

ДИСКУСИЈА

ОРГАН СТАРАТЕЉСТВА

Питање органа старатељства је важно питање сваког старатељског права. С њим је у вези читав низ даљих питања чија су решења у директној зависности од његовог решења. Да бисмо питање органа старатељства у нашем праву што боље осветлили задржаћемо се на следећим моментима: у чему се састоји питање органа старатељства данас у нашем праву; значај питања и значај његовог решења; упоредно-правни преглед решења питања; потребе и захтеви наше друштвене заједнице и одређивање органа старатељства; могућа решења, разлози за и против њих и наше мишљење о томе ко би требало да буде орган старатељства код нас, састав органа старатељства, правни положај и битне црте.

Новим Општим законом о народним одборима (Службени лист бр. 22/52) укинута су извршни одбори народних одбора и одређен нов систем организације народних одбора. Чланом 75 став 1 Општег закона о народним одборима одређено је да у надлежност народних одбора срезова и градова спадају сви послови који су у досадашњим савезним прописима дати у надлежност среских народних одбора, према томе и послови старатељства. Народни одбори нису органи старатељства него су то савети за социјалну политику и здравствену заштиту. (Чл. 60—64 и 75 Општег закона о народним одборима и Упуство о организацији администрације народних одбора срезова, Д. IV. 5а; Службени лист бр. 38/52). Међутим савети за социјалну политику и здравствену заштиту, из разлога које ћемо одмах изнети, не би требало да остану органи старатељства. Трбало би одредити друго тело које би преузело функције органа старатељства. Зато предлажемо да се одреди нов орган старатељства и да се одговарајуће измене унесу у Основни закон о старатељству. На другим изменама, које би такође дошле у обзир у вези са Основним законом о старатељству нећемо се овом приликом задржавати.

У садашњој нашој старатељској пракси и уопште пракси органа старатељства функције органа старатељства врши савет за социјалну политику и здравствену заштиту среских народних одбора, али се углавном сав тај рад своди на референта за старатељство.

Правилно и погодно решење питања органа старатељства важно је због значаја и озбиљности питања о којима решава и води бригу орган старатељства, а то су послови старатељства, однос између родитеља и деце, неки послови усвојења и велики број осетљивих и важних питања и односа чији смо свакодневни сведоци и који нас из дана у дан својом тежином и непосредним интересом додирују. Установа старатељства у нашем друштвеном уређењу, заснованом на народној власти и социјалистичкој демократији, замишљена је и остварује се не само као ствар лица под старатељством (малолетника, лица лишеног пословне способности и др.) и његове породице, него и као ствар целе друштвене заједнице, од општег друштвеног значаја и карактера. Циљ старатељства у нашем праву је у првом реду брига о личности лица под старатељством. Личност човека је најважније добро а његова имовина служи само као средство за обезбеђење потребних услова за правилно спровођење старања о личности лица под старатељством.

Међу лицима на која се установа старатељства најчешће примењује, својом бројношћу у први ред долазе малолетници и то малолетници који су остали без родитељског старања. То су у великом броју деца палих бораца, жртава фашистичког терора и жртава рата уопште. Брига о малолетним лицима под старатељством најбоље ће се остварити ако се обезбеди законом одређена сврха старатељства да се „малолетници одгаје за свесне грађане одане на роду и држави и да се оспособе за активно учешће у друштвеном раду“ (Основни закон о старатељству, чл. 2). Послови усвојења су такође од великог значаја, јер се усвојењем заснива родитељски однос између усвојиоца и усвојеника, обично деце без родитеља, деце палих бораца, жртава фашистичког терора и рата. У погледу односа родитеља и деце, према нашим законским прописима, орган старатељства је дужан предузети потребне мере које захтева интерес детета, и то сваког детета, како оног без родитеља тако и оног које се налази под родитељским старањем, а то је врло деликатан задатак, било да је реч о личности било о имовини детета.

Ако се имају у виду важност и осетљивост свих ових питања као и број малолетних лица над чијим развојем, васпитањем и имовином треба да бди орган старатељства, онда се најбоље може сагледати значај решења питања ко треба код нас да буде орган старатељства. Према коначним резултатима пописа становника од 15.III.1948 год., од укупног броја становника у ФНРЈ — 15.772,098 било је малолетника, тј. лица до навршених 18 година — 6,506.404 или 41,25%. Томе треба додати и послове старатељства над лицима лишеним пословне способности и остале случајеве старатељства, као и односе између родитеља и деце, која се иако пунолетна, због школовања, још налазе на старању родитеља.

Основни типови старатељских система који су данас у примени у свету јесу следећи: француски тип старатељског система, у коме поред староаца постоји породични савет. Породични савет је она установа која даје основну карактеристику француском старатељству. По њему, старатељство остаје у оквиру породице, и уређено је као приватно породично питање. Међутим у врло важним случајевима је и овде законом прописана интервенција првостепеног суда, који треба да одобрава неке акте староаца или породичног савета. Одобрење не даје судија појединац, него веће првостепеног грађанског суда и то пошто је саслушало мишљење државног тужиоца. Слично је у другим правима која су узела за основу француски грађански законик.

Другачији су системи германског и исламског типа. Овде је орган старатељства државни орган: административни орган или суд. Сродан овом систему је швајцарски систем у коме је (чл. 361 Швајцарског грађанског законика) препуштено кантонима да сами одреде ко ће бити орган старатељства, административни орган или суд. у једној, две или више инстанца. Швајцарски кантони су на најразличитије начине решили ово питање. Обиље решења и комбинација може се на први поглед уочити. Ево неких од њих: У Берну орган старатељства у првом степену је Conseil communal, у другом степену је préfet, у трећем степену је Conseil exécutif; у Нешателу орган старатељства је у првом степену претседник суда дистрикта са два већника, а у другом степену кантонални суд; у Тесену орган старатељства у првом степену је тело састављено од три члана из редова Conseil municipal, убрајајући ту и претседника, у другом степену је préfet и у трећем степену је Département de l'intérieur; у Женеву орган старатељства је у првом степену Chambre de Tutelle, (састављена од мировних судија) а у другом степену је грађански суд у већу од три судије; у Во-у орган старатељства у првом степену је мировни суд и суд од три члана, у другом степену је Chambre de Tutelle, у сваком дистрикту састављена од три члана у које се по закону убраја préfet. Швајцарски систем и поред тога задржава установу породичног савета, али је улога овога безначајна и изузетно се појављује само у случају кад сродници пружају гарантiju да ће боље водити бригу него старалац одређен од органа старатељства.

У аустриском праву орган старатељства је суд (§ 190 Аустриског грађ. зак.), а установа породичног савета уопште не постоји.

У совјетском праву орган старатељства није увек исти за сва лица под старатељством. У законом одређеним случајевима то су локални органи управе, села или града, ресора народног здравља и социјалног старања, унутрашњих послова или просвете

Енглеско право овде као и у осталим питањима носи печат традиције и разликује се од свих поменутих старатељских система.

Произошло из феудалног права, у коме је најпре феудалац, а затим краљ имао у надлежности старање о „беднима и јаднима“ као „родитељ отаџбине“, о заштити малолетника у првом реду, старатељство се у енглеском праву вршило искључиво преко посебних судова за малолетнике, најпре Court of Wards, а затим после Judicature Act од 1873 преко Court de Chancery, и на томе се и данас остало. Ови судови, наследници наведеног краљевског права, имају сва права која иначе у осталим старатељским системима имају породични савети, судови или административни органи као органи старатељства. Овде је значај суда као државног органа старатељства не мање наглашен и ништа мањи него у макојем модерном европском или исламском старатељском правном систему, наравно ако није реч о „природном“ и тестаменталном старатељству, која енглеско старатељско право такође познаје, јер је старалац уствари само извршилац једне одређене мисије која се односи на личност и имовину лица под старатељством, одвојено или скупа. Суд одређује и родитељима, који су у погледу имовине у истом положају као и стараоци, обим њихових овлашћења у управљању имовином. Стараоци имају само она права која суд одреди, а која директно зависе од природе случаја. — У САД органи старатељства су такође судови. Скоро у свим појединостима је сличност између енглеског и америчког старатељства потпуна, наравно уз напомену да има појединих држава чије право не извире директно из енглеског права, али им је свима ипак опште заједничко порекло у основи енглеско право.

По старом Српском грађанском законнику орган старатељства је био старатељски судија. Била је предвиђена и установа породичног савета, која је из француског права прешла у пруско, али у промењеном облику, а одатле у српско право. Породични савет међутим овде нема онај значај који има у француском праву. Право надзора и крајњег одлучивања припада суду а не породичном савету. Породични савет овде врши само надзор над редовним и помоћним стараоцем уместо старатељског судије, и то само у оним случајевима када то одреди старатељски судија. Иначе и сам породични савет постављао је старатељски судија.

Како се види из овог прегледа орган старатељства, осим тамо где је чисто приватно породично тело, као у Француској, или је административни орган, или је суд, дакле државни орган. Административни орган као орган старатељства се појављује у совјетском праву, неким швајцарским кантонима и нашем новом праву. Иначе у већини земаља органи старатељства су судови. Специјална и оригинална решења познају права неких швајцарских кантона која одређују органе старатељства у првом и другом степену, а ако је као орган старатељства одређен административни орган, и у трећем степену (Берн, Тесен).

Може се и код нас данас поставити питање да ли да се као орган старатељства одреди административни орган или суд, и како одредити организацију, састав и начин рада органа старатељства. У сваком случају у целој ствари као најважније поставља се питање: који облик организације и који начин рада најбоље гарантује социјалистичку и демократску садржину рада органа старатељства и остварење његових циљева.

Потребно је осигурати да наше старатељство, као и остали послови органа старатељства, буду прожети социјалистичким духом, да буду и по садржини и по форми социјалистички. Оно треба да остварује социјалистичке принципе нашег права примењене и конкретизоване у нашим правним прописима о старатељству. Организација, поступак и начин рада нашег старатељства треба да одговарају нашем друштвеном уређењу, заснованом на народној власти и социјалистичкој демократији, у коме се, по правилу, подударују лични са друштвеним интересима, у коме старатељство и брига о лицима под старатељством, а нарочито о малолетницима, претставља задатак целе друштвене заједнице. Организација и начин рада старатељских органа не могу се одредити и установити независно од друштва. Њих треба тражити у постојећем систему целог нашег државног и друштвеног живота, у формама које су израз најновијег процеса децентрализације и демократизације као и у перспективи даљег развијања овог процеса.

Треба напоменути да је већ приликом доношења Основног закона о старатељству, априла 1947 године, у члану 10, став 3, било одређено да се при извршним одборима народних одбора, као органима старатељства, образују старатељски савети као саветодавна тела, састављена од претставника друштвених организација и појединих грађана. То је било саобразно принципу социјалистичке демократије, да што већи круг грађана учествује у вршењу локалне управе, па према томе и у вршењу функције органа старатељства, — принципу да се наше старатељство у вршењу својих задатака и остварењу својих циљева ослања на помоћне органе: старатељске савете, комисије грађана и друштвене организације. Међутим данас у жеку нашег новог друштвеног и политичког развоја овакав систем организације и рада органа старатељства застарео је и превазиђен. Чак и облици старатељства, а не само орган старатељства, какви су установљени нашим Основним законом о старатељству, чини се, не задовољавају у потпуности и не могу да одговоре оним облицима старања који се данас у пракси појављују, а у перспективи имају изгледа да добију у значају и обиму примене.

Као разлози што су извршни народни одбори, а сада савети за социјалну политику и здравствену заштиту, одређени за органе старатељства наводи се да су они у свом раду брзи и непосредни, да делују по властитој иницијативи чим се за то укаже потреба, да

су у непосредној вези са народом, да добро познају месне и личне прилике грађана, да народни одбори оснивају и воде установе васпитног и социјалног старања и предузимају мере социјалног старања уопште и да су зато у могућности да предузму на време подесне мере и да тако пруже брзу и ефикасну помоћ. Све је то у основи тачно, али је пракса показала да извршни народни одбори као органи старатељства ипак нису делали како треба и нису постигли потребне резултате. Разлоге томе, по нашем мишљењу, треба тражити више у разводњеном и неодређеном делању извршних народних одбора као органа старатељства, који су сав посао органа старатељства препустили референтима за старатељство, него у самом избору извршног народног одбора за органе старатељства. Референт за старатељство није био довољно стручан, нити са довољно ауторитета кад је наступао у име органа старатељства. Он се покривао ауторитетом народног одбора, али ипак није имао сам довољно ауторитета. Колективан орган, поготово ако има већи број чланова, без законом јасно прецизираних права и дужности и предвиђених санкција, не може, обично, да дела ефикасно.

С друге стране, само једно лице — старатељски судија, референт за старатељство, или макакав појединац — не може, сматрамо, преузети на себе онако одговорне функције какве су нашим Законом о старатељству и друштвеним потребама одређене. Има мишљења да би такве задатке могао да оствари референт за старатељство или садашњи савет за социјалну политику и здравствену заштиту, или да би орган старатељства могао да буде старатељски судија као појединац у оквиру редовног суда или изван њега, слично положају судије за прекршаје.

Данашњим нашим потребама најбоље би одговарало једно тело, не појединац, које ће бити довољно колективно да би се обезбедило остварење врло одговорних функција и циљева нашег старатељства, али истовремено и са довољно диференцираном личном одговорношћу, и стручним способностима, да би се обезбедила лакша и боља контрола, и примена законских прописа. Притом посебну пажњу треба посветити обезбеђењу оних услова који се код старатељства, чије су функције врло тесно повезане са свакодневним животом најширих народних редова, јављају као нужни: стварно и тачно познавање фактичког стања лица о којима се ради, активан, ефикасан али и пун такта и пажње однос према таквим лицима и средини у којој се она крећу и живе. По нашем мишљењу, такво решење нашло би најбољи израз у установи старатељског већа (суда, стола, коморе) које би решавало и одлучивало у саставу од: једног сталног старатељског судије изабраног од народног одбора, два члана већа, предложена од стране друштвених организација, али одређених од стране народних одбора, и, можда, једног члана кога би савет за социјалну политику и здравствену заштиту одредио

из реда својих чланова. Председник већа би по закону био старатељски судија. Уз то би требало и даље задржати досадашњу уставну предвиђену чланом 53 Основног закона о старатељству (жалба на решење органа старатељства). Старатељско веће би било организационо везано уз савет за социјалну политику и здравствену заштиту среског народног одбора и радило би у оквиру савета, слично судији за прекршаје који ради у испостави унутрашњих послова(1). Разлози који оправдавају овакво решење су следећи: Пре свега, народни одбори преко савета за социјалну политику и здравствену заштиту су она тела која не само оснивају и воде социјалне, васпитне и друге установе, него и на други начин рукују материјалним средствима одређеним за сврхе социјалне политике. Реч је првенствено и више о заштити личности него о имовини лица под старатељством, која по правилу није онолика колика је понекад могла бити у време постојања неограничене приватне својине. Затим, старатељско веће, у оквиру административног органа, али ипак одвојено од њега, може боље него редован суд ући у оцену и решавање питања због њихове повезаности са функционисањем социјалне службе, коју треба добро познавати. Нарочито због тога, што би оно било специјализовано тело које би и самостално решавало и било у вези са саветом за социјалну политику и здравствену заштиту као управним органом, али ипак одвојено од њега и у извесној мери аутономно. Старатељско веће би у себи, осим функције да решава као суд, имало и функцију да активно дела у својој материји као управни орган или орган са управним атрибутима. Оно не би било под непосредним надзором савета за социјалну политику и здравствену заштиту него под надзором народног одбора који га је изабрао и поставио. Оно би имало дужност и право да консултује стручњаке чија би му помоћ према природи случаја била потребна, као и да у свему поступа по овлашћењима из члана 8, став 3, Основног закона о старатељству, тј. „наредити или сам предузети радње које захтевају интереси лица под старатељством“. Према томе, старатељско веће би имало специјалан правни положај. Оно би претстављало неку врсту административног органа са атрибутима суда али специјализованог за материју старатељства. Оно би имало функцију суда специјално на њега пренету за питања која су у надлежности садашњег органа старатељства. Имало би активну а не саветодавну улогу. На тај начин приближило би се по својој природи редовном суду, али му не би било идентично.

(1) Можда би било добро послове старатељства поделити на послове старатељства који спадају у искључиву надлежност старатељског већа као целине, на оне који спадају у искључиву надлежност старатељског судије као појединца и на оне о којима би се старатељски судија обавезно или факултативно консултовао са осталим члановима већа.

Редовни судови нису толико специјализовани да би брзо могли решавати свакодневна питања, и не могу по природи свог начина рада да делују активно, да буду динамични, не само да решавају, него и да се старају и да врше контролу. С друге стране, старатељско веће по свом правном положају и по својој природи разликовало би се и било другачије и од осталих ванпарничних судова. То би по нашем мишљењу био најбољи начин да се остварење задатака органа старатељства, какви су замишљени нашим Основним законом о старатељству, најбоље прилагоди практичним могућностима и да се постигну што потпунији резултати.

Брже решавање великог броја случајева захтева, према томе, да старатељско веће не буде у оквиру редовног суда, који би на тај начин био преоптерећен и не би могао благовремено и брзо да отправља послове. Осим тога, не пружају само редовни судови потребну гаранцију за заштиту интереса странака, него су за то способна и оваква специјална тела, ако су организована како треба. Она би морала да у посебном саставу и посебним поступком врше своју функцију, јер ће им овај поступак и начин рада и дати карактер судског тела, мада не до краја карактер правог суда. Материја коју би ово тело решавало толико је друштвено важна да јој треба посветити посебну пажњу.

Михаило Ступар