

**Doc. dr. Borjana Miković**  
**Univerzitet u Sarajevu** / University of Sarajevo  
**Fakultet političkih nauka** / Faculty of Political Sciences  
**Doc. dr. Džamna Vranić**  
**Univerzitet u Sarajevu** / University of Sarajevo  
**Pravni fakultet** / Law Faculty

**UDK 347.61/.64**

**Pregledni naučni članak**

**PORODIČNOPRAVNA I SOCIJALNA ZAŠTITA: MEĐUZAVISNOST  
U RAZVOJU I PRIMJENI INSTITUTA STARATELJSTVA NAD  
PUNOLJETNIM OSOBAMA**

**FAMILY LEGAL AND SOCIAL PROTECTION:  
INTERDEPENDENCE IN THE DEVELOPMENT AND  
APPLICATION OF THE INSTITUTE OF ADULT GUARDIANSHIP**

***Sažetak***

*Institut starateljstva nad punoljetnim osobama u Bosni i Hercegovini nije samo porodični odnos nego je i institut porodičnog prava za čiju realizaciju je neophodna podrška socijalne zaštite. Upravo međuzavisnost ovih oblasti vodi ka ostvarivanju zajedničkog cilja koji se manifestira kroz pružanje odgovarajuće brige i zaštite punoljetnim osobama stavljenim pod starateljstvo. Budući da se socijalna zaštita i starateljstvo međusobno prepliću, ova dva pojma se međusobno i zamjenjuju. Stoga je u radu dato terminološko određenje pojmova: starateljstvo, socijalno staranje i socijalna zaštita.*

*U radu je, na osnovu uporedne analize odgovarajućeg zakonodavstva, posebno iz oblasti porodičnopravne i starateljske zaštite, kao i odgovarajuće literature iz iste oblasti, predstavljen evolutivni prikaz instituta starateljstva nad punoljetnim osobama u Bosni i Hercegovini, kao i međuzavisnost i isprepletenost porodičnopravne i socijalne zaštite u razvoju i primjeni ovog instituta.*

***Ključne riječi:*** porodično pravo, socijalna zaštita, međuzavisnost, centar za socijalni rad, starateljstvo nad punoljetnim osobama

***Summary***

*The adult guardianship institute in Bosnia and Herzegovina is not just a family relationship, but also a family law institute, the implementation of which requires the granting of a social protection. It is precisely the interdependence of these areas that leads to the achievement of the common goal, which is manifested in the*

*provision of appropriate care and protection to adults under guardianship. Bearing in mind that social protection and guardianship overlap, these two terms are often substituted. Therefore, the terminological definition of terms is provided in the document: guardianship, social protection and social care.*

*Based on the comparative analysis of appropriate legislation, particularly in the field of family legal and social protection, as well as appropriate literature in this field, this paper provides an evolutionary review of the institute of adult guardianship in Bosnia and Herzegovina, as well as the interdependence and overlapping of the family legal and social protection in the development and application of this institute.*

**Key words:** *family law, social protection, interdependence, social welfare centre, adult guardianship.*

## **Uvod**

Međuzavisnost porodičnog prava i socijalne zaštite u razvoju i primjeni instituta starateljstva nad osobama kojima je oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost možda je najjednostavnije sagledati kroz činjenicu da se starateljstvo nad punoljetnim osobama, koje je, s jedne strane, porodični odnos, a s druge strane, institut porodičnog prava, u velikoj mjeri oslanja i nalazi odgovarajuću podršku u aktivnostima organa starateljstva, odnosno centra za socijalni rad (u daljem tekstu: CZS), kao organa starateljstva koji je istovremeno i ustanova socijalne zaštite. U uskoj vezi s navedenim je i zaštitna funkcija porodice koja, uz porodičnu solidarnost, predstavlja bit njezinog postojanja i opstanka, a karakterizira je bezuvjetno pružanje zaštite i brige o svim članovima s posebnim usmjerenjem na djecu, bolesne i nemoćne. Ovakav pristup, prisutan kroz cjelokupni razvoj ljudske civilizacije u svim društvima i društvenim uređenjima, zadržan je sve do danas, uz ključnu karakteristiku da većina porodica svoju zaštitnu funkciju ostvaruje u potpunosti. Za onaj drugi, neuporedivo manji broj porodica koje to zbog različitih razloga nisu u mogućnosti, umjesto porodice brigu o njezinim članovima preuzimalo je društvo. Ta briga na prvom mjestu bila je usmjerena na one pojedince/članove porodice koji nisu bili u stanju sami se starati o sebi i svojim interesima. Ovim oblikom brige, odnosno društvenim staranjem, pored djece, uvijek je bio obuhvaćen i jedan broj odraslih/punoljetnih osoba koje, većinom zbog različitih vrsta invaliditeta, nisu bile u mogućnosti starati se same o sebi, svojim pravima i interesima. Navedenim pristupom se u

praksi ali i u zakonodavstvu većine država svijeta, iako međusobno različiti, posebno u dijelu ostvarivanja očekivane svrhe, starateljstvo i socijalna/društvena zaštita prepliću i dopunjuju.

### **Starateljstvo, socijalno staranje i socijalna zaštita – određenje, razlike i isprepletenost**

Starateljstvo i socijalna zaštita su oblasti koje zajedno, u provođenju odgovarajuće društvene brige o punoljetnim osobama koje su pod starateljstvom, čine jednu povezanu cjelinu čija je osnovna svrha briga i zaštita štíćenika. U prilog ovome govori i sljedeće stajalište prisutno u pravnoj literaturi, odnosno u porodičnom pravu: „Ova dva pojma se često poistovećuju, jer je socijalnoj zaštiti (ili još šire socijalnoj politici) i starateljstvu zajednička crta zaštita čovekove ličnosti. Zato što se socijalna zaštita i starateljstvo međusobno prepliću, ova dva pojma se međusobno i zamenjuju. Na primer, jedno lice je bez ikakvih sredstava za izdržavanje, pa je nužno da mu se dodeli socijalna pomoć. Istovremeno, ovo lice je umobolno, dakle poslovno nesposobno pa ga treba staviti pod starateljstvo. U tom slučaju dolazi do primene dve mere prema istom licu. Ipak su to u suštini dve različite stvari i te pojmove treba razlikovati“ (Bakić 1985: 395). S druge strane, u starijoj literaturi iz oblasti socijalne politike, odnosno socijalne zaštite postoje i stavovi o poistovjećivanju starateljstva sa socijalnim staranjem,<sup>1</sup> ali i stavovi kojima se insistira na njihovom razlikovanju,<sup>2</sup> posebno ako se analizira odgovarajuće zakonodavstvo Federativne Narodne

---

<sup>1</sup> Socijalno staranje je pojam koji se danas ne koristi u socijalnoj politici niti u savremenom zakonodavstvu iz oblasti socijalne zaštite. Njegova upotreba, prisutna u različitim epohama, veže se za pojavu „staranja o sirotinji“, koje je mahom organizirano u okviru vjerskih zajednica. Jedno od posljednjih određenja socijalnog staranja, prisutno u literaturi iz oblasti socijalne zaštite, glasi: „Socijalno staranje označava društveno organizovane mere i delatnosti putem kojih se sprovodi socijalna zaštita u korist svih građana – pojedinaca, porodica i grupa – (kao njihovo subjektivno pravo ili mogućnost) koji nisu obuhvaćeni tom zaštitom u okviru socijalnog osiguranja ili socijalnog obezbeđenja“ (Đuranović 1973: 233).

<sup>2</sup> „I kod starateljstva i kod socijalnog staranja naglašen je socijalni moment, osim toga tamo gdje je potrebno starateljstvo potrebna je često i neka socijalna pomoć, pa se starateljstvo s nekim vrstama socijalnih pomoći često povezuje i nadopunjuje. Pojmovno postoji ipak razlika između starateljstva i socijalnog staranja.

Starateljstvo je od narodne vlasti organizirana zaštita onih osoba koje nemaju poslovne sposobnosti (potpune ili djelimične)...

Socijalno staranje je od narodne vlasti organizirana pomoć onim osobama koje nemaju sredstava za život i nesposobne su za rad ili su inače ugrožene. Narodna vlast daje takvim osobama pomoć zbog njihove teške, ekonomske, zdravstvene, moralne itd. situacije, a daje takvu pomoć i onima koji poslovnu sposobnost imaju kao i onima koji je nemaju“ (Prokop, Alinčić 1968: 14).

Republike Jugoslavije/Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (u daljem tekstu: FNRJ/SFRJ).

Postojanje razlike između „starateljstva“ i „socijalne zaštite“, u savremenom poimanju njihova značenja, danas se uopće ne dovodi u pitanje, ali je njihova isprepletenost u smislu cjelovite zaštite punoljetnih osoba koje su pod starateljstvom neupitna. Ovdje se posebno misli na činjenicu da su, prema važećim porodičnim zakonima u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: BiH), poslovi starateljstva u nadležnosti CSR kao organa starateljstva ili općinskih službi kojima je povjereno vršenje tih poslova u općinama u kojima nije osnovan CSR (čl. 5. st. 1. Porodičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: PZ FBiH) i čl. 13. Porodičnog zakona Republike Srpske (u daljem tekstu: PZ RS), odnosno u nadležnosti Odjeljenja za zdravstvo i ostale usluge – Pododjeljenja za socijalnu zaštitu, kao organa starateljstva, kako je to normirano čl. 143. u vezi s čl. 2. Porodičnog zakona Brčko distrikta BiH (u daljem tekstu: PZ BD). Budući da su prema pozitivnopravnim propisima iz oblasti socijalne zaštite CSR ustanove socijalne zaštite<sup>3</sup> koje su u onim općinama gdje su formirane nadležne kao organ starateljstva za poslove starateljstva, to možda najkonkretnije govori o međuzavisnosti porodičnog prava i socijalne zaštite. Pored navedenog, međuzavisnost se ogleda i u samom određenju socijalne zaštite, koja neminovno u svim savremenim društvima čini dio socijalne politike države. U ovom kontekstu, iako u literaturi postoji više različitih određenja, može se reći da socijalna zaštita „obuhvaća mjere koje poduzima država s ciljem zaštite od glavnih životnih rizika s kojima se suočavaju pojedinci i njihove porodice. Radi se o rizicima kao što je bolest, materinstvo, nesreća, smrt, starost, nezaposlenost, nesigurnost i sl. Pored mjera koje podrazumijeva socijalna sigurnost (kontributivna i nekontributivna davanja) socijalna zaštita obuhvaća i socijalne usluge koje se sve više afirmiraju kao dimenzija moderne socijalne politike“ (Puljiz et al. 2005: 11). Citirano određenje upućuje na zaključak da socijalna zaštita obuhvata i socijalnu sigurnost, koja u većini evropskih država obuhvata: socijalno osiguranje, socijalnu pomoć i univerzalna davanja, npr. dječiji doplatak, nacionalne penzije, davanja osobama s invaliditetom i sl. Kod svih vulnerabilnih društvenih grupa, gdje spadaju i osobe kojima je oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost, za socijalnu sigurnost pored državne pomoći od najvećeg značaja je porodica i socijalna mreža, ali i način njihova zbrinjavanja i zaštite (Puljiz et al. 2005: 10–16). U vezi s navedenim, mogući zaključak je da i sâm institut starateljstva

---

<sup>3</sup> V. čl. 48. Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom FBiH; čl. 81. Zakona o socijalnoj zaštiti RS; čl. 78. Zakona o socijalnoj zaštiti BD BiH.

djelimično može činiti jedan od segmenata socijalne zaštite,<sup>4</sup> tim prije što u ukupnom broju punoljetnih osoba pod starateljstvom kojima je oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost jedan broj njih nema nikakvih sredstava za život. One žive od socijalnih davanja/pomoći države, kao što su: davanja u novcu, pomoć u hrani, odjeći, obući, stanovanju itd. Također, za jedan broj ovih osoba država plaća i naknade za njihovo institucionalno zbrinjavanje, kao i naknade i nagrade starateljima ukoliko su predviđene odgovarajućim zakonskim propisima.

Određenu sponu čini i to što su osobe kojima je oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost najčešće i same korisnici socijalne zaštite, a ujedno i osobe s invaliditetom, odnosno osobe koje su u većini nesposobne za rad, što također predstavlja jedan od uvjeta za ostvarivanje prava na određene oblike novčane naknade.<sup>5</sup>

### **Historijski razvoj instituta starateljstva nad punoljetnim osobama u svjetlu međuzavisnosti sa socijalnom zaštitom**

Razvoj instituta starateljstva nad punoljetnim osobama i njegovu međuzavisnost sa socijalnom zaštitom, na osnovu analize zakonskih propisa i odgovarajuće, posebno porodično pravne literature, moguće je podijeliti na tri sljedeća perioda:

1. Period za vrijeme trajanja stare Jugoslavije, gdje organ starateljstva u smislu današnjeg određenja nije postojao, karakterizira različito pravno uređenje instituta starateljstva, koje je sadržavalo prvenstveno patrijarhalna porodična obilježja. S obzirom na različitost pravnog uređenja u ovom periodu, poslovi starateljstva u najvećem dijelu države bili su u nadležnosti starateljskih sudova, izuzetno (Vojvodina) upravne vlasti.<sup>6</sup> Također, za ovaj

---

<sup>4</sup> „Naime, celokupna delatnost organa starateljstva usko je povezana i 'isprepletena' delatnošću socijalne zaštite. Čitav niz funkcija starateljstva ima socijalno-zaštitni karakter, pa je stoga i starateljstvo institut socijalne zaštite shvaćene u širem smislu“ (Buretić 1975:147).

<sup>5</sup> Član 22. Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtva rata i zaštite porodice s djecom FBiH normira: „Pravo na stalnu novčanu i drugu materijalnu pomoć imaju lica i porodice, pod sljedećim uslovima:

- 1) da su nesposobni za rad, odnosno spriječeni u ostvarivanju prava na rad,
- 2) da nemaju dovoljno prihoda za izdržavanje,
- 3) da nemaju članova porodice koji su po zakonu obavezni da ih izdržavaju ili ako ih imaju, da ta lica nisu u mogućnosti da izvršavaju obavezu izdržavanja.“

Gotovo iste odredbe sadrže i zakoni o socijalnoj zaštiti Republike Srpske i Brčko distrikta BiH (v. čl. 22. st. 1. Zakona o socijalnoj zaštiti Republike Srpske i čl. 31. Zakona o socijalnoj zaštiti Brčko distrikta BiH).

<sup>6</sup> Za ovaj period specifično je i to da su srodnici osobe pod starateljstvom u određenim slučajevima, npr. kod sklapanja braka štićenika, izdržavanja i sl., imali ovlasti koje su sadržavale „karakter odobrenja starateljske vlasti“. Utjecaj srodnika bio je još veći ukoliko je

period, prema dostupnoj literaturi, karakteristično je da gotovo i nema podataka koji bi konkretnije upućivali na međuzavisnost instituta starateljstva i organiziranih socio-zaštitnih aktivnosti, posebno ukoliko se izuzmu različita karitativna udruženja koja su pružala određenu pomoć najsiromašnijima, uključujući i porodice koje su imale nekog od svojih punoljetnih članova pod starateljstvom;

2. Period od završetka Drugog svjetskog rata do raspada SFRJ na samom početku (1947) karakterizira donošenje Osnovnog zakona o starateljstvu (u daljem tekstu: OZS (1947)), koji je važio za cijelo područje tadašnje FNRJ. Zakon je trebao biti nadopunjen republičkim zakonima o vršenju starateljstva, što većina republika, uključujući i BiH, nije uradila, vjerojatno zbog započetih aktivnosti u provedbi reorganizacije starateljske vlasti. Jedna od ključnih karakteristika OZS (1947) u odnosu na zakonodavstvo stare Jugoslavije, gdje su starateljski poslovi bili većinom u nadležnosti suda (izuzetno upravnih vlasti), bila je da ovi poslovi spadaju u nadležnost upravnih organa, odnosno poslije 1955. godine u nadležnost političko-izvršnih organa. U istom kontekstu još jedna od karakteristika je i ta da „starateljska vlast ima posebno ime – to je organ starateljstva“ (Prokop, Alinčić 1968: 16). Stoga je OZS-om (1947) također bilo normirano da su organi starateljstva izvršni odbori kotarskih, gradskih, odnosno rejonskih narodnih odbora (čl. 3).

Budući da je u periodu do donošenja novog Osnovnog zakona o starateljstvu (1965) (u daljem tekstu: OZS (1965)) više puta mijenjana nadležnost za poslove starateljstva, oni se donošenjem Zakona o nadležnosti narodnih odbora općina i kotara (1955) stavljaju u oblast socijalnog staranja, odnosno prenose u nadležnost odgovarajućih savjeta i odgovarajućih upravnih organa. U praksi, zavisno od „pravne situacije“, poslove starateljstva vrše savjeti za socijalnu zaštitu općinske skupštine i upravni organi (odjel, odsjek za starateljstvo) općine. Prema odredbama Zakona o nadležnosti općinskih i kotarskih narodnih odbora i njihovih organa (1957), poslovi vezani za starateljstvo u nadležnosti savjeta bili su određivanje nagrade staratelju i rješavanje o žalbama vezanim za postupke i propuste staratelja (čl. 54. st. 18). U istom kontekstu, u nadležnosti upravnih organa (odjela, odsjeka za starateljstvo) bili su svi ostali zakonom propisani poslovi vezani za starateljstvo, od rukovođenja poslovima starateljstva, do vršenja nadzora nad radom staratelja. Ovdje, također, treba istaći da je u drugoj polovici 60-ih godina prošlog stoljeća opisano pravno stanje u oblasti starateljstva postojalo

---

otac, uz uvjet da njegova ostavina prelazi vrijednost od 100.000 forinti, testamentom odredio porodično vijeće. U onim slučajevima gdje otac nije testamentom odredio porodično vijeće, to je na prijedlog srodnika mogao učiniti ministar unutrašnjih djela ukoliko je štićeniku pripadalo veliko imanje. Prema zakonu to porodično vijeće je imalo djelokrug tutorske vlasti (Prokop, Alinčić 1968: 10 i 11).

„još samo djelimično“, s obzirom na to da je u velikoj mjeri bilo prisutno „kreiranje centara za socijalni rad“, kojih je u tadašnjoj Jugoslaviji bilo oko 70 (Prokop, Alinčić 1968: 16 i 17).

Donošenjem novog OZS (1965) proširuje se i unapređuje djelatnost organa starateljstva u smislu korištenja usluga i neophodne saradnje s različitim društvenim ustanovama i organizacijama. To se posebno odnosi na obavezu organa starateljstva da „pri pripremanju, donošenju i provođenju svih rješenja i mjera starateljstva koristi sve vidove socijalne zaštite i usluge socijalnih, zdravstvenih, prosvjetnih i drugih ustanova“ (čl. 3. st. 2). Pored obaveze korištenja usluga ovih ustanova, zakonom je također normirano: „Organ starateljstva u ostvarivanju svojih zadataka sarađuje s pravosudnim i drugim nadležnim organima i stručnim službama, s mjesnim zajednicama, radnim i društveno-političkim organizacijama i udruženjima građana“ (čl. 4). Citirano zakonsko određenje govori ne samo o, u to vrijeme, dostignutom razvoju različitih ustanova, organizacija i drugih službi nego i o neophodnosti međuprofesionalne i međusektorske saradnje organa starateljstva s mrežom ustanova i organizacija u lokalnoj zajednici, isključivo s ciljem bolje zaštite i ostvarivanja interesa punoljetnih osoba koje su pod starateljstvom. Uz navedeno, treba istaći i to da u vrijeme donošenja OZS (1965) ne samo sve republike SFRJ nego i sve općine u okviru republika nisu imale istovjetnu organizaciju službi starateljstva. Stanje je bilo takvo da je u republikama, posebno u nedovoljno razvijenim općinama u okviru republika, bio u funkciji organ starateljstva kao upravni organ (odsjek, služba za socijalnu zaštitu u općinskoj skupštini), zajedno sa savjetom za socijalnu zaštitu kao društvenim organom. Istovremeno, u periodu između donošenja dva savezna zakona o starateljstvu u jednom broju izrazito razvijenih društveno-političkih zajednica dolazi do formiranja prvih CSR, koji preuzimaju poslove starateljstva i obavljaju ih s puno više profesionalnosti i stručnosti od općinskih službi.<sup>7</sup> U kontekstu navedenog, može se reći da je 1961. godina bila ključna za masovnije osnivanje CSR u svim republikama FNRJ, budući da su te godine Odbor za socijalnu politiku i narodno zdravlje Saveznog vijeća i Odbor za pitanja rada i socijalnog osiguranja Vijeća proizvođača usvojili Preporuke o formiranju centara za socijalni rad kao samostalnih stručnih službi za poslove socijalne zaštite (u daljem tekstu: Preporuke). U ovom dokumentu se, prije utvrđivanja konkretnih zadataka CSR koji su bili prilagođeni specifičnim prilikama i potrebama u komuni, preporučuje „opštinskim narodnim odborima da svuda gdje za to postoje uslovi i mogućnosti priđu osnivanju centara za socijalni rad, kao samostalnih službi za poslove socijalne zaštite.“

---

<sup>7</sup> Prvi CSR u FNRJ osnovan je 1956. godine u Beogradu. U BiH prvi CSR, prerastao iz Centra za zbrinjavanje djece bez roditeljskog staranja (1957), osnovan je 1958. godine u Sarajevu, Općina Centar. Neposredno nakon toga, 1959. godine, osnivaju se CSR u Tuzli, Banjoj Luci, Mostaru itd. (v. Dervišbegović 2008: 8).

Preporuke naglašavaju i obavezu CSR da se u svojim aktivnostima trebaju orijentirati na skup općih zadataka, koji su navedeni u okviru četiri odvojene tačke, od kojih je za oblast starateljstva od bitne važnosti tačka 2, prema kojoj su važan zadatak u rješavanju problema socijalne zaštite poslovi CSR u oblasti starateljstva. Također, u Preporukama se ističe da CSR trebaju da preuzmu stručne poslove u oblasti starateljstva koje, prema važećim zakonskim i drugim propisima, vrše organi uprave općinskih narodnih odbora, osim donošenja upravnih akata, za šta do donošenja odgovarajućih zakonskih propisa ostaju i dalje nadležni organi predviđeni važećim propisima. Centri za socijalni rad trebaju saradivati s tim organima u utvrđivanju činjeničnog stanja i da im daju prijedloge i mišljenja u pogledu donošenja upravnih akata. Oni naročito trebaju raditi na rješavanju onih socijalnih problema čije je rješavanje stavljeno u djelokrug organa starateljstva u vezi s provođenjem Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku. Općinski narodni odbori trebaju u okviru važećih propisa odrediti koje će stručne poslove u oblasti starateljstva vršiti CSR (tač. 2).

Sporost u osnivanju CSR, posebno u manjim ekonomski nerazvijenim općinama, iako CSR u sredinama gdje su formirani sve više preuzimaju poslove starateljstva, vjerovatno je bio jedan od ključnih razloga što OZS (1965) nije preciznije odredio organ nadležan za poslove starateljstva. Tačnije, Zakon je u svojim odredbama normirao: „Poslove starateljstva vrši općinski organ starateljstva (organ starateljstva), određen republičkim propisima“ (čl. 5), čime je data mogućnost da republike svojim propisima zadrže postojeću neujednačenost organizacije starateljskih službi.

Budući da u BiH nije bio donesen zakon o organu starateljstva,<sup>8</sup> kao organ starateljstva i dalje je funkcionirao organ određen ranijim propisima – općinski organ uprave i savjet za socijalnu zaštitu (Traljić, Bubić 2001: 220). Primjena odredaba OZS (1965), iako je Ustavnim zakonom za provođenje ustavnih amandmana XX do XLI (1971) utvrđeno da odredbe OZS, osim člana 29, prestaju važiti datumom određenim republičkim odnosno pokrajinskim zakonima, a najkasnije 31. 12. 1971. godine (čl. 16. st. 2. tač. 24),<sup>9</sup> bila je prisutna sve do donošenja republičkog Porodičnog zakona

---

<sup>8</sup> Za razliku od Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, Socijalistička Republika Srbija je donijela Zakon o organu starateljstva u kojem je normirano da poslove starateljstva skupština općine može prenijeti i na centre za socijalni rad.

<sup>9</sup> Donošenjem Zakona o važenju određenih odredaba saveznih zakona u oblasti zdravstva i socijalne politike (1971) normirano je (čl. 1. tač. 4) da će se do donošenja odgovarajućeg republičkog zakona, a najkasnije do 31. 12. 1972. godine u Socijalističkoj Republici BiH primjenjivati kao odredbe republičkog zakona i odredbe OZS (1965), osim onih koje, na osnovu čl. 16. st. 2. i 3. Ustavnog zakona za provođenje ustavnih amandmana XX do XLI, ostaju na snazi kao odredbe saveznih zakona.



Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine 1979. godine<sup>10</sup> (u daljem tekstu: PZ SR BiH).

Pored definiranja instituta starateljstva, PZ SR BiH bilo je normirano: „Poslove zaštite i pomoći porodici i druge poslove određene ovim zakonom vrši opštinski organ uprave nadležan za poslove socijalne zaštite, ako odlukom skupštine opštine vršenje ovih poslova nije povjereno drugom organu, organizaciji odnosno zajednici“ (čl. 15. st. 1). Iz navedenog, iako to nije posebno naglašeno, ali se može podvesti pod odrednicu „i druge poslove“, proizlazi da poslove starateljstva vrši ovaj općinski organ uprave, ukoliko njihovo vršenje odlukom nije povjereno nekom drugom organu, organizaciji ili zajednici. Ovim određenjem skupština općine je dobila široka ovlaštenja u smislu određivanja organa starateljstva. U praksi implementacija navedene odredbe rezultirala je povjeravanjem poslova starateljstva CSR u onim općinama gdje su te ustanove socijalne zaštite bile formirane; to dodatno, jer je PZ SR BiH obavezivao organ starateljstva koji je organ uprave na saradnju s organima i organizacijama različitih samoupravnih i društveno-političkih organizacija i zajednica, stručnim službama, organima i organizacijama u okviru različitih djelatnosti, te radnim ljudima i građanima (Mladenović 1979: 480).

Široka lepeza pobrojanih subjekata, iako obojena tadašnjim prilikama i organizacijom socijalističkog društva, najkonkretnije ukazuje na svu neophodnost ničim zamjenjive saradnje organa starateljstva s mrežom institucija u lokalnoj zajednici, koje su dužne, u okviru svojih nadležnosti, pomoći organu starateljstva da na najbolji način ostvari svoju ulogu i povjerene mu zadatke. Stoga se može zaključiti da ova saradnja organa starateljstva s pobrojanim subjektima ide od pomoći u otkrivanju slučajeva (osoba) koje treba zaštititi putem instituta starateljstva, preko pronalaženja i preporuke osoba koje su podobne i voljne da se prihvate dužnosti staratelja, do prijavljivanja zloupotrebe starateljskih ovlasti, nanošenja štete i zlostavljanja šticećenika.

Kako je, prema PZ SR BiH, zadatak organa starateljstva bio poduzimanje potrebnih mjera da se na najbolji način ostvari svrha starateljstva (čl. 174. st. 1), organ starateljstva je, pored saradnje s pobrojanim organima, organizacijama i zajednicama, u upravnom postupku kad priprema, donosi ili

---

Donošenjem Zakona o izmjeni Zakona o važenju određenih odredaba saveznih zakona iz oblasti državne uprave i pravosuđa („Službeni list SR BiH“, br. 36/72) i Zakona o izmjeni Zakona o važenju određenih odredaba saveznih zakona u oblasti zdravstva i socijalne politike („Službeni list SR BiH“, br. 37/72), krajnji rok za primjenu saveznih kao republičkih zakona (koji je bio određen do 31. 12. 1972) produžen je sve do donošenja odgovarajućih republičkih zakona.

<sup>10</sup> Iako donesen kao republički, PZ SR BiH se nastavio primjenjivati i nakon proglašenja BiH za samostalnu državu (FBiH do 2005. godine, RS do 2002. godine, BD BiH do 2007. godine).

izvršava svoje rješenja ili poduzima pojedine mjere, bio obavezan koristiti i sve oblike socijalne zaštite, metode socijalnog i drugog stručnog rada, kao i usluge socijalnih, zdravstvenih, obrazovno-vaspitnih i drugih organizacija (čl. 174. st. 2).

Dodatnu sponu u segmentu međuzavisnosti porodičnog prava i socijalne zaštite činilo je i to što su oblici socijalne zaštite, normirani Zakonom o socijalnoj zaštiti Socijalističke Republike BiH (1984), bili sljedeći: materijalna pomoć, osposobljavanje za rad, smještaj u organizaciju socijalne zaštite ili drugu porodicu, kućna njega i pomoć u kući, pomoć u dnevnom zbrinjavanju, usluge socijalnog i drugog stručnog rada, drugi oblici socijalne zaštite utvrđeni u skladu s planovima razvoja samoupravne interesne zajednice za socijalnu zaštitu (čl. 25).<sup>11</sup>

Pobrojane oblike socijalne zaštite velikim dijelom bilo je moguće primijeniti i u zaštiti, odnosno pružanju pomoći osobama kojima je oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost. To se posebno odnosi na materijalnu pomoć, smještaj u organizaciju, odnosno ustanovu socijalne zaštite ili u drugu porodicu, na slučajeve kad šticećenik nema najbližih srodnika ili kad ga njegova vlastita porodica ne želi prihvatiti. Kućna njega i pomoć u kući, kao i pomoć u dnevnom zbrinjavanju također su bili oblici socijalne zaštite koji se mogu pružiti jednom broju šticećenika, posebno starije životne dobi, ukoliko žive sami ili su članovi njihove porodice opterećeni porodičnim obavezama. U ovakvim slučajevima, porodica bi punoljetnu osobu pod starateljstvom, čiji je staratelj neko od njezinih članova, smještala u neku od ustanova za dnevno zbrinjavanje, najčešće do završetka radnog vremena.

Centar za socijalni rad, kao organ starateljstva, u pružanju odgovarajuće starateljske zaštite i ostvarivanju svojih ovlaštenja u radu s punoljetnim osobama kojima je oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost, ali i s njihovim porodicama, mora primjenjivati metode socijalnog i drugog stručnog rada. Primjena ovih metoda zavisi od svakog pojedinačnog slučaja i okolnosti u kojima se nalazi šticećenik, tim prije što je u CSR, zbog složenosti samog problema i činjenice da se zaštita pruža osobama koje nisu sposobne same se brinuti o svojim pravima i interesima, neophodno primjenjivati interdisciplinarni pristup. U praksi struktura zaposlenih u CSR omogućavala je ovakav pristup budući da stručne poslove, pored socijalnih radnika, obavljaju i drugi profesionalci, kao što su: psiholog, defektolog, pravnik itd. Primjenom interdisciplinarnog pristupa u radu sa šticećenikom omogućavala se kompleksna porodičnopravna i druga zaštita, a u kontekstu punoljetnih osoba pod starateljstvom osiguravalo se da, ukoliko su sposobne shvatiti o čemu je riječ, budu informirane o svim pitanjima koja se tiču njih samih, odnosno da

---

<sup>11</sup> Vezano za kriterije i uvjete za ostvarivanje prava na druge oblike socijalne zaštite vidjeti čl. 53. u vezi s čl. 4. Zakona o socijalnoj zaštiti SR BiH.

same izraze svoje mišljenje i stav. Kako je društvena zaštita jedan od osnovnih principa na kome je bio zasnovan institut starateljstva, saradnja različitih tijela i institucija koji su posredno ili neposredno uključeni u starateljsku zaštitu, npr. CSR, sud, matični ured, bila je jedna od osnovnih pretpostavki za ostvarivanje svrhe starateljstva. U istom kontekstu, s obzirom na to da je PZ SR BiH obavezivao sve zdravstvene ustanove na saradnju s organom starateljstva (čl. 174. st. 2), bila je normirana saradnja svih zdravstvenih ustanova s CSR, što se posredno odnosilo i na obavještenje o potrebi stavljanja neke punoljetne osobe pod starateljstvo.

Kako je PZ SR BiH donesen i primjenjivan u periodu socijalističkog uređenja društva, razumljivo je zakonsko normiranje da organ starateljstva putem saradnje ima pravo i dužnost tražiti određene usluge i od odgovarajućih samoupravnih organizacija i zajednica, ali i drugih organizacija u koje, pored ostalih, spadaju i sve organizacije udruženoga rada ili preduzeća s kojima organ starateljstva također saraduje (čl. 15. st. 2).<sup>12</sup>

U cilju unapređenja instituta starateljstva, te ostvarivanja interesa i zaštite štitećenika, PZ SR BiH također je normirao da: „organ starateljstva može osnovati stručno tijelo, sastavljeno od stručnjaka različitih profila (ljekar, pravnik, pedagog, psiholog, socijalni radnik i drugi), sa zadatkom da razmatra stručna pitanja i daje organu starateljstva prijedloge za poduzimanje pojedinih mjera starateljstva“ (čl. 174. st. 3). U kontekstu navedenog, organ starateljstva bio je obavezan od tog tijela, prije donošenja rješenja odnosno poduzimanja odgovarajućih mjera, zatražiti mišljenje ili prijedlog mjera za svaki pojedinačni slučaj.<sup>13</sup>

3. Period od usvajanja novog porodičnog zakonodavstva u BiH do danas karakterizira nepostojanje jedinstvenog porodičnog zakona na državnom/nacionalnom nivou. Uz činjenicu da je novo zakonodavstvo doneseno u prosjeku više od jednog desetljeća po osamostaljenju zemlje, navedeno stanje, uzrokovano državnim ustrojstvom, rezultiralo je time da se danas u BiH primjenjuju sljedeća tri porodična zakona: PZ FBiH (2005), PZ RS (2002) i PZ BD (2007), koji zajedno čine ključno bosanskohercegovačko porodično zakonodavstvo.

---

<sup>12</sup> Međusobna saradnja organa starateljstva s ovim organizacijama mora se sastojati i u tome da organizacije udruženog rada, odnosno preduzeća, mogu tražiti pomoć organa starateljstva u slučaju kad je njegova intervencija prema određenim radnicima neophodna (Babić 1990: 443).

<sup>13</sup> Prijedlog stručnog tijela predstavlja nalaz ili mišljenje vještaka koje se daje shodno čl. 183–192. Zakona o općem upravnom postupku SFRJ. U istom kontekstu Zakon normira i da prijedlog stručnog tijela nema jaču dokaznu snagu od drugih dokaznih sredstava. Koje će činjenice uzeti kao dokazane, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka, odlučuje ovlašteno službeno lice po svom uvjerenju (čl. 9).

Porodično zakonodavstvo u BiH u kontekstu instituta starateljstva karakteriziraju brojne sličnosti. Prvo, u osnovnim odredbama navedeno je jedno od načela na kojima se temelji uređenje odnosa u porodici: pružanje starateljske zaštite djeci bez roditeljskog staranja, ali i punoljetnim/odraslim osobama koje nisu sposobne same se starati o sebi, svojim pravima, interesima i imovini (čl. 2. st. 2. tač. e PZ FBiH i PZ BD; čl. 11. PZ RS). Drugo, u sva tri porodična zakona institut starateljstva reguliran je u odvojenom dijelu. Treće, pored određenja instituta starateljstva i gotovo istovjetnih zadataka koji su u nadležnosti organa starateljstva, zakoni sadrže i odredbe vezane za staratelje koje se, kao opće odredbe, odnose na sve vrste starateljstva. Zakoni, uz ostalo, reguliraju vrste starateljstva, te nadležnosti i postupak u poslovima starateljstva.

Poslove starateljstva u BiH, s obzirom na zakonima utvrđenu mogućnost, u praksi većinom obavljaju CSR, kao organi starateljstva, kojima je data nadležnost za obavljanje određenih zadataka ili im je povjereno njihovo obavljanje. S tim u vezi, nadležnost organa starateljstva, normirana u porodičnim zakonima u BiH, odnosi se i na izrazito složenu i osjetljivu oblast porodičnopravne zaštite, čiji su dio i poslovi starateljstva. Također, u sva tri zakona u dijelu starateljstva nad osobama kojima je oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost, zadaci i ovlasti organa starateljstva su gotovo istovjetni. U ovom kontekstu, shodno zakonskim odredbama, starateljsku zaštitu organ starateljstva primjenjuje tako što:

- vrši poslove starateljstva (čl. 162. PZ FBiH, čl. 175. PZ RS, čl. 143. PZ BD),
- pokreće postupak za stavljanje neke osobe pod starateljstvo (čl. 206. st. 1. PZ FBiH, čl. 222. PZ RS, čl. 187. PZ BD),
- imenuje ili postavlja staratelja ukoliko ne odluči da dužnost staratelja vrši neposredno (čl. 165. PZ FBiH, čl. 179. PZ RS, čl. 146. PZ BD),
- po potrebi imenuje privremenog staratelja u postupku za oduzimanje ili vraćanje poslovne sposobnosti (čl. 195. PZ FBiH, čl. 212. PZ RS, čl. 176. PZ BD),
- imenuje posebnog staratelja u slučajevima koji su predviđeni Zakonom (npr. čl. 208. i čl. 198. st. 3. i 4. PZ FBiH, čl. 215. st. 2. i 3. PZ RS, čl. 189. i čl. 179. st. 3. i 4. PZ BD),
- nadzire rad staratelja, poduzima odgovarajuće mjere za zaštitu interesa štićenika i pomaže mu u obavljanju starateljske dužnosti (čl. 180. PZ FBiH, čl. 195. PZ RS, čl. 161. PZ BD),
- daje odobrenje staratelju za pravne poslove koji prelaze okvire redovnog poslovanja ili upravljanja štićenikovom imovinom (čl. 178. PZ FBiH, čl. 190. PZ RS, čl. 159. PZ BD),
- određuje naknadu i nagradu staratelju (čl. 181. PZ FBiH, čl. 196. PZ RS, čl. 162. PZ BD),

- poduzima aktivnosti vezane za naknadu štete koju je staratelj prouzrokovao štíćeniku (čl. 182. PZ FBiH, čl. 197. PZ RS, čl. 163. PZ BD),
- vodi evidenciju o osobama stavljenim pod starateljstvo, o poduzetim mjerama starateljstva i o imovini štíćenika (čl. 212. PZ FBiH, čl. 230. PZ RS, čl. 191. PZ BD).

Navedena ovlaštenja organa starateljstva, odnosno CSR koji je ustanova socijalne zaštite, u oblasti starateljske zaštite osoba kojima je oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost, iako djelimično pobrojana, najkonkretnije govore o kompleksnosti njegove uloge u porodičnopravnoj zaštiti, ali i o međuzavisnosti porodičnog prava i socijalne zaštite, posebno što se svako od pobrojanih ovlaštenja u manjoj ili većoj mjeri može vezati za dobrobit štíćenika koja je u uskoj vezi s mogućnošću ostvarivanja njegovih zdravstvenih, socijalnih, kulturnih i drugih potreba.

## **Zaključak**

Primjena instituta starateljstva nad punoljetnim osobama kojima je oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost danas je u BiH regulirana u brojnim zakonskim i podzakonskim aktima. U ovom radu posebno su izdvojeni porodični zakoni i zakoni iz oblasti socijalne zaštite iz čijih odredaba proizlaze i ključni principi starateljstva: starateljska i društvena zaštita punoljetnih osoba koje nisu sposobne same se starati o sebi, svojim pravima, interesima i imovini. Oba navedena principa sadržana su u različitim odredbama sva tri porodična zakona u BiH, pri čemu je njihova praktična primjena, kroz ovlaštenje za vršenje poslova starateljstva, povjerena organu starateljstva, odnosno većinom CSR koji je ustanova socijalne zaštite. Stoga se može i zaključiti da je starateljstvo nad punoljetnim osobama kojima je oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost gotovo u istoj mjeri koliko institut porodičnog prava toliko i institut socijalne zaštite. Drugim riječima, oni se međusobno prepliću i dopunjuju, uvjetovani su i međuzavisni, posebno u dijelu stvaranja pretpostavki i iznalaženja mogućnosti da se na najbolji način ostvari svrha starateljstva: zaštita osobnosti i interesa punoljetnih štíćenika (osoba pod starateljstvom), posebno njihovim liječenjem i osposobljavanjem za rad.

## Literatura

1. Babić, I. (1990) *Komentar Porodičnog zakona*, Novinsko-izdavačka organizacija „Službeni list SR BiH“, Sarajevo.
2. Bakić, V. (1985) *Porodično pravo u SFRJ*, 2. dopunjeno izd., Savremena administracija, Beograd.
3. Buretić, N. (1975) „Novine u predlogu Zakona o starateljstvu i predlogu Zakona o usvojenju“, u: *Novine u socijalnom i porodičnom zakonodavstvu: Instrukivni seminar*, Socijalna politika i socijalni rad, br. 4/5, Beograd, str. 143–158.
4. Dervišbegović, M. (2008) „Osnivanje i razvoj centra za socijalni rad u gradu Sarajevu“, u: *Zbornik radova – 50 godina rada JU Kantonalni centar za socijalni rad*, JU Kantonalni centar za socijalni rad, Sarajevo, str. 7–12.
5. Đuranović, A. (1973) „Socijalno staranje“, u: *Zbornik pojmova u socijalnoj politici*, Jugoslovenska konferencija za socijalnu delatnost, Beograd, str. 231–233.
6. Mladenović, M. (1979) *Porodično pravo u Jugoslaviji*, Naučna knjiga, Beograd.
7. Osnovni zakon o starateljstvu (1947) „Službeni list FNRJ“, br. 30/47.
8. Osnovni zakon o starateljstvu (1965) „Službeni list SFRJ“, br. 16/65.
9. Porodični zakon Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 23/07.
10. Porodični zakon Federacije BiH, „Službene novine FBiH“, br. 35/05, 41/05 i 31/14.
11. Porodični zakon Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 54/02, 41/08 i 63/14.
12. Preporuke o formiranju centara za socijalni rad kao samostalnih stručnih službi za poslove socijalne zaštite, „Službeni list FNRJ“, br. 11/61.
13. Prokop, A., Alinčić, M. (1968) *Porodično pravo: Starateljstvo*, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
14. Puljiz, V. et al. (2005) *Socijalna politika*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
15. Traljić, N., Bubić, S. (2001) *Porodično pravo*, 2. izd., Magistrat, Sarajevo.
16. Ustavni zakon za provođenje ustavnih amandmana XX do XLI, „Službeni list SFRJ“, br. 29/71.
17. Zakon o izmjeni Zakona o važenju određenih odredaba saveznih zakona iz oblasti državne uprave i pravosuđa, „Službeni list SR BiH“, br. 36/72.
18. Zakon o izmjeni Zakona o važenju određenih odredaba saveznih zakona u oblasti zdravstva i socijalne politike, „Službeni list SR BiH“, br. 37/72.
19. Zakon o nadležnosti narodnih odbora općina i kotara, „Službeni list FNRJ“, br. 22/55.
20. Zakon o nadležnosti općinskih i kotarskih narodnih odbora i njihovih organa, „Službeni list FNRJ“, br. 52/57.

21. Zakon o općem upravnom postupku SFRJ, „Službeni list FNRJ“, br. 52/56, „Službeni list SFRJ“, br. 10/65, 18/65, 4/77, 11/78, 32/78, prečišćen tekst, 9/86 i 47/86, prečišćen tekst.
22. Zakon o organu starateljstva Socijalističke Republike Srbije, „Službeni glasnik Socijalističke Republike Srbije“, br. 7/68.
23. Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice s djecom FBiH, „Službene novine FBiH“, br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09 i 45/16.
24. *Zakon o socijalnoj zaštiti Brčko distrikta BiH*, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 1/03, 4/04, 19/07, 2/08 i 21/18.
25. Zakon o socijalnoj zaštiti RS, „Službeni glasnik RS“, br. 37/12 i 90/16.
26. Zakon o socijalnoj zaštiti SR BiH, „Službeni list SR BiH“, br. 39/84.
27. Zakon o važenju određenih odredaba saveznih zakona u oblasti zdravstva i socijalne politike, „Službeni list SR BiH“, br. 37/71.