

Доц. др Самир Аличић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

***DEFENSOR CIVITATIS* (ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА) У ИЛИРИКУ**

Овај рад посвећен је позноримској институцији defensor civitatis (заштитник грађана). Реч је о јавном функционеру чија је основна улога била заштита грађана од злоупотреба од стране како муниципалних (локалних) тако и државних органа власти, која је утицала на развој модерних института као што су омбудсман, заштитник грађана и сл. У раду се скреће пажња и на мало познату чињеницу да је овај институт први пут установљен у области Илирик, која приближно одговара данашњем западном Балкану, односно земљама бивше Југославије, одакле је касније проширен на целу империју. Аутор анализира околности и разлоге, те начин настанка институције defensor civitatis, и њено даље функционисање.

Кључне речи: Римско право; Доминат; *Defensor civitatis*; Заштитник грађана; Омбудсман.

1. УВОД

Иако су Римљани посветили мање пажње развоју јавног него приватног права, њихов допринос у јавноправној материји није занемарљив, и понекад га налазимо тамо где се то најмање очекује. Тако, мада уставно право већине данашњих земаља највише дугује традицијама англосаксонског парламентаризма заснованог на представничкој демократији и принципу поделе власти, идејама туђим старим Римљанима, истраживачи и у овој области неретко проналазе трагове античке инспирације.

Један од примера у којима је она готово очигледна, је институт који наш законодавац назива „заштитник грађана“, а који се у странијој правној теорији и законодавству различито назива (*Ombudsman*, *Difensore civico*, *Defensor del pueblo*, *Volksanwaltschaft*, *Avocat du people*,

Самир Аличић, *samiralic1@gmail.com*.

итд.). Орган који као својеврсна „противна власт“ штити грађане од злоупотреба од стране органа извршне (понекад и судске) власти, и чију правну природу није увек лако одредити, представља у неку руку правни куриозитет, „страно тело“ усађено у модерну уставност. Није тешко уочити да кроз њега провејава дух древног плебејског трибуна (*tribunus plebis*).

Но, на развој модерне идеје о заштитнику грађана утицали су и други узор, од којих неки немају везе са римским правом.¹ Међу њима је и један мање познати, посткласични римски институт: *defensor civitatis*. Мање мистификован и мање познат него републикански трибун, *defensor civitatis* имао је сличан задатак: да заштити грађане од злоупотреба од стране органа власти. Његова овлашћења била су нешто мања него она која су некад имали плебејски трибуни, али можда баш зато је био прихватљивији као узор за сличне институте у модерним законодавствима. Ово није место да се детаљно говори о утицају који је извршио на савремена права, али не можемо да не подсетимо бар на чињеницу да се у многим романским земљама користе модерне транскрипције назива *defensor civitatis* (нпр. *Difensore civico*, *Defensor del pueblo*) радије него шведски термин (*Ombudsman*), док се у неким нероманским земљама, укључујући и Србију, користе преводи латинског термина, попут нашег термина *заштитник грађана*.

Ма колико да се у нашој науци мало зна о томе, још мање је познато да је *defensor civitatis* настао управо у римској провинцији Илирик, на подручју које у грубим цртама одговара данашњем западном Балкану, односно земљама бивше Југославије.

2. НАСТАНАК ИНСТИТУТА *DEFENSOR CIVITATIS* У ИЛИРИКУ

Једном конституцијом, императори Валентинијан и Валенс наредили су Пробу, префекту Италијанске префектуре, да у Илирику одабере званичнике који ће штитити народ целог Илирика (*plebs omnis Illyrici*) од неправди од стране моћника (*contra potentium defendatur iniurias*):

СТ.1.29.1 Императори Валентинијанс и Валенс, преторијанском префекту Пробу: *Дајемо веома корисно наређење, да народ целог Илирика путем дужности патрона буде заштићен од неправди од стране моћника. У свим градовима целе поменуте дијецезе савесно се побрину да изабереш на ову дужност способне појединце са беспре-*

¹ На настанак шведског омбудсмана су можда чак утицали неки слични институти шеријатског права. – Вид., нпр., R. Mackacek, “Law and Justice: two Sides of the same Coin“, *Facta universitatis – series: Law and Politics* Vol. 1, No. 5/2001, 571–580.

корном прошлошћу, који су или председавали провинцијама или су заслужили јавна примања у војсци, или као агенти тајне службе, или као палатини. Она не треба да буде поверена декурионима; такође ова дужност не треба да припадне ни онима који су било када били потчињени врховним или редовним службеницима твоје канцеларије или управницима провинција; нека нам, ипак, буде стављено на знање, ко је именован у ком граду.²

По преовлађујућем мишљењу, конституција, која је касније унета у Теодосијев кодекс, донета је 27. априла 364. године, мада је неки датирају у 368. годину. Имала је просторно ограничено важење и односила се на Илирску дијецезу, административну област која отприлике обухвата данашњи западни Балкан, а не на целу Префектуру Илирика, Италије и Африке, која је као административна јединица вишег реда обухватала четвртину Империје.³ Ипак, она није упућена префекту Дијецезе Илирик, него њему надређеном префекту.

Овим указом императори Валентинијан и Валенс наређују Пробу, префекту Италијанске префектуре, да у Илирику одабере званичнике који ће штитити народ целог Илирика (*plebs omnis Illyrici*) од неправди од стране моћника (*contra potentium defendatur iniurias*). Утврђено је да се браниоци грађанства именују из реда виших државних службеника који су завршили каријеру, и који имају беспрекорну биографију, али не и из реда декуриона, локалних функционера у муниципи-

² СТ.1.29.1 IMPP. VALENTINIANUS ET VALENS AA. AD PROBUM PRAEFECTUM PRAETORIO. *admodum utiliter edimus, ut plebs omnis Illyrici officii patronorum contra potentium defendatur iniurias. super singulas quasque praedictae dioeceseos civitates aliquos idoneis moribus quorumque vita anteacta laudatur tua sinceritas ad hoc eligere curet officium, qui aut provinciis praefuerunt aut forensium stipendiorum egere militiam aut inter agentes in rebus palatinosque meruerunt. decurionibus ista non credat; his etiam, qui officio tui culminis vel ordinariis quibuscumque rectoribus aliquando paruerint, non committat hoc munus; referatur vero ad scientiam nostram, qui in quo oppido fuerint ordinati.* DAT. V K. MAI. DIVO IOVIANO ET VARRONIANO CONSS. (364 [IMMO 368 POSTEAVE] APR. 27).

³ Као што је добро познато, Римска империја је у време домината била подељена на четири велике административне целине зване преторске префектуре, које су се делиле у три до четири јединице средњег степена зване дијецезе, а ове у по неколико малих територијалних јединица које су задржале стари назив – провинције. На основу тога што је конституција упућена преторском префекту Пробу, могло би се погрешно закључити да се она односила на Преторску префектуру Илирик (*Praefectura praetorio per Illyricum*). Међутим, било да је конституција издата 364, било 368. године, како неки мисле, она се није могла односити на Илирску префектуру јер она у то време није постојала. Император Јулијан ју је укинуо 361. године, и обновио ју је тек Грацијан 375. године. Односила се на Илирску дијецезу (*Dioecesis per Illyricum*), познату и под називом Панонска дијецеза (*Dioecesis Pannoniarum*). У питању је била административна област која је обухватала, приближно, делове Балканског полуострва западно од реке Дрине. Седиште управника Дијецезе, викара, било је у Сирмијуму.

јама, односно градским општинама. Такође, биле су изузете и одређене категорије државних службеника: службеници у канцеларијама намесника провинција и запослени у канцеларији самог преторског префекта.

3. РАНИЈИ УЗОРИ И РАЗЛОЗИ УВОЂЕЊА

По свему судећи, *defensor civitatis* уведен је први пут у правни поредок Империје поменутом Валентинијановој и Валенсовом конституцијом у значењу у коме се јавља у каснијим изворима: као јавни орган чија је улога заштита грађана.⁴ Ипак, могуће је да је имао узоре у неким ранијим институтима.

Неретко се подвлачи његова сличност са републиканским плебејским трибуном.⁵ Но, иако је могуће да је сама идеја била делимично инспирисана сећањем на републиканске традиције, историјска дистанца од четири века је ипак толика да не можемо прихватити да је *tribunus plebis* представљао непосредни узор за *defensor*-а.

Нешто више пажње заслужује мишљење да је слична институција већ раније постојала на истоку Империје под именом *ἐχδιχος* или *σύνδιχος*, пре свега у Египту, и да је одатле под новим називом проширена на западне области.⁶ Но, ради се о прилично опскурним институтима, познатим углавном на основу непотпуних података које пружају папиролошки извори. Није извесно да су они били ишта више него адвокати који су заступали градске заједнице у судским процесима, а и ако јесу, питање је да ли су заиста били узор за Валентинијанову и Валенсову креацију. И у текстовима класичних правника јављају се слични термини, попут *defensores rei publicae*⁷ или просто *defensores*, за које се у изворима изричито подвлачи да представљају синониме за грчки термин *syndicos*,⁸ али изгледа да су у питању били само адвокати аутономних градова, муниципија и колонија⁹ слично модерним јавним правобраниоцима, с том разликом што су бирани за тачно одређени судски спор, а не именовани за стално.¹⁰

Изгледа да за проналажење порекла овог института треба следити другачији траг. Наиме, првобитни назив ове институције у Валенти-

⁴ Упор. R. Santi, *Defensor civitatis, Novissimo digesto italiano V*.

⁵ R. Santi, 313.

⁶ B. R. Rees, “The defensor civitatis in Egypt”, *Rocznik papirologii prawniczej VI/1952*, 73–102.; V. Mannino, *Ricerche sul “defensor civitatis”*, Milano 1984, 13–68.

⁷ D.50.4.16.3; 50.5.10.4.

⁸ D.50.4.18.13

⁹ R. Santi, 313.

¹⁰ *Qui ad certam causam agendam vel defendendam eliguntur* (D.50.4.18.13).

нијановим конституцијама био је *patronus*,¹¹ мада се доста рано сусреће и израз *defensor*,¹² који ће после постати доминантан.

Израз *patronus civitatis* у четвртм веку није био нов. Постоји већ у позној републици, а води порекло од још старије, добро познате римске установе, патроната, који је из приватне временом проширен и на јавну сферу. Провинцијски градови почели су да се ослањају на угледне Римљане који су се залагали за њихове интересе код органа централне власти. Овај однос, који је из почетка можда био неформалан, постаје временом, посебно током принципата, институционализован. Већа декуриона аутономних градова (*civitates*), односно муниципија и колонија, бирала су угледне људе, који нису морали бити њихови грађани, за патроне. Чињеница да нам је познато преко две хиљаде градских патрона указује на раширеност ове праксе. Критеријуми избора нису увек били довољно јасни, али изгледа да је ово звање углавном додељивано као почаст људима који су на неки начин задужили заједницу, путем новчаних донација, дуготрајним радом у градским управним органима, и сл.

Подједнако је нејасна и сврха ове институције. За додељивање титуле *patronus civitatis* била је неопходна и сагласност именованог, што, уз неке друге индиције, указује да су у замену за почасти које им је заједница указивала патрони имали неке дужности према граду, слично односу који постоји када се у улози патрона и клијента јављају приватна лица. По свему судећи, главна дужност патрона била је да се залаже за интересе заједнице пред органима власти, те су за патроне бирани људи блиски сенату или, касније, императору. У време принципата, императори се нису пуно мешали у избор патрона, препуштајући то локалним већима декуриона, мада су то очигледно могли да ураде ако су хтели. Позната су нам бар два случаја из периода принципата у којима је император интервенисао приликом избора, оба пута на захтев заједнице. У једном случају потврдио је избор лица које су именовали градски званичници, а у другом је изабрао једног од више понуђених кандидата.¹³

Дакле, и раније је било могуће да император именује заштитника заједнице грађана, али је извесно да цареви из периода принципата нису користили ово своје овлашћење, изузев кад је то од њих било тражено. Међутим, јачањем апсолутистичке власти императора у доминату, а вероватно и повећањем броја захтева грађана за именова-

¹¹ СТ.1.29.1; СТ.1.29.5

¹² СТ.1.29.3

¹³ J. Nicols, “The Emperor and the Selection of the *patronus civitatis*. Two Examples”, *CHIRON* 8/1978, 429–432.

њем патрона, мешање императора у локалне послове је могло постати чешће. У ствари, Валентинијан је вероватно само легализовао стару праксу бирања заштитника заједнице грађана, али ју је ставио под царско окриље и значајно јој изменио смисао.¹⁴ Уместо да штити интересе града (*civitas*) као целине, политичког ентитета, он је добио задатак да штити пре свега ниже слојеве (*plebs*) од моћника (*potentiores*), подразумевајући под последњима не само царске функционере него и декурионе, односно челнике локалне самоуправе, која је раније бирала градске патроне.

Иако царско законодавство домината напушта принцип једнакости грађана пред законом додељујући привилегије припадницима виших сталежа (*potentiores; honestiores*), ти уступци били су у великој мери изнуђени. Заправо, царска власт је покушавала на разне начине да спречи растућу корупцију и друге злоупотребе у администрацији и јачање моћника, и доношен је низ прописа који су имали за циљ да заштите припаднике нижих слојева друштва.¹⁵ И заиста, језик царских конституција којима се регулише институт *defensor civitatis* врви од искреног сажалења према *невиној и мирној сељачкој безазлености*¹⁶ која постаје жртва неправди моћника.

Политика која је ишла у корист нижих слојева становништва (*humiliores; plebs*) посебно је карактеристична за Валентинијанову владавину. Римски историчар Амијан Марцелин истиче његове симпатије за потлачене и непријатељски став према елити, приписујући то, не без дозе презира, његовом ниском пореклу.¹⁷ Могуће је да је Валентинијан заиста искрено желео да помогне сиромашнима, али савремени аутори понекад тврде да је почетком своје владавине Валентинијан заправо био у добрим односима са Сенатом, а да су се касније они пореметили, те је *defensor civitatis* могао бити једно од оруђа антиаристократске политике и јачања царског апсолутизма.¹⁸

¹⁴ Међу онима који деле мишљење да институт *defensor civitatis* потиче од установе патроната, је и Санти (*Santi*). – R. Santi, 314.

¹⁵ Вид., нпр., S. Dill, *Roman Society in the Last Century of the Western Empire*, London – New York 1924, 222–230. Ово потврђују и неки романисти марксистичке оријентације, тако, нпр. К. И. Новицка, „Отражение социальной структуры позднеримского общества на судопроизводстве“, *Вестник древней истории* 4(106)/1968, 137–146.

¹⁶ *Innocens et quieta rusticitas* (СТ.1.29.5).

¹⁷ Ammianus Marcellinus, *Res gestae*, XXX.5.4

¹⁸ С. R. Constenla, *Teoría y práctica del defensor del pueblo*, Bogotá – México 2010, 171–172.

4. НАДЛЕЖНОСТИ

Надлежност дефензора била је доста широко формулисана. Као што је још у Валентинијановој конституцији којом је уведен овај институт речено, он је требало да штити грађане, посебно припаднике нижих класа, од било каквог вида неправде, било од стране државних, било муниципалних органа. Што се тиче конкретних овлашћења која би му помогла у остварењу тог циља, она су му додељивана постепено, низом царских конституција доношених често на захтев самих дефензора.

У суштини, надлежност *defensor*-а углавном се одвијала на два поља на којима се највише осећала неправда према нижим слојевима становништва: суђење и прикупљање пореза.

У погледу суђења, он је имао право да присуствује судским процесима и требало је просто да води рачуна о томе да судија не буде корумпиран и да не злоупотреби своја овлашћења, на шта је могао да скрене пажњу властима. Међутим, имао је и извесна мериторна овлашћења. Могао је, ако би посумњао у то да ће спор бити решен на исправан начин, да по свом нахођењу изузме случај из надлежности судије и да га делегира управнику провинције, или, ако се радило о мањем спору, да га сам реши.¹⁹ Јустинијан је прецизирао да се под мањим споровима подразумевају они чија вредност не прелази 50 солида.²⁰ Разлог за то што му је дато право да решава овакве спорове вероватно није било толико сузбијање корупције, колико решење проблема неефикасности правосуђа. Услед спорости и трошкова судског поступка и похлепе адвоката, поготово кад се радило о ситним споровима, дуготрајни судски процес се могао претворити у праву шикану за тужиоца, док је *defensor* мале и једноставне спорове могао да реши лако и брзо, без претераних формалности.²¹

Што се тиче прикупљања пореза, имао је важно овлашћење да пријави пореске листе које нису биле сачињене у складу са законом и којима се захтевао већи порез од предвиђеног,²² као и да присуствује прављењу таквих листа.²³ Могао је и да пријављује вишим функционерима незаконите пленидбе које су вршили порезници.²⁴ Посебно се

¹⁹ СТ.1.29.2

²⁰ С.1.55.1

²¹ R. Santi, 315.

²² СТ.13.10.7

²³ СТ.11.1.19

²⁴ С.1.55.8.1

морало пазити да порески службеници не користе лажне јединице мере и тежине.²⁵

Све у свему, главна снага овог органа није била у његовим територијалним овлашћењима, него у чињеници да је имао слободан приступ информацијама, и право непосредног контакта са вишим властима којима је могао да скрене пажњу на злоупотребе. У вези са овим последњим, треба истаћи да је имао право без преседана да у свако доба, без најаве, буде хитно примљен код управника провинције или других високих функционера попут преторијанског префекта.²⁶ Такође, поред тога што му је дато право присуства званичним радњама, имао је право да прикупља информације од грађана, којима је морао бити на располагању у свако доба. У ту сврху, било му је поверено и вођење јавних регистара званих *acta* или *gesta* у које су грађани могли слободно да издиктирају или писмено приложе своје жалбе, које су раније водили други магистрати. Ако би дефензор одбио притужбу грађанина, морао је да му на његов захтев омогући да свој случај изнесе у јавност лично, на најпрометнијем месту у граду, или да се обрати градским званичницима.²⁷

Временом, међутим, дефензору се почињу додељивати дужности које немају директне везе са заштитом грађана од злоупотреба од стране органа власти. Тако, доста рано му се додељује обавеза да сузбија разбојништво²⁸ и да особе које су ухапшене под оптужбом за тешке деликте и доведене пред њега под стражом спроведе управнику провинције,²⁹ као и да прогони пагане и јеретике.³⁰ У суштини, дефензор временом постаје нека врста полицијског инспектора. Међутим, изгледа да како време одмиче царско законодавство третира дефензора са све већим презиром и додељују му се и нека мало важна овлашћења, попут именована татора малолетницима чија имовина не прелази 500 солида,³¹ а до Јустинијановог доба дефензор је толико деградан да је у његовој надлежности и вођење градске архиве. Јустинијановом реформом, додуше, проширују се његова судска и истражна овлашћења, али се смањују она у области надзора прикупљања пореза, која су у пракси била и најважнија.³² Уз све то, изгледа да његова

²⁵ С.1.55.9pr

²⁶ С.1.55.4

²⁷ С.1.55.9.1

²⁸ С.1.55.6

²⁹ С.1.55.7

³⁰ С.1.55.8

³¹ С.1.4.30

³² N.15

контрола рада других органа власти ради заштите грађана готово потпуно пада у запећак.

5. НАЧИН ИМЕНОВАЊА

Систем именовања *defensor*-а био је испочетка брижљиво осмишљен тако да му је гарантована независност од утицаја локалне државне управе или муниципалне самоуправе.

Како смо већ рекли, према систему који је увео Валентинијан 364. године, дефензора је именовао преторијански префект, а потврђивао император, из реда високих службеника са беспрекорном биографијом (*quorum vita ante acta laudatur*), и то оних који су завршили са каријером и повукли се из службе, односно који су, данашњим језиком речено, „пензионисани“. Ово је, са једне стране, гарантовало да имају искуство у управи, а са друге стране, да не морају да брину да ће се замерити другим службеницима и тиме себи угрозити даљу каријеру.

Такође, с циљем гарантовања независности, нису могли бити именовани из реда одређених група функционера. У ту категорију спадали су пре свега декуриони, односно чланови градских већа, али и они који су били запослени у канцеларији самог префекта или провинцијских управника. Истакнуто је да могу бити именовани из реда бивших намесника провинција (*praesides*), дворских службеника (*palatini*), и тајних агената и управних надзорника (*agentes in rebus*).³³

Нешто касније, једном конституцијом донетом између 368. и 373. године, Валентинијан ово понавља:

СТ.1.29.3 Исти, преторијанском префекту Пробу: *Верујемо да смо са свим оним што смо установили предвидели све што је потребно да народ добије способне заштитнике. Дакле, на ову дужност се не именују они из реда декуриона, него административних службеника, који су били или конзулари администрације, или намесници провинција, или из реда палатина или агената или оних, који су обављали вашу узвишену дужност или (дужност) викара, или од сколастика*. Издато 3. новембра у години конзулата Валентинијана и Валенса (368? 370? 373?).³⁴

³³ СТ.1.29.1

³⁴ СТ.1.29.3: ID. AA. PROBO PRAEFECTO PRAETORIO. *Cum multa pro plebe a nobis studiose statuta sint, nihil providisse nos credidimus, nisi defensores idoneos dederimus. igitur non ex decurionum corpore, sed ex alio, videlicet ex administratoribus, qui vel consulares fuerint administratione vel praesides, aut ex palatinis vel agentibus in rebus vel his, qui principatus culminis vestri vicariorumque gesserunt, vel ex scholasticis huic officio deputentur*. DAT. III NON. NOV. VALENTINIANO ET VALENTE AA. CONSS. (368?

Питање које је префект Проб упутио императору није сачувано, али се из царског одговора може закључити да је он, вероватно у недостатку одговарајућих кандидата у појединим градовима, питао да ли би се ипак могао именовати заштитник грађана и из реда декуриона? Император је одговорио негативно и навео је већи број категорија лица из којих би се могао именовати дефензор него у првој конституцији, али је могуће да је ово набрајање само егземпларно, и да је могао бити именован и из реда осталих високих службеника који нису били изричито искључени. Недостатак одговарајућих кандидата за ову функцију изгледа да је био сталан проблем, јер се и у Јустинијановом кодексу понавља да се *defensor civitatis* не може именовати из реда декуриона.³⁵ На основу једног Грацијановог указа из 385. године изгледа да се дефензори бирају на пет година, што би могло да значи да су добили извесну независност и у односу на префекта јер нису могли бити смењени раније, остајући одговорни једино императору.³⁶

Међутим, већ 387. године Валентинијан II и Теодосије уводе потпуно нови систем, помало нејасно формулисан, по коме дефензор од државног постаје муниципални орган, и бира га сама заједница грађана (*civitas*), вероватно гласањем:

СТ.1.29.6 *Заштитници постају управо они, које заједнице грађана изаберу декретима... на дужност заштитника грађана ступају они, који су изабрани грађанским консензусом и одобрењем свих...*³⁷

Императори Хонорије и Теодосије 409. године сужавају право гласа на припаднике градске елите, свештена лица, градске званичнике и аристократију, док префект треба да потврди избор.³⁸ На тај начин, *defensor* је постао нека врста мешовитог, муниципално-државног органа.³⁹ Припадници нижих друштвених слојева бивају искључени и тиме дефензор долази под контролу оне исте аристократије од које је требао да штити народ, чиме је ова институција практично обесмишљена.

370? 373? NOV. 3). Поједностављена верзија ове конституције садржана је и у Јустинијановом кодексу. С.1.55.2.

³⁵ С.1.55.2. Реч је заправо о поједностављеној верзији Валентинијанове конституције СТ.1.29.3.

³⁶ С.1.55.4

³⁷ СТ.1.29.6 *hi potissimum constituentur defensores, quos decretis elegerint civitates...hi instituantur civitatum defensores, quos consensus civium et subscriptio universorum elegisse cognoscitur.*

³⁸ С.1.55.8 *episcoporum nec non clericorum et honoratorum ac possessorum et curialium decreto constituentur*; вид. и С.1.4.1.19.

³⁹ V. Mannino, 231–232.

Император Мајоријан 458. године покушава да јој врати првобитни смисао утврђујући поново да дефензора бирају сви грађани муниципије, а право потврде припада императору.⁴⁰ Овај систем на Западу ће остати да важи у неким областима чак и неко време након пропасти Западне империје.⁴¹

На Истоку, међутим, император Анастасије враћа 505. године систем по коме се право гласа на изборима за дефензора ограничава на градску аристократију.⁴²

6. ЕКСПАНЗИЈА И ПРОПАСТ ИНСТИТУТА *DEFENSOR CIVITATIS*

Изгледа да се институција дефензора добро показала у Илирику, јер је најкасније до 385. године постојала у свим деловима Империје.⁴³ Начин њеног ширења није могуће пратити на основу познатих извора.

Ипак, изгледа да је почетни ентузијазам брзо спласнуо и да су проблеми почели оног тренутка када је *defensor* престао да буде именован од стране високих власти (императора и префекта) и постао орган локалне самоуправе (387), а посебно од када је право гласа сужено на чланове градске аристократије (409). Тиме је *defensor* изгубио ореол представника више, царске правде, и постао играчка у рукама исте оне урбане елите која је контролисала градску управу од које је, пре свега, требало да штити народ. Тешко је рећи шта је био разлог за ову промену, али је могуће да је царска власт након Валентинијана постала мање антиаристократски настројена, и да је *defensor* постао, на неки начин, нежељена заоставштина преминулог цара, која се није могла укинути а да се тиме не изазове народни револт, те је уместо тога постепено и неприметно обесмишљена. Ипак, могуће је да су честе промене у начину његовог избора биле делимично и одговор на то што сама институција *defensor*-а није функционисала добро, и што није успела у свом циљу да заштити грађане од неправде. Император Мајоријан је, како смо већ рекли, 458. године извршио реформу и покушао да јој врати првобитни смисао, али је велико питање колико је она заживела у пракси, а на Истоку је касније и формално укинута.

Поред начина избора, деградацији институције дефензора допринело је и његово постепено удаљавање од основне функције, заштите

⁴⁰ N. Mai, 3.

⁴¹ R. Santi, 314–315.

⁴² С.1.4.19

⁴³ У једној конституцији издатој те године говори се о *браниоцима у свим провинцијама (defensoribus universarum provinciarum – С.1.55.4)*.

грађана, тиме што су му додељиване све нове и нове дужности које са првобитном улогом нису имале много везе.

Штавише, и сами браниоци грађана су постепено постајали све више корумпирани и немарни у вршењу својих дужности, и на крају су често они постајали ти од којих је требало штитити грађане. Док прве конституције које се односе на *defensor*-а врве од хвалоспева упућених племенитости и узвишености коју је овај положај носио са собом,⁴⁴ век и по касније Јустинијан није могао да сакрије искрену огорченост. Текстови његових новела изражавају тешко разочарење, уз дозу јетког хумора:

Н.15: *Ако брзо не натерамо браниоце (грађана) да врше како треба своје дужности, њихово старо име више неће одговарати реалности... Сада је, наиме, титула браниоца толико испрофанисана у многим деловима наше републике, и толико презрена, да се пре сматра увредом него почашћу. На то место долазе опскурне личности, које бивају изабране пре из сажалења него одабиром. Ко наиме нема средстава за живот, он измоливши дужност браниоца дође на ову функцију... (управник провинције) их уклања кад хоће, или без разлога, или због безначајних престапа, и доводи друге на њихову дужност...*⁴⁵

Дакле, бранилац грађана се претворио у нижег и лоше плаћеног функционера, који је изгубио и последње елементе самосталности, и остављен на милост и немилост виших службеника. На ову небитну дужност примају се некомпетентни људи, по основу личних или пријатељских веза, и углавном без средстава за живот, како би били што лојалнији. Вероватно да њихове притужбе на рад управе нико не схвата озбиљно, и некада узвишени заштитник грађана почиње да личи на локалну будалу, фолклорног „истеривача правде“ попут Терзита из Хомерове Илијаде. Ако когод од њих превише дигне главу, он бива исмејан и лако удаљен са дужности. Већина се, међутим, задово-

⁴⁴ У једној конституцији из 385. каже се да се они односе као родитељи према народу (*parentis vicem plebi*), коме пружају заштиту од охолости чиновника и дрскости судија (*officialum insolentiae, iudicum procacitati*). – С.1.55.4.

⁴⁵ N.15 *Nisi velociter revocemus curam defensorum per competens officium, nec ipsam ulterius antiquorum nominum habebis veritatem... Nunc autem hoc defensorum valde conculcatum est in multis nostrae reipublicae partibus, et ita contemptum, ut in iniuria quidem potius quam in qualibet iaciat honestate. Siquidem fiunt quidem viri obscuro, decreta vero super eis misericordia magis quam electione conficitur. Quibus enim non est victus et vitae sufficiens, isti defensorum emendicantes ordinationem ad hanc accedunt curam... Denique remonent eos, quando voluerint, aut nihil aut parvissimum delinquentes, et alios in illorum provehunt officium...*

љава да понизно гмиже пред вишим функционерима, у замену за своју бедну плату и мрвице од мита које стижу до њих.⁴⁶

Док је некада бити именован за *defensor*-а била почасти, сада је то постала срамота. Јустинијан је извршио реформу којом је желео да натера угледне људе да се прихвате ове дужности, али толико су били ретки они који су на то пристајали, да је Јустинијан морао да уведе систем ротације по коме се више људи по турнусима смењивало на функцији *defensor*-а, и да запрети тешким казнама онима који напусте своју дужност.⁴⁷

Јустинијанова реформа није дала резултате. Од узвишене и племените идеје о непристрасном и независном заштитнику грађана није остало ништа, и ова институција претворена је у своју супротност. Па ипак, њена наказна карикатура, која се и даље звала *defensor civitatis*, надживела је Јустинијана за више векова. На западу је налазимо и након пропасти Империје 476. године. Остроготска администрација ју је задржала у Италији, где је наставила да постоји и за време византијске окупације, и укинута је тек у време лангобардске управе.⁴⁸ У визиготској Шпанији одржала се вероватно све до маварске инвазије почетком осмог века.⁴⁹ О томе када је нестала у Византијској империји немамо поузданих података, јер је постала толико безначајна да су извори престали да је спомињу пре него што је формално укинута, и њен нестанак прошао је незапажено. Вероватно да је сенка ове институције опстала све док цар Лав VI Мудри није крајем деветог века дефинитивно укинуо муниципални режим.⁵⁰

7. ЗАКЉУЧАК

С једне стране, увођење непристрасног органа који треба да штити народ од било каквог вида неправде, посебно оне коју би причинили органи јавне власти, само по себи, дубоко је племенита идеја. С друге стране, заштитник грађана појављује се као знак дубоке болести администрације позне Римске империје, у којој је било тешко доћи до правде редовним путевима.

У складу с тим, није чудно да, мада је у почетку постигао извесне позитивне резултате, *defensor* на крају није испунио своју сврху. Није успео да заштити грађане од неправде. Разлози за то били су сложени.

⁴⁶ Из Јустинијанових новела јасно произлази да су браниоци грађана у његово време и сами примали мито. Вид. N.8.

⁴⁷ N.15

⁴⁸ R. Santi, 316.

⁴⁹ C. R. Constenla, 172–173.

⁵⁰ R. Santi, 316.

Дакако, могуће је да је било опструкције и незаинтересованости Валентинијанових наследника. Али, и без тога, *defensor* не би могао да заустави немилосрдни ток историје који је вукао Римску империју у суноврат, а с њом и њен трули управни апарат. Једноставно, од њега се превише очекивало: да реши све могуће неправде које су имале дубоке корене у социјалној, привредној и политичкој кризи. А све што је могао да постигне било је да делује попут лека који привремено ублажава симптоме, али не лечи узроке болести.

Ипак, *defensor civitatis* остао је као аманет једног добронамерног императора за каснија времена. Велики број царских конституција у којима се регулише овај институт преживео је, и извршио значајан утицај на каснији развој права, што би само по себи могло бити интересантна тема за посебна истраживања.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Mackacek, Rudolf, “Law and Justice: two Sides of the same Coin”, *Facta universitatis – series: Law and Politics* Vol. 1, No. 5/2001;
2. Santi, Romano, *Defensor civitatis*, Novissimo digesto italiano V;
3. Rees, B. R., “The defensor civitatis in Egypt”, *Rocznik papirologii prawniczej* VI/1952;
4. Mannino, Vincenzo, *Ricerche sul “defensor civitatis”*, Giuffre, Milano 1984;
5. Nicols, John, “The Emperor and the Selection of the patronus civitatis. Two Examples”, *CHIRON* 8/1978;
6. Dill, Samuel, *Roman Society in the Last Century of the Western Empire*, Macmilan and CO., London – New York 1924;
7. Новицка, К. И., „Отражение социальной структуры позднеимперского общества на судопроизводстве“, *Вестник древней истории* 4(106)/1968;
8. Constenla, Carlos R., *Teoría y práctica del defensor del pueblo*, Temis – Ubijus – Reus – Zavalía, Bogotá – México 2010.

Assistant Professor Samir Aličić, LL.D.

Faculty of Law, University of East Sarajevo

DEFENSOR CIVITATIS (PROTECTOR OF CITIZENS) IN ILLYRICUM

Summary

This work is dedicated to late-roman institution called *defensor civitatis* (protector of citizens). It was a public official whose primary role was to protect citizens from abuses by both municipal (local) and state authorities, which influenced the development of modern institutes such as the Ombudsman and the like. The paper also draws attention to a little known fact that the institute was first established in *Illyria*, which roughly corresponds to today's Western Balkans, and the former Yugoslavia, from where it was later extended to the whole Empire. The author analyzes the circumstances and reasons for, and the way of creating the institution of *defensor civitatis*, and its further functioning.

Key words: *Roman law; Dominate; Defensor civitatis; Ombudsman; Protector of citizens.*