

dr. sc. Zrinka Erent-Sunko*

Valentino Kuzelj**

Domeniko Kvartuč***

USTAVOTVORČEVA VIZIJA SOCIJALNO PRAVEDNOGA PORETKA I ZAŠTITA DOSTOJANSTVA SIROMAŠNIH OSOBA: JE LI VRIJEME ZA NAPUŠTANJE KAŽNJAVANJA PROSJAČENJA I SKITNJE?

Kažnjavanje prosjačenja i skitnje relik je prijašnjih, nedemokratskih pravnih sustava te je neprihvatljivo sa stajališta suvremene demokratske i socijalne ustavne države. Stoga valja izvući pouke iz povijesnoga engleskog iskustva iz razdoblja tzv. siromaškog prava prije negoli se pristupi razmatranju sankcioniranja prosjaka i skitnica u suvremenome hrvatskom pravnom poretku. Ustavni koncept socijalne države i načelo socijalne pravde postavljaju pozitivni zahtjev zakonodavcu na osiguranje minimuma egzistencije siromašnih osoba potrebnog za ostvarenje ljudskog dostojanstva te negativnu obvezu suzdržavanja od sankcioniranja siromašnih. U tom kontekstu neprihvatljivo je kažnjavanje prosjačenja i skitnje u suvremenome hrvatskom pravnom poretku. Jednako je neprihvatljivo oduzimanje prosjačenjem stečene imovinske koristi. S aspekta ustavne vrednote nepovredivosti vlasništva i ustavnog jamstva prava vlasništva ne bi smjelo biti mjesta oduzimanju stvari / gotova novca stečenih na osnovi darovanja prosjaka. Stoga se u radu postavlja teza o nužnosti napuštanja kažnjavanja prosjačenja i skitnje kao relikta socijalističkog, ali i prijašnjih nedemokratskih razdoblja.

Ključne riječi: siromaštvo, prosjačenje, skitnja, siromaško pravo, dostojanstvo.

* Dr. sc. Zrinka Erent-Sunko, redovita profesorica i predstojnica Katedre za opću povijest prava i države Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (*Full Professor and Head of Chair of General History of Law and State, Faculty of Law, University of Zagreb*): zerent@pravo.hr

ORCID-ID: orcid.org/0000-0002-7801-5881

** Valentino Kuzelj, student Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i demonstrator na Katedri za opću povijest prava i države (*Student, Faculty of Law, University of Zagreb; student-assistant at the Chair of General History of Law and State*): valentino.kuzelj01@gmail.com

ORCID-ID: orcid.org/0000-0003-3028-8562

*** Domeniko Kvartuč, student Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (*Student, Faculty of Humanities and Social Sciences, University of Zagreb*): domeniko.kvartuco1@gmail.com

ORCID-ID: orcid.org/0000-0001-5666-3274

1. UVODNA RAZMATRANJA

Siromaštvo je višedimenzijska pojava¹ koja se manifestira preko različitih nedostataka s kojima se pojedinci suočavaju, a vezani su uz dohodak, sredstva potrebna za zadovoljenje osnovnih egzistencijalnih potreba, temeljnih usluga (npr. zdravstvo, obrazovanje i dr.). Ti se nedostaci u društvenim okvirima mogu manifestirati na razne načine i pojave, među kojima su beskućništvo, neodgovarajući stambeni uvjeti, društvena diskriminacija te isključenost i dr. S obzirom na navedeno, Bejaković ističe da je nemoguće siromaštvo definirati samo „kao neposjedovanje novca ili dovoljno novca te malo ili nedovoljno imovine“.² Posljedice siromaštva prelijevaju se i na društvenu koheziju, tj. na intenzitet uključenosti ili isključenosti siromašnih osoba, što se nerijetko označava „socijalnom isključenošću“, višedimenzijskim procesom koji slabi povezanost pojedinca i zajednice.³ Bez ekstenzivna ulaženja u metodologiju istraživanja siromaštva⁴ dovoljno je naglasiti da je ono u isto vrijeme produkt i dio dugotrajnih i strukturiranih društvenih nejednakosti te da postoji od uspostavljanja prvih civilizacija. Međutim, aktualna istraživanja analiziraju siromaštvo u kontekstu društva u kojem nastaje te se ono određuje u odnosu na standard života koji se smatra prihvatljivim (nasuprot apsolutnom siromaštvu gdje je razmotreno pitanje mogućnosti zadovoljenja osnovnih potreba).⁵

Siromaštvo i nemogućnost osiguranja egzistencije (koji nisu uvijek nužno vezani za rad) krug je iz kojeg se teško izlazi bez pomoći zajednice, pri čemu je reakcija društva koja se zasniva na nepoštivanju ljudskog dostojanstva i osnovnih ljudskih prava dodatani negativni čimbenik. Kažnjavanje onih koji su zbog siromaštva i mjesta za boravak primorani na skitnju i prosjačenje pravno-povijesni je reliktni neprimjeren načelima na kojima se zasniva suvremeni socijalni poredak.

Siromaštvo, koje je samo po sebi negativna pojava te utječe na ljudsko dostojanstvo, može umjesto potpore društva za posljedicu imati i kažnjavanje siromašnih koje je (za razliku od povijesnih primjera), zbog razvoja opsežna sustava zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, odavno trebalo biti prevladano. Stoga će se u nastavku isprva promotriti povijesno englesko iskustvo s tzv. siromaškim pravom te će se istaknuti neprihvatljivost takva odnošenja prema siromašnima (prosjacima i skitnicama) u suvremenim demokratskim i socijalnim društvenim poredcima. Potom će

¹ Siromaštvo se često promatralo kao osobni neuspjeh, a ne kao posljedica ekonomskih i društvenih promjena, *Quigley* 1996.

² *Bejaković* 2005, 133. Bejaković navodi i da ne postoji općeprihvaćena definicija siromaštva.

³ *Bejaković* 2004, 77.

⁴ Istraživanja vezana za temu siromaštva imaju različita polazišta. U novije vrijeme došlo je do razvoja u razumijevanju na koji način politika i institucije utječu na siromaštvo, odnosno na distribuciju ekonomskih resursa, a time i na siromaštvo, *Brady, Blome, Kleider* 2017, 117.

⁵ *Šućur* 2014, 581.

se, u kontekstu suvremene demokratske i socijalne Republike Hrvatske, izložiti dva lica ustavnog jamstva ljudskog dostojanstva siromašnih osoba: pozitivno (vezano uz afirmativno djelovanje države u cilju osiguranja minimuma egzistencije potrebna za ostvarenje ljudskog dostojanstva) i negativno (kao obveza države da ne kažnjava siromašne). Zatim će se izložiti pozitivne zakonske odredbe usmjerene kažnjavanju prosjačenja i skitnje te istaknuti njihova neprihvatljivost. Naposljetku, u zaključku će se naglasiti nužnost učenja iz višestoljetnoga engleskog iskustva sa siromaškim pravom te istaknuti potreba napuštanja sankcioniranja prosjaka i skitnica s obzirom na to da takav pristup ne odgovara tendencijama razvoja suvremene demokratske i socijalne ustavne države.

2. ENGLESKI PRAVNOPOVIJESNI MODEL – SIROMAŠKO PRAVO (POOR LAW) I KAŽNJAVANJE

U engleskome siromaškom pravu (*Poor Law*), kao dijelu europske pravne tradicije kada je riječ o rješavanju problema siromašnih⁶, vidljiv je ključan utjecaj društvenog prepoznavanja siromaštva i beskućništva. Neki istraživači koji su istraživali siromaško pravo postavili su znakovito pitanje: je li *Poor Law* „povijest kojoj se vraćamo“?⁷ Drugi su pritom razmatrali i je li riječ o „pukom političkom ugađanju, privremenom, pragmatičnom odgovoru na nacionalnu krizu“.⁸ Stoga i u kontekstu ovoga rada valja ukratko razmotriti povijesno iskustvo te uvjete u kojima je nastalo i razvijalo se englesko siromaško pravo⁹, pri čemu se pretpostavlja poznavanje odnosa društvenih snaga te engleske ustavnosti od 12. stoljeća do najnovijeg doba u kojem je moguće govoriti o siromaškom pravu.

Razvoj siromaškog prava u Engleskoj započinje u 14. stoljeću donošenjem Odluke o radnicima¹⁰ 1349. godine (*Ordinance of Labourers*) koju zbog nepoštivanja njezinih odredaba 1351. godine zamjenjuje Statut o radnicima¹¹ (*Statute of Labourers*), čime se

⁶ Botelho 2004, 153.

⁷ Novosel, Erent-Sunko 2012, 7.

⁸ Lansley 2022.

⁹ Ipak se neće spomenuti svi propisi obuhvaćeni širokim pojmom siromaškog prava jer bi sveobuhvatni pravno-povijesni pregled prelazio opseg ovoga rada. Povijest engleskoga siromaškog prava dijeli se na zakone koji se odnose na zaposlene i na one koji su nezaposleni, često zbog nesposobnosti za rad. Neki izvori navode da i jedni i drugi „odražavaju barem jedan ili više od sedam glavnih načela“ koja daju snažan poticaj kontinuiranoj mijeni zakonske regulative pitanja zaposlenih i nezaposlenih siromašnih, vidi Quigley 1996, 126–128.

¹⁰ Izvorni tekst *Ordinance of Labourers* 1349. dostupan na <https://sourcebooks.fordham.edu/seth/ordinance-labourers.asp>, pristup 10. ožujka 2022. Prijevod Kurtović 2005, 324–326.

¹¹ Izvorni tekst *Statute of Labourers* 1351. dostupan na <https://avalon.law.yale.edu/medieval/statlab.asp>, pristup 10. ožujka 2022. Prijevod Kurtović 2005, 328–330.

nastojalo riješiti probleme u vezi s radnicima, siromasima i prosjacima.¹² Nastaje kao odgovor na posljedice dugogodišnjeg ratovanja između Engleske i Francuske koje je zadalo težak udarac engleskoj državnoj blagajni, stanovništvu te pridonijelo smanjenju broja radne snage. Osim toga, 14. stoljeće obilježeno je epidemijom crne kuge koja je dodatno pogoršala sveopće stanje u Engleskoj¹³ i zbog visoke stope smrtnosti izazvala potrebu za definiranjem položaja radnika i radnih odnosa kako bi se postigla društvena stabilnost, smanjenje unutarnjih konflikata, pobuna i netrpeljivosti.¹⁴ Pritom se problem siromaha i prosjaka, bez obzira na prihvaćanje njihova položaja u društvu, rješavao na stigmatizirajući i netolerantan način. Donošenjem Odluke o radnicima uvodi se „radna obaveza za sve koji nemaju nikakve imovine, koji se ne bave samostalnim radom i koji nikome ne služe. Radna obaveza odnosila se na sve tjelesno sposobne muškarce i žene mlađe od 60 godina“ te se propisuju kazne za poticanje prosjačenja i davanje novca prosjacima.¹⁵ Dodatno, uvedena je i glavarina (*poll tax*), porez nametnut radi financiranja rata s Francuskom koji je već 1380. godine zahvatio i siromašne slojeve društva.¹⁶

Donošenjem Zakona protiv skitnica i prosjaka (*Vagabonds and Beggars Act*) iz 1495. godine uvodi se njihovo kažnjavanje te, između ostaloga, propisuje da se „skitnice, besposlene i sumnjive osobe zatvaraju na tri dana i tri noći te nemaju druge hrane osim kruha i vode, a potom ih se izbacuje iz grada“.¹⁷ Takvo se postupanje temelji na nerazumijevanju problema siromaštva koje će se nastaviti u kasnijim zakonima iz područja siromaškog prava. Nadalje, mjerama iz 1531. godine određeno je da se skitnice moraju prisilno vratiti u mjesto svojega rođenja, dok je 1532. godine uvedena smrtna kazna za one skitnice koje se ne žele i/ili ne mogu vratiti u mjesto rođenja.¹⁸ Težak udarac siromasima i prosjacima zadao je Henrik VIII. donošenjem Zakona o vrhovništvu¹⁹ (*Supremacy Act*) iz 1534. godine, nakon kojeg su 1536. godine ukinuti samostani, a s njima i mjesta gdje se dijelilo milosrđe siromašnima, čime dužnost brige o siromasima prelazi na državu. Milosrđe je u 16. st. zamijenio razvoj protuskitničke i protuprosjačke politike koja je omogućila i uvođenje smrtne kazne za ponavljanje ponašanja uzrokovanog siromaštvom.²⁰ Evidentno je da su to pomaci prema potpunoj socijalnoj isključenosti koja vodi k stigmatizaciji (u tolikoj mjeri uvriježenoj da označava normalno i prihvatljivo postupanje). Politika koja je uslijedila za kraljice

¹² To je zapravo značilo promjenu postupka kažnjavanja, *Poos* 1983, 41.

¹³ *Borsch* 2005. Apsurdno, visoka stopa smrtnosti izazvana kugom išla je na ruku seljacima koji su u traženju veće cijene rada bili mobilniji.

¹⁴ *Marshall* 1985, 10.

¹⁵ *Kurtović* 2005, 324–326.

¹⁶ *Ormrod* 1990.

¹⁷ *Ray* 2017, 54–55.

¹⁸ *Weber, Bowling* 2008, 356–357.

¹⁹ Više o Zakonu o vrhovništvu vidi u *Milković, Marelja* 2020.

²⁰ *Hitchcock* 2005, 479.

Elizabete Tudor bila je na istom putu te je 1563. godine donesen *Statute of Artificers* koji je bio neka vrsta nastavka prijašnjih *Labour Statutes*, dok je za *Vagabond Acts* iz 1572. i 1575. godine moguće zaključiti da su temelj njezine politike prema siromašnima koja se učvrstila Zakonom iz 1601. godine.²¹ Njime se uspostavlja sustav pripomoći koju vode župe (*the parish loaf, outdoor relief*).

Zakonom iz 1662. godine (*The Settlement Act* ili *The Poor Relief Act*) određeno je da siromasi mogu dobiti pomoć samo ako žive u svojoj župi²² te je prosjačenje izvan tog područja okarakterizirano kao prekršaj. Kažnjavanje je uključivalo šibanje, a ako bi se prijestup ponovio, usijanim željezom prosjaku bi se na rame utisnulo slovo V (*Vagabond*).²³ Poslije se Zakonom o pomoći za siromašne (*The Poor Relief Act*) iz 1722. godine omogućuje župama da grade kuće namijenjene smještaju siromaha²⁴ koji su potom nadzirani i zaposleni u njima (tzv. *workhouses*²⁵). I dalje je primjetan veći naglasak na kažnjavanju nego na osiguranju životnih uvjeta siromašnima. Tako je bilo propisano „vrijeme ustajanja i spavanja te objedovanja, dužnost da se moli i posjećuje crkvu te dužnost muškarca da vodi vlastitu obitelj. Onaj tko bi prekršio kućni red mogao je biti išiban i stavljen u kulu (tvrđu). Nadglednik je mogao prekršitelju uskratiti pomoć“.²⁶ U cijelom 18. stoljeću pooštravane su kazne za prosjake (čini se da je bilo 26 izmjena i novih zakona), a kretale su se od novčane kazne i šibanja do preseljenja i kazne zatvora.²⁷ Pritom su se iznosi novčanih kazni, od slučaja do slučaja, mijenjali (od dva do čak deset šilinga) da bi se, između ostalog, pokazala učinkovitost državnog aparata.²⁸

Razlozi represije nad siromašnima u Engleskoj nalazili su se u strahu vlasti od pobuna i nezadovoljstva. Prosjaci i skitnice bili su sfera društva drukčijeg seta normi i načina života²⁹ koji se smatra neprihvatljivim. Međutim, ono što je zaista bilo neprihvatljivo bile su disciplinske mjere i kazneni postupci prema siromašnom sloju društva u okviru siromaškog prava koje je trebalo poboljšati njihov položaj. Iako su navedeni zakoni trebali riješiti problem statusa radnika i siromaha, odnosno suzbiti siromaštvo te spriječiti prosjačenje i skitnju, oni su utjelovili stigmatizirajući set stavova tadašnjeg društva prema siromašnima. Ti su zakoni zapravo osiguravali da jedan dio društva (siromašni) ne živi, nego „pre-živi“ kako bi radio za druge (imućne). Nužnost da se zaštiti sirotinja od umiranja, ali i očuva kao radna snaga, dobro

²¹ O Zakonu iz 1601. još jedanput pod nazivom „Tudorski“ vidi *Fishman* 2005.

²² *Winter* 2008, 139.

²³ *Garnier* 1835, 30.

²⁴ Za razliku od *outdoor relief*, to je ustanovljavanje tzv. *indoor relief*.

²⁵ Škotska nije imala *workhouses*, već *houses of correction*.

²⁶ *Ravnić* 2004, 216; *Williams* 2020.

²⁷ *Hitchcock* 2005, 479.

²⁸ *Hitchcock* 2005, 479–480.

²⁹ *Erskine, McIntosh* 1999, 37.

prikazuje Colquhoun navodeći da je „siromaštvo nešto najnužnije i najneophodnije jer bez njega nema rada, bez rada nema bogatstva, finoće, ugone ni beneficija bogatih“.³⁰ Ako su *poor laws* imalo težili nečem boljem, bilo je to da spriječe veće troškove skrbi. S tom svrhom bilo je opravdano i kažnjavanje. Sustav *outdoor relief* opstao je do 1834. godine³¹, a nakon Drugoga svjetskog rata umjesto „pomoći za siromašne“ (*poor relief*) uvodi se termin „socijalna pomoć“ (*social assistance*). Siromaško pravo odbačeno je 1948. godine u korist programa „Nacionalne pomoći“ (*National Assistance Act*).³²

Iz opisanih karakteristika siromaškog prava razvidna je negativnost ovoga povijesnog zakonodavčeva pristupa problemu siromaštva, koji počiva na omjeru društvenih snaga utemeljenom u srednjovjekovnoj engleskoj ustavnosti. Suprotno tomu, suvremeni sustavi teže uspostavljanju socijalno pravednoga poretka i zaštiti dostojanstva siromašnih osoba (pozitivna obveza) te zabrani njihova kažnjavanja (negativna obveza). No, u ostvarenju te težnje valja zadovoljiti dva imperativa: apostrofirati ljudsko dostojanstvo kao temeljnu vrednotu demokratskog i socijalnog ustavnog poretka te zauzeti stav o apsolutnoj neprihvatljivosti kažnjavanja prosjačenja i skitnje kao *per se* zabranjenih čina.

3. USTAVNO JAMSTVO DOSTOJANSTVA SIROMAŠNIH OSOBA

Siromaštvo u Republici Hrvatskoj svoj sadašnji oblik poprima u desetljeću tranzicije te je tada zabilježeno povećanje nezaposlenosti u kontekstu velikih političkih, socijalnih i gospodarskih promjena.³³ Razlozi se pronalaze u liberalizaciji trgovine i proizvodnje, privatizaciji državne imovine, smanjenju dostupnosti javnih usluga i raspoloživa bogatstva te ljudskog kapitala³⁴, a sve to povećava rizik rasta stope siromaštva koja je vezana za specifične društvene skupine. Naime, pokazalo se da natprosječan rizik imaju kućanstva samaca, jednoroditeljske obitelji te obitelji s troje i više djece, dok siromaštvo općenito više pogađa starije osobe, umirovljenike i nezaposlene.³⁵ Nezaposlenost je uzrokovana izostankom stvaranja novih radnih mjesta, čime se perpetuira siromaštvo i specifičan fenomen kreditne opterećenosti kućanstava. Noviji trendovi pokazuju porast siromaštva među mladim nezaposlenim osobama, osobama s višim kvalifikacijama, obitelji s djecom te beskućnicima.³⁶ Stoga je siromaštvo u Hrvatskoj dugotrajnije, odnosno „mala je vjerojatnost da će

³⁰ Lansley, 2022.

³¹ Međutim, *workhouses* su se zadržale do 1929. godine kada su za *poor law* postale nadležne lokalne vlasti.

³² Šućur 1998, 247.

³³ Bejaković 2004, 84.

³⁴ Bičanić, Franičević 2005, 15 i 23.

³⁵ Šućur 2005, 55.

³⁶ Šućur 2014, 608.

siromašni lako izaći iz zatečenog stanja“ upravo zbog ograničenih ekonomskih mogućnosti u društvu te činjenice da su siromašni *a priori* u nepovoljnijem položaju pri zapošljavanju³⁷, što implicitno evocira strukturirano postojanje socijalne isključenosti u hrvatskome društvu. Također, nužno je spomenuti da u Republici Hrvatskoj ne postoji službeni prag siromaštva (takav koji vlast neke države smatra da odgovara socijalnim prilikama te države), pa se nameće praksa istraživanja Europske unije³⁸ koja kao prag uzima 60 % medijana dohotka.³⁹

Posebno zabrinjavajuća posljedica siromaštva očituje se u pojavi beskućništva i neodgovarajućih stambenih uvjeta.⁴⁰ Stoga se, radi lakšeg definiranja, diferencira između četiri koncepta beskućništva: osobe bez krova nad glavom; kuće ili stana; sigurnog stanovanja; te bez adekvatnog stanovanja, čime je beskućništvo (kao tek dio problema siromaštva) poseban strukturni problem društvenih nejednakosti. Zakon o socijalnoj skrbi definira beskućnika kao „osob[u] koja nema mjesto stanovanja niti sredstva kojima bi mogla podmiriti troškove stanovanja, a smještena je ili koristi uslugu organiziranog stanovanja u prihvatilištu ili prenoćištu ili boravi na javnim ili drugim mjestima koja nisu namijenjena za stanovanje“.⁴¹ U Republici Hrvatskoj kao uzrok beskućništva navodi se visoka stopa nezaposlenosti te nemogućnost podmirenja režijskih troškova, dok su s druge strane prisutni i čimbenici vezani uz probleme s mentalnim zdravljem, ovisnošću, obiteljskim odnosima i sl.⁴² koji društvene nejednakosti produbljuju daljnjom stigmatizacijom beskućnika. Beskućništvo je, dakle, stanje u kojem su pojedinci prisiljeni prilagoditi se okolnostima u kojima žive te prihvatiti drukčije norme ponašanja (često neprihvatljive dominantnim društveno-kulturnim obrascima), čime se dodatno potvrđuje da siromaštvo nije prirodno stanje, već društveno⁴³ te, iako ima ekonomske uzročnike, društveno definiranje problema uvelike pridonosi i njegovu rješavanju. U kontekstu teme ovoga rada treba dodati da je vjerojatno (iako ne nužno) da su osobe koje prose ujedno i beskućnici⁴⁴ te valja naglasiti da, između ostalog, upravo „postojanje suvremenog prosjačenja signalizira neuspjeh socijalne države“.⁴⁵

³⁷ Bejaković 2004, 88.

³⁸ Cini, Drvenkar, Marić 2011, 128.

³⁹ Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion (last update 25th February 2022)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_50/default/bar?lang=en, pristup 6. ožujka 2022.

⁴⁰ Musa 2019, 61.

⁴¹ Zakon o socijalnoj skrbi, Narodne novine, br. 18/22, čl. 15., t. 14.

⁴² Gjeri Robić 2017, 220 i 228.

⁴³ Šućur 2001, 66 i 85.

⁴⁴ Dean, Gale 1999, 14.

⁴⁵ Dean, Gale 1999, 13.

Republika Hrvatska Ustavom⁴⁶ je utemeljena kao socijalna država (čl. 1., st. 1.), a socijalna pravda (čl. 3.) uvrštena je u najviše vrednote ustavnoga poretka. Iz prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske proizlazi imperativ ostvarenja sadržaja ustavnog koncepta socijalne države i načela socijalne pravde⁴⁷ kao ustavnih odrednica „višeg reda“, što se očituje i u potvrdi njihove pripadnosti nepovredivoj srži Ustava, tzv. ustavnog identiteta.⁴⁸ U ustavnosudskoj je praksi istaknuto stajalište da ustavno jamstvo ljudskog dostojanstva u sebi sadržava i pretpostavlja nužnost osiguranja minimuma ekonomskog blagostanja: „Ustavni sud podsjeća da je minimum ekonomskog blagostanja pretpostavka za ostvarenje ljudskog dostojanstva.“⁴⁹ Stoga „[u] tom kontekstu valja promatrati zahtjeve proizišle iz načela jednakosti kao jedne od temeljnih ustavnih vrednota (...) čime [Ustav Republike Hrvatske] nadilazi sferu filozofskog ideala formalne jednakosti pred zakonom, prepoznajući potrebu ispravljanja perzistirajuće supstancijalne nejednakosti (...) Tako shvaćen pojam jednakosti zahtijeva, *inter alia*, i osiguranje materijalne osnove participaciji u društvenom i političkom poretku.“⁵⁰

Njemački Savezni ustavni sud, u svojoj poznatoj *Hartz IV* odluci, ističe da izravni zahtjev za jamstvom egzistencijalnog minimuma nužnog za ostvarenje ljudskog dostojanstva pokriva potrebe ključne za očuvanje života dostojnog čovjeka. Tako shvaćen zajamčeni minimum obuhvaća potrebe nužne za fizičku egzistenciju pojedinca (hranu, odjeću, higijenske potrepštine, stanovanje, grijanje i zdravstvene potrebe), ali i osiguranje mogućnosti sudjelovanja u međuljudskim odnosima i minimuma participacije u socijalnom, kulturnom i političkom životu.⁵¹ Slično, u svojoj odluci o tzv. *kriznom porezu* hrvatski Ustavni sud, u svjetlu zahtjeva koje pred zakonodavca postavlja predanost hrvatskog Ustava konceptu socijalne države i načelu socijalne pravde, ističe da „temeljna socijalna prava uspostavljaju poštovanje i zadovoljenje ‘početnog minimuma’ potreba koje su povezane s uvažavanjem dostojanstva svake osobe, što uključuje i davanja koja prelaze egzistencijski minimum, ali su danas u socijalnom i kulturnom smislu sama po sebi razumljiva (...) Takav je minimum obvezujući za državnu vlast.“⁵²

⁴⁶ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka Ustavnog suda br. SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.

⁴⁷ Vidi Kuzelj, Čindori, Horvat Vuković 2021, 65–75.

⁴⁸ „Ustavni sud podsjeća da članci 1. i 3. Ustava sadržavaju bitna obilježja identiteta hrvatske ustavne države“, Ustavni sud Republike Hrvatske, Upozorenje br. U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013., para 3.

⁴⁹ Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-I-4405/2013 U-II-3222/2014 od 31. ožujka 2015., para 21.

⁵⁰ Kuzelj, Kvartuć 2021, 500.

⁵¹ Bundesverfassungsgericht, Judgement of the First Senate of 9 February 2010, 1 BvL 1/09, para 135.

⁵² Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka i Rješenje br. U-IP-3820/2009 U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009., para 13.1.

Iz navedenoga nedvojbeno proizlazi ustavna obveza zakonodavca na osiguranje minimuma ekonomske sigurnosti hrvatskih građana. Ustavotvorac uzima u obzir činjenicu da svi građani nemaju jednake početne šanse (ne rađaju se svi „jednako sretni“), kao i razne ekonomske (ne)prilike u kojima se osoba tijekom života može naći (bez obzira na uzroke) te uspostavlja obvezu političkih grana vlasti (ponajprije zakonodavne) na nivelaciju ekstremnih ekonomskih nejednakosti i osiguranje egzistencijalnog minimuma (svih građana) potrebnog za ostvarenje ljudskog dostojanstva (svakog čovjeka). Navedena dužnost pozitivnog djelovanja državne vlasti usmjerena je ponajprije (iako ne isključivo) na olakšanje ekonomskog položaja najsiromašnijih građana. Iz te dužnosti proizlazi da siromaštvo nije dokaz manjeg dostojanstva siromašnih osoba, već nameće pozitivnu obvezu državi na osiguranje minimuma potreba kako bi siromašni (su)živjeli jednaki u dostojanstvu s ostalim građanima. Naime, „u samoj je srži ljudskoga dostojanstva omogućiti osobni razvoj pojedinca. Država je dužna postaviti institucionalne temelje takvog razvitka“, pri čemu „demokratski poredak mora nejednakost u političkom, ekonomskom i egzistencijalnom smislu svesti na prihvatljivu razinu. Umješnost i sposobnost valja biti nagrađena, ali ne u razmjerima koji će dostojanstvo uspješnih izdignuti iznad dostojanstva manje sposobnih i siromašnih“.⁵³ Ujedno, obvezivanje države na osiguranje minimuma ekonomskih sredstava za život dostojan čovjeka sadržava, uz imperativ pozitivnog djelovanja zakonodavca, i negativan zahtjev: da zakonodavac ne kažnjava siromašne. Granicu negativne obveze države, tj. suzdržavanja od kažnjavanja siromašnih, moguće je pronaći tek u trenutku kad netko, radi poboljšanja svojega ekonomskog stanja, prekrši prohibitivne norme (npr. kaznene, prekršajne) kojima se štite vrijednosti hrvatskoga ustavnoga poretka. Iz toga nadalje proizlazi zabrana da se siromaštvo, tj. postupci siromašnih kažnjavaju *per se*, bez obzira na to povređuje li se takvim djelovanjem kakvo zaštićeno dobro. Na ovom se mjestu dolazi do primarne svrhe ovoga rada: prikazati da je kažnjavanje prosjačenja i skitnje, kao (samih po sebi) neprihvatljivih postupaka koji ugrožavaju Ustavom zaštićena dobra, zastarjelo i neprihvatljivo u suvremenoj hrvatskoj ustavnoj državi.

Naime, upravo se u društvenoj pojavi prosjačenja može identificirati „neuspjeh građanstva“ kao sveobuhvatna pojma koji je izgrađen i počiva na međuovisnosti građanskih, političkih i socijalnih prava te građanstvo osoba koje prose može biti ograničeno u sva tri aspekta. Na razini građanskih prava, iz kategoriziranja prosjaka (često i samih izloženih verbalnom ili fizičkom nasilju) kao prekršitelja zakona, proizlazi mogućnost da će takve osobe rjeđe biti spremne zatražiti pravnu zaštitu.⁵⁴

⁵³ Kuzelj 2019, 78.

⁵⁴ Lansley upravo u tome nalazi povezanost između suvremene socijalne politike i viktorijanskog doba. Naime, on navodi da se državne institucije i danas, kao tada, doživljavaju kao strane i one koje čine prisilu, Lansley 2022.

Što se tiče političkih prava, iz prevladavajućeg diskursa o prosjačenju razvidno je da politička klasa prosjake ne smatra dijelom elektorata na čije potrebe i interese treba odgovoriti, već definira prosjačenje kao problem koji treba riješiti. Naposljetku, na razini socijalnih prava, isključenost prosjaka iz socijalnih programa upozorava na neuspjeh socijalne politike.⁵⁵

Imajući na umu dva lica zakonodavčeve ustavne obveze zaštite dostojanstva siromašnih osoba te s obzirom na to da je dužnost pozitivnog djelovanja radi osiguranja minimuma potreba za život dostojan čovjeka podrobno obrađena drugdje⁵⁶, u nastavku će se pristupiti razmatranju negativne strane navedene dužnosti. Naime, zabrane kažnjavanja siromašnih, tj. sankcioniranja čina na koje se (iz različitih, ali pretežito ekonomskih razloga) siromašne osobe odlučuju ne bi li zadovoljile osnovni minimum potreba za vođenje života dostojnog čovjeka (poput prosjačenja i skitnje), a koji su uvelike i odraz nemogućnosti, nesposobnosti ili neadekvatnosti zakonodavčeva udovoljenja pozitivnoj strani svoje ustavne obveze, naime uspostave socijalno pravednoga poretka i zaštite ljudskoga dostojanstva siromašnih osoba. U tom će se cilju prikazati pozitivne zakonske odredbe (i njihove nelogičnosti) izravno usmjerene kažnjavanju prosjačenja i skitnje kao *per se* nedopuštenih čina koji (navodno) povređuju kakvo zaštićeno dobro ili vrijednost.⁵⁷ Postavlja se teza da je kažnjavanje skitnje i prosjačenja u suvremenome hrvatskom pravnom poretku zastarjelo te suprotno duhu i slovu hrvatskog Ustava. Zakonsko izdvajanje prosjaka i skitnica (a da prosjačenjem i skitnjom nisu ostvareni elementi kakva drugoga prekršajnog ili kaznenog djela) ne odgovara ustavnom jamstvu jednakosti dostojanstva svih osoba te više podsjeća na prijašnja razdoblja kada se kažnjavanje siromašnih provodilo iz kakvih drugih (ekonomskih i političkih) razloga koji, s gledišta socijalnoga hrvatskog Ustava, ne mogu biti smatrani legitimnima. Nastavno, predlaže se ukidanje zakonskih odredbi o kažnjavanju prosjačenja i skitnje.

4. NUŽNOST NAPUŠTANJA KAŽNAVANJA PROSJAČENJA I SKITNJE

Prekršajna odgovornost za skitnju i prosjačenje u suvremenome hrvatskom pravnom poretku propisana je Zakonom o prekršajima protiv javnog reda i mira, posljednji put noveliranim 1994. godine. Navedeni zakon propisuje: „Tko se odaje skitnji ili prosjačenju kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u protuvrijednosti domaće valute od 50 do 200 DEM ili kaznom zatvora do 30 dana.“⁵⁸ Pritom je propisano i odu-

⁵⁵ Dean, Gale 1999, 15–16.

⁵⁶ Vidi Cindori, Kuzelj 2019; Kuzelj 2019; Kuzelj, Cindori, Horvat Vuković 2021.

⁵⁷ U skladu s nazivom zakona kojima se navedena djela sankcioniraju kao prekršaji proizlazi da je prosjačenjem i skitnjom (tobože) povrijeđeno zaštićeno dobro „javni red i mir“.

⁵⁸ Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine, br. 5/90, 30/90, 47/90, 29/94, čl. 11.

zimanje novca, „predmet[a] od vrijednosti i imovinsk[e] korist[i] postignut[e] izvršenjem prekršaja“.⁵⁹ Time se, u kontekstu počinjenja prekršaja prosjačenja, propisuje *de facto* dvostruka odgovornost počinitelja, naime oduzimanjem novca ili stvari stečenih prosjačenjem te obvezom plaćanja novčane kazne, odnosno izvršenja kazne zatvora.

Nejasno je, osobito u nedostatku detaljnijeg opisa i zakonske razrade elemenata prekršajnog djela, koju prijetnju (u kontekstu naziva samoga zakona) javnom redu i miru predstavljaju prosjačenje i skitnja, osobito u smislu zahtijevanja *de facto* dvostruke sankcije. Uzme li se u obzir *supra* navedena ustavna dužnost zakonodavca da uspostavi socijalno pravedan poredak te da osigura preduvjete ostvarenja ljudskog dostojanstva svih građana (dakle i siromašnih i prosjaka), u najmanju je ruku suspektno ustavno utemeljenje „zaštite“ javnog reda i mira od siromašnih građana koji se (u skladu sa zastarjelim i neprimjerenim zakonskim terminom) „odaju“ prosjačenju i skitnji. Navedeno se, dakako, ne odnosi na slučajeve u kojima su pri prosjačenju i skitnji ostvareni elementi kakva drugog djela zapriječenog kaznenim ili prekršajnim zakonodavstvom. S time na umu, valja smatrati neprihvatljivom zakonsku kategorizaciju najosjetljivijih i najugroženijih građana (kojima bi zakonodavac trebao posvetiti posebnu pažnju i suosjećanje) kao počinitelja prekršaja zato što su ih (osobne, ekonomske ili kakve druge) okolnosti dovele u situaciju da se „odaju“ prosjačenju. Takva zakonska kategorizacija pritom pridonosi dodatnoj stigmatizaciji tih osoba (prosjaka) te nipošto ne doprinosi ostvarenju temeljnog načela nepovredivosti ljudskog dostojanstva.

Nastavno, valja istaknuti da je nejasno utemeljenje odredbe o oduzimanju novca, stvari i imovinske koristi stečene prosjačenjem. Naime, u skladu s pravilima obveznog prava koja uređuju slobodu darovanja, davanje stvari ili novca prosjaku valjalo bi smatrati ugovorom o darovanju⁶⁰ između darovatelja i obdarenika (prosjaka), s obzirom na to da stvar/novac ne izlazi iz imovine darovatelja protiv njegove volje (ako bi to bio slučaj, niti tada postoji potreba za propisivanjem prekršajne odgovornosti i, posljedično, oduzimanje tako stečenih stvari ili novca s obzirom na to da je navedeno regulirano drugim odredbama, ponajprije kaznenoga prava). Naime, ugovor o darovanju iznimka je od suvremenoga kapitalističkog „poimanja društvenih, a i građansko pravnih odnosa“ utemeljenih „na principu da je za svaku danu stvar ili učinjenu uslugu potrebno izvršiti protuuslugu, ili drugoj strani dati odgovarajuću

⁵⁹ Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine, br. 5/90, 30/90, 47/90, 29/94, čl. 32.

⁶⁰ S obzirom na to da je materija kažnjavanja prosjaka regulirana zakonodavstvom usmjerenim zaštiti javnog reda i mira, proizlazi da namjera zakonodavca nije bila sankcioniranje prosjačenja kao neformalne ekonomske aktivnosti, već samog čina prosjačenja te je logično čin davanja stvari / gotova novca prosjaku promatrati s aspekta besplatnoga pravnog posla (darovanja), a ne (neformalne) gospodarske aktivnosti prosjaka usmjerene stjecanju dobiti. Ako bi to bio slučaj, tada bi to ponajprije bilo pitanje zaštite fiskalnih interesa države, a ne javnog reda i mira.

stvar jednake protuvrijednosti“.⁶¹ Tako i hrvatski zakonodavac prihvaća⁶² uobičajenu definiciju darovanja kao ugovora „kojim jedna strana (darovatelj) dobrovoljno i besplatno prepušta drugoj strani (obdareniku) imovinsku korist, a ova to prihvaća“.⁶³ Kao čest motiv sklapanja ugovora o darovanju navodi se emocionalna povezanost darovatelja prema obdareniku (poput obiteljske/partnerske veze ili kakva drugog njihova odnosa)⁶⁴ te nema razloga da i suosjećanje s prosjacom ne bude motiv sklapanja takva ugovora.

Po prirodi stvari, kod prosjačenja će ugovor o darovanju najčešće biti sklopljen kao realni ugovor (koji se sklapa predajom stvari te suglasnost volja ugovornih strana koincidira s ispunjenjem⁶⁵), a najčešći predmeti darovanja bit će pokretne stvari, odnosno gotov novac⁶⁶ za čije se darovanje ne zahtijeva poseban oblik ugovora.⁶⁷ Već iz volje darovatelja (*animus donandi*), kao bitna elementa ugovora o darovanju, čime „svjesno i dobrovoljno preuzima obvezu darovanja (...) znajući da nije obvezan to učiniti, ali on to učini upravo s namjerom da nekog obdari“⁶⁸, proizlazi neprihvatljivost oduzimanja darovane stvari ili novca obdareniku, samo zato što darovanje koincidira s prosjačenjem. Naime, činjenica da su s ispunjenjem elemenata za nastanak ugovora o darovanju istodobno ispunjeni elementi prekršajnog djela prosjačenja ne bi trebala utjecati na valjanost ugovora o darovanju, s obzirom na to da stvar ili novac darovani prosjaku nisu izišli iz sastava imovine darovatelja protiv njegove volje. U slučaju da je ugovor o darovanju pobojan (zbog ograničene poslovne sposobnosti darovatelja ili kao posljedica mana volje⁶⁹) ili ništetan (zbog nedopuštenosti činidbe⁷⁰ ili pobude⁷¹, tj. njihove protivnosti prisilnim propisima, javnom poretku ili moralu društva), tada, u slučaju poboynosti darovatelj⁷² može zahtijevati poništenje ugovora, a u slučaju ništetnosti ugovor nije ni nastao. U kontekstu ništetnosti teško je obranjiva teza da je darovanje prosjaka protivno moralu društva (iz ustavnog utemeljenja državnoga i društvenoga poretka Republike Hrvatske na ideji socijalne države i idealu socijalne pravde proizlazi upravo suprotno), a neodrživa je i tvrdnja da

⁶¹ Lalić, Rančić 2021, 118.

⁶² „Ugovor o darovanju nastaje kad se darovatelj obveže prepustiti obdareniku bez protučinidbe stvar ili imovinsko pravo, a obdarenik to prihvati“, Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21 (dalje u tekstu: ZOO), čl. 479., st. 1.

⁶³ Marković 2010, 30.

⁶⁴ Lalić, Rančić 2021, 118.

⁶⁵ Kordiš 2016, 84.

⁶⁶ „Predmet ugovora o darovanju može biti i gotov novac (gotovina)“, Kordiš 2017, 64.

⁶⁷ Kakav je propisan kod darovanja nekretnina ili darovanja bez prave predaje, vidi ZOO, čl. 482.

⁶⁸ Milotić, Hruška 2019, 186.

⁶⁹ ZOO, čl. 330.

⁷⁰ ZOO, čl. 269., st. 1., povezano s čl. 271.

⁷¹ ZOO, čl. 273.

⁷² „Ugovorna strana u čijem je interesu poboynost ustanovljena može zahtijevati da se ugovor poništi“, ZOO, čl. 331., st. 1.

je ono protivno prisilnim propisima, s obzirom na to da Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira zabranjuje prosjačenje (dakle, čin prosjaka), a ne darivanje prosjaka (čin darovatelja nastao predajom stvari na temelju suglasnosti volja darovatelja i obdarenika). Navedeno odražava primjedbu o dugotrajnosti (negativnih) moralnih stavova prema prosjačenju u Europi (osobito u područjima protestantske tradicije) koju iznose Erskine i McIntosh, naime, da je prošnja (traženje) znak slabosti: „dok je davanje dobro, prihvaćanje je znak moralnog propadanja“.⁷³ U svakom slučaju, u suvremenoj Republici Hrvatskoj ne bi smjelo biti mjesta oduzimanju prosjaku darovane stvari ili novca za račun državnog proračuna.

S obzirom na to da se oduzimanje darovane stvari ili novca temelji na činjenici komu je darovanje učinjeno (prosjaku), a ne na pitanju valjanosti ugovora o darovanju, odredbu o kažnjavanju prosjačenja valja smatrati posebno diskriminirajućom i stigmatizirajućom. Povezano s time, postavlja se pitanje zaštite prava vlasništva stvari/novca stečenih na temelju ugovora o darovanju. Naime, ako je sklopljen ugovor o darovanju između darovatelja i obdarenika (prosjaka) te su stvar i/ili gotov novac na valjanome pravnom temelju ušli u sastav obdarenikove imovine, postavlja se pitanje održivosti zakonske odredbe čl. 32. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, povezano s čl. 11. istoga zakona (o oduzimanju stvari/novca/imovinske koristi stečene prosjačenjem) s aspekta ustavnog jamstva prava vlasništva, koje se ima smatrati jamstvom svih imovinskih prava.⁷⁴ Naime, u tom bi slučaju bila riječ o neopravdanom oduzimanju imovine stečene darovanjem, temeljenom na diskriminatornom razlikovanju obdarenika (ključno je da je osoba obdarenika prosjak, tj. da je darovanje učinjeno osobi koja se „odala“ prosjačenju).

Teško je obranjiva teza da postoji potreba zaštite legitimnog interesa koji bi opravdavao oduzimanje darovane stvari / gotova novca. Iz *supra* navedenog valja zaključiti da mjeru oduzimanja stvari / gotova novca stečenih prosjačenjem treba smatrati protivnom temeljnoj ustavnoj vrednoti nepovredivosti vlasništva (čl. 3.) i ustavnom jamstvu prava vlasništva (čl. 48., st. 1.), osobito uzme li se u obzir izriječak čl. 50. Ustava koji, iznimno, dopušta mogućnost oduzimanja prava vlasništva, u skladu sa zakonom, uz naknadu tržišne vrijednosti. Nadalje, zakonsko ograničenje prava vlasništva nužno je razmotriti s aspekta čl. 16. Ustava koji zahtijeva razmjernost ograničenja u skladu s naravi potrebe u svakome pojedinom slučaju. Ustavni sud ističe da „[u]stavno jamstvo vlasništva vezuje zakonodavca, koji ne smije zakonima ograničavati

⁷³ Erskine, McIntosh 1999, 31–32.

⁷⁴ Ustavni sud opetovano ističe da „[j]amstvo prava vlasništva, na ustavnopravnoj razini, štiti to pravo od posizanja države u vlasnička prava pojedinca, shvaćena u vrlo širokom smislu (načelno sva imovinska prava)“, Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000., para 10.3.; Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-III-72/1995 od 11. travnja 2000., para 3.; Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-III-551/1999 od 25. svibnja 2000., para 2.; Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-III-476/2000 od 14. lipnja 2000., para 4.

vlasništvo ispod razine određene Ustavom (članci 16. i 50. Ustava).⁷⁵ Ugrožavanje javnog reda i mira prosjačenjem teško može konstituirati potrebu zakonske zaštite koja bi udovoljila uvjetima proizišlim iz navedenih ustavnih odredbi. Stoga je nužno zaključiti da propisivanje prekršajne odgovornosti za prosjačenje ne teži zaštiti legitimnog interesa⁷⁶, već nepotrebno ograničava ugovornu slobodu (darovanja) te, posljedično, pravo vlasništva stečeno na pravnom temelju darovanja.

Teško je obranjiva i odredba prema kojoj je počinitelju prekršaja prosjačenja moguće (samostalno ili uz kaznu zatvora) izreći zaštitnu mjeru „udaljenja s područja općine na kojem je izvršen prekršaj u trajanju od 30 dana do šest mjeseci“ (pod prijetnjom novčane ili zatvorske kazne), ako se iz (zakonom široko postavljenih) okolnosti može osnovano smatrati da bi na istom području mogao ponoviti prekršaj te ako područje s kojeg ga se udaljuje nije mjesto njegova prebivališta.⁷⁷ Takva je mjera neopravdano ograničenje slobode kretanja⁷⁸ s obzirom na (jednako neopravdan) cilj sprječavanja prosjačenja. Naime, udaljenje s područja općine u kojem je prosjačenje učinjeno ne može spriječiti ponovljeno prosjačenje na području druge općine te je nejasno koji se cilj takvim propisivanjem želi postići (osim dodatnog sankcioniranja i stigmatizacije prosjaka), s obzirom na to da se prosjačenje (u skladu s pozitivnim zakonskim odredbama) smatra prekršajem na području cijele Republike Hrvatske.

Naposljetku, već i sama činjenica da je (u situaciji sveopćega normativnog optimizma hrvatskog zakonodavca i svojevrsne hiperprodukcije zakonskih tekstova) Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira posljednji put izmijenjen 1994. godine te da su kazne izražene u njemačkim markama (DEM) govori o zastarjelosti te potrebi temeljite izmjene/ukidanja njegovih odredbi. Osobito se to odnosi na izloženo kažnjavanje prosjačenja i skitnje, povezano s oduzimanjem tako stečenih stvari / gotova novca te povezane mogućnosti izricanja zaštitne mjere udaljenja s područja općine na kojem je počinjeno prosjačenje.

⁷⁵ Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000., para 10.2.; Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-III-551/1999 od 25. svibnja 2000., para 2.

⁷⁶ S obzirom na to da tvrdnja da prosjačenje *per se* šteti javnom redu i miru pripada kategoriji prijašnjih društvenih oblika koji se u demokratskom i socijalnom društvenom poretku ne mogu smatrati prihvatljivima, a kazna za počinjenje kakva drugoga nedopuštenog čina zapriječena je drugim odredbama kaznenog i prekršajnog zakonodavstva.

⁷⁷ Vidi Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine, br. 5/90, 30/90, 47/90, 29/94, čl. 36., st. 1. – 2. i 5. Tako su i povijesna rješenja u okviru engleskoga siromaškog prava vezala prosjaka za mjesto prebivališta. U suvremenosti je takva odredba ne samo pravno neprihvatljiva već i besmislena.

⁷⁸ Koja, u skladu s dikcijom čl. 32., st. 3. Ustava, može tek iznimno biti ograničena zakonom radi zaštite pravnog poretka, zdravlja te prava i sloboda drugih. Teško je vjerovati da prosjačenje doseže razinu prijetnje pravnom poretku koja bi zahtijevala zadiranje u ustavnu slobodu kretanja.

5. ZAKLJUČAK

Imajući u vidu izloženi pravno-povijesni model siromaškog prava, svrhu i način kažnjavanja, kao i tadašnji stav zakonodavca prema siromašnima kao dijelu društva kojem valja pomoći samo u pukom preživljavanju, zakonske modele koji iz bilo kojeg razloga na to podsjećaju valja ne samo izbjeći već i osuditi. Na to prije svega upućuju suvremeni socijalni poredak i temeljno načelo zaštite ljudskog dostojanstva.

Učinak izloženih odredbi Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira suprotan je duhu socijalno osjetljiva hrvatskog Ustava te bi odredbu o kažnjavanju prosjačenja i skitnje kao *per se* nedopuštenih čina (bez obzira na to je li time ikomu prouzročena šteta ili povrijeđeno kakvo drugo zaštićeno dobro ili vrijednost) trebalo ukinuti s obzirom na to da je u nesuglasju s temeljnim ustavnim jamstvom ljudskog dostojanstva, ustavnim konceptom socijalne države (čl. 1., st. 1.) i načelom socijalne pravde (čl. 3.). Pritom je mogućnost oduzimanja stvari/novca stečenih prosjačenjem u suprotnosti s načelom nepovredivosti vlasništva (čl. 3.) i ustavnim jamstvom prava vlasništva (čl. 48., st. 1.) te je suspektna i s gledišta načela jednakosti (čl. 3.), jednakosti pred zakonom i zabrane diskriminacije (čl. 14.), s obzirom na to da se oduzimanje temelji na činjenici da je osoba obdarenika prosjak, tj. da je darovanje „izmoljeno“ prosjačenjem. Dodatno, mogućnost izricanja zaštitne mjere udaljenja s područja općine na kojem je počinjeno prekršajno djelo prosjačenja nerazmjerno je zadiranje u ustavnu slobodu kretanja (čl. 32., st. 1.).

Naposljetku, trenutačno važeći Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira pročišćeni je tekst (iz 1990. godine⁷⁹, poslije neznatno izmijenjen⁸⁰) prijašnjih verzija istoga zakona donesenih za vrijeme socijalističkoga razdoblja.⁸¹ Već i sama ta činjenica govori o zastarjelosti i neprihvatljivosti takva zakonskog uređenja sankcioniranja (u kontekstu ovoga rada) prosjačenja i skitnje. Stigmatizacija i diskriminacija prosjaka i skitnica u skladu s, još uvijek pozitivnim, zakonskim uređenjem neprihvatljiva je sa stajališta najviših vrednota hrvatskoga liberalno-demokratskoga ustavnog po-

⁷⁹ Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira (pročišćeni tekst), Narodne novine, br. 5/90.

⁸⁰ Iste godine kad je donesen pročišćeni tekst on je ispravljen, potom izmijenjen i dopunjen: Ispravak Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (prečišćeni tekst), Narodne novine, br. 30/90, i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine, br. 47/90, a 1994. godine, čl. 2. Zakona o dopunama Zakona o izmjenama i dopunama zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje (Narodne novine, br. 29/94) u Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira (Narodne novine, br. 5/90, 47/90) dodan je novi čl. 141a. kojim su novčane kazne izražene u dinarima zamijenjene kaznama u novčanoj protivvrijednosti domaće valute izračunate u njemačkim markama.

⁸¹ „Prečišćeni tekst Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira obuhvaća Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira (‘Narodne novine’, br. 41/77) te njegove izmjene i dopune objavljene u ‘Narodnim novinama’, br. 55/89, u kojima je naznačeno vrijeme njihova stupanja na snagu“, vidi Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira (pročišćeni tekst), Narodne novine, br. 5/90.

retka. Naime, otvaranjem mogućnosti ustavnog izbora 1990. godine u hrvatskom je društvu omogućen nov početak te je „[p]rioritetno (...) pitanje prije svega bil[a] uspostava konstitucionalizma koji svoju inkarnaciju najčešće traži u usvajanju demokratskog ustava čija je važnost u postavljanju strukturalnih i organizacijskih mehanizama za regulaciju odnosa između države i pojedinca“.⁸² Odnos države i pojedinca u suvremenoj demokratskoj i socijalnoj Republici Hrvatskoj ne smije biti zasnovan na mogućnosti zakonske diskriminacije, stigmatizacije i sankcioniranja „loše sreće“ siromašnih (koja ih je nagnala da se „odaju“ skitnji i prosjačenju). Hrvatski se zakonodavac treba stalno podsjećati na neporecivu važnost ustavnih vrednota socijalne pravde i jednakosti, kao i na apsolutno značenje nepovredivosti ljudskog dostojanstva svakog čovjeka te napokon raskrstiti s reliktima nedemokratske prošlosti poput kažnjavanja prosjaka i skitnica.

LITERATURA

1. Bačić, A. (2012). *Ustav Republike Hrvatske i najviše vrednote ustavnog poretka*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 49(1), 1–21.
2. Bejaković, P. (2004). Siromaštvo, nejednakost i socijalna isključenost. U Ott, K. (ur.), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalne prilagodbe*, Institut za javne financije; Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, str. 75–98.
3. Bejaković, P. (2005). Siromaštvo. *Financijska teorija i praksa*, 29(1), 133–136.
4. Bičanić, I.; Franičević, V. (2005). *Izazovi stvarnoga i subjektivnog siromaštva i porasta nejednakosti u ekonomijama jugoistočne Europe u tranziciji*. *Financijska teorija i praksa*, 29(1), 13–36.
5. Borsch, S. J. (2005). *The Black Death in Egypt and England: A Comparative Study*. University of Texas Press. Austin.
6. Botelho, L. A. (2004). *Old Age and the New English Poor Law, 1500-1700*. The Boydell Press. Woodbridge.
7. Brady, D.; Blome, A.; Kleider, H. (2016). How Politics and Institutions Shape Poverty and Inequality. U Brady D.; Burton L. M. (ur.), *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, Oxford University Press, New York, 117–140.
8. Cindori, S.; Kuzelj, V. (2019). *Exemplis discimus: reafirmacija vrijednosti i redefinicija sadržaja socijalne države u novom stoljeću*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 40(2), 823–843.
9. Cini, V.; Drvenkar, N.; Marić, J. (2011). *Problem raspodjele dohotka i analiza siromaštva Republike Hrvatske*. *Ekonomski vjesnik*, 24(1), 121–136.
10. Dean, H.; Gale, K. (1999). Begging and the contradictions of citizenship. U Dean, H. (ur.), *Begging Questions: Street-level Economic Activity and Social Policy Failure*, The Policy Press, Bristol, str. 13–26.

⁸² Bačić 2012, 10.

11. Erskine, A.; McIntosh, I. (1999). Why Begging Offends: Historical Perspectives and Continuities. U Dean, H. (ur.), *Begging Questions: Street-level Economic Activity and Social Policy Failure*, The Policy Press, Bristol, str. 27–42.
12. Garnier, T. (1835). *Plain remarks upon the New Poor Law Amendment Act*, Jacob and Johnson, Winchester.
13. Gjeri Robić, N. (2017). *Dvadeset godina beskućništva u Hrvatskoj (1991. – 2011.) te mogućnosti za istraživanja povijesti beskućništva*. Revija za socijalnu politiku, 24(2), 219–237.
14. Hitchcock, T. (2005). *Begging in the Streets of Eighteenth-Century London*, Journal of British Studies, 44(3), 478–498.
15. Kordiš, H. (2016). *Ugovor o darovanju (I.)*. Pravo i porezi, 25(12), 82–85.
16. Kordiš, H. (2017). *Ugovor o darovanju (II.)*. Pravo i porezi, 26(1), 63–70.
17. Kurtović, Š. (2005). *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I. svezak: Stari i srednji vijek*. Vlastita naklada, Zagreb.
18. Kuzelj, V. (2019). *Apologija socijalne države nasuprot institucionalizaciji nejednakosti u neoliberalnom poretku*. Paragraf, 3(1), 59–84.
19. Kuzelj, V.; Cindori, S.; Horvat Vuković, A. (2021). *Apoteoza socijalne države: imperativni zahtjev ostvarenja socijalne pravde u Republici Hrvatskoj*, Pravni vjesnik, 37(3-4), 57–80.
20. Kuzelj, V.; Kvartuč, D. (2021). Pluralizam ustavnih vrednota: konstituiranje socijalnog tržišnog gospodarstva u Republici Hrvatskoj. U Bevanda, V.; Dias, R. (ur.), *EMAN 2021 – Economics & Management: How to Cope with Disrupted Times – Conference Proceedings*, Association of Economists and Managers of the Balkans, Beograd, str. 499–505.
21. Lalić, A.; Rančić, I. (2021). *Gruba nezahvalnost kao razlog opoziva ugovora o darovanju*. Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 15(1-2), 117–133.
22. Marković, S. (2010). *Ugovor o darovanju – ustavnopravni aspekt*. Hrvatska pravna revija, 10(10), 30–36.
23. Marshall, J. D. (1985). *The Old Poor-Law 1795-1834, Second Edition*. The Macmillan Press Ltd., Houndmills.
24. Milković, I.; Marelja, M. (2020). Zakon o vrhovništvu iz 1534. godine i njegove neposredne pravno-povijesne posljedice u kontekstu začetka reformacije u Engleskoj. *Pravnik*, 54(106), 36–67.
25. Milotić, I.; Hruška, A. (2019). *Ugovor o darovanju – najvažnija motrišta*. Računovodstvo, revizija i financije, 29(7), 185–192.
26. Musa, I. (2019). *Društvene nejednakosti i siromaštvo*. Hum, 14(22), 46–70.
27. Novosel, D.; Erent-Sunko, Z. (2012). *Pregled razvoja radno-socijalnog zakonodavstva u Engleskoj od 14. stoljeća: Poor Law – povijest kojoj se vraćamo?*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 6(3-4), 7–33.
28. Ormrod, W. M. (1990). *The Peasants' Revolt and the Government of England*, Journal of British Studies, 29(1), 1–30.
29. Poos, L. R. (1983). *The Social Context of Labourers Enforcement*, Law and History Review, 1(1), 27–52.

30. Quigley, W. P. (1996). *Five Hundred Years of English Poor Laws, 1349-1834: Regulating the Working and Nonworking Poor*, Akron Law Review, 30(73), 73–128.
31. Ravnić, A. (2004). *Osnove radnog prava: domaćeg, usporednog i međunarodnog*. Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb.
32. Ray, A. (2017). *A Survey on the Semantic Field of 'Vagabond'*. Anglica, 26(2), 51–60.
33. Šučur, Z. (1998). *Sustavi socijalne pomoći: povijest, obilježja i modeli*. Revija za socijalnu politiku, 5(4), 243–260.
34. Šučur, Z. (2001). *Siromaštvo: teorije, koncepti i pokazatelji*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
35. Šučur, Z. (2005). *Siromaštvo i socijalni transferi u Hrvatskoj*. Financijska teorija i praksa, 29(1), 37–58.
36. Šučur, Z. (2014). *Stari i novi siromasi u hrvatskom društvu: empirijski uvid*. Bogoslovska smotra, 84(3), 577–610.
37. Weber, L.; Bowling, B. (2008). *Valiant Beggars and Global Vagabonds: Select, Eject, Immobilize*. Theoretical Criminology, 12(3), 355–375.
38. Williams, S. (2020). *Paupers Behaving Badly: Punishment in the Victorian Workhouse*. Journal of British Studies, 59(4), 764–792.
39. Winter, A. (2008). *Caught between Law and Practice: Migrants and Settlement Legislation in the Southern Low Countries in a Comparative Perspective, c. 1700-1900*. Rural History, 19(2), 137–162.

Pravni izvori

1. Ispravak Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (prečišćeni tekst), Narodne novine, br. 30/90.
2. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka Ustavnog suda br SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.
3. Zakon o dopunama Zakona o izmjenama i dopunama zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje, Narodne novine, br. 29/94.
4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine, br. 47/90.
5. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21.
6. Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira (pročišćeni tekst), Narodne novine, br. 5/90.
7. Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, Narodne novine, br. 5/90, 30/90, 47/90, 29/94.
8. Zakon o socijalnoj skrbi, Narodne novine, br. 18/22.

Sudska praksa

1. Bundesverfassungsgericht, Judgement of the First Senate of 9 February 2010, 1 BVL 1/09.
2. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000.

3. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-III-72/1995 od 11. travnja 2000.
4. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-III-551/1999 od 25. svibnja 2000.
5. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-III-476/2000 od 14. lipnja 2000.
6. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka i Rješenje br. U-IP-3820/2009 U-IP-3826/2009 i dr. od 17. studenoga 2009.
7. Ustavni sud Republike Hrvatske, Upozorenje br. U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013.
8. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-I-4405/2013 U-II-3222/2014 od 31. ožujka 2015.

Mrežni izvori

1. Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion (last update 25th February 2022)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_50/default/bar?lang=en, pristup 6. ožujka 2022.
2. Fishman, J. (2005). *Encouraging Charity in a Time of Crisis: The Poor Laws and the Statute of Charitable Uses of 1601*, dostupno na <https://ssrn.com/abstract=868394> i <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.868394>, pristup 11. ožujka 2022.
3. Lansley, S. (2022). *In the Shadow of the Poor Law, Britain has been a high inequality, high poverty nation for most of the last 200 years*, *History Today*, 72(1), <https://www.historytoday.com/archive/behind-times/shadow-poor-law>, pristup 12. ožujka 2022.
4. Izvorni tekst *Ordinance of Labourers 1349*. dostupan na <https://sourcebooks.fordham.edu/seth/ordinance-labourers.asp>, pristup 10. ožujka 2022.
5. Izvorni tekst *Statute of Labourers 1351*. dostupan na <https://avalon.law.yale.edu/medieval/statlab.asp>, pristup 10. ožujka 2022.

Summary

CONSTITUTION-MAKERS' VISION OF THE JUST SOCIAL ORDER AND PROTECTION OF DIGNITY OF THE POOR: IS IT TIME TO ABANDON SANCTIONING BEGGARY AND VAGRANCY?

Punishing beggars and vagabonds is a relic of previous, nondemocratic legal systems and it is unacceptable from the perspective of a modern democratic and social constitutional state. Therefore, before considering the sanctioning of beggars and vagabonds in the contemporary Croatian legal system, it is necessary to draw lessons from the historical English experience of the "Poor Law" period. The constitutional concept of the welfare state and the principle of social justice place a positive demand on the legislator to ensure the minimum subsistence to poor people necessary for the realization of human dignity, and the negative obligation to refrain from sanctioning the poor. In this context, it is unacceptable to punish beggary and vagrancy in the modern Croatian legal order. The confiscation of property acquired by

beggary is equally unacceptable. From the aspect of the constitutional value of the inviolability of property and the constitutional guarantee of ownership, there should be no place for confiscation of things/cash acquired by donation to the beggar. Therefore, this paper advocates the need to abandon punishing beggary and vagrancy as a relic of the earlier undemocratic communist period.

Key words: *poverty, beggary, vagrancy, poor law, dignity.*