## **Pregled predloga Zakona o duševnem zdravju- vabilo k sodelovanju v javni razpravi**

Ministrstvo za zdravje Republike Slovenije (v nadaljevanju: ministrstvo) je dne 30. 10. 2020 na portalu e-demokracija objavilo predlog novega Zakona o duševnem zdravju (v nadaljevanju: predlog novega zakona) in ga s tem dalo v javno razpravo. Predlog novega zakona je dostopen na povezavi: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10953>.

Komentiranje je omogočeno **do 30. 11. 2020**.

V nadaljevanju so prikazane predlagane vsebinske spremembe glede na trenutno veljavni Zakon o duševnem zdravju (Uradni list RS, št. [77/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-3448), [46/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-1881) – odl. US in [44/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-2012) – odl. US; v nadaljevanju: trenutno veljavni zakon).

### Implementacija odločb Ustavnega sodišča U-I-294/12 z dne 10. 6. 2015 in U-I-477/18-19 Up-93/18-37 z dne 23. 5. 2019

Predlog novega zakona v drugem in tretjem odstavku 77. člena odpravlja protiustavnost drugega in tretjega odstavka 74. člena trenutno veljavnega zakona, ki jo je Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: **USRS**) ugotovilo v odločbi U-I-294/12 z dne 10. 6. 2015. Izpodbijani določbi sta določali, da je lahko zakoniti zastopnik podal soglasje in preklic privolitve za sprejem v varovani oddelek namesto osebe.

USRS je ugotovilo, da takšna ureditev ni v skladu z 19. (pravica do varstva osebne svobode) in 22. členom (pravica do enakega varstva pravic) Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. [33/91-I](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1991-01-1409), [42/97](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1997-01-2341) – UZS68, [66/00](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2000-01-3052) – UZ80, [24/03](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2003-01-0899) – UZ3a, 47, 68, [69/04](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2004-01-3088) – UZ14, [69/04](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2004-01-3090) – UZ43, [69/04](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2004-01-3092) – UZ50, [68/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-2951) – UZ121,140,143, [47/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-1777) – UZ148, [47/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-1779) – UZ90,97,99 in [75/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-3208) – UZ70a, v nadaljevanju: **URS**). Po drugem odstavku 19. člena URS je poseg v osebno svobodo namreč dopusten le v primerih in po postopku, ki ga določa zakon. Pri tem izpodbijana ureditev po oceni USRS ne zadosti zahtevi iz 19. člena URS, po katerem sme do odvzema prostosti priti le po postopku, določenim z zakonom.

Poleg tega je USRS ugotovilo, da trenutno veljavni zakon vzpostavlja domnevo, da je oseba, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost, tudi nesposobna privoliti v zdravljenje in oskrbo v varovanem oddelku oziroma ju zavrniti. S tem se preprečuje vključitev osebe z duševno motnjo v postopek odvzema njene prostosti. Po trenutno veljavnem zakonu njeno voljo in s tem vsa jamstva poštenega postopka iz 22. člena URS nadomesti izjava njenega zakonitega zastopnika. Po mnenju USRS takšna ureditev ni skladna z URS, saj skrb, ki jo ima zakoniti zastopnik oziroma skrbnik osebe z duševno motnjo ne zajema tudi odločanja o odvzemu njegove svobode za potrebe zdravljenja oziroma socialnovarstvene oskrbe. Odvzem prostosti je namreč tako pomembna vrednota, da mora biti posledica odločitve v poštenem postopku. Pri tem pa je treba poudariti, da je pošten postopek, ko gre za osebe z duševnimi motnjami, le tak, ki jim kljub temu omogoča čim bolj celovito in popolno sodelovanje v postopku in s tem tudi izvrševanje njihovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.[[1]](#footnote-1)

Predlog novega zakona tako implementira odločbo USRS in črta določbi, ki sta zakonitemu zastopniku omogočali, da poda oziroma prekliče soglasje za sprejem osebe v varovani oddelek. Poleg tega predlog novega zakona na več mestih poudarja upoštevanje volje osebe z duševno motnjo pri njeni obravnavi (drugi odstavek 3. člena, tretji odstavek 10. člena, prvi in drugi odstavek 38. člena).

Predlog novega zakona prav tako skuša odpraviti protiustavnost trenutno veljavnega zakona, kot jo je ugotovilo USRS v svoji odločbi U-I-477/18, Up-93/18 z dne 23. 5. 2019. Zakonodajalec mora namreč pri odvzemu svobode osebi z duševno motnjo poleg varstvenega cilja določiti tudi terapevtski cilj, saj naj bi bilo le tako omogočeno, da je osebi prostost omejena zgolj tisti čas, ki je nujno potreben, da lahko oseba samostojno živi oziroma da se njeno zdravstveno stanje ne poslabša. Prav tako mora biti vzpostavljena stvarna povezava med razlogi za odvzem prostosti in krajem oziroma ustanovo ter pogoji zdravljenja. Zakonska ureditev, ki teh pogojev ne izpolnjuje, je po presoji USRS v nasprotju z drugim odstavkom 19. člena URS, po katerem se nikomur se ne sme vzeti prostost, razen v primerih in po postopku, ki ga določa zakon.

V neskladju s prvim odstavkom 19. člena URS (pravica do osebne svobode) je tudi ureditev, ki sodišču preprečuje, da bi pred določitvijo socialnovarstvenega zavoda, ki bo izvršil ukrep sprejema osebe v varovani oddelek brez privolitve, presodilo ustreznost te ustanove tako z vidika zagotavljanja varnosti kot tudi izvrševanja terapevtskega cilja.

V nasprotju s prvim odstavkom 21. člena URS (varstvo človekove osebnosti in dostojanstva v postopkih odvzema prostosti) je tudi zakonska ureditev, ki zanemarja zahtevo po jasni in določni opredelitvi pogojev pridržanja, zaradi katerih bi odpadel dvom o ustreznosti ustanove, ki bo ukrep izvršila.[[2]](#footnote-2) Za odpravo vseh neskladij je tako po mnenju USRS potrebna predvsem ustrezna zakonska opredelitev prostorskih in kadrovskih zmožnosti. Šele takšna zakonska podlaga bi namreč omogočala zasledovanje tako varstvenega kot tudi terapevtskega cilja v praksi.

Predlog novega zakona skuša tako z vsebinsko novima 6. in 7. členom, ki določata kadrovske in prostorske standarde, odpraviti zgoraj navedeno protiustavnost trenutno veljavnega zakona.

6. člen določa kadrovske standarde in normative za vse vrste varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov za zdravstveni kader in strokovne delavce, ki izvajajo socialnovarstvene storitve.

7. člen pa po drugi strani določa prostorske standarde, ki naj bi omogočali osebam, ki bivajo na varovanih oddelkih, primerne pogoje za bivanje, izvajanje zdravstvenih, varstvenih in socialnih storitev.

Predlog novega zakona poleg implementacije odločb USRS, ki predstavlja najpomembnejšo spremembo trenutno veljavnega zakona, spreminja in dopolnjuje tudi nekatere druge določbe, ki bodo predstavljene v nadaljevanju.

### Pravice osebe v oddelku pod posebnim nadzorom, v varovanem oddelku in nadzorovani obravnavi

Predlog novega zakona na splošno širi pravice oseb z duševno motnjo. Tako 14. člen predloga novega zakona ne vsebuje več določbe, ki je osebi v nadzorovani obravnavi zagotavljala zgolj dve pravici, in sicer pravico do gibanja in pravico do zastopnika, ne pa vseh ostalih pravic, ki so bile zagotovljene osebam v oddelku pod posebnim nadzorom in varovanem oddelku. Osebe v nadzorovani obravnavi so tako po pravicah izenačene s slednjimi.

Tretji odstavek 15. člena določa (vsebinsko novo) naknadno presojo sodišča. Ta pride v poštev kadar je zaradi narave duševne motnje nujno potrebno omejiti pravice osebi še preden se izpelje postopek pred sodiščem. V takšnem primeru je treba o omejitvi pravice v štirih urah pisno obvestiti zastopnika, odvetnika in direktorja. Direktor nato o omejitvi pravice najkasneje v 48 urah obvesti pristojno sodišče, ki odloči o upravičenosti omejitve s sklepom. Takšna ureditev je pomembna za zagotovitev pravice do sodnega varstva, kot izhaja iz 23. člena URS, v primerih, ko je zaradi narave duševne motnje nujno potrebno omejiti pravice osebi še preden se izpelje postopek pred sodiščem.

Prvi odstavek 18. člena predloga novega zakona določa, da mora oseba, ki je bila sprejeta v obravnavo v varovani oddelek, s podpisom potrditi, da je bila o svojih pravicah poučena, česar trenutno veljavni zakon ne določa. S tem se zagotavlja predvsem večje varstvo pravice do pravnega sredstva, kot izhaja iz 25. člena URS.

Tretji odstavek 20. člena ne našteva več vrst pošiljk, ki jih lahko oseba sprejema in pošilja preko psihiatrične bolnišnice oziroma socialnovarstvenega zavoda.

Predlog novega zakona v četrtem odstavku 22. člena po novem prepoveduje omejevanje pravice do obiskov, razen v izjemnih primerih iz drugega odstavka tega člena.

24. člena izrecno določa dolžnost izvajalca, da obvesti osebo v postopkih obravnave v oddelku pod posebnim nadzorom, varovanem oddelku in nadzorovani obravnavi o pravici do zastopnika. Poleg tega 26. člen določa manj restriktivne pogoje za zastopnika. 27. člen določa časovno omejitev funkcije zastopnika za dobo pet let, ki je trenutno veljavni zakon ne pozna, poleg tega pa ni več zahteve po predhodnem mnenju ministra, pristojnega za zdravje.

### Posebni in drugi varovalni ukrepi

Predlog novega zakona uvaja nekatere novosti v primeru posebnih varovalnih ukrepov, ki določa strožji nadzor in preverjanje uporabe posebnih varovalnih ukrepov, poleg tega pa določa tudi druge varovalne ukrepe, ki jih trenutno veljavni zakon ne pozna.

V zvezi s posebnimi varovalnimi ukrepi predlog novega zakona tako v 30. členu nalaga dolžnost izvajalca psihiatričnega zdravljenja oziroma socialnovarstvenega zavoda, da skrbi za ustrezno usposobljenost zaposlenih za izvajanje posebnega varovalnega ukrepa v skladu s strokovno doktrino in smernicami. Poleg tega določa, da se pred uvedbo posebnega varovalnega ukrepa izvedejo druge, manj omejevalne metode, z namenom, da se prepreči uporaba posebnih varovalnih ukrepov. Takšne ukrepe izvajajo zdravstveni delavci, ki so se dolžni izobraževati po pravilniku, ki ga sprejme minister. Predlog novega zakona določa tudi časovno omejitev posebnega varovalnega ukrepa oviranja z rokami,[[3]](#footnote-3) ki lahko traja največ 60 sekund. Za posebni varovalni ukrep telesnega oviranja s pasovi in omejitev gibanja znotraj enega prostora predlog novega zakona določa obveznost preveriti utemeljenost podaljšanja posebnega varovalnega ukrepa. Po novem, če ukrep traja več kot 24 ur, utemeljenost posebnega varovalnega ukrepa preverita dva zdravnika. Če ukrep traja več kot 48 ur, utemeljenost ukrepa preveri konzilij. 30. člen (na novo) določa, da v primeru odsotnosti zdravnika o podaljšanju posebnega varovalnega ukrepa odločita dva zdravstvena delavca z najmanj visoko strokovno izobrazbo, ki o tem takoj, ko je mogoče, obvestita zdravnika. Če ukrep traja več kot 12 ur, lahko o podaljšanju odloči samo zdravnik po pregledu osebe. Predlog novega zakona določa tudi stalni nadzor nad osebo, pri kateri je bil uporabljen poseben varovalni ukrep, poleg tega pa nalaga dolžnost psihiatričnih bolnišnic in socialnovarstvenih zavodov, da v zdravstveno dokumentacijo osebe vpišejo natančne podatke o razlogu, namenu, trajanju in nadzoru nad izvajanjem ukrepa in da vodijo evidence o izvajanju vseh teh posebnih varovalnih ukrepov. Navedeni morajo biti tudi vsi manj omejevalni ukrepi, ki so bili izvedeni z namenom preprečitve uvedbe posebnega varovalnega ukrepa in glavni povzetki pogovora z osebo po zaključku tega ukrepa.

Predlog novega zakona v 31. členu ureja tudi druge varovalne ukrepe. Drugi varovalni ukrep je tako ukrep, ki se lahko uporablja pri osebah z duševno motnjo in gibalno oviranostjo ter je namenjen preprečevanju padcev. Odredi ga zdravnik in se zabeleži v zdravstveno dokumentacijo.

### Postopki pred sodiščem

Predlog novega zakona prav tako ureja nekaj novosti za sodnike in odvetnike, poleg tega pa v skladu s Konvencijo o otrokovih pravicah podrobneje ureja pravice otok, ki se znajdejo v takšnih postopkih (32. do 36 člen).

### Postopki sprejema osebe na zdravljenje oziroma v obravnavo

Predlog novega zakona v tem poglavju določa kar nekaj manjših sprememb in dopolnitev trenutno veljavnega zakona. Kot prvo se lahko po drugem odstavku 37. člena v skladu z varstvom pravic otrok otroka, ki še ni dopolnil 15 let, v oddelku pod posebnim nadzorom zadrži le na podlagi sklepa sodišča. Poleg tega predlog novega zakona določa, da mladoletnik, ki je dopolnil 15 let in je sposoben odločati o sebi, pisno privoli v sprejem na zdravljenje na oddelek pod posebnim nadzorom.

Predlog novega zakona v četrtem odstavku 44. člena manj podrobno ureja mnenje izbranega osebnega zdravnika ali psihiatra, ki je priloženo predlogu za sprejem na zdravljenje brez privolitve na podlagi sklepa sodišča, poleg tega pa določa izjemo, ko tega mnenja ni potrebno priložiti, in sicer če pregleda ni bilo mogoče opraviti ali oseba nima izbranega zdravnika ali psihiatra.

46. člen za razliko od trenutno veljavnega zakona določa petnajstdnevni rok od prejema poziva, v katerem mora izvedenec psihiatrične stroke pregledati osebo z duševno motnjo. Te odredbe se ne vroča več izvajalcu psihiatričnega zdravljenja. Predlog novega zakona prav tako določa, da če izvedenec v tem času pregleda osebe zaradi njenega nesodelovanja ne more opraviti, o tem obvesti sodišče, ki z odredbo določi izvajalca psihiatričnega zdravljenja, pri katerem se opravi pregled.

Tretji odstavek 51. člena predloga novega zakona podaljšuje najdaljše možno obdobje nadzorovane obravnave s šestih mesecev na eno leto. Predlog novega zakona v 55. členu določa obveznost psihiatrične bolnišnice oziroma socialnovarstvenega zavoda, da opozori o posledicah, ki bodo doletele osebo, če ta ne bi spoštovala poziva, da se zglasi v psihiatrični bolnišnici. Izvod poziva naj bi se poslal tudi sodišču, ki je izdalo sklep, in odvetniku osebe.

Po predlogu novega zakona sodišče takoj po obisku osebe pozove izvajalca psihiatričnega zdravljenja, da se opredeli do predloga nadzorovane obravnave oziroma ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, v primeru namestitve v varovani oddelek, da najkasneje v treh dneh sporoči ime zavoda ali ustanove, v katero naj se osebo namesti. S takšnimi določbami se zagotavlja pravica do sodnega varstva oseb z duševno motnjo, ki jim je bila odvzeta prostost.

Drugi odstavek 80. člena določa, da mora direktor socialnovarstvenega zavoda predlagati podaljšanje zadržanja v varovanem oddelku v najmanj enem mesecu.[[4]](#footnote-4) Pri tem predlog novega zakona določa dodatno časovno omejitev podaljšanja ukrepa za največ eno leto. Če zaradi narave duševne motnje izboljšanje zdravstvenega stanja ni možno pričakovati, pa se lahko zadržanje podaljša za največ dve leti. Predlog novega zakona v 83. členu določa tudi, da mora ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, najkasneje v treh dneh sporoči sodišču ime ustanove, v katero bo oseba sprejeta in premeščena.

Predlog novega zakona v zvezi z nadzorovano obravnavo spreminja enega izmed pogojev za nadzorovano obravnavo. V 83. členu namreč ne določa več, da je eden izmed kumulativno določenih pogojev ta, da se je oseba že zdravila v psihiatrični bolnišnici brez privoljenja, temveč določa strožji pogoj, in sicer da se je že zdravila zaradi hude duševne motnje pri izvajalcu psihiatrične obravnave. Predlog novega zakona na novo določa tudi, da se nadzorovane obravnave ne izvaja v socialnovarstvenih zavodih. Poleg tega določa časovno omejitev nadzorovane obravnave za največ eno leto z možnostjo podaljšanja za največ eno leto. Poleg tega 87. člen določa tudi možnost predčasne prekinitve izvajanja nadzorovane obravnave v primeru, da se zdravstveno stanje osebe toliko izboljša, da ni več razlogov za nadaljevanje nadzorovane obravnave. S temi določbami se tako v skladu z načelom sorazmernosti varuje pravica do varstva osebne svobode iz 19. člena URS.

V zvezi s koordinatorjem nadzorovane obravnave predlog novega zakona v 90. členu črta pogoj, po katerem koordinator ne sme biti pravnomočno obsojen na nepogojno kazen zapora.

V zvezi z načrtom nadzorovane obravnave drugi odstavek 94. člena določa, da se v primerih, ko predlagatelj ni hkrati izvajalec nadzorovane obravnave, načrt nadzorovane obravnave pripravi v sodelovanju obeh izvajalcev psihiatrične obravnave.

Predlog novega zakona v zvezi z načrtom obravnave v skupnosti določa, da ga lahko sprejme poleg centra za socialno delo tudi center za duševno zdravje. Poleg tega v četrti odstavek 97. člena določa kritje sredstev za zdravstvene storitve v okviru izvajanja načrta obravnave v skupnosti, ki se po predlogu novega zakona zagotovijo iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja.

V nadaljevanju predlog novega zakona določa, da lahko koordinatorja obravnave v skupnosti določi poleg centra za socialno delo tudi izvajalec psihiatričnega zdravljenja.

### Evidence in poročanje

V zvezi z evidencami predlog novega zakona dopolnjuje trenutno veljavni zakon. 101. člen predloga novega zakona namreč določa, da se dokumentacija o zastopanih osebah hrani v prostoru pri izvajalcu zdravstvene in socialnovarstvene obravnave.

### Kazenske določbe

Predlog novega zakona zaradi implementacije odločb USRS v 6. in 7. členu določa nove primere kršitve tega zakona, ki se lahko sankcionirajo z globo. Tako v 109. in 110. členu določa, da se z globo od 4.100 do 125.000 eurov kaznuje za prekršek pravna oseba oziroma z globo od 200 do 2.100 eurov direktor psihiatrične bolnišnice oziroma socialnovarstvenega zavoda, če ne izpolnjuje kadrovskih, tehničnih in prostorskih pogojev iz 6. in 7. člena oziroma 5., 6. in 7. člena tega zakona. Poleg tega se z isto globo sankcionira pravna oseba, ki ne omogoči zastopniku dostopa do evidenc.

### Sklep

Iz komentarja predlagatelja predloga novega zakona in predloga samega je razvidno, da je primarni namen implementacija odločb USRS, ki so ugotovile neskladnost trenutno veljavnega zakona z ustavo. Predlagatelj bolj ali manj ustrezno odpravlja ugotovljeno neskladje z ustavo. Pri tem v številnih določbah širi varstvo pravic oseb z duševnimi motnjami, ki se znajdejo v postopkih odvzema prostosti zaradi varstva drugih in njihovega zdravja. Predlog novega zakona omogoča tudi večjo transparentnost pri izvajanju določenih ukrepov ter v zvezi s tem krepi sodni nadzor.

Zbornica v okviru svojega pregleda predloga zakona ugotavlja zlasti naslednje pomanjkljivosti, na katere bo opozorila ministrstvo v okviru javne razprave:

1. Prvi odstavek 18. člena predloga novega zakona določa, da mora oseba, ki je bila sprejeta v obravnavo v varovani oddelek, s podpisom potrditi, da je bila o svojih pravicah poučena. Zbornica ugotavlja, da takšnega podpisa oseba, ki je bila sprejeta v obravnavo na varovani oddelek, v večini primerov ne bo dala, saj so v praksi takšni pacienti pogosto hudo vznemirjeni, pod vplivom prepovedanih drog oz. zdravil ipd. Prav tako bo veljavnost takšnih podpisov o seznanitvi s pravicami pogosto vprašljiva, saj so osebe, sprejete na varovani oddelek, običajno v stanju neprištevnosti, kot to določajo pravila civilnega prava. Upoštevajoč navedeno bi bilo v predlogu zakona potrebno določiti, da se v primerih, ko seznanitev s pravicami ni mogoča ob sprejemu osebe na varovani oddelek, seznanitev in podaja podpisa zagotovita nemudoma, ko zdravstveno stanje osebe to dopušča.

2. Kazenske določbe predloga novega zakona določajo, da se z globo od 4.100 do 125.000 eurov kaznuje za prekršek pravna oseba oziroma z globo od 200 do 2.100 eurov direktor psihiatrične bolnišnice oziroma socialnovarstvenega zavoda, če ne izpolnjuje kadrovskih, tehničnih in prostorskih pogojev iz 6. in 7. člena oziroma 5., 6. in 7. člena tega zakona. Zbornica ocenjuje, da bi predlog zakona moral vsebovati primerjavo obstoječih razmer in zahtevanih pogojev, saj bo v nasprotnem primeru lahko prišlo do zapiranja psihiatričnih oddelkov, ker le-te ne bodo izpolnjevali kadrovskih, tehničnih in prostorskih pogojev.

Če želite podati svoje komentarje na predlog novega zakona, to lahko storite preko spletne strani e-demokracija (<https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10953>) ali pa jih do 29. 11. posredujete na e-naslov zbornice: [anze.kimovec@zzs-mcs.si](mailto:anze.kimovec@zzs-mcs.si).

**Oddelek za pravne zadeve, 23. 11. 2020**

1. Odločba USRS U-I-294/12 z dne 10. 6. 2015, §19. [↑](#footnote-ref-1)
2. V zvezi z varstvom človekove osebnosti in dostojanstva v postopkih odvzema prostosti osebi z duševno motnjo glej tudisodbo velikega senata ESČP v zadevi *Stanev proti Bolgariji* z dne 17. 1. 2012, § 204. [↑](#footnote-ref-2)
3. Oviranje z rokami je skladno z definicijo iz 2. člena predloga novega zakona posebni varovalni ukrep, pri katerem zdravstveni delavec s strokovnim varovalnim prijemom omeji osebo tako, da jo fizično zadrži z lastno silo v neposrednem stiku brez uporabe pripomočkov. [↑](#footnote-ref-3)
4. Trenutno veljavni zakon določa rok 14 dni. [↑](#footnote-ref-4)