

*Др Најица Љ. Деретић, доцент
Универзитета у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
N.Deretic@pf.uns.ac.rs*

*Милан М. Милутић, асистент
Универзитета у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
M.Milutin@pf.uns.ac.rs*

ПУБЛИКАНИ ПРЕМА ЈУСТИНИЈАНОВИМ ДИГЕСТАМА – ИНСТИТУЦИОНАЛИЗОВАНА КОРУПЦИЈА И ЊЕНО ПРАВНО САНКЦИОНИСАЊЕ*

Сажетак: *Ширење државе античких Римљана великом брзином, њо свему судећи, није могао довољно брзо да праћи раси ујравној апарати. Последице, део јавних овлашћења био је повераван приватним лицима. Ово поверавање било је на обострану користи. Јавна власти остваривале су своје надлежности, од којих је посебну важност имала највиша пореза, док су публикани, приватна лица, стизали велику добит. Профити који су остваривали, често је био последица злоупотребе поверених им овлашћења. Раси ове добити, расла је и моћ и утицај публикана у друштву, па је следствено томе, смањивана могућност носилаца јавних функција да их вршењем својих овлашћења врати у оквире права. Ипак, аспект у коме су, у ограниченом ефекту, успели да их правно ограниче, односи се на околности из којих је јавна власти протекла ширењу. Приватна лица су, ипак, у великој мери остваривана на милости и немилости противправном деловању публикана. У раду су разматрани текстови Јустинијанових Дигести, дакле, текстови пореклом из класичног периода, у којима је разматрана ова материја.*

Кључне речи: *публикани, корупција, злоупотреба јавних овлашћења, јавне финансије, санкције.*

* Рад је посвећен пројекту „Правна традиција и нови правни изазови”, чији је носилац Универзитет у Новом Саду, Правни факултет у Новом Саду.

1. УВОД

Повратак у српско право установе приватних извршитеља, који су релативно брзо преименовани у јавне, изазвао је у кратком року негативну реакцију лаичке јавности. Стручна јавност, пак, подељена је у опредељењу између актуелног, француског, модела извршења, и аустријско-немачког модела извршења повереног суду. Нити је новијег датума негативна реакција друштва на поверавање овако важних јавних овлашћења, као што је наплата дуговања, приватним лицима, нити су новијег датума узроци овакве реакције.

Један од историјских најпознатијих примера овакве праксе представљају публикани у Старом Риму. У II веку п.н.е. територија под управом Рима је попримала огромне размере. Простори ван Апенинског полуострва организовани су у провинције. Испрва нису постојала општа правила управљања провинцијама, да би увођењем службе провинцијских претора, односно едиктима које су они доносили ступајући на дужност постепено настајала одређена правила општег карактера.¹

Међутим, управљање оволиким простором захтевало је, како велика средства, тако и гломазну администрацију. Посебан изазов представљало је убирање пореза. Потчињене градске заједнице плаћале су непосредан порез (*tributum, stipendium*), који је негде убиран и у натури (*vectigalia*), у облику десетка, што је био случај, нпр, на Сицилији. Због тога су Римљани увели систем закупа пореза, који је примењиван махом по хеленистичким земљама, а преузет, вероватно, управо са Сицилије.² За ове потребе оснивана су откупна друштва (*societas publicanorum*), која су држави унапред исплаћивала одређену суму, па је затим наплаћивала локалном становништву, уз велику добит.³

¹ Николај Александрович Машкин (Машкин), *Историја Старої Рима* (са руског језика превео Мирослав Марковић), Београд 1978, 148-149.

² Постоји тврдња да су публикани имали право да користе *pignoris capio*, као једну од пет легисакција према Гају, који их је међу њих уврстио вероватно због чињенице да је из овог института настало касније овлашћење публикана на тужбу у оквиру формуларног поступка против дужника пореза, која је била заснована на фикцији *pignoris-a capio* (вид. Милан Милутин, „*Pignoris capio* у току римске историје: *pignoris capio* према Гајевим Институцијама”, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС) (ур. Слободан Орловић), 2/2107, 460). Публиканима је требало мање од двадесет година од доношења *lex Aebutia* да уместо пигнорис капија, прибегну формуларном поступку. Упркос томе, Гај Вер, претор Сицилије који је био на лошем гласу, 70. године п.н.е. против дужника вектигала је поново увео овај поступак, чему у прилог говоре и беседе Марка Тулија Цицерона у поступку који се против њега водио за корупцију и изнуду (вид. In Verrem, II, 3, 11 и II, 3, 27). Вид. М. Милутин, 462).

³ Н. А. Машкин, 149; Џон Бордман, Џаспер Грифин, Озвин Мари, *Оксфордска историја римскої свейи* (са енглеског језика превела Слађана Танасијевић), Београд 1999, 64.

Временом су публикани постали синоним корупције и злоупотребе јавних овлашћења, које нису биле непознаница ни другим античким друштвима.⁴ Ово се није ограничавало само на класични период. Ипак, у овом раду биће приказани текстови из Јустинијанових Дигеста који су за предмет имали, непосредно или посредно, ову тему. Текстови ће бити разврстани у четири категорије: они који одређују појам публикана, њихов привилегован положај, њихово противправно деловање са санкцијама које су (и када су) за такво деловање биле предвиђене, и инструменте правне заштите органа јавне власти од деловања публикана.

2. ПОЈАМ ПУБЛИКАНА ПРЕМА ДИГЕСТАМА

У Јустинијановим Дигестима, може да се пронађе неколико текстова из класичног периода који уже или шире одређују појам публикана. У 4. наслову 39. књиге Дигеста, који гласи *О ђубликанима, векћићалима и учинилацћивима*, Улпијан (књига 55 о едикту) наводи да су публикани они који *убирају јавне ђлодове*, односно шире – *сви који цћћа од фиска закућљују*:

D.39.4.1.1. Hic titulus ad publicanos pertinet. Publicani autem sunt, qui publico fruuntur (nam inde nomen habent), sive fisco vectigal pendant vel tributum consequantur: et omnes, qui quod a fisco conducunt, recte appellantur publicani.

Овај се наслов на публикане односи. Публикани су, пак, [они] који убирају јавне плодове (јер отуд назив имају), било да фиску вектигал плаћају било да порез убирају: и сви, који шта од фиска закуплјују, исправно се називају публиканима.

D.39.4.12.3. Publicani autem dicuntur, qui publica vectigalia habent conducta.

Публиканима се, пак, називају, [они] који су јавни вектигал закуплљивали.

У наставку истог наслова, Гај (3. књига о провинцијском едикту) износи сличан опис:

D.50.16.16. Eum qui vectigal populi Romani conductum habet, „publicanum” appellamus. Nam „publica” appellatio in compluribus causis ad populum Romanum respicit: civitates enim privatorum loco habentur.

Онога ко је [наплату] вектигала народа римског закупио, „публиканом” називамо. Јер се израз „publica” [=јавна] по много основа на народ римски односи: јер градови [=политичке заједнице] положај приватних лица имају.

⁴ О примерима корупције у античко доба вид. Наташа Деретић, „Корени политичке корупције у старом веку”, *Зборник радова ПФНС* (ур. Слободан Орловић), 4/2016, 1295–1313.

Међутим, Гај (13. књига о провинцијском едикту) проширује опис њихове делатности:

D.39.4.13pr. Sed et hi, qui salinas et cretifodinas et metalla habent, publicanorum loco sunt.

Међутим и они, који солане и кречњачке јаме и руднике имају, у положају су публикана.

D.39.4.13.1. Praeterea et si quis vectigal conductum a re publica cuiusdam municipii habet, hoc edictum locum habet.

Штавише, и ако је ко вектигал закупио од јавне власти неке муниципије, овом едикту има места.

Различити порези убирани су у старом Риму: на вредност ослобођеног роба, *scriptura* – за испашу на јавном земљишту које није обрађено, *tributum ex censu* – порез на некретнине који су плаћали грађани, *capitatio* – порез спрам броја лица која су радила у пољопривредном домаћинству, *portiorum* или *quadragesima* – путарине, царине и порези наплаћивани при уласку у град, *decuma* – десетак, и тако даље.⁵

Међутим, делатност публикана била је шири од наплате пореза. Као што се јасно види из наведених текстова, она је подразумевала и закупљивање права на експлоатацију рудних и других природних богатстава. Поред њих, укључивала је (закупљивање права на) извођење јавних радова и уопште послове који би, савременим правним речником биле означене као – јавне набавке, али се ни овим обим њихове делатности не исцрпљује.⁶

3. ПРИВИЛЕГОВАН ПОЛОЖАЈ ПУБЛИКАНА

Поред очигледних финансијских, публикани су имали и привилегије друге врсте. Примера ради, само су друштва публикана могла да надживљавају своје чланове, а права чланова су након њихове смрти прелазила на њихове наследнике.⁷ Затим, у 22. глави Дигеста, Улпијан (књига 8. о служби проконзула) саопштава да публикани нису дужни да се одазову позиву за сведочење.

D.22.5.19pr. Inviti testimonium non dicunt publicani, item is qui non detractandi testimonii causa aberit, item is qui quid exercitui praebendum conduxit.

⁵ Ранко Вулић, „Друштва публикана, закупава пореза у Старом Риму”, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци*, 2012, 284.

⁶ *Ibid.*, 277.

⁷ *Ibid.*, 278.

[И онда кад су] Позвани, сведочење [може да значи и „доказ”, прим. аут.] не [морају да] износе публикани [...]

Слично, након неколико Улпијанових и Гајевих казних правила против публикана чији је роб нешто украо или проузроковао штету, о којима ће бити речи у наставку (D.39.4.12-39.4.13⁸), Гај, у својој 13. књизи о провинцијском едикту, саопштава да се смрћу свог роба, публикан ослобађа одговорности, јер није имао ни могућност да га преда, нити злу намеру.

D.39.4.13.3. Quid tamen, si servus decesserit? Videndum, an publicanus teneatur quasi facti sui nomine: sed puto, quia facultatem non habet exhibendi nec dolus eius intercessit, debere eum liberari.

Шта, пак, ако роб буде умро? Да се види, да ли публикан одговара као да је учињено у његово име: али сматрам, како могућност није имао да га преда нити се догодила његова зла намера, треба га ослободити.

Најзад, од Улпијана и Марцијана могу да се сазнају још два правила која сведоче о привилегованом положају публикана, али код којих је јавна власт ипак нашла тзв. црвену линију. У својој 56. књизи о едикту, Улпијан саопштава да се не може подићи тужба по основу силом отетих ствари против публикана који је, погрешивши, пореском обвезнику одузео стоку, уз прилично неаргументовано образложење о одсуству зле намере. Ипак, наводи Улпијан, ако услед немара, стока угине од глади, дозвољава се тужба за накнаду штете у складу са Аквилејевим законом.

D.47.8.2.20. Si publicanus pecus meum abduxerit, dum putat contra legem vectigalis aliquid a me factum: quamvis erraverit, agi tamen cum eo vi bonorum raptorum non posse Labeo ait: sane dolo caret: si tamen ideo inclusit, ne pascatur et ut fame periret, etiam utili lege Aquilia.

Ако публикан стоку моју буде одузео, док мисли да сам учинио нешто противправно [по основу чега може да се наплати] вектигал, иако је погрешно, ипак тужити се с њим по основу силом отетих ствари се не може, Лабео каже: заиста зла намера недостаје: ипак ако је исту затворио, тако да се не храни и од глади угине, примењив је и Аквилејев закон (= на располагању је *actio utilis* на основу Аквилејевог закона, прим. аут.).

Овај неравноправан положај штетника и оштећеног недвосмислено доводи у питање тежњу класичара за проналаском *доброї и їравичної решења*, а сведочи о стварном положају који су публикани у римском друштву заузимали. Сличан закључак следи и из Марцијановог текста из јединствене књиге о потказивачима:

⁸ Вид. поглавље „Противправно деловање публикана и његово правно санкционисање”.

D.39.4.16.6. Divi quoque Marcus et Commodus rescripserunt non imputari publicano, quod non instruxit transgredientem: sed illud custodiendum, ne decipiat profiteri volentes.

И божански Марко и Комод одговорили су да се не приписује [у кривицу] публикану, што није поучио изгредника: али о томе [треба] водити рачуна, да не превари [оне који су] вољни да пријаве [своју имовину].

Дакле, публикан не одговара због нечињења у виду непоучавања лица које кажњава по питању правног основа кажњавања, али одговара за превару пореских обвезника који су вољни да пријаве имовину и плате порез, при чему су, бивајући доведени у заблуду свесним чињењем публикана, прекршили своје пореске обавезе. Чињеница да је постојала потреба да се овакво понашање публикана правно санкционише независно од општих норми које уређују превару, говори о учесталости њихових злоупотреба.

4. ПРОТИВПРАВНО ДЕЛОВАЊЕ ПУБЛИКАНА И ЊЕГОВО ПРАВНО САНЦИОНИСАЊЕ

Управо ову дилему износи Улпијан у својој 55. књизи о едикту: зашто материју кршења правних норми, која је већ правно регулисана, засебно регулисати спрема публикана као њихових учинилаца. Он каже:

D.39.4.1.2. Dixerit aliquis: quid utique hoc edictum propositum est, quasi non et alibi praetor providerit furtis damnis vi raptis? Sed e re putavit et specialiter adversus publicanos edictum proponere.

Неко би могао да пита: зашто је уопште овај едикт предложен, као да није и другде претор предвидео крађе, повреде, разбојништва? Међутим, с обзиром на ствар, сматрао је да и нарочито против публикана едикт предложи.

Свој одговор, Улпијан пружа у уводу фрагмента у ком је садржан наведени пример публикановог роба који је нешто украо или проузроковао штету (D.39.4.13.3). Улпијан (38. књига о едикту) без устезања критикује публикане као заједницу и управо њихове особине и понашање наводи као узрок потребе за њиховим правним санкционисањем.

D.39.4.12pr. Quanta audaciae, quanta temeritatis sint publicanorum factiones, nemo est qui nesciat. Idcirco praetor ad compescendam eorum audaciam hoc edictum proposuit:

Колико су дрски, колико непромишљени публикани као заједница, нема никог ко то не зна. Стога је претор да би ограничио њихову дрскост ово едиктом прописао:

У наставку, Улпијан објашњава да се публиканима у кривицу приписује и понашање лица под њиховом влашћу и робова. У ову категорију спадају и лица која нису под влашћу публикана-патерфамилијаса, већ у његовој служби по неком другом основу.

D.39.4.12.1. „Quod familia publicanorum furtum fecisse dicetur, item si damnum iniuria fecerit et id ad quos ea res pertinet non exhibetur: in dominum sine noxae deditione iudicium dabo”.

„Када се тврди да је [неко из] домаћинства публикана учинио крађу, исто ако је штета учињена и оно на шта се ова ствар односи не буде изложено: дозволићу спор против господара без давања [могућности да се роб преда] у ноксу.”

D.39.4.12.2. Familiae autem appellatione hic servilem familiam contineri sciendum est. Sed et si bona fide publicano alienus servus servit, aequae continebitur: fortassis et mala fide, plerumque enim vagi servi et fugitivi in huiusmodi operis etiam a scientibus habentur. Ergo et si homo liber serviat, hoc edictum locum habet.

Познато је да [израз] домаћинство, међутим, у смислу овог поступка, укључује и робове домаћинства. Међутим, и ако у доброј вери публикану туђи роб служи, такође ће бити укључени: можда и у лошој вери, јер су често лутајући и одбегли робови у таквим пословима од стране оних који су то знали упошљавани. Дакле, и ако човек слободан служи, има места [примени] овог едикта.

Противправна делатност публикана била је разноврсна у најмању руку као њихова легална делатност. Протезала се од узроковања штете и грешком (или тобожњом грешком) заплених ствари, до отворених изнуда, превара, крађе, па и одузимања ствари применом силе.⁹

Већ је изнесен пример крађе или узроковања штете од стране публикановог роба или лица под његовом влашћу или у његовој служби. У наведеном примеру, публикан се ослобађа одговорности када роб умре. Међутим, публиканова одговорност је опстајала и када роба прода, манумитује, као и

⁹ Екстреман пример представља пљачка бродских путника коју спровели публикани са Киклада након једног бродолома на острву Икарија. Следи изворни текст:

D.14.2.9 Maecianus ex lege Rhodia: Aciwsis Eudaimonos Nikomydews pros Antwninon basilea. Kurie basileu Antwnine, naufragion poiysantes en ty Italia diyrapagymen hupo tw n dymosiwn tw n tas Kikladas nysous oikountwn. Antwninos eipen Eudaimoni. Egw men tou kosmou kurios, ho de nomos tys valassys. Tw nomw tw n Hrodiwn krinesvw tw nautikw, en ohis mytis tw n hyme terwn autw nomos enantioutai. Touto de auto kai ho veiotatos Augoustos ekrinen. [Id est: Petitio Eudaemonis Nicomedensis ad imperatorem Antoninum. Domine imperator Antonine, cum naufragium fecissemus in Italia [immo in Icaria], direpti sumus a publicis [immo a publicanis], qui in Cycladibus insulis habitant. Antoninus dicit Eudaemoni. Ego orbis terrarum dominus sum, lex autem maris, lege Rhodia de re nautica res iudicetur, quatenus nulla lex ex nostris ei contraria est. Idem etiam divus Augustus iudicavit.]

кад роб побегне. Као основ одговорности се, у том случају, наводи публиканов немар према свом домаћинству и одсуство послушности унутар њега.

D.39.4.13.2. Sive autem vendidit servum vel manumisit vel etiam fugit servus, tenebitur servi nomine, qui tam factiosam familiam habuit.

Било, пак, да је продао роба, или манумитовао, или је и побегао роб, одговараће у име роба, [онај] који је имао тако непослушно домаћинство.

Неке од ствари о којима су класични правници оставили највише одредаба на ову тему биле су одузимање ствари силом и изнуда, за које је предвиђена казна за публикана у виду исплате двоструке вредности одузете ствари.¹⁰ Тужбе којима се ово постизало биле су *actiones temporales*, јер су после једне године некоришћења, од пеналних постајале реиперсекуторне. О томе сведочи Улпијан у својој 55. књизи о едикту.

D.39.4.1pr. Praetor ait: „Quod publicanus eius publici nomine vi ademerit quodve familia publicanorum, si id restitutum non erit, in duplum aut, si post annum agetur, in simplex iudicium dabo. item si damnum iniuria furtumve factum esse dicetur, iudicium dabo. [...]”

Претор каже: „Кад публикан његов у име јавности [=са јавним овлашћењем, прим. аут.] силом одузме или [ако то учини] домаћинство публикана, ако то не буде враћено, за двоструки [износ], односно, ако се после године утужи, за једноструки [износ] спор дозвољавам. [...]”

Међутим, већ три параграфа даље поново постаје видљив привилегован положај публикана, коме се оставља могућност да отклони штетне последице свог понашања повраћајем ствари. У наставку текста се истиче тобожња равноправност публикана са осталим грађанима аргументом да им против публикана, независно од ове, на располагању стоје тужбе по основу силом отетих ствари, штете учињене противправном радњом или крађе.

D.39.4.1.4. Et restituendi facultas publicano vi abreptum datur, quod si fecerit, omni onere exiit et poenali actione ex hac parte edicti liberatur. Unde quaeritur, si quis velit cum publicano non ex hoc edicto, sed ex generali vi bonorum raptorum,

¹⁰ У вези са овим јављао се и практичан проблем – да ли двострука казна подразумева, двоструку вредност ствари поред одузете ствари, или је одузета ствар урачнута у двоструку вредност, тако да се дугује још једна њена једнострука вредност. Гај одговара у прилог друге опције.

D.39.4.5 1. Quaerentibus autem nobis, utrum duplum totum poena sit et praeterea rei sit persecutio, an in duplo sit et rei persecutio, ut poena simpli sit, magis placuit, ut res in duplo sit.

Упитно нам је, међутим, да ли је двострука цела казна а додатно се ствар утужује, или у двоструко спада и утужена ствар, тако да је казна једнострука, више задовољава да ствар у двоструко спада.

damni iniuriae vel furti agere, an possit? Et placet posse, idque Pomponius quoque scribit: est enim absurdum meliorem esse publicanorum causam quam ceterorum effectam opinari.

Даје се публикану и избор враћања силом узетог, што ако буде учинио, сваког терета се лишава и пеналне тужбе по основу овог дела едикта се ослобађа. Отуд је упитно, ако ко жели да се са публиканом, не по основу овог едикта, него уопште по основу силом отетих ствари, штете учињене противправном радњом или крађе тужи, да ли може? И задовољава [став да] може, што исто Помпоније такође пише: јер је апсурдно сматрати да је положај публикана учињен бољим од [положаја] осталих.

Занимљиво је да се у пракси јавило и питање да ли у околности у којој више публикана учини изнуду, оштећени има право на више тужби на двоструки износ. Иако је Модестинов одговор (2. књига о казнама) одричан, извесну заштиту од понашања публикана ипак представља чињеница да је одговорност публикана у овом случају солидарног карактера.

D.39.4.6. Si multi publicani sint, qui illicite quid exegerunt, non multiplicatur dupli actio, sed omnes partes praestabunt et quod ab alio praestari non potest, ab altero exigetur, sicut divus Severus et Antoninus rescripserunt: nam inter criminis reos et fraudis participes multum esse constituerunt.

Ако је више публикана који су противправно нешто изнудили, не умножавају се тужбе на двоструки износ, него свака странка дугује [свој део], а [оно] што се од некога не може наплатити, од другог ће се наплатити, као што су божански Север и Антонин одговорили: јер је између кривих за кривично дело и учесника у превари много разлике.

Међутим, ако је реч о комбинацији изнуде и примене силе, предвиђена је трострука казна. *Ratio legis* оваквог решења вероватно лежи у томе што је изнуда већ сама по себи тежак ударац за оштећеног имајући у виду да подразумева његово сопствено деловање противно сопственом интересу услед притиска, и да тако нешто треба додатно санкционисати ако је, уместо претње, као блажег потенцијалног узрочника, против оштећеног примењена сила. Паул (5. књига ставова) каже:

D.39.4.9.5. Quod illicite publice privatimque exactum est, cum altero tanto passis iniuriam exsolvitur. Per vim vero extortum cum poena tripli restituitur: amplius extra ordinem plectuntur: alterum enim utilitas privatorum, alterum vigor publicae disciplinae postulat.

[Оно] што је противправно, како јавно, тако и приватно, изнуђено, поред осталог, толиким [износом, прим. аут.] колико је претрпљено инјуријом се ослобађа. Силом, уистину, изнуђено, са троструком казном се враћа: додатно

се ванредно кажњава: како због приватне користи, тако због тога што снага јавне дисциплине захтева.

Класични правници морали су да се баве стварима које би се, да није реч о публиканима, сматрале очигледним. Иако је познато Помпонијево правило у коме стоји: „По природи [ствари], правично је да се нико не обогати на штету другог (D.12.6.14: *Natura aequum est neminem cum alterius detrimento fieri locupletiores.*), у случају публикана то је морало наричито да се нагласи. Тако код Марцијана може да се сазна следеће:

D.39.4.16.10. Divi quoque fratres rescripserunt, cum quidam non per fraudem, sed per errorem in causam commissi incidisset, ut duplo vectigali contenti publicani servos restituant.

И божанска браћа су одговорила да, кад неко [=нечији робови, прим. аут.] беше не због преваре, него због настале заблуде о основу постао [подложен заплени], двоструким вектигалом задовољени публикани робове [треба да] враћају.

Овај став, Марцијан понавља четири параграфа касније:

D.39.4.16.14. Si quid autem indebitum per errorem solventis publicanus accepit, retro eum restituere oportere divi Severus et Antoninus rescripserunt.

Ако је, пак, након што је неко недуговано грешком исплатио, публикан примио, назад њему треба да плати, божански Север и Антонин су одговорили.

У претходном параграфу, Марцијан је дао и пример наплате недугованог. Наиме, публиканима је било забрањено да наплаћују наследницима казне поводом скривљених дела оставилаца, ако поступак против оставилаца није покренут за њихових живота. Уколико би то учинили, примењивало би се правило из два претходно наведена текста.

D.39.4.16.13. Poenae ab heredibus peti non possunt, si non est quaestio mota vivo eo qui deliquit: et hoc sicut in ceteris poenis, ita et in vectigalibus est.

Казне се од наследника не могу захтевати, ако није поступак покренут за живота онога ко је скривио: и то је тако како за одређене казне, тако и за вектигал.

Наравно, и овакве ситуације пружале су прилику за привилеговање публикана. Враћањем ствари, како наводи Гај, пишући о едикту градског претора о публиканима, он се ослобађа одговорности. Додуше, овде је присутна и једна контрадикторност. Наиме, у тексту стоји да одговорности може да се ослободи пре прихватања спора, те да након прихватања спора долази до казне. Међутим, у следећој реченици стоји супротно: ако ко и након прихватања спора врати ствар, ипак се ослобађа.

D.39.4.5pr. Hoc edicto efficitur, ut ante acceptum quidem iudicium restituta re actio evanescat, post acceptum vero iudicium nihilo minus poena duret. sed tamen absolvendus est etiam qui post acceptum iudicium restituere paratus est.

Овим едиктом се уређује, да се заиста пре прихватања спора враћеном ствари тужба гаси, након прихватања уистину спора, ништа се мање казна не примењује. Међутим, ипак је ослобођен и [онај] ко је након прихватања спора спреман да врати.

Најзад, још један текст обрађује ову проблематику. Наиме, из текста се сазнаје да су публикани имали овлашћење да некога ослободе плаћања вектигала. Иако није наведено зашто би то чинили, претпоставки је много. Оне се вероватно свode на то да су тиме публикани чували неки свој интерес из другог, истовременог посла у ком су извлачили добит. Међутим, уколико ослободе плаћања пореза лице које је порез уредно пријавило, не могу накнадно његову ствар да заплене. Ипак, ово не значи да ће фиск остати ускраћен за приход по овом основу. Фиск ће се наплатити од публикана или његовог фидејусора.

D.39.4.16.12. Si quis professus apud publicanum fuerit, non tamen vectigal solverit, hoc concedente publicano, ut solent facere, divi severus et antoninus rescripserunt res in commissum non cadere: cum enim, inquit, professiones recitantur, commissum cessat, cum poterit satisfieri fisco ex bonis publicanorum vel fideiussorum.

Ако је неко пред публиканом пријавио [имовину], али није вектигал платио, што је одобрено од стране публикана, што је уобичајено да се ради, божански Север и Антонин су одговорили да ствар не потпада под заплenu: јер кад, наводе, пријаве [имовине] изрекну, [могућност да се изврши] заплена престаје, јер се може наплатити фиск из добара публикана или фидејусора.

Ово је само један од примера у ком су органи власти морали да штите своје интересе од понашања публикана и за то проналазили одговарајуће правом регулисане начине. У наредном поглављу, управо ће о оваквим одредбама бити речи.

5. ПРАВНА ЗАШТИТА ОРГАНА ЈАВНЕ ВЛАСТИ ОД ПУБЛИКАНА

Упркос бројним привилегијама публикана, органи јавне власти ипак су развили одређене видове правне заштите од понашања публикана. Случајеви у којима су публикани злоупотребљавали свој посебан однос са влашћу, очигледно су били толико чести и разноврсни, да је правна интервенција била неопходна.

Тако, у 9. фрагменту већ навођеног 4. наслова 39. књиге Дигеста који садржи Паулове написе из 5. књиге ставова забрањује се публиканима да заснују нови уговор о закупу наплате пореза, пре намирења обавеза по претходном уговору.

D.39.4.9.2. Reliquatores vectigalium ad iterandam conductionem, antequam superiori conductioni satisfaciant, admittendi non sunt.

Дужницима вектигала¹¹ по садашњем уговору, пре него што претходни уговор [=дуговања по претходном уговору, прим. аут.] задовоље, није дозвољено [да заснују нови].¹²

Већ у следећем фрагменту, Хермогенијан, у својој 5. књизи сажетака, пружа одговор на питање које би логички можда пре требало да претходи управо поменутом – шта се, за време трајања уговора, дешава са публиканима који не испуњавају своје уговорне обавезе према фиску. Последица која се јавља у овом случају огледа се у раскиду уговорног односа са публиканом, чак и кад је дозвољена већ једна санкција – наплата затезне камате.

D.39.4.10.1. Non solutis vectigalium pensionibus pellere conductores necdum etiam tempore conductionis completo vel ab his usuras ex mora exigere permittitur.

Закупци који нису исплатили износе вектигала се искључују [из уговора о закупу], чак и они који не буду током трајања закупа исплатили или се од њих наплаћивање камата по основу доцње дозвољава.¹³

¹¹ На први поглед, израз „дужник вектигала” могао би да укаже на то да је реч о пореском обвезнику, а не о публикану. Међутим, у уводном параграфу тог фрагмента, приликом описа још једног практичног проблема до ког је долазило проблематичним понашањем публикана, читалац сазнаје да је ипак реч о публиканима.

D.39.4.9pr. Locatio vectigalium, quae calor licitantis ultra modum solitae conductionis inflavit, ita demum admittenda est, si fideiussores idoneos et cautionem is qui licitatione vicerit offerre paratus sit.

Увод. Закуп вектигала, кад у жару надметања преко уобичајеног износа [нудећи] запаљиво реагује, такав се [уговор] у крајњој линији признаје, ако је фидејусоре одговарајуће и обезбеђење онај који је у надметању победио спреман да понуди.

¹² У истом фрагменту забрањује се дужницима јавних дажбина да уопште закупе наплату вектигала:

D.39.4.9.3 Debitores fisci itemque rei publicae vectigalia conducere prohibentur, ne ex alia causa eorum debita onerentur: nisi forte tales fideiussores optulerint, qui debitis eorum satisfacere parati sint.

Дужницима фиска исто као и републике уговор [за закуп наплате] вектигала се забрањује, како не би по другом основу своје дугове оптеретили: осим можда ако такве фидејусоре понуде, који су дугове њихове да задовоље спремни.

¹³ Занимљива је чињеница да се два енглеска превода овог текста у својој суштини не поклапају, јер једна негација у реченици може да се веже за њена два различита елемента. Док Семјуел П. Скот (Samuel P. Scott, Cincinnati, 1932) наводи да се публикани *не могу* осло-

Јустинијанови компилатори се у следећем фрагменту враћају на Паулову 5. књигу ставова, наводећи једно занимљиво решење којим су класичари надмудрили публикане. Наиме, публикани су често методима сличним савременом дампингу побеђивали на јавним надметањима и, упркос чињеници да су понудили услове који нису по њих били најповољнији могући, већ сама чињеница да су конкуренцију лишавали могућности наплате пореза, значила је успех. У случају који је по њих био најбољи, гушењем конкуренције, отварао се могућност да при следећем надметању понуде услове какве хоће, јер конкуренције неће ни бити.

Међутим, класични правници уводе правило којим практично онемогућавају да се закуп наплате пореза следећи пут уговори по условима лошијим по фиск, и не само то, већ за случај да се нико не јави да под истим условима заснује уговорни однос, на наставак уговорног односа се обавезује дотадашњи публикан. Штавише, уместо да за закупце пореза искористи термин публикани, Паул их провокативно назива „онима који су велику добит по основу откупа [наплате] вектигала стекли”, тиме посредно пружајући и *ratio legis* оваквог правног решења.

D.39.4.11.5. Qui maximos fructus ex redemptione vectigalium consequuntur, si postea tanto locari non possunt, ipsi ea prioribus pensionibus suscipere compelluntur.

[Они] који су велику добит по основу откупа [наплате] вектигала стекли, ако касније толико [=под таквим условима] није могло да се да у закуп [наплаћивање вектигала другим, новим публиканима, прим. аут.], исти су приморани по овим претходним износима да узимају.

Ипак, утисак је да су класична правна правила којима је ограничавана корупционашка активност публикана била малобројна, а историјско искуство сведочи и да су била неефикасна. Временом, развојем средњовековних држава и држава новог века, а нарочито апарата јавне власти, овај рудимен-

бодити (уговорног односа, прим. аут) док не испуне своје уговорне обавезе чак и ако је уговорни однос *ипресџао*, Алан Вотсон (Alan Watson, Philadelphia, 1985) овај део тумачи као *могућности раскида* чак и док уговорни однос *ипраје*. Вотсонов превод има више смисла јер би опстанак уговорног односа значао опстанак публикановог права наплате пореза, тј. био би му у интересу. Ово би публиканима омогућило неограничено временско трајање права наплате пореза до ког би долазили неиспуњавањем својих обавеза према фиску, што свакако није могао да буде смисао ове одредбе. Због тога је Вотсоновом тумачењу дата предност. Следе Скотов и Вотсонов превод:

Скот: Where farmers of the revenue have not paid what they owe to the Treasury, they cannot be discharged, even if the terms of their leases have expired; but interest can be collected from them when they are in default.

Вотсон: Where payment of vectigal has not been completed, the contractors may be expelled even when the period of the contract has not yet expired; or interest can be demanded from them for their delay.

тарни облик институционализоване корупције и злоупотребе јавних овлашћења, попримао је све суптилније и софистицираније појавне облике.¹⁴

Дејство публикана на римско право и друштво у целини можда најбоље описује једна реченица Тита Ливија:

Liv. XLV, 18, 4: Ubi publicanus est, ibi aut ius publicum vanum aut libertas sociis nulla est.

Где су публикани, тамо је или јавно правно узалудно или слобода савезницима непостојећа.

6 ЗАКЉУЧАК

Ни савремени правни системи нису имуни на поверавање јавних овлашћења приватним лицима. Један од свежијих примера у српском праву представља увођење установе јавних извршитеља. Посебно је у овом контексту занимљива промена законодавчевог опредељења у вези са називом ове установе. Наиме, реч је о приватним лицима са јавним овлашћењима. Када је ова установа уведена у савремено српско право, они су названи приватним извршитељима, чиме је стављен нагласак на чињеницу да је реч о приватним лицима. Међутим, по свему судећи, очигледно негативна (оправдано или не) реакција лаичке јавности на појаву ове установе, изазвала је или је бар допринела законодавчевој одлуци да се у називу ове установе уз реч извршитељ, уместо епитета *приватни*, стави епитет *јавни*.

Нити је новијег датума негативна реакција друштва на поверавање овако важних јавних овлашћења, као што је наплата дуговања, приватним лицима, нити су новијег датума узроци овакве реакције. Позната је од антике и постојала је вероватно током већег дела историје људских друштава. Један од рудиментарних облика оваког правног решења, представља установа публикана у римском друштву. Нагло ширење територије Старог Рима, по свему судећи, није могао да прати довољно брз управни апарат. Због тога су поједина јавна овлашћења поверавана приватним лицима. Ово поверавање било је на обострану корист. Јавна власт постизала је остварење својих надлежности, од којих је посебну важности имала наплата пореза, док су публикани, приватна лица, стицала велику добит. Ова добит је често била последица злоупотребе поверених им овлашћења, оличених посебно у виду корупције и изнуде. Растом ове добити, расла је и моћ и утицај публикана у друштву, па је последично, смањивана могућност власти да њихово

¹⁴ Пример који посебно подсећа на друштва публикана, било је друштво финансијера које је основано у Француској током XVIII века. „Финансијери” су били закупци већине пореза. Вид. Р. Вулић, 287.

понашање санкционишу. Ипак, аспект у коме су, у ограничене ефекту, успели да их правно ограниче, односи се на околности из којих је јавна власт трпела штету. Приватна лица су, пак, у великој мери остављана на милост и немилост противправном деловању публикана.

Имајући у виду историјско искуство које савремене државе имају на располагању, стиче се утисак да би, уколико потреба за поверавањем јавних овлашћења приватним лицима уопште постоји, требало добро размислити која овлашћења би било целисходно да буду предмет таквог поверавања. Нарочито, да ли заиста треба поверити овлашћења фискалне природе, односно уопште она код којих је могућност контроле мала, а злоупотребе велика. И – историјски потврђено – веома примамљива.

Познат је пример из Спарте, која је увела установу ефора (надзорника) чији је задатак био да контролишу краљеве, али и остале функционере, па и све грађане. Ништа не спречава савремене државе, па и српску, да уведу посебно тело са задатком општег надзора над дисциплином и моралом, као и праксу „опозива с власти” и полагања рачуна након истека мандата. Ово се посебно односи на питање располагања јавним новцем и добрима уопште. Ово је начин да постанемо земља у којој, као што је Аристотел говорио, „корупција није начин живота” и у којој су „сиромашни људи, у систему судске или извршне власти, због сиромаштва, и поткупљивији”. Због тога је неопходно да се најзад донесе Закон о пореклу имовине, као услов успешне борбе против политичке корупције и корупције уопште. Њиме би, наравно, морала да се уведе провера порекла сваке добити, материјалне и нематеријалне, коју је лице стекло без основа.¹⁵

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Вулић, Ранко, „Друштва публикана, закупава пореза у Старом Риму”, *Годишњак Правног факултета у Бањој Луци*, 2012, 275-290.
- Машкин, Николај Александрович, *Историја Старог Рима* (са руског језика превео Мирослав Марковић), Београд 1978.
- Милутин, Милан, „*Pignoris capio* у току римске историје: *pignoris capio* према Гајевим Институцијама”, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (ур. Слободан Орловић), 2/2107, 449-464.
- Деретић, Наташа, „Корени политичке корупције у старом веку”, *Зборник радова ПФНС* (ур. Слободан Орловић), 4/2016, 1295-1313.
- Бордман, Џон, Џаспер Грифин, Озвин Мари, *Оксфордска историја римског света* (са енглеског језика превела Слађана Танасијевић), Београд 1999.
- Сісего, In Verrem II, 3, 11
- Сісего, In Verrem, II, 3, 27

¹⁵ Н. Деретић, 1113.

D.39.4.1.1
D.39.4.12.3
D.50.16.16
D.39.4.13pr.
D.39.4.13.1
D.22.5.19pr.
D.39.4.13.3
D.47.8.2.20.
D.39.4.16.6
D.39.4.1.2
D.39.4.12pr.
D.39.4.12.1
D.39.4.12.2
D.39.4.13.2
D.39.4.1pr.
D.39.4.1.4
D.39.4.6
D.39.4.9.5
D.39.4.16.10
D.39.4.16.14
D.39.4.16.13
D.39.4.5pr.
D.39.4.16.12
D.39.4.9.2
D.39.4.10.1
D.39.4.11.5
Liv.XLV.18.4.

*Nataša Lj. Deretić, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
N.Deretic@pf.uns.ac.rs*

*Milan M. Milutin, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
M.Milutin@pf.uns.ac.rs*

Publicans according to the Justinian's Digest – Institutionalised Corruption and its Legal Sanctioning¹⁶

Abstract: *Rapid expansion of ancient Roman territory was apparently not followed by a sufficiently quick growth of public administration. Consequently, a part of public authorities was entrusted to private individuals. This process appeared to be mutually beneficial. Public authority achieved the implementation of its jurisdiction, tax collection being of particular importance, while publicans, private individuals, acquired vast profits. Their profits were often a consequence of their abuse of the public authorities entrusted to them. The profit growth was followed by a growth of publicans' power and influence within the society, and consequently, the possibility of holders of public authorities to bring them to justice by exercising their powers was limited. Nevertheless, the aspect of legal limitations of publicans in which the authorities were partially successful, refers to the circumstances in which the public interest was harmed. Private individuals, however, were largely left at the mercy of the illegal actions of the publicans. The texts of Justinian's Digest, thus originating from the classical period, in which these matters are considered, were analysed in this paper.*

Keywords: *publicans, corruption, abuse of public authority, public finance, sanctions.*

Датум пријема рада: 28.11.2020.

¹⁶ The paper has resulted from research on the project „Legal Tradition and New Legal Challenges”, carried out by the University of Novi Sad, Faculty of Law Novi Sad.