

Vladan Jovanović

ZAŠTO PROSJAČENJE (NE) TREBA DA BUDE PREKRŠAJ



Zašto prosjačenje (ne) treba da bude prekršaj

**prilog za javno zagovaranje izmene odredbe o
prosjačenju u Zakonu o javnom redu i miru**

Avgust-oktobar 2024. godine

*Publikacija **Zašto prosjačenje (ne) treba da bude prekršaj - prilog za javno zagovaranje izmene odredbe o prosjačenju u Zakonu o javnom redu i miru** je izrađena uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan koji sprovodi Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM), a finansijski podržava Ministarstvo spoljnih poslova Kraljevine Norveške.*

*Sadržaj publikacije **Zašto prosjačenje (ne) treba da bude prekršaj - prilog za javno zagovaranje izmene odredbe o prosjačenju u Zakonu o javnom redu i miru** je isključiva odgovornost organizacije civilnog društva ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima i ne odražava nužno stavove Centra za promociju civilnog društva, Center for Research and Policy Making (CRPM), Institute for Democracy and Mediation i Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Norveške.*

SADRŽAJ

PODRUČJE PROTIVREČNOSTI	2
BILO NEKAD... U SREDNJEM VEKU I MALO POTOM	6
POGLED PREKO PLOTA I MALO DALJE	8
PROSJAČENJE U PROPISIMA EVROPSKIH ZEMALJA	11
ŠTA JE U SRBIJI PREKRŠAJ	14
PROMENA PERSPEKTIVE	16
I ŠTA SAD? (PREPORUKE)	19

PODRUČJE PROTIVREČNOSTI

U srži funkcionisanja ljudskih zajednica nalaze se dve naizgled kontradiktorne sile: **kontinuitet i promena.**

Svojstva kontinuiteta sadržana su, na primer, u doslednosti, “iskonskim” vrednostima, stabilnosti i, evo još jedne velike reči, tradiciji. Na drugoj strani promena se često razume kroz manifestacije poput progresa, usavršavanja i tako dalje; ovu liniju možemo značajno produžiti ako želimo da stvarnost predstavimo zavodljivo kao prosperitet u linearnosti.

Kad se prebace na polje ideja i, zašto ne reći, ideologija, kontinuitet i promena dobijaju karakteristike duboko utkane u događaje; ponekad neki od njih postanu istorija.

Na “dugom kontinuitetu” (češće su, ako ćemo pošteno, u pitanju samo tanke naslage nedavne prošlosti) počivaju njegovi poklonici obično označeni kao tradicionalisti i konzervativci. Intencija za promenom, duboko su uvereni, kviri i ugrožava stabilnu sliku sveta. U borbi da zadrže staro i odupru se promeni, u epizodama epoha dobijali su epitete usklađene svaki sa svojim kontekstom aktualiteta, poput **dogmatičara** ili **kontrarevolucionara**. Kad bismo nakon brojnih zbivanja tokom milenijuma hteli da podvučemo crtu i sagledamo kako su dogmatičari i konzervativci prošli, mogli bismo reći da su... gubitnici. Dokaz za ovu tvrdnju ne treba tražiti dalje od običnog znanja verifikovanog ničim jačim od elementarnog obrazovanja, životnog iskustva i zdravog razuma: neprebrojiva pomeranja na liniji dugog trajanja vere i ideologije, tehnologije i društvenosti, svedoci su i dokazi toka promena.

Kad bismo ovde zastali s brzim pregledom širokog polja antropocentričnih zbivanja, dali bismo za pravo (pogrešnom) stanovištu da je nepromenljivost ništa više od iluzije svesti i greške razuma. Međutim, zamrznut diskurs ne postoji a svako zaustavljanje misaonog toka nije ništa drugo do međuigra neuronskih ćelija. Zajednice ljudi posmatrane u hiperekspanzivnom trajanju sve vreme funkcionišu na istim postulatima. Tokom velikog putovanja pre između 60.000 i 125.000 godina Homo sapiens je negde kod današnjeg moreuza Bab el Mandeb iz Afrike prešao na Arabijsko poluostrvo; sa *Africa terra* dospeo je na novu teritoriju i proširio se na čitavu planetu. Ako ih projektujemo sublimisano i zgusnuto, aksiomi na kojima se zasnivaju drevne zajednice iz doba velikog putovanja i transfera sa stare na nepoznatu zemlju, ali i današnja ljudska društva (potreba za koherencijom priče ume da zahteva njeno skraćivanje i primereno pojednostavljenje) ti se aksiomi svode na: **ekspanziju, konfrontaciju i eksploataciju**. Samo širenje životnog prostora predstavlja ekspanziju, konfrontaciji je bilo mesta u odnosima sa drugim pripadnicima roda Homo (najpoznatiji su sukobi Homo sapiensa i Homo neanderthalensis) i unutar svojih zajednica, a bez korišćenja resursa (eksploatacije) ni tada kao ni danas ne bi bio moguć opstanak. I eto, *Semper idem*, uvek isto, osnova delovanja čoveka i društva dosledno je imuna na promene. Znači li to da su i poklonici promena i svi revolucionari u dubokoj zabludi i, mereno

instrumentima korišćenim za konzervativce, jednako gubitnici? Odgovor je, na neki način, i te tako pozitivan.

Svako doba ima svoje atribute, neki od njih mogu su biti poput amblema epohe.

Iako se često i pojednostavljeno razumeju kao primitivna, društva i kulture lovaca sakupljača bila su obrazovana tako da je u njima ropstvo bilo gotovo nepoznato. Nastalo je tek s dolaskom sedelačkog načina života i podele rada, kada su tehnologije razvijene za potrebe poljoprivrede (od njih će nastati civilizacije) i društvena organizacija dovele kako do viška zemlje i drugih resursa, tako i do manjka radne snage potrebne za obradu zemlje i korišćenje tih resursa. Tokom dugog perioda društva i njihov razvoj biće zasnovana na robovskom radu ljudi i fizičkoj snazi životinja.

Za društva odmah nakon velikih tehnoloških pronalazaka u doba industrijske revolucije i njihovog stavljanja u funkciju ekonomije, amblematična je ekstrakcija uglja, njegovo sagorevanje, te dim i prljavština u gradovima. Snaga životinja bila je zamenjena silom mašina.

Dalja tehnička unapređenja i socijalne mutacije dovele su do savremenog doba, koje značajno karakteriše ekstremna mobilnost i brzina protoka informacija. Ljudi su počeli da putuju više nego ikad pre, a količina informacija koje je nekadašnji seoski čovek prikupio za čitav život njegov potomak s početka XXI veka apsorbuje svakoga dana. Kao amblem ove epohe mogu se s pravom naći smanjeni prostor i zgusnuto vreme.

Karakteristike prethodnih perioda i te kako umeju da zaostanu u novom poretku stvari. Tako su na primer i nakon pronalaska parne mašine ljudi u gradovima još dugo preskakali preko konjske balege, a robovski rad nije samo arhaična pojava iz dubokih naslaga civilizacije. U raznim oblicima opstajao je u velikom broju društava. Ekonomski imperativ i činjenica da je besplatan rad jeftiniji od najamnog, ključni je razlog za opstanak robovskog rada do danas. Trgovina ljudima u moderno doba samo je vid obezbeđivanja besplatnog rada i refleksija iste pojave koja se nekad zvala poštenije: *trgovina robljem*. Bila je prisutna u svim civilizacijama i kulturama pod okriljem kako politeističkih tako i ekspanzivnih monoteističkih religija. Robovski rad je samo pokazatelj brojnih konsekvenci akumulacije imovine i moći odnosno njihove nejednake distribucije na pripadnike zajednice.

Ekonomski imperativ svoj koren ima u posedovanju i gramzivosti, porivu za dominacijom i obezbeđivanjem beneficija iz povlašćenog položaja zasnovanog na sili, nekad ogoljenoj, a češće zaogrnutoj u društveni poredak i njegove emanacije: državu, pravo i zakone. Drugim rečima, ekonomski civilizacijski imperativi poput razvoja i akumulacije dobara i moći, dovode do društvenih nejednakosti: povlašćena manjina uvek ima previše, a izrazita većina onespokojavajuće malo. Pripadnici povlašćene manjine: vladaoci, sveštenstvo, aristokrate, velebni posednici, te buržui, krupni kapitalisti, visoko pozicionirani menadžeri, političari (neretko korumpirani) i tako dalje, u ovakvom ustrojstvu i stanju stvari profitiraju, dok na drugoj strani većina kroz društvene, ekonomske i tehnološke transformacije, revolucije i prevrate prolazi

sa znatno skromnijim dobitima: u doba buržoaskih revolucija kmetovi se oslobađaju da bi svoju radnu snagu prodavali kompanijama iza kojih stoje korporativni kapital i njihovi vlasnici.

Jedan broj pripadnika većine, i to je konstanta na liniji dugog trajanja, u svakoj turbulenciji i promeni prolazi izrazito loše i ima ekstremno malo: u “podeli karata” zahvaljujući društvenom položaju, klasi odnosno grupi kojoj pripadaju, ali i ličnim (ne)sposobnostima (često uslovljenim po njih nepovoljnom društvenom strukturom), prolazi tako bedno da je prinuđen da prosi.

Prosjačenje je jedna od konstanti ljudske civilizacije od poljoprivredne revolucije do postindustrijskog doba (informatičke revolucije i digitalne ekonomije). Poreklo prosjačenja je u dubokoj strukturnoj nejednakosti, a nejednakost se, može razumeti “...kao posledica mrmoljenja vekovnih i dubokih razlika u modalitetima prikupljanja resursa (kapitala), dominaciji imovine odnosno svojine kao zlatne karte za numerisana mesta na lestvici društvenih beneficija, igri monopola organizovane sile (klase, političke partije, korporacije, države) upotrebom različitih obrazaca i alata poput kolonijalizma, eksploatacije, opresije, potčinjavanja, porobljavanja, feudalizma, kapitala, akumulacije kapitala, formiranja klasa, zloupotrebe moći, korupcije, organizovane (neretko od strane gnjilih državnih insitucija) pljačke zajedničkih resursa i jednako organizovanog kriminala na čijem čelu (naročito u nedovršenim državama i društvima s deficitom liberalne parlamentarne demokratije) znaju da stoje ljudi s najviših pozicija vlasti koji se suštinski ponašaju kao kriminalna banda... pa sve do porekla, mesta rođenja, obrazovanja i tako dalje.”¹

Prosjačenje, sasvim je jasno, ima više lica, a ovde nam je najvažnije ono koje ga definiše kao delikt odnosno prekršajno delo. Zakoni sa svoje strane i pravo kao takvo, takođe imaju više lica, a jedan njihov aspekt može se prepoznati kao konzervativizam. Pravo je, između ostalog, konzervativno. Zašto? Zato što konkretno stanje stvari sistematizovanih kao poredak (društveni, ekonomski, moralni i dr.) želi za sačuva takvim kakav jeste. Pravo je iz ove perspektive sila nepromenljivosti, njome se odražavaju interesi u idealnom slučaju većine, a u realnosti to su često ekonomski interesi i interesi moći vladajućih struktura, tj. političkih, ekonomskih, intelektualnih i ponegde religijskih elita. Naravno da se (pored njegove pomenute karakteristike) pravo menja i sami zakoni nisu jednom zauvek dati. Promene u društvu, ekonomiji i tehnologiji neizbežno uslovljavaju pravne korekcije i nove, ranije neviđene zakonske koncepcije. Međutim, nekad namerno a katkad iz nejasnih razloga (moguće zbog inertnosti, intelektualnog slepila ili tek površnosti) u zakonima zna da zaostane pravni institut ili norma kojoj je (sasvim je moguće) pre bilo mesta i razloga za postojanje, ali su oni vremenom slabili da bi sasvim nestali. Ako je prosjačenje pojava koja ukazuje da su osobe koje prose pre žrtve društvene nepravde nego učinioci delikta, šta je razlog da se prosjačenje zakonom prepozna kao prekršaj a oni koji prose ne podležu društvenoj brizi već kazni? Ne želimo da verujemo da su posredi namerni cinizam ili licemerje, ali ima razloga da se, možda i implicitno i usled nebrige, radi upravo o tome. Ima razloga za tvrdnju da je prekršajno kažnjavanje osoba koje prose

¹ Videti više u publikaciji “Prinudno prosjačenje Analiza propisa i institucionalne prakse u Srbiji”, autor Vladan Jovanović, izdavač: Marija Anđelković ASTRA - Akcija protiv trgovine ljudima Beograd, Republika Srbija, 2024 https://drive.google.com/file/d/1V6m8w_DOe2CWcf-Q_T18-iBhSL5CoxcX/view

zapravo tobožnji odgovor države bez jasnih uvida u duboke uzroke prosjačenja, to jest privid kako država kroz prekršajne sudove nalazi odgovore izricanjem kazni na složeni fenomen prosjačenja. Sudije samo rade svoj posao, reći ćete, primenjuju zakone, zar ne, pa se odgovornost za neadekvatan odnos države (i društva) prema prosjačenju mora usmeriti ka zakonodavcu. Ima li danas u zakonu mesta prosjačenju kao deliktu, ponegde krivičnom delu a negde prekršaju? Nije li arhaično i duboko nepravedno da postoji zakonska norma na osnovu koje se ljudsko biće zato što prosi može novčano kazniti ili poslati u zatvor? Da, zakoni i zakonske norme tokom vremena moraju se preispitivati i sameravati sa kontekstom aktualnosti, da bi se one koje su nekad bile deo pravnog poretka i odražavale društvenu svest u nekom trenutku prepoznale kao zastarele, beskorisne, prevaziđene, nepotrebne, nelogične, neodržive, dotrajale, izandale i sasvim besmislene. Nema druge nego da se aluvijum pravnih normi davno nanetih u tkivo propisa povremeno raščišćava i odlaže u škrinje pune "robe" starinske zbilje. Ako se to ne bi radilo imali bismo posla s neadekvatnim ili čak uvrnutim zakonskim odredbama koje je nekadašnji zakonodavac smislio iz razloga utemeljenih u tadašnjim osnovama i koordinatama društva, dok danas mogu izgledati bizarno.

Da podcrtamo:

Politike i zakoni kojima se kažnjava prosjačenje zapravo su instrumenti segregacije ljudi koji žive u siromaštvu.

BILO NEKAD... U SREDNJEM VEKU I MALO POTOM

Uzmimo delimičnu, nadamo se ilustrativnu, normativnu praksu koja se odnosi na prosjačenje tokom poznog Srednjeg veka i početka Modernog doba u Engleskoj, Beču i nekim nemačkim gradovima.

Srednjovekovni grad nije bio samo mesto gde su živeli i radili bogati trgovci, zanatlije i plemstvo. Oko 10 posto stanovnika Beča u XV veku pripadalo je grupama na rubu društva. Ovoj grupaciji nisu pripadali samo siromašni i prosjaci, već i nadničari, prostitutke i siromašne zanatlije. Sa izuzetkom poslednjih, ovi ljudi većinom su živeli na rubu grada ili izvan njegovih zidina. Prosjaci su, pa primer, bili procenjivani prema njihovoj sposobnosti za rad. Brojni gradovi imali su privatne ili javne ustanove za zbrinjavanje, često namenjene samo lokalnim prosjacima. U Beču su se takvi objekti nalazili izvan gradskih zidina, a briga je bila besplatna.²

Tokom XIV i početkom XV veka gradovi današnje južne Nemačke počeli su da donose neke od prvih zakona o prosjačenju u Evropi. Rani zakoni o prosjačenju bili su element složene sprege prosjačenja i milostinje. Pristupi prosjačenju tvoraca propisa i pravnih pisaca, kao i odnos prema siromašnima u kasnom srednjem veku, izražavali su često kontradiktorne stavove koji su tokom vremena varirali. Međutim, prosjačenje kao način preživljavanja siromašnih bilo je široko prihvaćeno, a ljudi u kasnom Srednjem veku često su želeli da im prosjaci budu "na dohvat ruke" kao primaoci milostinje. Ovaj odnos prema prosjacima može se povezati s mestom milostinje u hrišćanstvu odnosno davanjem milostinje kao vida bogougodnog ponašanja i življena u vrlini. Ovakva percepcija prosjačenja oblikovala je i ponašanje samih siromašnih, koji su shvatali svoje mesto u društvu i izlagali se tradicionalnim hrišćanskim idejama o milostinji. Te ideje uticale su na prilagođavanje njihovog ponašanja. Nirnberg, Augsburg i Konstanc su prva tri nemačka grada koja su regulisala prosjačenje i kategorisala vrste prosjaka. Propisi su odražavali komplikovanu interakciju između lokalnih događaja, rastuće sumnje u zloupotrebu prosjačenja i kontinuiranih ljudskih impulsa za dobročinstvo. Većina ranih nemačkih zakona o prosjačenju nastojala je da uredi koji ljudi mogu da prose i gde to mogu da čine, tj. pokušavali su da uredi pitanje lokacija na kojima je dozvoljeno prosjačenje.³

U istorijskom engleskom pravu, "čvrst prosjak" (*sturdy beggar*) bila je osoba koja je sposobna za rad, ali je umesto toga prosila i lutala. Statut Kembridža iz 1388. bio je rani propis koji je pravio razliku između "čvrstih prosjaka" i nemoćnih siromašnih. Po današnjoj terminologiji u drugu grupu spadale bi osobe sa invaliditetom i starije osobe. Zakonom o skitnicama i prosjacima iz 1494. propisana su ograničenja i kazne za skitnice i prosjake. Tokom 1530-tih i 1540-tih, mnogi engleski manastiri su zatvoreni, smanjujući resurse koji su bili dostupni siromašnima, a Zakon o vagabundima

² Izvor: On the fringes of town - beggars, prostitutes, hangmen, Christina Linsboth: <https://www.habsburger.net/en/chapter/fringes-town-beggars-prostitutes-hangmen>

³ Videti više u: The Needy, the "Lazy," and the "Lying": Beggars and Begging in Late Medieval Germany, by Allison Edgren: https://curate.nd.edu/articles/thesis/The_Needy_the_Lazy_and_the_Lying_Beggars_and_Begging_in_Late_Medieval_Germany/24837609

(Vagabonds Act) iz 1530. godine ovlastio je mirovne sudije da izdaju dozvole za prosjačenje onima koji nisu sposobni za rad, čime je prosjačenje osoba sposobnih za rad smatrano krivičnim delom.⁴ U Engleskoj se susrećemo i sa drugačijom praksom. Nakon uvođenja elizabetanskog zakona o siromašnima 1601. godine, uvedeni su lokalni porezi da bi se obezbedio novac za podršku siromašnima u svakoj oblasti i da bi im se obezbedio posao. Međutim, oni koji su odbili da rade bičevani su i poslani u popravni dom. Prosjake bi bičevali dok im leđa ne bi prokrvarila i vraćali ih u mesto rođenja.⁵

Da podcrtamo:

Propisi tokom poznog Srednjeg veka i ranog Modernog doba u Evropi odražavali su komplikovanu interakciju između lokalnih događaja, sumnje u zloupotrebu prosjačenja i ljudskog impulsa za dobročinstvo.

Prosjaci su, pa primer, bili procenjivani prema njihovoj sposobnosti za rad, a propisi o prosjačenju nastojali su da urede koji ljudi mogu da prose i gde to mogu da čine.

Kazna za prosjačenje pod određenim uslovima mogla je biti i bičevanje.

⁴ Izvor: https://en.wikipedia.org/wiki/Sturdy_beggar

⁵ Izvor: <https://www.bbc.co.uk/bitesize/guides/z3w3vwx/revision/1#:-:text=>

POGLED PREKO PLOTA I MALO DALJE

Nije nikakvo otkriće reći da su pravni sistemi u državama iz sastava nekadašnje Jugoslavije potekli iz recentno iste pravne filozofije i nomotehničke škole. Brojni su primeri sličnosti u propisima ovih država, s tim što se protokom vremena pokazuju razlike.

Dve države (Slovenija i Hrvatska) dovoljno orijentisane i više-manje konsolidovane civilizacijski su krenule na zapad, o čemu svedoči članstvo u Evropskoj uniji, kao i funkcionisanje institucija i delovanje pravnih poredaka.

Sve ostale nekadašnje republike SFRJ sa sve Kosovom sad već decenijama dezorijentisano tumaraju po verzijama nedovršenih država i nedozrelih društava. Svaka sa sobom nosi stare neraščišćene mržnje i raseline nepoverenja, zapravo brojne konfuzije vrednosti i ideja što ih jednim te istim panadurskim trikovima zaogrnutim kaobajagi brigom o naciji recikliraju političke elite. Za tim se elitama kratkovidno, neretko iracionalno i šizofreno povode dezintegrisani i fragmentisani, razidani i parcijalizovani unutrašnjim konfliktima etniciteti zaostali u procesu usvajanja grupnog identiteta koji se najčešće razume kao: građani.

Jedno od polja sličnosti i razlika među bivšim republikama stare države, nalazi se u zakonskom tretiranju prosjačenja. Sve odavno nezavisne države prosjačenje prepoznaju kao prekršaj protiv javnog reda i mira, sa siginifikantnim razlikama u dve sadašnje članice Evropske unje.

U **Bosni i Hercegovini** propisi o javnom redu i miru u Federaciji BiH doneti su na nivou kantona, dok u Republici Srpskoj i Brčko distriktu postoje posebni propisi u ovoj oblasti. Na primer u Kantonu Sarajevo, Zakonom o prekršajima protiv javnog reda i mira propisano je da će se ko prosjači kazniti za prekršaj novčanom kaznom od 300,00 do 900,00 KM⁶. Zakonom o javnom redu i miru Republike Srpske propisano je da će se ko prosjači ili navodi drugog na prosjačenje kazniti novčanom kaznom od 200 KM do 800 KM⁷. Zakonom o javnom redu i miru Brčko distrikta BiH, propisano je: "Ko prosjači na javnom mjestu bit će kažnjen novčanom kaznom u iznosu od 100 do 500 KM."⁸ U Bosni i Hercegovini navedene odredbe o prosjačenju imaju u osnovi istu pravnu dikciju, a razlikuju se u visini zaprećene novčane kazne.

U **Crnoj Gori**, ko prosjači kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od 30 eura do 200 eura⁹, a ko organizuje prosjačenje ili drugog navodi ili prisiljava na prosjačenje,

⁶ Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, ("Sl. novine Kantona Sarajevo", br. 18/2007, 7/2008 i 34/2020), član 8 (Prekršaji i novčane kazne za fizička lica) stav (3) tačka b)

⁷ Zakon o javnom redu i miru ("Službeni glasnik Republike Srpske, broj 11/2015), član 26 stav (1)

⁸ Zakon o javnom redu i miru Brčko distrikta BiH ("Sl. glasnik Brčko distrikta BiH", br. 32/2009 i 14/2010 - ispr.), član 14 stav 1)

⁹ Zakon o javnom redu i miru ("Službeni list Crne Gore", br. 064/11 od 29.12.2011, 056/20 od 15.06.2020) Član 30

kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od 500 eura do 1.500 eura ili kaznom zatvora do 60 dana.¹⁰

U **Severnoj Makedoniji** propisano je da će ko bude uhvaćen u prosjačenju biti kažnjen novčanom kaznom u iznosu od 15 do 50 evra u denarima.¹¹

U **Hrvatskoj** je Zakonom o prekršajima protiv javnog reda i mira,¹² propisano: “Tko se odaje skitnji ili prosjačenju kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 20 do 100 eura ili kaznom zatvora do 30 dana.” Za jasnije razumevanje ove zakonske odredbe, važan je pojam “**odavati se**”. Prema stavu Visokog prekršajnog suda Hrvatske: “Zakonsko obilježje prekršaja iz čl. 11. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira je odavanje prosjačenju, a o *odavanju će se raditi ako je time izraženo učestalo ponavljanje* (kurziv autora). To znači da *jednokratnim prosjačenjem na javnom mjestu okrivljenik ne čini ovaj prekršaj* (kurziv autora). Ova odlučna činjenica, da se radi o odavanju prosjačenju, kao jedan od konstitutivnih elemenata (...), a koje je tužitelj trebao naznačiti u činjeničnom opisu optužbe ako je imao saznanje o tome da se okrivljenica već dulji vremenski period odaje prosjačenju.”¹³ U drugom slučaju okrivljeni navodi da nema posao, te je, da bi prehranio i školovao dvoje dece, seo na ulicu i prosio ispred sebe stavivši kartonsku kutiju za novac. Prema odluci Vrhovnog prekršajnog suda Hrvatske: “Za postojanje prekršaja *bitan je čimbenik odavanja prosjačenju, a o odavanju će se raditi ako je time izraženo učestalo ponavljanje, pa jednokratnim prosjačenjem na javnom mjestu okrivljenik ne čini prekršaj* (kurziv autora) iz ove zakonske odredbe. Ova odlučna činjenica mora biti jasno naznačena u izreci odluke.”¹⁴

U **Sloveniji** je članom 9 (odnosi se na prosjačenje na javnom mestu) Zakona o zaštiti javnog reda i mira¹⁵ propisano na će se novčanom kaznom kazniti onaj ko uznemirava nekoga na nametljiv ili uvredljiv način prosjačenjem novca ili drugih materijalnih dobara¹⁶. Prosjačenje (slov: beračenje) je prekršaj ako osoba koja prosi to čini na nametljiv ili uvredljiv način. Ovakvo obeležje prosjačenja kao prekršaja približava nas nekim rešenjima u zemljama Evropske unije, prema kojima postoji nekoliko vrsta prosjačenja, kao na primer “tiho prosjačenje”, ili “agresivno prosjačenje”, s tim što se njihov zakonski tretman razlikuje u državama članicama. O ovome više u narednom poglavlju.

¹⁰ Zakon o javnom redu i miru (“Službeni list Crne Gore”, br. 064/11 od 29.12.2011, 056/20 od 15.06.2020) Član 31

¹¹ Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira „Službeni list Republike Makedonije“ br. 66/07, Zakon o izmenama i dopunama zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, „Službeni list RSM“ broj 152/15 i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira „Službeni list RSM“ br. 171/22, član 24: **Koj će se zatekne da pita će mu se izreče globa vo iznos od 15 do 50 evra vo denarska protivvrednost**. Prevod predmetne odredbe sa makedonskog na srpski odgovornost je autora ovog teksta. U makedonskom jeziku “pitačite” su prosjaci, “pitačenje” i “prosenje” je prosjačenje, a glagol “da pita” u ovom kontekstu prevodi se: “da prosi”.

¹² NN 41/77, 52/87, 47/89, 55/89, 05/90, 30/90, 47/90, 29/94, 114/22, 47/23 na snazi od 11.05.2023; član 11.

¹³ Izvor: Sudska praksa: Jž 2075/2017-0; 6.6.2019 - Sudske odluke Visokog prekršajnog suda RH

¹⁴ Izvor: Sudska praksa: Jž 250/2017-0; 19.9.2019 - Sudske odluke Visokog prekršajnog suda RH

¹⁵ Zakon o varstvu javnega reda in miru – ZJRM-1 (Uradni list RS, št. 70/06 z dne 6. 7. 2006), Zakon o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru – ZJRM-1A (Uradni list RS, št. 139/20 z dne 9. 10. 2020). 9. člen (beračenje na javnem kraju): **Kdor na vsiljiv ali žaljiv način koga nadleguje z beračenjem za denar ali druge materialne dobrine, se kaznuje z globo 10.000 tolarjev.**

¹⁶ Prevod ove odredbe sa slovenačkog, jednako kao i odgovarajuće odredbe sa makedonskog, neslužben je prevod autora ovog teksta.

Da podcrtamo:

Propisi o prosjačenju u Hrvatskoj i Sloveniji razlikuju se od onih u drugim bivšim republikama SFRJ, što ih približava zakonskim rešenjima zemalja Evropske unije.

U Hrvatskoj bitno obeležje prekršaja je odavanje prosjačenju, a o odavanju će se raditi ako je izraženo učestalo ponavljanje, pa se jednokratnim prosjačenjem na javnom mestu ne čini prekršaj.

U Sloveniji prosjačenje je prekršaj ako se čini na nametljiv ili uvredljiv način, što je rešenje slično onom koje se odnosi na “agresivno prosjačenje” u jednom broju zemalja Evropske unije.

PROSJAČENJE U PROPISIMA EVROPSKIH ZEMALJA

U nekoliko evropskih zemalja, različiti oblici prosjačenja zabranjeni su krivičnim zakonom, ali često i upravnoopravnim odredbama na nacionalnom i lokalnom nivou. U većini zemalja Evropske unije lokalne samouprave mogu da zabrane prosjačenje, a normativna praksa u zemljama EU vrlo je različita. Takođe, sankcije zbog kršenja zabrane prosjačenja, značajno se razlikuju. U značajnom broju zemalja EU, prosjačenje se smatra ponašanjem suprotnim imperativu javnog reda i mira. Zabrane prosjačenja često se uređuju administrativnim propisima opština, a u nekim državama EU prosjačenje je krivično delo.

Zakonodavac u **Italiji** dekriminalizovao je prosjačenje u njegovom tihom obliku. Ipak, 2018. godine, ponovo je uvedena zabrana prosjačenja u Krivični zakonik, članom 669 bis: kojim je propisano: „ko se bavi prosjačenjem na uznemirujući način ili simulirajući bolest ili korišćenjem lažnih sredstava za izazivanje sažaljenja drugih, kazniće se zatvorom od tri do šest meseci i novčanom kaznom od 3.000 evra do evra. 6.000.”¹⁷

U **Poljskoj** je prosjačenje zabranjeno na nacionalnom i lokalnom nivou, ako je u pitanju prinudno prosjačenje i „agresivno prosjačenje“. Prosjačenje sa decom nije zabranjeno, ali jeste u slučajevima prisiljavanja maloletnika, kao i osobe koja je bespomoćna ili zavisna od počinioca ili stavljena pod njegovo staranje. U Poljskoj je zabranjeno i prosjačenje kad osoba ima sredstava za život ili može da radi. Na lokalnom nivou zabrana prosjačenja, generalno, prilično je uobičajena u propisima koji se odnose na korišćenje određenih javnih prostora (npr. železničke stanice).¹⁸

U **Irskoj** je na nacionalnom nivou zabranjeno prisilno i agresivno prosjačenje, tj. prosjačenje na agresivan, zastrašujući ili preteći način predstavlja prekršaj javnog reda. Počinilac se kažnjava novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jednog meseca, a moguće je izreći obe kazne. Policija može uputiti ljude koji prose u određenim oblastima da napuste to područje (na primer osobe koji prose kod bankomata ili na ulazu u radnju), a ukoliko osoba ne postupi po zahtevu za udaljenje može biti optužena za prekršaj.¹⁹

U **Mađarskoj** je prosjačenje kriminalizovano na nacionalnom i lokalnom nivou, i to: prisilno prosjačenje, prosjačenje sa decom i „agresivno“ prosjačenje, kao i „prosjačenje od vrata do vrata“. Na lokalnom nivou je moguće zabraniti i ‘tihu prosjačenje’.²⁰

¹⁷ Izvor: Anna Kompatscher Policy Assistant, FEANTSA (2021): <https://www.housingrightswatch.org/content/begging-human-right-%E2%80%93-challenging-penalisation-begging-eu-light-recent-l%C4%83c%C4%83tu%C5%9F-v-switzerland>

¹⁸ Izvor: Ibid.

¹⁹ Izvor: Ibid.

²⁰ Izvor: Ibid.

Da podcrtamo:

U jednom broju zemalja Evropske unije pravne odredbe u vezi sa prosjačenjem obuhvataju različite oblike prosjačenja: tiho prosjačenje, nametljivo ili agresivno prosjačenje, prosjačenje sa decom ili sa psima, kao i organizovano prosjačenje koje se smatra ekonomskom aktivnošću. Često su zabranjene samo određene vrste prosjačenja, poput agresivnog prosjačenja i prosjačenja sa decom.

U **Francuskoj** je prosjačenje legalizovano 1994. godine, ukoliko su ispunjena tri uslova: da se ne radi na agresivan način (što podrazumeva i da se prilikom prosjačenja ne koriste opasne životinje), da se prilikom prosjačenja ne koriste deca i ako prosjačenje ne utiče na javni red.²¹ Lokalne vlasti mogu donositi određene odluke u vezi sa prosjačenjem, u skladu sa zakonom, tako su vlasti u Parizu 2011. godine zabranile prosjačenje u određenim delovima grada na Božić, kako bi zaštitile kupce.²²

U **Grčkoj** je ukinuta zakonska odredba kojom se kriminalizuje prosjačenje. U članu 407. Krivičnog zakona, koji se odnosio na prosjačenje, stajalo je: „Ko prosjači iz lenjosti, srebroljublja ili navike, kažnjava se pritvorom do šest (6) meseci ili novčanom kaznom do tri hiljade (3.000) evra. Novčana kazna može biti izrečena i uz pritvor.” Ovaj član je stavljen van snage odredbom člana 23. Zakona 4571/2018 (Državni list A' 186/30.10.2018).²³

U **Nemačkoj** prosjačenje generalno nije krivično delo, iako može biti zabranjeno na državnom nivou u skladu sa odgovarajućim zakonima o korišćenju ulica. Međutim, u svim državama zabranjeno je takozvano „agresivno“ prosjačenje, što uključuje aktivnosti u kojima prosjak aktivno prilazi ili doziva prolaznike. Prosjačenje se može smatrati agresivnim ako prosjak prati prolaznike nekoliko metara moleći, moleći se i gestikulirajući što je često praćeno fizičkim kontaktom u vidu čupanja i držanja odeće osobe. Za agresivno prosjačenje izriču se novčane kazne. Alternativno, policajci mogu prosjacima narediti da prestanu da prose i odu, a ako se to naređenje ne poštuje, mogu se izreći novčane kazne. Pored toga, neke federalne jedinice odnosno savezne pokrajine imaju propise kojima su prosjačenje ili neki oblici prosjačenja zabranjeni (npr. prosjačenje uz upotrebu dece ili životinja).²⁴ Prema Generalnom komentaru broj 21 (2017), iako je prosjačenje samo prekršaj kada ga prati „agresivno“ ponašanje, nepotrebno je da postoji kao poseban prekršaj u odnosu na druge zakone protiv agresivnog ponašanja. Iz tog razloga, iako treba pozdraviti napore Nemačke da obezbedi da prosjačenje bez agresije nije protivzakonito, ima prostora a dalja unapređenja u ispunjavanju obaveza ljudskih prava putem uklanjanja statusnih prekršaja iz svojih zakona²⁵ tako što će ukinuti delo „agresivnog prosjačenja“ u svim saveznim pokrajinama.

²¹ Izvor: <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=begging+in+eu+laws&ie=UTF-8&oe=UTF-8>

²² Izvor: https://www.thelocal.fr/20170720/paris-is-it-a-good-idea-to-give-to-people-begging-on-the-streets-of-the-capital?__cf_chl_tk=tLzzYf4tFpO0qS9OgSSQceAdVexqj.iKP_kaGvM37IE-1723624432-0.0.1.1-3860#

²³ Izvor: <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=begging+in+eu+laws&ie=UTF-8&oe=UTF-8>

²⁴ Izvor: <https://www.streetchildren.org/legal-atlas/map/germany/status-offences/is-it-illegal-for-children-to-beg/#:~:text=Begging%20is%20not%20generally%20a,on%20the%20use%20of%20streets>

²⁵ Convention on the Rights of the Child, General comment No. 21 (2017) on children in street situations (21 June 2017) UN Doc. CRC/C/GC/21, paras 26 and 32.

Da podcrtamo:

U zakonodavstvima članica Evropske unije, poput Francuske, Grčke i Nemačke, prosjačenje je dekriminalizovano pod određenim uslovima, s tim što propisima lokalnih vlasti može biti zabranjeno u nekim delovima grada u određenim prilikama (npr. na Božić), kao i propisima o korišćenju ulica.

ŠTA JE U SRBIJI PREKRŠAJ

Pravno gledano, prekršajem se smatra protivpravno delo koje je zakonom ili drugim propisom nadležnog organa određeno kao prekršaj i za koje je propisana prekršajna sankcija. Prekršaji se mogu odnositi na različite oblasti, te u skladu s tim postoji na primer prekršaji protiv javnog reda i mira, saobraćajni prekršaji, prekršaji protiv imovine i tako dalje.

Prekršaj je, dakle, kažnjivo delo jer se njime povređuje javni poredak, društvena disciplina ili druge društvene vrednosti. U pravnoj teoriji se smatra da elementi poretka, discipline i društvene vrednosti koje se štite prekršajnim propisima i normama predstavljaju relativno manje ugrožavanje navedenih postulata važnim za pravni poredak, tj. društvena dobra koja se štite prekršajnopравnim normama manje su vrednosti i manjeg značaja, a društvena opasnost koju predstavlja prekršajno delo manja je on one koja se štiti krivičnim zakonikom odnosno krivičnopравnim normama. Ukratko: prekršaji spadaju u grupu lakših delikata od krivičnih dela.

Prekršaji i prekršajnopравne sankcije mogu se propisivati zakonom ili uredbom, odnosno odlukom skupštine autonomne pokrajine, skupštine opštine, skupštine grada i skupštine grada Beograda; a organi ovlašćeni za donošenje propisa o prekršajima mogu propisivati samo sankcije predviđene Zakonom o prekršajima i u granicama koje određuje ovaj zakon.²⁶

Prekršajne sankcije su: kazne, kazneni poeni, opomena, zaštitne mere, vaspitne mere.²⁷

Zakonom o javnom redu²⁸ i miru uređuje se javni red i mir na javnom mestu, utvrđuju se protivpravna dela protiv javnog reda i mira, kao i kazne za učinioca prekršaja.

Javni red i mir je usklađeno stanje međusobnih odnosa građana nastalo njihovim ponašanjem na javnom mestu i delovanjem organa i organizacija u javnom životu radi obezbeđenja jednakih uslova za ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda građana zajemčenih Ustavom. **Javno mesto** je prostor dostupan neodređenom broju lica čiji identitet nije unapred određen, pod istim uslovima ili bez posebnih uslova. **Prekršaji protiv javnog reda i mira** su protivpravna dela kojima se na javnom mestu ugrožava ili narušava javni red i mir, stvara uznemirenje ili ugrožava sigurnost građana, ometa kretanje građana na javnim mestima ili ostvarivanje njihovih prava i sloboda, vređa moral, ugrožava opšta sigurnost imovine, vređaju ili ometaju službena lica ili se na drugi način narušava javni red i mir.

²⁶ Član 4 st. 1 i 2 Zakona o prekršajima, "Službeni glasnik RS", br. 65/2013, 13/2016, 98/2016 - odluka US, 91/2019, 91/2019 - dr. zakon i 112/2022 - odluka US

²⁷ Član 32 Zakona o prekršajima, "Službeni glasnik RS", br. 65/2013, 13/2016, 98/2016 - odluka US, 91/2019, 91/2019 - dr. zakon i 112/2022 - odluka US

²⁸ "Službeni glasnik RS", br. 6/2016 i 24/2018

Konkretno, prekršaji prepoznati ovim zakonom su: svađa, vika i buka na javnom mestu; nepristojno, drsko i bezobzirno ponašanje; vređanje, vršenje nasilja, pretnja ili tuča; ostavljanje opasnih predmeta; ugrožavanje sigurnosti uređajima na daljinu; **prosjačenje**; kockanje; neovlašćena preprodaja ulaznica; uznemiravanje građana vraćanjem, proricanjem ili sličnim obmanjivanjem; prostitucija; paljenje pirotehničkih proizvoda ili pucanje; prikupljanje dobrovoljnih priloga bez obaveštavanja; propuštanje obaveštavanja o narušavanju javnog reda i mira; buka u ugostiteljskim i drugim objektima; prodaja alkoholnih pića licima pod očiglednim uticajem i maloletnicima; vređanje službenog lica u vršenju službene dužnosti.

Ovim zakonom propisane su kazne za sve vrste narušavanja javnog reda i mira (novčana kazna za fizička i pravna lica, rad u javnom interesu i zatvor), kao i zaštitne mere: oduzimanja predmeta, obavezno lečenje zavisnika od alkohola i drugih psihoaktivnih supstanci, obavezno psihijatrijsko lečenje, zabrana pristupa oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja, zabrana vršenja određenih delatnosti, zabrana pravnom licu da vrši određene delatnosti, zabrana odgovornom licu da vrši određene poslove. Zaštitne mere se za prekršaje iz ovog zakona, pored kazne, mogu izreći pod uslovima utvrđenim zakonom kojim se uređuju prekršaji.

PROMENA PERSPEKTIVE

Kad zagovaranje značajnih izmena pravnih pravila ima svoje kognitivno i istraživačko uporište (proističe iz postavke stvari kakvim su one u pogledu prosjačenja predstavljene u dosadašnjem tekstu) razuman pristup sugerise da treba saslušati mišljenja prema kojima postoji mogućnost da takve izmene i pored dobrih namera mogu pokazati posledice koje ne bismo želeli. Šta to znači? Potrebno je napraviti razliku između spekulativnog i pragmatičnog. Prvo nam daje širok okvir i pokazuje se kao ideja vodilja, dok nas drugo upućuje da moramo imati u vidu kako bi ponašanje konkretnih institucija i mehanizama za sprovođenje inoviranih normi (moguće) izgledalo u stvarnosti. Naravno, i ovde imamo posla s predikcijama (koje su samo vid spekulacije), s tim što uzimamo u obzir iskustvo i praksu funkcionisanja državnih institucija, te umeće ljudi koji u njima da na pravi način razumeju i primene zakonsku normu.

Promene često ne dolaze iznutra, od onih na čiju praksu utiču. Iz te perspektive refokusiranje i krupno revalorizovanje prakse ume da bude težak zahtev, a rutina u razumevanju i aktivnostima (često dolazi od institucionalne strukture i uobičajenih stavova u profesionalnom i društvenom okruženju) vremenom učvršćuje samu perspektivu ako ne kao jedinu moguću, onda kao dovoljno dobru i teško promenljivu. Sa ovim smo se u značajnoj meri suočili u razgovorima s profesionalcima - sudijama za prekršaje. Međutim, njihova perspektiva ima dragocene sadržaje kakvih nema niti može biti u svesti eksternog analitičara.

Reakcija nekih sudija za prekršaje, učesnika u intervjuima, može se formulirati kao otpor. Na spominjanje mogućnosti izostavljanja odredbe o prosjačenju iz Zakona o javnom redu i miru, među njima se moglo čuti: "Prosjačenje treba da ostane u Zakonu o javnom redu i miru, jer ako ostane ti ljudi su pod nadzorom policije, policija ih prati. Ako bi prosjačenje kao prekršaj bilo ukinuto ne bi bili praćeni i ne bi se mogle otkriti krupnije stvari koje se iza toga kriju." Prema ovom stanovištu, policija treba da se bavi prosjačenjem, naročito kad se ono radi u grupi, da bi se "otkrile krupnije stvari koje ugrožavaju društvo". Znakovit stav nalazi se i u sledećim rečima jednog sudije za prekršaje: "Nisam siguran da će projačenje u dogledno vreme biti uklonjeno. Mislim da član 12. Zakona o javnom redu i miru treba da ostane ovakav kakav jeste."

Kad se odmaknemo od sudijske retorike, jedan pogled profesora univerziteta na ovo pitanje, sa aspekta ishoda nije značajno drugačiji. "Ne bih to izbacivao iz Zakona o javnom redu i miru, jer se bojim da se potpuno ne dignu ruke od tih problema. Ako prosjačenje ostane prekršaj možemo da ga rešavamo." Razlozi za ostanak odredbe o prosjačenju u ovom narativu akademski su sofisticirani, a svode se na sledeće. Ako se prosjačenje izostavi iz Zakona o javnom redu i miru i prestane da postoji kao prekršaj, policija se više neće baviti njime, a među prosjacima ima mnogo žrtava eksploatacije. Na pitanje da li prosjačenje kao prekršaj mora da postoji u propisu da bi se institucije bavile tim fenomenom i svim problemima koje on obuhvata (prvenstveno se moraju

identifikovati kao problemi društvene nepravde i marginalizacije osoba koje prose, a tek sekundarno kao problemi društvene zajednice koju čine ljudi s ove strane društvene margine, koji nemaju potrebu da prosjačenjem obezbeđuju egzistenciju), sagovornik kaže da u našim okolnostima ovakvim kakve jesu, tako mora da bude. Pribojava se da centar za socijalni rad ne može i neće, zbog preopterećenosti, uraditi ništa samostalno, a pri ovakvom stanju stvari u Zakonu o javnom redu i miru “možda nešto i uradi kad ga poteraju policija i sud za prekršaje”. Sagovornik se slaže se da u praksi ima mnogo nepravdi prema prosjacima: a) novčana kazna se izriče onima koji nemaju novca; b) postoji praksa da policija od osobe koja prosi oduzima novac koji kod nje zatekne, jer se ima oduzeti protivpravno stečena imovinska korist, pri čemu se nikad ne može znati koliko je od tog novca koji policija oduzima isprošeno, a koliko nije stečeno na taj način; c) osobe koje prose šalju se na izdržavanje zatvorske kazne, najčešće zato što ne mogu da plate prethodno izrečenu novanu kaznu. Ali, ipak je na stanovištu da u zakonu, a posledično niti u praksi ovakvoj kakva jeste, suštinski stvari ne treba menjati. Ovakvo stanovište možemo interpretirati na sledeći način: pomenuta loša praksa je neka vrsta cene odnosno neželjene posledice s ciljem, ipak, nekog (nejasnog i neizvesnog) koliko-toliko delotvornog funkcionisanja institucija u borbi protiv prosjačenja, ali i protiv eksploatacije i zloupotrebe osoba koje prose.

Razumevanje uporišta ovakvog stava dovodi nas do teze da, iako u postojećem nedovoljno funkcionalnom sistemu (“sistem” nije dobra reč, ali uzmimo da on postoji) nalazimo značajne nedostatke u prevenciji i borbi protiv prosjačenja, iako taj “sistem” nije pravedan i samo odaje privid institucionalne reakcije, ne treba ga menjati. Zašto? Verovatno zbog sumnji da bi promena u vidu izostavljanja prosjačenja kao prekršaja, problem usložnila umesto da ga umanji. Tačno je da institucije socijalne zaštite, pre svega centar za socijalni rad ovakav kakav jeste, ne možemo videti kao sposobnog aktera na ovom (i ne samo na ovom) polju. Ali, ne radi li se o strategiji konformizma i liniji manjeg otpora? Ako nešto ne funkcioniše kako treba, ako aktuelni mehanizmi i institucije koje se koriste u borbi protiv prosjačenja, pre povređuju ljude nego što ih štite - smemo li da pristanemo na status quo? Eventualno izostavljanje prosjačenja iz Zakona o javnom redu i miru (o tome više u delu ovog rada koji se odnosi na preporuke) nikako ne znači da se policija ne treba baviti organizovanim prosjačenjem i licima koja čine krivično delo u vezi sa prosjačenjem: prinude, trgovine ljudima i sl. Te se stvari moraju jasno odvojiti, na jednoj strani su osobe koje prose i koje su suštinske žrtve društvene nejednakosti i siromaštva, a na drugoj osobe koje ih zloupotrebljavaju i čine krivična dela. Nije odgovorno, pa ni etički odbranljivo, da zbog nedostataka u državnim mehanizmima i javnim službama, dopustimo praksu koja nije u funkciji zaštite slabih, marginalizovanih i neretko diskriminiranih osoba.

Međutim, stvari na strani sudija za prekršaje nisu jednoznačne. Pažnje je vredno stanovište sudije koji podržava ideju izostavljanja prosjačenja iz Zakona o javnom redu i miru, a pre svega tzv. tihog prosjačenja, pri čemu iznosi: “Ja kao sudija mogu da pomognem tako što izreknem opomenu. Ali, praksa je neujednačena. U sudu u kojem radim, imamo dosta razumevanja za socijalno deprivirane ljude, gledamo da praksu u našem sudu usaglasimo u pogledu izricanja opomena, ali praksa nije usaglašena u svim prekršajnim sudovima, pa ljude dovodimo u neravnopravan položaj. Neke kolege izriču novčanu kaznu, a ima i kazne zatvora za isto delo. Ukoliko se otvori pitanje

izostavljanja prosjačenja iz Zakona o javnom redu i miru pretpostavljam da će doći do snažnog protivljenja od strane jednog broja sudija za prekršaje. Dodatni problem u primeni propisa u vezi sa prosjačenjem je u tome što osim osude odlučujemo i, posebnim rešenjem, o oduzimanju imovinsko-pravne koristi. Ta imovinsko-pravna “korist” zna da bude bude 70,00 dinara, ali i par hiljada dinara. Sramota me je kad donesem takvo rešenje, oduzima se novac koji osoba koja je zatečena u prosjačenju u tom trenutku ima kod sebe, a ne zna se da li su pare isprošene ili su iz drugog izvora.”

Jedan od sudija učesnika u intervjuima kaže da: “Treba imati sistem da se tim ljudima pomogne, to su uglavnom ljudi iz ranjivih grupa, pre nego da se kažnjavaju.”

Da podcrtamo:

U prethodnoj izjavi jednog sudije za prekršaje, nalazi se začetak promene paradigme.

Sistem reagovanja na fenomen prosjačenja mora biti takav da je prvenstveno usmeren ka podršci i pomoći siromašnima i osobama koje prose da bi obezbedile minimalnu egzistenciju, umesto što se institucionalni mehanizmi stavljaju u funkciju kažnjavanja onih koji su već (ontološki i društveno) uskraćeni i na neki način kažnjeni.

Ovo ne znači da policijski operativni rad i pravosuđe, uključujući i prekršajne sudove, treba da se distanciraju od prosjačenja u kontekstu krivičnih dela povezanih sa njim.

I ŠTA SAD?

Zakonom o javnom redu i miru, propisano je: “Ko prosjačenjem ugrožava spokojstvo građana ili narušava javni red i mir - kazniće se novčanom kaznom od 5.000 do 10.000 dinara ili kaznom zatvora do 30 dana. Ko prekršaj iz stava 1. ovog člana, izvrši u grupi od tri i više lica - kazniće se novčanom kaznom od 10.000 do 30.000 dinara ili kaznom zatvora do 30 dana.”²⁹

Dobro koje se ovom zakonskom normom štiti je, pored javnog reda i mira, **spokojstvo građana**, svih ljudi što prolaze ulicom. A to zaštićeno društveno dobro, spokojstvo građana, ugroženo je, i ne ugrožava ga niko drugi do **onaj koji prosi**, upravo time što prosi. Licemerja u ovoj zakonskoj odredbi ima u pretnji novčanom kaznom, jer se novac na ime kazne traži od onog koji novca nema, uostalom, zato prosjači, moli, traži milostinju, skuplja novac najčešće u sitnim apoenima. A moralni cinizam nalazi se u drugom delu dihotomične prekršajne kazne: zatvoru. Jedno maglovito i u ovom kontekstu krajnje upitno dobro (spokojstvo građana) štiti se pretnjom slamanjem drugog dobra (lične slobode) na period koji može trajati do trideset dana. Drugim rečima, spokojstvo nepoznatog broja neznanih ljudi s grupnim identitetom „građani” štiti se tako što se preti oduzimanjem slobode kao vrednosti s vrha piramide od osobe s ličnim identitetom ljudskog bića!³⁰

Da podcrtamo:

Hijerarhija dobara u predmetnoj zakonskoj normi, jednog koje se štiti i drugog koje se žrtvuje zarad prvog, sa aspekta prava čoveka u izrazito je suspektom međusobnom odnosu.

Šta nam govore predstavljene i u razumenoj meri analizirane prakse iz prošlosti (poznog Srednjeg veka i ranog Modernog doba) i tokom savremenog doba u jednom broju država Evropske unije, uključujući i dve države iz nekadanjeg sastava SFRJ? Šta bi moglo biti polje intervencije i u kom smeru treba izvršiti promene u propisu koji se u Srbiji odnosi na prosjačenje?

Preporuke

U skladu sa iznetim uvidima i stavovima, dajemo dve preporuke:

²⁹ Član 12 Zakona o javnom redu i miru (“Službeni glasnik RS”, br. 6/2016 i 24/2018)

³⁰ Videti više u publikaciji “Prinudno prosjačenje Analiza propisa i institucionalne prakse u Srbiji”, autor Vladan Jovanović, izdavač: Marija Anđelković ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima Beograd, Republika Srbija, 2024 https://drive.google.com/file/d/1V6m8w_DOe2CWcf-Q_T18-iBhSL5CoxcX/view

1) Prvom se predlaže brisanje člana 12. Zakona o javnom redu i miru;

odnosno

2) Drugom preporukom (alternativnom u odnosu na prethodnu) predlaže se izmena odredbe člana 12. Zakona o javnom redu i miru tako što bi se usmerila samo na prosjačenje na nametljiv i uvredljiv način.

Obrazloženje prve preporuke

Prvi predlog intervencije je kratak i jasan:

Brisati član 12 Zakona o javnom redu i miru.

Na kojim se razlozima i argumentima zasniva ovaj predlog?

U presudi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) iz 2021. godine u slučaju *Lacatus protiv Švajcarske*³¹ ovaj sud po prvi put je utvrdio da **zabrana prosjačenja predstavlja kršenje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života**. U presudi se, ipak, ne navodi da prosjačenje generalno treba da bude dekriminalizovano. U svojoj presudi ESLJP ne utvrđuje ljudsko pravo na prosjačenje, već izjavljuje da opšta zabrana prosjačenja koju je uveo grad Ženeva krši pravo na porodični i privatni život sadržano u članu 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR)³². Sud zasniva svoju argumentaciju na posebnoj ranjivosti podnosioca predstavke, mlade Romkinje. Posle ovog značajnog slučaja, postavlja se pitanje da li ova odluka može imati posledice po kažnjavanje prosjačenja širom Evrope.³³

Da podcrtamo:

Tretiranjem prosjačenja kao prekršaja:

- 1) indirektno se kažnjava beskućništvo i siromaštvo;
- 2) direktno se kažnjavaju ljudi koji nemaju druge mogućnosti da zarade novac;
- 3) društvo se saglašava sa praksom tihe segregacije siromašnih ljudi;
- 4) izlaganjem prekršajnom kažnjavanju siromašnima se šalje poruka da su nepoželjni u javnom prostoru samo zato što taj prostor koriste da bi sebi obezbedili osnovna egzistencijalna sredstva.

³¹ European Court of Human Rights, *Lăcătuș v. Switzerland*, Application No. 14065/15, ECtHR 19 January 2021

³² Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda izmenjena u skladu s Protokolom br. 11 (Prečišćeni tekst sa ugrađenim izmenama i Protokolima br. 14 i 15); član 8 (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života): 1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. 2. Javne vlasti neće se mešati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Izvor: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-ratifikaciji-evropske-konvencije-ljudska-prava-osnovne-slobode.html>

³³ Izvor: <https://www.housingrightswatch.org/content/begging-human-right-%E2%80%93-challenging-penalisation-begging-eu-light-recent-%C4%83c%C4%83tu%C5%9F-v-switzerland>

Savremena normativna praksa u Evropskoj uniji dozvoljava “tiho prosjačenje”, dok “nametljivo” ili “agresivno prosjačenje”, “prosjačenje sa decom”, “posjačenje sa psima”, kao i “organizovano prosjačenje” često zabranjuje.

Brisanjem odredbe člana 12 iz Zakona o javnom redu i miru, implicitno bi se dozvolilo (slobodnije rečeno: dekriminalizovalo) tzv. “tiho prosjačenje”. Na ovaj način društvo bi poslalo empatijsku poruku i pokazalo ljudsko razumevanje marginalizovanog položaja odnosno toleranciju prema osobama koje su prinuđene da prose iz razloga o kojima je više prostora posvećeno u publikaciji “Prinudno prosjačenje Analiza propisa i institucionalne prakse u Srbiji”.³⁴

Ostale vrste prosjačenja prepoznate u propisima zemalja Evropske unije, već su “pokrivene” drugim normama pozitivnih propisa Republike Srbije.

Nametljivo odnosno agresivno prosjačenje (ako prosjak prati prolaznike moleći ih da mu daju novac, moleći se i gestikulirajući, ili uz fizički kontakt u vidu čupanja i držanja odeće druge osobe i sl.) može biti osnov za primenu odredbe člana 8 Zakona o javnom redu i miru, koji se odnosi na nepristojno, drsko i bezobzirno ponašanje.³⁵

Kad se radi o **prosjačenju sa decom**, treba napomenuti da se Krivičnim zakonikom Republike Srbije³⁶ sankcionišu krivična dela koja u svom biću imaju elemente zloupotrebe, zlostavljanja i eksploatacije dece³⁷. Napominjemo da ima razloga za izmene i dopune Krivičnog zakonika koje treba da se odnose na jasnije određenje šta se smatra zapuštanjem i zlostavljanjem deteta³⁸. Pored toga, Porodičnim zakonom³⁹ propisan je preventivni i korektivni nadzor nad vršenjem roditeljskog prava, a organ starateljstva (centar za socijalni rad) nadležan je za odlučivanje u slučajevima kad se ovakva intervencija u način vršenja roditeljskog prava proceni celishodnom⁴⁰. Takođe, organ starateljstva – centar za socijalni rad može podneti tužbu za lišenje roditeljskog prava (član 264, stav 2 Porodičnog zakona)⁴¹.

³⁴ Videti na: https://drive.google.com/file/d/1V6m8w_D0e2CWcf-Q_T18-iBhSL5CoxcX/view

³⁵ Član 8 “Ko nepristojnim, drskim ili bezobzirnim ponašanjem narušava javni red i mir ili ugrožava imovinu ili vređa moral građana - kazniće se novčanom kaznom od 10.000 do 150.000 dinara ili radom u javnom interesu od 80 do 360 časova. Ko prekršaj iz stava 1. ovog člana izvrši u grupi od tri i više lica - kazniće se radom u javnom interesu od 240 do 360 časova ili kaznom zatvora od 30 do 60 dana.”

³⁶ Krivični zakonik (Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019).

³⁷ Član 193 Krivičnog zakonika odnosi se na zapuštanje i zlostavljanje maloletnog lica, a prema njemu: “Roditelj, usvojilac, staralac ili drugo lice koje grubim zanemarivanjem svoje dužnosti zbrinjavanja i vaspitavanja zapusti maloletno lice o kojem je dužno da se stara kazniće se zatvorom do tri godine. Roditelj, usvojilac, staralac ili drugo lice koje zlostavlja maloletno lice ili ga prinuđava na preteran rad ili rad koji ne odgovara uzrastu maloletnog lica ili na prosjačenje (bold autora) ili ga iz koristoljublja navodi na vršenje drugih radnji koje su štetne za njegov razvoj kazniće se zatvorom od tri meseca do pet godina.”

³⁸ Videti više u publikaciji “Prinudno prosjačenje Analiza propisa i institucionalne prakse u Srbiji”, autor Vladan Jovanović, izdavač: Marija Anđelković ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima Beograd, Republika Srbija, 2024 https://drive.google.com/file/d/1V6m8w_D0e2CWcf-Q_T18-iBhSL5CoxcX/view

³⁹ “Sl. glasnik RS”, br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015)

⁴⁰ Prema članu 79 Porodičnog zakona: „Preventivni nadzor nad vršenjem roditeljskog prava obavlja organ starateljstva kada donosi odluke kojima omogućava roditeljima da vrše roditeljsko pravo, a koje su mu stavljene u nadležnost ovim zakonom”; prema članu 80 istog zakona: „Korektivni nadzor nad vršenjem roditeljskog prava obavlja organ starateljstva kada donosi odluke kojima ispravlja roditelje u vršenju roditeljskog prava. U obavljanju korektivnog nadzora organ starateljstva donosi odluke kojima: 1. upozorava roditelje na nedostatke u vršenju roditeljskog prava; 2. upućuje roditelje na razgovor u porodično savetovište ili u ustanovu specijalizovanu za posredovanje u porodičnim odnosima; 3. zahteva od roditelja da polože račun o upravljanju imovinom deteta. U obavljanju korektivnog nadzora organ starateljstva pokreće i sudske postupke u skladu sa zakonom.”

⁴¹ Prema članu 81 Porodičnog zakona: „Roditelj koji zloupotrebljava prava ili grubo zanemaruje dužnosti iz sadržine roditeljskog prava može biti potpuno lišen roditeljskog prava. Roditelj zloupotrebljava prava iz sadržine roditeljskog prava: 1. ako fizički, seksualno ili emocionalno zlostavlja dete; 2. ako izrabljuje dete sileći ga na preterani rad, ili na rad koji ugrožava moral, zdravlje ili obrazovanje deteta, odnosno na rad koji je zabranjen zakonom; 3. ako podstiče dete na vršenje krivičnih dela; 4. ako navikava dete na odavanje

Prosjačenje uz prinudu odnosno u kontekstu trgovine ljudima, uređeno je čl. 135⁴² i 388⁴³ Krivičnog zakonika.

Da podcrtamo:

Brisanjem odredbe člana 12 iz Zakona o javnom redu i miru, implicitno bi se dozvolilo (slobodnije rečeno: dekriminalizovalo) tzv. “tiho prosjačenje”. Ostale vrste prosjačenja prepoznate u propisima zemalja Evropske unije (“nametljivo” ili “agresivno prosjačenje”), odnosno prosjačenje u kontekstu zlostavljanja i zloupotrebe deteta (“prosjačenje sa decom”), kao i prosjačenje u kontekstu trgovine ljudima (“organizovano prosjačenje”) već imaju odgovore u drugim normama pozitivnih propisa Republike Srbije

Objasnenje druge preporuke

Prema ovoj preporuci, u slučaju procene da je prethodna neadekvatna:

Član 12. Zakona o javnom redu i miru treba izmeniti tako da će se novčano kazniti onaj koji na javnom mestu uznemirava nekoga na nametljiv ili uvredljiv način prosjačenjem novca ili drugih materijalnih dobara.

Na ovaj način kao prekršaj bilo bi izostavljeno tzv. tiho prosjačenje, a norma bi se usmerila na ono što je u uporednom pravu poznato kao nametljivo odnosno agresivno

rdavim sklonostima; 5. ako na drugi način zloupotrebljava prava iz sadržine roditeljskog prava. Roditelj grubo zanemaruje dužnosti iz sadržine roditeljskog prava: 1. ako je napustio dete; 2. ako se uopšte ne stara o detetu sa kojim živi; 3. ako izbegava da izdržava dete ili da održava lične odnose sa detetom sa kojim ne živi, odnosno ako sprečava održavanje ličnih odnosa deteta i roditelja sa kojim dete ne živi; 4. ako s namerom i neopravdano izbegava da stvori uslove za zajednički život sa detetom koje se nalazi u ustanovi socijalne zaštite za smeštaj korisnika; 5. ako na drugi način grubo zanemaruje dužnosti iz sadržine roditeljskog prava. Sudska odluka o potpunom lišenju roditeljskog prava lišava roditelja svih prava i dužnosti iz sadržine roditeljskog prava, osim dužnosti da izdržava dete. Sudskom odlukom o potpunom lišenju roditeljskog prava može biti određena jedna ili više mera zaštite deteta od nasilja u porodici.” Prema članu 82 istog zakona: „Roditelj koji nesavesno vrši prava ili dužnosti iz sadržine roditeljskog prava može biti delimično lišen roditeljskog prava. Sudska odluka o delimičnom lišenju roditeljskog prava može lišiti roditelja jednog ili više prava i dužnosti iz sadržine roditeljskog prava, osim dužnosti da izdržava dete. Roditelj koji vrši roditeljsko pravo može biti lišen prava i dužnosti na čuvanje, podizanje, vaspitavanje, obrazovanje i zastupanje deteta, te na upravljanje i raspolaganje imovinom deteta. Roditelj koji ne vrši roditeljsko pravo može biti lišen prava na održavanje ličnih odnosa sa detetom i prava da odlučuje o pitanjima koja bitno utiču na život deteta. Sudskom odlukom o delimičnom lišenju roditeljskog prava može biti određena jedna ili više mera zaštite deteta od nasilja u porodici.”

⁴² Članom 135 Krivičnog zakonika propisano je krivično delo prinude: „(1) Ko drugog silom ili pretnjom prinudi da nešto učini ili ne učini ili trpi, kazniće se zatvorom do tri godine. (2) Ko delo iz stava 1. ovog člana učini na svirep način ili pretnjom ubistvom ili teškom telesnom povredom ili otmicom, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina. (3) Ako je usled dela iz st. 1. i 2. ovog člana nastupila teška telesna povreda ili druge teške posledice, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do deset godina. (4) Ako je usled dela iz st. 1. i 2. ovog člana nastupila smrt prinuđenog lica ili je delo izvršeno od strane grupe, učinilac će se kazniti zatvorom od tri do dvanaest godina. (5) Ako je delo iz st. 1. i 2. ovog člana izvršeno od strane organizovane kriminalne grupe, učinilac će se kazniti zatvorom od pet do petnaest godina.”

⁴³ Članom 388 Krivičnog zakonika propisano je: „Ko silom ili pretnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem ličnih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili druge koristi, vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u prodaji, sakriva ili drži drugo lice, a u cilju eksploatacije njegovog rada, prinudnog rada, vršenja krivičnih dela, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, uspostavljanja ropskog ili njemu sličnog odnosa, radi oduzimanja organa ili dela tela ili radi korišćenja u oružanim sukobima, kazniće se zatvorom od tri do dvanaest godina. Za delo iz stava 1. ovog člana učinjeno prema maloletnom licu učinilac će se kazniti kaznom propisanom za to delo i kad nije upotrebio silu, pretnju ili neki drugi od navedenih načina izvršenja. Ako je delo iz stava 1. ovog člana učinjeno prema maloletnom licu, učinilac će se kazniti zatvorom najmanje pet godina. Ako je usled dela iz st. 1. i 2. ovog člana nastupila teška telesna povreda nekog lica, učinilac će se kazniti zatvorom od pet do petnaest godina, a ako je nastupila teška telesna povreda maloletnog lica usled dela iz stava 3. ovog člana, učinilac će se kazniti zatvorom najmanje pet godina. Ako je usled dela iz st. 1. i 3. ovog člana nastupila smrt jednog ili više lica, učinilac će se kazniti zatvorom najmanje deset godina. Ako je delo iz stava 8. ovog člana učinjeno prema licu za koje je učinilac znao ili je mogao znati da je maloletno, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od jedne do osam godina. Pristanak lica na eksploataciju ili na uspostavljanje ropskog ili njemu sličnog odnosa iz stava 1. ovog člana ne utiče na postojanje krivičnog dela iz st. 1, 2. i 6. ovog člana.”

prosjačenje, npr. ako prosjak prati prolaznike moleći ih da mu daju novac uz fizički kontakt ili na nepristojan, drzak i bezobziran način.

Pravni standard za nepristojno, drsko i bezobzirno ponašanje, već je ustanovljen članom 8. Zakona o javnom redu i miru, te bi se shodno mogao primenjivati na slučajeve prosjačenja na javnom mestu.

Ovde samo ukazujemo na pravac kojim bi trebalo usmeriti zakonsku normu koja se odnosi na prosjačenje, dok bi samu normu trebalo definisati u okviru stručnog diskursa odgovarajućih profesionalaca i eksperata.

Na kraju ističemo da bi nakon bilo koje od dve intervencije u Zakonu o javnom redu i miru, znatno konzistentnije morale biti intervencije u javnim politikama koje se odnose na unapređenje obrazovanja i zapošljavanja, ali i usluga, mera i programa socijalne zaštite na način koji omogućava celovitije, održivije i dugoročnije odgovore na uzroke prosjačenja, kao sistemske akcije s ciljem socijalne inkluzije siromašnih osoba, kako dece tako i odraslih.

Potrebno je da eventualna promena zakonske norme u vezi sa prosjačenjem podrazumeva i reorganizaciju socijalnih službi u reagovanju na siromaštvo i društvenu isključenost. Centar za socijalni rad kakvog danas poznajemo, ne može biti kredibilan akter niti partner u akcijama koje se ovde generalno zagovaraju. Ova javna služba iz više razloga, ne tiču se samo problema siromaštva i prosjačenja, mora biti temeljno reorganizovana. Zbog obima, kompleksnosti, uzroka i posledica siromaštva, ima potrebe za specijalizovanim socijalnim službama koje će se baviti siromaštvom, kreiranjem i sprovođenjem programa za podršku porodicama i pojedincima (decom i odraslima) u situacijama koje ih dovode u položaj da su, između ostalog, prinuđeni da prose. Takođe, kao što smo naveli, u traženju dugoročnijeg odgovora na siromaštvo, tj. društvenog statusa iz kojeg se regrutuju osobe koje prose, svoju ulogu ima obrazovni sistem. Izdvajanjem iz obrazovnog procesa deca iz siromašnih porodica "kvalifikuju" se za dugoročne egzistencijalne strategije koje se svode na preživljavanje i celoživotno kretanje po društvenoj margini.

Svesni smo da problemi koje iznosimo nadilaze pitanje mesta prosjačenja u Zakonu o javnom redu i miru. Eventualnim izmenama u predmetnom zakonu, jednako kao i bez njih, ova se pitanja moraju postaviti i pokrenuti procesi u sferi javnih politika koje se odnose na borbu protiv siromaštva, što je "prirodni" okvir reagovanja na prosjačenje mnogo pre i više nego delovanje policije i prekršajnih sudova.

Sasvim smo svesni da se siromaštvo i prosjačenje ne mogu iskoreniti, ni jednom društvu to nije uspelo. U svemu što iznosimo u ovom radu ne nalaze se predlozi za rešavanje problema kojeg je nemoguće u potpunosti rešiti, već tragamo za modalitetima koji će biti manje nepravedni i neće biti nepotrebno grubo prema osobama koje prose.