



Številka: U-I-477/18-22

Up-93/18-40

Datum: 17. 6. 2019

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNICE DR. ŠPELCE MEŽNAR K ODLOČBI ŠT. U-I-477/18, Up-93/18-40 Z DNE 23. 5. 2019, KI SE MU PRIDRUŽUJE SODNICA DR. KATJA ŠUGMAN STUBBS

1. Strinjam se s temeljnim sporočilom odločbe: da so zaradi prezasedenosti razmere v socialno varstvenih zavodih v Sloveniji postale do te mere nevzdržne, da lahko pripeljejo do kršitev temeljnih človekovih pravic varovancev, zlasti njihovega dostojanstva in osebne svobode. Iz tega razloga sem podprla točko 3 izreka, ki Vladi v čim krajšem času zapoveduje sprejetje najnujnejših organizacijskih ukrepov, s katerimi bo povečala prostorske in kadrovske kapacitete v socialno varstvenih zavodih.

2. Nisem pa se mogla pridružiti stališču, da je izvor (in rešitev) problema v Zakonu o duševnem zdravju (v nadaljevanju ZDZdr), niti ne morem pritrčiti večini, da sta sodišči s svojima odločitvama v konkretnem primeru prekršili pravici iz 19. in 21. člena Ustave. V nadaljevanju na kratko pojasnujem razloge, zaradi katerih nisem mogla podpreti 1., 4. in 5. točke izreka, s katerimi sta bili ugotovljeni protiustavnost Zakona o duševnem zdravju ter kršitev pritožnikovih ustavnih pravic v sodnem postopku pred Okrajnim in Višjim sodiščem v Ljubljani.

Skrb za ljudi z duševnimi motnjami in socialna država

3. Zdravje in kvaliteta naše družbe in države se merita zlasti po tem, kako skrbimo za ljudi, ki odstopajo od povprečja – za ljudi s posebnimi potrebami, socialno ogrožene, ostarele, bolne. Večina nas v določenem obdobju svojega življenja na lastni koži občuti, kako pomembno je, da socialna država ni le mrtva črka v naši Ustavi. Ni se torej težko strinjati s pozivi Vladi in ministrstvu,¹ naj že vendar uredita problem nezadostnih kapacitet v varovanih oddelkih socialno varstvenih zavodov, ki zadevajo posebej občutljivo skupino

¹ Glej Posebno poročilo Varuha za človekove pravice o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem neprostoovoljnem nastanjanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialno varstvenih zavodov (avgust 2017). http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/posebna_porocila/VCP_PP_DUSEVNA_MOTNJA_www.pdf.

oseb s posebnimi potrebami – ljudi z duševnimi motnjami, ki potrebujejo stalno oskrbo in varstvo v instituciji (zavodu), ker ogrožajo svoje življenje ali življenje drugih. Prisilno bivanje v varovanem oddelku že samo po sebi pomeni hud poseg v svobodo zaprtih oseb, zato je tem bolj pomembno, da so (nastanitvene in kadrovske) razmere v zavodih ustrezne.

4. Zavedam se, da je s položaja ustavne sodnice enostavno pridigati in kazati s prstom na druge. Zato ni ostalo spregledano, da se je Vlada v zadnjem času lotila reševanja tega problema z več ukrepi, med drugim z zagotovitvijo sredstev za vzpostavitev dodatnega varovanega oddelka v zavodu H. in iskanjem novih prostorskih kapacitet v D. in na L.² Veseli me tudi, da očitno obstaja poslušnost za opozorila stroke,³ da je institucionalna oskrba v najboljšem primeru izhod v sili, sicer pa zastarela, ljudem neprijazna in zato nezaželena oblika oskrbe. Ministrstvo se vsaj deklaratorno zavzema za pogostejšo namestitvev oseb s težavami v duševnem zdravju v domače okolje namesto v varovane oddelke socialno varstvenih zavodov.

5. Podpiram torej apel izvršilni oblasti, da resno in takoj pristopi k reševanju nevezdržnih razmer, ki zaradi prezasedenosti vladajo v varovanih oddelkih socialno varstvenih zavodov.

Zakon o duševnem zdravju ni niti problem niti rešitev

6. Večina meni, da odgovornost za protiustavno stanje v socialno varstvenih zavodih poleg izvršilne (3. točka izreka) nosi tudi zakonodajna oblast (1. in 2. točka izreka), saj naj bi zakonodajalec (i) v ZDZdr spregledal t. i. terapevtski cilj odvzema prostosti z namestitvijo v varovani oddelek in se osredotočil zgolj na njegov varstveni vidik, hkrati pa naj bi (ii) sodiščem onemogočil možnost izbire (druge) ustanove, ki je sposobna zagotoviti varstveni in terapevtski učinek ukrepa.

7. Iz obrazložitve odločbe (točke 23 do 25) izhaja, da mora biti odvzem prostosti osebam z duševnimi motnjami zakonsko urejen tako, da zagotavlja tako varstvo zaprtih oseb kot njihovo terapijo. Zavod mora torej biti sposoben zagotoviti varnost in varstvo vseh oseb na varovanem oddelku, poleg tega pa jim mora zagotoviti tudi ustrezno terapevtsko oskrbo. Večina ZDZdr očita protiustavnost zato, ker je zakonodajalec določitev prostorskih in kadrovskih standardov za zavode prepustil podzakonskemu urejanju,⁴ s tem pa naj bi na zakonski ravni popolnoma spregledal potrebo po terapevtski oskrbi.

² Sporočilo za medije Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti http://www.mddsz.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/8608/.

³ Glej V. Švab, Duševno zdravje in človekove pravice, Delo, 29. 5. 2019; dostopno na <https://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/dusevno-zdravje-in-clovekove-pravice-189374.html>.

⁴ Pravilnik o kadrovskih, tehničnih in prostorskih pogojih za izvajanje nalog na področju duševnega zdravja za izvajalce institucionalnega varstva ter centre za socialno delo ter o postopku njihove verifikacije (Uradni list RS, št. [97/09](#), [84/12](#) in [85/14](#) – v nadaljevanju Pravilnik).

8. Takšna obrazložitev me iz več razlogov ne prepriča. Prvič, ne vidim logične povezave med dejstvom, da so kadrovske in prostorske normative urejene s podzakonskimi akti namesto z zakonom, in zaključkom, da je zakonodajalec v ZDZdr "pozabil" na terapevtski cilj (točka 25 obrazložitve). Obstaja namreč precej bolj preprosto in logično pojasnilo, zakaj v ZDZdr terapevtski cilj ni izrecno omenjen – terapije oseb z duševno motnjo (enako kot druge vrste zdravstvenih storitev) so v našem pravnem sistemu urejene s predpisi o zdravstvenem varstvu in zavarovanju. Če torej varovanci socialno varstvenih zavodov potrebujejo zdravstvene storitve, so jih deležni skladno s predpisi o zdravstvenem varstvu. To pa pomeni, da zakonodajalec terapevtskega vidika nikakor ni spregledal, pač pa ga je le zagotovil z drugimi predpisi in ne z ZDZdr.⁵

9. Drugo težavo vidim v dejstvu, da iz nobene trditve v spisu (niti iz trditve samega pritožnika niti Varuha za človekove pravice) ne izhaja, da za terapijo oseb, zaprtih na varovanih oddelkih, ni ustrezno poskrbljeno. Ustavno sodišče se je zato po mojem mnenju spustilo v presojo strokovnega vprašanja, ki poleg tega niti ni bilo problematizirano. Nobeno sodišče brez ustreznega pomočnika (npr. izvedenca psihiatrične stroke) ni usposobljeno presojati zahtevnih strokovnih vprašanj in ugotavljati, ali socialno varstveni zavodi v Sloveniji ustrezno zagotavljajo izvajanje terapij. Toliko bolj to velja, ker večinska odločitev ne pojasni, kaj sploh razume s t. i. terapevtskim ciljem.

10. Glede na navedeno se težko strinjam z idejo, da bo ustavni problem prezasedenih zavodov rešen s tem, ko bo zakonodajalec namesto v podzakonskih predpisih v zakonu (ZDZdr) uredil prostorske in kadrovske normative za delovanje zavodov. Pravila, ki po svoji vsebini očitno predstavljajo podzakonsko materijo,⁶ zagotovo ne bodo povečala števila sob v zavodih ali števila tamkajšnjega osebja samo zato, ker bodo namesto s Pravilnikom določena z ZDZdr.

⁵ Taki razlagi pritrjuje tudi Pravilnik, ki v tretjem odstavku 6. člena ureja dostopnost skupnih prostorov, v katerih je omogočeno "varno izvajanje terapij".

⁶ Gre na primer za naslednja pravila:

- Varovani oddelek je sestavljen iz ene ali več bivalnih enot. V posamezni bivalni enoti je lahko največ 12 oseb.
- Poleg minimalnih tehničnih zahtev, ... , je treba v varovanem oddelku oziroma zavodu, ki ima varovani oddelek, zagotoviti še naslednje prostore:
 - prostor za izvajanje posebnih varovalnih ukrepov,
 - prostor za sproščanje napetosti,
 - zunanji prostor za kajenje.
- Svetla širina vhodnih vrat v bivalni sobi mora biti od 90 do 100 cm.
- Prostori v varovanih oddelkih morajo biti razporejeni in označeni tako, da omogočajo enostavno orientacijo v prostoru.
- Osebam, nameščenim v varovani oddelek, morajo biti poleg svoje sobe dostopni skupni prostori, ki omogočajo varno izvajanje dnevnih aktivnosti, terapij in rekreacije ter v okviru možnosti dostop do varnih odprtih prostorov oziroma zunanjih površin.

11. Z večinsko odločitvijo pa se ne strinjam niti v delu, kjer zakonodajalcu očita, da v zakonu ni predvidel možnosti, da bi sodišče namesto ukrepa sprejema osebe v varovani oddelek izbralo drugo ustanovo, ki je primerna tako z vidika varnosti kot zagotavljanja terapije. Ustavno sodišče tu meri na (realno) situacijo, ko je sodišče soočeno s tem, da so vsi varovani oddelki v zavodih v državi prezasedeni, kar pomeni, da mora osebo v vsakem primeru namestiti v prezaseden zavod, kjer bo lahko nameščena celo na hodnik ali v jedilnico. Da gre za pomanjkljivost zakona, ki jo redna sodišča z ustavnoskladno razlago zmorejo in znajo odpraviti sama, dokazuje zadnji judikat Vrhovnega sodišča z dne 25. 4. 2019. Vrhovno sodišče je namreč v primeru, ko bi morala biti oseba, ki je v zavodu že storila nasilno kaznivo dejanje (poskusila je zadaviti drugega varovanca), nameščena v skupne prostore zavoda (jedilnico), odločilo, da takšna namestitev zaradi varstva ustavnih pravic drugih uporabnikov ni dopustna. Hkrati je do odločitve sodišča prve stopnje, a za največ 6 mesecev, odredilo, da se oseba namesto v zavod sprejme v psihiatrično bolnišnico pod posebnim nadzorom (2. točka izreka sklepa št. II Ips 51/2019).

12. Odločitev Vrhovnega sodišča v zadevi št. II Ips 51/2019 torej dokazuje, da redno sodstvo opravlja nalogo varstva ustavnih pravic in svoboščin v postopkih namestitev v zavode tudi brez intervencije Ustavnega sodišča. Pomenljivo je, da Vrhovno sodišče ni prekinilo svojega postopka in od Ustavnega sodišča zahtevalo ustavne presoje ZDZdr, češ da ne omogoča izbire druge ustanove, če so vsi socialno varstveni zavodi v konkretnem primeru z vidika ustave neprimerna izbira.⁷ Vrhovno sodišče je ustrezno svojemu ustavnemu položaju najvišjega sodišča v državi, ki skrbi za enotno sodno prakso, prvostopenjskemu sodišču naložilo, naj v nepravdnem postopku, ki je manj formaliziran, preveri tudi druge možnosti institucionalne oskrbe, npr. v varovanih oddelkih domov za starejše ali izjemoma v psihiatričnih bolnišnicah. Vrhovno sodišče se zaveda, da nobena od omenjenih alternativ ni dobra, a žal smo že dolgo v situaciji, ko so nam ostale samo še slabe in manj slabe možnosti.

Konkretni sodni odločbi nista ustavno sporni

13. Strinjam se z večino, da do kršitev človekovih pravic lahko pride tudi zaradi odločitev sodišč, s katerimi kljub pomanjkanju prostora in osebja osebo proti njeni volji namestijo v socialno varstveni zavod. Vendar konkretni primer po mojem mnenju ni bil tak.

14. Prvič, pritožnik ni niti materialno niti formalno izčrpal sodnega varstva. Namesto predloga za dopustitev revizije je njegova pooblaščenka vložila revizijo, ki jo je Vrhovno sodišče utemeljeno zavrglo kot nedovoljeno. Pritožnik si torej po krivdi svoje pooblaščenke ni zagotovil varstva pred Vrhovnim sodiščem. Ustavno sodišče v takih

⁷ Je pa Vrhovno sodišče ob sprejemu citirane odločitve pozvalo ministrstvo, naj zaradi nevzdržnih razmer ponudi dejanske možnosti rešitve problema nastanitve oseb, ki potrebujejo stalno varstvo in nadzor na ustavnoskladen način. Glej tiskovno sporočilo, objavljeno na spletni strani VS <http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2019051411200035/>.

primerih ustavno pritožbo zavrže zaradi neizčrpanja. Tu je napravilo izjemo. Vendar sem to nedoslednost (formalno neizčrpanost) lahko prezrla v luči dejstva, da jo je zagrešila njegova odvetnica, posledice pa bi moral nositi pritožnik.

15. Ne morem pa prezreti dejstva, da pritožnik niti v eni svojih vlog (pritožbi, reviziji ali ustavni pritožbi) ne načinja niti enega izmed problemov, ki jih vidi Ustavno sodišče. Pritožnik niti z besedo ne očita sodiščem, da so mu kršila osebno svobodo ali dostojanstvo s tem, ko so ga namestila v prezaseden zavod – in to kljub dejstvu, da se je zoper prvostopenjsko odločitev pritožil tudi zavod in uveljavljal, da namestitvev ni mogoča ravno zaradi pomanjkanja kapacitet. Pritožnik ne trdi, da terapevtski cilj v zavodu ne bo dosežen; niti ne trdi, da sodišče razen namestitve v zavod ni imelo druge možnosti.

16. Edino, kar pritožnik zatrjuje, je naslednje:

- nastanjen je bil v zavod brez privolitve;
- prvi mesec je bil nameščen na hodniku;
- revizija je bila neupravičeno zavržena;
- pritožnik bi moral biti nameščen na odprt oddelek psihiatrične bolnišnice v E. oziroma bi bil lahko doma v nadzorovani obravnavi.

17. Ob takih pritožbenih navedbah sodiščema ni mogoče očitati kršitve ustavnih pravic. Izčrpno so namreč odgovorila na vse pritožnikove očitke in navedbe; dejstvo, da so se izkazali za neutemeljene, pa ugoditve ustavni pritožbi ne more utemeljiti.

Dobri nameni, slab primer

18. Čeprav je Ustavno sodišče poslalo sporočilo z dobrimi nameni, sem mnenja, da je bil konkretni primer slabo izbran, problem in rešitev pa "na silo" locirana v ZDZdr. Ker sem osebno zelo zadržana, kadar Ustavno sodišče prevzema vlogo rednih sodišč (zlasti Vrhovnega), me je v konkretnem primeru zmotilo tudi "preskakovanje" Vrhovnega sodišča. Toliko bolj, ker je Vrhovno sodišče pred kratkim dokazalo, da je problematiko nameščanja oseb v varovane oddelke sposobno povsem ustrezno in ob upoštevanju ustavnih pravic njihovih uporabnikov urejati samo.

dr. Špelca Mežnar
Sodnica

1. Tudi sama se strinjam z zame najpomembnejšim sporočilom sodbe: razmere v socialno varstvenih zavodih so zaradi prezasedenosti in kadrovske podhranjenosti nevzdržne do te mere, da prihaja do kršitev temeljnih človekovih pravic varovancev. Še posebej zaskrbljujoče je, da prihaja do teh kršitev prav na področju skrbi za najranljivejše;

tiste, ki ne morejo skrbeti sami zase in se ne morejo postaviti sami zase. Tako podpiram poziv vladi, da brez nepotrebnega odlašanja sprejme nujne ukrepe v smeri izboljšanja prostorskih in kadrovskih pogojev v teh zavodih, ki bodo varovancem omogočili človeka vredno bivanje, ne da se ob že tako invazivnem posegu odvzema prostosti krši še njihovo dostojanstvo.

2. Povsem se strinjam s sodnico Mežnar v njeni oceni, da protiustavnost sedanje situacije ne izvira iz Zakona o duševnem zdravju. Prav tako sledim vsem njenim argumentom v zvezi s kritiko večinske odločitve glede terapijskega vidika tovrstnega odvzema prostosti. Menim, da je za terapijski vidik oskrbovancev (kot tudi konkretnega pritožnika) poskrbljeno na različne načine: ne nazadnje so vsi varovanci vključeni tudi v sistem zdravstvenega zavarovanja in so deležni polne zdravniške oskrbe, vključno s terapijskim in psihiatričnim spremljanjem.⁸ Sam pritožnik v svojih vlogah tudi nikoli ni navajal trditve v smeri pomanjkanja terapijske obravnave, ne nazadnje pa je njegovo nastanitev v D. predlagal prav izvedenec psihiater, ki gotovo ve bolje kot sodišče, kakšne terapijske oskrbe bo pritožnik tam deležen.

3. Vendar pa v nasprotju s sodnico Mežnar ocenjujem, da je s sklepom Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cp 2803/2017 z dne 7. 12. 2017 in sklepom Okrajnega sodišča v Ljubljani št. Pr 24/2017 z dne 1. 12. 2017 pritožniku bila kršena pravica do varstva človekove osebnosti in dostojanstva med odvzemom prostosti (prvi odstavek 21. člena Ustave, točka 5 izreka). Pritožnik je bil v prezasedenem zavodu⁹ nameščen v neprimernih prostorih in je bil tudi (če ne izključno) zaradi takšne namestitve deležen ravnanj, ki kršijo njegovo osebno dostojanstvo. Ravno sklep Vrhovnega sodišča št. II Ips 51/2019 z dne 25. 4. 2019 kaže, da je sodna veja oblasti sposobna razrešiti problem prezasedenosti in kršitve, ki iz tega izhajajo, tako da določeno osebo namesti tudi v druge primerne ustanove, če oceni, da so za to podani utemeljeni ustavni razlogi, tudi če zakon tega ne omogoča.¹⁰ Ocenjujem, da bi morala sodišča tudi v našem primeru, upoštevajoč pritožnikovo pravico do človekove osebnosti in dostojanstva med odvzemom prostosti, poiskati rešitev, ki te ustavne pravice ne bi kršila.

dr. Katja Šugman Stubbs
Sodnica

⁸ Gotovo pa bi bila ob polni kadrovski zasedbi takšna obravnava lahko še boljša, vendar pa nas prav ta argument spet vrača na zahtevo po prostorski in kadrovski ustreznosti teh zavodov.

⁹ V zavodu je bilo na dan 1. 3. 2018 nastanjenih 17 oseb, zavod pa ima kapacitete za nastanitev 12 oseb. Zavod je bil torej 142 % prezaseden, zaradi česar je bil pritožnik nameščen na hodnik.

¹⁰ V konkretnem primeru je šlo za nevarnost drugih uporabnikov.