради коришћења домског и других видова смештаја.

 6. **Трошкови које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа**

 Примена Закона неће изазвати додатне трошкове код привреде, малих и средњих предузећа.

 7. **Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове**

 Примена овог закона не подразумева додатне трошкове, у односу на оне који већ постоје и опредељени су Буџетом, ради примене Закона о социјалној заштити у делу који се односи на обезбеђење услуге смештаја (трошкови за зараде и др. трошкови за ангажовање стручних радника и другог особља центра за социјални рад, запослених код пружалаца услуга смештаја које оснива Република, трошкови обезбеђења услуга смештаја и др.), као и ради примене прописа за рад судова пред којима се спроводе поступци у складу са овим законом.

 8. **Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију**

 На дужи рок, у оквиру системског решења за развој услуга у заједници које су намењене лицима са сметњама у развоју, а које је прописано овим законом, постоји потенцијал да се стимулише оснивање пружалаца тих услуга. Пружаоци услуга социјалне заштите имају атрибуте субјеката који учествују у стварању БДП и утичу на развој тржишта ових услуга и тржишне конкуренције. Ово се мора схватити условно, стога што зависи од приступа државе у стварању амбијента за развој овог сегмента привредног живота и тржишта.

 9. **Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону**

 Приликом израде нацрта овог закона Радна група је имала састанак са представницима удружења које се у оквиру своје делатности баве заштитом и промоцијом права лица са менталним сметњама. На састанку је презентиран садржај радне верзије Нацрта закона, након чега је (после добијених писаних примедби, предлога и коментара) сачињен је Нацрт закона.

 Такође, планирана је јавна расправа о Нацрту закона о заштити права лица са менталним сметњама, корисника услуга смештаја у социјалној заштити.

 10. **Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења закона**

 Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се од 1. јануара 2020. године. Прописивање да се закон примењује од 1. јануара 2020. године има за циљ да се за то време спроведу радње с циљем квалитетне примене закона, тј. за то време треба да се сачине и донесу подзаконски акти чије је доношење прописано овим законом, као и да се спроведу обуке свих професионалаца чије знање и компетенције су неопходни за примену закона (судија, стручних радника центара за социјални рад, као и свих ангажованих лица код пржалаца услуге смештаја).

1. Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период 2013-2018. године; 4.10. Дискриминација лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације 4.10.1. Правни оквир. [↑](#footnote-ref-2)
2. “(Не)могућност превенције стигме душевног поремећаја и дестигматизације особа са душевним поремећајем”, Душан Kецмановић, Медицински факултет, Београд; Психолошка истраживања, Вол. XИИИ (2), 2010. 185-217; <http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0352-7379/2010/0352-73791002185K.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
3. Опциони протокол уз конвенцију против тортуре, члан 4, став 1. [↑](#footnote-ref-4)
4. Особе са менталним сметњама лишене слободе, проф. др Владимир Јовић, Извор: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwiXv\_jdqLHgAhVoiYsKHXq2CD8QFjACegQICBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ombudsman.rs%2Fattachments%2Farticle%2F4540%2FLisavanje%2520slobode%2520lica%2520sa%2520mentalnim%2520smetnjama.docx&usg=AOvVaw0NWFtJd\_4pmLyqA4EkA3XX](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwiXv_jdqLHgAhVoiYsKHXq2CD8QFjACegQICBAC&url=https%253A%252F%252Fwww.ombudsman.rs%252Fattachments%252Farticle%252F4540%252FLisavanje%252520slobode%252520lica%252520sa%252520mentalnim%252520smetnjama.docx&usg=AOvVaw0NWFtJd_4pmLyqA4EkA3XX) [↑](#footnote-ref-5)
5. Ибид. [↑](#footnote-ref-6)