

Енглески парламентаризам, 1929.

Садржај

Предговор

Пишчеве напомене поводом прегледаног издања

Глава I **Устав и конвенције :**

Облик и суштина

Глава II **Кабинетски систем:**

Развитак и случај.

Кабинет.

Заклетва тајних саветника.

Један тајан одбор

Глава III **Парламентарни тип владавине**

Глава IV **Кабинет и Доњи Дом:**

Доњи Дом као законодавно тело.

Законодавна иницијатива

Глава V **Контрола Парламента:**

Доњи Дом и Влада.

Доњи Дом као чувар народних финансија.

Доњи Дом и злоупотребе управне власти

Глава VI **Селективне функције Парламента:**

Доњи Дом и избори.

Влада и њен апел на бираче.

Лорд Солзбери о Кабинету и Доњем Дому

Глава VII Владавина странака:

Странке и групе.

Странке и принципи

Глава VIII Министарска одговорност:

Заједничка одговорност.

Министри кривци

Глава IX Први министар и Ужи кабинет:

кабинет и Тајни савет

Глава X Ограничавање демократије:

Суверени народ:

Друштвено-политичка класа.

Политичка олигархија.

Олигархија у Кабинету

Глава XI Владавина аматера:

Слободни сопственик.

Бирач аматер

Глава XII Горњи Дом:

Ревизиона власт Горњег Дома

Глава XIII Перови као Сенат:

Горњи Дом као „резервоар министара”

Глава XIV Монархија:

Уставна Краљевина.

Један недавни покушај.

Лорд Розбери и краљевска прерогатива

Глава XV Положај Монархије:

Рехабилитација краљевства. Спољни послови

Глава XVI Изгледи на промену:

Деволуција.

Одбор за спољне послове

342.53(420)

СИДНИ ЛО

ЕНГЛЕСКИ
ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ

ПРЕВЕО С ЕНГЛЕСКОГ

Др. Драгомир Иконит

БИБЛИОТЕКА ЈАВНОГ ПРАВА

УРЕДНИК

Др. МИХАИЛО ИЛИЋ,

ПРОФЕСОР УНИВЕРСИТЕТА У БЕОГРАДУ

СИДНИ ЛО

ЕНГЛЕСКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ

С ПРЕДГОВОРОМ

СЛОБОДАНА ЈОВАНОВИЋА

ПРЕВЕО С ЕНГЛЕСКОГ

Др. ДРАГОМИР ИКОНИЋ



БЕОГРАД

ИЗДАВАЧКА КЊИЖАРНИЦА ГЕЦЕ КОНА

1, КНЕЗ МИХАЙЛОВА УЛИЦА 1.

1929

ПРЕВЕДЕНО С ПОСЛЕДЊЕГ — ЧЕТРНАЕСТОГ ИЗДАЊА

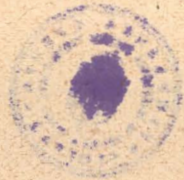
Виконџу Морлију



„МАНАРИЈЕ“
А. Д.
З Е М У Н

»Пошто је држава створена да живот учини
могућим, она постоји да живот учини добрим«.

Аристотело, *Полиџика* I, § 2.



ПРЕДГОВОР

У *Енглеза* има двојаких књига о уставном праву: једне казују и тумаче то право онакво какво је утврђено законским прописима; друге говоре о томе праву онаквом какво се практикује. У *Енглеза*, уставно право оснива се, много више него у других народа, на обичајима а не на писаним правилима; зато су у њих и много чешће овакве књиге које се не баве уставним правом него уставноправном праксом. У дела те врсте спада и ова књига Сидни Ло'а, коју г. Д. Иконић даје сада у српском преводу.

Сидни Ло имао је за образац Валтера Беџхота, који је, 1867, у своме делу о *»Енглеској уставности«*, покушао показати каква је енглеска уставност у ствари, а не каква изгледа на хартији. Беџхотово дело, преведено на многе европске језике, имало је подражаваоца на све стране; међу њима заслужује нарочито да се помене Вудро Вилсон, који је у своме делу о *»Председничкој влади«*, хтео онако верно и неулепшано насликати северо-америчку уставност, као што је Беџхот насликао енглеску.

Сидни Ло нарочито истиче колико су се ствари промениле од Беџхотова времена. Беџхот је писао крајем седамдесетих година прошлога века, у доба

Гладстона и Дизраелија; Ло је писао четрдесет година касније, у доба Асквита и Балфура; за тих четрдесет година енглески уставни живот развијао се непрестано, — и Ло је могао уочити неке нове појаве који у Беџхотовој књизи нису забележени. Послератна енглеска уставност није, истина, онаква каква је била она предратна коју је Ло описао. Ипак, главне црте остале су непромењене.

Најоригиналније у Беџхота било је то, да је показао како она »равнотежа власти« која се сматрала као битна одлика енглеске уставности, не постоји у ствари. »Равнотежа власти«, то је била равнотежа три законодавна чиниоца, — Круне, Дома Лордова и Дома Комуна. С формално-правног гледишта, та су три чиниоца била равноправна, јер су закони постајали путем њихова слободна споразума. Беџхот, који није гледао на формално-право него на политичку праксу, нашао је да је Дом Комуна постао много важнији него Круна и Дом Лордова. По његовим речима, Круна и Дом Лордова имали су само спољашње достојанство власти; права, стварна власт била је у Дому Комуна. Према овоме, Беџхот је променио и схватање Кабинета. На супрот онима који су тврдили да Кабинет мора уживати у истој мери поверење Круне и Парламента, Беџхот је доказивао да се, у пракси, Кабинет држи искључиво поверењем Парламента. Кабинет, по његовим речима, није био ништа друго него одбор Парламента. Ово гледиште да је Кабинет само одбор Парламента, раширило се и ван Енгле-

ске; у нас га је нарочито заступао Стојан Протић, и, захваљујући Протићу, радикална странка, за владе последњег Обреновића, као и за владе Краља Петра, схватала је парламентарну владу сасвим на Беџхотов начин, — т. ј. Влада се узима из парламентарне већине, без обзира на лично расположење Круне.

Сидни Ло обратио је нарочиту пажњу на однос између Кабинета и Парламента. Он је показао како се у току времена средиште политичке моћи све више преносило са Парламента на Кабинет, тако да је овај последњи постао прави господар државе. Још пре него Ло, енглески историк Џон Сили рекао је: »Министар је, истина, изабран Доњим Домом, али је изабран да влада, а не да служи; Скупштина не управља њиме, него га овлашћује да он управља њоме...« Ову Силијеву мисао Ло је потврдио многобројним примерима из парламентарне праксе, који сви сведоче о томе да, у пракси, Кабинет не слуша Дом Комуна, него обрнуто, Дом Комуна слуша Кабинет. Готово би се могло рећи, да Кабинет није парламентарни одбор, него је Парламент једно саветодавно тело уз Кабинет.

Овакав однос између Парламента и Кабинета објашњује се, на првом месту, тиме, што је парламентарна већина, у ствари, већина једне странке, која шиле у Владу своје прве људе; за те људе она остаје везана страначком дисциплином и онда када они постану министри. Енглеска је била срећна да има мали број добро дисциплинованих странака;

по правилу, енглеска Влада ослања се само на једну странку, и на челу Владе стоји исти човек који и на челу странке. Под таквим околностима, сасвим је природно да је Парламент постао на неки начин подређен Кабинету.

Питање се поставља да ли, код оваквих односа између Кабинета и Парламента, може бити говора о министарској одговорности. Задатак је Парламента да води надзор, и то што строжи, над Владом. Како он може тај надзор водити, ако је и у Влади и у Парламенту заступљена иста странка, и то у Влади својим ђенералима, а у парламенту својим редовима? Као што ће се видети из књиге Сиднија Ло'а, одговорност министара пред Парламентом не значи, у пракси, много, и енглеске Владе, по правилу, не падају у Парламенту. Али, ако је одговорност министара пред Парламентом почела да ишчезава, то не значи да се она спрема да ишчезне сасвим. Одговорност пред Парламентом нестаје, истина, али, место ње, настаје одговорност пред народом, — и ако Владе ретко кад падају у Парламенту, оне падају доста често на изборима. Још од XVIII века, када је јавно мњење наметнуло и Краљу и Парламенту Пита старијег за министра, — осећа се у Енглеској тежња да се Влада, сасвим у демократском духу, начини одговорном непосредно пред народом.

Кад је реч о енглеском парламентаризму, не сме се заборавити да у Енглеској, поред Круне и поред Парламента, постоји још један чинилац о коме се у

уџбеницима уставнога права не говори много, али који је у пракси надмоћнији и од Круне и од Парламента. То је јавно мњење, које своју вољу казује на изборима. У оним земљама где нема пробуђеног јавног мњења, или где јавног мњења има, али нема слободних избора, — парламентаризам, ма колико прављен по енглеском узору, измеће се, пре или после, било у лични режим било у страначку олигархију. То најбоље показује колико је, у енглеском политичком систему, јавно мњење важан чинилац: оно управо држи цео систем.

За ову владу јавног мњења какву видимо у Енглеској, потребна су два услова. Прво, потребна је слобода избора. У Енглеској, нема стајаће војске; управа је децентралисана, а полиција махом поверена самоуправним телима; у осталоме, делокруг полиције, у Енглеској, уопште је мањи него на Континенту. Влада, баш и кад би хтела, не би могла застрашивати јавно мњење нити чинити на њ притисак.

Други услов за владу јавног мњења јесте тај, да јавно мњење није слепо предано ниједној странци, него стоји над свима странкама као њихов судија. У Енглеској има странака и страначких организација, али опет зато партизанство није раширено у маси. Енглески бирач сматра себе за слободна да се сваких избора наново реши за коју ће странку, према њеном раду и њеном програму, гласати. Зато је и могуће да једних избора победи једна странка, а других друга. У Енглеској нема тога да једна

странка, ма шта радила, задржава своју већину; ту не постоје онаке »устајале« ситуације у којима се као у Мртвом мору не може никакав покрет изазвати. Енглески бирач слободан је не само споља, од притиска власти, — него је слободан и унутра, јер самосталност мишљења није у њега уништена страначком заслепљеношћу. На први поглед, енглески парламентаризам изгледа најпотпуније и најдоследније изведена страначка влада; у ствари, енглески парламентаризам, за своје правилно функционисање, претпоставља једно ванстраначко јавно мњење.

Код енглеске уставности пада у очи извесна лабавост организације. Носиоци државне организације, Круна и чиновништво, значе мање него политичке странке, које представљају слободне друштвене организације, — а политичке странке значе мање него јавно мњење, које је много лабавија друштвена организација него што су то политичке странке. У свакој организацији, чак и оној најширој и најслободнијој, има нечега што се противи и смета моралној слободи појединца; на тој слободи, међутим, Енглези су покушали основати свој политички систем. У последњој анализи, тај систем почива на слободном неорганизованом грађанину, који мисли својом главом, и од времена на време мења мишљење. И ствар чудновата, са тим својим индивидуализмом, Енглези су, у утакмици народа, отели првенство народима, који су и политички и војно били од њих организованији.

Слободан Јовановић.

ПИШЧЕВЕ НАПОМЕНЕ ПОВОДОМ ПРЕГЛЕДАНОГ ИЗДАЊА

Један дотериван портрет ретко кад задовољава. То је чињеница коју сам имао на уму, кад сам припремао за штампу ново издање ове књиге, објављене пре девет година. Она верност оригинала, коју је слика имала кад је била рађена, могла би се лако изгубити при покушају, да се у њу унесу све промене, које је време учинило над цртама лица. У овом тренутку, тај посао био би нарочито тежак; јер, ово моје прегледано издање тражи се случајно баш у доба, кад структура наше политике преживљује један процес преображавања који још увек није свршен. Поред овакве врсте Горњег Дома и његових права која су неизвесна, као и промена које лебде над владавином Ирске, али још никако не наступају, било би без вредности доносити један коначан суд о пролазном развиту, који ће на крају крајева морати узети један одређенији и позитивнији вид. Отуда, уносећи нека нова објашњења и доказе о догађајима прошлих неколико година, ја више волим да оставим ову књигу, у главном, у облику једног извештаја о »радном уставу« Уједињене Краљевине у првој деценији двадесетог столећа.

Међутим, вредно је укратко забележити и неке промене које су се одиграле, откако су одељци ове књиге били написани. Многе од ових промена су биле предвиђене; и они који су ми учинили част да у првом издању читају моје стране нису можда били изненађени током догађаја за ово неколико година, које су већ прохујале. Ја сам задржао чланке »Горњи Дом« и »Перови као Сенат«, онакве као што су били написани, мада сам свестан, да је њихов интерес сада у већој мери застарео. Али, пошто је немогуће знати шта ће Горњи Дом постати, изгледа, да је корисно назначити шта је био, и шта је до извесне мере још увек, док се даље промене врше.

Закон о парламенту од 1911 јесте један отворен корак ка проширењу »писаног« Устава на рачун неписаног или конвенционалног. Он је дао један тачан, законски облик оном ограничењу правних повластица Горњег Дома, које су почивале на прећутном споразуму. У напису о Горњем Дому,¹ истакао сам, да су се права трпела стога што се веровало, да се она никада неће понова вршити, изузев у најумеренијем и најопрезнијем облику. Снага Горњег Дома, казао сам, лежи у његовој слабости; и навео сам једног конзервативног државника, покојног лорда Идесли-а, који је сматрао »да би Горњи Дом био савршено неподношљив, да је стварно моћан, као што изгледа«. И да се Дом Лордова, додао сам, уз то усудио да стварно дела као Горњи Дом, с вре-

¹ Види главу XII.

мена на време т.ј. да устане свесно против политике коју народно представништво у једном тренутку води, — »подигла би се вика, пред којом би се принцип наслеђа помрачио и зашао«. Догађаји су оправдали ово предсказивање. Године 1909, перови су изменили и стварно упропастили буџет једне Владе, која је за собом имала у Доњем Дому изузетно јаку већину. Њихово техничко право да то ураде било је ван спора; али, то је право одавно пало у неупотребу и није чудо што се сматрало као застарело. Тек што се оно потврдило на овај неочекивани начин, одмах су предузете мере да се у будуће спречи његова употреба. *Veto* перова, сматрано у пракси као суспензивно и пролазно, добило је овај вид специјалним озакоњењем. У исто време, обе велике политичке странке непосредно су напале и стварно напустиле »наследни принцип«; том је приликом постигнута и сагласност, да би у једном подесном тренутку Горњи Дом требало преобразити у Сенат, конституисан, било цео или делимице, бирањем или наименовањем.

Било би противно принципима овог дела, расправљати о политици унионистичких перова при њиховом налету на либерални буџет 1909 год. Нема сумње, имало је међу њима и таквих који су осећали, да један протест није сасвим узалудан, мада се знало да је без дејства. Један ђенерал може се каткад оправдати ако би ушао у битку, макар се она једва свршила без пораза по њега. Они који држе за себе, да представљају конзервативне снаге

друштва, мислили су да при нападу на својину, 1909 нису смели подлећи више него што је то био случај, 1832, с њиховим претходницима при налетима на привилегије. Али, у овом доцнијем случају, ако не у оном ранијем, перови су морали знати, или је бар требало да знају, какве ће последице моћи наступити. Питање, да ли је њихов став против нових метода порезивања у главном добар или не, морало је произвести последице које су у ствари и дошле. Било је извесно да ће се права која припадају Горњем Дому, укинута у тренутку кад се увиди, да се она не могу дуго чувати у резерви, већ се врло лако могу употребити. »Горњи Дом се, писао сам 1904, ретко могао усудити да се брани, а кад би то и чинио, одбрана је имала карактер само једног покушаја и тренутне моде. Да је предузео ма какве мере, у тежњи да појача своје самопоуздање, и да му је пружена стварна власт и дата могућност да осети политичку једнакост са другим Домом, једва да би се могао сачувати у садашњем облику. Захтев за потпуном реконструкцијом био би неодољив«. И то се показало као тачно.

Али, још увек је неодређен прави облик, који ова измена има да добије. У образложењу Закона о парламенту каже се : да ограничење *вета* перова треба да буде допуњено, или, можда, замењено стварањем једног изборног, или делимице изборног Горњег Дома. У ствари, има да се изврши »реформа Дома Лордова« у много јачој мери, но што је то наговештено у страницама овог дела поводом овог

питања.¹ Ту је истакнуто, да је више од половине stoleћа предлог био у програму уставних реформатора. Стварање доживотних перова, наменованих од стране Круне, перова *ex-officio*, или перова бираних за целу Уједињену Краљевину, предлагали су Росел, Палмерстон, Солзбери, лорд Розбери, и други, као средство да се ослаби олигархијски и наследни карактер Дома Лордова. И пре оних криза, којима се завршила владавина Краља Едуарда VII, осетило се, да би у овом Дому представнички елемент морао бити јако заступљен. Истина, овај може бити обезбеђен другим средствима, а не непосредним народним гласањем: за један Дом састављен од људи који су се подигли својим сопственим напорима, и испуњен перовима који су добили *letters patent* за особите заслуге на бојишту, у јавној служби, у политици, у администрацији зависних покрајина и земаља, у примени и вршењу закона, трговини и индустрији, по каткад у литератури и у науци — за такав Дом не би се могло рећи, да не представља најбоље елементе нашег друштва. У прошлости, конзервативни реформатори били су расположени, да се у овом погледу оде још и даље. Они су волели да виде што мање перова који седе у Парламенту само по праву наслеђа, а што више оних који би стекли своја места било заслугом или срећом, и који би били извучени из свих класа, доминија и зависних покрајина, као и Уједињене Краљевине. Сенат би,

¹ Види главу XIII »Перови као Сенат«.

нема сумње, улевао поштовање ако би се појачао приливом угледних лекара, инжињера, професора економиста, пословних људи, експерата рада, колонијалних делегата.

Али, према данашњем стању ствари, има доста вероватноће, да се неће подузети никаква реконструкција Горњег Дома, која не би предвидела један знатан број сенатора изабраних непосредним гласањем, са примесом перова или без ње, који би били постављени доживотно, било за време трајања једног Парламента, било за један утврђен број година, или који би долазили према квалификацијама *ex-officio*. У овом погледу предложено је више нацрта. Нема сумње, сасвим је лако сести и изградити на хартији једну скицу, која може изгледати врло примамљива, а чак и таква да човека занесе. У пракси, постоје знатне тешкоће. Изборни део оваквог предлога повлачи за собом поновну поделу и прегруписавање изборних области; јер, ако би се садашња подела задржала, онда би изборни део Горњег Дома био проста копија или понављање избора представника Доњег Дома. Нема ни природних, ни историјских, ни географских јединица које би послужиле овој сврси, као што су то на пр. »суверене државе« Америчке Уније, и кантони Швајцарске. Земље Уједињене Краљевине су потпуно неједнаке по простору и по становништву; оне имају, са извесним изузетком, мало локалне самосвести или индивидуалности. Вероватно да би најзгоднији начин био, ако би се цела земља поделила на сразмерно

мали број изборних арена, приближно једнаких по становништву, од којих би свака имала да бира сенаторе према систему *гласања по листама*. Желети је, да се неједнакости и неравнине чисто локалног гласања изгледе тиме, што би се појединим редовима и професијама дао изванредан удео непосредног представништва; али не знам како би се ово имало да изведе. Посредно, могло би и пропорционално гласање допринети овој сврси; на тај би се начин дошло до селекције признатих представника многих важних интереса и заједница као наменованих перова. Сматра се, да би се тим путем могао створити један Сенат, који би више или мање одговарао народној вољи и свој углед добијао из личне вредности и положаја својих чланова.

Али, није извесно да би ова тачно уравнотежена машина могла радити као што се жели. Горњи Домови су већином били сувише слаби или сувише јаки. Један Горњи Дом, у коме је изборни елемент претежан, могао би бити много смелији и много упорнији у вршењу свога *вета* него што је био Дом Лордова пре Закона о парламенту. Слично Америчком Сенату и Законодавним Већима у доминијама, такав Дом би често са Народним Скупштинама доводио ствари у теснац, и захтевао непосредно налоге и мишљења од сувереног народа. Ова би се опасност могла избећи, дајући већи престиж наменованим члановима, као и члановима који долазе по положају; али, ово би могло одвести и незгодама друге врсте. Један Горњи Дом, који је прожет

осећањем своје сопствене немоћи, могао би постати приближнији Француском, него Америчком Сенату, т. ј. једно високо цењено друштво за дискусију и дебате, али са врло мало утицаја на послове. Способни и амбициозни људи претпоставили би више ону активност и прилике Доњег Дома — тишини једне безутицајне сале за већање, коју више не краси социални престиж наследног племства.

Не може се рећи, да ће бити лако наћи једну срећну средину између ове две крајности у питању преуређивања Горњег Дома. Има других могућности, које би се можда могле узети у обзир. Једна је могућност, да се Горњи Дом остави као што данас постоји по Закону о парламенту од 1911, без измена, или бар реформисан само са једним благим приливом доживотног племства. Он би много задржао од свог ранијег достојанства, мада би био лишен права да упропасти какву првокласну владину меру или да принуди Владу на одступање. У овом погледу, његова би се власт стално ограничавала на то, да законодавство одлаже за два сазива и један део трећег; он не би имао власт да дира у финансијске предлоге, власт коју, вероватно, ни у ком случају не би више никада вршио. Ма како да би на тај начин повластице перова биле сужене, ипак би им оне давале могућности, да врше неке важне функције. Они би имали право да стављају примедбе, да критикују, право да слободно одлучују готово о свима мерама, осим о оним које интересују судбину странака; право да упуते енергичан протест противу

закона који они одбију, као и право да принуде Владу, да све спорне предлоге подвргне јавној дискусији пуних тридесет месеци, пре него што би могли постати законом. У осталом, питање је да ли би Горњи Дом, у приликама у којима се још увек много негују историјска традиција и везе са аграрном и индустријском аристокрацијом, могао бити у ствари утицајнији, него једна ново-скована и мешовита скупштина са ширим номиналним правима, без корена у прошлости и без одређених односа према ма ком сталном елементу нашег друштвеног организма.

Друго гледиште је оно, које одбија потребу реформе Горњег Дома на тај начин што га укида. То је мишљење, које не улива поверење, и мучно да је икада сматрано да га треба узети у озбиљна разматрања. Уопште, држи се да би једнодомни Парламент морао бити нека врста уставног чудовишта. Ово долази, мислим, делом и отуда, што је готово свака напредна заједница, усвајајући представничке установе, подржавала систем који је поникао у Великој Британији. Међутим, дводомни систем, по коме законодавно тело чине две секције, једна »аристократска« а друга »популарна«, јесте по себи последица низа случајева. У ствари, нема ничега што је прописивало, да би један Парламент морао бити подељен само у два дела. У нашој историји било је једно доба, кад смо имали један Велики Савет Краљевине, па је и једно такво уређење могло опстати. Било је и једно друго доба

кад је, изгледа, имало три дома — један буржоаски или грађански, други мањег племства или властелински, и трећи већих барона или племића, са подвојеним домом за свештенство, а можда и другим за трговце. И да је до овога еволуција довела, нема сумње, угледни правници и политички философи били би готови да докажу, да право уређење »кочнице и равнотеже«, златну средину између демократске распуштености и уређене слободе, не би било могуће одржати без оне везе три, четири, или, можда, пет домова. Истина, од доба Тјудора до краја владавине краљице Викторије у Великој Британији, дводомни систем је имао успеха, и био доиста неопходно нужан. Али, да ли је он исто тако потребан и у будућности, то је отворено питање.

У овом делу истакнуто је, да Горњи Дом има функције : да упућује законске предлоге сувереном народу, као и да чува земљу од журног доношења закона од стране једне привремене већине у Доњем Дому ; да прегледа законе који му се шаљу ; да дела као један Дом »за расправљање« и да министарске предлоге и намере подвргава светлости једне неограничене и непристрасне критике ; да износи мишљења и искуства угледних државника, правника и бивших министара о проблемима управе ; да помаже у раду на *приватном* законодавству, за које су многи од његових чланова довољно квалификовани ; и, најзад, да служи као један »резервоар министара«. Све су ове функције важне. Неке од

њих су недавним променама умртвљене ; неке су додељене другим чиниоцима. Горњи Дом не може више нагнати Владу да апелује на народ против своје воље. Ревизија предлога, која се врши у Доњем Дому, у сред ватре и ларми партијских сукоба, јесте још увек препоручљива ; али, то је посао који би се могао оставити једном способном одбору адвоката и предлагача законских пројеката. Ако Горњи Дом не би био више користан као једна средина за већање и расправљање, људи који су учествовали у њеним расправама могли би и даље критиковати и стављати примедбе ; лордови би имали још увек на расположењу јавну говорницу и штампу.

Али, под једнодомним системом, могло би се рећи да би кочница којом Горњи Дом кочи злоупотребе једног Кабинета, престала да дела. Данас, она не дејствује успешно, и вероватно је, да ће бивати из дана у дан све слабија. За стварно ограничење већине у Доњем Дому, постоји опозиција у њему и у бирачким масама, као и сазнање да суверен — бирач може лако позвати другу Владу на управу, ако је незадовољан вођењем оне групе, коју је био довео на власт. Вероватно, укидање Горњег Дома није било предмет озбиљнијег разматрања. Али, ако би био укинут, то би у суштини, ако не по облику, била далеко мања револуционарна промена нашег система, него што се то обично замишља.

Међутим, ово би захтевало завођење референдума, или неког другог пута за проверавање народне воље, кад министри нису вољни да изиђу на опште

изборе. У сваком случају, једно такво средство може бити потребно. Имало би много да се каже о референдуму ; у том смислу постоје већ многи јасни и важни приговори. У оно мало заједница где је био примењен, нарочито у Швајцарској и држави Аустралији, кажу да је своју улогу на задовољство отправљао ; али, релативно узев, то је још ново средство и није се често огледало на питањима, која су у стању да изазову снажна осећања ; уз то, примењиван је под простијим условима, него што су ови који преовлађују у нашој земљи. У овом смислу, нарочито се истицало, да је тешко издвојити питања која треба упутити народу, као и спречити да суд о појединим предлозима не постане осуда, или ослобођење Владе од одговорности у погледу њене опште политике. Ипак, у пркос свих тих тешкоћа, могла би се усвојити нека врста апела на народ, да би овај у једном тренутку могао тачно изразити своје гледиште о једном законодавном предлогу ; и, најзад, као крајње средство, да би се проверило да ли мишљење Кабинета одговара жељи народа или не, ако се већ општи избори одбијају и у редовним приликама не могу вршити по неколико година.

У ранијем издању овог дела било је истакнуто да су два моћна чиниоца у раду нашег политичког система Кабинет и бирач, пошто су Горњи и Доњи Дом изгубили много од своје власти, коју по теорији имају. Недавне промене ишле су на то да појачају Владу, и да ограниче улогу бирача на једну врсту апелационог суда, који ће у одређено време

давати своја мишљења. Закон о парламенту помаже и појачава снагу Кабинета. Непосредно, он то чини ограничавајући право *вета* Горњег Дома над законодавством. Посредно, он доприноси истом резултату. свдећи трајање једног Парламента на две године.

Под седмогодишњим роком, дан општих избора није био познат нити утврђен, јер је било готово правило, да се један Парламент распушта пре него што му је истекло време. Према томе, избори су се могли очекивати у сваком тренутку ; у најмању руку, после два-три сазива, кад се већ може поставити питање, да ли је пробитачно држати даље један »мандат« или не. Ако би Парламент трајао пет година, било би много мање вероватноће, да ће се избори вршити у нередовним размацама времена. У првој и другој години, они ће се избегавати стога што је Доњи Дом и сувише близу колевке; у трећој и четвртој, стога што је већ на путу к своме гробу. Даље, изнето је¹ да један Председник Министарства има много разлога да одлаже апел на земљу што је могуће дуже; и да по правилу ни његови следбеници, па ни његови противници нису вољни убрзати његову одлуку. Природно, министри не журе да о новим изборима ставе на коцку свој положај и своја преимућства. Свакојако, посланичке дневнице не умањују ову мрзовољу. И кад је тачно, да би се ма какав изговор за одлагање народног суда опростио,

¹ Види главу VI.

онда аутоматско повраћање општих избора за целу земљу у релативно кратким размацима времена значило би необично јак и убедљив разлог. Један даљи повод пружају и одредбе Закона о парламенту. Кабинету су потребна три сазива, да би озаконоио једну меру којој се противио Горњи Дом. За сваки предлог ове врсте, изнет у другом или трећем сазиву, биће потребно сачекати крај саме законодавне периоде; и министри неће распусти Парламент раније, ако виде да има повољних изгледа, да спроведу свој програм до краја.

Према томе, наш систем у овом погледу тежи да се развије тако, да личи више на систем Сједињених Држава, са извесним својим карактеристичним врлинама и махнама. Могућност, да се општи избори могу извршити у сваком тренутку, учинила је да се наш парламентарни живот одиграва у атмосфери грозничаве неизвесности. Овој околности дугује се много за ово нервозно неспокојство, али и за ову хучну живост. Посланици су стално у приправности, која не зна за сан и очекују да сваког часа изиђу пред суд бирача. Они не могу запасти у дремеж за две-три године и пробудити се да врше грубе изборе у тачно одређеним интервалима времена. Беџхот и други критичари су рекли, да у Америци »ви не можете наћи суверен народ« кад зажелите. У Енглеској, претпоставља се, да га ви можете наћи помоћу *ad hoc* распуштања Парламента, које омогућава бирачима да потврде или откажу раније дато поверење Влади. С овим правом или

ограниченом обавезом, Кабинет би постао мање одговоран пред јавним мишљењем и имао би више поверења у себе, чак и кад не би могао имати при руци тако подесно средство, као што је претња једног ранијег распуштања да појача дисциплину у Доњем Дому. Једна Влада, ступајући на дужност, могла би бити до извесне мере уверена да, по свој прилици, неће морати давати рачуна о свом раду, све док не истекне пун законски рок. Контрола Парламента над администрацијом, ослабљена већ узроцима који су изнети горе, попуштаће све више и више, ако се утврди пракса, да Кабинет остаје на власти за једно одређено и прописано време, пре него ли за један неизвестан период. »Корисност једног Председника Републике, каже један амерички писац кога смо горе навели, мери се не по успеху његовог рада, него по календарским месецима; признаје се, ако је он добар уопште, да ће бити добар за четири године«. И за једног Председника Министарства, као и за Председника Републике, може се можда исто тако рећи, да он треба само да гледа, да се одржи у животу.

Утицај и значај Председника Владе су порасли. Он је стекао нове и веће атрибуте, ван оних које има као председник једног извршног тела, и као шеф и вођа странке у Парламенту која је на влади; знатан напредак је учињен у погледу придавања стварног значаја његовом положају. Краљева прокламација од 2 децембра 1905, која је дала првенство »нашем Првом Министру« одмах за двојицом

Архиепископа, имала је више него једно церемонијално значење. Она показује, да Први Министар није више званично »непознат уставу«, или познат само као лични саветник стављен на чело Министарства Финансија или неког другог ресора. Чак ако се и реши да буде »министар без портфеља«, он има титуларно достојанство које га диже изнад његових колега, и изнад свих других лица у краљевини, изузев два велика световњака, и скоро — еклезијастичког Лорда Канцелара.¹

Данас, облик одговара много више чињеницама. Повећавање Кабинета је узрок, што је личност Првог Министра избила много више изнад реда његових колега. За његов положај везују се нарочите дужности, које проширују поље његовог рада и стварају за њега једну јасно одвојену сферу делатности. Он је главни саветник Круне, не само у пословима Уједињене Краљевине, него и у пословима Британског царства. Ово је била увек његова дужност; али је она добила нов значај. Пошто су учињени кораци ка интеграцији разних делова царства у погледу војне и поморске одбране, економске орга-

¹ Ред првенства данас стоји овако :

Краљ ;
Принц од Велса ;
Други чланови Краљеве породице ;
Надбискуп Кантерберски ;
Лорд Високи Канцелар ;
Надбискуп од Јорка ;
Први Министар.

Према томе, Први Министар, ма какав да је његов ранг, долази пре свих перова и сваког другог државног чиновника или Краљевског Дома, изузев Лорда Канцелара.

низације, као и вођења спољне политике, видело се да Круни треба одговоран саветник по свима питањима, која се тичу интереса више држава. Ради заједничког договора, а донекле и удружене акције, створена је једна установа, која је још увек малена, али која обећава снажан развитак. Ми имамо Империлну Конференцију, која се периодично састаје и држи свој стални секретаријат ; постоји и Савет за Одбрану Земље, који има сталне пододборе и технички штаб.

Оба ова органа припадају царству као целини. Самоуправне колоније захтевају, да у њима стоје на равној ноzi са Исландском Краљевином. Доминије тврде, да њихове сопствене Владе нису потчињене »Империлном« Кабинету, него њему равне; и оне љубоморно погледају на сваку контролу царске машинерије посредством једне Владе, која зависи од партијске већине у енглеском законодавном телу. Оне ће се у свом раду потчинити Првом Министру, али само у његовом својству главног саветника Империлне Круне.

Излази, да је Председник Владе стекао атрибуте Империлног Канцелара, и да врши извесне дужности на које се »заједничка одговорност« Кабинета не може лако применити. Питање је било нарочито истакнуто кад је Империлна Конференција решила, 1907, да би у будуће Први Министар, а не министар Колонија, морао бити *ex officio* председник. На седницама Конференције, Председник има широко поље рада, на коме је у знатној мери неза-

висан од својих колега и Доњег Дома. Он може, као што је урадио 1907 и 1914, да позове министра Спољних Послова или Првог Лорда Адмиралитета да већају са представницима доминија, или чак да уђе и у личне преговоре с њима. Парламент у Вестинстеру не мора да зна ништа више о председниковим поступцима него Парламент у Отави, сем ако он не дође к њему због буџета и разних закона. У Одбору Империалне Одбране власт Првог Министра је чак мање ограничена. Одбор није под надзором Кабинета, мада има међу својим члановима извесне ministre Кабинета. Он је стварно саветодавни одбор Првог Министра, који на његове седнице може позвати не само ministre доминија и вође опозиције, него и чланове сталног штаба Министарства Војног и Морнарице, и других државних надлештава; у ствари, сваку личност коју он жели, па имала она представничко обележје или не.¹ Са проширењем ове методе заједничког вођења послова, можемо очекивати једно јасније признање положаја Првог Министра као Империалног Канцелара, а можда и одвајање ове функције од дужности председништва британског Министарства, и вођства британске парламентарне већине.

У расправи о положају Монархије (Глава XV) истакнуто ј_т да су јавноправни писци у колонијама далеко од тога, да изразе ма какву сумњу у

¹ Види Виконт Ешер, *The Committee of Imperial Defence* стр. 19; и један напис од писца ове књиге у *King's College Lectures Colonial Problems* (1913), стр. 224.

погледу краљеве прерогативе, да су они готови чак и да преувеличају њен значај; јер, они виде у њој заштиту од контроле коју врши *Downing Street*, или заштиту од партијске већине у британској политици, као и јемство за ону стварну политичку једнакост свих самоуправних држава царства, коју они траже. Ту сам рекао: »Краљ је глава Царства, и нико други; јер, ако је Први Министар, или министар Уједињене Краљевине Велике Британије и Ирске слободан да дела као његов одговорни саветник, то је само из трпељивости«, пошто би, теоријски узев, требало да Краља у Канади или у Аустралији саветује његов канадски или аустралијски, а не енглески саветник. Међутим, шта би се десило, ако би се покренула питања у која би се умешали народи Велике Британије и две или више доминија, чији се интереси сукобљавају, и о којима би спорна мишљења изражавао читав низ саветника?

Овде се владалац мора ослонити на свог Империалног Канцелара и оставити му да уреди питања са својим »колегама« с оне стране мора, или да ради слободно по свом уверењу. Али, овај последњи случај био би приметно одступање од наше утврђене праксе и противан максими, да је »Краљ непогрешан« т. ј. да Краљ не може учинити ниједан политички или управни акт, изузев по савету који му дају стварно одговорни чиниоци. Диста, прерогативом рукује »Круна у Савету«, пошто је Савет стварно скуп министара које могу бирачи позвати да им по-

ложе рачуна о свом раду. Према ортодоксној теорији, владалац није обавезан да прими мишљење које му се даје; али, ако га одбаца, он мора бити готов да одмах »позове« једну другу групу саветника, која ће бити кадра да добије потпору законодавног тела и бирача. Ова јасна и збијена формула може се врло добро применити у политици уже Британије, нарочито кад постоје само две велике организоване и дисциплиноване политичке странке; али, кад је по среди један федеративни или скоро федеративни систем, и чак кад у унутрашњим пословима има више група са приближно једнаким снагама, с овом формулом неће ићи глатко. Ако би се на несрећу услови који су претходили америчкој револуцији, тако поновили да је већина једног дела Краљевих доминија била противна политици коју је помаже већина другог дела, куда би се владалац обрнуо за савет? Да ли би он с поверењем могао примити савет своје енглеске »влада«, кад има да се одлучи између ње или друге своје владе, од којих једна може бити аустралиска, једна канадска, једна јужно-афричка, једна можда индијска?¹

¹ Не треба заборавити да од времена великих реформа које је извео лорд Морли, Генерални Гувернер Индије у Савету, и ако још увек аутократа, стоји на челу хијерархије законодавних тела и Управног Савета са једним великим изборним елементом. Према томе, он је у тесном додиру са мишљењем утицајних класа индијског становништва. Кад се индијска Влада и Министарство за Индијске Послове развију, као што то они с времена на време и чине, да ли се крајња одлука мора увек чекати од овог последњег? Истина, Краљ — Император врши своје прерогативе које надмашује обоје; али тада би изгледало да би он само делао, као што у ствари јесте, по савету свог Првог Министра и министра, који би могао бити заинтересована страна у сукобу.

Исто тако у унутрашњој политици, нарочито да се ирски *Home Rule* био развио у федералистички устав за целу краљевину, или да је био усвојен референдум, Краљ би могао тражити савет, који му његов Кабинет не би могао увек пружити са жељеном непристрасношћу; као на пр. савет о томе, да ли би се могло тражити распуштање Парламента, да би се решио какав сукоб који је избио међу појединим државама; да ли би једно нарочито питање требало подврћи народном гласању, или, још, који је то шеф подељене и разнолике опозиције, кога би требало »позвати«. Све ово, изгледа, води оживљавању старе дужности Тајног Савета, која је одавно пала у неупотребу. Правни Одбор саветује Краља при вршењу његових права као врховног судију у свима областима његових доминија, изузев Уједињене Краљевине.¹ Појмљиво је бар, да се један политички Саветодавни Одбор може евентуално поставити да саветује Краља по стварима, које се тичу више његових држава или зависних покрајина, као и по уставним питањима. Први Министар могао би бити Председник овог Одбора, као што је то у Одбору за Одбрану Земље, мада више као Империални Канцелар, него као шеф Кабинета. Могло би се рећи, да

¹ Садашњи Лорд Канцелар (Лорд Холден) је дао мисао да би ово изузеће требало одбацити, и да би требало да Правни Одбор постане врховни суд — Апелација за цело царство, који би овда-онда слао неке од својих судија у доминије да тамо суде по споровима који су му од локалних судова упућени.

би свака таква новина ослабила надзор Доњег Дома над империалном политиком. Ово је тачно. Али, надзор, као што сам показао, данас је без икаквог дејства; установа једног савета чији би чланови били ван Парламента, ма како изгледала опасна, могла би послужити као пут ка стварном порасту непосредног личног ауторитета Круне, што би, у ствари, било још опасније.

Што се тиче *Home Rule*, није овде место да се разматрају његове вероватне последице, пошто у часовима кад се ово пише још је неизвесно да ли ће предложене промене у владавини Ирске бити од дејства, или какав ће последњи вид добити. Ја не видим разлог да мењам опште закључке до којих сам дошао пре девет година, кад сам казао да би се желела једна установа подређених законодавних тела и извршних влада, извештан пренос власти према једном широком и систематском мерилу, тако да олакша централном Парламенту терете који премашају његову снагу. Готово све велике и напредне земље, изузев Француске и Италије, извршиле су поделу између провинцијских и националних установа; и изгледа да ћемо неизбежно и ми морати применити, у извесном облику, федералне методе које су, било у једном било у другом виду, већ на делу у Немачкој, Сједињеним Државама, Швајцарској, Аустрији, доминији Канади, држави Аустралији и у Унији Јужне Африке. Да ли би давање *Home Rule* Ирској требало сматрати као

један корак к овоме циљу, или једну сметњу на путу, то је спорно питање у које ја не желим да улазим. Али, ма какав био исход распаљене преписке у садашњици, мучно би се могло посумњати да се најзад неће наћи решење, које ће оставити да се локалним и покрајинским пословима баве локалне и покрајинске скупштине, под суверенитетом једног централног законодавног тела, чија ће поглавита дужност бити, да се брине о политици краљевине и царства као целине.

У анализи састава Доњег Дома, покушаној у првом издању ове књиге, ја сам назначио могућност једног сразмерно већег прилива представника средње и радничке класе. За последњих неколико година, неке су се промене ове врсте већ одиграле, али у мањој мери, но што се могло очекивати. Од распуштања Парламента, 1900, раднички представници су порасли; али, они још увек чине групу која је бројно безначајна, далеко слабија но ирски националисти, а мало јача од улстерских и велских представника. Једна радничка странка, која чини 6 или 7% Доњег Дома, не би потпуно представљала *рад*, ако би се могло претпоставити, да велика множина индустријских бирача стварно жели, да делегира власт у Парламенту искључиво људима, који би излазили из њиховог сопственог реда. Једна таква наклоност још се не појављује. У већини изборних округа, радници су, изгледа, задовољни да их представљају личности изван њихових властитих редова.

Плаћање посланика у Парламенту и упрошћавање изборног система, који би имао да пружи права свакој одраслој личности, изузев идиоту или жени, могу довести до знатних размимоилажења у будућности. До сада, карактер Доњег Дома остао је у многоме као што је описан 1904, мада су у »друштвено-политичку« класу, како сам је назвао, надирали све више трговци и професионални елементи. У Доњем Дому, адвокати су многобројнији него ли икада, и истакнутији у првим клупама, него ли ма у којем ранијем времену. Пре Асквитовог Кабинета, између 1908 и 1912, ниједан Кабинет није имао за свог Првог Министра, свог министра Војног, Првог Лорда Адмиралитета, свог Главног Секретара за Ирску и министра Финансија адвокате (*lawyers*), који су имали активну праксу. Демократски »елемент« у Доњем Дому био је знатно оснажен либералном победом на општим изборима, 1906, после десет година конзервативне владавине. Многи од сопственика из унутрашњости, синови перова велепоседника, индустријских магната, били су збрисани као плимом, да би направили место школским људима и млађим радничким функционерима. У многоме слично се десило на првим општим изборима после Изборне реформе од 1832. И последице у оба случаја биле су исте. На идућим изборима, знатан број нових људи био се повукао или изгубио своја места, која су попунили посланици старијег кова.

За владе Краља Ђорџа V, један Парламент је имао већи број лица из средњег сталежа, која су

била осуђена да својим сопственим напорима зарађују хлеб, него ма који Парламент за владе краљице Викторије. Али друштвено-политичка класа и наследници »породица владајућих класа« још увек су добро представљени; ако је аристократски елемент на заласку, плутократски је јаче порастао. Утицај финансијера и финансијских удружења у политици шири се осетније, него ли утицај људи од закона. У место »великих кућа виговаца« из прошлости, ми имамо данас један ред великих меркантилних и банкарских династија, чији један брат, ујак или рођак може бити министар у Кабинету, други — државни подсекретар, трећи — као обичан посланик у Доњем Дому, четврти — добити титулу пера за своје јавне услуге или своју издашност према странци.

Такви људи могу имати, не само високе личне способности, него и спреме за послове, као и ближе познавање светских финансија; они могу врло често и доказати своју вредност у вођењу јавних послова. Али, нема сумње, има очевидне опасности од ове заједнице између политике и »новчаних сила«, од везе релативно сиромашних људи, способних да утичу на владе и популарне скупштине, са необично богатим групама које надзиравају банке, берзе, промет и велику индустрију.

Ова се опасност осећа у Сједињеним Државама, у Француској и у другим заједницама, где демократске установе постоје покрај обилног богатства и одважног духа предузимљивости. Код нас, злоупотре-

ба се није показала у тако озбиљном виду; али, ми смо имали извесне важне наговештаје, који указују на опасност специјалне врсте. У Енглеској лакше је за једног финансијера, него ма где на другом месту, да дође у додир са политичарима кроз *pelus* лондонског друштва. Има земаља, где су меркантилна средишта одвојена од политичких; има других, где постоји подела социјална или конвенционална, где банкар, берзианац и подузетник не би лако дошли у додир са министрима, посланицима, високим државним чиновницима и аграрном аристократијом.

У амалгаму отменог Лондона, сви се ови елементи мешају заједно. Енглеско је друштво универзално у пркос своје искључивости. И док оно хладно прима неку честиту али још недовољно чувену особу, докле је увек готово да ода признање богатству и успеху. Човек који је »успео«, кроз политику или трговину, није само подношљив гост, нити се према њему понаша са хладном уљудношћу; он је радо примљен у унутрашњи круг, и брзо се прихваћају његове навике па чак и начини његова мишљења. Вођа Доњег Дома, који је могао почети живот у радионици, и милионар, који је дрхтао као неки чиновник и каквом градском надлештву, сусрећу се на аристократским ручковима и на пријатним часовима у кесторијским замковима. Једна »велика дама«, са старом титулом, може бити гошћа на скупу у коме би се налазио и један министар Кабинета, рођен у дому каквог пароха у унутрашњости и ожењен

једном од њених сестара, и какав оснивач или власник неког предузећа, који је узео њену кћер. У неограниченој интимности на дому, при спорту, на путу, при партијама голфа, као и у посетама истих места за одмор и забаву, људи који се брину о високим интересима државе, трговине, политике, законодавства, финансија и штампе, долазе једни с другима у додир. И сјајни беседник са јавних говорница, који је могао доспети до снаге и утицаја као заточник масе или ситне буржоазије, способан је да заборави своје људе и своју прошлост у овом сталном додиру са богатим људима, чије навике и укусе прима. Ова разматрања важе за све странке: јер велики интереси, породичне везе, друштвена пријатељства, не знају за границе странака.

Веза новчаних снага са политиком није једно зло, мада може одвести опасним злоупотребама, ако се брижљиво не надзирава. У ствари, она је неизбежна, пошто се Влада не може више ограничити само на одбрану и чување земље, администрацију и прављење закона, нити може отправљавати своје дужности у овим областима без тешке везе с индустријском, трговачком и финансијском делатношћу. Пре неколико година, учињени су нови налети на схватање државе као једног нарочитог арбитра између њених грађана, који се брине да их заштити од спољних напада и међународних нереда, остављајући им хладно и равнодушно, да гомилају своје богатство колико им је драго ма којом

врстом »приватног предузећа«, само ако се оно не би противило закону. Узуна једне групе против слободне трговине, и порицање важности слободног уговора о стране друге, два су израза исте реакције против индивидуалистичке ортодоксије XIX столећа. Ако не по имену, државни социализам је био примљен стварно; и нема утицајног политичког тела које потпуно одбија принцип, мада има много препирке у погледу размера и начина његове примене.

Последња деценија била је сведок стварања једне нове бирократије, са читавом војском инспектора, статистичара, порезника, надзорника, оцњивача и деловођа. Енглези су увек сумњали у »званичност«, и никад нису имали оно поштовање према грађанским чиновницима које преовлађује у земљама европског континента. Грађански службеник, државни или општински чиновник, сматрао се више као потребно зло, него као објект дивљења и поштовања. Ипак, пораст ове хијерархије, и у броју и у разноврсним дужностима, могао је бити, и у ствари је био — предвиђен.¹ Једној Влади, која има да надгледа основно и средње-школско образовање, да се брине за пензије старим и изнемоглим, да води огроман посао осигурања безбедности и снабдева лекарском помоћи већи део индустријског становништва, да надгледа и оцењује сва земљишна имања у држави, и руководи радом по канцелари-

¹ Види, стр. 216.

јама, — очевидно треба велики штаб службеника. Професионални администратор, једне или друге врсте, јесте карактеристичан производ савремених услова живота, као и професионални политичар.

Односи између једне класе и друге могу постати интимнији и тешњи, но што је то данас случај. Политика је престала да буде само занимање или разонођење за личности које имају слободног времена, амбиција и личних средстава. Плаћање посланика и оживљавање система наименовања за положаје у грађанској служби, олакшаће једном сиромашном човеку, да се посвети јавном животу са нешто изгледа, да обезбеди тиме један скроман живот, па макар никад и не доспео до највишег степена на лествицама хијерархије. Много зависи од спреме, ревности и поштења ових личности. Ако је постао обичај за младе људе доброг васпитања и способности, да постепено кроз општинске одборе дођу до Доњег Дома, а потом нађу једно стално место у административној служби, они се могу назвати професионалним политичарима, али не у смислу омаловажавања. Најзад, политика је посао пун појединости, за који се траже знање и искуство једног способног човека, као и енергија и општи смисао аматера оданих јавном добру.

За решавање великих и тешких проблема, који леже пред свима владама непосредне будућности, тражи се један виши интерес за јавно добро, као и једно опсежно познавање практичних послова, заједно са филозофским појимањем општих принципа.

Ови проблеми су узели беспримерне размере, и за ово неколико последњих година привлаче пажњу више но икада раније. Парламент је био приморан да посвети велики део својих брига питањима, као што су пензије старих и изнемоглих, државна безбедност, заштита деце, предохрана од влаге, старање о слабоумним, уређење часова рада у рудницима, посредовање у индустријским сукобима, права и одговорности трад-униона, плата незапослених и начин опорезивања тако да већи део терета спадне са сиромашних на богате. И он се подухватио да у овом правцу поправи законодавство на један карактеристично емпирички начин, обрћући се са мрекошћу од постојећих партијских сукоба, и доносећи на бојиште један по један део предлога социалне реформе. И као резултат свега тога била је чињеница, да је он на нове идеје, нове амбиције, нове тежње, нове наде или нове заблуде, како би неки рекли, које струје кроз велики део становништва, одговорио нејасно и неизвесно. Министри, чланови Парламента, политичари уопште, као и писци у штампи, наишли су на претенциозан пораст социјалистичког и синдикалног осећања у радничкој класи и њен покрет: да изврши поделу индустријског добитка удруженим напорима самих радника, било што би се сугерирали брзи начини, којима би се изишло у сусрет свакој повременој потреби чим би она избила, били што би се одрекао значај и стварност појаве. Раднички немир је лечен готово неуспешним палиативама од стране законодаваца и администратора, који се нису старали да изврше

систематску анализу великих и сложених узрока који подржавају његову појаву.

Слично се може рећи и о агитацији жена за политичка права, која се показала онако исто мучна, као и агитација људи за економско побољшање. Доњи Дом и политичари свих странака, са малим изузетком, дуго су гледали на захтев за ослобођење жене, као на један лак терет, према коме би се понашали с пријатељском трпељивошћу или благим прекором. Али, један озбиљан захтев за женско право гласа, било да се оно одобрава или не, могао се предвидети. Он је био природна последица оног процеса женске еманципације и оног развитка женског индивидуализма, који је био потпомогнут законодавством, учењем мислилаца и писаца кроз више од половине столећа, физичким узроцима, као и статистичким податцима. Ако су »класе које владају« пренебрегле писце, песнике и филозофе, требало је бар да су проучиле статистику рађања; оне би могле приметити, да се у земљи, где се из године у годину број жена стално пење над мушкарцима, положај жена изменио, и да је та промена имала своје рефлексно дејство на политички систем, као што га све социјалне и економске промене, пре или после, морају имати.

Али, они који воде послове обично су, као што истиче професор Дајси, »иза времена«; јер идеје које су биле нове, кад су они били у периоду живота у коме дух лако прима, вероватно су одбачене у доба кад су они доспели до неког утицаја у управи

земље.¹ Мало је чак и код већих државника-реформатора било снаге за прилагођавањем, да би оставили своје мисли које су понели из младости, и обрнули се мислима оних који су млади, кад су они стари, и који ће остарети, кад они сутра помру. Често, они не осећају снаге да изађу у сусрет кризама, које се, с времена на време, појављују у животу једног народа, и наилазе као облак доктрина и мишљења,— облак који је дуго чекао у интелектуалној атмосфери, док се најзад није сручио у масу и кристалисао се у захтев за акцију. Ја сам истакао ниже, да је наш јавни интерес више од сто година поглавито посвећен политичким питањима. Али,² Влада једног народа има да се бави многим стварима изван политике; она се мора у политичком смислу, прилагодити етичким, психолошким и социјалним схватањима која су постала претежна, сем ако не буде у стању да их модификује тако, да на неки начин уђу у њене сопствене калупе. »Представничка влада и модерни индустријализам«, казао сам, нису до сада довели у склад политичке и економске снаге.

Од времена кад су први пут ове речи биле написане, ова је установа мало напредовала, и веро-

¹ У Енглеској, доношење закона је посао људи који су добро одмакли у животу; од политичара који воде Доњи Дом, да не кажемо ништа о перовима који воде Горњи Дом, мало има људи испод тридесете, и већина њих је прешла четрдесету годину живота. Они су средили или прикупили, своја убеђења и, што је још важније, своја мишљења још у раној младости, у доба када на људе нове идеје лако утичу». Dicey, *Law and Public Opinion in England*, стр. 33.

² Види стр. 336.

ватно је да ће у годинама, које су пред нама, за њу бити још више тешкоћа. Неке од сметњи за снажнији развитак демократије, описане на следећим странама, још увек дејствују. Али, неке су осетно малаксале; и велико тело бирача које живи од својих руку, показује потпунију свест своје снаге и одређенију тежњу за поправку свог сопственог положаја.

Ми имамо једно друштво, у коме политичка власт почива у маси његових сиромашних чланова; у коме је образовање до извесне мере опште; у коме се беспримеран душевни немир подстрекава ширењем штампе и лакоћом бржег саобраћаја; у коме су класне препоне још увек јаке, и ако су се физичке, темпераментне и личне разлике, које стварно деле једну класу од друге, ублажиле; једно друштво у коме су моралне санкције и конвенције, предаване традицијом, и најзад засноване на хришћанској теологији, изгубиле много од своје снаге; у коме су односи од индивидуалног к универзалном реду ствари, к држави, породици и њиховим суграђанима — слободно проучени у светлости нових научних открића и филозофских спекулација; у коме постоји снажна вера, да један систем индустријализма, заснован на мучним напорима већине човечанства за насušни хлеб, јесте исто тако противан разуму и човештву, као и само ропство. Једна револуција, истог замаха као и она која је најзад уништила домаће ропство и привезаност за земљу, ступа, чини ми се, у своју почетну фазу; страст за материјалном једнакошћу, тешко да ће се задовољити

без многих енергичних покушаја, да се својина и све пријатности и могућности, које иду с њом, пренесу од *мањине* на *већину*. Вредност нашег устава оцениће се по његовом дејству које буде произвео, поред свих ових тежњи и нагона, као и по његовој способности, да их упути повољном решењу, без пораза и расула, који су тако често пратили револуционарне промене не само у социалној структури, него и у њеним етичким и економским основима.

ПРВА ГЛАВА

УСТАВ И КОНВЕНЦИЈЕ

Онај који би хтео да проучава енглеску политичку машину и желео да по савету Макиавеловом »иде више за правом истином ствари него за гледиштем које се има о њима«, нашао би се пред тешкоћом која је и Токвиља, у једном тренутку гњева, нагнала на онај нестрпљив афоризам, да у Енглеској нема устава — да он и *не постоји*. Она, у ствари, представља за њега већу сметњу него тако често истицана разлика између »неписаног« устава и устава израженог у основним или органским законима, какав постоји у Сједињеним Државама или у Француској под Трећом Републиком. Разлика је дубока и значајна, али је не треба прецењивати. Истина, устав Сједињених Држава омогућава америчком тумачу да расправља о свом предмету с тачношћу и одређеношћу коју његов енглески колега ретко и покушава да постигне. Првome је лако да заузме једно строго правно гледиште; он има један утврђен материал позитивног законодавства који га води, и, у крајњем случају, може увек прибећи званичном тексту. Његов положај сличан је положају

судије који примењује један закон, док енглески тумач устава поступа као судија који не суди по законском тексту већ по правници. По каткад он има да рачуна са позитивним законима, али много пута може се позивати једино на закључке својих претходника, или на утврђену праксу, као и на сагласност јавног мишљења, која се заснива на једној врсти политичког морала или етикеције — слично оном старом: *jus naturae* и *jus gentium*.

Све ово не долази толико отуда, што наш устав није писан, јер је, разуме се, његов већи део и писан и штампан¹; него отуда што је он слободан и гибак, док су други устави крути. Ми немамо посла с једном чврстом грађевином, којој би се овде могло додати једно одељење, или тамо једно крило; већ је по среди један жив организам, који има својство да се стално мења и расте, развија и пропада. Постоје писани уставни који имају исте такве одлике, као што постоје и неписани који их немају. Политички системи *самоуправних* Британских колонија, рађени по угледу на систем у самој Британији, потпуно се од њега разликују у овом погледу. Они су створени кроз Парламент; и један закон као онај о доминији Канади, или Закон о држави Аустралији јесте »устав« раван уставу Сједињених Држава. Суд је у могућности да тумачи његове одредбе строго

¹ Један велики део нашег устава већ је написан. Многа права Круне, Горњег Дома, разумевајући ту и права судске власти, правила о устројству Доњег Дома и његових целокупних односа према бирачком телу, била су већ утврђена Законом о парламенту. Maine, *Popular Government*, стр. 125.

по правним принципима, и да пресуди да ли је ма какав поступак извршне или законодавне власти *ultra vires* или не. Али шта је *ultra vires* кад је нешто урађено од стране Империлног Парламента Краљевине Британије, или њене извршне владе? То је ствар схватања, и то схватања које се мења с времена на време.

Обично се каже да британски систем владавине, и ако заснован на закону, у многоме зависи од тако званих уставних конвенција.¹ У овом погледу, он није усамљен. Студије и истраживања сер Хенри Мена, Вајца, Сибома, Стабса, Тајлора и других, показали су да сва људска друштва почивају већим делом на правним и историјским фикцијама.² Једна установа или једно управно тело одржавају се вековима, и ако су одавно свој прави значај изгубили, а њихове стварне дужности преузели други чиниоци. »Церемониални« део владе је очуван, и он ће често можда и даље привлачити пажњу и погледе, мада је стварно умртвљен; док се с друге стране поред њега налази један мање или више запажен »чини-

¹ Види професор Дајси, *The Law of the Constitution*, где је природа разлике била предмет оштре и веште анализе.

² »Готово сваки може видети да се ми, кад избију нове околности, користимо својим старим идејама да би их разумели; и тек доцније, а каткад много доцније, нађе се да су се идеје измениле. Један енглески суд јесте великим делом средство за вршење овог процеса. Нове комбинације околности стално избијају, али по правилу оне се искључиво тумаче старим легалним идејама. Мало доцније правници признају да старе идеје нису потпуно оно што су биле пре но што су нове околности избиле«, Maine, *Early History of Institutions*, стр. 230.

лац« који стварно врши посао. Ово је једна општа тежња. Она се може приметити свуда, и њени се трагови могу наћи у највећим и у најужим људским владавинама и друштвима—у Руској царевини, као и у уређењу једног црквеног одбора.¹ Али, из овог или оног разлога, већина савремених културних држава нашле су за потребно да одбаце многе од ових дотрајалих церемонија и навика, и савесно су радили да конвенције унесу у систематисана позитивна правила. У овом погледу оне нису увек успевале, и нема случаја да су потпуно успеле. У Енглеској једва да је и покушавано нешто у овом смислу. Ми нисмо имали револуција за последњих две стотине година ; ми нисмо били принуђени да превлачимо сунђером преко табле, или да испитујемо основе наших веровања ; ми смо поносни што смо један нелогичан народ. Ми брижљиво избегавамо систематисања ; ми се старамо за непосредне потребе и задовољни смо уставом, који је пронађен да одговори нашим практичним захтевима, према

¹ Устав Сједињених Америчких Држава, као и наш, стално се мења новим преседанима, конвенцијама, и то општоумни амерички публицисти признају. Мучно да наш систем има мање снаге од британског система. Он, истина, нема свој корен тако дубоко у скривеном тлу неписаних закона ; његов је корен један устав, али тај устав је сада, као Велика Повеља и Декларација Права, само срж једног система владавине, много ширег но што је онај од кога се разграно, система, чији извесни облици имају само врло нејасне и рудиментарне зачетке у простој садржини устава, и који врши многе функције, очевидно потпуно стране првобитним својствима која се налазе у основном закону«. Woodrow Wilson, *Congressional Government*, стр. 8.

је он делом закон, делом историја, делом етика, делом обичај, делом резултат разних утицаја који су вајали и преображавали цео друштвени склоп, из године у годину, а могло би се готово рећи, из дана у дан.

Ово је један разлог због кога је тако тешко описати начин енглеске владавине. Ма какав био опис у том смислу, он личи само на слику једне живе личности. Ако вам је нужно да сазнате тачно како изгледа оригинал, ви се извесно нећете осврнути на фотографију снимљену још пре двадесет или тридесет година. Црте су могле остати исте, али је измењен њихов израз, њихов однос, њихов цео карактер. У оном размаку времена између једног проучавања наше политике и другог, спољашњи део могао је проћи и без великих промена, али онај конвенционални, органски, радни део изменио се у сваком погледу. Истина, саставни делови одају чудновато привидну сталност. Круна, оба парламентарна дома, министарски савет, бирачко тело, судство, и међусобни односи ових разних власти јесу материјал свих историка и правника. Још увек постоји иста машина, или бар машина која је нацртана да изгледа иста. Али њена равнотежа и начин на који се она удешава измењени су ; њен је рад сасвим друкчији, те је потребно и друкчије руковање.

Проблем енглеске уставне историје био је проблем мицења теорије са чињеницама, и прилагођавања апарата његовој намени, али тако да се овај ни у колико не раствара и изнова конструише у

другом правцу. То је био задатак законодавства и политичких напора из епохе у епоху. Целисходност система јесте мерило практичне, и ако често несвесне, вештине са којом се процес изводи. Она је исто тако и потврда оног дугог низа срећних случајева који су одређивали судбину нашег народа. Стварани су и други устави; али енглески устав је себи допуштао да расте, тако да се организам мало по мало прилагодио средини. Његово развијање било је више биолошко него ли механичко, и отуда он још увек показује животни нагон, док неке од његових много доцнијих копија одају знаке кочења и сушења.

ОБЛИК И СУШТИНА

У целој овој ствари није необична само несвесност, него и мучаљивост с којима се ови органи преображају уопште примају. Из деценије у деценију, а могло би се готово рећи из столећа у столеће, формални састав енглеске владе једва да се ма у чему променио. Уносе се битни елементи, мењају или напуштају, али све то иде без изричног признања у законима, или у раду Парламента, или чак у општем схватању јавности. Што се тиче облика наших установа, једва да смо се помакли од Закона о наслеђу престола. Ако би се икада цивилизација савремене Европе изгубила или пропала, као што је случај с цивилизацијом у Асирији и Халдеји, и поново се изграђивала на основу писаних извештаја, бу-

дући филозофски истраживач пао би свакојако у грешку исто тако велику као што је и грешка неких наших научних радника, који су помешали Египат краљева-пастира са Египтом Птолемејевим, и применили на Хомеров јелински свет прилике, које су владале у доба Платона.

Савестан истраживач имао би много разлога за извињење ако у откривеној Британији не би увидео ону разлику између дванаестог и осамнаестог, или самог шеснаестог столећа. Он би нашао да су прокламације и закони краља Едуарда VII и краљице Викторије пуни израза који се не разликују много од израза употребљаваних под владоцима Стјуарта и Тјудора. Он би могао очистити праšину са копија Блакстона и Де Лолма, с једне књиге Халама, са извесних глава лорда Бруама и грофа Греја, и једног избледелог фрагмента лорда Кортниа од Пенвита,¹ и природно је, пошто се исти облици, имена и власти често употребљују, па чак и у истим односима, — да би закључио да они значе исте ствари. Марљивим и прилежним испитивањем и поређењем он би, нема сумње, добио јасну идеју о Великој Повељи (*Magna Charta*), о закону *Habeas Corpus*, о Декларацији Права, о привилегијама Парламента, о Стокделовом, као и Хансардовом случају, о поступку Доњег Дома, а можда и о правилима по којима се ради у грађанском и кривичном судству. Али он би морао бити обдарен снагом једног генија, да би продро до

¹ *The Working Constitution of the United Kingdom*, by Leonard Courtney (London, 1901).

главних покретача енглеске политичке делатности и уочио: да стваралачки чиниоци већим делом нису они које је он нашао у својим књигама, нити они за које знају закони Парламента и одлуке судова.

Ова чудна противност између стварних и формалних елемената не долази једино од оног конзерватизма који је допринео много снази, а у неколико и слабости, Британије. Истина је да Енглез има поштовања за прошлост, и у томе га нико није претекао ни у једној западној држави. *Stare super antiquas vias* није за њега толико аксиома колико религија. Кад се једна промена има да предложи, он више воли да је брани на тај начин што би доказивао да је она сагласна с прошлошћу, и да је природна и нужна последица онога што је било, него да се позива на неке опште принципе. Отуда ми имамо необичан призор, који се гледа у Енглеској са таквим задовољством да му се странци диве, призор новог законодавства, које се брани обзирима праксе и начелима једне заједнице у којој се проблеми савременог друштва нису могли замислити ни најживљом уобразиљом. У доба железница, бежичне телеграфије, аероплана, нас још увек воде обрасци законодаваца који нису ништа знали о снази паре, а кад кад и примери узети из живота и рада појединих владалаца и државника који су умрли пре но што су барут и штампа били пронађени.

Али ми гледамо у прошлост, не само с тога што је то прошлост — она већ сама по себи значи много за Енглеза — него просто зато што је наш

формалан устав један строго правни систем. Он је заснован на закону; и у свим великим борбама наше историје било је увек сталног поштовања, ако не за позитивне законе, у сваком случају за правне принципе и методе. Наш устав је, како изјављује један од његових најспособнијих тумача¹, замишљен као део нашег Обичајног права. Промене, нарочито органске природе, брањене су поглавито тиме што се у њима гледало тренутно оживљавање старих правила или уклањање једног случајног израштаја на већ утврђеним навикама. Енглез, у политичком животу, жели и цени што је ушло у »обичај»; »злоупотреба« за њега значи само изопачавање добрих обичаја. Наши претци нису желели ништа ново; остати при старим начинима била је њихова жеља и интерес. Опортунизам увек отвара поље за расправљања. Он по самој својој природи допушта разнолика мишљења. Али право *lucet ipsa per se*. Ако је његово биће једном успостављено, онда ту не може бити даље речи.

Ако запитате једног образованог Енглеза, из којих би сте извора могли упознати наш устав, упутио би вас, каже професор Херн, вероватно на она три велика закона, које је лорд Чатам назвао »библија британског устава«. Али осврт на њих преварио би сва очекивања. Ако се обрне Великој Повељи истраживач би ту могао читати о судском поступку у случају оспореног наслеђа, као и о суду за бе-

¹ Hearn, *The Government of England*.

справно заузеће имања, о данку и помоћи, о наси-
пима и рекама, о мерама и тежинама. У Петицији
Права он ће наћи да Круна не може незаконито
ударати намете без пристанка Парламента, и да
су јој забрањене разне друге радње, чији се чак ни
покушај, као што и сам добро зна, не да ни за-
мислити. У Декларацији Права он ће имати ко-
рист да прочита шта све Џејмс II није требало да
чини; у исти мах видеће како краљеви поданици могу
носити оружје које »одговара њиховим стању и које
закон дозвољава«, и да људи који суде у суду једном
човеку за велеиздају треба да буду сопственици
земљишта. Па ако завири и у три велика Закона о
реформама XIX столећа, и у расправе оба Дома
које се на њих односе, он ће ипак наћи сразмерно
мало чега што би га одвело правом обележју наших
установа; мада би он могао нешто научити о
ситним сопственицима који имају 40 шилинга при-
хода годишње, о удруженим кућевласницима, о
закупцима и пазакупцима, о увођењу бирача у
спискове и квалификацијама за право гласа и ње-
гово вршење.

Али много шта што је битно и неопходно у по-
литичкој машини, онаквој како она данас ради, он ће
узалудно тражити по законима, парламентарним
расправама, правним одлукама од доба краља Едуарда
I до владавине краља Едуарда VII. Нема позитивног
закона којим је установљен наш представнички систем.
»Ниједан закон, ниједан пропис Обичајног права,
ниједна резолуција ма ког Дома нису

још признали Кабинет. Одговорна Влада не постоји,
макар да је наша правна теорија познаје. Доњи Дом
формално није обавештен о подели на странке или
о чињеници да је Влада само одбор једне од тих
странака. И друга чињеница — да овај одбор држи
власт по вољи парламентарне већине — не само да се
не спомиње, него се брижљиво и пажљиво прикрива.
На пример, у закону¹ којим се Викторији наметнуо
садашњи облик владавине, реч »одговорни министар«,
или ма какав други израз који би томе био раван,
није нигде ни једанпут поменут. То није учињено
чак ни у једној примедби са стране, која не чини
саставни део закона, нити је опет дат ма и један на-
говештај овим законом за тако једну важну промену
која се желела да оствари!» (*Hearn, Government of
England, стр. 8.*)

Списак питања о којима нема ни трага у за-
конима Парламента или у другим позитивним до-
кументима, могао би се бескрајно проширити. Нема
никаквог помена о утицају бирачког тела на Пар-
ламент, о организацији јавног мишљења, о изузет-
ном положају Првог Министра, о односима извршне
и законодавне власти према разним класама дру-
штва, нити има ма и једне речи о улози коју играју
јавни зборови и политичке организације². У исто
време дејство и међусобни односи разних делова

¹ 18 & 19. Vict. c. 55.

² Професор Дајси истиче (*The Law of the Constitution, стр. 285*) да исто онако као што се не може позитивно твр-
дити да енглески закон признаје слободу штампе, тако

државне машине често се погрешно представљају у правним формулама које би имале да их изразе. Зна се да би се целокупно уређење могло безнадежно упропастити, ако би се учинио ма какав покушај за рад у овом правцу. Оно што га чини не само могућним, него поузданим, подесним, стварним и, уопште узев, погодним, јесте читав низ конвенција које су допринеле да се установе изметну тако да служе сасвим другим циљевима, него што се то обично претпоставља и мисли. Ми живимо под једним системом прећутних споразума.

Али споразуми сами нису увек разумљиви. Један велики део напора оних који су писали о енглеском уставу посвећен је проучавању питања на који је начин крутост једне архаичне доктрине измењена и удешена да задовољи захтеве

се једва може рећи да наш устав познаје нешто што би се могло назвати правом јавних зборова. Право зборова није ништа друго него резултат гледишта које су заузели судови у погледу индивидуалне слободе личности и слободе говора. Није никада постојало ма какво стварно признање овог права као што је то случај у белгијском уставу (чл. 190) који садржи ову одредбу: »Белгијанци имају права да се скупљају мирно и без оружја сходно законима који могу уредити вршење овог права, али да га ипак не подвргну претходном одобрењу«. Што се тиче слободе штампе, изгледа, по правним прописима, које је професор Дајси прикупио из *Digest* од Stephene-a, да би целокупни списи Карлајлови многи Милови, Раскинови, већина Спенсерових, Дарвинових, Хекслијевих и Тандалових, неки Џон Хенри Ђумана и Фраудеови, могли изложити своје ауторе новчаној казни или затвору. У истини, као што Дајси заједљиво каже: »Слобода речи у Енглеској мало је шта друго до право да се пише или каже све што један суд, састављен од дванаест дућанија, мисли да би било умесно рећи или написати«.

једне сложене и високо развијене савремене цивилизације. Они су имали да измире, или бар упореде, теорију са праксом и да истакну у колико се међусобно разликују, и у колико су се послови народа вршили под окриљем историјских фикција. Ово је био задатак који су сјајно решавали писци као што су Херн, Тод, Беџхот и професор Дајси. Можда би се могло рећи — кад су овај предмет расправљали људи од толике спреме, знања и способности, да се о њему не би имало више шта говорити. Али суштина енглеског система владавине јесте у томе што се стално и непрестано развија. С године на годину, он се мења; и слика која би се узела из средине владавине краљице Викторије мучно да би верно одговарала животу у првим десетинама XX stoleћа. Од угледних писаца које смо горе поменули, тројица су написали своја дела пре Изборне реформе од 1867;¹ и сама важна расправа професора Дајси-а, у првом издању изашла је 1885, а Ансонов велики уџбеник: *The Law and Custom of the Constitution*, био је израђен 1886. У том међувремену многе су се ствари одиграле. То је био период живог кретања, снажне интелектуалне радљивости, готово беспримерног научног и техничког напретка, важних промена у свету изван ових острва, многих померања социјалних и индустријских сила

¹ У уводу другог издања своје *English Constitution*, објављене у 1872, Беџхот има неколико примедба о вероватном дејству Закона од 1867 год. Али сама књига писана је пре овог закона, и она описује енглески устав како је изгледао у годинама 1865 и 1866.

у њима. Све је ово оставило трага и на нашој државној политици. Стваралачки процес вековног мењања и преображавања није престао за време последњих тридесет или четрдесет година, те има довољно разлога да се изврши поново преглед стања и донесу потребни закључци.

»Један посматрач, каже Беџхот у својим објављеним писмима, који гледа на живу стварност, зачудиће се колико се она разликује од онога што је на хартији написано. Он ће видети у животу много шта чега нема у књигама; али он неће наћи у грубој пракси многе префињености књишких теорија.« Ова се опаска може применити баш на његове *фине* и проицијиве студије. Жељан да повуче разлику између радног принципа и »књишке теорије« он, као и неки други критичари његова доба, удара нарочито гласом на ове карактеристичне црте, које су њихови претходници нетачно оценили. По њиховим списима, извршио се преображај старог енглеског аристократског устава у једну врсту министарско-републиканског устава; по њима, морамо признати да Круна и Горњи Дом бледе, да старе »кочнице« и »равнотеже« попуштају, да је Доњи Дом стварно суверен и да је Кабинет добио претежни значај. Беџхотове идеје, здраве и логичне у колико су у главном објашњење »грубе праксе« која је преовлађивала у доба кад је лорд Палмерстон био на власти, кристализовале су се у једну врсту »књишке теорије«. Конвенције, као што се често дешава, постају *конвенционализиране*. И ми не можемо примити

спекулације и закључке критичара који припадају оном великом периоду средње класе енглеске уставне историје, ма колико они данас имали висок углед. Од тог времена кад су они писали десило се много шта што они нису могли предвидети; због извесних утицаја, који су се баш у њихово доба осећали, они нису увек могли бити о ствари потпуно обавештени.

Главни саставни делови нашег политичког и уставног система, као што су монархија, горњи дом, доњи дом, влада, бирачко тело показују се у три разна вида, које бисмо могли назвати: *формални, конвенционални и актуелни*. Они се могу посматрати са становишта једног правника, који би ставио себи у задатак да одреди законита права, атрибуте и обавезе; или са гледишта једног тумача устава који би желео да провери природу обичаја и правила, помоћу којих су се ове разне власти и прерогативе мењале или шириле; и, најзад, са становишта једног практичног посматрача, кога занима политичко и друштвено развиће, и који тежи да продре до »правог стања ствари«. Наредне главе ове књиге интересоваће ово треће гледиште више него ли она прва два.

ДРУГА ГЛАВА

КАБИНЕТСКИ СИСТЕМ

РАЗВИТАК И СЛУЧАЈ

У нашем систему нема интересантијег дела за разматрање са ова три поменута становишта, но што је онај који чини језгро његово. С правне тачке гледишта, Кабинет је просто један одбор Тајног Савета, и његови чланови су само »слуге Његовог Величанства«, ¹ високи чиновници којима је њихов суверен поверио вођење великих административних ресора, и од којих он може добити поверљиве савете о државним пословима. Према уставним конвенцијама, Кабинет је одговорна извршна власт, која има да потпуно надзирава и администрацију и општи ток народних послова, али он ову обимну власт врши под строгим надзором представничког дома, коме је одговоран за све поступке и грешке. Ако погледамо на данашње стање ствари, ми бисмо били склони рећи да је Кабинет, по облику у коме постоји, један одбор не Парламента, него

¹ Они се још увек тако називају у позивима на седницу Кабинета.

једне странке у Парламенту, која има право док је на влади да врши надзор над законодавством, администрацијом, политиком и финансијама. То је један одбор који за свој живот дугује већини бирачког тела, коме он једино, мада тек с времена на време, стварно одговара. И ако бисмо мало боље загледали испод површине ствари, ми бисмо могли закључити да су његове главне дужности прешле са Кабинета као целине на један унутрашњи савет, састављен од Председника Министарства и три или четири утицајна друга, који уживају његово поверење и с којима се он обично саветује и договара.

Енглези су каткад расположени, да развитак одговорне владе у њеном данашњем облику прикажу као један нарочити доказ своје способности за практичне послове. Ми себи приписујемо двогубу меру политичке лојалности и славимо врлине својих предака, који су сковали велики инструменат и савесно га прилагодили његовој сврси. Али је немогуће проучавати историју кабинетског система а не осетити да се ова похвала мора у знатној мери ублажити. Наш устав и наш начин управе створени су већим делом низом непредвиђених догађаја. Они су »случајеви случаја«. И ми добро чинимо што поштујемо мудрост својих предака ; али они нису били довољно мудри да предвиде ово чудновато развиће чије резултате данас имамо пред собом. Напротив, по неки од најспособнијих међу њима тежили су да га скрену с његовог правца и измене начин његовог рада. Ми смо васпоставили једно велико царство

преко мора, као што сер Џон Сили жели да објасни, у узастопним тренутцима расејаности, ретко схватајући величину посла кога смо се подухватили. Исти филозоф је истакао, да се донекле сличан критицизам може применити и на органске промене у нашој унутрашњој управи за последња два столећа. »Развитак, каже он, био је много више случајан, и много мање нужан, но што се то обично замишља. Он није неопходна последица пораста »духа слободe«, већ један необичан резултат нарочитих прилика. Из тога излази, мислим, да ми не би требало да гледамо на једног министра енглеског типа, који руководи законодавством и у исти мах администрацијом, који се подиже и пада по вољи парламента, као на неопходну, нормалну и једино природну последицу политичког развика«. И он додаје: »У колико је ово развиће било поступније, у толико више се прерушавало легалном фикцијом, да се сад баш, мислим, ни на какав начин не може јасно разумети¹«.

Доиста, било би необично, да је ма какав скуп људи ставио себи у задатак, да саветовањем и расправљањем створи један систем, као овај под којим се данас управља Великом Британијом. Јер његове карактеристичне одлике и нека његова особита преимућства зависе од тако ретких и необичних услова, да се ни од какве политичке мудрости не би могло очекивати, да их предвиди и у на-

¹ Seeley, *Introduction to Political Science*, стр. 271, 291.

пред припреми. У многим његовим одредбама има толико несмишљености, чак и немогућности, да су оне ретко биле тачно изражене; оне су порицане и у теорији пренабрегаване, још дуго и дуго пошто су биле примљене у пракси. Парламенти XVIII столећа, преобраћајући стварно »краљеве слуге« у једну врсту одбора Доњег Дома, желели су да ураде нешто сасвим супротно и да искључе ministre и чиновнике («*placemen*») из законодавне власти потпуно. Одвајање законодавних елемената од извршних, што значи у ствари савршено одрицање кабинетског система владавине, била је омиљена доктрина дуго још пошто су већ обоје постали нераздвојно везани. Правници и приврженици уставности XVIII века нису се ни на чему јаче задржавали, него на подели власти. По мишљењу Монтекија, чији је »Дух закона« постао, као што примећује Браје, једна врта политичке библије, изгледа да је подела власти најзнатнија одлика британског система. Законодавци и филозофи били су њоме подједнако одушевљени. Њу истиче Блэкстон, њу хвали Лок, који поставља као правило: да су »законодавна и извршна власт у подвојеним рукама у свима умереним монархијама и добро уређеним владавинама«.

Сомерс и Валпол нису оспоравали ово тврђење ништа више, но што су то доцније чинили Хамилтон и Мадисон. Кад су творци устава Сједињених Држава предузимали мере да одстране ministre из Конгреса, и да их учине непосредно одговорним Председнику, подражавали су оно што су сматрали

за најглавније принципе енглеског система. Они су мислили да задржавају његове битне врлине, док одбацују све што држе да би било разорно и опасно новачење. На чисто уставном питању многи би се Енглези, можда и већина, сложили с тим. Државници наше револуционарне ере, док су се бавили стварањем кабинета, нарочито су подозревали »*closet government*« и имали су неке нежности за стари Тајни Савет, и ако су га у ствари довели до ништавила. У првобитним члановима Закона о наслеђу престола био је један, по коме се искључују из Доњег Дома све личности које су биле у служби Круне; и други — који нарочито има на уму тајни, или засебни савет министара — прописујући да се питања која би била у вези са главном владом расправљају у Тајном Савету, и да сва акта овог тела потписују саветници који за њих одговарају¹. За време највећег дела XVIII столећа, у доба кад Први Министар мало по мало постаје једна врста изабраног Председника или шефа државе, било је јако раширено осећање да у енглеском уставу нема никако места за Првог Министра, т. ј. Председника Министарског Савета.

Ако пређемо на наше доба, наћи ћемо да се врховна и неквалификована власт Доњег Дома стално

¹ «Сва питања и ствари које се односе на добру владвину краљевства, и које спадају у надлежност Тајног Савета, решиће се по законима и навикама овог краљевства, и све одлуке донете о томе биће потписане од оних лица у Тајном Савету која их буду предлагала или на њих пристала.» Овај члан у Закону о наслеђу престола био је укинут 1705.

потврђује, док се његове власти одлучно преносе на Кабинет. Ниједан државник није више помогао овај процес него Гладстон; међутим Гладстон стално исповеда своју веру у теорију потпуне министарске потчињености Парламенту. Признање надмоћности Доњег Дома он је сматрао као »најглавнију аксиому« у савременом британском уставу.¹ Ни Гладстон, ни они који су од њега црпили инспирације, нису схватили чињеницу да Кабинет није наименован ни од Доњег Дома ни од земље, него од једног дела Доњег Дома и једног дела бирача. Ова би се чињеница могла исто тако назвати »најглавнија аксиома«; али мало људи би се могло одлучити да је као такву признају. Лорд Морли, у свом сјајном одељку поводом ове ствари, у мемоару о *Валполу* обележава Кабинет јасно, али непотпуно, као »одбор биран од стране једног члана ма кога парламентарног Дома међу осталим члановима«. Тачније би било рећи, да је Кабинет један одбор биран од стране једног члана странке у Парламенту међу осталим члановима исте странке.

Да не знамо да је кабинетски систем не само постојао, него да је у пракси био необично моћан, ми би га могли сматрати као фантазију исто тако чудну као ма коју другу зачету у мозгу каквог филозофског занесењака. Могло би изгледати као мѐра једног сатиристе, бурлеска Аристофана или Рабле-а,

¹ Gladstone, *Gleanings*, I, 236.

да се закони једне земље доносе на мешовитим јавним скуповима, састављеним махом од беспослених људи, који ту долазе или излазе по својој вољи; да се главни посао данашње управе — заповедништво над флотом и војском, заштита живота и својине, вођење спољне политике, руковање националним приходима— поверава људима који припадају већини овог скупа, и да они врше своје дужности изложени непрестаним узнемиравањима и нападима мањине, т. ј. његовог другог дела; да се администрација земље води на начин који је трећини или готово половини њених становника крајње мрзак; да се Влада бира за једно неодређено време, као резултат једне врсте плебисцита; да се она састоји од једног тајног одбора; и да се њени чланови награђују или кажњавају, не за своје сопствене поступке, него за поступке њихових колега, тако да један министар, који је својим министарством добро руководио, може бити удаљен са дужности зато што је други министар руководио својим рђаво. Ма како ови атрибути морали изгледати фантастично, кад су овако отворено изложени, они у ствари представљају суштину наше политике у њеној данашњој фази. Они нису само неки израштаји или сувишности. Кад би се они одбацили, систем би се из основа променио. Он би могао бити бољи или гори; али принцип и начин његова рада били би друкчији него што су.

КАБИНЕТ

Необичне одлике Кабинета тумаче се већим делом чињеницом, да је он укрштање између одбора Тајног Савета и одбора оба парламентарна Дома. Другим речима, његови су чланови у исто време слуге Круне и слуге народа. Историјски, то је био одбор Тајног Савета; легално, у колико легално за себе постоји — он је то још увек.

О његовом пореклу може се читати у делима у којима је изложен развитак наших установа¹. Много је стало труда да се повуче разлика између

¹ Много се писало о Кабинету; али с обзиром на његов значај, не може се рећи да је литература посвећена овом предмету обилна. С историјско-правне тачке гледишта, о Кабинету се расправљало у делима уставних историчара и правника, Халама, Стабса, Херна, Кокса, Криза, Тода, Еркина Меја, Дајсиа, Ансона, Лоела и других. У *Growth of the English Constitution*, Freeman; у *Englische Verfassungsgeschichte* и у *Das Englische Parlament*, Gneist; у *Correspondence and his Essays*, George Cornwall Lewis; у *Parliamentary Government 2 ed 1864*, Earl Grey; *Développement de la constitution et de la société politique en Angleterre*, Boutmy; и *Central Government* H. D. Traill. Има један тачан преглед о порасту министеријалног система, за време XVIII и првих година XIX века, у *Development of Cabinet Government in England*, Miss Mary Blauvelt (1902). Ако се од историјске стране обрнемо политичкој, материјал је оскудан. Од расправа које говоре с ауторитетом о новијем искуству најважније су Гладстонове белешке у првој књизи његових *Gleanings* и опажања лорда Розберија, у његовој монографији о Роберту Пилу (1899). Лорд Морли у свом мемоару о Валполу (1889) гл. VII, даје сјајну анализу функција Кабинета, коју је, верује се, делимице инспирисао Гладстон; и у Морлијевој биографији његовог ранијег вође има пуно дивних одломака. Извесну светлост на данашњи рад Кабинета бацао је рад лорда Мамсберија *Memoirs of an Ex-Minister*;

разних краљевских и националних савета из којих је најзад Кабинет поникао. Савет ресорних министара и високих државних чиновника води нас далеко у нашу историју. Кад је сер Џон Фортескју писао 1471, министарски систем већ је био добро развијен. Он изрично даје краљевим саветницима иницијативу у законодавству, као и у извршним и административним пословима сваке врсте. Они би се често скупљали да се поразговарају и посаветују »о тешким питањима пред којима се Краљ налази«, и о »питањима политике краљевине«, као на пр. »како би се излазак новца могао ограничити«, а унети злато и сребро у полугама; »како би се цене роби израђеној у овој земљи одржале или повисиле«, или »како би се сопствена морнарица одржала и повећала.« Савет је имао да узме у разматрање и питање како би требало законе изменити и допунити, »у стварима које треба реформисати«, при чему би, додаје се, Парламент постигао више успеха за један месец, него што би урадио за годину дана: »ако се о амандману не би расправљало,

има пуно узгредних обавештења код Гревиле, и у многим политичким мемоарима и објављеним дневницима XIX столећа, нарочито у *Peel Papers*. Може се очекивати да лични секретар једног Министра Председника зна више него већина људи о унутрашњем реду Кабинета. Алгернон Вест, који је био лични Гладстонов секретар, пише шаљиво и поучно у својим *Recollections*, и у једном информативном чланку под насловом № 10, *Downing Street, у Cornhill Magazine*, за јануар 1904. Види исто тако *Report of the Royal Commission on the war in South Africa*; и Evans Gordan *The Cabinet and war*. (1904). Не треба ништа више него се осврнути на добро познате и данас готово класичне одељке у *English Constitution*, од Бедхота.

већ би се пред њега износило израђено мишљење.»¹

Фортескју истиче тежње које су допринеле да се феудални савет племића и високог свештенства претвори у просту министарску канцеларију краљева из династије Тјудора; и она је имала способних администратора. Пошто ови високи чиновници нису имали корена у народу, нити су били у вези са аристократијом која је располагала земљом или ма каквим већим имањем, него су били просто паметни људи од закона, способне дипломате или активни дворјани, они су постали потпуно зависни од Круне. Доњи Дом је више желео да заштити личне слободе поданика, и изван свега да ограничи захтеве краљевског министра Финансија, него ли да се меша активно у послове извршне владе. Он је оставио појединости администрације владаоцу, и хтео је пре да сачува своју независност искључујући краљевске ministre, него да појача свој сопствени утицај тиме што би их примио да учествују у његовим расправама и већањима.

Дуга борба између Монархије и Парламента усадила је у душе поборника народних права јаку веру у корисност одвајања законодавне власти од извршне, као и судске. Кад је Револуција довела Монархију у строго парламентарни положај, ова је осетила да је изгубила традицију краљевог монопола извршне власти. Та је традиција била узрок већине политичких борби XVIII столећа. Ханове

¹ Fortescue, *The Governance of England*, глав. XV.

рански краљеви, нарочито Ђорђе III, нису могли да се измире са чињеницом, да су њихове »слуге« чиновници које именује Доњи Дом. Сам Дом био је једва свестан истине, на коју су многи његови чланови бојажљиво погледали. Откриће, да би се влада могла омогућити једино ако се с њом сагласи већина једног изабраног представничког дома, изгледало је за многе Енглезе чудовишно исто толико као и за самог Краља; и то је, нема сумње, био један од главних разлога, због чега се прибегавало лукавствима да би се обезбедила већина у Дому; срамна корупција, закулисни утицаји, дворске интриге — подносили су се са тако мало народног гњева.

То је исто тако био разлог са кога је један министар, уживајући краљево поверење, могао каткад наћи начина да продужи владати са мањином Доњег Дома. Све до краја последњег столећа, Доњи Дом није стварно успоставио своју власт као »орган који прави владу«. Кад је Виљем IV, 1834, смењено министарство виговаца, и позвао на управу сер Роберта Пила, он је нашао да се од прве половине владавине његовог оца наш устав изменио. Већина Доњег Дома била је против министра кога је краљ узео, и министар је видео да не би могао владати. Али у XVIII веку један министар, позват на управу од стране Круне, могао је рачунати на извесну потпору зато што се држало, да је управа била посао владаноца и његових саветника, и да би чак посланици опозиције, као што стари Пит каже Гревилу при укидању Закона о маркама, били оправ-

дани ако би примили мере које не одобравају. »Истина је да се у ово време Парламент још увек јасно осећао као конференција између представника народа и владаноца, који у њој присуствује преко својих министара. Ма шта владалац предложио, примано је са дубоком снисходљивошћу. Још није било ушло у свест представника, да је њима поверена управа земље. Они су били навикнути да мисле, да је управа над земљом краљев посао.¹

Оно што су Парламенти желели то је министарска одговорност, али у једном друкчијем смислу но што је овај који она данас има. Они су желели да Краљ има један скуп одговорних лица са којима би Доњи Дом могао слободно и поуздано радити; скуп људи чија би имена била позната, чији би поступци били отворени и јавни, и који би могли лично одговарати за савете које су дали Круни. Они не замерају Краљу што он има свој управни савет; у ствари, они сматрају то као нужно и природно. Али, они налазе да је рђаво ако Краљ буде под утицајем извесног броја људи, можда непознатих, можда непризнатих, који би се испод руке мешали у послове, и чија се одговорност за све што учине у име владачево не би могла доказати.

Ово је био један стварни разлог замеркама које су чињене Кабинету, и разлог због чега је то име било дуго времена мрско нашим претцима. Под »кабинетским саветом« они су разумевали један

¹ Seeley, *Introduction to Political Science*, стр. 287.

одбор, који заседава тајно и који можда има неке ниске разлоге да тако ради. Израз, као што је добро познато, појављује се у Беконовим *Огледима*, где писац, расправљајући о »неподесности и незгодама савета«, каже да је »доктрина Италије и пракса Француске завела *кабинетске савете*, један лек гори но што је болест«. Израз је био употребљен од стране Кларендона за личне поверљиве саветнике Карла I; и друга представка Дугог Парламента жали се да велике послове Краљевине у кабинетском савету воде људи који нису познати нити опет уживају какво поверење јавности. »Некада, каже један писац последњих година XVII столећа, сва питања државна и тајна расправљана су и решавана у Тајном Савету, где је сваки потписивао своје мишљење и био одговоран за њега. Краљ Карло II био је први који је погазио овај најсјајнији део нашег устава, уводећи један заверенички или кабинетски савет, где се сва значајна питања и расправе и реше, па онда износе пред Тајни Савет да их потврди«.¹

Да се обнови стари начин рада била је намера једног од чланова у горе поменутом Закону о наслеђу престола. И ако се то није могло остварити, ипак се стално одрицало признање тајног одбора. У 1711, у Горњем Дому, поднет је један предлог о неповерењу «кабинетском савету» због вођења рата у Шпа-

¹ Trenchard, *Short History of Standing Armies* — Hallam, *Constitutional History*, III. 182.

нији. Кад је предлог узет у поступак, онда се стилизација изменила тако да се неповерење имало да односи само на ministre, не на Кабинет. Лорд Копер и други говорници држали су да закон ни у колико не познаје једно такво тело. Та расправа десила се, истина, кад је ова установа била у повоју, и кад се Кабинет није сасвим јасно разликовао од Тајног Савета као једна целина, и кад су »Лордови Савета« били способни да врше власт равну, а у извесним случајевима — као у случају чувеног *државног удара* перова виговаца у Кенсингтонској Палати поред самртничке постеље Краљице Ане — и вишу но што је власт министарска.

Једно столеће доцније цело питање је понова искрело у Дому Лордова, кад је лорд Еленборо, регент, био уведен у Гренвил—Фоксову владу личним утицајем лорда Сидмута. У то време »Савети Лордова« су ишчезли а Тајни Савет се умртвио. Кабинет се био тако добро учврстио, да се с њим морало већ рачунати; и сами противници новачења као Елдон и Хоксбери у Дому Лордова, и Каслери у Доњем Дому, одбили су идеју да је он непознат уставу, као и мишљење да се услед тога није могао примити к знању улезак једне личности у тело које правно не постоји. Приликом подношења предлога о неповерењу у оба Дома није Кабинет био ни поменут. У Горњем Дому учињена је алузија »на макакав одбор или скуп Тајног Савета«. У Доњем Дому предложено је »да би дужности државног министра, или једног повер-

љивог саветодавца владиних егзекутивних мера, требало сасвим одвојити од дужности једног судије».

Маколи и сер Џорџ Корнвол Луис закључују из тога, да Парламент још увек не зна да постоји Кабинет. У сваком случају, он га формално није признао, *eo nomine*, задуго још после тога. Године 1851 био је одређен један одбор Доњег Дома да изради правилник односно отварања и одлагања Парламента. Одбор, у свом извештају, предлаже да би требало дати извесно првенство »министрима Кабинета«. Али овај је предлог Дом одбио, из разлога што устав не зна за ове чиновнике. Још једна половина столећа имала је да прође док се Доњи Дом најзад није измирио с чињеницом да такве личности постоје. У сесији од 1900 израз »кабинет«, употребљен у једном амандману за Адресу, појавио се на објави Доњег Дома.¹ Ово је била вероватно прва прилика када се направила алузија ма у каквом званичном документу, на овај управни комитет царства. Други уставни нису били способни да одрже ову необјашњиву мистерију око животног органа Владе. Кабинет је обично стварни Савет земље са Председником Владе на челу, па ма какав други ресор овај још уз то имао. У држави Аустралији Министарство је »Извршни Савет«, са Првим Министром као са својим шефом *ex-officio*, и са једним потпредседником и једним плаћеним секретаром.

¹ »Ми понизно изражавамо своје жаљење за савет који је Вашем Величанству дао Председник Министарства препоручујући, да се у Кабинет узму многи чланови његове породице«. *Amendment moved by Bartley*, 10 децембра 1900.

ЗАКЛЕТВА ТАЈНИХ САВЕТНИКА

Министри Кабинета везани су легалним уставом као чланови Тајног Савета. Иначе, они су само чиновници појединих ресора мање или веће важности. Министар има, истина, извесне законске дужности и права, и једно место у хиерархији, које је само за један степен испод вице-коморника Краљевског Дома и за један изнад најстаријег сина једног виконта; али има врло мале формалне разлике између министра Пошта у Кабинету и једног министра Финансија ван Кабинета, или између Председника *Local Government Board*¹ и оног великог сталног чиновника, Генералног Контролора, који има под својим надзором целокупне државне приходе, који је дужан да гледа да ли се исплата врши по прописима извесних закона, и који може да спречи Благајну и цео Кабинет да утроше и пола шилинга од новца који лежи у Енглеској Банци за рачун Министарства Финансија, сем ако није нашао да се то тражи за сврху коју закон одобрава, и утврдио да ће се тај новац употребити само на њу а не на другу. Ако нигде другде, у надлештву Генералног Контролора оличен је дух британског устава. Ту су смештени велики резултати борбе, која иставља контролу јавних прихода ван домашаја сваке самовоље.²

¹ Централна власт за питања здравља, јавних радова пољске полиције и других грана самоуправног живота.

² Главни Контролор се поставља са *letters-patent*, и не може бити уклоњен с дужности изузев заједничком адресом оба парламентарна Дома (види *The Exchequer and Audit Departments Act.*, 1866, 29 и 30 Vict. гл. 37, sec. 3).

Али Генерални Контролор, макар да има стварнију власт него већина министара, само је чиновник у служби Круне. Претпоставља се да министар Кабинета дели његово мишљење. Њега као Тајног Саветника, везују специалне обавезе. У овом својству он има да пружи гаранцију, коју не може погазити. Природно, ова ствар није што и »заклетва министра у Кабинету«. Министар није ни под каквом обавезом осим оне коју му налаже заклетва верности. Још из првих времена, тражена је ова заклетва од сваке личности која ступа на дужност као члан Краљевог Савета. Саветници се, каже Фортескју, заклињу по једној већ унапред утврђеној форми да ће саветовати Краља, изјављујући при том да неће примати ни од кога мито, одело и награде изузев једино од Краља. Плумер је, у својој ваљаној расправи о целом овом предмету у издању Фортескјуеве *Governance*, изнео у данашњем облику заклетву коју су положили 1437 Чувар Тајног Печата и други министри; они су се »заклињали и давали реч Краљу да ће га саветовати добро и верно, да ће чувати краљево мишљење, укратко, да ће бити саветници и чинити све што добри саветници треба да раде«. Заклетва је у овој грубој форми прошла кроз столећа. Садашњи облик гласи :

»Ви се закљичете да ћете бити веран и одан слуга Краљевског Величанства, као слуга Тајног Савета Његовог Величанства. Ви се нећете умешати ни у шта што би било покушано, учињено, или изговорено про-

тив личности Његовог Величанства, части, круне или достојанства краљевског; напротив, ви ћете спречити и опирати се томе до крајњих граница ваше моћи, или ћете учинити да то буде откривено Краљевском Величанству или Његовом Тајном Савету, који ће о томе известити Његово Величанство. Ви ћете у свима стварима које буду покретане, претресане и расправљане у Савету, верно и искрено изражавати своја гледишта и мишљења према вашем срцу и вашој савести; и ви ћете чувати у тајности за себе сва питања, саопштена и откривена, или она која буду тајно расправљана у Савету. И ако се ма која расправа или савет буду тицали неког од саветника, ви нећете то открити, него ћете чувати све до времена, кад ће се по одобрењу Његовог Величанства или Савета јавно објавити. Ви ћете крајње бити верни и послушни Његовом Величанству; ви ћете помагати и бранити све власти, сва привилегија, сва права, која су допуштена Његовом Величанству и додељена Круни парламентарним законима или другим путем — од насртаја свих спољних кнежева, виђених личности, прелата, држава или моћних владалаца. И уопште, у свима стварима, ви ћете бити дужни да радите као веран и искрен слуга Његовог Величанства. Тако вам Бог помогао и света садржина ове књиге!»

За саветнике који су чланови Кабинета заклетва је једна озбиљна ствар. Завет да ће се чувати тајна, не може се сматрати као проста форма. Министар се не закљиче да ће чувати само краљеве тајне, него исто тако тајне својих колега. Према овој одредби, све што се одиграва у седницама Кабинета строго је поверљиво и не може се открити, изузев по изричном одобрењу владарца, који то допушта једино у

изузетним приликама, и по мишљењу Председника Министарства. Министар Кабинета, чим је заклет, везан је са својим колегама једним свечаним и озбиљним чином. Као Тајни Саветник, он би повредио закон, ако би пропустио да добро учи наводе своје заклетве, сваки напосе, подразумевајући ту и онај о чувању »краљевог мишљења«, које има да држи закључано у свом срцу, све док не буде овлашћен да га на јавност изнесе.

Истина је да министар Кабинета дели ову одговорност са две-три стотине других лица, извучених из разних друштвених редова и сталежа, који су као и он чланови Тајног Савета, и почаствовани речима »врло поштовани«. Тајни Савет је мешовито тело високих уважених личности. Ту спадају кнежеви Краљевског Дома, два архиепископа, више војвода и перова, они који су надживели раније кабинете, нешто мало од главнијих колонијалних државника, председник Касације, председник Апелације, неколико судија, нешто чиновника Краљевског Дома, нешто дипломата и бивших високих чиновника у Индији, и изванредан број нарочитих чланова Парламента, одабраних више по својој социјалној положају и страначкој лојалности него по својим политичким особинама и интелектуалним способностима. Већина ове врло цењене господе може положити своју заклетву мирне савести, јер они по свему судећи неће ни имати прилике да је погазе. Они се могу поуздано заклетати да неће открити државну тајну, јер никад неће ни

чути ма какву тајну. Није вероватно да ће Тајни Саветник икад бити позван у Савет сем ако буде министар или један од ограниченог броја дворских чиновника. Тајни Савет је, ван извесних формалних и церемонијалних дужности, просто једно име. Његова политичка власт је прешла на један одбор, а његова судска, као највишег Краљевског Суда, на други.¹ Остатак Тајног Савета јесте »почаствована гомила« личности, за коју се држи да жели неко почасно место. Последњих година ово достојанство давало се овда-онда чувеним књижевницима и научницима, као што су Леки и Хексли, и то можда, по принципу да би они били и »сувише рђави за небо а сасвим врло добри за пакао«, људма који нису могли мислити на почести племства, нити сматрати себе достојним да уђу у ред перова.

ЈЕДАН ТАЈАН ОДБОР

Писци школских књига сагласни су у једној карактеристичној црти енглеског кабинетског система. Једна од ових одлика је колективна одговорност министара; друга се састоји у захтеву да Кабинет полаже рачун за своје поступке Доњем Дому и

¹ Високи суд који заседава повучено у *Downing Street* да саслуша жалбе из Колонија и Индије, још увек (1913) носи име Судски Одбор Тајног Савета; али он би се могао исто тако добро звати — као што ће нема сумње ускоро бити — Краљевски Апелациони Суд, пошто је његова веза са Тајним Саветом само номинална. Промена имена и положаја без садржине могла је одавно бити учињена, јер се од стране

да према томе може бити смењен с дужности у тренутку кад изгуби поверење Парламента; и трећа је одлика, да су остали чланови Владе потчињени Председнику Министарства, који руководи целокупном управом, и који је представља пред народом и Круном. Али, има две друге тачке којима се придаје мања важност. Енглески Кабинет је партијски одбор, и у исти мах један тајни одбор. Ове се одлике обично бележе на један мрзовољан и неодлучан начин, као да су оне нека врста израштаја на површини система. Али оне већ значе утврђене чиниоце у раду машине. Оне су део организма; без њих овај би се из основа морао преобразити. *Тајна и партизанство* су елементи кабинетске Владе, у облику у коме се пред нама показује. А међутим, ништа није јасније него чињеница да они нису свесно унесени, и да су се развили сами без знања или противу жеља толиких генерација Енглеза. Оне су најчудноватији примери оног процеса прилагођавања и подешавања под притиском историјских случајева и повремених потреба, помоћу којих су се наше установе стварале.

Чињеница да је енглески Кабинет тајан одбор јесте у ствари једна необична појава, мада су употреба и навика помрачили њен значај у нашим очима.

државно-правних писаца (види Todd's, *Parliamentary Government in the British Colonies*) стално тврди, да врховну власт у царству има Круна, а не Парламенат Велике Британије. Колоније, мислило се, не би се лако измириле с тим да одлуке њихових сопствених судија прегледа један енглески суд. Судски одбор у ствари, не потврђује или одбацује пресуде колонијалних судова; он само реферише о случају и саветује Круну у вршењу њених прерогатива.

Ми смо се с њом тако сродили кроз генерације, да често заборављамо њену необичност. Ми узимамо као сасвим природну ствар, да се о најозбиљнијим интересима једног народа, чија штампа и јавна дискусија имају размере као ретко где, одлучује под застором непробојног мрака. Ипак, нема сумње, лорд Розбери, који је и сам учествовао у тајнама Кабинета, има право кад каже: »За једног страног истраживача, не може изгледати ништа чудноватије, у једној земљи са толико демократизма, но што је привор једног затвореног већа, по млетачком обрасцу, заклетог да апсолутно ћути и води послове једне земље која полаже много на то да јавност буде обавештена и за ствари од много мање важности.« Ми се можемо сложити с његовим тврђењем, да је »од свих необичности које постоје у организацији владавине у англо-саксонском друштву, за данашње доба и под садашњим приликама, најчудноватија владавина Енглеске посредством једног тајног одбора.«¹

Кабинет је један тајан одбор, али јавноправног карактера. Разлика је битна, и ако се често превиђа. Већина Енглеза зна да састанци Кабинета немају службен карактер; али не схвата увек и чињеницу, да Кабинет дела повучено и тајно. У овом погледу он се издваја из реда готово свих владавинских савета и старог и савременог доба, и већине других

¹ «Да он утиче добро на целину, додаје лорд Розбери у својој монографији о Роберту Пилу, јесте мање признање самој установи, него ли својству наше расе да допринесе успеху ма које разумне установе».

сличних одбора. Поверљив, зтворен начин рада није ван обичаја. Он је у ствари један елеменат одборског система. Кад један шири скуп личности — становници једне земље, пореске главе једног града, акционари једног друштва, чланови једног клуба, или приложници какве добротворне установе поверавају и предају послове једној одабраној групи, они то чине једним делом с тога што хоће да избегну јавне расправе. Послови се не могу обављати као што треба на јавним скуповима. Али и ако се добра управа стара да се користи извесним преимућствима тајности, ипак није у принципу допуштено ићи с њом до краја. Избиће нарочите прилике, када ће бити потребно да се ради повучено, без извештаја и без сведока; али увек се признаје да је то дозвола коју не треба често захтевати, и која је оправдана само кад су по среди изузетно важна питања. Управа која би се навикла да често наређује свом секретару да изађе из сале, затварајући записник, да би се упуштала у поверљиве разговоре, брзо би изазвала неповерење оних пред којима треба да одговара.

Шта би био први корак ма каквог стручног одбора, коме су додељене административне дужности и поверљива права ма какве врете? Он би се пожурио да уреди начин свога рада: изабрао би председника, поставио секретара и друге службенике; утврдио би дан и час својих редовних састанака; припремио би извесну суму новца за штампу и друге нужне издатке; одредио би кворум и ред својих послова; наредио би да се води записник,

и да се на седницама тачно чита. Шта би се мислило о одбору једног удружења, о одбору чак крикет-клуба, који не би имао секретара, кворума, записника седница, никаквог пословника, који не би чувао архиву; и који би се тако водио да би било и за саме његове чланове немогуће рећи шта је урађено, или шта је одбијено да се уради на ма којој седници? Један одбор који би радио на овај начин, изазвао би, нема сумње, озбиљно неповерење; његово понашање сматрало би се као непарламентарно и, готово, неморално.

Међутим, ово је баш начин на који се најмоћнији одбор на свету стварно саветује и договара. Кабинет је завео тајност и лишио се до крајњих граница свих обзира према формама. Држи се још увек, да његове седнице нису ништа друго до случајна саветовања између једног броја чланова Тајног Савета. Он нема утврђено време својих седница; нити има одређено место својих скупова.¹ Он нема ни своје канцеларије, ни особља, ни секретара, ни пословника, ни заједничке благајне, ни сталног седишта. Он не би могао примити једно писмо или на њега одговорити, изузев преко Председ-

¹ Кабинети немају стално место заседавања. »Ја видим, каже Алгерман Вест, да су се раније састајали свуда У кући Бертраана Керија, у Кум Вуду постоји бакарна плоча која нас обавештава како је ту Кабинет држао своју седницу за време једне Гладстонове посете. Један други Кабинет кога се ја сећам, био се повукао из просторија у *Downing Street* у *Gorden Terrace*». Последњих година Кабинетски Савет држи се обично у Министарству Финансија у *Downing Street* или иначе у Министарству Спољних Послова.

ника Владе или неких других својих чланова, јер нема ни хартије за писма, ни печата, ни новца да се плати књижар или послужитељ. Он се скупља овда-онда. Дан утврђује обично кратким извештајем сам Председник Министарства. Сваки члан Кабинета добија кратак штампан позив, непотписан, али се разуме да он долази од Председника Владе, којим се извештава да ће се »слуге Његовог Величанства« састати у Министарству Спољних Послова, или у № 10, *Downing Street*, у то и то време. Датум и место су остављени празни и попуњавају се у канцеларији Председника Министарства. Кад се састане, Кабинет осећа да он нема корпоративни карактер. То би могла бити једна случајна конференција шефова појединих ресора у једном од јавних надлештава или скуп страначких вођа у Карлтон-Клубу. Он има једног сталног председника у лицу Председника Министарства, који има више власти него један обичан председник каквог збора; јер износи на расправу питања која нађе за сходно и закључује дискусију по својој вољи.¹ Цео овај посао има карактер раз-

¹ Он чак може да удеси ред по коме министри треба да седе око стола за којим се већа. Гладстон је био особит у овом погледу. Види већ поменути интересантан чланак од Алгернона Веста, № 10. *Downing Street*. Бивши лични секретар каже да би пре седнице Кабинета, Гладстон израдио каткад на једном парчету хартије план стола, с тачно назначеним местима која треба да заузму он и други министри. Гладстон је имао обичај да донесе лично, за своје сопствено управљање, забелешке о пословима који имају да се сврше; тако је исто радио и Роберт Пил, а нема сумње и други премијери. Понеки Председник Министарства ће, међутим, каткад изложити својим колегама своја гледишта о великим питањима

говора без нарочито утврђеног реда. Ту нема ни записника, нити има у ствари ма какве хартије. Не само да се не чувају и не бележе закључци седница, него се сматра да један министар и не може бележити, за доцнију употребу, ма шта од онога што се рекло или учинило за време саветовања.¹ Од Председника Министарства очекује се да пошаље писан извештај владаоцу о седници Савета и кратак преглед одлука које су на седници донете. Иначе не шаље се никакав извештај ком другом. Може читава гомила новинарских извештача чекати у *Downing Street* кад министри напуштају седницу, ипак неће моћи ма шта докучити.

Тајне Кабинета се чувају са непоколебљивом истрајношћу. Ретко, с времена на време, допре по

ма државне политике, у писаном и штампаном меморандуму, који кружи у највећој тајности између чланова Кабинета. Ова се пракса не ускрађује осталим министрима. Они ће каткад скренути пажњу Кабинета на питања опште важности кружењем сличних поверљивих извештаја. Роберт Пил је много полагао на састав ових меморандума, које он »обично прочита лично на седници Кабинета, и по том их пусти да круже међу чланове Владе«. У лето 1903, кад је препирка о фискалној политици у Министарству била ушла у акутну фазу, Балфур је пустио два документа о питању тарифа и увозне таксе међу чланове Кабинета. Један је доцније објављен као памфлет; други је остао поверљив, и његова је садржина била непозната другима изузев министара.

¹ Сер Алгерон Вест обавестио ме је да је у доба кад је био лични секретар Председника Владе имао обичај да уђе у салу за већање непосредно после седнице и уништи сваки листић писане хартије која је могла остати на столу. Али, ретко су се налазила таква документа; јер противно је реду и учтивости писати ма шта на кабинетској седници. Верује се, међутим, да министри често накладе ово уздржавање, уносећи у своје личне дневнике опширан извод онога што се урадило на седници.

неки зрачак светлости у овај храм, и то обично кад у његовим просторијама дође до јаче препирке, или кад ћутање малакше услед узајамне сагласности и владаочево дозволе. Такав је случај био приликом оставке лорда Карнавоора и Дерби-а у 1879, и Чемберлена, Рича, лорда Џорџа Хамилтона и Балфура, у септембру 1903. Случај последњег је једна интересантна илустрација како се без реда и форми воде послови у кабинетском савету; јер, било је јасно, из доцнијих открића неких министара, присталица слободне трговине, да су они били необавештени о чињеници, да је Чемберлен поднео своју оставку Председнику Министарства пре него што се Кабинет састао. Председник је веровао да су његове колеге биле упознате са тако важном околношћу, а свакојако да су неки и били обавештени, али у оном жагору који је владао приликом разговора, сви министри нису потпуно чули извештај. Кад се осамнаест или двадесет људи скупе на једној конференцији, где нема неког нарочитог пословника, без сумње, мора бити често тешко за свакога да прати рад. Али, ова открића тајни Кабинета необично су ретка. Остаје у многоме као тачно, да се о највишим интересима народа расправља и решава у једном затвореном савету.¹

¹ С времена на време воде се поверљиви записници Кабинета и подносе владаоцу. Али једини јавни документ, безусловно потписан од свих чланова Кабинета, кажу, треба да буде Наредба за опште репресалије, што значи објаву рата; она излази с потписима Министара Кабинета. Технички, овај докуменат је једна наредба Тајног Са-

У прошлости¹ ће се наћи врло мало одбора који би били равни једном одбору ове врсте, а у садашњости нема ниједног, изузев тамо где се мање или више извршило прилагођавање начину наше владавине. Амерички Кабинет је саветодавно тело Председника, који руководи састанцима и узима активно учешће у расправама. Француски Кабинет води записник о пословима који се врше, и по каткад даје званичан извештај новинарима. Председник Републике може присуствовати седницама ако хоће, а може се умешати у расправу и постављати питања министрима. То су право задржали и често га врше владаоци у већини монархистичких држава. Тајна седница не може се држати у присуству ма кога ко није заклет члан те заједнице. Да је врховна извршна Влада Британије оно што закон претпоставља да треба да је, т. ј., владавина Краља у Савету — она би своје послове отправљала под друкчијим условима. У место свемоћног Кабинета који се на врат на нос састане у неком куту да без икаквих формалности, под пријатељским застором мрака, расправља о пословима странке као и земље, ми би имали Тајни Савет, једно правилно и достојанствено тело,

вета, коју потписују министри у својству Тајних Саветника. Деветнаестог јула 1871, пошто је краљица Викторија потписала овлашћење којим се укида куповина звања у војсци, Кабинет је, на Краљичин захтев, израдио један формалан записник мишљења својих чланова која су поводом овога питања била дата.

¹ Најчувенији је млетачки Савет Десеторице, овај моћни и тајанствени скуп, с којим су овда-онда непријатељски критичари у XVIII веку упоређивали енглески Кабинет.

са својим регистрима, својим пословником, секретаром, својим традицијама и легалним преседанима. У архиви би остао бар траг министарских поступака ако не и њихових речи; било би могуће пронаћи шта је Савет учинио или шта је одбио да учини.

У присуству владаоца, са овом мером зајемчене јавности, чисти партијски обзир били би потиснути у позадину. У таквом савету, ако би један министар био запитан зашто жели да један закон предложи или напише, он би нашао извесне разлоге засноване на интересима опште политике. Он не би могао рећи, као што би то можда могао учинити у Кабинету:

»Е, ви треба да знате, ако ми ову ствар не спроведемо, ми ћемо просто због тога изгубити гласове на идущим изборима«, или уобичајене речи у том смислу. Ако Кабинет жели да се претвори у партијску конференцију (*caucus*), онда би могао да иде на друго место, и да расправља о својим политичким односима одвојено од народних послова.

Нема у стварном уставу ничега што би спречило владаоца да присуствује седници Кабинета или ма каквог већа саог Тајног Савета. Вилем III и Краљица Ана обично су председавали седницама својих министара. Овај се обичај изгубио с тога што Ђорђе I није разумевао енглески. За ово нарочито уређење наше врховне изврше власти дугујемо случају што су у једном критичном времену наше историје, на престолу седели германски принчеви. Да су краљеви били способни да учествују у министарским већањима, Кабинет, вероватно, не би био тајан. Да

није био тајан, тешко је увидети како би он могао постати један затворен одбор странке која има већину у Доњем Дому. И да правило по коме ни један министар не би могао бити члан Парламента, није било замењено, како се рекло, »правилном да нико не може постати министар све док није члан Парламента«,¹ веза између извршних и законданих органа једва да би се могла одржати. Али, у овом случају најистакнутије одлике савременог британског система владавине не би никад достигле свој пун развитак.²

¹ Види једно духовито и ватрено писмо »Краљу и Кабинету«, од Т. Ц. Боулса, посланика. *Тајмс*, 19 октобра 1901.

² Гувернерима по колонијама дају се каткад у њиховим пуномоћствима налози, да присуствују и председавају на седницама Извршног Већа, и да се управљају по његовом савету. Међутим, они могу, ако налазе за сходно, радити и супротно овом савету износећи Импералној влади разлоге за своје неслагање. Гувернер обично сазива седнице Извршног Већа. Записници се воде, и сваки саветник има право да унесе разлоге за своје предлоге или мишљења која је изнео на седници. Неки аустралијски и канађански државници не одобравају присуство Гувернера на седницама Извршног Већа, и учинили су оштре примедбе против те праксе. Види А. В. Keith, *Responsible Government in the Dominions* (1912) I 151—158 даље.

Вредно је забележити да је сада у Француској заведен обичај да постоје две врсте седница Кабинетског Савета, који се обично састаје два или три пута недељно за време сазива Доњег Дома. На једној врсти ових већа председава Председник Републике, и на њима се расправља о спољној политици, о општем законодавству и управним пословима. Председник Владе председава на другим седницама Савета, које се више тичу Парламента и, вероватно, партијских ствари.

ПАРЛАМЕНТАРНИ ТИП ВЛАДАВИНЕ

Случајан по свом пореклу, с правима која су неодређена и у великој мери хипотетична, енглески кабинетски систем је ипак постао узор и тип одговорне владавине, у њеном парламентарном облику. Једино помоћу овог крајње деликатног и сложеног строја, ове fine ваге интереса и власти, ове комбинације једног државног савета са једним партијским вођством, машина ради без потреса и трења. Ни једно друго уређење не изгледа тако подесно да центар власти стварно стави под надзор оних за које се мисли да представљају народну вољу. Тврди се — да оно подржава демократски принцип по коме се крајња одлука оставља самом народу, дајући му пуну слободу да бира своје управљаче и законодавце; да обезбеђује вршење управне функције једном телу, чији су погледи у сагласности са већином народног представништва; да пружа извршној власти снагу и широко дискреционо право нужно за чврсту управу, и да је у исто време чини одговорном у свако доба великом суду, чији су чланови и сами дужни полагати рачун народу; да строго чува ре-

жим слободне дискусије у свима фазама јавних полова; да захтева од оних који држе висока места у државној служби, да буду готови бранити своје поступке пред једним судом, који их може казнити отпустом, ако је незадовољан, или недовољно убеђен да су у праву. Овакво уређење рађа једну стварно суверену власт, која је врховна у сваком управном телу, и у свакој области како законодавства тако и администрације; и оно омогућава да се нормалним током уставног поступка изврше реформе и промене од најзамашнијег карактера, само ако њих стварно зажели већина бирача.

Парламентарном типу владавине истављају се често на супрот председнички и федеративни тип, као једини облици, подесни да се одрже у слободним и просвећеним заједницама које су прошле ступањ аутократске монархије. Од Токвиља до данас често је прављено поређење. Странци, који су, разуме се, желели да поправе своје властите установе, каткад су преувеличавали заслуге енглеског система. Можда они не виде, колико он зависи од околности које би се могле назвати локалним и случајним. Микстура садржи у себи пуно састојака, »трагова«, као што то анализатори кажу, многих разних елемената, и ако један недостаје, или ако је унет у погрешној мери, укус се потпуно мења. Ниједна од копија нашег система, којима је цео свет прекривен од Норвешке до Новог Зеланда, не преноси тачно оригинал. У једној земљи пропустили су да предвиде тајност и колективну одговорност Министарског Савета;

у другој, нема оне богате и беспослене класе да одржава везу између друштва и политике; другде, недостaje она тежња за одсечном поделом странака, за јасно обележеним дуализмом јавног мишљења, који оспособљаваја машину да ствара и обара кабинете. Чак и у оним колонијама, где су сви напори учињени да би се применио што је могуће тачније енглески систем владавине, сличност није потпуна. Један брижљив тумач политичких прилика у Аустралији каже:

»Сумњиво је да се одговорна владавина, у смислу владавине посредством једног Министарства, које води извесну политику тако да је одобрава цела земља, и у накнаду за то има оданост својих приврженика у Парламенту, икада била прилагодила клими Аустралије, изузев у Новом Јужном Велсу под упливом покојног сер Н. Парка. Како би, у ствари, и могло бити другчије, кад се тражило да се један фини систем, који је освештан конвенцијама и чији успех зависи од избора једне нарочите класе представника, пресади у једну заједницу којом ће неизбежно управљати људи са тако мало познавање политичког живота? Аустралијски Парламенти, изузев ређе прилике, кад избију извесна важна питања, као она о тарифи, нису подељени на обичне партијске таборе, и страсно се баве сталном променом влада, довођених из личних а не политичких обзира. Нови Јужни Велс, Јужна Аустралија и Викторија, узев случајно три покрајине, имале су 28, односно 42 и 26 министарстава за четрдесет година. Аустралија се налазила пред тешкоћама, које су искусиле све младе државе, да су људи који би природно ушли у Парламент, спречени трговачким или професионалним дужностима да посвете потребно време и да у одсуству људи

слободних и доконих, изборна тела имају муке да нађу кандидате. Није потребно нарочито истаћи, да плата посланичка не даје никакав подстрек трговцима који имају успеха у свом послу, али је она појачала утакмицу међу људима за које је, доиста, могла бити један подстрек.«¹

Не би било тешко доказати да су парламентарне монархије на европском континенту, као што су Италија и Белгија, преправљајући своје уставе у последњем столећу са изразитом тежњом да их изједначе с нашим, имале да учине већа или мања одступања. Јер, ток фламанске и италијанске историје није ни у колико сличан току британске историје; а уз то се и сами слојеви њиховог друштва у многим међусобно разликују.

Али парламентарне владавине имају једно прворедно својство у опште. Код свију, и у Енглеској, и у Немачкој, и у Француској, и у Белгији, и у Британским доминијама, министри су чланови Парламента. Извршна власт полаже рачуна о свом раду Парламенту, и њени се поступци могу испитивати, прегледати, критиковати и одбијати од стране представништва бирачког тела. Постоји, или тако се бар претпоставља, непосредна одговорност; постоји и непосредна власт. Министри могу урадити крупне ствари — они у истини могу учинити готово све; али све то под условом, да уживају поверење народних представника. Докле га имају, они спадају међу најмоћније и најутицајније управљаче света; оног

¹ H. de R. Walker, *Australasian Democracy* (1897) стр. 264.

тренутка кад изгубе поверење, они постају обични грађани. Заогрнути овом влашћу, поље њихове политичке акције једва да је ограничено. Један енглески Председник Владе, са својом већином обезбеђеном у Парламенту, у стању је урадити што немачки цар, амерички председник, или председници одбора у Конгресу Сједињених Држава, не могу да ураде; јер он може изменити законе, наметнути таксе или их одбацити, и управљати свим снагама државе. Једини услов је да мора чувати своју већину, што јасно и стварно изражава чињеницу, да народ није вољан одузети му мандат који му је поверио.

Извор свега лежи у пракси, да министри морају припадати једном од Домова народног представништва. То је просто обичај, коме се, као што смо видели, стално противила не толико Круна, колико сама законодавна власт. И данас закон гледа мрзовољно на ову праксу и не допушта да више од четири министра и четири државна подсекретара седе у Доњем Дому у било које време. (21 и 22 Vict. c. 106 sec. 4. и 27 и 28. Vict. c. 34.)¹ »Нема ни закона ни легалне праксе, каже Гладстон, који би захтевали да министри Круне задрже места у једном или другом парламентарном Дому. Можда због тога, док је већина мојих земљака, држим,

¹ У априлу 1864, дошло је до озбиљне уставне расправе, захваљујући чињеници да је непажњом било допуштено петорици државних подсекретара да седе и гласају противу закона. Гласало се о закону, који је имао да ослободи пет подсекретара од могућих непријатности и казни које су могли навући.

готова да ово огласи за један користан обичај, ипак сразмерно мало њих зна колико је ова пракса блиска животу, колико је чврсто везана са равнотежом и јединством социјалних снага.«¹ Без ње »слуге Круне« не би могле бити стално свесне чињенице да су у исти мах и слуге народа; без ње они не би могли руководити законодавством, нити би им се могло доказати да су одговорни у сваком тренутку за акте извршне власти.

У Сједињеним Државама подела власти, теоријски као наша, боље рећи застарела, примењује се и још увек живи. Извршна власт се држи одвојено од законодавне власти. Чланови Кабинета не седе у Конгресу; они су само шефови појединих ресора, одговорни Председнику, који је шеф Владе. Конгрес се бави прављењем закона и проучавањем мера за повећање и наплату федералних прихода. Нема ни једног министра непосредно одговорног законодавној власти, еем ако се под тим не разумеју шефови и председници разних одбора у Представничком Дому, чије су дужности у многим погледу важније него ли што су дужности чланова Кабинета. Ови последњи само су високо намештени поверљиви чиновници, као наши »стални« подсекретари, мада без сталности. Председник је шеф за вођење дипломатских преговора, шеф поморске и војне управе, и шеф

¹ Gladstone, *Gleanings*, I, 224. Гладстон опомиње на чињеницу да он због случајних околности држи положај министра од децембра 1845 до јула 1846, без места у Доњем Дому. То је, вели, »најинтересантнији случај ове врсте« у нашој новијој историји.

спољних послова; али за законодавне, Председник Министарства био би, ако би постојало такво звање, *Speaker* (председник) Представничког Дома, који именује одборе и стара се да њихови председници буду чланови странке која је на влади.

Многе секције скупштинских одбора раде по двојено, без ривалства или неке нарочите сагласности, са врло мало обзира према извршној власти, и по каткад са врло мало осврта на општу политику. Финансије се воде по методи, према којој се издаци врше по савету једног тела, а порезивање по савету другог. Председник финансијског одбора у Представничком Дому каткад се зове амерички министар Финансија. Али он је министар Финансија који има да се стара само о повећању прихода. И док су издаци под надзором једног другог министра Финансија, Председника одбора за специјализацију буџетских кредита, дотле члан Кабинета, који је на челу Државних Финансија, није одговоран ма за коју страну буџета; у ствари, он је мало нешто више него један стручњак позват у Конгрес, да пред његовим одборима изложи своја гледишта о пријему или одбацавању буџета.¹

Америчански систем дели одговорност и онемогућава да се она преноси с једне установе на другу.

¹ Доживети да наш министар Кабинета да оставку за то што му нису одобрене пуне суме тражене од Министарства Финансија, била би повина за наше око као што би, с гледишта наших рођака Енглеза, била чудна ствар да једно Министарство остане на власти под сличним приликама. Woodrow Wilson, *Congressional Government*, стр. 164.

Конгрес не може да надзирава Председника, који је изабран без обзира на његова осећања и расположења, за један утврђен број година; Председник нема власти над Конгресом, јер га не може распустити и апеловати на бираче, и ако се може догодити да у Конгресу има већину странка која је противна Председнику; и Представнички Дом има врло мало власти чак и над својим пословима, које стварно свршавају четрдесеторица чланова »малог парламента«, обавезних за своје биће — Председнику Дома.

Данас се претпоставља да су ове разне власти и одговорности поверене, под правим кабинетским системом, у исте руке и да се врше у једној атмосфери јавних расправа. Оне су комбиноване у једном савету, који произлази из једног Представничког Дома, изабраног непосредно од стране бирачког тела. »Народ (т. ј. квалификовани бирачи) дозволили су да постоји једна влада, са привидно широком влашћу; али, они стварно бирају своју владу и држе је у тако тесној и сталној зависности од свог расположења, да се она не усуђује радити противу онога што мисли да би била народна воља.«¹ Народ може бити господар у својој кући, његове енергије се могу упутити једним каналом, место да, у недостатку јединства, буду растурене. Официри, морнари и инжињери државног брода, могу радити заједно, са комбинованим плановима и хармонијом воље.

¹ Bryce, *American Commonwealth*, I. 218.

Доњи Дом је теоријски моћан зато што може позвати Министарство да полаже рачуна за сваки поступак, и што га може нагнати на одступање, одбијајући му буџет. Министарство је његов слуга, али не и роб; јер оно може саветовати Краљу да респустити Парламент, апелује на народ и затражи од њега да он пресуди.

Неколицина најпроницљивијих америчких публициста били су нарочито изненађени начином на који наш систем, омогућава да власт, и законодавна и извршна, падне као непосредна награда и плод за успешан рад у народним скупштинама. Један народни Парламент, кажу они, спремио би политичаре за практичне државнике, изложио би их и приказао земљи, тако да их она, кад јој буду требали спремни људи може одмах наћи. »У овим владавинама којима се управља посредством извршних одбора законодавног тела, не само да се људи стално вежбају у управљању државом, него су стално и потпуно пред очима целог народа.«¹ Једна америчка изабрана скупштина не »гледа на листу Конгреса« да би нашла каквог подесног човека за своје намере. И ако би то радила, она га не би могла наћи, зато што Конгрес није школа за припрему државника. Посао конгресисте је да »изгласава пројекте, али не и да их одржава у добром стању кад постану закони.« Међутим један политичар у Кабинету

¹ Овде и на идућим странама ја наводим из многих одељака сјајног дела Председника Вилсона: *Congressional Government* (12. издање, Бостон, стр. 896).

има могућности да научи обе вештине. »Министарство је једно парламентарно Министарство, и оно свој живот црпи из законодавног тела, где се снажним талентима увек обезбеђује једно место у Влади. Дуга каријера у Парламенту представља у најмању руку трајнији додир с практичним државништвом; а у најбољем случају дуго обучавање у вршењу дужности практичног државника«. Вође енглеског јавног живота, као што смо рекли, имају сем јачине карактера, престиж личне службе и ауторитет индивидуалног искуства, што их уздиже изнад анонимних писаца у штампи.

Људи се интересују за парламентарне расправе, јер знају шта оне значе и до чега их могу довести. Они осећају да присуствују »једној расправи сувереног законодавног тела, расправи у којој ће свака карактеристика покренутих политичких питања бити јасно истакнута и сваки доказ од важности до крајности браћен од стране признатих вођа у овом скупу; и изнад свега, они присуствују расправи од које очевидно зависи — нешто што би било од интереса или важности: било неко хитно питање администрације или законодавства, било судбина странке или успех каквог одличног политичара«. Од његове умешности у спровођењу законских пројеката у Парламенту зависи у многоме и трајност живота једног Министарства; на његовој способности при одбрани и нападу владине политике у Парламенту заснивају се и наде да једног дана он лично постане министар. Изглед, или сама

могућност да се задобију висока и почасна места, јесте најпоузданији начин да се најбољи таленти народа убаце у јавни живот. Наши благи критичари с оне стране Атлантика туже се да једно место у Конгресу не пружа никакву већу награду, него ли чланство у једном од многобројних одбора, од којих ниједан није суверен у политици, нити има признату власт да може урадити нешто више од давања свога мишљења. Огуда у Енглеској једно место у Парламенту чежњиво изгледају »људи најређих способности, просто зато што је то најбољи пут, у ствари једини пут, за улазак у Владу. Вођство једне велике странке која је на власти, јесте награда којом се привлаче велики такмаци, и у једној слободној владавини једина награда којом се могу привући«.

Такве похвале треба донекле ублажити, кад се тичу односа који данас владају. Пре се може рећи да је Кабинетска влада *могла* бити, него да *јесте*, у ствари, оно што јој се приписује у ласкавим оценама њених критичара који је величају. У годинама између два велика предлога о Изборној реформи, модел је био ближи стварности, него ли у ма којем другом периоду; јер у овој ери коју карактерише надмоћност средње класе, пре но што је изборна брана била дигнута пред навалом маса, и у времену кад су законодавство и унутрашња политика били релативно од веће важности него спољна политика, односи између Владе, законодавног и бирачког тела били су много ближи

односима како се замишљају у уставној теорији, него што би се могло рећи да је то данас случај. И око шездесетих година, идеал школских писаца био је често дуго ређање чињеница; а утицаји који су их мењали, добили су маха тек последњих дана. Требало би узети у обзир меру и стварни карактер министарске одговорности; односе чланова Кабинета једних према другима, као и према Председнику Владе; развитак партијског система; смањену власт и значај Доњег Дома; његов однос према Влади с једне стране, и бирачима с друге. Ово последње је најизразитија црта у нашој недавној политичкој еволуцији. »Главна промена, каже Тод, извршена у развоју енглеске уставности од Револуције 1688, била је пренос средишта државне снаге са Круне у Доњи Дом«. Могло би се додати, да је главна промена извршена 1832 имала доцније тежњу да се »средиште и снага« пребази из Парламента у Кабинет, и да овај одговора пре бирачком телу, него ли изабраним представницима.

ЧЕТВРТА ГЛАВА

КАБИНЕТ И ДОЊИ ДОМ

Доњи Дом је један од најзначајнијих скупова на свету. Његова честита прошлост, његова историја која одушевљава, његова сјајна традиција, његов још увек младићски дух и енергија, његов ненадмашни утицај који је вршио као образац Парламента, његова нераздвојна веза са животном снагом енглеског народа, његово место као видно средиште, радни мотор нашег устава — све му то даје један изузетан положај. Више него сама Монархија, више, далеко више него Кабинет, он привлачи пажњу не само Енглеза, него и странаца. Његове расправе проучавају се с оне стране и Канада и Океана. С његовим начинима рада врло добро су упознати хиљадама људи који никад нису могли крочити у Британију, нити су икада прословили и једну енглеску реч. Јер, да један човек дође до угледног места у овој високој скупштини, и да буде убројан међу њене вође, њене поуздане саветнике, њене омиљене беседнике, треба да спада међу највеће фигуре свога доба.

Енглеска историја је историја борби Доњег Дома, прво за слободу, потом за власт. У ствари, ова дуга борба изабраног Дома с аристократијом и са Круном, и прибавила је анализима наше расе особито уважење; нема сумње, она се по своме значају надмеће са ширењем англо-саксонских народа у крајевима ван Европе. Процес је био готово свршен пре него су његови резултати били у пуној мери остварени. Али, данас се признање одаје радо и без резерве. Уставно-правни писци прошлог столећа узели су на себе да докажу, да је Доњи Дом стварни резервоар власти у нашој политици, животворан елемент од кога су црпље снагу сви други. Он је био прави »радни« чинилац, ма колико се пажње и вредности могло приписивати оним другим, декоративним и церемониалним чиниоцима.

Већина радова ових писаца је у ствари покушај да утврде поставку да је Доњи Дом, по Гладстоновој речи, средиште нашег система, сунчано тело око кога се друга тела окрећу. Људи који су се родили кад су Ђорђе IV или Виљем IV били на престолу, били су још у могућности да осете нешто новине и свежине у завршним фазама оне утакмице између Круне и Доњег Дома. Они су се, по нашем мишљењу, задржали и сувише на закључцима и последицама оне дуге борбе. Гледајући на стање ствари које је преовлађивало за време прве половине владавине краљице Викторије, кад је Доњи Дом био ближи народу у политичком смислу него икада пре и после тога,

они чак преувеличавају његову власт. Они су се трудили да покажу, да је он присвојио многе послове Круне и Парламента као целине, да је он био врховна власт у прављењу закона, у руковању финансијама, у контроли администрације и у вођењу народне политике. »Стари виговци« погледаху с дивљењем помешаним са страхом, стари торијевци са отвореним неспокојством — ову замишљену свемоћ народног Парламента. *The Quarterly Review* од 1866 говори презриво о »слабој и савитљивој Влади у Енглеској«, која се »потчињава, и мора да се потчињава најобичнијим жељама Доњег Дома«. Н. Сениор каже да је »Доњи Дом и сада, кад га бира мање но једна десетина народа, претежна власт у Британском царству. Изабран општим правом гласа и представљајући цео народ, а не као данас једну фракцију, он ће згазити и Круну и Горњи Дом«. Гроф Греј, 1864, мислио је да би известан пораст власти министара, у односу према Доњем Дому, било »питање од врло прешне потребе«.

Ову теорију о претераној парламентарној свемоћи поновио је укратко војвода од Девоншајра, 5 септембра 1893, у једном говору, који је држао у Горњем Дому за време расправе о другом предлогу *Home Rule*. У Уједињеној Краљевини, каже војвода, Парламент (који у овом случају значи Доњи Дом) јесте »суверен«, не само у законодавству, него и у пословима извршне власти.

»Парламент ствара и обара министре, он контролише њихов рад. Владе могу правити мир или ратовати, али оне то раде из бојазни да не буду тренутно уклоњене

власти од стране Парламента; и у пословима унутрашње управе, власт Парламента је исто тако непосредна. Он може сменити једну Владу ако она сувише расипа или сувише штеди; он може да смени једно Министарство, ако је његова управа сувише строга или сувише попустљива. Стварно и у истини он у сваком правцу влада непосредно над Енглеском, Шкотском и Ирском«.

Али требало би имати на уму, да је ово упорно тврђење о суверености Парламента изнео један угледан државник — виговац, који је, и ако још активан и важан чинилац у политици при завршној деценији XIX столећа, одслужио кадар политички пре четрдесет година, пошто је био најпре у служби под лордом Палмерстоном а по том министар у Кабинету лорда Џона Росела.

У сваком случају, изгледа крајње претерано држати да Доњи Дом, или Парламент »стварно у свима правцима« непосредно влада Краљевином. Доњи Дом је још моћан, он је још увек утицајан у свима ресорима Владе, он је бедем јавне слободе, и још увек важна и сјајно изабрана скупштина једног великог народа. Он чини много, али могао би и више урадити. Баш у овом тренутку његови су атрибути моћни и он је стално интересантан; битке које бесне међу његовим зидинама, привлаче каткад пажњу целог света. Сви знаци снаге су ту; нити је ослабио своје претензије, нити умањео за јоту тврдње о својој титуларној власти. Али и он је као већина политичких организама еволуирао. Много је његове моћи прешло на друге чиниоце. Његова надмоћност је ограничена порастом.

супарничке власти. Његове сопствене слуге постале су, за извесна питања, његови господари. Круна је бар исто толико моћна као кад је на престолу седела једна повучена краљица. Али, Кабинет је све јачи и јачи, и к себи је привукао многе атрибуте за које Парламент мисли да их још увек има. Бирачко тело, потпуно свесно сопственог утицаја при проширеним правима, врши једну непосредну у место делегирану власт. И унутрашњи узроци у самом Парламенту, лишили су га једних функција и ограничили у вршењу других.

Ове функције би се могле скупити и средити у ова поглавља :

1. Законодавство.
2. Администрација и контрола извршне власти.
3. Финансијска политика и управљање јавним приходима.
4. Расправа о злоупотребама власти и њиховим поправкама.
5. Оцена и одабирање политичких људи путем расправе и њихово постављање за министре.

Сва се ова питања још увек тичу Доњег Дома. Али тешко је тврдити да је ма у ком од ових, изузев можда у последњем, сачувао своје старе повластице потпуно неокрњене.

ДОЊИ ДОМ КАО ЗАКОНОДАВНО ТЕЛО

Доношење закона представља ако не најстарији, у сваком случају највиши, највеличанственији и најзнатији атрибут Парламента, и један

од оних који најснажније дејствује на народну уобразиљу. Он је толико сузио права и дужности великих народних већа, да ми обично говоримо о два Дома, по каткад само о Доњем Дому, као законодавном телу. Али кад кажемо да Доњи Дом доноси законе, ми се служимо језиком који не изражава ништа боље стварност, него легална формула, која нас упозорава да је сваки закон донео Краљ по савету и одобрењу Парламента. Нове законе ради Влада, уз сагласност већине и силног неодобравања мањине у Доњем Дому. Круна нема никаква посла с овом ствари; Горњи Дом исто тако, изузев што има власт — коју врши само у стварно важним случајевима — да одгоди примену предложених мера; странке опозиције протестују против тога врло енергично, али у сваком случају немоћно; и обични чланови владине већине нису способни да ураде ма шта друго него да чекају расправу у појединостима.

Сваки члан Доњег Дома, изузев отприлике њих двадесеторицу, који седе на предњим клупама с десне стране Председника Парламента, сложио би се, ако би хтео бити искрен, да је његов утицај на законодавство био мало нешто већи него ли какав лични појединачни утицај споља. Он има прилике да критикује, да чини примедбе и да даје мишљења; али толико могућности има ма који писац у штампи, или ма који други грађанин, способан да се својим земљацима обрати писменим или усменим путем. Посланик, истина, може изго-

ворити своју критику, изрећи примедбе или своје мишљење, под условима који му прибављају извештај изглед ауторитета и обезбеђују да све то буде до извесне мере објављено; мада би се могло сумњати да би беседник, који се обраћа проређењем редовима у Дому говором од половине часа (вешто збијеним у пет стубаца дневног листа идућег јутра), могао имати више услова од ма кога који је способан да се чује с катедре и јавне говорнице, или је у стању да изрази своје мишљење у утицајним листовима и важним часописима. Предлог Закона о настави од 1902 претресан слабо и без икаквог успеха у Доњем Дому, стално је био изложен киши непријатељских приговора од стране шефова неконформистичке заједнице ван Парламента; и нико, држим, не може тврдити да су ови снажни гонорници, од којих би по неки могао у сваком тренутку себи прибавити неколико хиљада слушалаца, произвели више утицаја да су њихови говори одржани у Парламенту.

Власт која даје облик законима поверена је у пракси оним члановима Доњег Дома, који чине унутрашњи прстен Кабинета за дотично време. Један вођ опозиције ће вероватно бити један од најмоћнијих и најутцајнијих живих људи; он може за собом имати заносно обожавање и поштовање једног изборног краја, који може бројати милионе гласача; њега може примити са неоспорним задовољством и искреношћу, као представ-

ника свог политичког мишљења близу половине становника наше земље. Његов положај, баш и да га не помажу неке сјајне способности, чини га критичарем законодавства, чије се и најобичније речи слушају с пажњом; нико не може порећи, да им се таква пажња не поклања и од стране министара, или тврдити да они могу себи допустити да се на његове доказе и његове предлоге и не осврну. Међутим, све док општи избори не промене равнотежу странака у Парламенту, он нити може правити законе, нити може — у колико се Доњег Дома тиче — спречити доношење закона, ма о каквом спорном питању: то ће рећи, ма о каквом предмету који је толико важан да може изазвати јак и обиман интерес. Нема сумње, ако ее он одлучи да предложи неке благе или безбојне мере — као, на пр. — нека нам је допуштено рећи, један амандман Закона о бабицама, или предлог којим ће се уредити постављање сандучића за писма на улици — он би имао много изгледа да их спроведе и озакони; али, и тада би то било само стога што је министар, чијег се ресора то тиче, могао бити расположен да прихвати његове погледе. Његов положај и лични утицај допринели би, да се његова мишљења и предлози појаве у свести министра као много важнији, него да их је учинио какав писац у новинама; иначе, шеф опозиције стварно нема много више власти него ма ко други који би успео да се једна административна измена спроведе.

Ако ресорни министар нађе да Закон о бабицама нема потребе преправљати и мењати, или да су сандучићи за писма по улицама већ постављени као што треба, шеф опозиције, као и сваки утицајнији јавни радник ван Парламента, могао би само да протестује, уз то и да гледа да појача интерес за то питање, захтевајући да се у том смислу предузму мере неком приликом доцније. Он би вероватно могао свршити нешто од овог посла и са свога места у Парламенту; али, он би то могао исто тако успешно урадити и са говорнице, преко политичких организација и штампе, а врло је вероватно да би он то желео и нашао за подесније и лакше. У Парламенту, он нема непосредну контролу над законодавством и политиком. Ако би се он решио да остане при свом мишљењу и нагнао Парламент на гласање против Министарства, он би то урадио само да нагласи свој протест. У тренутку кад вођа опозиције објави да предлаже гласање против Владе поводом законског предлога о кутијама за писма, предлог би постао партијско питање; Влада би имала да падне или остане; већина би гласала на један начин, мањина на други; и како је Министарство, по природи ствари, представник већине, а вођ опозиције мањине, последњи, по себи се разуме, мора бити тучен увек кад је питање због кога се боре довољно важно да странке прикупе своје снаге.

Тако, ми имамо интересантну чињеницу да готово половина »законодавног тела« није ни у

колико законодавац, или је законодавац једино по нужди и по питањима без икакве важности. Она не може правити законе нити спречити да буду донети. Истина, њени чланови могу говорити о њима док се они раде; али то може и сваки други. Био је један Омирски низ битки у Вестминстеру, кад су вођи унионистичке опозиције обасипали законски предлог *Home Rule* својом ватром у дугим данима сазива 1893. Али, у погледу стварног дејства које су ови говори имали на судбину предлога у самом Парламенту, они су могли исто тако бити одржани у каквој јавној дворници или у неком друштву за конференције и расправе.

Унионистички беседници нису могли изменити гласање својим доказима, нити би под таквим приликама то могли постићи Цицерон и Демостен. Суштина је нашег данашњег парламентарног система, какав се последњих година развио, да се посланици не могу обрлатити. Један члан Парламента је изабран да гласа за једно нарочито Министарство, или да гласа против њега. Он је делегат једног извршног одбора, или још боље једног активног дела својих бирача, који су узели на себе бригу о вођењу месних политичких послова. »Ваш представник«, каже Берк гласачима Бристола, дугује вам не само своју радљивост, него и свој разум, и он вас издаје, у место да служи, ако га жртвује вашем мишљењу. Ја сам подржавао ваше интересе противу вашег мишљења, са једном постојаношћу која је мени својствена. Ја знам да сте ме ви изабрали

да будем један од стубова државе, а не »вртешка на крову зграде«. Али то ни у колико није мишљење о дужностима једног представника, како их схватају чланови савремене либералне или конзервативне заједнице. Не шаљу они њега у Парламент, да би чувао своју независност; они би се нарочито узнемирили и наљутили ако би он то чинио; и они ревносно прате његово гласање у Парламенту, тако да би му могли одмах пребацити, и то не са много такта и резерве, ако само покаже опасније тежње у овом правцу.

И савремени посланик разуме услове свог политичког живота тако добро да он, истину говорећи, мучно икада гласа против своје странке, поводом ма какве њене одлуке, ако је она на власти. Ретки су заиста недавни случајеви у којима је једна Влада при редовном гласању била тучена због тога што су је биле оставиле њене сопствене присталице. Један од ових случајева, пораз Гладстонове владе 1885, на Чилдеровом пројекту буџета, дошао је изненада и неочекивано, сем ако се он није одиграо, као што многи мисле, на миг самих министара, који су се били залетели у акцију, обележавану изразом »вратоломно јахање«. Готово се исто може рећи и за гласање о набавци муниције за војску, које је довело до тога да Влада Розберијева 21 јуна 1895 буде оборена с власти. Да су се министри одлучили да прикупе своје присталице, они би могли већ идућег вечера поправити оно мало и изненадно гласање неповерења. Али

они су били свесни да њихов положај није био јак, да они нису имали стварно већину у земљи и да су се на власти држали само захваљујући стрпљењу ирских посланика. Једна Влада може намерно изазвати пораз у Парламенту, ако жели да што пре апелује на бираче. Или, она се може сама поцепати, што ће свакојако одјекнути у странци. Либерални слом у 1886, на првом законском предлогу *Home Rule*, није био толико гњев против Кабинета, колико последица грађанског рата у овом телу — једна побуна у логору са више генерала на челу. Тако се десило делимично цепање униониста кад је Чемберлен почео да води агитацију за своју тарифну реформу у пролеће 1908. Ако су се конзервативни посланици налазили у ходницима опозиције, а један или двојица седели на либералним клупама, то је било само с тога, што се покренуло питање на коме је и Кабинет сам био подељен. Слободан трад-унионист се противио неким својим вођама по налогу других. Ови случајеви не погађају тачност тврђења да је Министарство стварно орган који гради законе, и да може рачунати на потпору парламентарне већине ма за какав законодавни предлог све дотле док се већина не поцепала.

ЗАКОНОДАВНА ИНИЦИАТИВА

Једна од карактеристичних страна нашег система јесте и дужност Владе, да у законодавству даје иницијативу и спрема законске предлоге. Ка-

бинет спрема нацрт предлога и подноси га Парламенту; овај га проучава и расправља о њему као један скуп личности распоређених по странкама, а не као једна заједница у којој појединци могу слободно имати своје сопствено мишљење о јавном и политичком животу, као и могућност да подесном приликом приведу своје погледе у дело. Свака радња, сваки законски предлог долази пред Парламент као акт Министарства и акт странке. Ако би пропао или био осуђен, то би за Владу значило удар, а непосредно и за онај део бирача који су је на власт довели. Систем спречава неодговорно полутанство и журно експериментисање. Он успорава законодавство, али га чува да не постане фантастично. Министар који износи предлог пред Доњи Дом зна да га он или, у сваком случају, његови пријатељи и познаници могу спровести у дело. Ако је закон добар, они ће појачати свој положај у земљи; али, ако је рђав, могу изгубити поверење за дуг низ година.

Већини страних законодавних тела створених са мање или више жеље да подражавају наше, није пошло за руком да пренесу и ову црту. Она не задржавају право законодавне иницијативе за Владу; или не врше критику преко странака. У некима, као у Конгресу Сједињених Америчких Држава, дужност прављења закона је потпуно одвојена од министарске; у другим, као што је случај у већини Парламената европског континента, и у држави Аустралији, поједини посланици могу се

такмичити са министрима, и можда их претећи. Они имају право да се надмећу у погледу иницијативе; и захваљујући недостатку партијске дисциплине, и чињеници да се могу саставити групе посланика за специјалне сврхе, има увек изгледа да један министарски предлог буде одбачен, а предлог неког од обичних посланика примљен, баш и да се Влада њему успротиви. Тако се догађа да једна група може правити законе, а друга гледати како се они извршују.

Амерички критичари, истичући грозничаву и растурену активност свог Конгреса, који се бори под навалом предлога, изненађени су и дирнути правом иницијативе нашег Кабинета више но што би се то могло десити Енглежима. »Дужност је британског Министарства, као што смо рекли, да припрема потребно законодавство; правило је да Министарство буде састављено од људи добро познатих у јавности и који имају више него ли обично искуство. С друге стране, дужност америчке Владе састоји се просто у томе да проучава или спречава тежње једног ширег скупа људи подједнаког ауторитета — да изгласава законе, с чијим извршењем, ако буду прошли, не би имали више никаквог посла«.¹

Један јаван скуп, без редовног вођства, јесте што и војска без генерала. Он је у стању да се изметне у једну гомилу, са свима њеним пороцима,

¹ E. L. Godkin, *Unforeseen Tendencies of Democracy*, стр. 108.

слабостима, мржњом и тиранијом. »Ниједан део наше парламентарне историје, истиче Маколи, није мање допадљив или више поучан, него време крајем XVII и почетком XVIII столећа, кад је Доњи Дом био остављен самом себи, без вођства, било од стране круних министара, било својих министара које би он изабрао.

»Доњи Дом је постао потпуно необуздан. Злоупотребио је своју гигантску моћ са неправедним и безочним прохтевима, укротио је Краља, лордове, судство, бирачка тела; погазио је права зајемчена Великом Повељом; и, најзад, учинио је себе тако мрским, да би народ био задовољан да се због тираније једне скупштине коју је сам изабрао, стави под заштиту Круне или наследне аристократије«.

Лек је био нађен у поступном успостављању кабинетске Владе, у XVIII столећу, и потпуном признању, у XIX столећу, система већине у Парламенту. Већина философских мислилаца који су се бавили проучавањем представничких установа, олако је уступала Влади законодавну иницијативу. У једном говору у Доњем Дому, 1863, Џон Стурт Мил каже: »Кад једно популарно тело почне сазнавати ко је за шта способан а ко није, оно ће све више и више разумевати да његов посао није да управља, него да гледа да управу воде способни људи и да их држи на њиховим дужностима. Ја се надам да ће се све јаче и јаче осећати, да је дужност овог Дома да доводи на мнни-

старске столице ваљане људе, и кад то учини, да их потом задржи на послу. Људи ће више ценити важност овог принципа што дуже буду имали искуства с њим«.

Принцип је спроведен у дело много доцније пошто је Мил ово изговорио. То није само једно питање кабинетске иницијативе и управљања, него кабинетске власти над законодавством, и то власти готово неограничене. Пре недавних промена, претпостављало се да је повластица Владе у овим питањима у складу са правом чланова Доњег Дома, да се такмиче у подношењу предлога, са извесним изгледом на успех да једног дана постану закони. И увек се сматрало да Доњи Дом има једно неограничено право поправке и измена свију поднетих предлога било од стране министра, било од других личности. Али, његова су права у оба ова правца сужена. »Права обичног посланика се још увек чувају, и каткад се са јадањем или жучношћу бране; али су прилике у којима он може да употреби та права, тако ретке и тако стешњене да су просто бескорисне. У почетку прошлог столећа било је могуће спровести најважније промене закона кроз Доњи Дом преко обичних посланика. Врхунац у овом смислу достигнут је 1825 с предлогом Закона о романско-католичкој субвенцији, који је поднет од стране сер Ф. Бердета, и прошао на трећем читању. Ово је био један од последњих примера једне првокласне мере, која је у себи крила најдубље политичке последице, пошто је изнета

пред Парламент друкчије него преко једног министра. Али кроз неколико деценија доцније, независни посланици су могли још и имати изгледа на успех са предлозима нешто мање полемичког карактера, или са онима о којима су странке имале неподељена мишљења.

Али, и по овим питањима Доњи Дом, одвојен од Владе, има сада врло мало утицаја. Његово мишљење, изражено другим читањем, или резолуцијом, мучно да има ма какав практични значај, осим ако га је Кабинет одобрио, или је унето у странкин програм. Једно гласање у корист извесне промене или реформе, која није добила званичан печат јесте само једна демонстрација, и стварно не значи много. Доњи Дом је доносио резолуције у корист плате посланика, али се ништа није урадило све док Влада није прихватила питање у принципу, и тек је тада приведено у дело без непосредног законског овлашћења. Министри се не осврћу на »академска« гласања у Доњем Дому и листови их бележе као безопасне изливе одушевљења и ђудљивости. Годинама су изношени и снажно брањени предлози за озакоњење брака склопљеног са сестром умрле жене, и за давање парламентарног права женама. Први амандман закона био је најзад изгласан кад се Влада била с њим сагласила. Али, неколико година раније, 1902, закон је прошао на другом читању са већином у сразмери два према један. Овде је, по правилу, била демонстрација у корист једне специфичке промене закона — од

стране Народне Скупштине, која, по често цитираним речима Де Лолма, може све да уради изузев да од човека направи жену, или од жене човека. У овом случају Доњи Дом није урадио ништа више него што би могао урадити да је био скуп Економске Секције Британског Удружења. Предлог није наишао код Владе ни на какву подршку, и због тога даље није могао ни маћи. Триумфално гласање било је корисна опомена за сам покрет, али то је било све. Ово је један убедљив доказ о преносу стварне законодавне власти Доњег Дома на његов извршни одбор — Владу.

По правилима која данас важе, Влада има првенство у свакој седници кроз цео сазив, изузев вечерњих седница уторником, средом и петком. Првенство је дато обичним посланицима да могу пријављивати своје личне предлоге или питања, уторником и средом; а законске предлоге — петком. После Ускрса, Влада преузима за себе вечерње седнице уторником и средом, она држи све седнице, изузев оне које падају трећег и четвртог петка после Духова. Разуме се, да ово не пружа много могућности обичном посланику за делатност у погледу конструктивног државништва. Па чак и у данима кад он с правом може тражити првенство у овом смислу, границе његове делатности су у многоме сужене. «Поноћно правило»,¹ како се то обично каже, и аутоматско прекидање седнице Доњег

¹) «*Twelve-o' clock Rule*» — правило по коме Доњи Дом, у редовним приликама, прекида рад у поноћ. — Пр.

Дома у 5.30 петком, чине да је тешко ма какву полемику завршити, сем ако она није у рукама Владе.

»Поноћно правило« имало је тежњу да учини крај неморалним скандалима на учестаним седницама преко целе ноћи, каткад изазватим само једном омањом групом, у намери да опструкцијом мучи и замара већину. Али, последица тога је била да се обичан посланик нашао пред једном новом незгодом. Влада може увек одступити од горњег правила за питања у којима је она заинтересована. Прост члан Парламента нема толико власти и моћи; на тај начин, једна противничка мањина може уопште говорити о свом предлогу, одуговлачећи дискусију све док не дође поноћ »са својом страховитом секиром« и не замахне по оно мало живота. Према томе, баш и да уђе у списак пријављених пре Ускреса, обичан посланик има врло мало могућности и слободе; у најбољем случају он мучно да може очекивати шта више, него да скрене пажњу на своје предлоге, у нади да ће они произвести нешто јачи утисак на јавно мњење и временом бити унети у програм једног Министарства. После Ускреса, он може и урадити нешто мало, а после Духова ни мало.

Ако он не може сам правити законе, може се претпоставити да има власт и прилику да критикује законодавне предлоге извршне власти. Он чини ово, и то са онолико слободе колико му положај у Доњем Дому допушта. На другом читању владиних предлога, он може рећи много о општим

принципима. Али, то што он изговори поглавито је упућено публици и галерији новинарских извештача. Вероватно да предлог неће бити одбачен овом приликом, из простог разлога што он има за собом снагу Владе, а тиме и потпору најмногбројније странке у Парламенту. У Одбору, Влада може позвати своје присталице да гласају ма за који члан предлога постављајући питање поверења; она може пресећи претрес у опште, доводећи Доњи Дом (т. ј. своју сопствену већину) до тога да изјави, да ће многе фазе кроз које има да прође дотични предлог бити завршене до једног утврђеног рока. Ова врста парламентарних одлука, којима се унапред утврђује трајање једне расправе, позната је под именом »closure by compartments«, или још боље, »гилотина«. Њена примене се објављује на један од доле показаних начина, с потписом Вође Дома.

Предлог Закона о механском праву. (Поступак)

Да се рад у Одбору и на извештају законског предлога о *механском праву* заврши на следећи начин за шест одређених дана.

»Чим ова одлука ступи на снагу, сваког од ових шест дана биће утврђен дневни ред чија ће прва тачка бити претрес законског предлога о *механском праву*.

»Пошто се пређе на дневни ред, сваке оне седнице за коју би *механско право* било стављено као прва тачка дневног реда, неће се примати никакав предлог којим би се ишло на то да се претрес успори, било по члану 10 Пословника, било каквим предлогом да се закључење претреса одгоди, осим ако ове предлоге подноси надлежни министар, у ком случају ће

се ствар одмах изнети на решење. Исто тако неће се моћи покретати никакво лично или локално питање на вечерњим седницама ни једног од ових дана кад је треће читање законског предлога стављено као прва тачка дневног реда.»

Ово је један сразмерно благ случај. Расправа се пресеца, али не угушује сасвим. Један драстичнији начин закључивања расправе био је уведен да би се помогло доношењу другог предлога *Home Rule*, и од тада је још више пооштрен. Колико мало стварног надзора чланови Парламента могу вршити ма у ком правцу над законима које предлажу министри, јасно се показало готово у сваком сазиву од 1893, кад су изношени предлози најширих размера, са толико појединости за полемику, да је несхватљиво како су се сви они који чине већину Доњег Дома — а да и не кажемо ништа о мањини — могли погледати у очи и изгласати на позив Кабинета један знатан број одредаба, не расправљајући ни толико колико у Одбору. Изгледа да су представници странке у Парламенту задовољни да даду одрешене руке својим шефовима, не завирујући у предлоге чије се озакоњење тражи.

ПЕТА ГЛАВА

КОНТРОЛА ПАРЛАМЕНТА

У случајевима које смо баш поменули, готово би се могло помислити да ток догађаја у суштини не би био много друкчији да је неком тихом и чудотворном револуцијом Доњи Дом био збрисан, а други делови нашег устава остали у животу. Дужност коју је Доњи Дом испуњавао, ма колико изгледала важна, била је у ствари готово излишна. Замислимо да су 1893 Гладстон и његови другови били изабрани непосредно од стране изборних јединица, место што их је изабрао Парламент. У место што су послали известан број делегата у Лондон да подрже Гладстона док не нађе за сходно да поднесе оставку или распусти Парламент, либерални и националистички бирачи трију краљевина могли су дати свој глас одмах за либералног државника и за друге јавне раднике, које је он желео да му помажу у управљању земљом. И претпоставимо сад да је Министарство тако изабрано 1 фебруара »изнело« пред народ, преко Државне Штампарије, свој предлог *Home Rule* и том приликом објавило, да би га до краја месеца јула

требало послати Горњем Дому, са свима променама које би Министарство било склоно да учини.

Човек би био готов да се запита до какве би разлике ово могло довести у погледу општег резултата. Предлог би био пред народом шест месеци; о њему би се расправљало, претресало и критиковало; он би био брањен од стране својих присталица, нападан од својих противника, у новинама и часописима и са јавних говорница. Снажни говори представника опозиције могли би толико исто утицати на мишљење народа и мишљење министара, да су одржани на јавним зборовима; и оно дваестак чланова, који немају никад среће да говоре о предлозима у Доњем Дому, добили би прилику да пред земљом о овоме предмету говоре.

У међувремену које је протекло између првог и трећег читања другог предлога *Home Rule*, предлог је, истина, био готово одбачен; исто би се могло рећи и о трећем предлогу *Home Rule*. Али, промене и обрти нису у главном долазили од противничких гласова у Доњем Дому. Они су били последица проицљивог критицизма и уверења до кога су дошли и сами министри, да извесне одредбе овог пројекта не би дале добре резултате. Ако се узме да сви говорници Вестминстера неће придобити за своје гледиште десетак противничких гласова, ма по каквом питању од стварног јавног интереса, главна теоријска вредност расправе ишчезава. Доњи Дом је једна законодавна скупштина; то је машина за дискусију министарских законских предлога, и са-

мо једна између многих установа помоћу којих се данас воде политичке расправе.¹

Слабљење власти Доњег Дома у овом погледу привлачи мање пажње, но што заслужује, мада извесни оштроумнији посматрачи примају то каткад са извесним негодовањем, каткад са извесним задовољством. Кад је једном приликом покојни лорд Солзбери држао говор у Единбургу, 30 октобра 1894, обележио је ову појаву овако: »Колико се опомињем, у Доњем Дому извршила се једна огромна промена, и еволуција још увек траје; ми смо дотерали дотле, да је дискусија о једној мери могућа у Кабинету, али ма за какву стварнију или кориснију сврху, она наједанпут постаје немогућа у Доњем Дому.«

И ако је лорд Солзбери гледао ову промену са уобичајеном филозофском и научничком равнодуш-

¹ Једно од ових оруђа је штампа; и листови могу каткад да преиначе министрове предлоге много брже но Доњи Дом. У јулу 1904, министри су били заузети нацртом једног плана о реорганизацији војске. Било случајно, било срачунатим одавањем тајне, скица плана појавила се у листовима неколико дана пре датума утврђеног за експозе министра Војног. Главна тачка била је стварно укидање милиције. Овај предлог био је на једанпут оштро нападнут, не само од опозиционих листова, него и од многих конзервативних органа. Најзад, кад је предлог био изнет пред Парламент, видело се да су одредбе односно милиције биле избачене. Министар Војни је изјавио да он још увек верује у своје првобитне предлоге; али да се осећа приморан да их напусти с погледом на чињеницу да нису у складу с јавним осећањем. Сумњиво је да би три месеца жестоке расправе у Парламенту могли произвести толико дејства колико ова кратка кампања у листовима.

ношћу, ипак није сматрао да је то појава којој треба пљескати. Поједини чланови Доњег Дома по каткад подижу своје гласове против тога са јетким и болним прекорима. »Да ли су спремни«, вели гњевно један од оних потиштених законодаваца у расправи којом се тражило да се убрза поступак у питању предлога о Механском праву од 1904 године.

»Да ли су спремни да изјаве, да је Доњи Дом као тело неспособан да прави предлоге и да се један пројект кад пређе у Одбор, ако је време кратко, ако су мере полемичког карактера, или је избила ма каква компликација, мора примити, и то не у облику који му је дао Парламент, него у облику који му је владин пројектант обележио, и који је Кабинет решио да усвоји? Устав је претрпео озбиљну измену. Наша владавина није више владавина Парламента; она је постала владавина Кабинета; а кажу да се у овом погледу отишло и даље, тако да сада имамо владину Првог Министра у Кабинету, са врло малом разликом од аутократија у које су се демократије прошлости изметале... Нема суда пред којим би се закони могли прегледати и критиковати. Једино јемство је у претресима и расправама Парламента, и ако он дође до закључка да се ова расправа и ова дискусија не би могле протегнути на његове мере и предлоге, онда би он напустио једну од најважнијих функција коју је до сада вршио«.¹

Нема сумње да гледиште једног посланика односно све већих владиних закорачавања у право дискусије може лако бити обојено његовим сопстве-

¹ Lawson Walton у Доњем Дому, 1 јула 1904.

ним односима према њој. Један угашен говорник из опозиције може се увијати под закључењем расправе као гуја под дрљачом. Министру, који је жељан да протури свој законски предлог, дрљача може изгледати само једна корисна направа за агрикултуру. Али, на страну сваки партијски дух, у Доњем Дому мора бити много чланова који гледају на своју немоћ са неодобравањем и незадовољством. Један од тих је јако, али темпераментно опртао положај овим речима :

»Кад је реч о чињеницама најновије парламентарне историје не може бити никакве сумње. У ово мало последњих година, власт Владе у велико је порасла, док је власт обичних посланика у Парламенту у многоме опала — не само у погледу ирава речи, јер то је мало, него и у погледу права да уради корисне ствари. Сваки корак у овом процесу изгледа мален, али кад се све сабере, резултат је врло велики. На пример, закључивање расправе, каткад се ускраћује. И самом В. Х. Смиту, који је више провео у Доњем Дому пратећи његов рад, но ма који од партијских вођа последњих година, одбили су његов предлог за закључење претреса. А Влади се данас ово стварно никада не ускраћује. Потом, правила се много строжије примењују по једном формално-правном гледишту, него раније, па било да се тиче питања, амандмана, инструкција или тачака дневнога реда. Уз то, практично је било немогуће, све до строжије примене пословника ових последњих година, изгласати законе без исправке и једне једине речи, као што се радило за време ранијег Парламента.

Претпоставимо да се тиме уштеђује време; али какво би дејство имало на обичне посланике, на обема странама Доњег Дома, ако се каже да ниједан прило-

жак који они могу дати, ниједан доказ који они могу пружити у правцу поправке, не може имати ма и најмање користи? Влада каже да зна како треба редиговати један законски предлог, тако да он буде апсолутно савршен, и, према томе, мишљења која се о њему дају не значе друго до губљење времена. Ако је ово тачно, онда чему служи једна скупштина која већа и расправља?¹

Овде ваља имати на уму да положај посланика владине већине није много бољи него његовог такмаца у опозиционим клубу. Он је, исто тако, само у једном одређеном смислу законодавац; он мучно да има ма какву моћ да прави нове законе или да спречава њихово прављење, или да старе поправља. По законским предлозима које Влада намерава изнети не тражи се његово мишљење ништа више него од чланова опозиције; он предлоге види само кад се врате из штампарије; па и тада,

¹ Навод је узет из писма „An Old Member of the House of Commons” у *Westminster Gazette*, March 19, 1901. Примедбе F.E. Smith-a о Првом читању законског предлога, 22. фебруара 1911: »Уважена господа познају услове под којима се воде послови у Дому. Узета је само једна форма и једно име, тек да се рече да су они остављени Доњем Дому. Уопште, они нису остављени Доњем Дому; они су остављени Кабинету. Министар Унутрашњих Дела је покушао да повуче разлику рекавши да Кабинет постоји само уз потпору обичних посланика, а уважени господин је додао да би Доњи Дом једним дахом одувао Кабинет. Ова примедба почива на једној обмани... Дом зна да је време обичних чланова посланика прошло, и можда се никад неће повратити. Они су имали извештај утицај у прошлости, али овај је опадао мало по мало, у колико је снага партијског одбора све више расла«.

он зна да се од њега ишчекује да их помогне гласањем у сали, било да му се допадају, или не.

С друге стране, укидање »слободе недопуштених расправа«, како би то Милтон могао рећи, и сређивање полуучених и несређених мишљења нашло је своје адвокате, чак своје одушевљене присталице. На супрот скептичким речима лорда Солсберија, може се иставити један весео начин излагања лорда Солсберија — сина, једног сјајног представника нове торијевске школе. Говорећи у Доњем Дому, марта 1901, приликом ватрене одбране пословника поднесеног од стране Владе, лорд Х. Сесил изразио је ово значајно мишљење:

»Ми често слушамо о повреди права обичних посланика, и не може се порећи да политичка власт са Доњег Дома прелази све више на Кабинет... Зашто то да се нико ван ових зидина не брине о правима обичних посланика? То је с тога што постоји једно дубоко укоренење осећање да је Доњи Дом установа која више не ужива тако много угледа и гласа, и кад једна боља установа, Кабинет, закорачи у права једне горе, то се врло мало тиче земље«.

Такав начин изражавања, као што Бернард Холанд примећује у својој проницљивој студији о нашем методу владавине под насловом *Imperium et Libertas*, тешко да се чуо у просторијама Вестминстерске Палате од времена Карла I.¹ Године 1791, Рив,

¹ Холанд додаје: »Теоријска и практична дедукција ове доктрине јесте да Доњи Дом треба да постане просто

аутор *History of English Law*, жељан да уздигне краљеве прерогативе, употребио је донекле исти начин изражавања о Доњем Дому, задовољавајући се што су оба Дома била само гране једног дрвета, које би се могле отсећи а да се озбиљно не нашкоди стаблу. Тада је Доњи Дом био дубоко озлојеђен и нагнао је Владу да оптужи Рива за побуну, мада је суд одбио да га огласи за кривога.¹ Међутим, нико није предложио да се гони, или чак укори лорд Х. Сесил, за његово јавно омаловажавање достојанства и угледа Доњег Дома. Можда се осетило да је у његовом излагању чињеница било неоспорно истине, ма како се гледало на његово мишљење о заслугама двеју »установа«, које су биле предмет његовог смелог поређења.

ДОЊИ ДОМ И ВЛАДА

Оно што се рекло о законодавству у великој мери важи и за управу. Доњи Дом не контролише више Владу; Влада контролише Доњи Дом. По теорији, министри морају оправдати своје акте пред представницима народа у свако доба; ако они про-

тело за регистровање наредба једног тајног одбора, састављеног већим делом од људи из Горњег Дома који никада и не долазе до њега. Докле ће према овоме Доњи Дом привлачити сарадњу способних људи? Осетило се већ да једном човеку који не тражи толико уважања и почасти колико стварни и практични рад, Одбор лондонске графовине пружа задовољства, која Парламенат није у стању да пружи. *Imperium et Libertas*. стр. 257.

¹ *State Trials*, XXVI, 530—534.

пусте то учинити, представници ће их уклонити с дужности. Али у нашој савременој пракси мучно да је икада Парламент оборио Кабинет, *на ма шта овај учинио*. Влада може пасти прећутним споразумом као 1885 и 1895, кад осети да се земља обрће против ње; или се то може десити на извесним питањима, као што је *Home Rule*, или питање слободне трговине, у којима се њени сопствени чланови размимоиђу. Али такво питање је питање политичке акције, а не управне. Врло је тешко нагнати Владу да полаже рачуна ма о каквом поступку који би она као извршна власт учинила.

Стварна кочница замашнијих и упадљивијих злоупотреба министарске власти јесте, нема сумње, онај спасоносни страх од јавног мишљења; али овај би могао готово дејствовати и без потпоре Доњег Дома, који у томе погледу не може одговорити очекивању, изузев после општих избора за целу земљу. Ова контрола Парламента, која се замишљала као редовна, чврста и стална, замењена је контролом бирача, која је моћна али повремена. Уместо да се вођење јавних послова надзирава из дана у дан, контрола бирача се предузима у неизвесним интервалима и врши се само с обзиром на једно или два велика спорна политичка питања, која су често одредили сами министри. Земља може изменити своју политику услед неких поступака или погрешака Владе, али то неће учинити прваци и војска Доњег Дома. Кад би ови то чинили, ми би могли наћи чланове

који би стално или, у сваком случају, овда онда гласали с опозицијом; али је мучно да се то икад догоди. Чак кад је странка ослабљена унутрашњим неслогама, чланови нерадо гласају *против* званичних вођа, мада се каткад уздрже да гласају с њима. Ово је био случај са присталицама слободне трговине у расправама које су избиле услед Чемберленове царинске агитације. Једино су чланови једне мале групе (*free fooders*), гласали редовно са опозицијом у сазиву од 1904, и ако су они били исто толико противни као и либерали фискалним погледима главних чланова Кабинета. Обичај да се гласа са странком постао је правило; и како је ово правило утврђено, контрола Парламента тежи да постане осетно блажија, док за један већи део времена она, стварно узев, готово и не постоји.

Лорд Розбери, први Председник Владе који је имао власт под новим приликама, истакао је да у сваком случају теоријска одговорност Кабинета нормално и редовно не постоји за пола године. »За време целог прекида парламентарног рада, ми немамо ни појма шта наши управљачи раде, смерају или преговарају, сем у колико је на то бачено светлости независним испитивањем штампе¹. Али скуп људи који се за све време бави појединостима једног сложеног посла, не може се успешно надзирати помоћу другог тела, чији чланови, за једно

¹ Види чланак лорда Розберија у *Anglo-Saxon Review* за јуни, 1899.

извесно време, припадају искључиво себи. Посланици Доњег Дома су заузети на различите начине; они имају да се позабаве многим стварима за време свога кратког бављења у Лондону; и ако они могу желети да врше свој политички посао како треба, многе околности су против тога. Пола Доњег Дома је заузето пословима, а друга половина забављањем. Чим се сазив приближи крају, време отопли, а лондонско друштво обузме летњи хук општег разонођења, многим члановима је тешко да предано посвете своју енергију »парламентарним дужностима.« Тешко је «бичу» (*whip*), т. ј. оном који трчи и скупља гласаче за једну странку, да остане у Дому, кад је толико његових пријатеља заузето излетима и поподневним забавама, краћим или дужим ужинама, седењем за столом, журбом к свом летњиковцу, партијама голфа, од петка до понедељника. Како се може један човек удубити у своје Плаве књиге, извештаје и хартије у једној оваквој средини пуној забаве и уживања?

Услове парламентарног живота илуструју чудни и неочекивани резултати парламентарног пословника, који је израђен под руководством Балфурџа. Он је заснован, изгледа, на здравој претпоставци, да би Доњи Дом могао вршити свој посао боље ако би прихватио пословне методе и имао сваки дан своје редовне часове за рад, као и одређено време за разонођење. У место сталних седница које су могле трајати од подне једног дана до сунчевог заласка другог дана, са клупама готово празним у из-

весним тренутцима, Доњи Дом је имао да се са-стаје у 2,30 часа и да ради до 7,30, у четири дана у недељи, с прекидом до 9 часова, и онда, у нормалним приликама, да продужи до пола ноћи. Очекивало се да ће посланици, после дневног посла ићи кући на вечеру, и вратити се свежи и снажни за ноћне рас-праве. Али, изгледа, да је посланик тако настројен да једини начин којим би се обезбедило његово стал-но присуство јесте да се доведе у Парламент и за-кључа докле год буде био потребан. Иначе, није ве-роватно да ће он доћи кад се затражи, ма то било и због гласања. Његова жена и ћерке, његови пријатељи, и његова природна жеља да буде на једном забав-нијем месту но што је загушљиви Дом са својим до-садним ходницима, значе за њега и сувише много. Чланови Парламента, по признању једног од њих, «у великој мери имају навике да радо иду један код другог на ручкове.» Уобичајено време за ужину је управо од 1.30 до 2.; за случај обичне нетачности допушта се 1.40—2.10; вечера није ни у ком случају после 8.15. Према томе, то време не слаже се са седницама у Вестминстеру, које почињу у 2.30 и трају до 9 часова.¹

¹ Види једно писмо од Региналда Лукаса, посланика, у *Тајмсу*, од 5 маја 1904. Две недеље после тога била је расправа у Доњем Дому о неким последицама новог по-словника. Др. Фаркерсон, један шкотски посланик, рекао је: «Имало је много чланова који су сматрали за најнегод-није да буду у Доњем Дому до 2 часа, нарочито они који су у послу или заузети професијом. Не би требало да Доњи Дом буде место приступачно само за људе доконе, који желе да прошире свој друштвени круг. Под садашњим условима не-

Ова незгода, нема сумње, погађа једну странку више него другу, пошто ће један «бич» (*whip*) конзервативац, имати вероватно већи број својих људи који су се предали захтевима моде и дру-штва него његов либерални такмац;¹ у осталом, много зависи од партијске дисциплине, као и осе-ћања које имају прваци и обични чланови према сво-јим вођама. У сваком случају, чињеница је неоспорна да било због запослености било због забаве, већина посланика је неспособна да поклони владином раду ону сталну непрекидну пажњу, која једино омогу-ћава успешну контролу.

Обичан посланик има много мање могућности да изврши притисак на Владу каквим предлогом у Доњем Дому, него што је у стању да утиче на законодавство. Он има три отворена пута. Он може предложити амандман за Адресу, ако увиди да би тако могао сугерирати начин на који би се покре-нуло неко важно питање опште народне политике.

могућно је за ма кога, па било да води трговачки или варошки живот, или да ради у судовима да дође у Доњи Дом пре 4 или 5 часова, кад су интересантна питања прошла. Балфур каже у свом одговору: «Ја долазим до закључка да су до-маће разоноде на које мисли уважени господин од високог значаја. Многи налазе да је тешко вратити се у Доњи Дом у 9 часова, изузев да је по среди неки нарочити разлог, или нека нада да ће доћи до какве интересантне сцене».

¹ Разлика између двеју странака у овом погледу била је одавно забележена. Лорд Мамесбери пише у свом днев-нику под 25 фебруаром 1837: «Има код торијеваца много њих, који су неуредни у посећивању седница, и који више воле задовољства но дужности. С виговцима не стоји тако: они су увек готови да следују позиву свога вође, и нема ни трага од помисли на себе». *Memoirs of an Ex-Minister*, стр. 56.

Он може вући коцку ради предаје свога предлога уторником и средом у времену, које ових вечери Влада није заузела за себе. И може се још сваке поподневне седнице, после питања и пре дневног реда, подићи да предложи одлагање Парламента у намери да се претресе једно прешно питање јавног интереса.

Ако се више од четрдесет чланова подигне с места да га помогне, он може свој предлог изнети. Ово је једна стара уставна повластица, која се увек сматрала као особито важна, пошто омогућава сваком члану, потпомогнутом сразмерно малим бројем другова, да натера ministre на учешће у дебати. Али, ово је право изгубило значај после свих ограничења која се за његово вршење стављају. Раније, један предлог за одлагање расправе могао се учинити без дозволе или услова ма у које време пре него што се на дневни ред пређе. Сад се такви предлози могу чинити само од стране круних министара. Даље, предлог за одлагање не треба да оживљава дискусију по питању које је било расправљано у истом сазиву, а затим, не треба да предухитрава питање које је узето у разматрање од стране Доњег Дома, или је раније било пријављено.

Последица ових правила јесте, да присталица једне Владе може »укочити«¹ расправу ма по каквом предмету, за цео сазив, пријављујући писмен предлог поводом њега. Ако он састави свој писмен предлог у доста растегљивим изразима, он може предвидети све случајеве који имају везе ма с којим делом тога питања, или ма са којим њему сличним

предметом, једним накнадним предлогом за одлагање расправе. Духовити посланици занимају се сами »измишљавајући ма какав могућ предмет који би могао бити од интереса за неко људско биће, и подносе писмен предлог по томе.« Тако, ако се ма у које време жели испитивање кога било владиног акта, помоћу једног предлога о одлагању претреса, има вероватноће да ће предлагач наићи на препреку, т.ј. предлог који је раније пријављен и унет у *Notice paper*, због чега му Председник може рећи, да је његов предлог ван дневног реда.

Изгледа невероватно, да ће се ова пракса »кочења«¹ још дуго трпети. Али слабост обичних посланика и Доњег Дома у опште, као и све већа снага Кабинета, не долазе у главном од пословника. Овај би се могао и поправити. Али његова поправка не би додирнула дубље узроке, који су нарушили равнотежу између законодавног тела и Владе.

И да су посланици марљивији, уместо што су махом лењи, и да су много способнији и ревноснији, но што је у опште случај, они не би могли изаћи на крај с послом. Било тачно или не, да »гилотина гуши глас и парализује акцију Доњег Дома«, и да је она »узрок што се Доњи Дом сматра као једна аутоматска машина за регистровање закона једне пролазне већине«,¹ у сваком случају,

¹ Асквитов предлог за закључење расправе о Механском праву од 1 јула 1904. Асквит је тада био у опозицији. Његове су речи много пута навођене против њега самог у сазиву од 1912 и 1913, кад је као Министар Председник применио „гилотину“ са много више оштрине него његов претходник.

ово не долази од амбиције и властољубља министара у Кабинету. Врло је мало наших државника који би били такви. Они ни најмање нису склони да играју улогу једног Штрафорда. Али, »краљев посао треба да одмиче«, а редовно сваког сазива испадне да се не може свршити, без употребе средстава која се у политичкој фразеологији називају драстичним.

»Парламент је, каже Гладстон, претоварен; Парламент је готово скршен«. Има више од тридесет година како је ово изговорено; и извесно је да ове речи, у овом међувремену, нису изгубиле од своје снаге. Доњи Дом је потонуо под мноштвом својих номиналних функција, разноврсношћу својих послова и необичним обиљем својих тежњи. Покушаји да се овај огроман рад савлада имају за последицу да послови Доњег Дома, природно, застану још у првим недељама сазива, а посланици, равнодушно, или са осећањем неког олакшања, предају цело вођење послова у руке министара, који једино, уз потпору особља Доњег Дома и шефова сталне грађанске службе (*Civil Service*) знају шта има да се уради, не губећи главу у томе вртлогу.

Начин на који најшире административне промене могу бити изведене без сарадње, или чак без сазнања Доњег Дома, био је очевидно показан 1904, кад је створен Војни Савет и кад је Министарство Војно реорганизовано. Револуционарне промене тада изведене биле су само наговештене Доњем Дому неодређеним и општим изразима; и то једино при

расправи поводом гласања о министарским платама, једну недељу пре закључења сазива. Петнаестог августа, Парламент је био одложен. Два дана доцније појавио се низ указа и наредаба, којима се одређују у појединостима дужности, положај и одговорности Војног Савета и новоствореног Генералног Инспектора Војске. Не може се рећи да је од Доњег Дома тражено мишљење по овим врло важним актима извршне власти, или да је био чак упознат са њима, пре него је »Његово Величанство, по савету свог Тајног Савета«, »изволело наредити« да их треба привести у дело.

ДОЊИ ДОМ КАО ЧУВАР НАРОДНИХ ФИНАНСИЈА

Ако је ово што је горе речено тачно, онда се то може применити и на вођење финансија, које је делом администрација а делом законодавство, и у оба вида изван стварне контроле посланика који нису министри. Општа политика Владе одређује буџет. Он може бити измењен у појединостима по одобрењу својих твораца, било као резултат једне погодбе са сумњивим савезником и могућим непријатељем, као што је био случај са поново одбаченим предлогом буџета од 1909-10; било као последица једне агитације ван Парламента. Али у самом Дому, финансијска политика Владе може се преиначити само њеним падом.

Брајс¹ нас обавештава, да је »Доњи Дом јак за-

¹ *The American Commonwealth*. I., 266.

то што може позвати Владу да полаже рачуна о сваком свом акту, или одбијајући јој буџет, нагнати је на оставку». Али одбијање буџета је уставна фикција. «Последње законско средство, каже Ансон,¹ с којим би Доњи Дом могао успети у односу према Влади коју не одобрава, т. ј. одбијање војног закона или буџета, није никада у ствари примењено.» И баш кад би Доњи Дом био вољан да избере овај начин, он не би могао то учинити, сем ако не би био готов да обори Владу; т. ј. сем ако већина не би била готова да понизи саму себе и да допусти победу противника. У ствари, ништа не може бити подесније него подела између функција Одбора за изналагање финансијских извора и дужности Одбора за утврђивање буџета, или начин на који се кредити уносе, подносе и о њима дискутује. Али, у пракси, контрола Доњег Дома је већим делом без дејства; прво, због грозничаве борбе с временом што спречава расправљања и дуга испитивања појединости; и друго,² што се један озбиљан покушај за гласање против буџета, или за измену једног детаља у једном предрачуну, може обично изиграти стављањем партијске машине у покрет. Један одан приврженик слободне трговине и *Home Rule* — не радо би довео на власт владу тариф-реформиста и

¹ *Law and Custom of the Constitution*, I, 430.

² Неколико дана пре свршетка сазива од 1904, сума од £. 28,000,000 била је изгласана *en bloc* без дискусије. 19 јуна 1900, Доњи Дом је изгласао готово 42 милиона стерлинга за мање од пет часова.

униониста, просто зато што би желео да спречи расипања новца у Министарству Војном или Морнарице.

Што се тиче финансијске политике, обични посланици немају могућности да је много критикују, а има нарочитих разлога са којих њихова критика и нема значаја. Појединости су често чисто техничке природе, и већина чланова не зна ништа о заплетеним питањима која се појављују у вези са предложеним финансијским мерама у Одбору. Расправа по овим питањима обично се оставља шаџи стручњака који су од врло малог утицаја споља у јавности, да би могли наметнути своја мишљења министрима.

Коме још није позната лакрдија од расправе у Одбору за војску и морнарицу? Изгласавају се милиони, расправља се и већа о питањима највишег значаја у присуству једнога министра, једног или два подсекретара, две неме и замишљене фигуре, десетак мрзовољних пуковника и незадовољних капетана. Гомила Доњег Дома — заузета и уморна, савладана досадом, без воље за радом — изишла је на ручак, или на терасу, или у одају за пушење; ако се затраже, посланици ће доћи да гласају; али, они неће знати ништа више о расправи него читаоци новина, који ће бацити поглед на низове несхватљивих цифара и нејасних техничких ствари. И овде, Доњи Дом није активан. На овом послу могли би га заменити други чиниоци, што, у ствари, већ и чине. Шта би више привукло пажњу: један говор о извесном војном и поморском питању у Одбору

Доњег Дома, или у новинама један чланак јавног радника који је познат као ауторитет по овој ствари? Последњих година више се пута показало, да је далеко лакше присилити Владу да мења своју војну и поморску политику »паником« или агитацијом преко штампе, него ли помоћу гласања и говора у Парламенту.

ДОЊИ ДОМ И ЗЛОУПОТРЕБЕ УПРАВНЕ ВЛАСТИ

Скретати пажњу на злоупотребе управних власти и захтевати да се неправде или повреде закона исправе, јесте једна од парламентарних функција коју Доњи Дом од вајкада воли и цени. У четири дана у недељи, пре но што се пређе на расправу по стварима јавног интереса, за време од $\frac{3}{4}$ часа, посланици могу управљати ма каква питања појединим министрима, само ако су претходно пријављена; али, ако су питања хитна, и ако се односе на ствари изузетно важне, или се тичу распореда послова у Доњем Дому, питање се може покренути и без претходне пријаве. Ако члан захтељи усмен одговор на своје питање, он то може назначити једном звездicom; иначе, посланицима се доставља писмен одговор, сем ако министар не мисли да је питање од великог интереса, те би због тога волео радије дати свој одговор у Дому.

Право да се могу слободно упутити питања саветницима Круне јесте стара и важна повластица. Међутим, оно је донекле ограничено чињеницом, да је Председник Доњег Дома судија који има да каже

да ли је питање подесно и да ли се може примити; и, разуме се, он га може одбацити, ако је по његовом мишљењу безразложно дуго, или садржи наводе и доказе који би били ироничне и увредљиве природе; ако се односи ма на какву расправу која је била у току сазива; најзад, он то може учинити, ако се оно тиче карактера или владања министара и чланова Парламента; или, ако се поставља само да би се изразило једно мишљење; ако се бави једном апстрактном ствари или једном хипотетичном поставком. Осим тога, ако министар нађе да је питање неподесно, може одбити да пружи ма какав одговор, јер би у противном тиме повредио јавни интерес; али, он то може учинити, не дајући зато уопште никакав разлог.

Ми ћемо видети да је овај начин добијања информација о раду Владе у пракси знатно ограничен. Међутим, пљусак питања са »звездicom« или без »звездице« пада на главе министара, из дана у дан за време једног сазива. И не може се рећи да је лак посао једног министра бранити се од упорних интерпеланата, а да се притом не компромитује било он лично било његово министарство, или не остави утисак као да избегава истрагу. Сазнање да један безочан противник може, у сваком тренутку, узети једног члана Владе на одговор, врши донекле улогу кочнице над самовлашћем Владе; оно чува ministre да не раде сасвим у мраку, и нагони их да бодрим оком прате јавност и штампу.

Према томе, питање у Доњем Дому јесте једно ванредно средство да се с извесном ствари јавност

што боље упозна. Треба имати на уму, да је то једино и најбоље средство у овом смислу. Има много других, и нека од њих сад готово подједнако дејствују. Вредност питања и његов утицај на јавну свест не зависи толико од чињенице да је оно покренуто у Дому, колико од личне вредности посланика који га износи.

Једном уваженом јавном раднику није тешко да једно питање расветли и без потпоре Парламента. Ако неко жели да поправи какво административно зло, или да се један нов предлог прихвати, он може о томе писати у листовима, или сазвати јаван митинг и том приликом изнети своје мишљење; тим путем он може стварно више помоћи своју ствар, него да моли посланика свог изборног краја или кварта да управу питање у Доњем Дому. Најзад, он може подстаћи извесне утицајне личности, да оду као депутација једном од министара и говоре о том предмету. Тиме ће послужити ствари двојак: можда ће задобити за своје мишљење какву свемоћну личност тога времена, која ће, ако се с тим сложи, утицати у том смислу; или, ако у овоме не буде успео, он ће, у сваком случају, ово питање изнети преко штампе пред читаоце на један, како би се рекло — више формалан и званичан начин. Пракса одашиљања депутације министрима јесте прећутно признање, да су промењени односи између Владе и Парламента. То значи, да је за непосредне и практичне резултате далеко корисније уверити Кабинет, него Доњи Дом.

ГЛАВА ШЕСТА

СЕЛЕКТИВНЕ ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА

Постоји једна функција Доњег Дома, која није призната законом а тешко да је призната и обичајима, али је ипак од необичне важности и интереса. Доњи Дом је место где се људи огледају за практично државништво, где се просејавају и одабирају. У Парламенту, политичари свих степена и способности излажу се на видик целој земљи, тако да их она, кад јој буду затребали спремни људи, може ту наћи без дугог испитивања или опасних експеримената.¹

Доњи Дом је једна велика арена и вежбалиште јавних раденика; овде они имају прилике да покажу своје снаге, да развију она својства духа и карактера, која разликују стадо од овчара, и управљача од оних којима управља. Овде, једним дугим процесом обрнуте гравитације, дубоки умови, кроз године трења и борбе, постепено избијају на површину, док лакши и ситнији људи падају доле у мрачну дубину; и помоћу ове утакмице и испита,

¹ Види чланак Parton, у *Atlantic Monthly*, књ. 25, стр. 148.

Доњи Дом бира своје прваке и вође. Испит не мора бити савршен, али је успешан. Свакодневно, кроз цео сазив, дешавају се судари и сукоби између појединих личности, машина за триерисање вечито је у раду. Заиста, мора бити извесних виших особина у човеку примљеном за вођу, после овог редовног и сталног надзора који над њим врше скоро седам стотина његових такмаца и другова, међу којима има личности од изузетних способности, а сви су готово мање више јако оштроумни људи.

Може се, доиста, рећи да су својства којима се успева под овим околностима специјалне врсте: моћ снажног говорништва, дар да се стекне популарност у широком мешовитом клубу, нису неопходна јемства за моћ расуђивања, одлучности и увиђавности. Исто тако може се истаћи, да се потпуно безразложан значај придаје самим говорничким способностима и таленту за диалектику и расправе. Систем, као што се у више махова рекло, тежи да искључи сувише ћутљиве људе и да јавне послове преда говорљивцима и реторима.

Ту као да има мало прекора; али он се мање тиче Доњег Дома, него можда ма којег јавног скупа на свету. И ако се Енглези могу водити речју, говорник као такав оставља на њих необично мали утисак. За улогу јавног говорника, Доњи Дом тражи необично редак талент; али међу људима осетљивијег темперамента и богатије уобразиље није ни тешко одушевити и распалити гомилу, или је опчинити оним »магнетизмом«, који Американци цене врло

много, а ми опет врло мало. Ако је Доњи Дом установа за говорништво, онда је то установа у којој се говорници разликују по кредиту који им се даје. Један посланик може имати велике говорничке способности, лак вал речи, ванредан начин изражавања и све лепоте стила; али он ће произвести врло мали утисак на своје другове, сем ако они не осећају да се иза свега тога налази чврстина јаког карактера и силаина једне снажне личности. Понеки од најспособнијих и најизрађенијих говорника нису никада достигли ма каква стварна уважења у Дому; они су често допуштали себи да их воде и надзиравају људи као што су Валпол, Пелхам, Каслери, који нису били ни мало говорници. У нашим недавним Парламентима, државници као сер Стафорд Норткот В. Х. Смит и девети војвода од Довеншајра, које је природа обдарила осредњим говорничким способностима, нису имали тешкоћа у задобијању и чувању поверења Доњег Дома. Џон Брајт је био готово највећи беседник у доба краљице Викторије; он је имао прелике да говори и за време страсне народне агитације за коју се обично тражио даровит говорник са јавних говорница. Али, он није никад имао ни десети део оног утицаја у Дому који је имао Кобден, чије су се способности састојале поглавито у зрелом расуђивању и јасном излагању.

Истина је, да листа наших великих страначких шефова садржи нека сјајна ораторска имена, као што су два Пита, Фокс, Канинг, Пил, Гладстон и

Дизраели ; али, може се рећи, да се Дом дивио овим људима и ишао за њима, не толико због њиховог беседништва колико због признања њихових величанствених дарова духа, темперамента и карактера. Ово су својства која се траже у Доњем Дому, и један велики говорник може утицати и водити ову скупштину само ако покаже да их има у довољној мери.

Ма како овај начин оцењивања био недовољан, ипак се он може стално примењивати под условима који су потпуно једнаки и у опште разумљиви за све. Под Дома је бојиште на коме се сваки човек може борити прса у прса ; арена је отворена, и ако ко жели да се такмичи за награду политичког одликовања, слободан је да доле сиђе кад хоће. Кад ту доспе, он има да игра своју улогу на јавној позорници ; позориште је отворено очима целе јавности, и свет гледа глумце из дана у дан. Парламент пружа човеку и говорницу и пједестал, излаже га на очиглед народа, заогрће га извесном важношћу и једним признатим положајем. Међутим, и овде се може приметити, да су се од неког времена ствари измениле. Осећа се да су се други елементи нашег друштва почели такмичити по важности с овим елементом који је чисто политички.

Беџхот је био мишљења, да се не само литерарни, научни и филозофски свет не може упоредити по достојанству са политичким; него је мучно да би се с њиме и један други могао поредити. Новине, каже он, и »не помињу их; а не би их ни могле поменути«. Ако је ово било тачно у доба кад је Беџ-

хот писао, мора се признати да смо се од тада кретали необичном брзином. Данас, држим, нико не би могао тврдити, да један чувени писац, један популаран проповедник, један угледан научник, или чак један славан глумац, значе мање у јавном мишљењу него политичари, изузев оно пет-шест првостепених шефова. Беџхот је чуо кад један човек каже: »Ја сам писао књиге двадесет година, и био сам нико и ништа ; ушао сам у Парламент, и пре него што сам заузео место, ја сам постао неко и нешто«. У данашње време било би вероватније да се чују признања друкчијег карактера. »Ја сам седео у Парламенту двадесет година, стално сам гласао, чак говорио овда-онда и бранио један или два законска предлога. Али, изван мога изборног места, где моја жена раздаје награде ђацима, изгледа, нико други није чуо за мене. Потом, ја сам написао једну обичну приповетку и неколико лаких огледа, и наједанпут сам постао нека врста славног човека. Онда су почели износити моју слику у илустрованим листовима и расправљати о врсти преника који носим«.

Даље, постоји тешкоћа, која је већ поменута, и с којом има да се бори један нов посланик крчећи себи пут : то је надмоћни утицај званичне групе саме странке. Обични посланици имају све мање могућности да ураде какав користан посао и да покажу своје способности.

»Ниједан човек, изабран за члана једног тела с великом влашћу и високим прерогативама, не воли да се у

својој активности спутава и омета неким категоричким правилима и преседанима, који су, изгледа, некада створени у намери, да би се појединим члановима онемогућило да ураде ишта корисно. Данас, међутим, нови посланици осећају, да у Представничком Дому владају таква правила и преседани.»¹

Оно што је овде речено о Представничком Дому у Вашингтону, може се применити великим делом и на његовог старог такмаца у Вестминстеру. Младом политичару, који улази у Парламент, могло би се за овај случај оправдано добацити: »Ви ћете наћи, да је Дом крајње досадно место; убрзо ћете осетити, да ћете своје способности у великој мери расипати као обичан посланик. Ако будете имали срећу да уђете у Кабинет и да станете на чело једног великог ресора, ви ћете имати врло интересантан посао и положај од првокласне важности; али какви су ваши изгледи?»

Изгледи су слаби. Парламенти од 1895 и 1900 до реконструкције Министарства после кризе на фискалном питању у јесен 1903, увели су само пет-шест нових људи у Кабинет, и ови нови министри били су већ у Дому петнаест до двадесет година. На тај начин, онај савет кандидату могао би се потпуно резимирати речима једног већ поменутог сведока: »Чекати петнаест до двадесет година као обичан члан Дома или као подсекретар; и онда, од прилике, једанпут сваке две или три године упразниће

¹ Woodrow Wilson, *Congressional Government*, стр. 63.

се које место у Кабинету. Хоћете ли да дате најбоље године свога живота овом дугом и боље рећи досадном учењу заната, са мало изгледа да постанете члан једног тела на које се полако али поуздано преноси политичка власт ове земље?»¹

Значајно је да су више њих, који су се последњих година подигли врло брзо у Дому, створили себи глас пре него што су и ушли унутра. Данас, амбициозном политичару могло би се готово препоручити, да гледа да од себе створи нешто пре него што уђе у Парламент. Много раније но што је незнатни и непознати посланик могао украсти прилику да се у *мучном* и преоптерећеном Дому истакне, он је ван њега био вероватно у могућности да стекне једно име и да привуче на себе пажњу света. Он је могао постати председник неке велике општине у унутрашњости земље, као Чемберлен; или је могао писати књиге и подићи се до вође политичке мисли, као лорд Морли; или стећи глас говорника у суду и на јавним говорницама, као Асквит; или створити један успео раднички покрет, и имати хиљаде радничких организација за собом, као Џон Бернс. Али ипак зато, ако се сва својства Доњег Дома узму у обзир, остаје чињеница, да је он још увек наш велики национални селективни чинилац за јавне раднике, и његовом дејству у овом погледу, и ако нешто умањеном, нема још такмаца.

¹ Види већ поменуто писмо од једног »Старог члана Доњег Дома«, у *Westminster Gazette*, 19 март, 1901.

ДОЊИ ДОМ И ИЗБОРИ

Селективна функција се односи на најзначајнију врсту послова данашњег Доњег Дома, т. ј. на посао прављења и обарања Влада. То је сада његова основна функција по уставу и, по стварном значају, ниједна друга не може се с њом мерити. Али, он врши овај посао посредно. Стварни политички суверен и неограничени господар над судбином Кабинета јесте бирачко тело. У XVIII столећу, Министарства су одлазила с власти зато што су губила краљево поверење; у великим парламентарним периодима XIX столећа, она су падала зато што су губила поверење Доњег Дома; под демократским проширењем права гласа, она обично свој отпуст добијају од бирача. Сер Виљем Ансон истиче¹, да су једини Председници Влада пре 1830, који су се повукли услед пораза у Доњем Дому, били Валпол 1741 и лорд Шелберн 1873 године. Од 1830 до 1860, пораз у Доњем Дому, који је Кабинет сматрао као неизбежан излаз, био је обично начин на који се завршавао живот једног Министарства. Између 1867 и 1906 промењено је девет Влада, и у седам од ових случајева министри су подносили оставке, не зато што су претрпели пораз у Доњем Дому, него зато што су се приликом општих избора њихове изборне јединице изјасниле одсудно против њих. Моћ која одређује живот и пад једног Кабинета прешла је прво с Круне на Доњи Дом, а потом с Дома на бирачко тело.

¹ *The Law and Custom of the Constitution, II, 130.*

У ствари, бирачи одлучују о комбинацијама страначких шефова, којима они, с времена на време, делегирају своју власт. Али њихово се мишљење добија на један начин, који стварно значи двогуби избор, и одговора од прилике начину на који се бира Председник Сједињених Држава. Тамо повереници за избор Председника теоријски имају право, да изберу личност која им се свиди; у ствари, њих одређују по споразуму, који није никад погажен у пракси, да ће они гласати за оног кандидата кога истакне велики конгрес странке. Слично томе, члан Парламента, послат у Доњи Дом од стране бирача, улази са исто таквом, и ако не баш толиком обавезом да ће гласати у редовним приликама, за све време трајања Парламента, за признате шефове своје странке. Главна разлика састоји се у томе што су бирачи Председника, чим га погну на власт, тиме свршили свој посао; док наши министарски бирачи продужују да делају све док не дође време да се бира други Председник Владе.

Изгледу овог државног великодостојника за поновно добијање власти одређени су у многостројном држањем у Парламенту. Он је овде стално на оцени, пред судом целог народа који ће бити позват, по истеку пете године, или нешто раније, да изрече своје мишљење. Очи обеју великих странака су уперене на овај високи суд. Народ се интересује за све што је урађено, нарочито за оно, што би могло имати утицаја на судбину странака и њихових вођа. Законодавство се мора увек посматрати

с ове тачке гледишта, и ако нема сумње да су се, у већини случајева, с њим имале поштене намере према јавном добру. Министар не може никад заборавити, да један закон који је он спровео кроз Парламент, значи успех у његову корист, с обзиром на сукоб који му увек грози. Вођа опозиције је исто тако свестан да ако упропасти један владин законски предлог, ма се с њим имале најбоље намере, убија тиме поверење у свог противника, а поправља свој лични положај.

Из тога излази, да се несразмерно велика пажња поклања тако званој изборној страни министарских законских предлога. Један предлог, који се тиче добра и послова милиона људи, може проћи готово неопажено, док недељама могу пламтети бесне борбе због неких других мера које у себи крију отворене партизанске сукобе

Закони о настави од 1902 и 1903 унели су важне промене у систем народног просвећивања. Али за њих се није знало, док није узаврела жучна борба око одредаба о надзору слободних школа. Ово је било једино што су конзервативци и либерали, англиканци и неконформисте могли наћи као подесан разлог за борбу, пошто се осетило да би се на овом питању могао идућег избора изменити изборни резултат. Док је Парламент од 1880 имао могућности да троши читаве сате и дане на аферу о Брадлоговој заклетви или по питању изборних области, закони којима се уређује нагао пораст младе електричне индустрије у земљи — и који,

према извесним ауторитетима, иду дотле да је угуше, изгласавани су без озбиљне расправе.

Један Председник Владе сматрао би се за глупог, недуховитог и недостојног положаја који заузима, ако не би пружио својим присталицама и јавности сваке сезоне, једном првокласном борбеном мером, довољно материала за подстрек и рад у странци. По каткад изгледа да и предлози, који собом не би изазвали распре, и са којима би се, иначе, већина људи сложила, постају интересантнији уношењем партијског елемента. У ствари, ово је природно, премда се прави разлог не може примити. Сазив је само једна припрема, мање или више непосредна, за опште изборе. Тек што је један од крупних националних послова свршен, изборни барометар се почиње марљиво пратити, да би се видело какве ће изгледе вероватно имати идући избори. Много је вероватније да једна серија *накнадних избора* измени политику, него најсјајније говорништво и најјаснији докази, који би се употребили при претресу у дворници Доњег Дома.

Последњих година овај положај Доњег Дома, као неке припремне школе за изборе, био је по каткад приман отворено. Тако, њега су искрено примили унионистички шефови, а нарочито Чемберлен, после прихвата политике о тарифској реформи. У једном од својих говора у 1904, Чемберлен изражава велико дивљење за референдум, и жали што једно такво средство за проверавање народне воље, на једном великом спорном политичком питању, не

постоји у нашем систему.¹ У исто време он је нагласио, да би се референдум могао донекле заменити тиме што би се јавно мишљење припремило, једним дугим периодом расправа и агитација и, питање изнело пред народ да га реши на изборима. Може се рећи, доиста, да углавном свака Влада има толико снаге, да претвори опште изборе у једну врсту референдума и да с успехом усредсреди пажњу само на једну тачку претежног интереса, захтевајући од бирача да се изјасне за или против.

ВЛАДА И ЊЕН АПЕЛ НА БИРАЧЕ

Једној Влади није увек лако да нађе јасно и спорно питање, које треба да изнесе пред народ и затражи његово мишљење. Она се може ценити по општем вођењу послова и по њеном држању у великом броју разних случајева. Али она има много могућности, да изабере оружје и утврди услове

¹ Парламент је извршна власт народне воље. Ја се не обраћам извршној власти, ја рачунам с творцима Парламента. Заиста, несрећно је, често сам мислио, несрећно је, да у нашем Уставу нема једне тако сјајне ствари која постоји у Сједињеним Државама, у Швајцарској, и неким другим земљама, и која се тамо зове *референдум*. Референдум јесте поступак по коме се свака велика промена политике подвргава, независно од свега другог, народном суду; врши се један плебисцит о политици и то политици, која нема везе са личним и партијским питањем. Грађанин може гласати за једну политику, па ипак бирати за своје представнике људе из странке која је до сада била противна тој политици; али ако то уради, он у исто време може дати и мишљење о политици коју они имају да спроведу. Ја бих волео

— двобоја. У својству главног руковођа избора, Председник Министарства ће пажљиво испитати кад најбоље одговара његовим партијским интересима да иде пред народ. Природно, да ће он гледати најповољнији тренутак; то ће рећи тренутак, кад му се чини, да ће његови пријатељи проћи добро а његови противници рђаво. Једна од нарочитих одлика правог кабинетског система јесте та да ви можете увек, као што је речено, »наћи суверен народ«, и то у тренутку кад је потребан. По уређењу које преовлађује у земљама као што су Сједињене Државе, где постоји једно одређено време за обнову извршне и законодавне власти, ово се не може чинити. Апел на Цезара може се вршити само у утврђеним размацама времена, и под врло строгим условима. Ма како да је народ дубоко разочаран у Председника, он се може њега ослободити само једног означеног дана, који ће пасти после две, три или скоро четири године; и ма како мало Сенат и Дом народног представништва одговарали својим саставом јавном мишљењу, они морају остати за све одређено време. Амерички систем, по речима једног од његових критичара, јесте битно астрономски и математички. »Корисност једног Председника не мери се по успеху његовог рада, него по календарским месецима;

кад би ми у овој земљи могли сутра имати референдум, један плебисцит, једно гласање народа о томе да ли желе или не, промену у фискалном систему, коју сам вам ја предложио».

— Чемберлен у Бирмингаму, 12 маја 1904.

признаје се, ако је он добар у опште, да ће бити добар за четири године». Први Министар треба да очува за себе расположење већине; »Председник треба само да гледа да се одржи у животу«.

Неки други критичари су видели у овој чињеници једно велико преимућство; они су истицали, да у америчкој политици има сталности, које у нашој нема. Она је мање потчињена укусима, пролазним страстима и јавним раздражењима; земља се не може звати да мења своје управљаче, и да можда тако под тренутним импулсом донесе неопозивне одлуке. Једна нова социјална мера, нагла у толикој мери да би је било немогуће спровести у Сједињеним Државама, могла би се спровести у Енглеској, после општих избора, под инспирацијом неке магнетичне личности, или вештином каквог окретног демагога. — Кад се Филип опије у Америци, он има доста времена да се истрезни. Једна Влада не може шчепати своје противнике изненада, и бацивши се наједанпут у изборе, добити суд пре но што је народ имао времена да о питању размисли. У Сједињеним Државама, унапред су обавештене све странке и све групе. Оне знају кад ће се обавити избори. Председник Републике и Конгрес имају пуно могућности, да своју ствар што боље истакну, а противничку што јаче потисну.

Под енглеским системом, Кабинет има начина да хитно прибегне апелу на бираче. Једно изненадно распуштање Доњег Дома, не само да је могуће, него се у садашњости већ толико пута десило. Друге

половине јануара 1874, либерална већина у Доњем Дому била је још увек чврста, и изгледало је да апсолутно нема стварних разлога за апел на бираче, кад је Гладстон 23 јануара саопштио Кабинетском Савету своју одлуку о распуштању. Двадесет четвртог јануара, Председник Владе је наговестио скорашње распуштање у једном апелу у Гриничу. Ово је извесно био први наговештај, који је дат јавности и који је пао као гром. Али није било времена за размишљања и припреме. Двадесет шестог јануара изашла је прокламација којом се објављује, да је Парламент распуштен; а 29 јануара, главни чланови су већ били изабрани за нови Доњи Дом. Избори су били стварно и потпуно свршени друге недеље у фебруару. Они су показали одлучну већину против Владе, и већ 17 фебруара Гладстон је поднео Краљици оставку; одмах су потом »послали« по Дизраелиа. Види се јасно, да се целокупна радња — и распуштање, и изборна кампања, и избори, и промена Владе — свршила за мање од месец дана.

Поново, у јесен 1900, унионистичко Министарство имало је моћну и још несаломљиву већину. Оно је водило један рат, који је, несумњиво, имао одушевљену потпору народа. Изгледало је да није било довољно ослонца у јавности, да се земља одједном баци у опште изборе, у тренутку кад је њена енергија била потребна за успешно продужење рата. Министри су, међутим, мислили, као што се и показало, да ниједан тренутак није подеснији да им бирачи обнове пуномоћство за власт, него тај. Средином септембра

чуло се, као да ће Парламент бити распуштен; 17 септембра, Краљева прокламација је већ била изишла; први изборни резултати су примљени 29; средином октобра су избори били свршени, и Влада је добила већину од 130 посланика. Године 1900 изненадно распуштање било је у корист Владе, 1874 против ње; али у оба ова случаја не би се могло рећи, да је суверен народ изабрао своје управљаче с оним расуђивањем, које један тако свечан акт захтева.

Мало има ствари које би дубље повредиле енглески политички морал, него ли начин на који се помоћу власти обично спроводе континентални избори.¹ Један непријатељски расположен критичар могао би можда покушати да нас увери, да је могућност за енглески Кабинет да прибегне изборима кад му је воља, не обзирући се на друге интересе сем интересе своје странке — у ствари права злоупотреба јавних установа. То је злоупотреба од које би се земља, нема сумње, могла бранити ауторитетом Круне, ако би она постала и сувише очевидна; јер сасвим је у Круним прерогативама, да одбије свој пристанак за распуштање Парламента, ако се предлог у томе смислу заснива на недовољним и површним разлозима.² Али, такву акцију

¹ И у Новом Зеланду; види Н. de R. Walker's *Australian Democracy*, стр. 269.

² У самоуправним колонијама, где су страначке већине мале и промене Влада честе, Гувернер има право да одбије тренутно распуштање, тако да спасе заједницу од трошкова и мучења излишним изборима. Распуштања су била на пр-

Краљ по конвенцијама не може подузети, сем ако нема разлога да претпостави да су шефови опозиције вољни примити власт без распуштања Парламента, а ово није често случај. Тешко је спречити једног Председника Владе, са још несломљеном већином, и ако можда исцепканом, да не изабере свој тренутак, и не нађе какав разлог — за изборну битку. И много његове тактичке вештине, а можда и један део интелектуалне енергије који би се могао употребити у служби народа, утрошиће се на питање, како да се апел на бираче изврши под околностима што неповољнијим по његове противнике.

С друге стране, власт Председника Владе да може распустити Парламент кад хоће, појачава ауторитет Кабинета. Она се може употребити као једна врста казне, ако су чланови владине већине јако недисциплиновани, а опозиција прави сувише тешкоћа у раду. Ма какве побуде да су навеле једног члана да тражи место у Доњем Дому, он ће обично желети да га задржи што дуже, и са што мање труда и трошкова. Сваки избор за њега значи борбу, један знатан издатак у новцу и опасност да може изгубити своје место у Парламенту, које, вероватно, жели да сачува. С његове личне тачке гледишта, кратак Парламент јесте заблуда; пре-

одбијена у Новом Јужном Велсу од стране Лорда Белмора 1872, Херкулеса Робинсона 1877, Лорда Карингтона 1889; и лорда Норткота, као Генералног Гувернера аустралијске државе, 1904 Друге примере је дао Тод у *Parliamentary Government in the British Colonies*, гл. XVII, и у Keith, *Responsible Government in the Dominions*, 180—211.

рано распуштање — штета. И сам члан опозиције, изузев ако не припада првим редовима и штабу странке, не жели тако брзо апел на народ, као што то јавност замишља. Његова странка може нешто и добити мешањем карата, али он лично врло мало. Он ће се у сваком случају изложити многим мукама и трошковима, који се могу попети до хиљаде фунти, па и више. Влада може савладати незадовољства у својим сопственим редовима и до једне извесне мере задржати антагонисте да оду у крајност, стављајући им до знања, да ће се, ако извесне ствари учине, или не учине, расписати општи избори. »Ако ви не гласате одмах и као што треба, поручује шеф преко својих кортеша, имаћете да се борите за свој мандат, да баците свој новац, да се изложите опасности да изгубите своје посланичке дневнице, сад, уместо две, три, или четири године доцније«. Овај се наговештај, нема сумње, саопштава брижљиво и дипломатски, и не објављује се преко јавности, мада се каткад и то може учинити. Двадесет петог јуна 1904, кад су унионисти били јако деморалисани и врло небрижљиви у посећивању Дома, Балфур је био запитан не би ли требало «повући све озбиљне и спорне предлоге и закључити послове сазива тако да се политика Владе подвргне оцени земље». Министар Председник је дао следећи писмен одговор :

»Ја не предлажем, да се пође путем који уважени посланик саветује, сем ако Влада претрпи пораз као доказ да је изгубила поверење Доњег Дома ; или ако

пропусти обезбедити ону свакидашњу потпору која је нужна, да би се стварно могли отправљати парламентарни послови. У оба ова случаја, она би, природно, тражила ослобођење од одговорности коју њени чланови не носе ради сопствене удобности или задовољства«.

Један од Балфурових присталица тумачи ову примедбу идућег дана са ретком искреношћу :

»Посланици би требало да знају, да *избори много стају новца* и, ако се на изборима не успе, то је крајње убиствена ствар. Чари опозиционарства за неколико недеља могу можда навести посланике, да својим држањем приреде Влади пад на једном изненадном гласању. Али, ми би желели да скренемо пажњу овој господи, да ће њихова небрижљивост, ако потраје, вероватно довести дотле, да *свој новац баце на изборе уместо да га утроше око лова на тетребе*, поред тога што још могу претрпети и потпун пораз на изборима«. ¹

По правилу, ни државник ни публициста не изражавају се баш на овај начин. Ове *arkana imperii* се чувају прикривено и не показују. Али могућности с којима се овде рачуна увек су у области политичке свести. Прикривене радње су нарочито моћне у последњем периоду парламентарног живота. Кад

¹ Петнаестог марта 1867, на митингу конзервативне странке, лорд Дерби је изјавио да је предлог о Изборној реформи био одбачен, Влада би пала. На ово Херберт Пол, у *History of Modern England*, II, 79. примећује : »Једно распуштање ради казне увек се сматрало као легитимно оружје, којим се Влада може у нужди послужити. Али, разуме се, то значи, да ће се сваки посланик, који гласа против Владе, изложити глоби од неколико стотина фунти, ако он допринесе њеном паду«.

уђу у четврту или пету годину посланичког рада, чланови постају неосетљивији, јер знају да се у сваком случају апел на бираче не може дуго одлагати. То је један од разлога са којих министри осећају велику тешкоћу да странку одрже у кохезији и потчињености, да спрече пораст својих противника, чим се приближи крај дотичне скупштинске периоде.

Из тога излази исто тако да се не може тврдити, ма у ком даном тренутку, изузев у неколико месеци непосредно по опшгим изборима, да Доњи Дом представља мишљење и саме већине бирача. То је он још могао и представљати одмах сутра дан по изборима; али, могао је овај карактер изгубити још много раније, но што је Првом Министру изгледало да је подесно препоручити распуштање Парламента. Равнотежа странака код бирача могла се изменити; али равнотежа странака у Дому остала је иста, осим ако није била поремећена накнадним изборима. На тај начин, један Председник Министарства може продужити да влада годинама, у пркос јавном мњењу, које има само посредне начине да врши изванредан утицај на Владу док не пристане да тражи избор новог Парламента.

ДОДАТАК ШЕСТОЈ ГЛАВИ

ЛОРД СОЛЗБЕРИ О КАБИНЕТУ И ДОЊЕМ ДОМУ

Има више година како сам се у једном месечном часопису бавио неколиким питањима, која су расправљана у прошлим главама. Те је редове читао покојни маркиз Солзбери, од кога сам примио писмо ове садржине:

Hotfield House,
2 децембра 1894.

Драги господине, — читао сам ваш чланак у *Nineteenth Century* са великим интересом и симпатијом. Верујем да су гледишта, која су у њему изложена, уопште узев, потпуно здрава. Има само једна примедба, коју бих хтео да учиним. Ја мислим, да ви и сувише потцењујете улогу, коју стварно Доњи Дом има у одабирању људи за министарске фотеље. Разуме се, она му ну није нарочито додељена, али, ипак зато, кад шефови странака имају да одаберу за изванредан број ресора кандидате међу члановима Доњег Дома, који никада пре тога нису били на тим положајима, једно од својстава које они најбрижљивије узимају у обзир јесте способност, да се говори и ради на начин који је Доњем Дому пријатан; и ако се неко, који је раније држао какав ресор, показао неспособним у овом погледу, шефови странака ће увек бити срећни да га подесном приликом искључе из Владе.

Разлог због кога су ови обзир за њих тако категорички лежи у овоме. Ја држим да ви судите потпуно тачно, истичући да у погледу на већа спорна питања Доњи Дом мало по мало губи своју власт у корист Кабинета с једне стране, и бирачког тела с друге. Снага којом Кабинет може да утиче

на мотиве посланика у Парламенту јесте тако велика, да је већина више или мање постала слепа машина; али, ова се опаска може односити само на теже и значајније одлуке Доњег Дома. Ако има прилике да се притисак странке примени, да се у покрет ставе изборна удружења, један члан Парламента, који је склон да се окамени, осећа се немоћним и показује све више и више расположење да се потчини. Али има много одлука Доњег Дома, које се доносе под притиском једног тренутка, у коме се покрене какво питање, које треба решити оне исте ноћи кад је наговештено гласање. У овом случају нема времена за принуду ма које врсте, и гласање посланика је у великој мери одређено током расправе, боље рећи, утицајем и вештином владиног посланика, који је питање покренуо. По старим парламентарним конвенцијама, једно противно гласање у таквим приликама често је кобно по Владу. Држи се да су посланици погазили један неписан закон, или, у сваком случају, да су хтели то да ураде, сем ако одустану и не гласају; а баш ако се то и не деси, или ако Влада прибави накнадно гласање поверења, њена моћ и њен изглед заостанак на власти, стварно су угрожени једним таквим случајним поразом.

Не знам, да ли ће ово стање ствари трајати. Склон сам да верујем да оно ишчезава и да ће у будуће Кабинети бити све мање и мање осетљиви према случајним гласањима Доњег Дома, и да ће рачунати све више и више с оним смишљенијим одлукама на које могу утицати својом изборном машином. Али све дотле док то траје, парламентарна умешност имаће високу цену, и много ће се тражити при одабирању снажних државника; све дотле Доњи Дом ће остати врло моћан. Другим речима, његове ђуди и прохтеви задржаће велики утицај још дуго и дуго после времена кад буде изгубио моћ да долази до једне независне и разумне одлуке.

Ово је примедба коју имам да упутим на ваше гледиште о садашњем положају Доњег Дома; убеђен сам, да она дуго неће моћи важити као тачна.

Ваш одани,
Солзбери.

ГЛАВА СЕДМА

ВЛАДАВИНА СТРАНАКА

Један амерички писац, на кога сам се већ једном позвао, каже да је британски парламентарни систем »савршена«
владавина странака. Израз вреди истаћи. Владавина странака преовлађује у извесној мери под свима слободоумним народним уставима; али једино у уставу Уједињене Краљевине, и у уставима који су строго по њему рађени, она је спроведена на један потпуно доследан начин. Замишља се да су Енглези један »нелогичан народ«; али у овом погледу они доказују својим поступцима, мада не и речима, једну очевидну и неумољиву логику. Нема покушаја да се једном борцу, који је поражен у изборној кампањи, уступи ма и један делић политичке власти. У грађанској администрацији »коруптивни«
систем је напуштен још пре педесет година, али је задржат, без прерушавања и ублажавања, у вођењу политичких послова.

У ствари, мањина, каже Кобден, има само право да употреби све напоре, да би једном добила већину; и док то не постигне, мора се помирити с тим, да је немоћна и искључена. Ми не покушавамо да ублажимо несрећу која је задесила једну странку, ту-

чену на изборима, тиме што бисмо пружили њеним члановима ма какво стварније учешће, било у извршној влади, било у прављењу закона. Ми не примамо ни један од оних начина којима се у другим земљама, привидно бар, оштрина сукоба у неколико ублажава.

У Сједињеним Државама, надзор над управом значи победничку награду, која се добија на изборима за Председника Републике, и побеђена страна нема изгледа да дође на власт четири године; али она може учинити, да се њен утицај осети у законодавству. Председник Представничког Дома, који је, у ствари, један од вођа надмоћне странке у Дому, стараће се да има већину својих присталица у сваком важнијем одбору помоћу којих Конгрес ради законе. Али, он се неће усудити, да потпуно искључи своје противнике. Састав одбора је замишљен тако да одговара у главном саставу Дома; на тај начин, у сваком од ових законодавних већа, биће и један број чланова поражене странке, способних да узму извесног учешћа у доношењу закона. Право мањине не мора се у пракси јако уздићи, али се у сваком случају о њему мора водити рачуна. У француском Парламенту претпоставља се већ, да разни одбори треба да буду лојално изабрани од разних група из којих се Парламент састоји.

У самој Великој Британији, ако бацимо поглед на оно што би се могло назвати подређеним законодавством, видећемо да је надмоћност страначког елемента, прихваћена за изборне сврхе, иступила своје

оштрице у редовном вођењу послова. Одбори великих општина врло често се бирају чисто партијски. Али баш тамо где се систем признаје, са најмање прикривености, као на пр. у Одбору лондонске графовине, његова је строгост у толико ублажена, што мањина није потпуно искључена, нити је осуђена на просту и немоћну критику. Кад победничка већина поставља административне одборе помоћу којих ће политика графовине бити у главном одређена, обично ће гледати да председничка места попуна сопственим вођама, а они ће удесити да имају надмоћност гласова у сваком од ових одбора; али је мањина, у сваком случају, сразмерно, или бар донекле сразмерно, представљена. Сматрало би се као нетрпељива злоупотреба надмоћности, ако би једна већина одбила да допусти пораженем противнику довољан број места у свима одборима.

Али, у вођењу државних послова, ми не допуштамо такве уступке. Наша политика је, као што Балфур каже, једна организована препирка,¹ и ми примамо резултате са равнодушношћу која изненађује, просто зато што нам се више свиђа, да се она

¹ »У енглеској унутрашњој политици нисмо никад на миру — наша целокупна политичка организација је удешена тако да се можемо препирати — и ми се увек препиремо, поводом питања каткад од веће, каткад од мање важности; понекад и о питањима која изазивају огорчене сукобе; а овданди због извесних ствари које се, држим, могу увек лако решити«. Balfour at Fulham, 19 јула 1902.

не призна отворено. Ми непрестано учимо, да данашња Влада представља Доњи Дом, а кроз Дом народ. У ствари, то ни најмање није случај. Она представља, по правилу, више него једну половину бирача, а мање него две трећине Дома. Ми говоримо о Влади, која почива на народном поверењу, забрављајући да њу не подржава половина бирача, већ на против, да је страсно мрзи, и да је њен једини интерес у томе, да је збаци и на њено место доведе другу Владу. Призор милиона слободних људи у слободној држави, над којима се обично влада противно њиховој властитој вољи и убеђењима, јесте толико чудноват, да ми најрадије окрећемо главу од њега.

О партијском систему се говори као о нечему што је изузетно и што је изгубило поверење. Људи могу бити готови да умру за странку, али је они ретко хвале. Пуна два столећа, Енглези су трошили невероватно много ревности и енергије на своје партијске борбе, и за то време је систематски осуђивали. Мучно да се ма који писац првог реда, изузев Берка, или ма који од државничких вођа, изузев Балфура, потрудио да свесно погледа чињеници у очи. Од времена великог војводе од Марборо-а, који је при заласку своје каријере изјавио, да нема друге жеље на свету до да живи у некој земљи, где би мрска имена »виговци« и »торијевци« била непозната, — све до данас, постојала је једна непрекидна струја теоријских напада и осуда. Мало је вероватно, да ће ишта изазвати

толико пљескања на каквом јавном збору, као напомена: »ово, господине председниче, није партијско питање, и ја не желим да се о њему говори са партијске тачке гледишта«.

СТРАНКЕ И ГРУПЕ

Међутим, подела на странке, заиста, је неопходна за рад наше уставне машине. Наша владавина је »један систем чији успешан рад претпоставља живот двеју великих странака, од којих би свака била довољно јака да спречи насиље друге, али ипак да увек једна од њих буде надмоћнија у Доњем Дому.¹ Ако подражавања нашег система нису успела да произведу жељене резултате, томе је у великој мери узрок и чињеница, што је овај услов било немогуће пресадити. Устав Треће Француске Републике почива исто тако као и наш на једном изабраном парламентарном Кабинету; али, и ако му се у многome приближио, он ипак није успео да успостави једно стално двојство организованог мишљења које влада у нас од краја XVII столећа. Уместо странака, Француска има групе; и довољно је само загледати у проницљиве одељке Бодлеје-вог великог дела о француској политици, па разумети значај ове разлике. За двадесет и једну годину, као што истиче Бодлеј, Француска је имала двадесет министарстава; седамнаест разних политичара је држало портфељ Министарства

¹ Bryce's *American Commonwealth*, I, стр. 287.

Спољних Послова. »Сви су ови министри били републиканци; о текућим пословима су имали у ствари једнака мишљења, и ниједна од ових двадесет промена није произашла услед непосредног партијског гласања, које је немогуће у француском Парламенту«.

Систем група неизбежно лишава Кабинет и парламентарни *режим* неких њихових најважнијих и најкарактеристичнијих одлика. Тамо где он преовлађује, процес другог избора, помоћу кога се једна Влада стварно доводи, лишен је сваког дејства. Не постоји чак ни једна приближна извесност, да Влада представља већину законодавног тела, или да законодавна већина представља једно претежно мишљење у земљи. Ви не можете избрати своје министре како треба, и не можете их надзиравати кад их изаберете, ако место јасно подвојених странака постоје саме клике или заједнице које се прегоне о власт. Народни избори могу се вршити без трења једино тамо, где постоје две велике странке, и где их нема више од две, као што је то случај у Великој Британији и Сједињеним Државама.

Незгоде, које могу у овом погледу избити ако се број повећа само за један, показале су се у нашој недавној политици. Ирски националисти су често претили, да ће довести нашу парламентарну машину у савршено незгодан положај, и они су овда-онда насртали са доста успеха, да своју хвалисавост оправдају. Једна Влада не може бити ду-

готрајна и јака, ако је постала случајним сусретом група. Њу може срушити један прост обрт политичког каледроскопа у сваком тренутку, и процес одабирања, у место да буде прост и непосредан, постаје процес личних интрига и вешто испредених рачуна. Ма шта се могло рећи о двопартијском систему, у сваком случају он врши функцију одабирања. Он може бити подесан или неподесан, може бити у својим резултатима и нетачан, али ће бар у поменутом правцу делати.

Нико неће спорити да је последњих година извесна тежња к цепању, а нарочито у једној од ових странака, постала врло изразита. Није невероватно да ће у непосредној будућности бити много чланова на једној страни Доњег Дома, а можда и на обема, који ће, поред учења о верности једној или другој већој заједници, хтети исто тако да приме на себе обавезу, да помажу планове мањих група или секта. Будућа уставна политика зависиће у великој мери од односа, које ће једна струја мишљења заузети према другој у свести и понашању законодавца ове врсте.

Кад за њега дође време, да бира између своје странке и групе, или још тачније, тренутак кад он увиди да може помагати посебне интересе, према којима се обавезао на рачун гласања против својих вођа и другова с којима он обично ради, члан Парламента, као Дездемона пред млетачким сенаторима, »осетиће овде подељену дужност«. У једном извесном броју случајева било би једино разумно

претпоставити да ће његова одлука личити на одлуку Брабанциеве кћери. Нема сумње, он дугује својој групи синовље обзире. »Вама, може он често искрено рећи, »дугујем за живот и васпитање« — нарочито за политички живот и здраво васпитање; и, без сумње, он би хтео додати:

»Мој живот и васпитање уче ме
Да вас поштујем.«

После овог заиста правог данка светињи политичког сродства, можемо слободно очекивати од њега да се баци, баш као што је Дездемона урадила, у руке оне друге »стране« која више захтева, и са којом је он у најтешњем пријатељству. Под притиском околности члан групе уступиће место члану странке¹.

С друге стране, може се рећи, да баш ако би групе и оклевалe да се одлуче против своје Владе кад је питање формалног гласања поверења, није извесно да се оне не би исто тако понашале у другом спорном питању. У ствари, ми смо имали раније пример једног неочекиваног гласања поводом неке незнатне ствари, чиме је изненада приређен пораз Влади, која је још располагала до-

¹ Ова се појава могла приметити и код самих бирача. Ми имамо једну илустрацију новијих односа између либерала и радничке странке. Последња група је по имену независна од прве. Али у Парламенту раднички чланови обично раде у друштву са либералима; и раднички кандидати, у пркос опозиције своје управе, по каткад постоје и бивају изабрани као »либерално-раднички« представници.

бром радном већином у Доњем Дому. Први Министар¹, чија сам опажања горе изнео, истакао је, да ова околност неизбежно тражи више но икада да Кабинет има за чланове људе, који су вични у вођењу Доњег Дома и који уживају поверење Парламента. Истина, Влада је уопште несавладљива, кад има времена да организује изборни притисак и удеси, да се утицај њене партијске машине осети у маси, али увек је изложена, — сем ако се Доњи Дом вешто води и држи у рукама као што треба, — да доживи ударац у леђа на неком изненадном и омањем сукобу, који може избити у току расправе, или на извесном питању које је и сувише мало да би могло узбунити осећања бирача. Како се странке све више цепкају у групе, нема сумње, да би повремена сагласност између њих неколико, у тежњи да се помогну узајамно, по принципу *do ut des*, могла постати све обичнија појава. Али, није ни најмање извесно, да би ове комбинације, баш и кад би чешће имале успеха, у ходницима за гласање (*division lobbies*) стварно умањиле углед Кабинета. Министри би можда имали за себе бираче, ако би они оценили гласање у Доњем Дому само као јасан израз мишљења у корист једне нарочите политике или мере, што никако не би морало довести до тако озбиљне последице, као што је оставка Владе.

¹ Види главу VI, »Лорд Солзбери о Кабинету и Доњем Дому«.

СТРАНКЕ И ПРИНЦИПИ

Међутим, ми још увек имамо двопартијски систем; и његово оправдање ваља тражити у чињеници, да он непрестано дела као моћна брана против свемоћи управне власти парламентарне већине, која је готово без икаквог надзора.

»Кочница и равнотежа« о којима толико много слушамо од писаца уставног права, највећим делом немају више никаквог дејства. Краљево *вето* јесте форма, која је одавно пала у неупотребу; власти Доњег и Горњег Дома су биле ограничене обичајем чак пре но што је био изгласан Закон о парламенту. Уопште, нема ничега што би личило на апарат, помоћу кога су творци америчког устава тежили да направе од Конгреса противтежу Председнику, а од Сената кочницу за Парламент. У Великој Британији, још увек је могућа већина у Доњем Дому која доноси законе у једном грчу безобзирног насиља, на подстрек једног моћног и нерасудног Министарства. Праву кочницу једне самовољне Владе и једног површног законодавства обезбеђује живот једне друге странке, која броји своје присталице на стотине хиљада у изборним окрузима, и која има своје енергичне шефове у Доњем Дому. То је оно што стварно надзирава енглеског Првог Министра, као што то надзирава америчког Председника; обе високе особе су свесне, да њихове кораке прате и испитују ревносно и способни такмаци, који имају бирачку војску у сваком случају готово равну њиховој, и

која једног дана може лако бити и јача од ње. Кочница за Министарство на власти јесте биће једног другог Министарства — ван власти, готовог и способног да заузме његово место у сваком тренутку; и једна таква опозиција Влади *in posse* јесте немогућа, ако нема две велике и добро уравнотежене снаге, које су увек покретне и на ратној ноzi.

Дуалистичко уређење странака у Енглеској поникло је из низа историјских случајева. Да није било побуне против Стјуарта и низа владалаца који су били јако омрзнути од стране једног дела својих поданика, готово кроз три покољења, и због тога упућени на потпоре оног другог дела, граница се не би могла тако оштро повући. Подела на виговце и торијевце ушла је у традицију, и најзад у националну навику. Ипак, чудновато је, да се овај дуализам могао тако стално одржавати, и тешко да је икада био нарушен. Изгледа да он одговара извесним урођеним расним одликама. Сер Х. Мен мисли да је човек, по природи свога бића, исто толико партизан, колико и борбена животиња. И партијско осећање је вероватно много више један остатак првобитне борбености човечанства, него што је последица једне свесне интелектуалне разлике између човека и човека. То је у ствари оно исто осећање, које у разним стањима друштва води грађанском међуплеменском и међународном рату; и оно је исто толико универзално, као и само човечанство.¹

¹ Maine, *Popular Government*, стр. 31.

Ово још и може да објасни порекло странака, али не објашњава откуда то да постоје само две. Често се тврдило, да је ова подела научна и да одговара стварној дихотомiji, пошто је сваки човек од природе или либерал или конзервативац, према томе да ли у његовом темпераменту преовлађују елементи решености и смелости, или неодлучности и зебње. »Људи, каже лорд Кортни, били су увек, и морају бити, подељени у два табора: табор напредовања и табор опрезности.¹ Али разлика изгледа хотимична. Опрезност и тежња у напредовању су само две одлике, које имају сви или бар већина људи у мањем или већем степену. У личном животу, и у обичним односима, не би било ништа лакше поделити их у две класе, него ли мау какве друге две подједнаке категорије. И немогуће је тврдити, да су ови атрибути били стални код двеју великих енглеских странака. Конзервативци или торијевци су били често напредни. Либерали или виговци — конзервативни или назадни.

Маколи тврди, у свом познатом одговору лорду Махону, да су виговци увек ишли пред торијевцима, баш као предње ноге у јелена, чак и кад је цела нација корачала напред. Али, у истини, обе су странке једна другу сустизале и за собом једна другу остављале, размењујући често политике и идеје; свака редом имала је своје време заштите и слободне трговине, империализма и острвске усамљености.

¹ *The Working Constitution of the United Kingdom*, стр. 138.

демократије и олигархије, социализма и индивидуализма. За време прве три четврти XVIII столећа, и до доласка на власт Виљема Пита, торијевци се са извесним оправдањем хвале, да су били представници народних права и националних интереса на супрот аристократским кликама виговаца; и све док није избио светски рат са Француском, виговци су били обично странка спољних авантура и надирања, док су торијевци јаче нагињали миру, самоодбрани и економском напретку. Политичке реформе нису биле никад монопол либералне странке; и социалне реформе су имале своје заточнике у редовима конзервативаца, као и у редовима њихових такмаца. С друге стране, све до Биконсфилдова Министарства, 1874, конзервативци нису подржавали искључиво политику, која би се ограничила само на одржање Царства у педесетој и у шездесетој години прошлог века, под лордом Дербијем и самим Дизраелијем, они су са мање ревности осуђивали енглеске намере у погледу спољне политике, него ли група либерала која је била на влади под Палмерстоном.

Према томе, тешко је, можда чак и немогуће, повући једну линију, која би из епохе у епоху делила ове две странке — на основу доктрине. Али је истина да Енглези, у свом јавном као и у свом личном животу, немају велике љубави за апстрактно уопштавање. Они много више пазе на људе, него ли на мере. Приврженост личностима, пре него верност принципима, јесте дух нашег партијског живота. Енглески народ, као што Бутми

добро каже, може се много лакше ослободити вере у једну апстракцију, него ли вере у једног човека. Готово у свакој епохи, њиме се господарило помоћу слике једног ваљаног, марљивог и енергичног грађанина, увек способног да уђе у борбу, — човека активних врлина, које раса схвата за највиша морална савршенства.¹

Према томе, странке у место да буду две групе верника који се старају да рашире своју веру, представљају две војске активних бораца, од којих свака жели изнад свега да иде за својим изабраним вођом к победи. Не пораз једног принципа, него пораз једног вође и његове »странке« значи у истини убиствену ствар. По овим војничким или спортским схватањима, лојалност према своме шефу јесте готово прва врлина. Ниједан млађи борац у строју неће ни помислити да изда своју заставу, или да свом снагом не учествује у борби из разлога, што се не би могао сложити са мишљењима и гледиштима свога шефа у погледу стратегије и тактике. Балфур је објаснио успех и постојаност страначног система у Енглеској »извесном природном умереношћу наше британске крви« која нас, по његовом мишљењу, оспособљава да будемо политички непријатељи, не придајући онима који су у политици на противној страни од нас најпрљавије побуде.²

¹ Boutmy, *Psychologie politique du peuple anglais*, IV, глава 3.

² Говор у Хадингтону, 21 септембар 1902.

Ово је без сумње једна важна одлика; и она се врло добро слаже са извесном лабавошћу у чувању принципа, удруженом са ревносим остварењем чисто личних захтева. Велики вођа јаче странке, који је стекао поверење својих присталица доказавши своју енергију, способност, смелост и умну снагу, може себи допустити готово некажњено најчудније преокрете. Он може мењати програм до миле воље, само ако остане на том положају и буде показивао и даље она својства помоћу којих је и достигао своју надмоћност. Да је Пилу после попуштања у питању Романске католичке еманципације, 1829, могла бити остављена могућност да »изда« торијевску странку по други пут, т. ј. шеснаест година доцније, увек ће морати изгледати чудно свима који не разумеју ову одлику нашег јавног живота; али, ово није било ништа значајније него Дизраелиев »скок у мрак« 1867, Гладстонова предаја у питању *Home Rule* 1886, или Чемберленово напуштање слободне трговине у мају 1903. Сви су ови државници повукли са собом многе или већину својих политичких присталица. Народ је био много више заинтересован оценом начина и могућих последица нових покрета у сваком овом случају, него ли расправом о доследности њихових вођа.

Осећање које је тада јако преовлађивало, у великој мери одушевило је и херцога од Велингтона кад је и он, иначе одан пријатељ протестантске власти, пристао да узме у оцену католичке зах-

теве да би отклонио, како је он мислио, револуцију и социални распад. »Краљева влада мора продужити рад«: војводу је више интересовало поуздано и успешно вођење политичке борбе, него ли одбрана интелектуалне и моралне складности његовог рада; исто онако као што и у битци није сматрао за нужно да испитује, да ли су планови помоћу којих је био у стању да туче непријатеља у складу, или не, с правилима школских уџбеника.

У ствари, ништа није чудноватије него посматрати колико су безначајна формална излагања доктрина упоређена са значајем који се придаје речима и тврђењима утицајних људи. Партијске организације и скупови излажу своје програме често, али нико на њих не обраћа пажњу. Формула не везује странку, и обичан бирач о томе не води рачуна. Из ових разлога, дугачки општи извештаји о политици, који се дају на зборовима делегата, прате се обично са заморном равнодушномшћу. Потпуно је разумљиво, да они врло мало значе. Акционари не дрхте, кад се Конгрес традуниониста изјашњава за »национализацију« железница; власници имања не узрујавају се кад федерално-либерална удружења решавају да експропришу земљу.

Побијање једног погрешног мишљења изгледа енглеском темпераменту просто губљење времена, сем ако за њим у том смислу не следује дело. Тада је, збиља, сасвим друга ствар. Готово двадесет го-

дина је Национална Унија Конзервативних Удружења доносила пригодне резолуције у корист »сајмова« и заштитне царине, а да на то нико није обраћао пажњу. Али кад је само један од вођа државника изговорио неколико реченица, које су у себи, изгледа, криле намеру за напад на постојећи фискални систем, за тренутак се цела земља узбудила. У ономе што је Чемберлен казао у Бирмингаму 15 маја 1903, није било ничега новог; али тада је Чемберлен имао, или је морао имати, снаге да да значаја својим погледима. То је допринело, те је питање ушло у »практичну политику«, и наједанпут постало озбиљно.

За чињеницу што у нашим партијским борбама релативно нема насиља, ваља захвалити више овој карактеристици, него природној умерености наше британске крви на коју се позива Балфур. Пошто ниједна странка нема један строго заокругљен систем принципа да за њега ради, то оне немају воље да иду у крајност; оне су, у извесном смислу, опортунистичке. Потпуно је разумљиво што иза промене Владе неће бити изненадних прелома у току јавних послова. Свакој странци, чим дође на власт, пребацује се обично што је усвојила мере својих противника; и отуда су вође опозиције свесне одговорности пред којима се могу наћи: необично су опрезни и пазе да се не компромитују, осуђујући без резерве све што је урађено. Једино они изненадни, слободни борци авангарде, који вероватно немају много посла, могу

бити до миле воље енергични и упорни. Подвојеност међу странкама је већим делом вештачка; док је у опозицији, свака странка преувеличава разлику која је дели од противника, а кад је на влади, нагиње у вођењу друге политике, тако да поправи онај прекид у раду који страначка организација тежи да изазове и створи.

Да ли је то разлог што је опозиција од 1832 била готово увек слаба? Да ли одговорне вође осећају да се не могу понашати и сувише строго, да не би нахудили наследиству које очекују да им припадне? Лорд Солзбери, у ствари, преобратио је ово осећање у једну врсту општег правила, и развио у својој чувеној доктрини о »штеталици« (*the pendulum*).

»Оно што је познато под именом *the pendulum* установљено је као закон енглеске политике, и ја држим да би у извесним границама свака странка примила дело претходника и покушала, у колико би се то слагало са јавним интересом, да га сврши као што треба. Ја не мислим, да тако радећи можемо себе изложити приговору да смо недоследни, или да смо променили своје мишљење«.

Инспирирани таквим осећањем, прваци странке који седе лево од Председника Доњег Дома, тешко се одлучују да потпуно убеђени насрну на све поступке оних, чије положаје мисле сутра заузети. У сваком случају, потребан је, изгледа, утицај неког герилског вође у редовима мањине, као што је међу конзервативцима био Диз-

раели после 1846, и Р. Черчил од 1881 до 1885, да би парламентарној опозицији убризгао нешто животне снаге.

Ако је, међутим, тешко примити да су две велике групе стварно подвојене сталном разликом принципа, онда то мора бити разлог више за мишљење, да је подела заснована на сукобу интереса. Истина је, да је једна странка бар за сто година, узев скупа, била у тешкој вези са својном и стеченим правима, него друга. Ми нисмо били потпуно лишени опасности од стратификације класа; и по каткад је изгледало, да бисмо се могли тренутно наћи испред »две нације«, из романа «Сибил», са свима онима који »имају« на једној страни, и са онима који »немају« на другој. Наши страначки сукоби су могли тада постати пре сукоби република старог света и заједница средњовековних градова: то ће рећи, борба између богатијих и сиромашнијих слојева народа.

Националне одлике, које су горе поменуте, спречиле су или одгодиле ове последице.¹ Енглези су продужили и даље бити »диференциран народ«; и ниједна од организованих странака није налазила за сходно нити је желела да са високих места у својим одборима удаљи богате људе, људе од социалног утицаја или аристократског порекла. Ови се елементи виде више на једној страни него на другој, али се њима до сада увек давало велико учешће у

¹ Види *infra* гл. X.

власти у оба табора. Ипак се у Великој Британији, као и у другим западним државама, с времена на време, испољавала тежња за поделом народа више хоризонталном него ли вертикалном, да би се пре изазвао сукоб класа, него ли сукоб ове или оне политике.

Сукоб се — чак и онда кад је изгледало да грози — обично наговештавао извесним великим распрама, које су прелазиле тадашње друштвене границе. Таква је била борба за слободну трговину између 1832 и 1846; и разбијање конзервативаца последњих година, под притиском покрета за укидање заштитних царина, спасло је бар торијевство да не постане само једна непопуларна вера привилегије и реакције. Године 1885, Гладстон је изјавио, да су »масе« биле на једној страни у политици, а »класе« на другој. Ако је ово било тачно, он је могао у многоме — и да то није хтео — задржати развитак променом свога правца у питању *Home Rule*. Јер овај покрет нагнао је многе либерале да траже спајање са конзервативцима; и то је учинило да вулкански пепео једне дивље и секташке борбе заспе она снажна социјалистичка и крајње демократска осећања у либералној странци.

Стратифицирање класа се осетило поново врло јако за време Гладстонове последње Владе, као и Влада које су за њом долазиле. Од 1892 до краја столећа, била је готово обична ствар да свака личност, која је припадала имућним »поштованим« редовима друштва, буде конзервативац;

док су масе гласача радничке класе, осећајући моћ која им је дата проширењем права, постајале све више и више радикалске. Потом је дошао Бурски рат, и политички сукоби су се пренели на империјалистичко поље; затим је настало и подвајање по питањима фискалне политике и распре поводом тарифске реформе. Ма какве да су биле политичке побуде, које су инспирисале узастопна цепања енглеских странака, њих она прате откако су се виговци разбили у рату с Француском. Велика опасност, која је стално лебдела у свести филозофских противника демократије старог и савременог доба, била је отклоњена; чак и под општим правом гласа, ми до сада нисмо имали народ подељен у две противничке и огорчене политичке војске, од којих би једна примила у себе само сопственике имања, а другу чинили они који имају нешто мало својих руку и својих гласова.

МИНИСТАРСКА ОДГОВОРНОСТ

Чињеница, да су министри одговорни Парламенту, а преко Парламента народу, јесте теоријска основа нашег савременог енглеског устава. Кабинет је политички савет; он је један партијски одбор; али он је исто тако и једно административно тело. Он је заузет, не само законодавством и давањем тона и облика политици, него и свакодневним надзором и вођењем државних послова. Његови чланови су заогрнути великом влашћу, али и одговорношћу, која она за собом повлачи. »Закони, као што Берк каже, »не допиру далеко. Створите владу какву год хоћете, ипак ће највише зависити од тога како се буде вршила власт, која се потпуно остављена памети и поштењу министара. И примена и снага закона зависи од људи. Без ових, ваша држава није боља него обична шема на папиру; она није жива, активна и радна организација.« Једна добра владавина безусловно зависи од ваљаности и честитости министара, и од способности народних представника, да их позову да полажу рачун о свом раду. Заслуга је кабинетске Владе, што је дефинисала и усредредила одговор-

ност министара и омогућила да се може донети народни суд о њима, кад изгубе његово поверење, или кад своје дужности отправаљају рђаво.

Али, један енглески Кабинет је једна група политичких првака, а не скуп личности извежбаних у администрацији. Они су дошли до гласа и уважања говорничком вештином у одбору, или *салону*; по правилу, они нису одабрани за висока места због неког нарочитог знања или разумевања ресорних послова, који су им поверени, нити су плаћени за то. У наше доба, једно Министарство се састоји, по правилу, од извесног броја људи осведоченог поштења и угледног социалног положаја, од којих је већина достигла извесно признање у једном од парламентарних Домова. Две или три личности могу бити сјајног талента и признате снаге; две или три могле су заслужити глас због карактера и спреме; многе од њих имају оне способности, које се обично очекују од најбоље врсте Енглеза, доброг порекла, доброг васпитања, доброг положаја, доброг стања.

Али, они су ретко »експерти« у пословима, и у ове не уносе ништа друго до једно опште познавање ствари, толико колико се може претпоставити да један разуман човек може имати. По каткад, они могу чак и не задовољити овај скроман захтев. У једном Кабинету може седети један поседник, у другом, један адвокат или финансијер може бити номинални шеф и одговоран директор британског поморства. Војска може бити под контролом једног средо-

вечног грађанина, који «никад није постројио један ескадрон у пољу, нити уме направити распоред за борбу боље од једне жене.» Један сеоски поседник, чије је учење завршено пре четрдесет година, кад је добио и своју »диплому« у Оксфорду, може постати министар Просвете; а царство Индије, са трећем раса и религија, феудалним кнежевима и краљевима, и својих три стотине и педесет ориенталских милиона, може представљати један неконформиста — адвокат.

Пре неколико година, слушао сам на једном јавном збору говор, одржан од стране једног потпредседника Савета, који је, под тадашњим системом био на челу Министарства Просвете. Уважени господин, имајући прилику да употреби реч »*chimaera*«, изговорио је као да се чита »*kim-merer*«. Не мора значити да онај, који води дебелог вола, мора и сам бити дебео; али би се могло претпоставити у једног министра Просвете толико образовања, да не прави грешке овакве врсте.

Браниоци система наводе, да се од једног министра под нашом парламентарном уставношћу, не тражи тачно и потпуно познавање послова његовог министарства. Његови потчињени имају да га помажу што се тиче техничких појединости, и уопште да пазе на послове министарства. Он доноси хладно, зрело расуђивање једног окретног светског човека. Он је способан, да у Парламенту брани и објашњава своје поступке; уопште, да за

све што учини одговара пред великим народним већем. Као што златан ланац, о коме Омир прича, везује небо, земљу и море за престо Јупитера, тако се претпоставља да овај велики званични беоцуг везује највише и најниже, и да се то протеже од најнисходљивијег носача или чувара пред вратима до најуваженијег места, где државници који управљају царством седе поред својих громава... Преко претпостављених, сви службеници су одговорни високим чиновницима, наименованим и одликованим, који стоје на челу одељења. Ови пак, као прави подсекретари, одговорни су племенитим лордовима или угледним грађанима, који држе министарске печате; док министри, у пуној власти, могу у сваком тренутку, не само за сопствене поступке, него и за поступке својих потчињених, бити оптужени пред Парламентом, који је опет одговоран сувереном народу. Ово је доктрина министарске одговорности, коју многи сматрају као главни стуб и потпорницу политичке грађевине.

У сваком случају, то је једна од одлика на коју смо се навикли да гледамо са великим задовољством. Изгледа, да у целом уређењу има нечега пословног, као и нечег сагласног са духом наших установа. Рекло се, да је суштина добре владавине моћ пронаћи баш онога, кога треба »обесити«, ако послови иду рђаво. Нама се свиђа да верујемо, да смо се за то припремили на један начин, који потпуно задовољава. »Ми можемо увек *обесити* једног министра«, гунђамо у себи, ако предосећамо да ће ствари поћи оче-

видно рђаво, и осећамо неку врсту сажаљења према људима, који немају никога да обесе. У Америци, на пример, ви не можете мислити на вешање једног министра, зато што је он нека врста Председничког чиновника, а Председник је практично неодговоран и непокретан, све док његова власт траје по уставу. И у државама, као што су биле Немачка и Аустрија, где је суверен и владао и управљао, ви сте могли чинити шта хоћете министрима, али чисте могли у истини дарнути у стварног управљача државе, не излажући земљу опасности да доживи буне и револуције, које су сувише јаки лекови за обичну бољку. Али у Енглеској, сматра се да можемо, без насиља или ма каквог поремећаја нормалног строја енглеске владавине, одржавати сталну контролу над свима владиним ресорима. Ми увек имамо пред очима министра, који нам је одговоран; ако он из небрижљивости или неспособности не буде вршио свој посао као што треба, ми знамо шта нам с њим ваља радити.

Ово звучи страховито; али у самој пракси није тако страшно. Процес вешања једног министра, као што се данас разуме, — у ствари од како је оптужба изишла из моде, — јесте готово најблажија врста казне, коју је могао изумети човечји дух. Можда, ако би министри учинили ма шта што би било очевидно рђаво, — ако би примали новац од спољнег непријатеља, ако би се чак могло доказати да су криви због отворене корупције или гру-

бог непоштења, — било би могуће распалити гњев народа дотле да их стварно пошаље пред суд. Али, да се то деси треба да дође до *државног удара* и читаве серије револуционарних немира; најзад, у таквим приликама, не би било тешко доказати њихову одговорност чак и пред једним деспотским сувереном. Ни најсамовољнији владоци света не могу допустити, да се вређају осећања њихових поданика преко извесне границе.

Али настаје питање, којом кочицом располажемо за ministre у обичним приликама, — која је казна коју можемо имати за њих, да би их нагнали да владају опрезно, пажљиво и разумно. Практично узев, можемо урадити само ово: ако нисмо задовољни њиховим радом, ми их можемо уклопити с дужности и одбити да их још једном на тај положај пустимо. Тачније речено, бирачко тело може учинити само последње од ове две ствари. Начин да се казни један министар, без општих избора, јесте гласање у Доњем Дому на питањима, која би могла повући пад било само његов, било и његових другова. Ако он уради ма шта, чиме би могао навући гњев оних шест стотина седамдесет крепких цензора и строгих критичара, пад ће доћи. Он ће изгубити своју добру награду и свој дивни положај, доживети унижење да је за собом повукао пад својих колега, а може чак и осудити своју странку, да на изборима претрпи пораз и годинама остане ван власти.

ЗАЈЕДНИЧКА ОДГОВОРНОСТ

Али ова одговорност министара је заједничка, не појединачна. Влада, као целина, одговара за поступке својих чланова. »Кабинет, вели лорд Морли, јесте једна целина у односу према владоцу, једна целина према законодавству. Његови се погледи излажу пред владоцем и пред Парламентом, као да су то погледи једног човека. Он даје своје мишљење као проста целина у краљевском кабинету, — у наследном и представничком дому. Ако ово мишљење не би било примљено, а питање изгледа да је од особите важности, Кабинет се, пре или после апела на бираче, растура и одступа. Прва одлика Кабинета, како се бар данас разуме ова установа, јесте уједињена и недељива одговорност.¹«

Ниједно правило у нашој уставној пракси није боље утврђено или отвореније признато, но што је ово. Његово постепено уздизање до места које данас заузима, представља једну од најинтересантнијих и најважнијих глава енглеске историје. Пре свршетка XVII столећа оно је било формално прихваћено у Парламенту за владе Краљице Ане. Године 1711, дата је и у Горњем Дому² отворена декларација да су министри, »према основном уставу ове краљевине«, заједнички одговорни за све радње Круне.

¹ Morley, *Walpole*, стр. 155.

² Од стране Rochester-a у једној расправи о Шпанским догађајима. *Parliamentary History*, VI, 972.

Али, и ако теоријски признато, на ово се правило врло мало обраћала пажња за време већег дела XVIII столећа; министри су и даље водили послове свог ресора, без много сагласности или кооперације под општим надзором суверена.

Све до другог Рокингамског Министарства, 1782, принцип заједничке министарске одговорности није био прихваћен. Овај Кабинет је дошао до јасног разумевања, да се политичко-социалне мере морају мењати као и људи; и да мере за које ново Министарство тражи краљеву сагласност јесу управо оне, које су његови чланови бранили док су били у опозицији.¹ Краљ је био дубоко наљућен, изјављујући да ће се повући у Хановер; али он се покорио пред нужношћу ствари, и последица његове послушности осетила се још јаче, кад се Пит млађи појавио на челу Владе, чији би се чланови пре можда могли обележити као помоћници Председника Владе, него ли као Краљеве слуге. Од 1783, колективна одговорност министара ретко да је озбиљно долазила у питање; Ђорђе IV учинио је, 1825, један слаб покушај да је наруши, позивајући министре да му пруже »појединачно мишљење« по питању о предлогу за признање независности Шпанско-америчких колонија. Министри су то одбили, и, уместо тога, после узајамног саветовања, послали један заједнички одговор, — којим су бранили своју политику. То је био наговештај, да цео Кабинет

¹ Види Hearn, *The Government of England*, стр. 196.

намерава остати или пасти заједно с неким својим предлозима, ма колико се они иначе не свиђали владоцу.¹

Данас се више не би спорило да један министар мора бити готов да помаже политику коју његове колеге прихватају, или да поднесе оставку. Готово последњи покушај једног министра, да води послове свога ресора без обзира на општу политику Кабинета, био је покушај лорда Палмерстона после државног удара 1851. Министар Спољних Послова, својом сопственом иницијативом, изразио је Валуевском, француском амбасадору, да он »потпуно одобрава акт Председника«. Лорд Џон Росел тражио је непрестано да Палмерстон одступи. Формално, његова оставка је тражена на основу тога што је као министар прешао границе своје власти. У ствари, његова кривица састојала се у томе што је пренебрегао колективну одлуку Кабинета, или се успротивио да води политику строге неутралности и немешања у француске ствари.

Овај се случај разликује потпуно од оставке, каква је била, 1903, Чемберленова и министара, присталица слободне трговине, захваљујући неспособности чланова Кабинета, да се сложе на једном питању опште политике. Међутим, деси се случајно, да Парламент и сазна за по неки акт појединог министра, и да га издвоји, тако рећи,

¹ Stapleton, *Canning and his Times*, стр. 418—435.

из сфере заједничке одговорности. Године 1855, лорд Џон Росел био је лично вољен и цењен, кад је Едуард Булуер Литон пријавио предлог за гласање »неповерења министру који је имао дужност да преговара с Бечом«. Лорд Џон Росел је предухитрио расправу по овом предлогу, и напуштајући положај признао је да предлоге, које је он подржавао у Бечу, нису били одобрили његове колеге. Године 1858, чувена депеша лорда Еленборо-а, којом се осуђује исто тако чувена прокламација лорда Канинга, била је предмет оштрих резолуција у оба парламентарна Дома. Једном министру се може изразити неповерење од стране Парламента за поступке, који нису у складу са општим радом Владе; у овом случају, његово одступање нема потребе да за собом повуче оставке његових колега. Такав случај је био са лордом Вестберијем, који је био принуђен да остави Велики Печат, 1865, услед једног гласања неповерења, и то тако брижљиво изведеног, да је оно погодило лорда Канцелара, не наносећи никакву штету његовим колегама.

Али, ако министар није заузео једну независну линију, а огреши се било о јавни морал, било о политичку етикецију, он је заклоњен штитом заједничке одговорности. Ово значи, да он продужује вођење послова у свом ресору под заштитом целокупног Кабинета и да ће сва снага партијске машине, кад се затражи, бити њему доведена у помоћ. Теорију је изложио један угледан писац овако :

»Сваки министар ради у свом ресору као признат делегат својих другова, потчињен, међутим, контроли и надзору целокупног тела. Али, у свима питањима у којима може избити ма каква несугласица, сваки министар задржава мишљење Кабинета, не само из обзира опрезности него и части. Кад се каква мера предузме, онда она постаје заједнички акт Министарства. Сви његови чланови или су је отворено одобрили, или бар санкционисали прећутним слагањем.«¹

Ова доктрина о заједничкој министарској одговорности јесте најкарактеристичнија од свих наших уставних конвенција.² Без ње се не може бранити обавезно полагање рачуна министра пред изабраном скупштином. Она је бар тако прихваћена, не само у Енглеској, него и у другим државама, где је парламентарни систем владавине у снази. У Француској, она је теоријски спроведена готово као и у нашој земљи, и њена примена се изрично захтева,

¹ Hearn, *The Government of England*, стр. 204.

² То је једна од оних уставних конвенција, «са којом, каже професор Дајси, закон нема непосредне везе». С правног гледишта одговорност министара значи само да је један министар одговоран за сваки акт Круне у коме узима учешћа. Ова одговорност министара појављује се у страним земљама као формални део устава; у Енглеској, она је резултат удруженог дејства више правних принципа: прво, да је Краљ непогрешан; друго, да суд одбија да призна ма какав акт Круне, који није учињен у нарочитој форми, која уопште повлачи за собом стављање специалног печата од стране једног министра, или његовог премапотписа, или нечег што би било томе равно; треће, принципа да министар који ставља печат, или свој потпис с друге стране, јесте одговоран за акте које он тако рећи потврђује.« Dicey, *The Law of the Constitution*, стр. 26.

не само кад се тиче дела, него и речи чланова Кабинета. Француски Председник Министарства Комб, у једном говору, одржаном 21 септембра 1902, протестовао је против жучног партизанства које тежи да у свакој безначајној примедби ма кога члана Владе нађе и види изјаву владине политике:

»Под парламентарним системом, Влада се никад не оптужује због декларација појединих министара, него само због оних које даје шеф Владе. То је толико апсолутно правило и толико постојана традиција, да о томе наши противници нису нити могу бити необавештени. Шеф Владе је једино одговоран пред Парламентом и пред земљом за дати правац политици, и он једини има право да даје јавности изјаве о овом правцу. Сваки министар појединачно има право и власт на управљање својим ресором. Одбацити ово правило, које је битно у парламентарном систему, значи свести на праву вредност, т. ј. на нулу — ону претензију којом се размећу наши противници, везујући целокупно Министарство за једну реченицу, више или мање неверно провучену у једном од политичких прегледа новинарских извештача. Ако се на пр. тиче унутрашње политике, једино Први Министар може бити нападнут, као орган Владе и земље, за декларације које по његовом мишљењу треба дати. Ако се тиче спољне политике, министар Спољних Послова је једино овлашћен, да говори и ради у име Владе. То је прави парламентарни систем«.

МИНИСТРИ КРИВЦИ

Много је напора утрошено да би се пронашли и истакли сви начини, помоћу којих би народно-представништво и бирачи били у стању, да казне

чланове једне неспособне Владе. Али, изгледа, мало је писаца, који су мислили, да је вредно труда запитати се до чега је ова казна у пракси сведена. Казна, која стварно не кажњава и која пушта да кривац не искуси последице свога дела, не може се сматрати да има много дејства. Суштина једног доброг казног система састоји се у томе, да његове казне утичу застрашавајући.

У обичном животу и у већини истрага или процеса, недостатак осећања одговорности има једно одређено значење и обично за собом повлачи непосредне и тешке последице. Један официр у војсци или морнарици, који одговара за безбедност бродџа, или за добар ред у једном пуку, има да изгуби много, ако би показао небрижљивост и неодлучност. Он може бити удаљен од дужности и изгубити не само свој ранг и социални положај, него чак и изглед да заслужи свој хлеб. Тако је и у приватној служби. Ако један келнер, пошто му је речено да је одговоран за посуђе, небрижно пусти да се кашике покраду, он може бити уклоњен без доброг уверења о своме раду, и никада не може поново добити какво ваљано место. Ако један управник банке, или један благајник какве трговачке куће, учини ма и најмању погрешку с обзиром на интересе својих чиновника, он може бити лишен одмах свога звања, и стварно упропастити своју будућност. Пораз, срамота, сиротиња, изнемоглост од глади, могу бити последице нехата, неспремности, неуредности, небрижљивости. Част и материјалне користи

заслужују оне личности, које отправљају своје дужности са прилежношћу и преданошћу; прекор или тренутна оскудица могу постићи оне који греше, и, што је најглавније, то не мора бити само због непоштења, него и због непажње или неразумности.

»Одговоран« министар Круне не осећа да је ово начин, којим се подстичу и воде његове снаге. Оно што би га могло ободрити да успешно управља својим ресором, то су амбиција, јавни дух и осећање дужности. Али, нека он посао уради што је могуће боље, ипак зато нема много шта да добије, сем задовољења своје сопствене савести; а уради ли нешто рђаво, нема да изгуби много. Он пада једном телу, које одговара као целина за акте својих чланова.¹ Доњи Дом не може уклонити једног министра, чије акте не одобрава, нити га може чак формално оптужити, изузев ако није готов да се отресе свих његових колега. А данас, то, баш по правилу, Доњи Дом, односно његова већина, најнерадије чини. Ако осуди Владу, у ствари, осуђује себе; ако она Владу изложи поразу на изборима, природно је да ће изгубити знатан број седишта у Парламенту. Нема смисла претпоставити да Доњи Дом — па и странка већине — одобрава сваку радњу сваког члана једне Владе од неких двадесет министара, или и

¹ Министар Финансија може бити повучен с дужности услед једне незгодне депеше Министарства Спољних Послова, а какав сјајан министар Унутрашних Дела може трпети због глупости министра Војног« Morley, Walpole, 155.

више,¹ за време од четири или пет година. Али он, у истини, врло ретко изражава своје негодовање на онај једини начин о коме Председник Владе мора водити рачуна, т. ј. противним гласањем на какном питању од стварне важности или одбијањем буџета. Практично је немогуће нагнати једног министра да положи рачун о свом раду, сем ако Дом није готов, да жртвује и цео Кабинет, само да би га казнио.

Правећи питање поверења, Влада може увек предухитрити напад, који би иначе имао успеха у погледу њеног рада и управе једним ресором. Једну добру илустрацију у овом смислу дала је расправа у Доњем Дому, 27 јануара 1902, о уговору који је закључио Генерални Директор Пошта са Национално-Телефонском Компанијом. Уговор су осудили многи приврженици конзервативне Владе, и Председник лондонске општине, који је и сам један од снажних конзервативних посланика, предложио је противан амандман. Ту није било по среди неко стварно питање о политици странке; оптужени су једноставно на просто мишљење и здрав смисао једног министра, као шефа једне гране јавне службе. Није било лако бранити уговор по његовој вредности; али су посланици владине већине били опоменути да га не осуђују, пошто би такву осуду Влада сматрала као гласање неповерења. Један обичан посланик, конзервативац, рекао је једном приликом, да је

¹ Знатно више, ако урачунамо министре који су ван Кабинета, као и оне који су унутра, у Ужем Кабинету.

амандман случајно прошао, Влада би тада казала, да је тучена на једној озбиљној оптужби, и Доњи Дом би навукао на себе одговорност што је променио Владу земље »у једном врло критичном периоду наше историје». ¹ Ханберн, говорећи у корист Кабинета, истиче ову тачку још непосредније. »Уважени посланик, који је баш сад сео, казао је, можда са мало више оштроумности него искрености, да ова расправа не би требало да дира дух странке; али, ово је један амандман за Адресу, и као такав значио би гласање неповерења Влади«.

Ови приговори су имали дејства. Председник општине је одбио да гласа за свој сопствени предлог, и министри су добили лаку победу на гласању. Један лист, који је потпомагао Владу, али био противан Телефонском уговору, донео је овакво тумачење о резултату:

»Уговор не задовољава баш тако много; али он је последица нашег садашњег система владавине, по коме је немогуће позвати на одговорност ма ког министра за кривице његовог ресора, не натерујући у исти мах целу Владу да поднесе оставку. Не може бити сумње да се данас, кад смо заузети једним ратом, чије велике последице зависе у многоме од одржања на власти људи којима се може веровати да »прозиру ствар«, мора мањи интерес потчинити већем, и Лондон ће стога годинама чезнути за једним успешним телефонским системом. Партијска је машина, у истини, посредовала; и утицај

¹ Види извештај о расправи у листовима од 28 јануара 1902.

Бурског рата се осетио у питањима која, стварно узев, немају никакве везе с овим ратом, и која ни по чему нису партијска питања».

Кад су прилике доста озбиљне, партијска машина увек посредује, да би заштитила министра једног ресора; према томе, теоријско право које припада Парламенту, да доведе до оставке једног министра, ако овај погреша, није тако озбиљна кочица за држање и рад појединих чланова Владе.

Да је његова одговорност била у ствари оно што је и у теорији, један министар би расуђивао у себи отприлике овако:

»У овом случају, могао би он рећи, има да се уради очевидно нешто тешко и непријатно, што ће проузроковати велики немир, повећати број незадовољника међу мојим чиновницима и заузети толико времена, да ћу једва бити у стању ове године добро искористити свој јесењи распуст и отићи у лов. Али, с друге стране, ако пропустим да то учиним, Доњи Дом ће дознати, и ја ћу имати да се повучем и паднем у немилост: на тај се начин овде чисти Аугијева штала!« Међутим, ако је он неодлучан и неактиван, може, према томе како ствари стоје, и овако казати:

»Најзад, ако и не урадимо овај посао као што треба, неће то много марити. Служба може и претрпети нешто мало, али ће ствар остати и трајати док сам жив. Врло је вероватно да ће неки безочнији људи правити ларму у Парламенту и у штампи;

али то нам неће нарочито нашкодити. Општи избори су далеко, а кад дођу, ми ћемо изгубити или добити на многим спорним питањима, која немају савршено никакве везе са мојим малим ресором. Тог тренутка, народ ће заборавити све што је с тим у вези; а баш ако се и присети, има много других обзира, који ће на њега утицати и одредити његово гласање».

Као подстрек за добро вођење једног ресора, »пад« нема нити може имати дејства; јер сваки министар зна, да је он изложен увек да изгуби своје место кад дође тренутак, не због каквог његовог недела, него због извесног случаја или грешке независно од његовог надлештва или његовог личног рада. Он може стати државу на хиљаде живота и милионе фунти, ако упути једну рђаво опремљену експедицију у средиште каквог удаљеног континента и сувише доцкан, да би била ма од какве користи; али његов пад неће доћи због ове несреће. То ће бити потпуно заборављено, кад његов пад буде случајно произашао услед тога што су његове колеге одлучиле, — можда и против његових жеља, — да ударе непопуларну таксу на шећер или масло.

Све ово министар зна, и још нешто више. Он не може бити необавештен, да је највероватније да ће на крају неколико година свога министровања у сваком случају бити оборен, на било да је у свом ресору радио успешно или не. Може се узети као правило, које већина стручњака у изборним питањима усваја, да су изгледи на оп-

штим изборима потпуно неповољни за странку на влади. Ако је њена већина велика, може успети и да остане, са великим бројем изгубљених места, као што је био случај 1900 и 1910, или да буде тучена у мањој мери, као 1892, 1895 и 1905. Ми не знамо много о мрачним радњама бирачке свести; али знамо да је било из самовољџ, било из неке нејасне идеје о правичности, или из једног општег незадовољства са животним условима у једном пре незадовољном него задовољном свету, бирач обично наклоњен, да »пружи наде на успех и другим људима«. Има много и много вероватноће, да једно Министарство, ма какве да су његове успомене, прође рђаво на изборима, кад је већ четири или пет година било на власти. Што једна Влада дуже остане на власти, има све више могућности да се равнотежа поремети на њену штету. Али, ако је ово тачно, онда то одузима вредност »паду« као једном средству, које има да ободрава и застрашава.

На један Кабинет неће имати толико утицаја претња да ће бити смењен, кад зна да ће се по свему судећи, до тога доћи природним током ствари. Један министар неће бити спречен да управља рђаво, из страха да не буде »обешен«, пошто он мора осећати да је сасвим вероватно, да може бити »обешен«, чак ако и добро управља.

Има једна друга околност која олакшава одговорност енглеском министру. Баш и кад би било тачно да сваку слабост или неспособност Доњи Дом брзо открије и казни, питање је, ипак, какво би дејство

имала та казна? Једино што би уважени аматер био избачен из игре нешто раније него што се надао, и имао краће време за игру но што је желео.

Али, павиљон није рђаво место са кога се, за неко време, може посматрати игра, нарочито ако се деси да је добро чуван и добро опремљен, ако је као што треба снабдевен пријатним напитцима за освежавање и ако је пун најбољих људи које има једно добро друштво. Нашим министрима не препукну срца кад изгубе власт. Они су обично богати људи, или, ако то нису, онда су утицајне и угледне личности, које заузимају лепо место у једном од најпријатнијих друштава на свету, и располажу материјалним средствима која и чине да се доколица зажели. Политика која се прати на наш савремени, дентлменски и спортски начин не повлачи за собом никакву тешку казну за политичара који губи; он не игра у своју главу, или своје богатство, или чак свој углед. Најгора казна којом Парламент или бирачи могу погодити једног министра, који је изгубио њихово поверење (ван губитка плате, који он, као сувише богат и не осећа), састоји се у томе што га враћају натраг његовим пријатељима, његовом добру, његовом спорту, његовим студијама, његовим разонођењима. То је највише што му ми можемо причинити, мада је он могао направити грешке, које ће оставити свој траг на стабилности и благостању земље за читава покољења и које могу довести у опасност безбедност самог

царства, или отићи дотле да загрозе социалном по-ретку земље.

Ако он лично пропадне на изборима, вероватније је да ће пропасти пре на политичком питању, него ли на питању управе. Страховит пад Виљема Харкорта, за време избора 1895, извесно није дошао од његовог кукавичлука као министра Финансија, нити ма од каквог недостатка у спреми, прилежности и оданости јавном интересу. Он је био можда најспособнији члан тученог Кабинета, а његове финансијске реформе одобрила је либерална странка. Али он се био сагласио с најнепопуларнијим законским предлозима Розберијеве Владе. Бирачи Дербиа су се дивили његовом буџету, али они нису волели *Local Veto Bill* и казнили су министра Финансија за његову неразумну одбрану ове мере лишавајући га мандата.

Поражени вођа, «пали министар», већ је припремио за себе једну другу изборну област, готов да понова дође на чело либералних првака у Доњем Дому, са свима изгледима да заузме положај и у либералном кабинету, кад му бирачи омогуће поновни долазак на власт. Баш и да није успео да се убрзо поврати у Парламент, он ипак за то не би ништа горе прошао. Његови пријатељи, његове присталице, његов суверен и јавност не би га ништа мање ценили. Његово уклањање с положаја, и чињеница да је допринео поразу своје странке, ослобођавају га извесних досадних дужности; али, ипак,

он остаје један велики господин, отмен, срећан и поштован.

За једног члана америчког Кабинета, уклањање значи заменити положај у Вашингтону и његово допадљиво космополитско друштво, једним местом у суду у неком од најудаљенијих западних градова. У Француској, прелаз може бити још осетљивији и упадљивији, пошто господин *министар* напушта сјајне апартмане, у којима је становао о трошку Републике, са читавом поворком секретара и помоћника, као уважена личност у одабраним круговима раскошног и сјајног друштва, да би се као обичан и повучен грађанин, вратио за сто своје канцеларије или у уредништво свога листа. У овом случају, губитак места може значити много тежу казну, него ли за једног енглеског министра, постављеног на то место од стране високих кругова владајуће олигархије, која је и богата, и значајна, и утицајна. Маколи истиче, да су у првом периоду између Реставрације и владавине Ђорџа II, кад су кажњавања и протеривања била још могућа, партијске борбе вођене с дивљом суровошћу. Темперамент политичара је раздраживала опасност којој су се излагали, као и последица неуспеха, који би могао наступити. У енглеским политичким борбама, какве су се водиле од велике Изборне реформе, успеси за све оне који су у првим редовима странке могу и донети извесно задовољство, али неуспех сам собом изазива врло мало стварног

страха. Игра се може играти са доброћудном предусретљивошћу, и скоро без икаквог трага друштвене зависти и огорчења, који се иначе опајају у неким другим земљама, — све дотле, док они који воде игру представљају групу људи за које је политика само једно разонођење или забава крајње угодног живота.

ГЛАВА ДЕВЕТА

ПРВИ МИНИСТАР И УЖИ КАБИНЕТ

Све до пре неколико година, Први Министар био је »непознат за устав«, и још увек се признаје само посредно.¹ Не постоји »Председник Кабинета«, постоји Председник Савета, који треба да буде на челу Владе, али који је, у ствари, само један министар, без и једног ресора ма од какве стварне важности, министар без портфеља, како би се на континенту рекло. Можда би било простије да је Први Министар — увек држао само ово популарно звање. Лорд Розбери, кад је био Први Министар, 1894, старао се да положај Лорда Председника Савета учини стварним узимајући га у своје сопствене руке. У Француској, Премијер је званично

¹ Председник Владе нема плату као такав. Он нема законом предвиђене дужности као Председник Министарства; његово име не појављује се у законима Парламента, мада држи најважније место у уставној хијерархији; нема положај који је признат законима земље. Ово је један чудан парадокс. Балфур у Хадингтону, 21 септембра 1902. Данас се указује том звању, ако не правно, церемониално признање. Другог децембра 1905, неколико месеца после објављивања првог издања овог дела, изишла је једна Краљева прокламација у којој се даје »место и првенство« Првом Министру одмах иза Надбискупа јоршког.

Председник Министарског Савета. У Канади, Први Министар је *ex officio* Председник Тајног Савета Генералног Гувернера. У држави Аустралији, и ако је Председник обично на челу једног важног ресора, као што су Министарство Спољних Послова, Министарство Унутрашњих Дела, он је и Председник »Извршног Савета«, тела које је толико признато, да има једног потпредседника и једног секретара.¹

Али, у Енглеској је дуго и ревносно прикривано биће »Првог Министра«. Изгледа да изрично није поменут ни у једном јавном документу пре 1878, кад се појавио на једном неочекиваном месту. У уводном одељку Берлинског уговора, лорд Биконсфилд је означен као Први Лорд Трезора Његовог Величанства, »Први Министар Енглеске«. Ово је била, нема сумње, једна концесија незнању странаца, који не би могли разумети стварни положај британског пуномоћника, да је он дао само своју званичну титулу. Двадесет и две године доцније, учињен је опрезно један корак ближе стварности: у доба реконструкције унионистичког Кабинета, у новембру 1900, *Court Circular*, било из непажње или у духу смелог новачења, направио је алузију на маркиза Солзберија као »Првог Министра«².

Овај израз, или онај други »Премијер«,³ увек

¹ Види стр. 29.

² Види *The Court Circular*, од 12 новембра »Windsor Castle Nov. 12« у *Tajmsy* од 13 новембра 1900.

³ У његовом данашњем значењу, изгледа, први пут употребљен 1746 године.

је био »неустанован«. Године 1761 Ђорђе Гренвил изјавио је, да је Први Министар »једна одвратна титула.« Слично је мислио и лорд Норт, који никад није лично допуштао да буде тако назват од стране својих пријатеља или од стране свог личног породичног круга. У великим нападима на Валпола у Доњем Дому, 1741, Сандис каже: »Према нашем уставу, ми не можемо имати једног засебног или како се каже — првог министра; *требало би да имамо више првих министара или високих државних чиновника*; сваки такав чиновник има свој сопствен ресор и ниједан од њих не треба да се меша у послове који припадају ресору другог.«¹ Сто шесет и три године доцније, у првом периоду владавине краља Едуарда VII, налазимо једног ревносног браниоца старих форми, који се тужи у Парламенту, како се у листовима, приликом краљевог рођендана, појавио »списак одликованих« као »листа Првог Министра«, и једног другог који пита, да ли Први Министар у опште има какав легални положај.²

¹ Један предлог у овом циљу био је изнет у Горњем Дому, али је остао без успеха. Међутим, мањина је убацила протест у листове да је један овако нарочито издвојен министар, или чак најстарији министар, зваће непознато законима Британије, несагласно са уставом, и разорно за слободу ма које Владе.

² Макнил пита Првог Лорда Трезора, зашто је званична објава листе одликованих била назвата листом Првог Министра; шта је био разлог за ово ново одступање у форми званичног обавештења; и по чијем је мишљењу и на чију одговорност ово учињено; и да ли је било ма каквог преседана, да се листа одликованих о краљевом рођендану објављује као листа Председника Министарства. »Балфур: Није било званичног објављивања ове врсте

Изгледа, да је за темперамент англо-саксонски карактеристично поћи од једне службе или дужности, па завршити с једним човеком. Положај Првог Министра је последица истог оног процеса који је преобратио Председника Трговачке Коморе у стварног министра Трговине и Првог Лорда Адмиралитета у министра Морнарице. Много је власти самог Кабинета неосетно прешло у руке Премијера, као што и власт ма којег надлештва тежи да се концентрише у рукама његовог шефа, нарочито ако су његове колеге много ниже од њега по спреми и гласу. По природи ствари, Председник Владе у Енглеској је обично један снажан човек. Другостепени политичари могу прокрчити себи пут и ући у Владу утицајем, интригом, породичним везама, вредноћом, добром срећом и током времена. Али вођа мора бити човек кога једна велика странка може поштовати, коме је она поверила бригу о својој судбини, и који је прокрчио пут за највиша места дугом и истрајном борбом са сујетним такмацима. Он има свакојако да буде изван нивоа једног обичног политичара; и сама чињеница да је он успео, да је добио утакмицу и први достигао мету, мора силно утицати на његове нај-

какво претпоставља уважени господин. Ја знам за једну листу која је била истављена на чело једног листа, као што уважени говорник мисли, али, ово није урадила већина листа, и извесно да то није учињено мојим утицајем.

»Боулес: Хоће ли уважени господин казати, ради обавештења Доњег Дома, да ли он зна ма какво звање које закон признаје под именом Првог Министра?« — Види парламентарни извештај у листовима од 1 јула 1904.

способније помоћнике. Он не може да буде само *primus inter pares*; од пре неког времена, он је готово увек нешто више: стварно »одговоран« министар, личност која одговара владаоцу и народу.

Премијера стварно бира народ на општим изборима. Његови другови на власти, или у вођству опозиције, могу и доћи и не доћи у обзир; с једном мањином од њих се и рачуна нешто, с већим делом — не. Бизмарк је једном приликом рекао, да је паролла општих избора у Немачкој била *за или против Бизмарка*. Нешто слично могло би се често рећи и за изборе у Енглеској. Они су били за или против Гладстона, Солзберија, Балфура, Асквита, и још неких других угледних државника, који су стајали на челу странака. Кад се плебисцит изрази у корист срећног вође, њега одмах »тражи« владалац, коме су га стварно бирачи »послали«. Други министри су изузетне личности, које стоје тако близу престола, да се не могу одгурнути у страну, махом људи, које вођа за поједина места именује. И све дотле док води рачуна о личностима за које јавност и странке знају, он може радити шта хоће са остатком свога штаба. Све што се од њега тражи, то је да људи које поставља не буду сасвим неподесни, и да његови ресорни министри буду личности од угледа, од извесног положаја у Парламенту, тако да се могу уврстити у »Кабинетски ред«.

Да Први Министар мора бити одговоран представник Владе, и да су други министри његови пот-

чињени, потврдио је Пит јасно још пре сто година. Лорд Мелвил, у своме чувеном писму Адингтону 1830, каже да Пит сматра за апсолутно нужно, да постоји један признат и стварни министар, који има врховни утицај у Савету, и који у питању владаочевог поверења стоји на првом месту. У овом погледу не може бити утакмице или поделе власти. Власт мора остати у рукама личности, која се у опште зове Први Министар... Ако би неком несрећом дошло до тако радикалних разлика у мишљењу, да их никакав дух помирљивости или попустљивости не би могао измирити, мишљење Председника Министарства мора се примити и схватити као претежније.»

Колико ће власти имати Први Министар зависи од прилика и његовог личног карактера. Ако је он један Пит, један Пил, један Палмерстон, Дизраели, Гладстон, он може постати готово диктатор. За време оних педесет година које су следовале после смрти Пита, Кабинет је као целина вршио једну необичну контролу послова зато што растојање Председника од његових помоћника није било тако велико. Од Министарства познатог под именом »*All the Talents*« — сви таленти — из 1806 до либералног, 1855, Председници Влада, изузев Канинга и Пила, нису имали способности за командовање, нити опет умешности да чувају подршку јавности и народа. Лорд Гренвил, војвода од Портланда, Спенсер Персевал, Лорд Ливерпул, Лорд Годрих, Греј, Мелборн, Аберден, мучно да су били

државници првог реда; а можда би се исти суд односио и на лорда Џона Росела. Међутим, њихови Кабинети су имали много снажних људи, који су били способни да одрже своје ја поред свог популарног вође, и да често имају у Парламенту и међу бирачима више утицаја. У другој половини столећа, услови су се изменили. Положај Првог Министра је постао сличнији положају изабраног Председника, кад су тај положај наизменично држали способни људи, који су били, нема сумње, стварно и номинално шефови својих странака, људи који су по правилу стајали далеко изнад сваке утакмице или надметања у погледу своје личности. У таквим околностима, један енглески Председник Министарства може бити у истини важна личност. »Нигде широм света, каже Гладстон, није тако велико тело бацило тако малу сенку; нигде нема човека да располаже са тако много власти, а да је тако мало показује било кроз титуле било кроз прерогативе«.¹

¹ *Gleanings*, I. 244. Гладстон нас опомиње; да Први Министар није »ништа више него први наименовани од оних пет личности с којима заједно треба да врши власт Лорда Трезора (Председника Владе). Али он није њихов *master*, или друго шта, него по простом првенству њихов шеф, и он нема нарочити положај или прерогативе по стварном Уставу. Он нема званичан ранг Тајног Саветника. Осам чланова Кабинега, убрајајући ту пет министара, иду испред њега«. Церемониална аномалија, као што је горе на стр. 167 речено, измењена је Краљевом прокламацијом од децембра 1905, која је Председнику Министарства дала првенство над његовим колегама.

Доцније, за владе Пита, као и Пила, изгледа да је Председнику Министарства било могуће да одржи стварни надзор над свима гранама државне управе. Пилова писма показују, да он за време свога последњег Министарства стално прати друге чланове Кабинета у њиховом ресорном раду, и у великој мери управља њиховим ресорима, нарочито у питањима која се тичу спољне политике, колонијалних послова и финансија. Али, ниједан Председник Владе не може данас покушати ову врсту нарочитог надзора, чак и ако нема свој лични ресор.¹ Кад би тако радио, каже лорд Розбери, то би захтевало више времена и снаге, него што и један човек може имати на располагању. Сам Пил је дошао до закључка, да је

¹ По правилу, Председник Министарства је Први Лорд Трезора, са ресорним дужностима које се могу назвати номиналним. Али правило је имало очевидне изузетке; Гладстон, 1880—81, идући за примером Пита, био је сам министар Финансија. Лорд Солзбери био је министар Спољних Послова од 1887 до 1900, кад је примио дужност Лорда Тајног Печата. Премијер, или ма који Тајни Саветник, могао би вероватно бити члан Кабинета, не држећи чак ниједан номинални ресор, као што је био случај са Лордом Лансдауном у Палмерстоновом Кабинету од 1855. Од 1905 Председништво Министарства је било удружено са звањем Председника Министарског Савета за Одбрану Земље. У овом својству, Председник Министарства је шеф једног надлештва, које се нарочито стара да у поморској и војној политици царства буде склада. Савет за Одбрану Земље није Савет Кабинета. Шта од њега може бити у будућности јесте једно интересантно питање; али за сада, он је по уставу саветодавно тело Председника Министарства, и има као чланове, поред кабинетских министара, извесне високе чиновнике као стручне људе у војној и поморској администрацији, које Председник може позвати на већања и саветовања. Он има свог нарочитог секре-

дужност Председника Министарства у Доњем Дому, како он схвата службу, постала готово једна немогућност. У августу 1845 он пише :

«Ја чикам да Министар ове земље сврши своје дужности у свом ресору као што ваља: да прочита све што треба, рачунајући ту и преписку с иностранством; да одржава сталну везу са Краљицом и Принцом, да надзирава сва додељивања почasti и давања цивилне и еклезијастичке заштите; да свима пише својом сопственом руком и забележи ко је све њему писао; да буде готов за сваку расправу, која се може типати и највећих заблуда; да ради све ове неопходне ствари и да седи у Парламенту осам часова дневно за сто шездесет дана у години.»

»У свему овоме, додаје Пил, најгоре је што се у истини могу врло лако занемарити важне дужности према земљи изван Доњег Дома.« Од како је Пил ова опажања забележио, она имају своју пуну важност и примену. Шеф Владе није само заузет својим парламентарним дужностима за шест месеци у години, него и агитацијом за време распуста. Један Председник Министарства може и изгубити из својих руку управу, али он не може допустити, да се у партијским сукобима не осети

тара и сталан штаб; и пошто послови Министарства Војног, Морнарице, Спољних Послова и Министарства Колонија долазе под надзор овог савета, овда-онда присуствују министри самоуправних Доминија, то се он може сматрати пре као савет Првог Министра у његовом својству Царског Канцелара, него ли у својству шефа извршне власти у Великој Британији и Ирској.

његово ја или његов утицај. »Један Министар овог доба, каже лорд Розбери, имао би да припрема и држи говоре по унутрашњости, за време док је Пил правио планове за спровођење политике разних ресора. Несумњиво је, да Први Министар ретко може бити стално у додиру ма са којим ресором, изузев Министарства Спољних Послова, са којим мора имати честе везе, јер се претпоставља да се важније депеше овог Министарства њему морају показати. Иначе, он мора у многоме да остави своје потчињене себи самима. Он мора примити одговорност за рад ресорних министара, са чијим појединостима једва може бити упознат; с друге стране, они се могу заклањати иза њега и позивати га, да рашири свој штит и свој утицај у Доњем Дому и у земљи над актима које врше на основу своје министарске власти.

КАБИНЕТ И ТАЈНИ САВЕТ

При давању тона и облика политици и законодавству, заједничка акција министара не примењује се стварно увек у пракси. Председник Министарства не увлачи често све колеге у своје тајне; чак не тражи ни њихова мишљења, изузев при званичним саветовањима Кабинета. Нема разлога са којих би то требало да чини, јер већина њих нису од довољног личног и службеног утицаја, да би могли његове одлуке изменити. Међутим, има један мали број министара, који држе највеће ресоре, или људи од високог угледа у странци и Парламенту, према којима он мора бити поверљив у свакоме тренутку,

из страха да не дође до каквог одметништва, које би по њега могло бити опасно. И ово неколико људи чине једну врсту управног тајног савета или извршни одбор Министарског Савета — један Кабинет у Кабинету.

Развитак Ужег Кабинета јесте једна од најинтересантнијих појава последњих година. Она не представља ништа ново, јер је нешто слично већ постојало и с времена на време, у току XVIII столећа, давало повода тужбама и жалбама. Под Валполом су се готово сва важнија питања расправљала у првој инстанцији, у једном незваничном Кабинету, који се састојао од Првог Лорда Трезора, Канцелара и два Државна Секретара. Под Пеламом, Председник Министарства, његов брат и Канцелар чинили су Ужи Кабинет.

Ова пракса била је толико призната, да је у првој половини владавине Ђорџа III било обично две врсте министара — једни којима је било допуштено да размладају лична писма и поверљиве депеше, и други од којих су њихове колеге склањали ова документа. Повећавање утицаја у Шелберновом Кабинету 1782, описао је сам Шелберн на један чудноват начин изражавања. Прво, постојали су министри који су били примљени у Кабинет, али који нису имали права да улазе у поверљиве извештаје. Потом је био Кабинет *with circulation*, чији чланови имају право на кључ од званичних кутија, у којима су стајале стране депеше и друге важне хартије,

које су увек¹ слате редом министрима на читање. Најзад, и, највиши од свих, био је Кабинет *with circulation und post-office*, то ће рећи: с правом да може наредити отварање личних писама, правом које технички припада само једном Министру и природно је да би се могло признати само личностима од највећег значаја у управи.² Гроф од Мамсберија, за време преговора о миру с Француском, слао је две врсте депеша из Париза и Лила, једне које су садржавале стварно поверљива обавештења, саопштavana само Питу, Гренвилу и Канингу; и друге, које релативно нису биле важне, те су могле бити показиване осталим министрима. У бурним данима парламентарне владавине, т. ј. између тридесете и шездесете прошлог века, седнице су биле ређе. Кабинети су били релативно мали, и многи од њихових министара стајали су на равној ноzi један према другоме. Мало је било места за разликовање и подвајање у једном Кабинету од тринаест или четрнаест лица, који је могао имати за своје чланове људе, као што су: Палмерстон, Гладстон, лорд Џон Росел, Сидни Херберт, Кларендон и војвода од Аргајла, сви они који су били министри скупа под грофом Абердином.

Утицај Ужег Савета порастао је проширењем савремених Кабинета. По старој традицији, Кабинет би требало да буде једно врло уско тело. Повер-

¹ Тајна и поверљива документа кружила су међу министима у закључаној кутији, за коју би сваки члан Кабинета имао један нарочити кључ.

² Види: Todd, *Parliamentary Government*, II, гл. 3.

љивост и тајни разговори су тешки у једном ширем одбору. Ако су једни чланови растављени од других, каквим дугачким столом, карактер седнице се мења. Поступак у том случају личи више на поступак јавних зборована, са говорима и дискусијама, у место једног слободног и угодног разговора. У XVIII веку, седам чланова се сматрало као подесан број за један Кабинет. Додавања су била стална, али лагана. Средином владавине краљице Викторије, број кабинетских министара није се замишљао већи од дванаест, па и овај се број сматрао као незгодан и велики. Гренвил је држао, да би један Кабинет од петнаест чланова био »и сувише многобројан«; а Маколи бележи готово с нешто ужасавања, да смо »видели кабинете од шеснаест чланова«. Али, овај се број сада обично премаша. Лорд Дербијева Кабинет, 1858, имао је четрнаест чланова; лорд Палмерстонов, који је за њим дошао, имао је петнаест чланова; лорд Дербијева, 1867, исти број; Гладстон је дошао на владу 1868 са Кабинетом од шеснаест чланова, 1880 са Кабинетом од петнаест, а 1892 од седамнаест чланова; Солзберијева Влада, 1886, имала је шеснаест Кабинетских министара, 1895 деветнаест, а кад је извршио реконструкцију 1900, број је достигао двадесет. И Кабинет Х. Камбел—Банерманов, 1906, као и Асквитов, који га је наследио, имали су исти број. Вероватно је, да број неће много пасти испод ове тачке, али је исто тако вероватно да се може и повећати.

Шири Кабинет је последица сложености савремене владавине и специјализације управних послова. Има више прворазредних ресора, него што их је било пре сто, педесет, па чак и петнаест година. Створена су нова министарства, и она су себи већ прокрчила пут и продрла у ред старијих и уваженијих ресора. Не захтевају само Војска и Морнарица, Финансије, Спољна Политика, Колоније и Зависне Покрајине пажњу једног моћног министра и једног ауторитативног надлештва. Трговина представља и сувише важан интерес, да би била остављена ван Кабинета. Тако је и са Просветом. Потпредседник Савета је сад претворен у редовног министра Просвете, који мора имати једно седиште у највишем одбору. Није лако обићи министра Пољопривреде, или Социалне Политике, или министра Пошта. Има више седишта која би требало попунити, и ако би се нека, можда, могла укинути. Лорда Тајног Печата може нестати исто онако као и Канцелара Војводства Ланкастра; али једва да би се могли продужити даље без министра Рада, министра Саобраћаја, министра Јавних Радова и једног министра Здравља.¹

Ово је оправдан разлог због кога је Кабинет проширен. Има и других, који се не могу потпуно бранити. У Енглеској, јавни радници живе обично дуго, и не могу се повући тако рано. Има

¹ Асквит је примио у Кабинет врховног државног правобраниоца, што у ствари значи један корак ка стварању Министарства Правде.

један члан у правилнику политичке етикеције, по коме би државник, који је једном већ достигао »Кабинетски ранг«, био постављан за министра кад год би се његова странка повратила на власт, све док би он лично остао члан ма кога парламентарног Дома. Једном Председнику Министарства, који образује своју Владу, досађују и сметају »захтеви« многобројних лица, често већ поодмаклих у годинама, која би се осећала увређеним ако би их обишли. Гладстон каже да је скоро најтежа ствар примити једног новог члана у Кабинет, јер то значи — изоставити једног човека који је једанпут већ био министар. Лорд Дерби, приликом образовања Абердиновог Кабинета, рекао је краљици Викторији, да је Премијер задовољио све који су од њега тражили да уђу у Кабинет, он би имао да уведе најмање 32 личности. Гренвил, бацајући заједљиво поглед на министарску кризу 1839, изненађен је начином на који се ласкало јавним интересима ради личних претензија. П. Томсон је »морао бити« министар Финансија, ако не Гувернер Канаде; он није смео бити заповедник; — Гренвил није разумевао зашто.¹ Међутим, по каткад, ови захтеви нису само лични. Вођа једне велике странке има да узме у обзир много група и одбора. Многи интереси траже да буду представљени. Један кандидат је можда неко од оних, који воде реч у корист једне политике или групе

¹ *Grenville Memoirs*, део II, глава 7.

људи; он, истина, није баш из »првих редова странке«, али се већ толико чуо, да не би могао бити запостављен. Други снажно изражава локално осећање и господар је многих гласача. Трећи је један паметан *novus homo*, који се силом прогуроа из задњих клупа, без много обзира према осећањима »старе клике«, те би могло бити целисходно да се и он задовољи и ућутка.

Лак начин да се човек ослободи ових претендента јесте — увући их у Владу, а ако нису задовољни с нижим степеном, примити их у сам Кабинет. Ништа не мари што се разлика између више и ниже врсте министара губи. Један способан подсекретар може по каткад бити исто тако важна личност као да се његово име појавило у рубрици: *Ови образују Кабинет*. Круг Ужег Кабинета издваја се јачом линијом; и један политичар овога круга чак ако буде и уведен у Владу под притиском прилика, не мора бити пуштен у овај одабрани круг. Он може бити у Кабинету, пре него ван њега, и он може показати да мало више прати политику, него који од његових колега, поред чијег се имена не може ставити »врло поштовани.«

Овда-онда открије се по нека ствар за јавност и подигне један крајичак застора колико да покаже, како човеку није неопходно да има поверење Шефа Кабинета, да би био његов члан. Кад је Гладстон образовао Владу 1886, он је имао извесне министре, који се с њим нису потпуно слагали у погледу предложеног законодавства за Ирску. Сер

Џорџ Тревејан констатује доцније да су он и његови пријатељи замишљали да ће им бити допуштено »прорешетати предлог у Кабинету«,¹ и дати му облик у коме би га могли примити. Чемберлен је ушао у Владу с резервама, и под условом да питање буде предмет проучавања и расправе. »Ја сам замишљао, да ће се у Кабинету ићи корак по корак у проучавању, и да ћемо после потпуне измене мисли, бити сви позвани да израдимо извештај нацрт, који би задовољио тежње Председника Министарства. Али, овај је нашао, да је »рђаво разумео« свог много поштованог пријатеља, што се тиче поменутог детаља. Гладстон је допунио *The Homme Rule* у друштву са Џоном Морлијем и једним или двојицом чланова његовог поверљивог круга; они који су били ван Кабинета, позвати су само да закључке приме к знању.

Видели смо исто стање ствари и у открићима, која су објављена после цепања министара Балфуоровог Кабинета, с јесени 1903. Изгледа да важније одлуке нису саопштаване целом Кабинету, и да тако важни министри, као што су министар Финансија и министар за Индију, нису били примљени у поверљиви савет.

Можемо, можда, очекивати даље развијање у овом правцу. У једном врло широком Кабинету, који би био састављен делом од ресорних Министара, политика ће тежити да буде остављена све

¹ Morley, *Life of Gladstone*, III. 294; S. H. Jeyes, *M. Chamberlain*, стр. 254 даље.

више и више у руке једног утицајног пододбора. То је понављање развитка самог Кабинета. Органска, радна, тајна »лига« одвојила се сама од Тајног Савета, који је мало по мало губио свој значај и остао само по форми. Слично томе, и Ужи Кабинет може привући к себи главну снагу целог тела у доношењу законодавства и вођењу политике. Стварни посао може се свршавати на мањим скуповима, још скривенијим но што су они на које су зване »Слуге Његовог Величанства«: Кабинетски Савет може временом постати једна ретка и готово излишна церемонија.¹ Савремени је Кабинет далеко још од овог стања. Али и данас, министри су формално одговорни за многе ствари, о којима неки од њих врло мало знају, и на која не могу да изврше никакав стварнији утицај.

¹ У јесен 1901, било је много жалби што се Кабинетски Савет тако ретко сазива. И ако је земља била у рату, није било ни једног стварног састанка министара за више недеља после одлагања Парламента, све до пред крај октобра. Министар Финансија бранио је стање ствари, које је било тако рећи у очевидној противности са ранијом праксом. Лорд Палмерстон је одржао чак десет Кабинетских Савета у септембру и октобру 1855, говорећи да није стварно било нужде за ове честе седнице. »Има таквих ствари, које су *разговори међу министрима* . . . има званичних агенција које одржавају везу између разних надлештава, а за једну неспособну Владу су отворени чак пошта и телеграф«. (Speech, M. Hicks Beach у Олдаму, 10 октобра 1901. Ово изгледа као потпуно признање да је формални Савет, залага солидарности и колективне одговорности, у великој мери замењен простим разговорима и саопштењима између извесног броја одабраних чланова Кабинета.

ГЛАВА ДЕСЕТА

ОГРАНИЧАВАЊЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

СУВЕРЕНИ НАРОД

Могло би се рећи, да од свих устава на свету, енглески устав има највише демократског обележја у себи. Нигде иначе не изгледа лакше сувереном народу да врши своју вољу, нити је игде његова власт мање ограничена, него што је овде. У крајње монархистичним и федералним државама, ова се власт кочи и стеже на разне начине. Већина грађана у Сједињеним Државама могла би бити чврсто убеђена да би било добро укинути посебно државно законодавство или наметнути извозну таксу на робу, или дозволити војницима да станују у кућама грађанских лица, или одрећи право гласа људима друге расе, или дати титуле племства, или имати Председника изабраног непосредним, уместо посредним гласањем. Али, она не би могла ни једну од ових ствари постићи без револуције, или без тешкоћа и брижљива рада, којим би се омогућила измена устава.

У Енглеској, промене бар ових размера као што су горе поменуте, могле би се извршити нормалним

радом политичке машине. Никаква *Уставотворна Скупштина* или Народни Конвент не би били сазвани ради овог посла. Справне тачке гледишта, Парламент је апсолутан господар Британског царства: »пошто је сваки парламентарни закон обавезан за све судове Британских доминија, и ниједан пропис, било морални било законски, противан законима Парламента, нема важности за ма који суд краљевства«. ¹ Али, политички суверенитет, који се разликује строго од законског, јесте у бирачком телу. Бирач је стварни »суверен« у Енглеској, и претпоставља се да уставне конвенције подржавају његову надмоћност. »Наш модерни систем навика и уставних прописа обезбеђује, на један заобилазан начин, оно што се у иностранству зове суверенитет народа«. ²

И овом суверенитету нису постављене границе. Демократија у Америци не може да умањи вредност уговора, или да пропише поделу приватне својине. Али, ако би једна велика већина енглеских бирача била уверена, да би такве новине биле пробитачне, она би их остварила обичним законодавним путем. Нема никакве сметње слободној власти *demos-a*, сметње каква се осећа у Сједињеним Државама, не само у њиховом уставу, него и у положају самог

¹ Disey, *The Law of the Constitution*, стр. 357.

² »Распуштање је, додаје професор, у својој суштини апел правног суверена упућен политичком суверену. Распуштање је допуштено или нужно у свако доба, кад се жеље Парламента разликују од народних жеља, или се бар може претпоставити да је тако«.

Председника; или у монархистичким земљама европског континента — у оном надзору који врше над њиховом управом суверени, односно њихови Први Министри.

У Великој Британији, Влада се замишља као слуга кога именује и поставља Парламент; законодавно тело састоји се из делегата великог броја бирача, и тешко је видети каква би даља проширења у правцу популарне владавине ма какав присталица оклократије — владе гомиле — могао изнаћи. Међутим, гомила у истини не влада Енглеском. Чудновато је, како је напредак демократије, у смислу у коме смо баш сад говорили, увео у данашњу управу и контролу послова тако мало личности, које припадају најмногобројнијој класи народа.

Наша владавина задржава обележје, које је врло често изазивало одушевљено одобравање код страних писаца, као и код Берке-а, Халама, Маколија, Бруема и других представника виговске и либералне школе. Међутим, то је једна »ограничена монархија«, као што се обично каже, мада би можда било тачније рећи једна ограничена демократија; и она управо личи на једну пирамиду, чију широку основу, — која држи целину, — чини народ; средњи део — аристократија ранга, имовине, талента и знања; а на најужем врху стоји Круна. ¹ Влада већине се стално кочи и дотерује утицајем

¹ Lord Brougham, *The British Constitution*, стр. XX.

мањине, и ако се овај утицај не може више звати аристократским, у оном смислу у коме се реч употребљавала у осамнаестом, или првом делу деветнаестог столећа.

ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКА КЛАСА

Наизменично проширавање права гласа често је давало повода бојажљивим критикама, па и самим узбунама. Педагошки и филозофски писци средње друштвене класе, која је иначе водила угодан живот, гледали су са страхом на преношење веће политичке власти на масе. Они су говорили, да би такав процес могао бити разоран по националну снагу и одржање социалног реда. Влада не би управљала у интересу целе заједнице, него у интересу најмногобројнијег и најсиромашнијег дела. Својина би била остављена на милост једне широке пљачкашке хорде, у чију би се искључиву корист закони правили; искуство, знање, дисциплиновани разум, били би избачени из јавног живота, и њихово би место заузеле лаковерност, небрижност, лакомот. Ова прорицања нису чинили само посматрачи, који су имали више академски и конзервативни темперамент, као што су Лорд Шербрук, сер Џејмс Стефенс, сер Хенри Мен и Леки.¹ Истог су мишљења били донекле либерали, па и радикали, браниоци народних права, чију је љубав за народ страх осетно ублажио. Беџхот каже искрено: »Ја се плашим незналачке

¹ Види Lecky, *Democracy and Liberty* (1896).

гомиле бирача». Људи који су на челу политике, код либерала, не кажу ово отворено, али тако мисле. Очекивало се, да Изборна реформа од 1867 донесе собом велике промене, не само у погледу принципа нашег јавног живота, него и људи који ће тај живот водити.

Никакав се резултат није показао. Нови гласачи нису открили ни мало већу жељу од својих претходника за новачењем или револуционарним експериментима. Још је нетачније рећи да је демократија нарочито хтела да доведе своје чланове на власт, и, да би им направила места, — отера богате људе, људе високог порекла и образовања. Јер, да нађемо либерални Кабинет и Доњи Дом са већином чланова из радничке класе, морамо ићи у Аустралијске колоније. У Енглеској се корача опрезно. Демагог има своју улогу у нашој политици, али се не може рећи, да се данас осећа и примећује више но у шездесетим годинама прошлог столећа. Од Изборне реформе 1867, конзервативци су поштено делили власт са либералима; и прва странка мучно да је била моћнија у Парламенту и земљи, него што је већим делом била за оне две десетине година, које су следовале по даљем проширењу права гласа 1885.

Била је разумљива нада, да ће успостављање политичке једнакости довести до велике промене у саставу Парламента и Владе. Могло се очекивати да ће богатство и ранг нестати или изгубити свој претежни утицај. Држало се, да ће Доњи Дом бити са-

стављен као француски Парламент, већим делом из професионалних људи, као што су лекари и инжењери који немају велику праксу, потом адвоката, новинара, и професора, разуме се, са пуно радничких делегата. Али, енглески радник, за тридесет и пет година после Закона од 1867, ишао је стопама малог трговца, који је у ствари његов претходник у политичкој превласти у току свих тридесет и пет година, које су дошле за 1832 годином. Он је остао уопште веран традицији, која је преовлађивала у целој енглеској историји, — т. ј. да вођење јавних послова већим делом буде поверено онима, који имају преимућства у погледу порекла, образовања и богатства.

Признање ове надмоћности јесте једна од најкарактеристичнијих националних црта. Она је била цењена као корисна особина једног диференцираног народа, или исмејавана као одлика једног народа снобова. Страст за једнакошћу, која пламти у грудима Француза, оставља Англосаксонце хладнима. Постоји један »одабранији круг« ма где се људи и жене од расе скупљали у коју било врсту удружења. Ви ћете га наћи на универзитетима и свуда где се људи виђају; на палуби једне лађе и у каквом кутку Аустралије. Ова је појава запажена исто тако у америчком друштву, као и у великобританском друштву. Има градова у Сједињеним Државама, где се извесне породице, признате као најбоље и најуваженије, узимају за пример и траже од стране својих суграђана. Социална раз-

лика пада у очи исто толико у новелама Ховелса и Џемса, као и у новелама Текереја; и друштво, описано у *Washington Square*, није мање »диференцирано« него ли оно које је описано у *Pendennis*.

У Америци је ово осећање поглавито социално; оно није увучено у политику, од које су све до скора људи од културе и положаја волели да стоје даље. У Енглеској, међутим, политика је била увек једна врста узгредног или споредног друштвеног посла. Она је и данас једно разонођење изразито аристократских друштава. За ово схватање има много разлога. Један лежи и у чињеници, што је политичка власт била тако дуго везана за земљу. Други је разлог у постојању Горњег Дома и чињеници, да врло богати људи, који у другим земљама жуде да уђу у политику из материалних рачуна, у Енглеској то чине с тога, што их она доводи у везу са перовима, синовима и сродницима перова, као и с другим лицима од социалног значаја.

Могло би се, природно, десити у Француској и у Сједињеним Државама, да целокупно законодавно тело, у оба Дома, са Кабинетом који је ту поникао, не буде имало ни једну личност која припада »*smart*« друштву, ни једног кога би амбициозни *parvenu* — скоројевић, са оштроумном женом и кћерима за удају, пожелео нарочито да позна. У Енглеској, много је мање вероватно, да се таква ситуација појави. Политика је извесно подесна, да привуче знатан број личности које имају нешто, што Енглези и ве-

Ћина Енглескиња цене више него интелект или просту бистрину; то су титуле, стара породица, и велики поседи земље, богатства која се наслеђују без икаквих личних напора и грубих радова. Лондонско отмено друштво јесте једна широка и измешана заједница. Али, у његовом најодабранијем кругу перство чини његов центар. И перови, односно неки од њих, морају да буду политичари.

Елемент богатства је важан као што је увек био; његов релативни утицај је порастао у односу према елементу порекла. Тенденција савременог Парламента је постала мање аристократска, а више плутократска. Беџот, који је, као и многи писци средње друштвене класе у доба Краљице Викторије, дубоко свестан класних разлика, држао је да се бирачи не брину ни за шта толико као за ранг и порекло својих представника. »Једног човека који би имао титулу »поштовани«, или би био омањи барон, још боље, прави гроф, па ма био и ирски, жели и тражи половина бирачког тела; док њему раван син једног трговца нема изгледа као он«. Данас се ово не би могло рећи. Већина бирача би се пре задовољила сином једног великог индустријалца, него ли једним материјално оскудним »поштованим« или каквим ирским пером. Али, нема сумње, син индустријалца био би више од једног »џентлмена« и јаче обојен аристократским идејама и навикама, него ли његов претходник у Палмерстоново доба. Он би желео да буде у Итону и Харау, и, врло вероватно, да би хтео бити спорт-

ман и поседник земље, хтео би да има све укусе и манире класе из које се по свему судећи и оженио.

Било би неправдо рећи, да је политика у Енглеској и за владе краљице Викторије била монопол богатих. Још мање би се ово мишљење могло одржати, кад је реч о владавини краља Ђорџа V. Ипак, многи чланови Парламента су независне личности, и већина оних, који заузимају извесан положај у вођству, могли би се назвати богатим. Сиромас човек може доспети у Доњи Дом, али трошкове за њега плаћа политичка или индустријска организација. Ово је обично случај са радничким представницима, које »гурају« радничка удружења, и који у погледу издржавања зависе од своје посланичке плате; има и других посланика, Енглева, Шкотланђана, Велшана и Ираца, који су донекле у сличном положају. Али, уопште, политички кандидат у Енглеској је у повољним околностима; ако је још неким случајем и врло богат, с његовим напредовањем ће ићи и брже и лакше. Без довољно средстава, он ће брзо осетити, да су га претекли у многим правцима. У Лондону, за време сезоне, он је у вези са луксузним друштвом које воли забаве и има могућности да олако баца велике суме новаца на вежбе, ручкове, аутомобилске шетње, позоришта, издете, разонођења и задовољства свих врста. Законодавац нема потребе да учествује у овако расипном животу; али, ако то чини, онда му је много лакше да допре до центра ствари и да схвати шта омогућава успех и шта је од утицаја у његовој странци.

Ако он треба да буде шеф, мора примати и давати ручкове. Ово се очекује од њега у једној земљи где су, има већ два столећа, ручкови и политика тесно везани. Наш министриални систем постао је, може се готово рећи, за столом и ручковима. Први редовни повучени скупови Кабинета били су чувени ручкови код Харлија — суботом, на којима се унутрашња група Савета краљице Ане могла скупити и разговарати о пословима, без присуства било њеног, било каквих незгодних колега.¹ Традиција се одржала. Политика, ручкови и салон, нису никад нарушили свој савез. Има једно интересантно писмо Дизраелијево упућено лорду Мамсберију, у коме се на значају »вође« (Лорд Дерби-а), који приређује добре ручкове, задржава на један занимљиво свечан начин: —

»Требало би све позивнице испослати; ако би се ручкови држали и један месец доцније, не мења ствар. Што посланици желе, то је да буду позвани код својих вође, и да добију од њих позивнице за састанак по свом доласку у град. Ви треба да имате на уму да је ово нов Парламент, пун нових људи, који нису никад ступили у његову кућу... Они који разумеју ове ствари били су сви код мене да кажу, колико је ово опасно... Од лорда Солзберија требало би тражити,

¹ Blauvelt, *Development of Cabinet Government in England* стр.131. Свифт је овда-онда присуствовао Харлијевим ручковима суботом, и често је на њихов рачун правео алузије у својим писмима и дневницима.

да позове људе. Последње године, његови ручкови учинили су много добра, и то баш онда кад су наши изгледи били најмрачнији».¹

Писмо је датирано 24 јануара 1853; али ја верујем, да они »који разумеју ове ствари«, ако затреба, опомињу сличним тоном и једног вођу странке из XX столећа.

Ова питања, иако могу бити доста важна за чланове Парламента лично, не тичу се озбиљније њихових бирача. Али, они исто тако имају личних разлога да желе, да њихови кандидати буду богати. Они који рукују странком траже посланика, који може обилно давати локалним политичким клубовима новаца, плаћати већину канцеларијских трошкова, и уз то сву, или знатан део награде чиновницима странкиних одбора и њиховим помагачима. У већини, бирачи имају природну наклоност према политичком раднику који је издашнији и увек готов, да одговори месним молбама и тражњама повећим чеком. Црквена удружења, музичка, хумана друштва, фудбалски и други спортски клубови цветају под благотворним и плодноним струјама и цре његове изворе без икаква стида. Богати посланик или кандидат гунђа, али плаћа. Каткад, ако прилежно »негује« место, бирачи, као заједница, могу добити од њега у знак наклоности и читаоницу, игралишта или какво купалиште.

¹ Malmesbury, *Memoirs of an Ex-Minister*, стр. 293.

И чак онима, који су раскошнији, у политичком смислу те речи, често тешко падају трошкови, нужни да би се добило и одржало једно место у Енглеској. Један знатан део чланова у енглеском Парламенту био би задовољан, ако годишњи издатак на њихову секцију не би прелазео преко £ 500. Неки потроше мање, неки много више. Има пространих изборних области и извесних малих чежњивих градских општина, искварених низом пребогатих посланика, чији се годишњи издатак пре може ценити на хиљаде фунти него ли на стотине. И ово је искључиво тренутни изборни трошак, који се може кретати од £. 600 до £. 2.000, и који се мора платити сваког тренутка, одређеног судбином и вољом Председника Министарства. Један човек оскуднијих материјалних средстава не може да изиђе у сусрет овим захтевима са великодушностју и лакоћом коју бирачи цене. Против једног осредњег члана Парламента, нарочито ако би он био конзервативац, тешко да би било увредљивије оптужбе, него да »не ради ништа« за своје место, — да не троши новац. И он је у опасности да осети како његова месна организација предано ради да нађе имућнијег патрона, сем ако није политичар од стварне вредности, или изузетне личне популарности.

Поред личних обзира, осећа се да су бирачи наглоњени богатом човеку и због општих обзира. Енглези имају укорењено поштовање за успех, нарочито ако је он трајне, материјалне врсте; и у једном свету,

где би свако хтео да буде богат ако би могао, богатство значи успех. Оно је један доказ способности, да се подигло или очувало неко велико подузеће. Баш ако би новац био и наслеђен, његова се имовина сматра као доказ сталности и здравља. То је стара идеја о наградама у држави. Један човек великих доходака и јаког капитала може и не бити тако паметан, као један адвокат који добро говори, или један способан професор, али се осећа да се њему више верује. Поред тога, он може бити независан. Он неће пасти у искушење, да своју политику уновчи. На сиромашног човека, без икаквог капитала, изузев своје главе и једне, можда, привремене професије, увек се гледало као на једног авантуристу све док не »успе«. Бирачи до сада нису показивали толико воље, да олакшају његов успех на политичком пољу. У последње време, они откривају извесну наклоност према радничким делегатима — трад-унионистима, али за »*carpet-bagger*« — политичког авантуристу — ни најмање.

ПОЛИТИЧКА ОЛИГАРХИЈА

Има знакова који наговештавају промену. У том смислу тежње већ дејствују, и могу достићи изненадан и нагао развитак. Ништа не би мање изненадило, него материјална измена социјалног и личног карактера Доњег Дома кроз једну или две деценије година од данас. Међутим, не може се рећи, да је стварни »демократски« елемент до сад увек успевао, да се његово присуство што боље осети у представничком Дому.

Парламент од 1900 био је можда нешто мање богат и мање аристократски, него његови претходници;¹ ипак, то је, у главном, била скупштина личности, које су или створиле или наследиле какво имање, или имале везе са сеоским и земљовласничким класама. Узев скупштину као целину, њен је састав био готово исти као и пре двадесет, тридесет или педесет година. Положај и занимање тих чланова су изнети ниже, а у неким случајевима поменуто је и њихово место образовања или школовања, пошто оно често објашњава социјалан положај Енглеза виших и средњих класа:

1. Бродовласник; директор друштва;
2. К. С., уважен адвокат;
3. К. С., познат адвокат;
4. Сеоски поседник; Итон и Крајст Черч;
5. Члан велике финансијске куће; Итон и Тринити;
6. Син једног војводе;
7. Брат једног војводе;
8. Богат поседник земље у унутрашњости;
9. Поседник земље и члан старе земљовласничке породице.
10. Раднички делегат.
11. Председник мануфактурног друштва; Итон.
12. Сеоски поседник; Итон;

1. Сопственик земље; бив. дипломата, члан аристократске породице.
2. Индустијалац и власник рудника угља;

¹ Израчунато је да је једна четвртина чланова Доњег Дома 1865 била у вези са тридесет и једном великом породицом «владајућих класа» Енглеске. У Дому је било 134 посланика племићких породица, а оних других 83 били су аристократског рођења и порекла.

3. Банкар.
4. Сеоски поседник; официр у пензији;
5. Необично богат трговац и финансијер;
6. Трговац;
7. Власник листа;
8. Велики поседник земље; члан једне богате банкарске фирме; ожењен ћерком једног грофа; Итон;
9. Син једног пера;
10. Сеоски поседник;
11. Богат поседник на селу и власник рудника петролеума Харао и Тринити;
12. Сеоски поседник; адвокат; официр Народне Гарде у унутрашњости (Yeomanry); Харао и Тринити.

Ако бисмо прегледали цео списак, закључак би био исти. Поседник на селу, пивар, сопственик петролеумског рудника, банкар, »Ј. П. и Д Л«, то су занимања, која се стално сусрећу и која се овда-онда прекидају са занимањима, као што су: »публициста«, »чиновник рудника«, »секретар трад-униониста«. Скоро једна четвртина чланова школовала се у Итону или у Харау. — Данас, пролетаријат још не шаље своју децу у ове семинаре; и може се рећи, да је већина школованих младића поникла у кући врло богатих родитеља, док многи од њих припадају класама које би се, ма у којој земљи изузев Енглеске, звале аристократским.

ОЛИГАРХИЈА У КАБИНЕТУ

Ако из Доњег Дома пређемо у Кабинет, нећемо осетити, да популарни елемент ишта више пада у очи. Ако бацимо поглед на тело које стварно управ-

ља царством, видећемо одмах да оно у главном представља један део Доњег Дома, и то онај недемократски део. И ово није случај само са конзервативцима, код којих би се могло очекивати више обзира према захтевима богатства и порекла у јавном животу; тенденција је била нешто мање изражена и у либералним Владама.

У овом погледу, наш политички систем је сачувао много од свог олигархијског карактера. Стварну власт и даље држи у рукама сразмерно мали број људи, од којих су многи рођени за политику и у њу уведени врло рано. Говорећи без завијања, ову класу састављају готово поглавито личности, које чине тако звано: *друштво*. Оно садржи знатан део перова, са извесним бројем чланова старих грофовских породица, које су довољно богате да могу држати раскошне куће у Лондону и сјајно живети, као и један изданак индустријских, трговачких и финансијских магната, који имају иста својства. Има људи, који могу да буду политичке вође (*»boss«*), и то не с тога што су племенитији, или чак богатији, него просто зато што су у центру послова и у згодном положају, да дограбе дијегине у своје руке.

Овај случај је сличан случају који се стално одиграва на јавним зборовима, или већим одборима, сазваним да расправљају и донесу одлуке ма о каквој врсти послова. Једна група активних и запослених људи скупа се око стола, с председником и секретаром на челу, и она износи предлоге, до-

носи резолуције, сугерира промене, и уопште решава питања како јој се свиди. Нема ничега што би спречило кога било у сали, или близу врата, да узме пуног учешћа у раду, сем чињенице да је усамљен, да нема никакве подршке и да је у том месту напуштен од оних који су у центру. Ако може да говори, труби, он ће можда и успети да га чују; али, ако је он случајно нека обична, тиха и скромна природа, никада неће имати успеха. Разметљиви *wirepuller*¹ за столом може више учинити шапатом, него он екејлозијом од беседништва.

Тако је са *високом политиком* у нас. Клике које владају, владају с тога што се виђају сваки дан: било на ручковима и закускама, било на примањима; сви су они били у истим школама и колежима; заједно пуцали, ловили, пловили; проводили лето у истим вилама, кад оставе десетак улица и квартова у Лондону у којима живе; и готово половина њих је више мање тесно везана крвљу или женидбама. Природно је, да стран човек може допрети унутра, исто онако као што може успети да се његов глас чује на јавним зборовима; али, он мора бити човек необичне способности и карактерне снаге, па и тада, по правилу, неће имати изгледа да буде примљен, све док се не буде оженио из тог круга, или стекао довољно богатства и социалног *престижа*.

¹ Онај који у својим рукама има тајне и помоћу њих држи политичке људе. Пр.

У Енглеској, друштво је ипак показивало увек широку слободоумност, кад треба неком признати личне способности. Процес одабирања, којим се добија извештан број способних људи и прима у социјално-политичку заједницу, јесте стварно важан, и ако је, разуме се, потпуно непознат елемент. Процес се без сумње врши често ђудљиво, нередовно и без метода; али, ипак, служи намени, уводећи у јавни живот извесни талент, који иначе никад не би нашао прилику да се открије. Да успете у лондонском друштву, каже Дизраели, тражи се од вас порекло, гениалност, или један милион. Али, он је лично био најизразитија илустрација чињенице, да геније, нарочито геније за политику, може покатакд пружити свом носиоцу све могућности, чак и више, него што човеку могу да даду богатство и наслеђени ранг.

Међу Председницима Влада, у току XIX столећа, било је највише перова, или тесно везаних пореклом за перове, као што су Гренвил, Портланд, Ливерпул, Греј, Мелборн, Џон Росел, Абердин, Палмерстон, Дерби и Солзбери; двојица, Пил и Гладстон, припадали су богатим трговачким породицама; али, Адингтон био је син једног лекара, отац Канингов био је незнатан адвокат, а његова мајка глумица; Дизраели старији био је јеврејски књижевник, страног порекла, са именом које већина Енглезана није била у стању правилно изговорити. Било срећом, било својом интелигенцијом, тек тај је старац успео да прокрчи пут за горњи

одабрани круг. Адингтон, чији је отац био лекар великог грофа Чатама, био је убачен у Парламент као посланик једног усамљеног градића, кад је имао двадесет шест година. Канинг, пошто је на себе привукао пажњу својом сјајном каријером у Итону и Крајст Черчу, није имао више од двадесет четири године, кад су га Берк и Пит увели у политику као посланика за Њупорт.

Имало је министара чланова Кабинета, као што су Џон Брајт, Жозеф Чемберлен, лорд Морли и Џон Бернс, чије су се особине развиле изван »друштвено-политичке«
котерије, који су били већ видне фигуре у земљи и добро познати јавности, пре него што су били примљени у групу која је држала власт. Такви случајеви могли би у будуће бити чешћи; али број људи, који се до сада могао попети на зидине политичке тврђаве правим демократским методама, т. ј. освајајући својом личношћу масе суграђана, — био је тако мален. Међу овима нема више од два или три човека, који су достигли положај највећег угледа и ауторитета, и који су се могли замислити као могући кандидати за највиша места у земљи.

Затим, имамо ову стварно велику, али релативно мању, владајућу класу, која се састоји од неколико хиљада представника племства, поседника, капиталиста и првака појединих професија, који чине лондонско друштво. Нема уставног правила или ма какве праксе која би проишавала, да се за министре постављају људи ове групе.

Али, стицајем околности, они се обично постављају. Сам бирач и сувише је аморфан, непокретан, растурен, и слабо организован, да би могао вршити процес одабирања; а у Енглеској нема ничега што би одговарало партијским конвенцијама, по којима се именују кандидати за Председника Сједињених Држава. Кад је резултат општих избора одлучио, да једна од две велике странке има да дође на власт, Краљ шаље по државника, који је најистакнутија личност на страни победника, и ставља му у дужност да састави Министарство. Овај државник, било да је из великог племства, било да је какав отмен грађанин, провео је већи део својих година — баш ако и није случајно »рођен у пурпуру« — у најутицајнијим друштвено-политичким круговима. Он лично може бити, а вероватно и јесте, далеко од сваког уобичајеног дивљења према богатству, рангу и моди. Ипак, услови његова живота чине, да му је немогуће побећи од своје околине. Његове прилике не допуштају му да се *дружи* с људима који су сиромашни, непознати и социално незнатни. Кад има да образује Министарство, природно је да мора тражити мишљење оног свог малог круга људи, који су му пратиоци и савезници; а ове опет, природно, притискају захтеви њихових пријатеља и сродника. Чега има чудног, ако места већим делом припадну члановима овог круга?

Једно Министарство, било либерално или конзервативно, увек се до сада састављало од политичких

другова Првог Министра и његових присталица међу перовима. Остатак се узимао из Доњег Дома; а пошто је, по правилу, један образован и способан Енглец подједнако у стању да врши дужност једног ресора као и другог, ако га помаже марљиво и стално чиновништво, то онда није никакво зло, нити се јавно осећање и најмање вређа чињеницом, што социални утицај у великој мери одређује избор. Један човек очевидне способности, представник великих класа или интереса, један Лојд Џорџ или Џон Бернс, морао је бити примљен, па припадао групи којој треба или не. Али такви су људи ретки. Народу није нарочито стало до тога, да брани права на министарски положај једног члана Доњег Дома више него другог. Он је извршио своју дужност на изборима стварним довођењем личности *А* и њене групе на власт, претпостављајући га особи *Б* и њеним приврженицима; и он је задовољан, што је састав извршног одбора и деобу места у њему оставио вођи и његовим саветницима. Власт се врши под условом, да не буде грубо злоупотребљена. Народ је задовољан, само ако су постављени људи уважени, ваљани и добро спремни политичари, лично честитог карактера и од извесног искуства у јавном животу.

Један поглед на склоп ма кога недавног енглеског Министарства показује, како се великим делом још увек саставља ова владавинска олигархија. — Ево треће лорд Солзберијеве Владе, образоване 29 јуна 1895 године:

Положај или занимање.

Маркиз од Солзберија	велики пер и поседник земље, шеф старе и богате аристократске породице;
А. Ј. Балфур	нећак лорда Солзберија, богати поседник земље;
Лорд Холзбери	лорд Канцелар;
Војвода од Девоншајра ...	шеф куће од Кевендиша, један од најстаријих земљовласничких перова;
Виконт Крос	пер, поседник земље и председник графовинског суда;
Сер Мишел Хик Бич	барон и поседник земље;
Сер М. Вајт — Ридли	исто;
Чемберлен	угледан индустриалац и пословни човек;
Маркиз од Лансдауна	пер и богати поседник земље;
Лорд Џорџ Хамилтон	син војводе;
Г. Гошен	богат финансијер;
Лорд Ашборн	угледан адвокат;
Лорд Балфур	старешина старе шкотске аристократске породице; поседник;
Лорд Џејмс Херефорд	уважен адвокат;
Г. М. Рич	богат пословни човек;
Г. Шаплин	властеличић и земљовласник
Г. Валтер Лонг	исто;
Г. Акер Дуглас	исто.

Подређени министри ван Кабинета имају једног војводу и пет других перова, двојицу најстаријих синова перова и једног нећака Првог Министра.

Ово је конзервативни Кабинет; али, ако се окренемо либералном Министарству, анализа неће

дати велику разлику. Узмимо чланове Владе у 1894—95 :

Положај и занимање :

Гроф Розбери	пер и богат поседник земље;
Гроф Кимберли	исто;
Маркиз од Рипона	пер и богат поседник земље;
Лорд Твидмаут	исто;
Гроф Спенсер	исто;
Лорд Хершел	чувен адвокат;
Асквит	исто тако;
Сер Камбел — Банерман ...	син једног богатог индустриалца и поседника земље;
Сер Вилем Харкорт	члан старе аристократске графовске породице;
Сер Ђон Фовлер	богат адвокат;
Џон Морли	књижевник;
Арнолд Морли	син богатог индустриалца;
Џејмс Брајс	угледни правник;
Шо Лефевр	поседник земље, нећак пера;
А. Х. Д. Акланд	члан једне старе графовске породице.

У овом либералном Кабинету, литература и учестност били су мало боље представљени у личностима Морлија и Брајса. Иначе, по свом саставу, он стварно није био много »популарнији«¹ него његов претходник.

Либерални Кабинет за владе Краља Едуарда VII, образован од стране Хенриха Камбел-Банермана и реконструисан под Асквитом, био је популарнији: он је увео, поред једног члана радничке странке, пет или шест адвоката и једног професионалног књижевника. Али, баш у овом »демократ-

ском» Кабинету, рођење, богатство, социални утицаји били су својства две трећине чланова. Разуме се, ово нису биле једине одлике; али је несумњиво, да су оне имале исто толико утицаја у одређивању кандидата за Владу, као и при образовању противничког Министарства. Нико ко познаје енглеску политику неће бити готов да тврди, да су све, или чак већина Асквитових колега, биле личности, које су још у напред могле бити наменоване за Кабинет на основу свог јавног и познатог гласа. Оне су у Владу ушле просто с тога што су имале срећу, да су биле познате и благонаклоно гледане на десној страни.

И да је у септембру 1903 народ био позван, да гласањем наменује Министра Колонија као наследника Чемберлену, име Алфреда Лејтона не би се нашло на листи. За ширу јавност, он је био поглавито познат као играч «крикета»; у Доњем Дому био је популаран и уважен, али није узимао јачег учешћа у расправама, и не би се могао сматрати као један од парламентарних вођа. Али, због тога, што су његови високи дарови карактера и интелекта били оцењени као што треба од стране једног ужег круга, где Председник Владе води реч, узет је из задњих скупштинских клупа и подигнут на једно од пет-шест највиших места у служби Круне. Демократија не би извесно подигла Лејтона за Министра Колонија, а можда га уопште не би узела за министра. Али, владајућа олигархија је то урадила, и њена се воља мудро извршила. То је била

једна илустрација више о начину на који се један човек високих социалних и личних својстава, али без великог политичког ранга, може увести у врховну управу земље.

Овде није реч о дејству корупције, јер се не дешава да се рђавим или неспособним људима дају на недопуштен начин места за која они нису способни; али да процес има нечег олигархијског, о томе нема спора. Чланови ове олигархије обично су тако далеко од нужде да радом обезбеђују свој животни опстанак, да се могу лако и активно предати политици још у пролећним данима свога живота. Неки су се од њих припремили за ове положаје још у доба младости, било дугим током студија и радом, било ранијим учењем и вежбањем у Доњем Дому, тако да кад се приближе четрдесетој, они већ располажу искуством, са којим се човек средње класе, ступајући у Парламент у тим годинама, не може мерити.

Ово је једно стварно преимућство, које оштроумнији радници на проучавању наших политичких установа цене у пуној мери. Покојни Рид, бивши председник Представничког Дсма у Сједињеним Државама, говорио је писцу ових редака, да је често погледао са чежњом на одлике нашег система. У Америци, каже он, већина најспособнијих људи улази у федералну политику сувише доцкан. Рид је додао и то, да је они често и сувише рано напуштају. У Енглеској, човек може да уђе у политику млад, и има много изгледа да у њој остане до ду-

боке старости, »док старо искуство не допре до нечег што је пророчком надахнућу слично.»

У Сједињеним Државама, добру политичку каријеру може прекинути или нарушити правило, које забрањује једном човеку да постане кандидат за Конгрес изван свог сопственог округа. Према томе, ако он изгуби наклоност својих локалних присталица, или ма из каквих других разлога изгуби мандат, не може се никад повратити у Конгрес. У Енглеској, један државник, који има нешто политичких следбеника, може да пређе из једног изборног краја у други, и готово је извесно, да ће наћи један број бирача негде, који ће се постарати да његове услуге не буду изгубљене за његову странку. Енглески политички вођа, тучен у Лондону или Ланкешину, може рачунати с наклоношћу бирача Шкотске и Велса. Али, један амерички представник, који је изгубио своје место за Конгрес у Масашусету, не би могао накнадити овај губитак радом у Илоноу или Колораду; нити би чак могао потражити у својој рођеној држави други изборни округ. Устав му забрањује оно прво, а закон или већ утврђена пракса лишавају га овог другог, прописујући да један члан Конгреса мора становати у крају за који се бира.

Теоријски узев, амерички обичај је разложнији него наш, јер, поред осталог, и природно је, да се представник једног краја мора интересовати за њега и имати веза у њему. Истицање овог захтева у Америци дошло је можда, као што Брајс

мисли, услед злоупотреба енглеског изборног система у XVIII столећу, према коме су авантуристи, који нису имали никаквих веза у изборној области, могли бити послати у какав град помоћу утицајних личности, или су чак ишли дотле да купују мандате од чланова појединих удружења, који су имали право гласа (*freemen*). Ипак, америчка ограничења држе неке уважене људе ван политичког живота и ометају друге, да дођу до ове корисне врсте ауторитета, који је резултат других веза са пословима. Овде, као и другде, ми смо били срећни да нађемо, да су се ове махне и неправилности, које уставно-правни писци избегавају, показале у пракси као врло добре. Млађе године америчког политичара посвећене су неком професионалном послу или — заради новца, више него што је то случај у Великој Британији. Способан млад човек има да учврсти свој материјални положај, пре него што би постао кандидат за Конгрес или кандидат за Парламент своје државе, сем ако хоће да »живи од олтара«, и да тера политку добити. У ово доба, он је средовечан; он за собом има половину човечјег века, проведеног у специјалном раду, и није у стању да се лако прилагоди другој врсти послова, који немају правила и технику као његов. Тешкоћа демократије лежи у питању, како да доведе довољан број поштених и способних људи, који би се подухватили јавних дужности без чежње или наде на »плен«. Све док олигархија која влада буде задр-

жала свој утицај, ова ће се тешкоћа у Енглеској мање осећати, него што је то случај у неким другим земљама.

С друге стране, не треба заборавити, да наше политичке вође често нису морали провести године у напорном и неуморном раду, на који је осуђена већина људских створења наше планете. Доиста, многи би се од њих, брзо срушили под тако сталним и мучним послом. Чудно је, како мало треба, да се један члан Парламента разболи. Петнаест дана стварног рада довољно је, да пошаље заморене законодавце у унутрашњост ради мира и промене.¹ У току оних суморних недеља, које су, у лето 1899, претходиле Бурском рату, неколико најодговорнијих личности у Кабинету узело је своје одсуство. Изгледа, да је тешко било наћи ма једног министра који би одложио свој одлазак и остао у граду до јесени, чак и у доба кад је земља дрхтала на ивици једног великог рата.²

¹ S. H. Jeyes, у својој монографији о Чемберлену, приписује знатан део успеха овог државника чињеници, да је он, на супрот већини својих такмаца, био способан да се посвети својим политичким дужностима са ретком енергијом и марљивошћу. »Са слободом једног богаташа, он је удружио навике једног пословног човека. Било да је реч о агитовању на јавној говорници, или о непосредној организацији странке, он ради исто онако марљиво као какав службеник, чија се надница одређује према успеху који покаже. И кад је имао да се бори с проблемима у Вајтхолу, он је био исто онако ревностан на послу у своме делокругу, као да је радио на својој личној ствари«. Jeyes, *M. Chamberlain, His Life and Public Career*, p. 155.

² Види: преписку сер Редверс Булера са лордом Ландедауном у *The Report of the Royal Commission on the War in South Africa* 1903.

Чланови ове класе увек су показивали и стално показују многа својства, која Енглези поштују. Они су искрени, родољубиви и доброћудни, и надзиравају јавне послове са оним лаким, хладним и обичним смислом, који ми разумемо и коме се, боље рећи, дивимо. Неки су од њих личности највиших интелектуалних способности, а већим делом су способни људи и исто толико обавештени и образовани, као и многи њихови земљаци. И може се рећи, да је то она врста људи која је столећима водила енглески народ у миру и рату, у трговини и администрацији, и са чијим је вођењем, узев скупа, енглески народ био задовољан. У будућности ће се можда потражити каква друга врста вођства, и оно се може појавити и не појавити. Али, све док традиције прошлости буду моћне, њихов ће утицај, у овом погледу, и ако стално опада, бити још увек велики.

ГЛАВА ЈЕДАНАЕСТА

ВЛАДАВИНА АМАТЕРА

Често се демократији приговарало, нарочито демократији новијих дана, да се ње мало тиче стручна спрема оних који воде послове. Она бира своје управљаче, не зато што су спремни, него зато што су популарни. Један човек не улази у Парламент због својих способности, него зато што његова мишљења дели већина његових бирача. Тешко би се могло спорити да савремене представничке установе, под широким правом гласа, нису у службу народа довеле највеће таленте једне заједнице. Годкин¹ каже, да се у Америци, у случају избора, као што су избори за Парламент или Председника, показала тежња за омаловажавањем својстава, као на пр. вастпитање и искуство. Он држи, да ово долази од претежног обожавања *једнакости*. »У народној свести има нешто што би се могло назвати склоност веровању, да је један човек не само добар као и други, него да исто тако познаје ма које питање од општег интереса као други.«

¹ *Unforeseen Tendencies of Democracy*, стр. 43.

Лорд Брајс заступа у многоме исто мишљење. »Чињеница је, каже он, да Американци нису знали у својој законодавној власти, као и у многим административним телима, да разликују способности једног човека од способности другог. Они потцењују тешкоће, које за собом повлачи посао владања или управљања, а прецењују својства човека обичне памети. Велике су благодети једнакости; али какве ли се све лудости у њено име не врше!«¹ Политика, као и критика, по једној Бајроновој дефиницији,² јесте један од послова, за које се, по његовом мишљењу, не тражи нарочита припрема или урођена наклоност.

И док се страст за социалном једнакошћу мање примећује у овој земљи, но што је то случај у Сједињеним Државама и Француској, дотле се трпеливост према интелектуалној једнакости осећа много јаче, а вера у здрав смисао једног просечног човека јесте исто толико јака. Влада у Енглеској је владавина аматера. Потчињено особље на разним положајима и степенима, има потребну спремност и искуство за свој посао; са претпостављенима, т.ј. лицима на којима лежи одговорност као и власт, то није случај. Међутим, потреба за увежбаним способностима и тачношћу већа је по игде. Утицај Владе у свима пословима народног живота је порастао, и

¹ Bryce, *The American Commonwealth*, 1. 483.

² »Човек мора одслужити свој рок ма у каквом послу; изузев у критици; критичари се рађају«.
Byron, *English Bards and Scotch Reviewers*.

све ће више и више расти. Ми можемо и не волети ову тежњу, али је не можемо спречити. Доктрина управног *laissez faire*, изгледа, није толико изгубила од свог кредита, колико је у ствари застарела за једно доба, у коме јавне власти стално проналазе и преузимају на себе нове дужности и одговорности. Влада која носи наша писма, рукује нашим телефоном и телеграфом, која увећава, наша знања и стара се за васпитање наше деце, и која може сваког часа присвојити наше железнице, постала је народни снабдевач средстава за лечење и једно огромно осигуравајуће друштво. Она нам казује, колико шећера можемо узети у разним напитцима, а колико чаја и бутера. Она погледа на прозоре наших станова и вентилаторе наших радионица. Она се обавештава о увозу разних направа за вађење запущача из Немачке, и писаљки из Аустрије, и не би допустила, да се и пет врабаца продаду за пару без њеног посредовања. Оживљавање тарифске борбе донело је собом читаво тело, које се бави искључиво економским проблемима, чиме се у овој земљи и Влада и Парламент доста помажу. Стална и многострука радљивост Државе појачаваће се услед све веће сложености социалног система, новим потребама, новим дужностима и новим опасностима, које стално искрсавају. Један савремен народ жури пуном брзином мотора и неће да трчи сам.

Данас се, у сваком важном послу, захтева више умешности него икада до сада. Али највећи чео владиног посла воде личности, које врло често

немају нарочитог значаја, а редовно су без стручне праксе. Ми захтевамо извесна техничка знања од потчињених чиновника, али у том погледу ништа не тражимо од одговорних шефова. Један младић мора положити испит из аритметике, пре но што би постао друго-степенни писар у благајни; али један министар Финансија може бити какав средовечан човек из народа, који је заборавио и оно мало што је некада научио у Итону и Оксфорду, и који простодушно жели да сазна значење оних малих тачака, кад се први пут сретне са благајничким рачунима, рађеним у децималима. Један млад официр биће одбијен на капетанском испиту, ако не покаже извесна знања из тактике и војничке историје; али министар Војни може да буде какав миран човек — каквих смо већ имали, — који гледа на војску с негодовањем и ревносно се уздржава, да ништа више сазна о њој.

Могло би се рећи, да је све ово само једна одлика владавине народа у виду популарног избора. У Француској и Сједињеним Државама, као и у другим земљама са пуним представничким системом, нестручњак се уводи у централну владу и он води народне послове готово свуда. У осталом, он није новајлија и у владавини Енглеске. Он нас већ прати од времена Саксона и Нормана. И некадашње старешине десетине или стотине породица, и пуноправни грађани, и ситни сопственици у сеоским судовима, барони Великих Већа и *Curia Regis*, и ритери, и буржоа ранијих Парламената, и

чланови недавних Доњих Дмова, и судије тромесечних графовинских судова, као и старатељске судије, сви су они, у разним степенима, били обични грађани, »необучени и незналице«, како би их Шосер назвао, »лаици које је њихова класа истакла и одредила да отправљају јавне послове. И било би можда нужно, да се још увек руководимо једино принципима, који су столећима владали у Великој Британији, и који данас исто тако преовлађују у великим цивилизованих земаља.

Међутим, има две ствари које треба уочити. Прво, Влада је данас техничка више но што је икада до данас била; и, друго, они који управљају, релативно узев, мање су стручни, но ма у које раније доба. Старији енглески систем је ишао на то, да власт буде у рукама једног високо спремног тела професионалних политичара, т. ј. Краља и његових плаћених чиновника, који имају највише разлога да своје дужности врше са крајњом озбиљношћу, пошто би господар могао изгубити круну, слуге главу, ако би починили многе грешке. Саксонски *thegnhood* и нормански *comitatus*, прелати и магнати позивани у Тајни Савет, били су добро упућени у врсту послова, о којима су имали да расправљају.

Сва старија енглеска већа састављена су од личности које су позвале да рукују само оним пословима за које би располагале извесном количином утаничених знања. Баш при самом крају XVIII и далеко у XIX век, централна као и локална власт била је

у рукама сеоских поседника, и оних које су наименовали земљовласници. У једној земљи, која је била претежно агрикултурна, интереси земљорадње били су најважнији. »Владајућа класа« била је тада стварно заузета народном управом. »Не системом парламентарне управе, каже професор Гнајст, него личношћу у свакодневним пословима државе, створена је величина Енглеске, као некад величина Републиканског Рима.« Нестанак ове »личне активности«, развод између локалних и централних установа, испуњава најконзервативнијег приврженика уставности страхом за будућу сталност нашег друштва, и баца га на пучину болних слутњи.¹

СЛОБОДНИ СОПСТВЕНИК

Немачки професор би ударио гласом на ову ствар више но што би требало, али, ипак, она није таква да би се могла пренебрећи. И ако сразмерно скорашња, промена је знатна. Класа земљовласника још увек је добро представљена у Доњем Дому; нарочито у Горњем Дому; али је њен карактер измењен. Чланови те класе нису више *ascripti glebae* везани интимним везама за тло Енглеске. Велики земљовласнички пер је често само један уживалац хака, мањи сеоски поседник једна врста *rentiera*. »Неактивни пер, који је, како Гнајст каже, у ранијим генерацијама био изузетак, постао је једна свакидашња

¹ Gneist, *Student's History of the English Parliament* стр. 415.

појава у доба, кад је стварни живот Горњег Дома дошао у питање. Неодољива жеља за путовањем по иностранству обузела је отменије породице, које имају своја добра на селу, и ако је ту њихово присуство данас потребније но икада, да не би потпуно изгубиле свој утицај који иначе ишчезава.¹ Ова врста »појава« обичнија је сада, но што је била пре неколико година. Никада није било тако једне, слободне доконе класе, као што данас постоји у Енглеској, — доконе у смислу, да је потпуно неодговорна, потпуно ослобођена јавних обавеза, савршено еудонистичка и доброћудно себична. Сваки ко је имао ма каквог додира са енглеским друштвом морао је упознати слободног сеоског поседника. Да узмемо један типичан пример.

Његови претци су били, кроз многе генерације, господари неколико хиљада јутара мочвари и земље за испашу, са врло мало ораће земље у каквој графовини на северу. Кроз све мене наше историје, они су приљезно неговали ово добро, живећи скромно од данка својих кметова и од добити са своје властите земље и гајења стоке. Један је властеличић био с нередовном Ланкестриановом војском, која је потпуно пропала код Таутена; други је јахао иза Руперта у битци код Марстон Мура; трећи је једва избегао да се придружи Младом Витезу — на путу за Дерби. То су били људи, који су волели да пију и

¹ »Све иде, додаје професор Гнајст на свој одушевлени начин, као некад у Француској и Немачкој, кад се стајало на ивици пропасти«.

лове, упорни торијевци — кроз цело XVIII столеће; они су осудили Бонапарту и виговце у првим данима XIX столећа; један од њих седео је у Парламенту после Изборне реформе и гласао је стално за Пила и Закон о житу све до Велике издаје (*Great Betrayal*) 1846. То су била локалне вође, омањи магнати у свом рођеном кругу, заузети пословима својих ситних *enclave*, јако запослени стварима графовине. Они су инспектори путева, официри у народној војсци, судије и чиновници примирног суда.

Садашњи старешина ових старих кућа нема смисла за упражњавање поље тежих и досаднијих послова, као ни забава, које нису у стању да човека привуку и надраже. Он не види, како би се могао закопати у угарену земљу својих предака и радити као обичан чиновник на лицитацији. Имање на селу данас вреди више но што је икада раније вредило, јер има рудника у близини а и приходи су с њега скочили; али, имање је напуштено и наследник тражи закупца. Наш властеличић је у примирном суду, али се и ту ретко појављује, пошто би имао да долази у опреку са локалним трговцем, свађајући се око дозволе за отварање какве крчме. С јесени, он иде у свој древни замак, да тамо лови као страстан спортиста, и то на савремен начин, то јест ради свога личног разонођења. Али они тамо не остаје дуго. Он има кућу у Кенигстону, где га његова жена очекује да даје *dinner parties*; он игра голфа на многим местима Енглеске и Шкот-

ске обале и тера ауто по француским путевима; он проводи своје лето по немачким бањама, а већи део зиме на Ривијери или у Египту. Он је савршено срећан, ваљан и дубоко уважени Бретон; његови су укуси зрели, његови нагони чисти: он је пун здравог, себичног домаћинства. Он живи за себе и своју жену, своје синове и кћери и, у једној мањој мери, за остатак своје породице и својих пријатеља. Али, од свих грађана, он има најмање грађанског у себи; он проводи дане ван главних струја народног живота; он је у држави, али није њен.

Можда је ово један претеран случај. Али број таквих људи је нагло порастао. Њих ћете срести свуда; то су људи независни, с наследством својих предака, можда увећаног разумном женидбом из кругова богате *буржоазије*. Нигде није богатство тако потпуно лишено одговорности, коју оно за собом повлачи, као што је то случај у савременој Британији. Својина, као што смо казали, има своје дужности исто онако као и своја права; у већини земаља, она је имала већим делом мучну дужност да се брани од напада. Али, у нашем добро заштићеном и угодном друштву, сопственици својине немају толико страха. Црне бриге не муче њеног витеза. Ништа му не грози, ништа га не узнемирава, сем ако покашто не постане министар Финансија. Ако му се свиди, он може бити исто толико странац, политички говорећи, у Енглеској, као што је

у Европи, у местима за забаву и разонођење, у којима проводи толики део свога живота.

Већи сопственици земље не могу да приме тако лако одговорност на себе. Вођење великих имања је ипак озбиљан посао, који захтева пажње и старања. Али, овде се баш извршила једна промена. Најбогатији енглески поседник земље добија главни део својих доходака од имања у градовима, или од рудника, железница, пристаништа и других облика индустријске својине. Шеф једног од ових великих друштава мора имати извештај, и он врло добро ради што се за то брине. Али, он нема потребе да буде лично у тесној вези са управом земље. Ако има имања на селу, он га држи поглавито ради разонођења и одмора; он има своје паркове, своје вртове, шуме, замкове, у које се повлачи ради спорта, одмора и забаве својих пријатеља. Он је и даље једна врло важна личност у многим круговима, али његов значај је више социални и лични, него ли административни. Има изузетака, као што је случај с великим поседницима, који располажу огромним просторима земље, далеко од великих градова, и који су окружени сенкама старе тобож феудалне традиције. Они још увек показују интересовања за управу графовине; али се ова управа, ван свог центра, удаљује од струја енглеске политичке и индустријске делатности. Ове најјаче бију у урбанским општинама, великим и малим, а од живота ових места која су под утицајем модерног племства, управа графовине стоји по страни.

Као што смо видели, Доњи Дом се већим делом рекрутује из ове доброћудне класе личности, независних и у извесној мери *отргнутих* — које нису више тесно привезане за земљу, али су везане за њу само посредством новца. Интерес села утркује се са меркантилном плутократијом пунећи клупе Доњег Дома. Ове две класе заједно са адвокатима још увек чине већину Доњег Дома, ако се искључе чланови Ирске и Велса. Велики прилив меркантилног елемента може се можда сматрати као противтежа аматерству једног најужег броја »доконих« људи. Ови власници ливница гвожђа, директори железница, фабриканти, банкарни, власници млинова, нису нерадни и морају знати добро практичне послове. Али, у Доњем Дому они могу бити аматери — нестручњаци. Што боље познају своје послове и што их буду пажљивије вршили, у толико ће се, вероватно, мање упуштати на један озбиљан и стручан начин у појединости неког питања, или у велике политичке принципе.

Има, разуме се, много да се каже о једном управном телу, које не располаже подробнијим познавањем ствари. Једна скупштина стручњака јесте у многим правцима опасна. Она је у стању да се укочи, да се изгуби у ситницама и постане непрактична. Ако би сви посланици Доњег Дома били тако обавештени и приљезни као што је једна шака њих, министри би скапали, и посао царства не би се могао свршити. Доњи Дом је један добро представљен скуп просечних Енглеза, заинтересованих јавним питањима, али не и смрвљених њима, и, уопште,

способних да гледају на ствари на један особен и практичан начин. Они нису потпуно свесни граница своје моћи; они су поштени, добронамерни и доста способни људи. Отуда, они могу да цене поступке извршне власти и да расправљају о законодавним предлозима са хладним, паметним и стрпљивим расуђивањем људи, који нису ни занешењаци ни формалисте. Опасност није у томе, што би Доњи Дом могао постати и сувише ревностан, него у томе што би се могло десити, да не буде довољно ревностан. Његови су чланови, и ако у опште узев, ваљани, каткад и способни људи, и сувише склони да гледају на политику као на једно средство за убијање времена, а на Доњи Дом као на један клуб.

БИРАЧ — АМАТЕР

Ако је онај кога бирачи шаљу у Парламент, аматер, онда је, нема сумње, и сам бирач такав. Од свих чудних, непредвиђених последица, које је собом донео развитак представничког система под данашњим приликама, ништа није интересантније од начина на који је он ослободио велике масе грађана од активног учешћа у политици. Аристотело је сматрао за битно, да једна држава буде што мања, да би сви грађани могли узети личног учешћа у законодавним и судским пословима. Проналазак представничког система оспособио је демократију, да се прошири изван уских граница грчког града, а слободна штампа и јавни зборови пружили су становницима и најширих и најра-

стуренијих заједница могућности за непрекидан и интеллигентан надзор њихових Влада. Претпоставља се, да је обичан бирач јако осетљив према току догађаја, и да будним оком прати поступке и грешке оних којима је поверио чување заједничких интереса.

Али, тако није у ствари. Техничка усавршавања и средства цивилизације, заједно са развијањем демократских принципа, увели су у политику оне велике масе радног света које су, по Аристотелу, и сувише заузете и запослене, да би биле добре. »Судије, који морају бити наши грађани, примећује филозоф античке републике, не треба да обрађују земљу, пошто је доколица, иначе немогућа у земљорадничком животу, битна за културу врлине и политичке делатности«. Отуда је он дошао до закључка, да ни радници, ни ма који други чланови државе који не негују врлину, не могу уживати политичка права.¹

У савременој држави, грађани било »да негују врлину« или не, имају мало прилике за беспослицу. Велика већина нема времена ни духовне концентрације, да би се могла бавити политиком на један систематски начин. Истина, ми имамо слободну и јевтину штампу, и свако чита новине. Али, постоји само једна незнатна мањина, која добро и стално, и з

¹ »Према овоме што је показано, очевидно је, да у једној држави којом се савршено управља и коју сачињавају грађани у апсолутном смислу те речи, ови не би требали да воде механички и трговачки живот, јер такав живот има нечега нижег и противан је врлини«. Aristotle, *Politics*, књ. IV, гл. 9.

дана у дан, прати догађаје, у тежњи да доспе до једног правилног мишљења. Што се тиче осталих, многи од њих узимају новине ради стубаца о спорту, козерија, или извештаја са судских претреса; неки их узимају због литерарних, уметничких и позоришних бележака; други, ради чланака о моди и ноћица о добро познатим људма и друштвеним дужностима, или ради обавештења о финансијама и трговини.

Кад људи живе у омањим заједницама, чак и под једним несавршеним системом самоуправе, они не могу избећи лично учешће у по неким јавним пословима. Тако је било у старијој земљорадничкој Енглеској, пре органских социјалних промена у последњем столећу. Тада кад је једна породица могла провести зиму без ватре, ако би властелин забранио сечу дрва у шуми, сваки становник је могао постати члан једног Друштва за међусобну заштиту. Много је шале прављено на рачун општинске чесме; али се може разумети интерес, који је њена скромна инсталација морала имати за малу групу слугу, која је одатле имала да сваки дан црпе воду у своје кофе. Било је грађанских дужности, које је требало обавити, као што је имало грађанских права, које је требало бранити.

Старе дужности, или многе од њих, живе непрестано, појачане у великој мери мноштвом нових, које су створили Закони о општинским удружењима и локалним властима, као и Закон о школама. Али, људство је у односу према њима несразмерно порасло, тако да су се оне у многоме изгу-

биле при јаком нагомилавању становника у већим центрима и предграђима. Ни локална ни централна управа не тичу се већине Енглеза, која не узима учешћа у првој, а само овда онда у другој. Ове дужности не обављају грађани као једна целина, него један мали одбор каткад биран, каткад само именован.¹ Велика већина становника једног места јесте оно што су Грци звали »idiots« (ιδιώται), личности које не врше грађанске дужности и које не узимају учешћа у јавним пословима. И данас, са сумњивим изузетком у Сједињеним Државама, постоји велики број личности које проводе »миран живот неполитичких људи,«² као у каквом великом енглеском варошком центру.

За енглеског становника великих градова, држава и град могу значити само огромне корисне клубове, из којих црпе многе добити у накнаду за оно нешто скромних повремених трошкова. Он плаћа свој порез чеком, преко каквог скупљача или благајника, гунђајући мало због величине суме; и врло често, то су све његове грађанске жртве, ван обавезе да буде поротник, можда један једини пут у животу. Велику машину у место њега покрећу плаћени чиновници, или мали број добровољних радника; он једва да се сети лупе точкова кад њихова хука престане. Има десетине хиљада ин-

¹ Укидањем личних дужности грађанина, друштвена заједница је, у истини, стварно преобразена у акционарски систем. Gneist, *Students' History of the British Parliament*, 416.

² βίος ἀνδρός ιδιώτου ἀπράκτων (Plato, *Republic*, 620 C).

телигентних лондонаца свију класа, који не знају ни имена чланова свог градског већа нити управе Одбора за помоћ сиротиње, и који ни појма немају о дужностима школског одбора, нити би се могли лако сетити да ли су гласали за парламентарне или обласне изборе.

За огромну већину зрелих људи, једина спона која их везује за политички систем њихове земље јесте вршење права гласа. На изборима, апелује се на Цезара; бирачи образују сами врховни суд и изричу своју пресуду о великим политичким споровима и пословима управе. Гласање, каже професор Херн,¹ није као што многи тврде право или једно поверење. То је једна дужност. Али, никада није било једне свечане дужности, која би се могла обавити са мање напора или пажње, бриге, или опасности, рада или личне неугодности, но што је ова. Од бирача не захтева се ништа друго, него да потроши неколико минута свога времена једанпуту две, или три, или можда пет година. Једни парламентарни избори, на којима има да се бира нови Велики Савет Царства, не захтевају од њега више труда него што му треба, да од полиције добије дозволу за држање пса.

Пре Закона о тајном гласању и општег упрошћавања изборне машине, случај је био друкчији. Процес уписивања гласова био је лаган и мучан, и захтевао је доста слободног времена и стрпљења,

¹ *The Government of England*, стр. 537.

по каткад моралне и физичке куражи од бирача. Овај је имао да проведе цео дан по ружном времену и рђавим путевима. Кад би отпочело гласање, нарочито кад се оно продужавало данима, одмах би настала борба. Сваки је гласач морао осетити, да је он узео личног учешћа у томе, и било би мало чудно да не покаже оно интересовање које је, данас, често ограничено само на ону шаку активних политичких »радника« у једној изборној области. У литератури првог дела XIX столећа имамо живе слике старог начина бирања, оне лупњаве и дреке у данима кад се врши кандидација, оних говора кандидата са трибина, оне вике надражених гомила око барака, као и бирача који иду да гласају за Плаве или Жуте кандидате, поносно или пркосно, свесни да их јавно око прати, а можда свесни и самих последица које могу доћи и које не могу бити без интереса по њих лично. Има један диван опис о целој овој радњи у *My Novel* од Лајтон-а, и други, смешан али поучан, у чувеном чланку у *Pickwick* о Итенвилском избору. Слика је једна од Хогартијанових, немирне и грубе снаге, али је бар жива.

Ако су корупција и грубост старог система ишчезли, нестало је исто тако и интереса који је људе одушевљавао и подстрекивао. Нема трибина;¹

¹ Бутми гледа са задовољством на укидање изборних трибина, које повлаче за собом све врсте озбиљних последица. »Закон од 1872, изгледа, погодније је само једну шалу рђавог укуса; али ова шала или једнодневна парада при којој је гомила задовољавала необуздано свој груби апетит за влашћу, стварала је толико прашине, вике и пијанства,

нестало је јавних реторских двобоја између кандидата; кандидација је ствар форме; избори трају само један дан, а у великим градовима, то је обично један тих и досадан дан. Избори немају ни једно обележје значаја и важности. Градска дворница, основна школа, или нека друга јавна грађевина заменила је стари изборни биро. У средини једне широке и слободне просторије, подигнут је ред кабина од грубих дасака. За једним обичним столом седи одређен чиновник са својим писарима; пред њима утврђене плехане кутије за гласање. Бирач ступа у салу, даје своје име и адресу једном од чиновника, добија један број листића хартије са именима кандидата, одлази по том у једну од многих кабина да стави свој крст, враћа се с преврћеним листом, спушта га кроз отвор једне плехане кутије и излази. То је све: по каткад и за саме бираче изгледа сувише мало. Сваки који је имао више искуства у изборима, морао је приметити, да један млад раднички бирач често изгледа збуњен и изненађен грубом простотом и лакоћом целог поступка. Он несвесно осећа, да је то и сувише кратко, и сувише незнатно. Он замишља, да би ту имао нешто више да ради,

да јој је било тешко поклонити пажњу стварном акту суверенитета, који иначе изгледа тако јадан и безначајан, нити је могла позавидети на сутрашњем мирном гласању бирача — ситних сопственика земље. Закон о тајном гласању, одузимајући народу оно неколико часова самовоље и слободе, у којима је трошио свој сувишак анималног живота, неразумно је укинуо гомили оно учешће које чини масе мање свесним, као и накнаду која им је ублажавала горчину осећања неједнакости и искључења. *Psychologie politique du peuple anglais*, део IV, глава I.

да вршење овог значајног права, ове озбиљне дужности о којој је толико слушао, не би требало да прохуји тако брзо, са тако мало церемоније и тако малим утрошком његовог времена.

Писци уставног права задржавају се на сличности између изборног и судског система. »Народна владавина, каже Мен,¹ и народна правда биле су првобитно једна иста ствар«. У суду, судије се, као што Мен истиче, строго надзиравају, руководе и помажу једним системом правила, рађеним са највећом пажњом и умешношћу, да би се дошло до коначног закључка о чињеници која се пред њима налази. Али демократија као судија, у свом политичком својству, није принуђена да изближе испитује доказе; она нема стручно обучене руководе овог посла и њој се дозвољава, у ствари, одобрава, да обави своје дужности са најмањим утрошком времена и пажње. Какво би се поверење могло поклонити одлукама једног државног суда, ако не би било јемства да су судије чули савете адвоката, и ако неки од њих нису сазнали ништа о случају, сем што су овда-онда бацили поглед на новинарске извештаје, и, ако најзад нису овом питању посветили ни мало више труда, но што је било потребно да се лично појаве за неколико тренутака и донесу свој суд на гласачком листићу ?

¹ Maine, *Popular Government*, стр. 89. види исто тако његову *Early Law and Custom*, сп. 160; и Stubbs', *Constitutional History*, I. 620. даље; Palgrave, *Rise and Progress of the English Commonwealth*; Brunner, *Entstehung der Schwurgerichte*.

Чудан је то резултат, и то не толико демократије, колико савремених индустријских и социјалних услова, разгранатости владиних послова, као и пораста становништва. Политичку власт има маса грађана; али у већини земаља, маса грађана је и сувише запослена или и сувише равнодушна, да би се могла политички образовати. Отуда и појава, да њихове јавне дужности још увек други отправљају уместо њих, и да правац њихове политике одређује стварно олигархија ове или оне врсте. У неким државама, са широким народним правима, али са непотпуно развијеним уставним системом, као што је некад било у Аустрији и Немачкој, она узима облик једног министарства и једне грађанске службе под надзором јаке апсолутистичке монархије. У латинским државама, она се обично јавља у облику једне моћне и свуда раширене бирократије. У савременој Енглеској, њу замењује једна група личности која поклања више пажње јавним пословима него већина бирача. Они су, исто тако, политички аматери, у колико је реч о спреми и стручном знању; али њихов интерес у политици и њихов тешњи додир с њом дају им једну одређену врсту професионалне стручности у послу и једну извесну количину онога знања које би се могло назвати *техника посла*. Број ове класе тежи да се повећа, пошто је политика постала једно занимање, а њене награде и користи нису више ограничене на једну повлашћену и изузетно срећну мањину. Плата посланика у Парламенту, и стварање једне нове бирократије, која се лучи искљу-

чиво од грађанског чиновништва, неће без сумње имати значајне последице. Интелигентне и борбене личности могу се одати политици из других побуда осим сујете, осећања дужности, патриотизма, услужности или нејасне амбиције да се стекне глас и уважење. Опште аматерство бирача биће ублажено јачим приливом оних елемената за које ће политика значити главно занимање и претежан интерес њиховог живота.

ГЛАВА ДВАНАЕСТА¹

ГОРЊИ ДОМ

За пуна два столећа, снага Горњег Дома лежала је у његовој слабости. Да је он био способан извршити десети део власти коју је имао, он би одавно морао бити у суштини реформисан. »Нема сумње, рекао је један конзервативни државник, покојни гроф Идесли, Горњи Дом би био савршено неподношљив, да је стварно моћан као што изгледа«. Он није, и не може да буде, тако јак као већина Горњих Домова — као Амерички или Француски Сенат, као Швајцарско Државно Веће, или Законодавни Савети у нашим самоуправним Колонијама. Ако би се усудио да ради оно што, с времена на време раде Доњи Домови, подигла би се вика пред којом би се принцип наслеђа помрачио и зашао. Један Сенат у Вашингтону, Државно Веће у Берну или Законодавни Савет у Мелборну, могу не само да се мешају у извршну власт, него и да доведу до потпуног неспоразума било с Владом било с Парламентом. И то се каткад и дешава. Ово не бива

¹ Из разлога који су изнети у уводу, ова и идућа глава биле су остављене, са малим изменама, као што су се појавиле у првом издању овог дела.

без трења, али пролази ипак без револуција, е тога што се осећа да сенатори или саветници, било изабрани или наименовани, представљају нешто више него просту привилегију.

Од времена борбе за велику Изборну реформу Горњи Дом је сумњичен, да живи просто зато што га још трпе. Он се ретко усуђивао да се рани, а кад би то и учинио, одбрана је имала карактер само једног покушаја и тренутне моде. Да је предузео ма какве мере у тежњи да појача своје самопоуздање, да му је пружена стварна власт и дата могућност да осети политичку једнакост са другим Домом, једва да би се могао сачувати у садашњем облику. Захтев за потпуном реконструкцијом био би неодољив. Каткад се истицало да док Доњи Дом представља свакога, Горњи Дом не представља никога. То је био један од разлога са којих су се, углавном, оба Дома добро слагали. *Сваки и нико*, као што примећује гроф Идесли,¹ мучно да је могао наћи разлога за свађу. Али да је Горњи Дом био удешен тако да представља некога, ствар би друкчије изгледала. *Сваки* би се могао врло лако завадити са *неким*.

Заиста, Горњи Дом има извештан репрезентативан карактер. Као и остале наше установе, он није прављен, он је поникао и израстао; он се развио тако, да се приближио више ономе што су уставотворци за последњих сто и педесет година покушавали да створе. Ако узмемо, као што они кажу, да је била потребна извесна кочница демократским

¹ У једном чланку у *New Review*, март 1894.

законодавцима, на њима је било да изнађу један Савет, који није неодговоран, али који ипак није дужан да одговара пред истим бирачима пред којима одговара онај други Дом. Да је ту био један Краљ или један способан Гувернер, он би га могао наименовати доживотно, или бар за извесно време, као што је то по уставу Новог Јужног Велса, или са Домом Перова Луја Филипа. Иначе, Горњи Дом имао би да буде биран једном нарочитом врстом изборних тела, већим или мањим, али у главном друкчијим него што су она која бирају Доњи Дом. Последица тога било би неједнако, више или мање ђудливо-представништво. Што је боља изборна шема примарног законодавства, у толико ју је теже применити. »Ако би била два представничка Дома, и један од њих био образован на здравим принципима, други би се морао удаљити од тих принципа, у колико се разликује од првога«.¹

Под федеративним системом, ова се тешкоћа да избећи. Сенат може бити наименован од стране држава, а у њихов устав може се унети принцип покрајинских аутономија од којих је Савез стваран. Али, у овом случају, очевидне неједнакости могу лако и даље трајати. Кантон Берн, са својих 640.000 становника и 2.600 кв. клм. земљишта, нема у швајцарском Државном Већу више представника него Апенцел са својих 14.000 становника и простором од 61 миље. Држава Њујорк има два седишта у

¹ Hearn, стр. 543.

америчком Сенату, а толико исто има и држава Невада. Горњи Дом може имати исто онолико претензија, да одговара извесним елементима друштва, колико и једна Скупштина конституисана само с обзиром на териториалне поделе, историјског порекла, али које сада обелсжавају, можда, само географске изразе, чије се значење готово изгубило. Он представља разноврсне и значајне интересе, многа и разнолика знања, и готово све класе у нашем друштву, изузев најмногобројнију. Многи од перова су се вежбали у политици годинама проведеним у Доњем Дому. Неки од њих имају пуно искуство државне службе у једном одговорном надлештву, које Мил, у својој *Представничкој Влади*, истиче као одлику чланова једног доброг Горњег Дома: у Индији и колонијама они су били високи чиновници; у Енглеској, проконзули и администратори, добри војници и дипломате. Један мали део од ових представља ученост, науку и уметност, пошто оне, у сваком случају, нису или не могу да буду заступљене у Доњем Дому. Људи као што су Тенисон, Лајтон, Плајфер, Келвин, Листер, могли су и да не пожелеле место у Доњем Дому, а врло је вероватно, да не би били ни изабрани.

Не може се сматрати, да један Сенат не представља најбоље елементе народа, кад међу својим члановима може имати највећег, или скоро највећег песника свог времена, најчувенијег научника, филозофа, правника, највећег беседника, најученијег теолога, и многе финансијске, индустријске и трго-

вачке магнате.¹ Доњи Дом је пун адвоката посланика али, са малим изузетком, они нису на челу својих професија. Они треба да буду политичари и »добри кандидати«, а неки од наших најфинијих правних умова нису ни једно ни друго. Ови правници налазе своје право место међу перовима.

У пркос замрлог утицаја данашњих чланова Дома Лордова, ипак у њему има више и интелекта и способности, него ли ма у којем Горњем Дому који би могао бити постављен.

РЕВИЗИОНА ВЛАСТ ГОРЊЕГ ДОМА

Али Горњи Дом има своје сопствено обележје, које је немогуће приписати ма којем вештачки створеном Сенату. Поред личне способности и угледа, тражи се још нешто да би се дао значај савету, који доноси законе и управља. »Краљ Енглеске, каже Дизраели, може правити перове, али не може направити Горњи Дом. Ред људи од којих је једна таква Скупштина образована јесте творевина векова«. И ако су они изгубили много од свог старог престижа и изузетног положаја, перови имају атрибуте који јако утичу на народне масе. Сам талент, чак у земљама где се можда и више цени, но што је то у Енглеској, мало је заступљен у политици. Токвил

¹ »Било би тешко, да не кажем немогуће, вели један бранилац Горњег Дома у 1894, сем под потпуно новим и сложеним системом изборних тела, створити један представнички Дом, као што је Горњи Дом, тако да представља све велике професије, индустрију, трговину и друге интересе, који траже да воде и дају правац Парламенту«.

каже да је, пре три четврти столећа, амерички Представнички Дом јако оскудевао у отмености и достојанству. »Ви сте необично изненађени простачким изгледом ове велике Скупштине. Ваше око често узалуд тражи чувеног човека«. Оно не би то узалуд тражило у Француском Дому перова после Бурбонске рестаурације. Славни људи су били потпуно обична појава у овом телу, које је могло имати готово претензије, да представља највише умове тадашње Француске. Ипак, он је био савршено незнатан и никад није имао ма какву стварну власт. Горњи Дом има утицај који припада богатству, високом рангу и старом пореклу, својини земље, идејама и осећајима која су уткана у историју енглеског друштва, традицијама, обичајима, навикама душе, које су плод векова. Никакав синтетички процес не би могао потпуно изнова дати овај чудан и сложен резултат времена и среће.

Пре неколико година било је обично рећи, да се уставне дужности перова и сувише добро разумеју, да би било потребно о њима расправљати. Замишљало се, да се ограничени суспензивни карактер њиховог *veto* може лако постићи са сваким другим, а нарочито с њима самима. Ако систем »кочнице и равнотеже« треба да спасе земљу од претераности демократског насиља, Горњи Дом не испуњава ни најмање свој задатак. Он се навикао да на једну Народну Скупштину гледа увек као на скуп готов да се поведе за изненадним расположењима и осећањима или понесе грчем разорне ревности, сем

ако га каква чврста рука не држи стално под собом. Али један Доњи Дом, вођен снажним Кабинетом, са већином бирача уза се, не може бити изазван и спутаван од стране перова. Оно што су Велингтон и Линдхерст одбили да учине пре седамдесет година, не би данас покушао ниједан борац конзервативне војске. Лордови не могу спречити реформу или саму револуцију, ако је бирачко тело одважно и има једну Владу по својој жељи. У овом смислу, Горњи Дом није кочница народном насиљу или министарској пренагљености. Права заштита лежи у чињеници опозиционе мањине и могућности, да се Влада промени. Ако ова има утицаја у Доњем Дому и у земљи, ништа се не може учинити што би било превратнички и разорно. Ниједан се Кабинет, тако се бар сматра, не може подухватити неке радикалне промене кад зна, да би на сваких пет бирача двојица били њој противни, и кад осећа, да би се »надмоћност шефа опозиције« могла обрнути против њега одмах после првих избора.

Горњи Дом је имао дужност, као што се у књигама подвлачи, да обезбеди довољно времена за размишљање по свима значајнијим питањима. Он није могао одбацити једну одлуку, али се могао постарати да сукоб буде изнет пред суд. Он је могао тражити, да се одложи одлука све док народни суд не одмери и не проучи доказе. Он је могао представницима Доњег Дома рећи : »Ви нам кажете да сте добили мандате — или, као што би обичан човек

могао рећи, добили наредбу, да урадите те и те ствари. Добро, али ми у то нисмо потпуно уверени. Ми мислимо да сте ви били изабрани на другим основима. Ми не видимо да сте се ви у својим изборним прогласима нарочито осврнули на ова питања. Отуда ћемо одбацити ваш пројект, а ви можете изићи пред народ с овим питањем, и изнети га на један јасан и разумљив начин. Ако се повратите са великом већином, ми морамо, нема сумње, признати да сте ви у праву, кад тако изражавате народну вољу, и ми ћемо вам морати допустити да учините што желите».

Докле су лордови могли ићи у просуђивању законских предлога, било је увек спорно питање. Да ли су могли одбацити какву првокласну политичку меру после једних *ad hoc* избора? У ствари, то је зависило од снаге министара и од тога колико се могло претпоставити, да они воде јавно мишљење за собом. Вође перова имају да оцене, да ли су они довољно јаки да се на изборима осете као чиниоци који одлучују, мада гласају против једне мере, која одговара општем расположењу народних маса. Они могу слободно делати кад верују, да би се Влада морала помирити с њиховом одлуком о одбијању и да није у стању да иде пред народ. Такав је случај био 1893, кад је Доњи Дом изгласао предлог *Home Rule*, а Горњи Дом га одбио. Гладстонови ватренији приврженици били су крајње озлојеђени; против Горњег Дома дигла се дивља дрека. Али лорд Солзбери, вођа перова, тврдио је, да он има нај-

виши уставни ауторитет у прилог своје акције. Он је доказивао, да *Home Rule* није био пред бирачким телом прошлих избора. Нацрт једног ирског Парламента сматран је привремено као »мртав«, и либерали су добили своју победу на програму домаћих рефорама.

Овом приликом, акција Горњег Дома била је очевидно у складу са уставним конвенцијама. Да је Гладстон отишао у народ и отуда се вратио, — што је било крајње невероватно, — са једном јаком већином, унионистички перови би били обавезни, према изјави својих вођа, да попусте. Али, да је било ма каквог изгледа да ће они бити спречени да ставе своје *veto* на пројект од 1893, извесно је да овај не би био изнет. Многи либерали, који су гласали за њега у Доњем Дому, поступили су тако с тога што су знали, да то неће собом донети ничега рђавог: Горњи Дом ће се постарати да пројект не оде даље. Да није било никаквог Горњег Дома, који би имао да ствар провери и прегледа, за Владу би била довољна кочница и сам страх од својих сопствених присталица, свесна да има једну слабу подршку код бирача. Једна Влада није могла примити на себе одговорност, да разбије јединство трију краљевина у таквим околностима. Горњи Дом није »стајао између нас и револуције, као што су унионистички говорници имали по каткад обичај рећи«. — Мучно да је могло бити револуције против жеља већег дела бирача у Енглеској и Шкотској.

Власт лордова се, у ствари, много јаче осетила у Парламенту њиховим учешћем у питању законских предлога: о црквеним одборима и чиновничкој одговорности. Што се тиче предлога *Home Rule*, Гладстонове присталице су биле подељене и само делимице убеђене. Али, Први Министар је имао странку за себе у погледу унутрашње реформе. Ипак, перови су вратили оба закона, са важним амандманима, који су готово изменили њихов првобитни карактер. У погледу првог пројекта, т.ј. о црквеним одборима био је постигнут споразум. Али, у погледу другог, перови су остали упорни при свом тврђењу. Они су убацили у предлог одредбу којом се заводи право слободног закључења уговора. Одредба је била предмет најжешћих расправа у Доњем Дому, сважно оповргавана и, најзад, од стране Владе одбијена. Тако промењен предлог био је послат Доњем Дому, који је непосредно одбацио амандман са јачом већином, но што је редовна владина већина. Лордови га врате мирно још једанпут; и, најзад, после неколико ватрених речи, које су се чуле са либералних клупа, Гладстон је напустио предлог. Често се претило апелом на демократију против повлашћених тела. Али, узбуђење се убрзо стишавало, пошто је било јасно да перови код предлога о чиновничкој одговорности имају један строго *prima facie* случај. Они су тврдили, да бране само слободе оне велике заједнице радника, који не желе да се одрекну права, да сами склапају своје личне уговоре. Влада је била позвана да провери, на општим изборима, у каквом односу стоје:

ти радници према целокупном телу радничких гласача. Пошто и сами министри нису били сигурни односно овог питања, и ни у колико нису веровали да постоји ма какво јаче одушевљење за принудни систем, волели су да питање остане без одговора.

Буђење Горњег Дома и пораст његовог самопоуздања било је у овој дугој сесији једна необична појава. Допустићете ми, можда, да поновим неке редове, који су били објављени одмах после ових догађаја, с тога што би они могли посведочити какав је утисак ово произвело на савременике тих дана. »Перови, рекло се, нису радили ништа друго него вршили своје старо уставно право на један скроз уставан начин. У великој ери умереног либералног напретка и превласти средње класе, која почиње с Владом лорда Мелборна до Владе лорда Беконсфилда, Горњи Дом је неопажено изгубио своју важност као радни чинилац у целокупном уставном строју. Састављен већим делом од старијих или средовечних перова, ближих виговских и торијевских сродника, његово је понашање стално одавало неку плашњу и јаку жељу, да се не излаже безочно непријатељским приговорима оних још увек страховитих и неверљивих легиона, које су Изборна реформа и гласачка кутија извеле на бојиште. Перови осећају, да су они били *reliquiae Danaum* — остатци старог устава, који је избегао снажну струју промена и напретка. Поред тога, либералне »идеје« су лебделе у ваздуху, и једна генерација одгајена по свом Миљу и Маколеју верује, да се све повластице

противе вечним истинама политике. Отуда, лордови, повлашћена класа законодаваца, имају тежњу да се одрже по страни, да избегавају све што би их довело до сукоба са Владом и већином тога времена, да од себе начине Дом за регистравање закона, чија би главна дужност била да потврђује и прима законе који су донети на једном »другом месту«. Право *veta* било је признато : оно би се могло употребити, кад прилике буду то захтевале ; али се осетило, да те прилике долазе све ређе и ређе, док у ствари *veto* лордова, као и *veto* Круне, не постане неупотребом готово атрофирано.

Постојао је један други, можда, јачи узрок оне релативне немоћи и повучености Горњег Дома за време већег дела владавине краљице Викторије ; то је био сам карактер Доњег Дома. Једно друго законодавно тело нужно је поглавито с тога што је Парламент, први Дом, несавршен. »Са једним савршеним Доњим Домом, каже Беџхот, извесно је да би Горњи Дом мучно био ма од какве важности. Ако бисмо имали идеалан Доњи Дом, који потпуно представља народ, увек умерен, никад страстан, који располаже слободним и доконим људима и никад се не огреши о утврђен ред, нужан за доношење правилног суда о појединим стварима, извесно је да нам не би био потребан Горњи Дом. Али, иако би поред једног идеалног Доњег Дома, лордови били излишни и, према томе, поред садашњег Доњег Дома, штетни, једно слободно законодавно тело, које би

имало права да надзирава, јесте крајње корисно, ако не и неопходно потребно«.

Пре четрдесет или педесет година, Доњи Дом био је врло далеко од савршене законодавне скупштине. Па ипак је вршио свој посао: добро је представљао гледишта и одговарао надама, ако се не може рећи народа, у сваком случају бирача. Доњи Дом је испуњавао што се желело од њега : то ће рећи, стално је, мало по мало, приводио у дело оне умерене политичке реформе, за које је срце већине средње класе Енглеза било озбиљно, ако не и ватрено, привезано. Он се није претоваривао пословима; његови чланови били су достојни поштовања земље; он је налазио начина, да избацује из године у годину знатан број закона ; поред све недоследности, противуречности и духовне пометености, заједничке свим великим и мешовитим скуповима људи, он је ипак био једно доста подесно тело, које је знало шта народ жели и имало снаге да приведе његове намере у дело. Ни у једно доба свога живота, Доњи Дом није био моћнији и снажнији, него за време прве три деценије владавине краљице Викторије. И у четвртој деценији, мада је »скок у мрак« од 1867 свргао демократију с власти, стари утицаји традиције су остали, и Доњи Дом је и даље једно трезвено, способно радно веће, гледано с поштовањем и тихим дивљењем од већине Енглеза.

Последње године су сведоци једне велике промене. Доњи Дом је постао неспособан, да изврши додељене дужности без великих мука и вике, које

прете да целу ову зграду сруше у комаде. Да би урадио ма шта, треба да учини страховит напор и утроши силну енергију. »Немоћ Парламента« постала је опште место у политичким расправама. Али, ако је једна таква скупштина немоћна, — немоћна да изврши своје дужности у погледу доношења живог и стварно ваљаног законодавства, и неспособна да надзирава своје сопствене чланове, — била би, изгледа, потребна однекле једна рука, која би помагала, одржавала и надгледала. Огуда је значај старог уставног схватања о Горњем Дому постао актуелнији и стварнији. Он се осећа принуђен да ради оно, што су теоретичари увек говорили да би требало да ради, ако прилике то буду захтевале. Под приликама у којима Доњи Дом доноси законе, предлози се спроводе с половином одредаба о којима се не расправља, и другом половином која је пуна противуречности, немогућности и недоследности. Ове грубе, аморфне мере могу бити исецкане и формулисане у Горњем Дому, враћене без свих оних додатака, које обично прикачињу збуњени министри, претрпани послом и расејани бригом, да умире ову или ону групу својих разноврсних присталица.

»Кад је Парнел организовао националистичку странку и употребио је да омете и окује целокупно енглеско законодавство, он је урадио нешто боље, или бар више, но што је мислио. Његова намера је била, да узнемиравањем покрене Доњи Дом, те да се по сваку цену ослободи свог Ирског питања ; он,

вероватно, није ни слутио, да ће посредан резултат тога бити све јаче убеђење Енглеза, да је нужно изнаћи неку противтежу погрешним и непоузданим предлозима једне Скупштине, која би могла сваког тренутка бити остављена на милост и немилост извесне групе авантуриста, представника унутрашњости, једне секте, или једне класе, готових да се боре за своју сопствену ствар, без обзира на опште благостање, или чак на оне велике и добро обележене партијске интересе, које су за време од два столећа обичај и традиција утврдили.

»Ма како већина била мала и немоћна, док траје и док се држи у целини, може чинити шта хоће. С тога што зна да је њен опстанак на власти неизвестан, она гледа да побере плодове што пре. И овде би било мучно ограничити зло, које би један деморализован скуп саможивих, амбициозних група могао починити, кад не би било Горњег Дома, да нагна на размишљање и поновна разматрања појединих мера, и да затражи апел на народ, пре него што се права и слободе читавог краја и широких слојева народа буду уништили«.

Ово је било написано у последњој деценији XIX века. У другој деценији XX века, човек би био склон, да мање истиче улогу кочнице и равнотеже коју врши Горњи Дом. Његов значај је још велики ; али, сада се јасније види, да се права противтежа демократској журби и партизанском насиљу у законодавству има негде да пронађе. Поврх тога, пре неколико година, један писац морао је још увек

осећати своја мишљења несвесно обојена традиционалним гледиштима о односима племства према партијском систему, који су усвојили конституционалисти претходног периода. На Горњи Дом се гледало као на једну велику конзервативну снагу, с тога што се узимало, да је Доњи Дом неизбежно радикалан. У међувремену, које је протекло од велике Изборне реформе 1832 до пада либерала на општим изборима 1874, конзервативци су били у Доњем Дому чешће у мањини него њихови противници. Данашња Влада, каже Гладстон,¹ уживала је поверење Горњег Дома у току пола столећа само петнаест година. У уводу другог издања свога дела, писаног 1872, Беџхот сматра као сасвим природно, да перови треба да буду у опозицији према тадашњој Влади. И сматрало се за извесно, да ће се ова ситуација чешће повраћати. Многи од најпозванијих списа по овој ствари увек су заснивани на претпоставци, да би Горњи Дом природно дејствовао као стална кочница Владе и Доњег Дома, како либералних тако и радикалних тежњи. Напредан елемент, у ствари, изгледа да је тако моћан, да би се Горњем Дому, кад се има већина у њему, могао учинити извештан мањи уступак без вике и узбуне.

Догађаји су се друкчије развијали од великог проширења права гласа 1867. Од овог датума до краја владе Краља Едуарда, конзервативци су били на власти преко половине времена; они су у

¹ У огледу *Kin beyond Sea*, објављен 1878.

току четрдесет три године држали власт неких двадесет четири године. У место да буду заточници мањине у Доњем Дому и изборним областима, перови су сада често на страни Владе, — један прост «Одбор Карлтонског Клуба», као што каткад њихови противници с огорчењем хоће да кажу. У таквим околностима, Горњи Дом губи много од свог теоријског значаја, који има као надзорни орган. Кад су конзервативци на власти, перови оклевају да посредују ма у каквом великом политичком питању из бојазни, да тиме не користе странци, коју њихова већина не воли, нити има вере у њу. За то време, они ћуте непокретни и мирни са својим уставним правима, која су већим делом угашена, док их долазак једног либералног Министарства не покрене да буду активнији, као што је био случај 1873 и 1906. Стална конзервативна већина у Горњем Дому има неко дејство, па било добро или зло. У таквим приликама, осећање које изазове појава привилеговане касте у стању је да се одупре вољи народа; а готово је извесно, да ће са тим осећањем, које ће се још јаче распирити борбом између племства и једног либералног Кабинета, доћи до покрета за реформом или реконструкцијом Горњег Дома.

ГЛАВА ТРИНАЕСТА

ПЕРОВИ КАО СЕНАТ

Горњи Дом могао би се укинути или реформисати, према једној већ популарној антители. Прво мишљење није имало никада много бранилаца. Владавина са једнодомним системом мучно да је икада била покушавана, и сама идеја у том смислу обично је одбацивана као врло непрактична.¹ Али, не би се увек могло рећи и зашто. Пре великог удара од 1911, пружали су у овом погледу многе савете и предлагали многе начине, како конзервативни, тако и либерални државници. Они који су желели да појачају његов утицај и да подигну углед племства, као и они који су били љубоморни на његове искључиве привилегије, били су расположени у корист извесних промена. Лорд Солзбери и лорд Идесли, Гладстон и лорд Розбери били су за реформу Горњег Дома.

¹ Питање је расправљао Мил у глави «О Другом Дому» у свом делу *Representative Government*. Разрађена одбрана Другог Дома, као кочнице представничког Дома, јесте једна од главних циљева чувеног списа Председника Чона Адамса: *Defence of the Constitution of Government of the United States, 1787—1788*.

Већина предлога има заједничку тежњу, да ниво наследних законодаваца уздигне приливом личности, које ће за своје достојанство имати да захвале личним заслугама или избору. Најпростији начин је стварање доживотног племства, који, по мишљењу најјачих писаца, није ни у колико уставна новина, него само повратак старој пракси. Фриман и Стабс тврде да Круна, према ранијим преседанима, има право, које никад није било напуштено, да позове једног пера да седи у Парламенту, без обавезе да то право протегне и на његове наследнике.¹ Перови су на своју несрећу, успели да осујете један покушај увођења или повраћаја доживотног племства. Године 1856, Џејмс Парк је створио лорда Венслидала, са једним *lettre-patent* које је наглашавало, да му је достојанство пера додељено само док је жив. Лордови, под утицајем беседништва Линдхерета и његове личности која улива поверење, нису до-

¹ Stubbs' *Constit. Hist.* III. 443. каже, да је доктрина о «оплемењавању крви» историјски једна проста немогућност: немогуће је гледати на крв као нешто што је законом оплемењено. Дизраели, у свом *Vindication of the English Constitution*, каже: »Не би било претерано тврдити, да закон у Енглеској не признаје племство; он признаје перство, и овом је друштвеном степену доделио високе почести; али тврдити, да је крв једног човека оплемењена није ни легално ни исправно, и фраза, која се увукла у наш обичан говор, није позајмљена од законодаваца, него од гласоноша«. Противно гледиште је заузео Меј. (*Const. Hist.*, I. 290), који каже: »да су сви овоземаљски перови били оплемењени крвљу«. Види исто тако Pike, *Constitutional History of the House of Lords* глава XV.

зволили новом перу да заузме своје место. Влада је попустила, одлука је била примљена као један користан закон, и тако је била изгубљена дивна прилика за тихи преображај састава Горњег Дома. Двадесет година доцније, док је опште питање о доживотном племству било остављено на миру, створен је законом један ограничен број судских доживотних перова, обичних лордова апелације. Ови су лордови били плаћене судије Горњег Дома, али су уведени у Парламент — да седе доживотно с правом гласа.

Кад је већ постојао преседан ове врсте, у пракси би се доцније за њим лако могло ићи. Једно умерено увлачење доживотног племства често су препоручивали они реформатори, који су желели да за Горњи Дом ураде нешто, али не сувише. Гроф Росел изнео је предлог 1869, по коме би Круна имала права да именује четири доживотна пера, ма у којој години, или двадесет осам скупа. Један независан конзервативац, лорд Динравен, 1888, изнео је једну много смелију меру, која би имала да омогући што јаче стварање представника доживотног племства. У исто време, лорд Солзбери изнео је предлог о доживотном племству као владин. Круна је имала право, да наменује пет доживотних перова ма у којој години, с тим да укупни број не пређе педесет. Тројица од пет доживотних перова имали су да буду назначени међу онима, који су били амбасадори, гувернери колонија, судије, генерали или адмирални. Предлог је, међутим, наишао

на врло мало одобравања и пропао је. Резолуција лорда Розберија, коју је Дом раније одбацио у истом сазиву, отишла је даље. Она је допуштала Круни да образује Горњи Дом, да га створи од одабраних чланова племства, делом од доживотних перова; ови последњи имали би да буду личности, које су стекле одликовање у неким гранама јавне службе.

Предлог лорда Ландсдауна, који је прошао на другом читању маја 1911, и потом пропао, предвиђао је да Горњи Дом буде састављен од једне стотине »лордова Парламента«, које би између себе изабрали наследни перови; сто двадесет би бирали посланици Доњег Дома за округе које они представљају; једну стотину би наименовала Круна с потребним обзиром на расподелу странака у Доњем Дому; уз то седамнаест духовника и четрдесет шест судских перова.

Ако је наследни принцип и овде био задржат, очевидна је корист слободног увођења доживотног племства. Нема сумње, да многи способни људи професионалних класа успевају да допру у Горњи Дом, али тек кад стекну свој глас и обогате се, остаре и малакшу. Један угледан научник од седамдесет година и какав високи чиновник пензионисан после одређеног времена могу више допринети отмености, него ли практичној делатности Горњег Дома.

Да би се учинило места доживотном племству, било би нужно одузети од многих наследних зако-

нодаваца право, да присуствују седницама Дома. Стварно, врло мало њих присуствују, изузев кад се укаже прилика, да се пригуше извесне раздражљиве или превратничке мере, које су прошле у Доњем Дому. Тада они пристижу у гомилама; и племенити лордови, који никад не слушају расправе и појма немају о доказима, иду тамо амо по познатим ходницима, и узимају учешћа у гласању с бројем који се пење на стотине. У другим приликама, нема их у Дому више него једна шака. Рекло се да, би се човек излечио од претераног заноса за Горњи Дом, треба да уђе унутра и погледа шта он ради. Његове обичне седнице не чине никакав утисак. Ни вике, ни хуке, ни оне живости Доњег Дома. Једно десетак старије господе седи на владиним фотељама, и нешто више од тога броја, слободно растуруни по другим клупама. Баш и при каквој важној расправи, говорници би имали необично добру седницу, ако би пред собом имали седамдесет или осамдесет присутних чланова.

Било би добро задржати, на неки начин, оне који су стварно заинтересовани послом и способни да га ураде, а искључити беспосличаре, неспособне и без икаквог гласа. Ово би се могло лако постићи, бирајући представничке перове за Енглеску, као што је то урађено за Шкотску и за Ирску Законом о унији. Ако би перовима било дозвољено да именују, рецимо, две стотине лица из свог сопственог реда за лордове Парламента, сви државници, партијски шефови и искусни политичари, које овај

ред садржи, нашли би ту своје место. Послови не би могли бити ометани тренутним и ђудљивим присуством аматера, који те ствари не разумеју; а јавно осећање било би поштеђено од потреса, које овда-онда осети кад види да за једног пера, ма колико био извикан и неморалан, нема ни банкротства ни доказа о његовом издајству, који би га могли искључити из реда наследних законодаваца.¹

Ово ограничење права за место у Горњем Дому имало би више добрих страна. Чланство Горњег Дома не би више било само право, које се добија рођењем, него би се оно давало представничком перству гласањем њиховог сопственог реда. Горњи Дом би тада имао за чланове најспособније и најугледније племиће, и као такав могао би се лако очувати. Под садашњим системом, он се стално увећава и шири, и прети да постане тежак и непокретан. Свака Влада узима извесан број способних официра, правника, угледних чиновника, богатих и радних страначких људи, изван масе, и подиже их, као и њихове наследнике, до степена барона.

¹ Лорд Солзберијев предлог од 1888 гледао је да ослободи Дом од његових недостојнијих чланова, предвиђајући да кад би ма који пер био оптужен за какво ружно држање, Дом би могао тражити од владоца, да се *writ of summons*, т. ј. његов позив за учешће у Дому уништи, после чега пер не би имао права да присуствује седницама, док тај Парламент траје. Види Pike, *Constitutional History of the House of Lords*, стр. 277. Под 33 и 34 Vict. cap. 23, sec. 1. Перови, оглашени за криве због издајства губе квалификације да могу седети у Парламенту и гласати. Они би, по том правилу, исто тако губили то право и кад банкротирају.

Пил је био последњи Председник Владе, који је вршио ревностан надзор над додељивањем почаста од стране Круне. У току пет година, он је препоручио само пет перова. »За нас ово изгледа, каже један од Пилових наследника, као сан, као одељак који је испао из анала какве Утопије или Атлантиде.«¹

Сваки Председник Министарства додаје својих десет, или чак двадесет чланова Горњег Дома. Један Сенат, који би имао да прегледа и надзирава, требало би пре да буде једно омање тело; али Горњи Дом је, готово, исто тако велики као и Доњи Дом.² Ако се процес овог новог стварања продужи у истој мери и за другу половину столећа, Горњи Дом би могао постати гомила. За успешан рад једног скупа значи врло много, ако је цео, или бар један његов део, почаствован позивом, да дође и присуствује седници. Узгред, могло би се приметити, да све веће ширење Дома чини уставну меру »неутралисања« (*»swamping«*) готово немогућом у пракси, и да се на тај начин дошло до оних резултата, који су се желели постићи законским предлогом о перовима 1719. Под Ђерђем I перови су тежили да васпоставе монопол за себе, ограничавајући Круни право да створи више од шест перова преко броја који је тада постојао. И да је овај по-

¹ Лорд Розбери у *Anglo-Saxon Review*, јуни 1896.

² Пуна Скупштина би могла имати преко шест стотина личности, ако би присуствовали сви перови Уједињене Краљевине, представнички перови Шкотске и Ирске, и владике.

кушај успео, дао би нам у место перова племство; у место једне аристократске класе, која се мало по мало губи у другим деловима друштва, ми би смо имали једну уску и строго привилеговану касту. Предлог се није могао бранити; срећом, био је одбачен. Али он није произишао поглавито из просте себичне искључивости; његови подносиоци су се руководили делом и жељом, да Горњем Дому очувају независност, и да га спасу, како га не би испунили куртизани и потчињени министарски чиновници.

Круна никад није »неутралисала« Горњи Дом;¹ али је сасвим појмљиво, да би то могла учинити кад се зна, да би можда тридесет или четрдесет нових перова били довољни, да неутралишу једну непријатељску већину и претегну теразије. У једном Дому, који броји седам или пуних осам стотина чланова, виконти би имали да се избацују водовима, барони батаљонима, да се постигне јаче дејство. С предлогом се не би могло покушати, а да се и Двор и перство не учине смешним.

Међутим, да је Горњи Дом био састављен од сто педесет до двеста репрезентативних перова,

¹ Бруем изјављује, да 1832 није било стварне намере неутралисања Горњег Дома и да би се он лично противио-предлогу, да је био озбиљно изнет. Види његову *British Constitution*, стр. 268. Ову употребу права Кабинет је саветовао Краљу у једном меморандуму, пре општих избора у децембру 1910, и могло се применити, да су перови одбили Закон о парламенту од 1911; али у овом случају било би нужно, створити три стотине нових перова, па чак и више.

бираних од стране свог реда, и истог броја доживотних перова створених од стране Круне, неке би од ових тешкоћа нестале. Без сталног увећавања Горњег Дома, било би могуће извести делимично »неутралисање« доживотним перовима, тиме што би се утврдило да после смрти ових људи, дигнутих на степен перова, њихова места не би било потребно да се попуњавају. Чим би нормално чланство Горњег Дома било мање, учешће би било боље. Две трећине или три четвртине наследних перова не би осетило никаквих непријатности, ако би било лишено повластица, којима се данас врло ретко користи.¹

С друге стране, млади и амбициозни аристократа, жељан да одигра своју улогу на пространој позорници Доњег Дома, не би био осуђен да се политички угаси, или прерано одмара услед смрти свога оца. Он би могао носити свој племићски

¹ Једно више фантастично мишљење, које ипак није без извесне привлачности, јесте у томе да би један пер, по својим почастима, требало да буде стављен за један степен ниже у хијерархији него његов претходник. Тако, за једним војводом дошао би маркиз, за маркизом, гроф и т. д. Природно, последица би била да за пет генерација или мање, перство изумре, сем ако би у току овог времена, глава породице могла наћи начина, да се подигне један корак у рангу. Пер би био упутен, кроз свој живот, у једну врсту утакмице у раду, од чијих би резултата зависило будући положај његове породице. Ако би он био уважена личност и одан пријатељ општег добра, који је урадио неко заслужно дело, он би нема сумње добио унапређење као нешто што је по себи разумљиво. Ако би био беспосличар или неозбиљан човек, Круна и Председник Министарства одбили би да га помажу; и, ако његов непосредан наследник не би био заслужнији, перство би се изгубило. То би био један аутоматски метод којим би се из владајућег круга избацило мноштво неспособних.

грб, не губећи своје место у Доњем Дому. Да је Палмерстон био пер Уједињене Краљевине, његова политичка кариера била би сигурно друкчија, но што је била. Срећом, он је држао титулу ирског пера и, према томе, могао је бити биран за Доњи Дом. Под таквим уређењем, сваки пер, ако би желео, могао би се ослободити неких недостатака и незгода, које за собом повлаче његов положај. Да неки осећају ове недостатке, показало се једним законским предлогом, који је, на наваљивање неколико отменијих млађих чланова Доњег Дома најстаријих синова перова, изнет пред Парламент 1893 године. Овај законски предлог предвиђао је, да перови могу гласати на изборима и бити изабрани за посланике Доњег Дома, али у овом случају би се њихове наследне титуле мало по мало изгубиле; један пер, примајући положај Министра, имао би да изгуби повластице пера и наследну титулу, како за себе тако и за своје наследнике, и на тај начин постати обичан грађанин. Предлог, који можда никад није био озбиљно схваћен, није доспео ни до другог читања.¹ Мора се рачунати с чињеницом, да би ма какво ограничење наследног принципа у Горњем Дому ослободило најпросвећеније и најамбициозније перове да уђу у Доњи Дом. Аристократски елемент, ослабљен у једном Дому, могао би добити прираштај снаге у другом.

¹ *Hansard*, 4 серија, VIII. 839.

Наименовани чланови Горњег Дома — доживотни перови — допринели би, нема сумње, његовом гласу и утицају. Неки од њих могли би бити прости богаташи или партијски разметљивци; али је извесно да би први, а по свему судећи, и други били задовољнији са солидним преимућствима једне наследне титуле. Председници Влада, ако искористе своја права дискретно, могу лако направити од листе доживотних перова један списак, који би уливао поверење, пошто би се у њему налазила многа отменна имена, призната и поштована у јавности.

Поврх тога, било би могуће увести у Горњи Дом и један врло важан репрезентативни елемент. Доњи Дом не признаје разлике ни подвојености, осим оне локалне. Отуда, читаве класе и интереси могу остати стварно непредстављени, сем ако не успеју да добију знатан број гласача у једном засебном округу. Ранији енглески принцип давања представничког права »сталезима«, или редовима, потпуно је ишчезао. Начин по коме се локална подела узима за изборну јединицу јесте тако подесан, да вероватно никад неће бити напуштен; то је метод, да се дође до једног изабраног законодавног тела, који се не може лако поправљати због једноставности и грубих практичних последица. Али, овај је начин ипак и несавршен и недовољно научан, ако би се хтело доћи до Скупштине, у којој би морали бити добро представљени разни елементи народа, као и вођство које стоји на челу класа и свих занимања.

Тешко се може тврдити, да данас личности које живе у једној области имају неопходно исте интересе, или да нису ни у ком другом, осим физичком и географском смислу, чланови једне заједнице. Ово је, можда, могао и бити случај, кад су тешкоће саобраћаја чиниле људе зависним од њихових непосредних суседа. Сад су се ти услови изменили. Локалне су везе ослабиле; односи између људи истог занимања и исте класе могу се пратити доста лако на националној скали. Савремен Енглеz може волети свог суседа; али он не мора имати никаква посла с њим. С друге стране, они с којима је он удружен осећањем и интересом, и с којима је он у ствари у честом додиру, могу становати много миља далеко од њега. Један мењач у јужном Кенсингтону може имати више заједничког са другим мењачем који живи у Брајтону, него са баштованом у оближњој улици. Чланови једне струке, припадници једне секте могу бити расејани по целој земљи и образовати обимно тело, па ипак не бити довољно јаки ни у једном округу да покрену гласаче и пошаљу своје сопствене кандидате у Парламент.

Нема сумње, Доњи Дом не води рачуна о интересима, који су поникли независно од локалних прилика. Предмет већине пројеката пропорционалног представништва тежи да исправи случајне грубости и могуће неправде, које су последица садашњег система. Неки су од ових предлога врло оштроумни, као на пр. начин који је предлагао Г. Хар, и одобра-

вао Мил, или као онај који је лорд Кортни помагао.¹ Слаба тачка свих ових предлога је њихова сложеност. Они би били готово склони да повере вршење избора стручним руковооцима, ако се не би спроводили са врло много брижљивости и пажње. Сам покушај да се обезбеди једна врста представништва мањине троугаоним изборним јединицама (*three-cornered constituencies*) није испао за руком, и морао је због тога бити напуштен. Практична тешкоћа у представљању било мањина било »сталежа« у Доњем Дому пре ће расти него опадати.

Међутим, нешто би се могло учинити у Горњем Дому. Многи важни друштвени редови и интереси могли би се ту чути. Доживотни перови — судије, и доживотни перови — духовници, могли би имати колега који би их достојно представљали. И да се не дира у питање о одвајању цркве од државе, може се са много вероватноће претпоставити, да се монопол политичке власти, који имају владике, не може дуго још одржати. Вође других великих религиозних заједница могли би захтевати изврстан број места у Сенату; и можда, не би било ни у колико рђаво, ако би се о питањима јавног морала и владања, о Закону о продаји алкохолних пића и Закону о настави могло чути мишљење, не само англиканских владика, него и вођа веселејанизма и конгресионализма, као и прелата римокатоличке цркве у Британији.

¹ То је описано у *The Working Constitution of England*, глава XVI.

Могло би се тврдити, да је за благостање нашег савременог друштва лекарска струка чак важнија но правна; и јавна служба добила би нешто, ако би се доживотно перство стално додељивало представницима медицинског факултета. Ученост и наука могле би бити непосредно представљене на други начин. Посланици универзитета, који за Доњи Дом значе једну аномалију без икаквог утицаја на ток послова, могли би се превести у Горњи Дом и појачати представницима других центара наставе и васпитања, поред оних који су данас признати из чисто политичких разлога. Трговачке Коморе и Институт Банкара, и друге ауторитативне организације трговачких и меркантилних заједница, могле би исто тако имати изврстан број седишта. И најзад трад-унионисти могли би у овај високи скуп унети нешто квасца, шаљући своје најбоље шефове. Истина, било би тешко приволети ове народне трибуне да приме почасне титуле, али ако би могли постати перови, а да не буду лордови, они би се могли сложити да служе у једном Дому, где би њихово специјално познавање мишљења радничке класе било неопходно потребно.

Нема сумње, тако уређен Горњи Дом могао би образовати један јак Сенат. Стварна опасност је у томе, што би он могао постати и сувише јак. То је тешкоћа на коју наилазимо чим узмемо у оцену ма коју шему у реформи Горњег Дома. Ако је реч о правој реформи, она мора очевидно довести до појачања власти другог Дома. Наследни перови су данас свесни чињенице,

да они држе законодавна права пролазно и неизвесно. Једно тело репрезентативних перова Парламента, које би било постављено због своје стварне или претпостављене способности, могло би се често успротивити и не хтети потчинити своја мишљења расположењу Доњег Дома. Један Сенат, састављен у већој мери од просвећених и пословних људи, који дугују за свој успех у животу својим сопственим напорима, могао би доказивати своје право на мало незгодан начин. Они који би бранили увођење репрезентативног или наменованог елемента у Горњи Дом, чинили би то у уверењу да би једна таква новина допринела његовом ауторитету и утицају.

И у свом садашњем »нереформисаном« стању, Горњи Дом је често способан да застрани својим путем. Последице, које су непосредно произишле из одбијања Финансијског закона 1909, показале су да перови не могу ићи на супрот народној, или чак министарској вољи, кад су у питању велике ствари. Али, ове се не јављају често. Јавно осећање, мада јако кад се узбуди, тече једним узаним каналом. Од десет закона бирачко тело не мари за девет ни најмање, те према њима перови имају још увек одрешене руке. Многе мере за које извесни перови имају велики интерес, као што су предлози који се тичу личних и посебних права, и они које доносе локалне власти, могу се дотеривати, мењати, и чак одбацити. Да би се извеле поправке или уредила јавна служба, Одбор лондонске графовине и нека друга велика општинска тела стално износе предлоге,

које Доњи Дом изгласава, а Горњи Дом их одбацује, или пушта са великим ограничењима.

Од крајње је важности посао, који Дом врши у области посебног или приватног законодавства. Пројекти који се тичу појединих личности или компанија подељени су у свом почетном стању, између два Дома. Може се слободно рећи, да се Одбор за личне и појединачне предлоге у Горњем Дому може сравнити врло згодно по ауторитету и по непристрасности са оним у Доњем Дому. Перови који седе у Одборима јесу обично људи великог практичног искуства, правно и административно добро извежбани, и сасвим је разумљиво што ови трибуни, у главном, улевају поверење финансијским и пословним круговима. Изван Кабинета има мало личности моћнијих него што је Председник Горњег Дома, који каткад може једним потезом пера да изазове промену Пословника односно поступка при раду на законском предлогу приватне и локалне природе, што може бити од много стварније и далекосежније важности него ли понеки закон, којим се недељама пуне ступци у листовима.

Поврх тога, ако Горњи Дом не контролише више администрацију, он је може још критиковати. Као тело које испитује и расветљава питања, Горњи Дом, ако то његови чланови желе, може замесити Доњи Дом. Ова је Скупштина тако окована правилима, тако претрпана мноштвом послова и толико у рукама партијског система, да је слободна расправа увек тешка, а каткад и немогућа. Али

у Горњем Дому, који има еластичан пословник, који води своје претресе на један лак и прост начин, без принуде Владе или Председника,¹ нема тешкоће да се покрене једна расправа у које било време ма о ком питању јавног интереса. Једна мањина, задржана или ућуткана у Доњем Дому, може дати пуно израза својим погледима на »другом месту«. Она не може обрлатити своје противнике; али она може развити своје сопствене доказе и изнети свој случај пред народ. Једна Влада, која је, захваљујући »претрпаности«² послова при крају једног сазива, или из неких других узрока, имала да жури с гласањем и разним фазама кроз које један предлог има да прође у Доњем Дому, без обзира на све то, може покаткад доживети, да ово задихано законодавство Горњи Дом успори.²

Слобода неограничене расправе, прекинута часовима обеда, може каткад бити употребљена у

¹ Лорд Канцелар је *ex-officio* Председник Горњег Дома, али он нема власти да ограничава говорника, нити има више права но ма који други пер да скрене пажњу да се једна расправа не тиче саме ствари.

² Двадесет деветог јула 1904, Горњи Дом је имао пред собом Закон о буџету који је дан раније, у четвртак, изишао из Доњег Дома. Да прође кроз све његове етапе у Горњем Дому, остало је само једно по подне у петак; пошто се Доњи Дом одлагао у 5.30 овог дана, и краљева санкција овог предлога — која мора бити дата у присуству оба Дома, — није се по правилу могла свршити пре идућег понедеоника, 1 августа. Овог дана таксе, које су биле наметнуте Финансијским законом прошле године, престале су важити. Ниједна законодавна власт не би иначе санкционисала њихове раније намете; морао би се донети један закон о накнади штете да би се легализовале наплаћене царинске таксе. Међутим, либе-

Горњем Дому просто за партијске или опструкционистичке сврхе. Али, паметно употребљена, она може у приликама послужити као важно средство, да присиле ministre да бране и објашњавају једну политику, за коју Доњи Дом није имао довољно прилике да је у појединостима испита и проучи. И кад би перови били мало ревноснији у својим парламентарним дужностима и тачнији у посеђивању седница, они би често могли направити од свог Дома арену за расправу оних већих питања народне политике — питања највишег значаја, или социалне и економске реформе, која Доњи Дом, апсорбован текућим захтевима, одбацује као непрактична или академска. Они би могли уздићи политику изнад општих места и поклонити пажњу оним великим принципима и даљим последицама, за које једна узрујана народна скупштина, и једна јако партијска влада, нема ни времена ни смисла. Јер, ако игде има места филозофима у јавним пословима, било би им, мисли се, у Горњем Дому; мада је, мора се признати, овај Дом последње место, где би их ико данас потражио.

рални перови, у знак протеста против безобзирне журбе са којом се тражило доношење мере од толике важности, захтевали су да се о предлогу расправља скоро до 6 сати, када је седница Доњег Дома била закључена, и краљев потпис није могао бити дат. У ствари, ништа се није догодило. Незадовољни перови су заборавили да је 1 август био дан, кад банке не раде (Bank Holiday), и кад су царинарнице затворене. Доњи Дом је имао седницу у понедеоник; краљева санкција је дата у уторак, у тренутку кад су поново предузети послови на пристаништима.

ГОРЊИ ДОМ КАО „РЕЗЕРВОАР МИНИСТАРА“

Међутим, ако Горњи Дом не обара Владе, он има велико учешће у њиховом саставу. Нема закона¹ који би прописивао, да ће свако важније министарство имати своје представнике у оба Дома, тако да кад је министар или неко други шеф једног ресора у једном Дому, да његов помоћник мора бити члан другог Дома. То је просто један од услова на који се строго пази, и он има и незгода и добрих страна. Претпоставка да у овом погледу треба одржавати равнотежу између оба Дома, може каткад и сувише ограничити Првом Министру поље селекције. Тако, у децембру 1900, Председник Министарства, лорд Солзбери правдао се за једно наименовање, коме би се имале да учине извесне примедбе, истичући да је врло мало перова који би се могли употребити у овом тренутку за ту нарочиту дужност, и да се један члан Доњег Дома није могао изабрати зато, што је министар на челу тога министарства већ седео у том Дому.²

Али овај недостатак надокнађује Горњи Дом, који корисно служи као »резервоар министара«.³ Без овог извора министара, који му стоји на ра-

¹ Изузев негативне одредбе закона, које су поменуте, и које предвиђају, да не може у исто време седети више од четири министра и четири подсекретара у Доњем Дому.

² Види примедбе лорда Солзберија поводом постављења лорда Хардвика као под-секретара за Индију, 14 децембра 1900.

³ Ово је Бецхотова реченица, *English Constitution*, гл. IV

сположењу, један Председник Министарства био би у погледу састава свог Кабинета и избора својих подсекретара ограничен на чланове своје сопствене странке у Доњем Дому. Извршна власт — Влада, била би састављена искључиво од политичара, који би зависили у сваком случају од једне страначке већине код бирача. Међутим, Горњи Дом омогућава, да се доведе извештан број људи различитог кова, људи који су одговорни Парламенту, а ипак нису остављени на милост и немилост гласању, и који, због своје извежбаности и свог положаја, могу често имати својства оних, који су се успели до извесне висине у једном изабраном Дому. Постоје, а по свој прилици ће и остати извесна места у администрацији државе као што је наша, за која би се желело да не буду попуњена само »центлменима«, него и великим племићима, богатим и културним људима, личностима високог положаја и социалног престижа.

Један Министар Спољних Послова требало би да буде, и сад је обично тако, члан велике аристократске куће. У последње време, то место обично припада једној од оних породица, чија су имена позната космополитском друштву света — један Солзбери, један Розбери, један Дерби, један Гренвил, један Ландсдаун, или један Греј. Каткад, истина, министри таквих својстава могу имати место у Доњем Дому, као Каствлери, Палмерстон, Џон Росел, сер Едуард Греј. Често они претпостављају да буду у Горњем Дому. Рад у Министарству Спољних По-

слова је сталан и захтева много тачности. Дневни посао не мора бити већи од онога, који многи стручни и пословни људи отправљају као нешто сасвим природно ; али он има да се свршава на време. Важне депеше и интервју-и са амбасадорима, не могу се одлагати зато што Министар има да проведе своје поподне или вече у Доњем Дому. Има већ пола столећа како се дужности Министарства Спољних Послова не могу лако вршити, ако би његов Министар стално присуствовао седницама у Парламенту.

Лорд Мамсбери каже:¹ »Ја налазим, да је оно што ми је лорд Палмерстон говорио било тачно — управо, да му је посао Министарства Спољних Послова просечно узимао од двадесет четири часа десет часова.« Дизраели (1864) »потпуно је одбацио идеју« да буде Министар Спољних Послова, пошто је тражио да задржи вођство Доњег Дома, осећајући да се један положај не слаже с другим. Балфур је, истина, истицао као апсолутно правило, да шеф Министарства Спољних Послова треба да буде један од лордова Горњег Дома. Говорећи у Доњем Дому о предлогу за подизање народног споменика лорду Солзберију, он се осврнуо и на бол који је овај државник искусио, кад га је његов улазак у ред *перова* одвојио од Доњег Дома. »Међутим, додаје нећак Солзберијев, ваља нарочито приметити, да је лорд Солзбери морао ићи својим путем, и да је у ствари остао, за шта је био и рођен, један украс

¹ *Memoirs of an Ex-Minister*, стр. 585.

у расправама овог Дома, за њега би било апсолутно немогуће да буде министар Спољних Послова, кроз све оне немирне године у којима је радио у нашој спољној политици; јер, овај најраднији ресор не може никада бити попуњен, по мом мишљењу, ма којим човеком који отправља свој посао и у свом министарству и у Доњем Дому.«¹

Са порастом и специјализацијом послова Владе, овај принцип би се, можда, могао применити и на друге ресоре поред Спољних Послова. Ослобођен од терета непрестаних парламентарних претреса и расправа, и у једној већој мери еманципован од обавеза и дужности по ходницима Доњег Дома, министар из Горњег Дома има велике могућности да за администрацију буде користан. Али перови, који имају тражене способности и који су у исто време вољни да се посвете оној више глупој монотонији министарских послова — који нису престарили, нити сувише млади; који нису ни лењи, ни површни, још мање претрпани другим пословима, за такве ова служба није много велика. Дно »резервоара« лако је додирнути, кад се исцрпе способни људи, вољни да узму на себе најмучнији посао политике, без свих њених узгредних привлачности, и са мало изгледа на награде, које би могле стварно одговарати њиховим амбицијама.

¹ Види извештај о Балфуровом говору у листовима од 18 маја 1904. »Ниједан човек не може с успехом да обавља заједно дужности Министарства Спољних Послова и дужности које иду с вођством у Доњем Дому, нарочито у данима криза«. Gladstone, *Gleanings*, I, 101.

ГЛАВА ЧЕТРНАЕСТА

МОНАРХИЈА

Круна у Енглеској је подесна полазна тачка за рад. »Нема важније разлике, каже Гладстон,¹ за упражњавање британске уставности или за тачно суђење о њој, но што је разлика између владоца и Круне.« Ова разлика се често превиђа, и то у толико лакше, што се на њу ни у колико не осврће наша правна или церемониална терминологија. Закон и конвенције не праве разлику између права, власти и прерогатива стварног владоца, и оних које припадају митској, бесмртној, свемоћној, сведосежној, неодољивој, свезнајућој личности или установи, која је технички узев централна снага и општа веза целог нашег система. Круна је слична етру, који савремени физичари претпостављају као суштину материје и енергије. Може ово тело и не постојати; али, ако се претпостави да постоји, оно даје теорији логичну везу и основу за прорачунавање бескрајно малих делова. Нема сумње, с енглеском Монархијом,

¹ *Gleanings*, књ. I, стр. 234.

ствар не стоји онако као што се представљало у статутима, у законима и прокламацијама, наредбама и формалним документима у опште. Влада ове земље није влада полубожанског деспота. Владалац, који је наследни и церемониални шеф једне парламентарне демократије, има многе привилегије и атрибуте од највише важности; али, оне огромне власти, које се технички приписују њему, он стварно нема. Оне припадају једном миту, који се зове Круна, али који би се исто тако могао звати Народ, или Вољом Народа, или ма каквом другом погодном апстракцијом.

»За већину Енглеца, каже професор Дајси, спорно је питање о обиму власти, коју данас Круна врши«. Преношење власти од владоца, у његовом личном својству, на Круну, у апстрактном својству, продужавало се кроз столећа енглеске историје.¹ У истини, дошло се дотле, да већину прерогатива, које теоријски припадају Круни, сад стварно врши одбор парламента за који се претпоставља да представља народ. Има један сјајан став од Блэкстона у коме је природа прерогативе обележена најимпресивнијим изразима:

¹ Вође енглеског народа у свом сукобу са краљевом влашћу никад нису покушале, изузев у доба револуционарног насиља, да разоре или проиграју ауторитет Круне као главе државе. Њихова политика је била, да оставе власт Краља недирнуту, али да акцију Круне вежу за утврђен поступак, који би, строго примењиван, обезбеђивао прво надмоћност закона а затим суверенитет народа«. Dicey, *The Law of the Constitution*, гл. VIII, стр. 399.

»Ми смо готови да ценимо ове краљеве прерогативе, које пружају нашем владоцу, савршеном и бесмртном у своје краљевском својству, извештан број права и власти; за њихово вршење постоји извршни део Владе. Ово је британски Устав мудро ставио у руке једног органа, због јединства, снаге и брзине. Краљ Енглеске је не само шеф, него строго речено једини судија народа; сви други раде као његови повереници са дужном поштом према њему, онако исто као што је, по великој револуцији римске државе, сва власт ранијих магистратура државе била усредсређена у новом императору, »тако да, као што Гравирна вели : *»in ejus unius persona veteris reipublicae vis atque majestas per cumulas magistratum potestates exprimebatur.«*

Ако би се ово изнело као опис краљевског звања у Великој Британији, то би, разуме се, било потпуно неосновано. Не може се рећи, да су неке од савременијих дефиниција много тачније, ако се примене на владоца као на једно индивидуално биће. Пишући 1860, лорд Бруем каже : »целокупна извршна власт почива у владоцу ; сва наименовања за службе у војсци и морнарици ; сви покрети и диспозиције ових снага ; сви преговори и уговори ; право да се склопи или раскине савез ; сва постављења чиновника, које може у служби држати доклегод хоће ; сав надзор над применом грађанског и

кривичног закона ; све потврде или смањења осуде ; сва трошења сума изгласаних у Парламенту ; све то апсолутно и искључиво припада Круни.¹ Изрази, које је Гладстон употребио осамнаест година доцније, не разликују се много :

»У Енглеској владалац је симбол националног јединства, врхунац друштвене структуре ; творац (уз савете) закона ; врховни поглавар цркве ; извор правде ; једини извор части ; личност коме је предата сва војна, сва поморска, сва грађанска служба. Владалац има врло велика имања ; прима и рукује, по закону, свима приходима државе ; поставља и разрешава ministre ; прави уговоре ; опрашта кривице, или смањује казне ; усуђује се да ратује или закључује мир ; сазива или распушта Парламент ; врши ову обимну власт највећим делом без икаквог специјалног ограничења закона ; на ипак, ужива с обзиром на ове и сваку другу дужност, апсолутан имунитет што се тиче последица«.

Као извештај о стварном стању под краљицом Викторијом, речи либералног државника нису тачније од речи торијевског адвоката под владом Ђорџа III. Није истина, да је данашњи притежалац престола врховни поглавар цркве, извор правде, или »једини извор« части ; да он врши сва постављења у војсци и морнарици, одређује покрете и диспозиције ових снага, прави уговоре и склапа савезе, или да врши ма какву надзорну власт над применом грађанског и кривичног закона.

¹ Brougham, *British Constitution*, 3 издање 1826, стр. 261.

Али, ове власти представљају прерогативу, а шта значи прерогатива у правном смислу те речи, изложио је Беџхот. Он држи, да би »јако изненадило народ« када би му се рекло колико је ствари краљица Викторија могла свршити, не тражећи мишљење Парламента :

»Она је могла распустити војску (по закону она није могла држати више од извесног броја људи, али није била дужна да узме у војску никога) ; она је могла да разреши све официре, од главног команданта па на ниже; она је могла да отпусти све матрозе ; исто тако, она је могла продати све наше ратне и трговачке бродове ; закључити мир жртвујући Корнвал, и заратити ради освајања Бретање. Она је могла начинити пером сваког грађанина Уједињене Краљевине, па било човека или жену ; она је могла сваку општину у Уједињеној Краљевини начинити »универзитетом«, отпустити већину грађанских чиновника, помиловати све кривце.«¹

Краљица Викторија могла је, разуме се, да не уради ни једну од ових ствари ; али неке су од њих могле бити, и у ствари су биле урађене од њеног Кабинета. Није Краљица уништила куповину полагаја у војсци једним актом прерогативе. Године 1871, Гладстонов Кабинет је спровео један предлог кроз Доњи Дом, којим је уништена продаја диплома официрима војске и морнарице. Предлог је био одбачен од стране лордова, и Кабинет је по том оства-

¹ Bagehot, *English Constitution*. Увод у друго издање, стр. XXXVII и XXXVIII.

рио своју намеру на основу краљевог овлашћења. У овом случају, употреба прерогативе нема стварно никакве везе са владоцем ; то је био просто један лак начин, којим је тадашња Влада спровела своју сопствену политику у сагласности са жељама бирача.

Слична употреба права, која су задржана за Круну, учињена је тридесет година доцније, кад је Балфурова Влада крајем 1903 одредила један одбор од три лица, од којих је један био пер, други адмирал, а трећи један одличан официр, да испита врховну организацију војске. Радећи по њеном извештају, Влада је једним потезом преустројила војну администрацију, изменила целокупно уређење Министарства Војног, створила од виших официра један нови Војни Савет на место постојећих шефова војних надлештава, и укинула тако једно велико државно звање, као што је био Врховни Командант. Парламент није био консултован, изузев доцније, и то посредно, кад су извесна гласања тражена ради одобрења учињених издатака. Ове далекосежне и замашне промене биле су акти извршне власти, спроведени прокламацијом, или наредбом, Краљевим овлашћењем, или министарским декретом. Оне су учињене на основу крунине прерогативе, којом се није послужио носилац Круне, него тадашњи Председник Министарства, који је на тај начин постао одговоран и независан од парламентарне контроле, коју правна теорија захтева за »Краља у Савету.«¹

¹ »Ми заборављамо, да извршна власт *de jure* јесте Круна у Савету, да је Круна у овом својству потпуно изван

УСТАВНА КРАЉЕВИНА

Каткад се каже, да краљевске прерогативе не постоје више. У ствари, оне су пренете. Која би од ових широких права, која припадају Круни, могао или требало да врши владалац, то је ствар која још никако није пречишћена. Енглеска политичка историја, готово за два столећа, испуњена је већим делом борбама за решење овог питања.

Према конвенционалној теорији, решење је било постигнуто предавањем радног дела прерогативе, као и све извршне власти, одговорном изабраном одбору Парламента — Влади. Владалац задржава велики утицај и велико достојанство, и потпуно је разрешен сваке политичке одговорности; али он је морао да напусти право вођења народних послова или давања тона народној политици. Краљ може бити још увек »непогрешан«. Значење ове аксиоме и њена вредност с правног гледишта — добро се разумеју. Оно што она значи то је, да нема владаочевог јавног акта за који се одговорност не би могла пребацити на другог, и да се нико не може позивати на наредбе Круне у одбрану ма каквог незаконитог поступка. Остаје као тачно, да ма за какву чисто личну или неслужбену радњу, која се може извршити без људске помоћи, Краљ не може бити одговоран. Ако је Краљ Енглеске изишао на улицу

Парламента; да се улога коју Круна игра у Парламенту састоји у томе, да прима савете од његових чланова и да прави законе, а не да предлаже, изражава или брани једну политику«. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, I, 39.

и испразнио џепове својих поданика, или, ако је, — да употребимо илустрацију професора Дајеса, устрелио свог првог министра кроз главу својом руком, н^е ма суда који би био надлежан да му за та дела суди. Народ би га морао оставити казни, коју је дух Хамлетова оца прописао за његову неверну Краљицу.¹ У замену за безбедност од политичких метежа, владалац је, претпоставља се, суштину краљевства — право владања — оставио другима.

Али, енглески критичари, нису никад тврдили да је пренос био извршен потпуно, — као што је то био случај с неким страним писцима, нестрпљивим пред тајанственом полусветлошћу и неодређеним сенкама у којима се наш систем креће. Један амерички филозофски истраживач, Берџесове дубине и учености, сматра нашу уставност у нашој садашњој форми, као да постоји тек од Изборне реформе 1832,² и већину наших историјских знања као преживела, нарочито односно улоге Монархије. За њега, Велика Британија је Министарска Република, а владалац је само једна церемониална фигура на врху. Мало би Енглеза било вољно, да прихвати овај закључак. Они знају да Краљ, иако не управља земљом, још увек има удела у надзору Владе, који према приликама, може бити већи или мањи, али у сваком случају постоји.

¹ »Остави је небу и оном трњу, које у својим грудима носи, да је боде и раздире«.

² »Ја тврдим, да садашњи устав Велике Британије није постојао пре 1832 г.« Burgess, *Political Science and Constitutional Law*, I, 91.

Докле се баш тачно протеже ово учешће, тешко је одредити. Ортодоксна »књишка теорија« наше класичне школе публициста, јесте скупа изложена у једној Гладстоновој реченици. Обележје владаочевог звања, вели он, измењено је ; али онај велики положај није лишен своје снаге, нити свучен до једне илузије. Најприближнији приказ, који би удружио истину с краткоћом, нашао би се можда у тврђењу : да док је по обиму промена била ништа мање него један преображај, мада је извршена унутрашњим процесом, њена се суштина поглавито састоји у једној корисној замени власти утицајем.¹ Цела државна власт враћа се, с времена на време, у руке владаочеве, чим се једна Влада мења. У међувремену од повлачења једне Владе и утврђивања друге, Краљ је депозитар власти. Поврх тога, његова лична дужност јесте да одлучи, коме ће од вођа већине у Парламенту поверити Председништво Владе. Право да једном државнику повери задатак да образује Владу остало је и даље, мада је условљено чињеницом да је владачево поље избора јако сужено. И још, у извесним границама, владалац може захтевати од једног шефа Владе, да потражи нов мандат од бирача. Право и власт остају у владаочевим рукама дотле док има дис-

¹ *Gleanings*, I, 38. Још 1783 ми смо били изненађени да видимо, како лорд Норт каже Фоксу, при образовању коалиционог Министарства : »Према Краљу би се требало опходити са свима врстама поштовања и пажње; али све што један Краљ ове земље може имати, то је привидна власт«. *Russel, Memorials of Fox*. 41. 38.

креционо право, да »пошље« по шефа опозиције, и док може, — под повољним околностима, — захтевати или одбити распуштање Парламента.

Али, ове су дужности изузетне, и могу се вршити с прекидом, и само за врло кратке периоде. Обично, уставан владалац има три права, која су одређена : право да буде консултован, право да храбри и право да опомиње. Министар може чинити што њему и његовим колегама изгледа добро. Али, он је обавезан да сваку важну одлуку, пре него што би је спровео у дело, подвргне оној племенитој, ауторитативној, крајње утицајној критици. Исправно је држање за Краља, каже се,¹ држање паметнога и хладнога вође. Он би могао управити његовом опуномоћеном »слузи« од прилике ове речи : »Одговорност за ове мере лежи на вама. Оно што нађете за најбоље, мора бити урађено. Ма шта ви држали за најбоље, морате имати моју пуну и стварну потпору. Али пазите да оно, што предлагете, да се уради, не буде из овог или оног разлога рђаво ; а да оно што не предлагете, буде боље. Ја се не противим, моја дужност није да се противим; али, видите, ја вас *опомињем*«.

Такве су опомене и савети морали често имати дејства. Они падају замореном политичару са стране о којој он мора водити рачуна, и долазе са свим оним утицајем и престижем, које им даје оно узвишено место говорника. Мало је људи који би судили о најобичнијим, — а камо ли најовбиљнијим

¹ *Bagehot*, гл. III.

речима једног Краља или краљице, као да би то биле речи ма које друге личности. Али, Краљ као саветодавац има једно преимућство. Он говори с једног вишег положаја и, можда, с више знања, услед тешњег и ближег додира са државним пословима, него што га имају министри. Министри долазе и одлазе; али за Краља нема оставке, док је жив. Његово државништво може бити, разуме се, много темељније, него ли у његових наменованих саветника. Лорд Елдон изјавио је, да је Ђорђе III имао више мудрости, него сви његови министри скупа. Он је ово приписао, не толико краљевим личним, природним способностима, колико несравњеним могућностима, да стекне политичко знање путем искуства, које је далеко веће, но што га је имао и један од чланова његова Кабинета. Један Краљ, каже Пил,¹ после владе од десет година, требало би да зна много више о руковању управном машином, него ли ма који други човек у држави.»

Један мудар и паметан монарх, тврдило се, може бити задовољан својим правом да опомиње: оно му пружа велику могућност, да даје тон догађајима; али, да ли то иде до оне мере, како су уставноправни писци старог виговског правца држали, јесте мало сумњиво.

Садашњи положај обележио је у почетку владавине Краља Едуарда VII један писац, који је подробноје проучавао односе између Краљице Вик-

¹ *Croker Papers*, 11, 316.

торије, њеног сива, и њихових уставних саветника. «Председник Министарства, каже он, вежбао се, у школи која изједначава његово звање са стварно апсолутном политичком влашћу.» Затим: »Владалац не може по уставу завести једну политику, коју би његови министри имали само да спроводе, или наметнути политику својих личних жеља, као што не може само својим ауторитетом издати један нов закон.» И даље: »Ни под каквим разумљивим околностима, не може једна владина акција у високим политичким питањима изненада и без разлога потећи од Краља.»¹

Обичај, истина, »позива министра да са својим намерама, нарочито у области спољних послова, упозна носиоца краљевске власти, пре него што се приведу у дело.« Пошто прими министарски предлог, владалац га може, ако хоће, критиковати; али, тада »обичај забрањује министру, да придаје Краљевим приговорима ма какву вишу снагу.« Министар их

¹ Ови редови су из једног интересантног писма у *Spectator-u* од 3 јануара, 1902, Првом Министру и Круни, које је писао г. Ли (сада сер Сидни), писац ауторитативне биографије Краљице Викторије и њеног наследника. Он је писао да искористи вест, која је сугерирала да је дворски утицај, пре него ли свесна одлука Министарства, био »стварни узрок кооперације наше флоте са германском флотом код Венецуелске обале. Створено речено, ми морамо да верујемо да је енглески суверен, из својих сопствених побуда, успео наговорити своје министре да улету земљу у савез са једном страном силом«. Таква једна радња, тврдило се, била би потпуно противна традицијама које је наследио Краљ Едуард од својих претходника на престолу.

стално третира као непозване сугестије, и има право да се на њих све скупа и не осврне; док његов владалац нема чак ни по уставу право, да се осети увређеним.

ЈЕДАН НЕДАВНИ ПОКУШАЈ

Наша уставна монархија, као и наш кабинетски систем, јесте савремена и случајна творевина. Можда је тачно, да основна идеја о »ограниченој монархији« лежи у нашим установама. Међутим, ово значи мало више него кад се каже, да се један енглески Краљ руководи прописима закона, а не заповешћу своје сопствене воље. Фортерскју¹ је на великој муци, да истакне разлику између »власти чисто краљевске«, у којој владалац управља по *jus regale*, и власти »краљевске и политичке, у којој се управља по закону званом *jus politikum et regale*. Али тежња да се *jus politikum* и *jus regale* преобрате у једно неодређено право саветовања и опомињања, јесте појава новијег времена и у већој мери случајна.

Чињеница, да је после смрти Краљице Ане, Хановеранско наследство било помогнуто једном комбинацијом великих виговских племића, оспособило је ове магнате да створе једну министарску олигархију, засновану на териториалном утицају.

¹ *The Governance of England*, гл. III, види г. Плумерову сјајну примедбу поводом ових редака.

Последица је била, да су се »Краљеве слуге« преобратиле у Краљеве господаре. Власт присвојена од стране аристократске лиге била је најзад пренета на избранике средње класе Доњег Дома; али у сваком тренутку, на њу се погледало сумњивим очима од стране народа, и постојала је увек једна велика странка, вољна да помогне Краља у напорима да омете процес. Од доласка Ане до доласка Викторије, торијевска странка, с тесногрудношћу и заблудама које је сама често откривала, одушевљавала се и заносила идејом, да сруши владавину једне класе и да обнови стару Монархију у свој њеној снази као представника народа и целине. Ако су виговци и либерали у дубини своје свести, чували инспираторски идеал грађанске и религијске слободе, торијевци су се васпитавали једва приметном визијом Краља Родољуба, ослобођеног од окова једне клике или групе, распаљујући државне енергије за опште добро. Ово схватање је рачунало са живом маштом Болингброка, и његову лабудову песму отпевао је Дизраели на оним странама сјајне реторске прозе.

Покушај је промашио, не толико што се није свиђао народном генију, или за то што националне установе нису допуштале његово остварење, него због тога што су сами владоци били неспособни да врше оне дужности, које су за њих биле одређене. Прва два Ђорђа били су странци, заузети политиком континенталне Европе. Трећи краљ из те лозе, човек јаког карактера, и ако ограниченог

ума, био је спречен да води једну сталну политику, јер је често био болестан. Његов син је дошао на престо, безнадежно дискредитован личном неуредношћу, исцрпљен годинама и растројством. Наследник Ђорђе IV био је један старији принц, добрих намера и средњих способности; од њега, скиптар је прешао у руке једне девојчице од осамнаест година.

Значајно је да прави уставни систем, онако како је у књигама обележен, није био успостављен све до доласка једне жене на престо. Сам Ђорђе IV, скршен годинама и болешћу, водио је љуте борбе противу свог Кабинета; а Виљем IV обратио се, и ако без успеха, против Владе и парламентарне већине на народ, кад је уклонио с власти лорда Мелборна 1834. Да су синови Ђорђа III били снажни и способни владари; да Виљема IV није заменила једна млада жена, него човек од талента и енергије у пуној снази, политичка еволуција XIX столећа узела би сасвим други обрт. Она фина и осетљива равнотежа, којом се наследна Монархија и Влада оспособљавају да раде у слози, вероватно је највише чувана кад је на престолу седела жена, а извршни шеф био државник од великог угледа и дара за вођење и командовање.

До великих и филозофских уопштавања, која су нам позната, долазило се стварно под изузетним приликама, које су преовлађивале за време владе краљице Викторије. Кад нам се каже, да »сугестија владоца може утицати на мишљење министара«;

да су »владаоци пре месеци него ли сунца на политичком небеском своду; да престо мора остати »скривен у једном повученом и заклоњеном пристаништу«, и да ће »менталне навике које он тежи да створи, бити мање мушке, премда више пријатне«. Можемо се лако сетити слике на коју писац мисли. То је слика једне Краљице још младе и релативно неупућене у послове, која слуша неком врстом кћеринског поштовања речи једног Мелборна и Пила; или једне Краљице, зрелијих година, мудре, великодушне, паметне али скршене једним несавладљивим болом, резервисане, повучене, и донекле заузете собом, савладане једном снажном личношћу живе интелектуалне снаге, као што су Гладстон и Дизраели. Према томе, изгледало би као да за правилно функционисање уставне — парламентарне машине тражимо, да *Salic Law* буде измењен, тако да круну Британску не би никада могао наследити други него жена.

Десило се, да је у критичним тренутцима развита престо заузела не само жена, него и једна девојка. Кад се удала, она је узела за мужа једног принца који је својом поштеном несребичношћу, лишен апсолутно личних амбиција, био најподеснији да потпомогне један покушај ове врсте. Ипак, са престолом у коме је учествовало, — далеко ма од какве увреде, — тако мало »мушкости« у лицу принца Алберта, политички апарат је показивао каткад злослутне дрхтаје и потресе. Биле су честе размислице са Кабинетом а каткад је долазило и до озбиљ-

них сукоба. Идеално уређење, равнотежа »утицаја и власти«, није дејствовала нимало добро, ни кад је владалац стајао под блиским утицајем једног способног, школованог, опрезног посматрача полова, какав је био принц Алберт, па се при свем том очекивало, да се он потчини нестрпљивој импулсивности Палмерстона. Уопште, односи нису били савршени, баш и са потпуно исправним, и донекле подесним Кабинетом Абердина. Извесно, престо није био скривен у једно »повучено и заклоњено пристаниште« у првим данима 1854, кад га је штампа бесно нападала, и кад је лондонска гомила веровала, па и многи људи у земљи, да ће Принц, а могуће и Краљица, бити »послати у — Лондонску Кулу«.¹

У *Животу* принца Алберта има једно интересно писмо, које му је упутио тих дана барон Штокмар. Принчев саветник, поред свег свог конституционализма, тешко је могао да подноси оно што је сматрао као министарско насиље прошле четвртине столећа. Њега је јако мучила идеја, да је већина народа импресионирана вером да Краљ, у погледу закона, није ништа друго него једна мандаринска фигура, која има да приклони своју главу, кад се слаже, или да одмане главом, ако не одобрава оно што његов министар зажели. Штокмар саветује свог Краљевског васпитаника, да не прихвати ово мишљење :

¹ Хиљаде људи, писао је сам Принц, 24 јануара 1854 опкољавају Кулу да виде, »кад нас буду довели у њу«.

Најзавидљивији и најнеповерљивији либерализам, ма у којој расправи о дефинитивном тумачењу закона о краљевој прерогативи, мора да буде задовољан, ако ова не иде даље од права, да Краљ буде сталан Председник свог Министарског Савета. Сад и најглупљи Енглез зна, да је бар до сада његовом отаџбином увек управљала само једна странка, и да је према томе Председник Кабинета дотичног времена шеф странке која је на власти, и да то и не може да буде други, него он. Према правом својству овог партијског шефа, требало би да буде јасно најскученијем духу, да сваки Премијер, ма он био родољуб најдалековидијих погледа, и апсолутно ослобођен предрасуда, мора патити услед две незгоде, нераздвојне од његовог положаја, које захтевају један уставни коректив, и који се не може на другом месту ни тражити ни наћи, изузев у правом положају Круне према Кабинету, и у начину на који се она опходи у вршењу своје прерогативе . . .

»Прича о томе, да су Министри одговорни за сваку грешку главе или срца, неће спасти ствар. Кад је реч о томе, како би се држава одржала здрава, ми мислимо, да не треба лечити једну бољку јаким лековима кад већ избије, него ваља се старати, да до болести и не дође«.

»Данас, министарска одговорност, за ministre који су неспособни, у сваком случају, за оне који су без скрупула, јесте само једно плашило. Одговоран министар може учинити најглупље и најгоре ствари. Ако се оне не открију, он може и даље бити популаран ; ако изиђу на видело, може изгубити само своје место. Његова оставка или његово уклањање — то је све : то је целокупна казна и сва накнада за зло, које је земљи учинио«.¹

¹ Martin, *Life of the Prince Consort*, II, 545 даље.

Гладстон, који је и сам био члан Абердиновог Кабинета, двадесет година доцније осветио се барону Штокмару, говорећи о овом меморандуму са крајњим презирањем у својој критици биографије Теодора Мартина. Његова презрива критика немачког публицисте чита се данас са мање убедљивости, него што је то било у доба кад је писана. Можда ће многи људи помислити да баронове примедбе о стварном карактеру министарске одговорности нису биле уопште будаласте, и да су заслуживале обзире као што данас заслужују. Али, Гладстон у овоме погледу, у сваком случају веран свом виговству, био је увек нестрпљив према противничкој критици метода владавине, коме је он дао карактер светиње. Уставна Монархија, како ју је он схватао, са либералним Кабинетом на влади, изгледала је њему збир и круна људске политичке мудрости, савршена, и готово вечита као заповести саме природе. Међутим, једва да би уставна Монархија могла проћи без знатних измена, до краја краљичине владавине, да није било преране смрти њеног мужа.¹ Губитак њеног вредног поверљивог саветника учинио је Краљицу, баш у њеним зрелим годинама кад је пристигло веће искуство, мање способном да одржи своје ја —

¹ За време друге деценије њеног брачног живота, принц Алберт показао је извесну намеру, да прошири лични утицај престола на ток послова. Оштра критика либералног журналисте „Veraх“, у једном фамозном памфлету *The Crown and the Cabinet* (Manchester, 1878.), премда претерана, и огорчено непријатељска према Принцу и његовом званичном биографу, садржи један део истине.

пред снажним и одважним министрима при крају своје владавине. Њена туга коју је неговала, и која ју је нагонила да води релативно повучен живот, њено негодовање што мора стално становати у Лондону или близу њега, и неспособност да стално и непрестано прати све појединости народне политике, коју је Принц, својом марљивошћу и изобразеним умом, могао поправљати, — све је то наводило Краљицу да се сагласи, иако можда не сасвим драговољно, са установом кабинетске надмоћности. Са времена уставност је била орошена сузама, проливеним над маузолеумом у Фрогмору.

ДОДАТАК ЧЕТРНАЕСТОЈ ГЛАВИ

ЛОРД РОЗБЕРИ И КРАЉЕВСКА ПРЕРОГАТИВА

У јануару 1908, гроф Розбери је одржао говор у Плимуту, који је имао један одељак од извесног интереса за односе Круне према Кабинету. Тврдило се, да би у тешкоћама створеним реорганизацијом војске после Јужно-афричког рата, било мудро поставити лорда Киченера за министра Војног, «са великом и готово диктаторском влашћу», тако да би он могао имати «одрешене руке» у раду на војној администрацији. Могло се, нема сумње, приметити да би лорд Киченер, да је постао министар Војни, био члан Кабинета, и као такав одговоран за његове поступке. «Али, каже лорд Розбери, је ли то потребно? Као министар, он би могао бити само позиван на седнице Кабинета које се тичу његова ресора; и могао би бити сасвим ослобођен колективне одговорности Кабинета. *У власти је владаоца, да позове кога било Тајног Саветника у један Кабинет ма за какву посебну сврху;* и нема разлога, да се не прихвати ово гледиште и у случају лорда Киченера». Изгледа, да ове речи писане курзивом заслужују пажњу. Ми претпостављамо, да Розбери не би видео ништа рђаво у постављању једног министра, који не би одговарао Председнику и заједничком скупу својих колега, или већини Доњег Дома, него непосредно Круни. Јасно је да у замисљеној ситуацији, министар Војни мора бити више но у обичном смислу «краљев слуга»; иначе, он би био потпуно ослобођен сваке зависности од Владе као одбора странке која је надмоћнија у Парламенту, одбора

познатог под именом Кабинет. Лорд Розбери није, можда, говорио са много смисла о одговорности, нити се налазио пред непосредним изгледом да буде министар. Али, ове идеје су вредне пажње, јер оне показују, да је један од најугледнијих либералних државника, на уранку XX столећа, био готов да Круни допусти извештај удео у стварном вођењу управе, какав би заточници краљеве прерогативе, пре сто година, мучно смели захтевати.

ГЛАВА ПЕТНАЕСТА

ПОЛОЖАЈ МОНАРХИЈЕ

Показано је да је »ограничена Монархија«, као што је сада познајемо, савремен плод који се развијао на специјалном тлу и под изузетно повољним околностима. Мора се признати, да је она још увек на проби; и ма како да се показала за нас корисна, то још није никакав доказ за мишљење, које често подржавају енглески писци, да је то једно уређење тако просто, разумљиво, и тако очевидно праведно и мудро, да га треба само видети, као истину у Драјденовој сатири,¹ па да стекне поверење сваког осетљивог бића. Напротив, она је крајње сложена, тајанствена и вештачка; тако деликатна и тако чудновато уређена, да ју је једва могуће подврћи анализи без једног чула за нереалност. При томе, подела власти, каква постоји између стварног и церемониалног ауторитета, јесте приметна и неприродна. Да нисмо били навикнути на овај

¹ »Јер истина има само једно лице и изглед. Да би се заволела, треба је само видети«. Dryden, *The Hind and the Panther*.

неодређени дуализам, могла би нам изгледати исто онако нерационална као однос између франачких краљева и њиховог *Maire du Palais*, или Микадов однос према *Shogun* у старом Јапану.

Није тешко разумети каквог марљивог истраживача, ако би после неке будуће ледене епохе писао у тону као што је овај:

» У животу овог интересантног народа, ни најмање није била необична установа, која је изгледала да буде једна врста двојног краљевства. Из разлога, који су и после свих мојих савесних испитивања његових докумената за мене нејасни, изгледала да је енглеском народу било угодно да на себе натовари два врховна владара, једног наследног, и другог који се поставља с времена на време за један неодређен период. И док супстанција власти припада овом другом, сви њени спољњи атрибути раскошно обасипају првог.

»Један странац који би посетио Лондон у овој ери, убрзо би увидео сјај и достојанство старе монархије. Показивали би му двор и место, где станују Краљ и његова породица. Он би нашао владоца окруженог луксузном и сјајном пратњом. Све китњасте и декоративне формалности, које су ишчезле за обичан свакидашњи живот, одржавају се за њега још увек. Кад би излазио ма на какву јавну свечаност, он би био праћен величанственом гардом и коњаницима, са исуканим сабљама и сјајним штитовима. Кад би лично отварао сазиве својих законодавних домова, перови његова краљевства појављивали би

се пред њим, поређани у античким одежама ориенталског сјаја. Његов двор би надзиравали високи државни чиновници и водили према једној многострукој етикецији. Најпоноснији магнати били би почаствовани извесним положајем у служби његовог дома. Госпође најотменијих кругова не би сматрале за понижење, да буду уведене у личну пратњу своје Краљице.

»Такви су били атрибути наследног шефа овог царства. Али, велика је разлика, кад се обрнемо изабраном владару. Никаква помпа или церемонија не би пратила његова кретања. По свом оделу, својој ношњи, свом начину живота, он се ничим не би разликовао од обичног грађанина. Није било неопходно да он буде од старе породице или аристократског порекла. Истина, он би могао бити велики племић, али то није било нужно; овај крајње важан положај могао је бити поверен и човеку, који би био син фабриканта или каквог омањег земљовласника, лекара, глумца, или незнатног књижевника које стране расе и религије. Пошто би странац на улицама престонице видео величанствену свиту монарха, са сјајном униформом наоружаних коњаника, на којима се светлуцају штитови и лелуја перје, он би могао врло лако наићи на *стварног владара*, који идући у оној гомили по улици, ничим не пада нарочито у очи, нити се готово разликује ма чиме од других.«

Обичном чулу једног просечног човека, контраст је мало мање упадљив, зато што га он не опажа. Мо-

нархија је била кроз многе хиљаде година обичан начин владавине највећег дела човечанства, тако да је ушла у инстинктивну свест расе. У свима државама и свим поднебљима, већина људи схвата владавину суверена као природни закон. И за толико људских бића, појам краља је појам деспота. Ограничена и уставна монархија је једна ствар која се, чак у Енглеској, код народне масе само делимице цени.

Кад би се објавило, да је Краљ »наредио« да жене више не могу посећивати позоришта у оделу које обнавља њихов врат, неки би ово сматрали или за измишљотину или за револуцију. Али, многи људи би то примили као природну ствар. Далеко би мање било чудно, да је ма какво деспотско насиље покушано над »слободом грађана«, него да је Парламент решио, да исту меру спроведе путем закона. Један велики број личности у земљи био би стварно изненађен кад би чуо да је Парламент могао забранити да се носи ма која врста хаљине, а да Краљ то није могао учинити. У ствари, иако Краљ не би могао, или не би хтео издати једну наредбу против раскоши и луксуза, он би могао изјавити жељу, а жеља би имала сву снагу закона код знатног дела његових поданика.

РЕХАБИЛИТАЦИЈА КРАЉЕВСТВА

Будућност уставне Монархије у Енглеској представља интересантан предмет за размишљање. Да ли ће се одржати ова фина и осетљива рав-

нотежа, или ће теразије накренути на једну или другу страну? Разуме се, да много зависи од карактера — самог монарха, карактера министара у овој и будућој генерацији. Тешко можемо очекивати, да ће се стално понављати она необична и наизменична дејства личних снага о којима је горе било речи. Има утицаја, који теже да скуче краљевску улогу, као и других, који би хтели да је појачају.

С једне стране, нема сумње да је краљевство много изгубило од полурелигијске светости, на којој је толико времена почивало. Божанство које наткриљује један престо далеко се мање примећује, него пре три четвртине века; мада су носиоци Круне тада могли бити отворено рушени, још увек је имало много од оног старог осећања »Црква и Краљ«. Било је много сјајних људи у Енглеској, за које је »лојалност« значила врлину као и побожност, и за које је миропомазана личност била за поштовање, независно од њеног карактера и њених жеља. Ово осећање готово је изумрло. Краљ је једно људско биће, а престо једна световна установа. Једно овакво рационалистичко гледиште није уопште повољно за краљевство, које има толико атрибута тајанствености, да цвета најбоље у атмосфери вере.

Међутим, социјално и морално, краљевство је више добило земљишта но што је изгубило у Европи за време друге половине XIX столећа. У тренутку доласка на престо краљице Викторије, ова је установа већ била много изгубила од угледа и поверења. Велика реакција, која је наступила за револуционар-

ним валом при крају прошлог столећа, била се исцрпila и једно јасно републиканско осећање опажало се у већини западних држава. Краљевство је учинило мало да одбрани свој занат (*»métier«*) после Наполеоновог пада. Поновно довођење Бурбона на престо у Француској очевидно је промашило и завршило се доста срамно револуцијом 1830. Буржоаска монархија Луја Филипа, која је по том дошла, није успела да краљево звање учини популарним унутра, или цењеним и поштованим с поља. Сам Краљ, иако човек знатне интелектуалне способности, био је самовољан ситничар, који је веровао, да се људска природа може безгранично обмањивати формама и речима. Систем којим је он владао у Француској, био је деспотизам средње класе, и он није имао чак ни карактер честитости. Под овим рђавим коруптивним *режимом* сазревало је осећање за оне потресе од 1848, који су одвели земљу једној другој проби цезаризма, и најзад оној која ће изгледа бити сталан Републиканизам.

У самој Енглеској, Монархија је била мање популарна но што је била ма у ком тренутку од последње четвртине XVII столећа. Ђорђе IV потпуно је убио сваки углед овој установи. Мада су његове увреде опростили виши кругови метрополиса, стварно, њих никад нису заборавиле средње класе или маса, код које је, нарочито од суђења краљице Каролине, Краљ био отворено и огорчено омрзнут. Колико је ово осећање било снажно и колико се мало гледало да се прикрије, показују најбоље

коментари *Тајмса*, кад је Ђорђе IV умро. Без претензија да се чине конвенционалне похвале, новинари су писали са искреношћу, која данас пада као груба :

»Истина је, да никад једно створење није било мање ожаљено од својих ближњих, но што је овај упокојени Краљ, и то нам говори врло много о њему као човеку. Које ће око заплакати за њим? Чије ли ће срце закуцати незаинтересованом жалошћу? Да ли је ма једна величанствена парада на позорници потпуније заборањена, него што је била она, коју смо имали оног дана, када су весници објавили његовог наследника? Ако је Ђорђе IV икада имао једног пријатеља, — једног оданог пријатеља, — ма у којој класи, ми изјављујемо да име његово или њено¹ још није допрло до нас«.

Можемо појмити, колика се промена у мишљењу извршила од 1830, кад се сетимо да један уважени лондонски лист објављује речи ове врсте на сам дан смрти Краљеве, без обзира какав је његов карактер био.

Виљем IV, иако је мање био изложен нападима непријатељске критике него његов брат, није био једна импресивна личност. Он је био поштен, доброћудан, попустљив и, готово, будаласт. Најбоље што би се могло рећи о њему то је, да је он учинио мало зла, и да се о њему добро мислило у земљи. *Тајмс* је био нежнији према њему, него ли према његовом претходнику, али је имао отворено презрив тон :

¹ Писац је заборавио г. Фитзхерберта.

»Све је сад отишло. Добри, стари Краљ Енглеске ослободио се земаљских мука, — унутрашњег страха, домаћег и политичког, — ослободио се телесне патње, коју је било страшно погледати. Смрт је учинила најгоре с оним што је било смртног на краљу Виљему, а успомена на његову благу природу чуваће од стрелица људске пакости, освете или мржње онај његов део који пркоси смрти«.

Он баш није био сасвим од оних владалаца који подижу углед Круни. Заиста, кад је Краљица дошла на престо, велики део Енглеске био је очевидно антимонархистичан. Од две велике политичке странке, једна је била разметљиво противна Двору и свима за које се држало да су уз њега. Али, ван редова виговаца и торијеваца било је у земљи необично много недопуштеног, па ипак отвореног мишљења, које је јако нагињало републиканизму; оно се према старој уставној Монархији Велике Британије односило са отвореним омаловажавањем. Лондонска гомила, која је ранијих година била луда у својим доказима оданости престолу, ових дана је била очевидно нелојална. Описујући у свом дневнику венчање Краљице, Гренвил бележи као један пријатан знак, да је понашање народа показало извесну меру уљудности и интересовања.¹

¹ »Краљица је прошла у великој паради од Букингамске Палате до Светог Џемса, али се одушевљени поклици и поздравци нису чули : киша која је тада падала, била је довољна да охлади и топлију љубав, но што је љубав лондонске гомиле. ... Напуштајући дворца, она и њен млади супруг били су у Виндзору доста добро дочекани«. *Grenville Memoirs*, књ. IV, глава VII.

Торијевци су нарочито били нелојални. »Изгледа, да се они ни најмање не брину за Круну«, бележи Гренвил 5 септембра 1899 год.

У овом међувремену, извршила се значајна промена. Време владавине Викторије и Едуарда VII било је ера народног снажења. Слабе и трошне фабричне зграде, замениле су сада већином здраве, непродорне и постојане конструкције. Многе околности су се здружиле, да се дође до ових резултата; али је неоспорно, да је један од најутицајнијих чинилаца био карактер самих владалаца, који су седели на многим европским престолима за време већег или мањег дела овог периода. После Ђорџа IV, Виљема IV, Луја Филипа, Франца и Фердинанда Аустрије, два Фридриха Виљема Немачке и несрећних појединаца, који су најзад убили углед престола шпанских Бурбона, ми имамо краљицу Викторију и краља Едуарда у Енглеској, Виљема I и Виљема II у Немачкој, Фрању Јосифа у Аустрији, Виктора Емануела у Италији, Александра II »цара ослободиоца« Русије, Леополда I Белгије, краља Христијана у Данској, краљицу Христину у Шпанији и цара Мицхута у Јапану.

Све ове високе личности не би се могле без претеривања обележити као гениални људи или жене, али је, држим, допуштено тврдити, да су оне биле обдарене извесним најбољим и најкориснијим својствима, које један владалац може имати. Све су оне биле способне и храбре, радиле су за интересе својих земаља са преданошћу и приљезншћу, и у већини случајева, њихов лични карактер, допринео је да их њихови поданици поштују. С друге

стране, десило се да је и сама судбина хтела, да више њих доживе дубоку старост и да њихова владавина буде продужена и преко просечне мере. Нема, можда, ниједног другог занимања у животу за које његова дужина представља тако очевидну корист, као што је случај с краљевством. Не може се сумњати, да је дуга владавина краљице Викторије била од крајње политичке важности за Британско царство. Требало је да прође много, док се људи Велике Британије нису одвикли од презривог трпљења које се протезало до последњих представника Хановеранске династије.

Краљичина личност била је стварни чинилац у сређивању Британског царства. Док се *Downing Street* бавио изучавањем колонија, и док су колонисте били још неискусни, са старим чулом подозрења и неповерења, понос на престо растао је све више, а наклоност према династији све јаче. Осећање дубоког интереса и једна врста осећања власништва на дворovima у Осборну, Виндзору, Балморалу, оживљавано повременим посетама Индије и колонија од стране принчева, учинили су много да се распарчано краљевство споји уједно. »Спона царства« није био Империлни Парламент, који на законодавства самоуправних колонија погледа са љубомором, нити Империлни Кабинет, који оне сматрају само као један од многих одбора, с дужношћу да управља са неколико самоуправних делова Британских доминија, него престо који представља један обожавани владалац. У држању према кра-

љевим прерогативама извршила се необична промена. Правни писци по колонијама готови су чак да још више прошире права Круне.¹ Али, може се у многоме сумњати, да би било овог мирног одобравања краљеве надмоћности, да је на престолу последње половине XIX столећа био Ђорђе III или Ђорђе IV. Ти су писци несвесно генералисали један посебан случај који се налазио пред њима, претпостављајући да шеф једног краљевства мора да буде такав какав је била краљица Викторија: примерна у личном животу. и у вођењу јавних послова обазрива према правима грађана.

Овде се мисли на једну од оних области у коме се можда могло и очекивати да ће се Краљевска власт пре појачати него ли опасти. Краљ је глава царства, и нико други; јер ако је Први Министар или министар Уједињене Краљевине Велике Британије и Ирске слободан да дела као његов одговорни саветник у том својству, то је само из трпељивости. Колоније не показују готовост да појачају своје везе са енглеским Кабинетом и Парламентом. Напротив, јавља се супротна тежња. Ако би многобројне тешкоће могле бити савладане, федерација би нам дала једну стварно »Империалну« Владу и Државно Веће. Међутим, остаје чињеница

¹ Види Todd's: *Parliamentary Government in the British Colonies*. Поред многих других заслуга, ово класично дело добија своју специјалну вредност и због чињенице да је писац био један угледан канадски публициста.

да су, у погледу управних и политичких циљева, државе Аустралија, Канада, Јужна Африка, Нови Зеланд, готово независни народи, везани један за другог, као и за остале чланове царства, личном везом Круне.

Суверен Енглеске није само глава државе, него је он исто тако и глава *друштва*. Овај је положај губио мало од свог значаја због повученог живота који је Краљица Викторија водила готово четрдесет година. Ипак, ни један правичан историк не потцењује користи, које су пружили народу Краљица и принц Алберт, држећи што је могуће више заставу личног и домаћег начина живота. Највиши Дом у земљи био је најужорнији и најуреднији. Ма како да је био велики утицај који је зрачио од Виндзора и Балморала, он је могао бити још јачи, да је Двор био у тешњем додиру са разним елементима који чине социјалан живот. У сваком случају, немогуће је, да би веза Двора са високим друштвом остала без јаког непосредног утицаја на политику. Јер, као што сам се у ранијим главама старао да покажем,¹ ма какав био случај у другим земљама, у Великој Британији веза између лондонског друштва и послова владиних јесте и тесна и стална. Способни и ботаги људи улазе у Парламент, и надају се да ту дођу до утицајног положаја, и то врло често тиме што би себи створили добро место у овом кругу, коме готово сви чланови једног Дома и многи другог — припадају.

¹ Види главу X.

Али, Двор је природно и званично средиште овога круга. Око њега се целокупни друштвени небески свод окреће. Онај скуп имућних људи чији раскошни живот привлачи пажњу многих милиона других људи, упро је очи само на краљевство. Што Краљ и Краљица, и други чланови њихове породице кажу, ураде и мисле, значи за њих једну врсту омањег етичког законика, једног правилника понашања и владања. Кад Краљу није допуштено да потпише једну прокламацију или прими од некога извештај мимо свог Министра Председника, он је самим тим упућен да развије своје снаге на другом пољу.

Политичка акција није, нити може бити ограничена само на прављење закона и руковање министарствима. Кад је владоцу оспорен надзор по овим питањима, он је био охрабрен да поклони пажњу другим гранама народне делатности. Уметност, литература, наука, позориште, очекују га са разлогом да се прими покровитељства. Њему је било допуштено, да прими на себе улогу Главног Дародавца Нације, да буде дух који предњачи у области милостиње и добротинства. Многе велике покрете за поправку животних услова маса, за њихово снабдевање бољим становима, за њихово лечење, добру исхрану, помоћ у невољи, надгледа или инспирише краљева породица.

Велики уставни државници Викторијине епохе гледали су са задовољством на ово развиће монархистичке делатности. Пошто су управа и доношење закона послови министара и Парламента,

мислило се да би овај канал за одвођење краљевске енергије требало дозволити. Сматрало се, да је то безопасна и мирна област, коју не узнемиравају групе и партизанство. Али, игра природних снага не може се лако надзиравати. Посао социалне поправке јесте политика у највишем смислу речи; ово се може признати тим пре, што видимо да су сви новији напори личне иницијативе у погледу задовољења јавних потреба претрпели — неуспех. Како су људи исхрањени и смештени јесте важнија ствар, него како би требало да гласају.

Да се реше ови и слични проблеми, може се развити конструктивна и поуздана политика, која би можда ударила по многим интересима и предрасудама. Владоочев интерес у социалној реформи не може се ограничити само на један нејасан благослов алтруистичког духа. Он може узети на себе дужност, да помаже напоре оних који покушавају да »учине људе моралним помоћу парламентарних закона«, што ће, свакојако, бити једна од првих дужности законодавства и свих извршних власти у будућности. И народ би могао одобрити његов програм баш и да се деси, да то не буде програм његовог Председника Министарства.

СПОЉНИ ПОСЛОВИ

Браниоци Кабинета за владе краљице Викторије нису оспоравали мишљење, да би суверен био дужан да врши јак и непосредан утицај

на вођење спољне политике. Парламент има само ограничену и непотпуну контролу над Круним правом закључивања уговора; примљено је, да би у извршењу овог права од стране Владе, суверен могао учествовати у сваком тренутку. У чувеном меморандуму, писаном после Палмерстонове неопрезности и открића у августу 1850, утврђено је да је Краљица захтевала да буде упозната са детаљима преговора, које је водио министар.

»Она очекује да буде обавештена о свему што се одиграва између ње и Министарства Спољних Послова, пре него што се донесу важне одлуке, засноване на овом односу; она очекује да добије спољне телеграме на време, и да јој се напрати шаљу на одобрење тако, да има довољно времена да се упозна са садржином, пре него што буду испослати.«¹

За време првог дела своје владавине, посао краљичин био је много већи но што је обично саветовање и опомињање министарства спољних послова. Нема сумње, њен ауторитет су много преувеличавали њени краљевски сродници, пријатељи у иностранству, као и страни владооци уопште. Ипак, било је прилика, кад је њено мешање имало значајније последице. На њен захтев, дат по савету и сугестији мужа, — одлучна депеша, коју је првобитно написао лорд Џон Росел о *Трентској* афери била је тако ублажена и измењена да је Влада Сједи-

¹ Martin, *Life of the Prince Consort*, II, 306.

њених Држава могла примити без повреде свог ауторитета. Добро обавештени Американци¹ верују, да је без ове краљичине и принчеве акције било једва могуће отклонити рат. Не може се сумњати, да краљичине посете Лују Филипу 1843 и 1845, нису допринеле много јачању и одржању *entente cordiale* између Велике Британије и Француске за време ове немирне епохе.

Доцније, ми смо имали један пример краљевог помирљивог утицаја на међународне односе. Кад је на престо дошао краљ Едуард VII, на Велику Британију се врло хладно погледало у свима европским државама, и великим и малим, нарочито услед осећања, које је избило поводом Јужно-афричког рата. Краљ је учинио низ посета многим континенталним дворovima и престоницама, и убрзо се видело, да се цела ситуација изменила. *Споразум* са Француском био је обновљен, и један важан уговор за уређење спољашних питања између двеју сила постигнут. Старо пријатељство са Италијом и Португалијом било је оживело; много је несугласица, које су неосетно расле између Енглеске и Немачке, било отклоњено; закључен је био и уговор о арбитражи. Неосновано је претпоставити, да су дипломатске формалности ишле друкчије, него правилним током између *Downing Street* и многих страних Кабинета. Али, никада није ниједна сумња прихваћена или изречена што се тиче улоге,

¹ Види навод Т. Вида, Martin, s, 424.

коју је играла краљева куртоазија, кад је требало постићи неки успех. Међународни савези и уговори нису само послови протокола. Они црпе своју снагу из осећања јавности, а на ово осећање владалац може лакше дејствовати, него ма која Влада.

Спољни послови, изгледа, мораће у будућности бити све важнији, али промена неће умањити утицај Круне. За време периода од доласка на престо Ђорџа IV до смрти краљице Викторије, међународна политика је, иако по каткад доста раздражљива, у главном обузимала народе мање него њихова домаћа законодавства. Ово је једна специјална сфера Парламента и парламентарног Кабинета. То је једна област од које се Круна мора отворено чувати, из бојазни да се не умеша у политику странака. Али, спољна политика је посао народа као целине. Парламент не може бити стално у додиру с њом, и ниједан државник не може имати онај деликатан лични однос са владалачким династијама с поља, од кога зависи тако много ствари.

Узроци, који теже да подрже монархистички принцип, могу према себи на другој страни имати снажни вал опозиције против свих повластица и неједнакости стања, запажен у већини земаља, па и у »диференцираној« Британији. Нема активног републиканизма; али постоји, нема сумње, осећање, да су наследни ранг и преимућства ма које врсте, која долазе као прости случајеви рођења, — донекле нерационални. Престо ће вероватно осетити потрес од ове снаге која расте, далеко

позније, него што ће се то десити аристократији или плутократији. Али, стара ревност краљевског утицаја, и ако за сада успавана, могла би се лако пробудити. Ниједан разуман владалац неће подузети какав корак, који би навео његове поданике да испитају основе на којима је тајанствена установа краљевства заснована, или оживео распрекоје, изгледа, одавно имају само историјски интерес. Ако Монархија добије, као што се може десити, извесно појачање утицаја и чак непосредне власти, резултат ће доћи природно и неосетно, и то пре неодољивим притиском догађаја, него ли ма каквом личном иницијативом.

ГЛАВА ШЕСНАЕСТА

ИЗГЛЕДИ НА ПРОМЕНУ

Представничка Влада, као и уставна Монархија, још увек је на проби. Проблеми које има пред собом нови су, и она има тек да докаже своју способност да је у стању решити их тачно. У Енглеској, ми имамо низ услова, који данас не постоје нигде на другом месту, нити смо икада њима сличне нашли у прошлости. Имало је великих царевина, било је великих демократија. Али, ми смо једини покушали да удружимо обоје и да дамо право надзора над територијама разбацаним по целој земљиној кугли, као и над масом поданика, одбору једног представничког Дома, који је народ гласањем изабрао.

Империални Парламент је, — бар номинално и легално, — суверена власт у царевини. Он је исто тако суверена власт Уједињене Краљевине Велике Британије и Ирске. Претпоставља се, да њена Влада води јавне послове четрдесет и пет милиона Енглеза, Шкотланђана, Велса, и Ираца, на једној групи европских острва; она је готово деспотски владар стотине милиона азијских и афричких становника;

разуме се, она води опште послове и одржава једну слободну међународну конфедерацију самоуправних заједница под британском Круном. Значило би, да се тражи и сувише од човечје природе, ако би се претпоставило да би извршан број државних чиновника могао на себе примити све ове дужности, или да би један »велики јавни збор« могао надгледати да се они тачно врше.

ДЕВОЛУЦИЈА

Одвајање опште државних од чисто локалних послова изгледа очевидан метод олакшице. Да ли се прва врста послова може предати правом Империалном Већу, у коме су све државе и територије царевине представљене, то је једно интересантно питање. За сада, оно је још увек академско. За време прошлих тридесет година, много се писало и говорило о Империалној Федерацији. То је био идеал неких способних државника, и многи су, поносећи се царвином, очекивали да ће то бити циљ коме ћемо тежити. Али, не може се рећи, да је до сада ма каква практична шема била изнета, нити да се покрет подигао до једног заносног осећања, било код демократија по колонијама, било код бирача у метрополи.

И пре но што би се створиле федералне установе по империалној скали, могло би се покушати да се централно законодавство што боље оснажи тиме, што би се ослободило извесних терета, који га данас

притискују. Доњи Дом није толико претоварен радом, колико је скршен мноштвом својих номиналних дужности. Ниједно друго законодавно тело на свету, — ниједно о коме историја ишта зна, — нема да се бави са тако много ствари, и значајнијих и обичнијих. Ми се старамо, да наше једно законодавно тело постигне и уради оно што се у Немачкој, у Сједињеним Државама, у Канади, у Аустралији уради помоћу више њих. Нема разлике између великих и малих питања : између питања чисто локалних, пролазних, и оних од трајне важности по империју. Исти чекић се подиже и пада, да разбије једно јаје или да искује један штит. Закон, који би имао да промени ред наследства престола, или да озакони ропство, радила би иста машина, и имао би да прође кроз исте фазе, кроз које би прошао закон за овлашћење квартовних одбора, да врше преглед канти за млеко.

Од чланова Доњег Дома тражи се, да у својим случајним часовима доколице, расправљају о високој политици једне државе, која је већа него скупа узев сва три царства : Александра Великог, Карла Великог и Наполеона Бонапарте. С глади у Азији и рата у Африци, они се бацају у политику Ирске или се препиру око поштанске службе у Лондону. Људи, који у понедељак после подне држе у својим рукама резултате мира и рата, и изјављују да су решени да промене ток историје, могу се сутрадан, у уторник, подвојити на питању трамваја у Кембервелу или творнице гаса у Гравсенду.

Дух многих способних људи је свестан тешкоћа и опасности. Речи, као што су ове, нису необичне :

»За брижног империалисту постоји све већа опасност, да радничка класа ове државе не заузме став непријатељства према царству, јер Доњи Дом посвећује толико времена царевинским питањима а пропушта да поклони потребну пажњу питањима, која раднике интересују унутра — код своје куће. И за свој пораст, радничка странка има да захвали поглавито одлучи, да ће ова питања узети потпуно у обзир. Готово је извесно, да ће она бити многобројнија у наредном Парламенту, него што је у овом садашњем«.¹

Постоји тежња, да се за ово нађе лек у методу познатом под именом *деволуције* — т.ј., преноса унутрашњих послова на национална или покрајинска већа. Империални Парламент би се посветио оним стварима, које су стварно империалне, као што су војска и морнарица, међународна трговина, и узајамни односи између саставних држава царства. Чисто локални послови били би просто додељени локалним скупштинама.

Предложено стварање Народних Већа не би било ништа друго, него проширење принципа подређене владавине. Баш као што град Глазгов, на пр. има овлашћење Парламента за вођење извесних послова који непосредно интересују њега самог, тако становници оног дела Уједињених Краљевина, који

¹ Т. А. Brassey, *Тајмс*, 6 јула 1904.

се зове Енглеска, или оног који се зове Шкотска, имали би своје сопствене законодавно тело с правом, да доноси локалне законе или подзаконе, као и своју сопствену извршну власт. То би било по узору на федерално уређење Канаде у њеним односима са покрајинским владама. У Закону о доминијама од 1867, државна права не наглашавају се и не истичу толико, као што је то случај у америчком уставу или у Закону о Аустралији.

У Канади, покрајине имају и врше само оне власти, које су јасно изражене законом; сва друга права и дужности припадају доминији. Под ма којим могућим системом деволуције, у Великој Британији не би се могло поставити питање суверенитета Импералног Парламента. Он не би могао напустити право ревизије ма ког закона покрајинских влада, или право да одузме власти које им је могао дати.

Нема ничег револуционарног у предложеној измени. У ствари, то је природни развитак система локалне владавине, коју смо ми изградили кроз општинске корпорације и обласне одборе. Наше законодавство је признало заједничку истоветност интереса међу грађанима свих нација, које чине краљевину.

Посебни интереси Шкотске били су признати законом од 1885 и 1887, стварањем једног министра за Шкотску, у чију је надлежност била пренета сва чисто шкотска администрација, и завођењем

нарочитог система, односно поступка у шкотском *приватном* законодавству.¹

У Ирској, ми смо већ били отишли много даље пре но што је *Home Rule* од 1912 био уведен. Ирски Закон о пољопривреди и техничкој настави од 1899 створио је један Пољопривредни Савет за цело острво. Ово надлештво, делом именовано, делом изабрано од Обласних одбора, врши мноштво функција, које је на њега пренео Парламент; и вредно је поменути, да закон овлашћује Владу да наредбом пренесе на Савет све друге управне власти, које врши ма које јавно надлештво у Ирској.

Овај важан статут практично допушта принцип *деволуције*. Ако Парламент може да пренесе на једно Народно Веће надзор над пустарама и рибарством, он може исто тако делегирати томе телу, или другом, надзор над васпитањем, локалном управом, кретањем, применом Закона о сиротињи, надзор над правом издавања разних дозвола, надзор над телефонима, железницама, фабрикама, радионицама и законским пројектима, који се тичу личних права и потреба.

Односи подређеног законодавног тела према врховном Парламенту као и Влади, не би пружали никаквих тешкоћа, кад се већ у том смислу стекло довољно искуства у страним земљама и нашим сопственим колонијама. Неке од најенергичнијих и нај-

¹ Примену Шкотског система на Велс, препоручивао је Засебни Одбор, створен у сазиву од 1904, ради разматрања питања поступка великог *приватног* законодавства.

напреднијих заједница, као што су Сједињене Америчке Државе, Немачка, доминија Канада и држава Аустралија, организоване су на бази поделе локалних и централних послова; и ми смо у праву да закључимо, да напредак ових земаља дугује, бар делимице, добрим странама овог начина управљања у друштвима, која су на високом ступњу индустријског развитка.¹

Користи, које се очекују од ове давно намераване измене, леже у чињеници, што би се на тај начин у многоме ослободио централни Парламент, и добио времена и снаге, да се стално бави опште државним интересима. Доњи Дом ће добити у достојанству, као и у делатности, ако би дошао у положај да расправља о оним великим питањима, без ометања и узнемиравања сталним притиском спореднијег законодавства. С друге стране, многа Народна Већа била би у стању да се посвете, поред заједничких циљева, оним предметима који се ближе тичу њихових бирача, не упадајући у вртлог опште партијске политике.

Увидело се, да предлози социалне реформе, или просто локалног општинског интереса, не могу да буду узети у обзир по својој вредности, зато што судбина Кабинета и будућег царства може бити доведена у везу с њима. У току сазива од 1901, кад су животна питања рата и мира била обузела пажњу целе јавности, Доњи Дом је био позват, да

¹ Види сјајну расправу о целом предмету у *Holland's Imperium et Libertas*.

расправља више часова о дозволи Одбору лондонске графовине, да може увести трамвај насипом дуж Темзе. Предлог је могао бити добар или рђав; али је свакако смешно, да је највише законодавно тело царства морало да мисли о томе уопште, у сред толико озбиљних послова. Поменута је горе расправа, за време истог сазива, поводом уговора између министра Пошта и Национално-Телефонске Компаније, кад је један амандман, који је изнео један владин присталица, пропао стога што је узет као питање поверења.¹ Да је питање дошло пред покрајински, у место Имperiални Парламент, могуће је да би једно енглеско Министарство могло бити оборено на томе; али лондонски посланици би бар били у могућности да осуде једну грану рђаве администрације, не навлачећи на себе мржњу тиме, што су били обележени као присталице Бура.

Одавно је јасно за многе посматраче, да би се систематском деволуцијом много одмакло у отклањању тешкоћа ирске администрације, не доводећи стварно до цепања и одвајања. Завођење потпуно подређених покрајинских парламената није ни у ком случају у сукобу са принципима народног јединства. То је у ствари био лек, који су сугерирали вође унионистичке странке, пре но што је Гладстон 1886 изнео своје још револуционарне предлоге. Не може се рећи, да лорд Карнаван за време свог вице-краљевства 1885, и лорд Рандолф

¹ Види главу VIII, стр. 158.

Черчил у Доњем Дому, нису у истини размишљали о мери ове врсте.

У расправама поводом *Home Rule* од 1886, Чемберлен је бранио федеративни метод. »Ја држим, вели он, да би се решење овог питања могло потражити у извесном облику федерације, која би стварно одржала државно јединство и у исто време задовољила жељу за народном локалном управом, која се осећа тако јако код бирача Ирских опозиционих посланика«. И он је сугерирао као алтернативу Гладстоновој политици »садашњи Устав Канаде, — али ипак не у односима, које има Канада према овој земљи; јер су то рђави правци и правци против којих ја устајем, и које значе цепање, него у односима *inter se* — провинција Канаде и доминијског Парламента. Ово су односи за које сам најпотпуније готов да их сутра васпоставим између ове земље и Ирске.« Слично томе изјављује и војвода од Девоншајра :

»Потребе у овом погледу не иду само до стварања графовинских или општинских одбора. Једног дана могу у Енглеској, Шкотској, Ирској и Велсу бити затражене и веће покрајинске, чак и националне организације, као и установе локалних власти. Кад ово време дође, пустите Ирску да узме удела у свему што се допушта Енглеској, Шкотској или Велсу. Само, ако ово наступи, то ће, по мом мишљењу, бити плод уставна које нису још створене«.

О њиховом стварању, може се већ донекле говорити. Успостављање једног Националног Већа

бранио је и један део ирских велепоседника, и самих »лојалиста«, не као увод у *Home Rule*, него протото зато што су се надали, да ће то послужити као противотров широј сепаратистичкој агитацији.¹

ОДБОР ЗА СПОЉНЕ ПОСЛОВЕ

Са деволуцијом, или без ње, Парламенту би се донекле могао поверити и надзор над вођењем спољних послова. Показало се, да обичан посланик има мање могућности да учествује у овим питањима, него ли у другим. Разуме се, он може питати ministre; али ако министар одговори околно, или одбије да од-

¹ Док се упорно тврди, да је парламентарно јединство између Велике Британије и Ирске битно за политичку постојаност царства и благостање два острва, ми верујемо да се таква унија слаже са знатнијим преносом локалне власти на Ирску, него што је данас случај. Ми сматрамо, да би се овим преносом, не дирајући у питања, која се тичу Империје и предмета од општег интереса за краљевину као целину, користило Ирској, а Империјални Парламент ослободио масе послова, које он не може да свршава на задовољство, и који заузимају његово време на штету много важнијих интереса »(Манифест Ирског Реформистичког Удружења«, 10 августа 1900.) У Управни Одбор Удружења ушли су Лорд Динрвен, Лорд Лут, сер Алгернон Кут, и други племићи и центлмени заједно с ирским земљовласницима.

У исто време, с појавом овог навода, Лојд Џорџ, као вођ Велских посланика у Доњем Дому, истакао је деволуцију као главну тачку у политичком програму своје странке. »Велси желе да иду напред, али они осећају да се задржавају и ометају на сваком кораку мешањем или стварним непријатељством Парламента, који зна врло мало о локалним условима; међутим, устав је од Парламента начинио њиховог јединог судију«.

говори уопште, изговарајући се да би тиме могао оштетити народне интересе, интерпелант је немоћан. Он може скренути пажњу на предмет у Буџетском одбору, или ако хоће, поднети редовним путем предлог у пуној седници. Али, у сваком случају, ово би, ако га озбиљно потпомогне његова странка, било равно гласању неповерења. Министри би могли рећи својим присталицама: »Нисте нашли да треба одобрити један корак, који смо ми подузели. Врло добро; али не заборавите, ако се на тај начин придружите г. Бланку из опозиције, ми лако можемо отићи с власти, а ви знате шта то значи. Да ли ће вам ваши бирачи одобрити, да изложите опасности »програм« за који сте послати да га помажете, само зато што смо у Азији повукли једну рђаву границу, или у Африци жртвовали неколико миља баруштине и пустиње?»

Доказ је јачи, кад се примени на спољну политику, зато што је ту најмање вероватноће, да је обичан посланик у праву, а да његов вођа грешни; у сваком случају, он зна, да би имао муке уверити своје бираче, да су његови мотиви били патриотски и његов поступак паметан. Поред тога, он је свестан, да је њему тешко доћи до свих чињеница које треба да има. Кад један министар учини озбиљни наговештај поводом неке вести, која је од животног значаја, али се не може открити, онда је немогуће да се о томе, што је он рекао, не води рачуна. Све то може бити, а често и јесте, само једна обмана; али, с друге стране, много пута је потпуно тачно.

Ниједна Влада не може с успехом водити важне преговоре или радити глатко и одлучно, као што то дипломатија у извесним приликама може захтевати, ако би се сваки подузет корак имао да поднесе једној јавној скупштини и по том пренесе у штампу. И саме Плаве књиге не могу рећи све; стварна историја неких најсложенијих питања нашег времена узалуд ће се тражити у званичним хартијама, које су изнете пред Парламент. Она се неће сазнати у свој потпуности све док личне преписке, меморандуми и поверљива документа не буду објављени, што вероватно неће изићи на видело за живота наше генерације. У истини, сасвим је јасно, да вођење спољне политике мора бити у рукама једног малог и затвореног скупа. Оно не може бити поверено једној популарној скупштини. Будала или кукавица, каже Маколи, каткад су командовали војском с успехом, али друштво које претреса и расправља поједина питања — никада. И ако ово важи као тачно за рат, тачно је исто тако и за онај прерушени и скривени сукоб народа, који се зове — дипломатија.

Али, садашњи систем је очевидно врло мало у хармонији са духом представничке владе. Ми смо готово исто толико остављени на милост и немилост два човека, у колико се тиче спољне политике, као да смо становници континенталних држава, где спољне послове води један готово аутократски Цар и Канцелар, који не одговара пред Парламентом. Дуго и успешно држање Министарства Спољ-

них Послова од стране лорда Солзберија, који је дошао у једно прелазно доба, допринело је да се донекле пракса утврди. Кад је лорд Солзбери оставио Министарство Спољних Послова 1892, лорд Розбери је ушао, као Први Министар за министра Спољних Послова по споразуму, прихваћеном од обе стране: да неће бити ометан у вођењу свог ресора. Према томе, то је била више владавина једног човека; и ова се једва прекинула Гладстоновим повлачењем, пошто је било познато да лорд Розбери продужава да ради као нека врста вишег Спољнег Министра или самог Империлног Канцелара Државе, чак и после времена кад је његово прво Министарство било предато лорду Кимберлију. Чим су се либерали вратили на власт 1906, традиција је оживела и стално се одржавала под једним министром Спољних Послова, који је уживао поверење опозиције исто онако као и својих сопствених пријатеља: стално потпомаган већином обеју странака тако, да је његова политика ретко била критикована и озбиљно претресана.

Кад је министар Спољних Послова један пер, често ће се догодити, да ће Министарство Спољних Послова представљати у Доњем Дому какав млад господин, у истини способан, али без великог искуства и ауторитета. Изгледало би као да се у том случају не сматра за нужно да се на то место доведе један снажан и утицајан државник који би имао да се с народним представништвом саветује о спољној политици. Довољно је, да на њему буде какав углађен и до-

бро васпитан млад човек, који има да ради као преносан чинилац већих сила озго, да спретно саопштава и обележава информације, за које се држи да би их народни представници требало каткад да знају.

Не треба ни доказивати, да би непосредно вођење спољних послова требало оставити одговорним министрима. Ипак, они би могли Парламенту, до извесне мере, поверавати тајне. У Француској, Парламентарни Одбори су готово извршна тела, и њихова активност, као и њихова способност да обезбеде континуитет у политици, помаже много да се неутралише административна несталност, коју рађају честе министарске кризе. У Америци, контрола спољне политике је једна од специјалних дужности Сената Сједињених Држава. Устав даје Сенату право, да одобри или одбаци све обавезе, које су учињене према другим државама. Њихов одбор за спољне послове редовно се обавештава о сваком важном кораку, који се предузима или намерава од стране извршне власти. Одбор заседава затворено, тако да нема вероватноће, да ће озбиљнији и важнији преговори бити пре времена открити.

Овај Одбор може да уради две ствари. На првом месту, он може упућивати представке Председнику, ако налази да његови министри подузимају један неполитички корак. На тај начин, на вођење спољне политике може се утицати, ако не преко целог представништва, оно бар преко неколико најмоћнијих његових чланова. И друго, Одбор може дејствовати

као веза између Владе и Конгреса, омогућавати да ове две власти дођу у додир једна с другом. Пошто амерички устав тражи, да Сенат мора ратификовати све уговоре и међународне конвенције, нужно је да овај Дом буде упознат с њиховим тежњама и значајем, пре но што се закључе.

Треба нешто рећи о конституисању одбора за спољне послове у Империалном Парламенту. Један одбор би могао да постоји за Доњи Дом и један за Дом Лордова или Горњи Дом; али, вероватно, најбоље би било, ако би се створио један заједнички одбор, који би одобрили чланови оба Дома. Одбор би могао да буде мањи — рецимо од двадесет чланова — од којих би дванаест могли бити изабрани од стране Доњег Дома, а осам од Горњег. Састављен од чланова обеју странака, Одбор не би био наменован само за један сазив, него за време док траје тај Парламент. Он ни у ком случају не би био једно извршно тело: то јест, не мисли се да би он морао узети стварно вођење спољних послова из руку Кабинета. Његова би дужност била да саветује, да расправља, истражује, и уопште да буде око и ухо Парламента где се његове нарочите надлежности тиче. Он би могао заседати иза затворених врата, и његово гласање не би требало објављивати. Ова последња мера предострожности, по којој би се предложени Одбор радикално разликовао од постојећих великих одбора, јесте крајње важна мера. Саветујући се *in camera*, чланови Одбора би били способни, да изразе сло-

бодна мишљења, и не би се плашили (пошто не би излагали опасности ни свој лични положај, ни положај своје странке), да се успротиве својим шефовима, ако они налазе да је опозиција потребна.

Такво једно тело имало би власт захтевати папире, документа, преписку, нацрте уговора и споразуме са другим државама, пре него што они буду изнети пред Дом; и он би имао право да позове министра, или његовог непосредно потчињеног, да објасни појединости политике коју Влада намерава да води. Кабинет не би био дужан, да прихвати мишљење одбора. Али, кад се министри размимотиђу с њим, они би то чинили свесни озбиљне одговорности, јер би имали пуно сазнања, да је против њих овај мали утицајни одбор, састављен од најпозванијих и најмоћнијих чланова оба Дома. С друге стране, Парламент и земља имали би више поверења у вођење најважнијег државног надлештва, кад знају да је његове сложене и тајанствене проблеме (неизбежно тајанствене у колико се тиче масе народа) темељно проучило једно релативно непристрасно и добро обавештено тело.

Оно што би се могло приговорити таквом уређењу јесте, да би један такав Одбор могао нарушити тајност, која се жели при вођењу међународних преговора. Једна тајна саопштена двадесеторици чланова, каже се, није више тајна. Али, неспорно је тачно, да се најповерљивија питања често расправљају у кабинетском савету, опасност, да она могу бити пре времена откривена, потцењује се

толико, да се обично превиђа. Поред тога, може се тврдити, да прилике, — кад се апсолутна тајност мора чувати, — нису многобројне, и можда не би била ни рђава ствар, кад би оне биле ређе. Кад један Кабинет зна, да стоји под обавезом да брани своје држање пред представничким Домом, падао би што је могуће мање у искушење, да улази у тајне конвенције и личне споразуме. Те могућности не би потпуно ишчезле. Министар би могао одбити, да даје обавештења Одбору, као што сад чини с Доњим Домом, из наведених интереса јавне службе; али, Одбор би био у далеко бољем положају, него Дом, да одлучи, да ли су разлози оправдани или не.

*

С обзиром на сврхе ових чланака, било би негодно расправљати о већим проблемима, које једна демократија на власти може имати пред собом, пошто се то не тиче толико владавине, колико органског живота заједнице. Ми живимо у времену промена, скептицизма и научног истраживања. У свима просвећеним напредним друштвима света, разумни људи траже сами да њихове политичке установе буду у складу са условима савременог живота. Признато је, да начин владавине не иде у корак са напретком знања и научним напорима на другим пољима. Социалне промене и индустријски развитац кретали су се у прошлим деценијама брзином, коју није дала ни једна епоха за коју историја зна. Чудно

је мало да се политички организам није прилагодио овом напретку без предаха.

Енглеска није једина земља где се осетило да политика није више посао за добронамерне и одане пријатеље општег добра, који једино имају изузетно много сујете или слободног времена.

Са нама се традиција неће лако прекинути. Нема се симпатија за професионалне политичаре. Па ипак видело се, да административне и законодавне дужности у једном сложеном друштву не могу отправљати људи, који у себи не би имали ништа више сем добре намере и уважен карактер. За службу народа, потребни су најпросвећенији духови. Може ли се рећи, да их народ добија?

Савремене индустријске заједнице нису баш успевале да на владу доведу веће таленте, одане и посвећене науци, трговини, учењу и финансијама.

Велики и изненадан пораст у броју радника на општим изборима 1906 значио је промену, која се могла већ предвидети. Ова група може све више расти, она може и опадати пред порастом очевидне тежње трад-униониста: да непосредном акцијом својих сопствених организација замене акцију законодавца. У сваком случају, раднички посланици морају имати места у једном Парламенту, који треба да представља све класе и изрази осећања сваког дела друштва. Али, док су се извесни политичари радничке класе показали као људи изузетних способности, није очевидно да ће они уопште унети

у наш јавни живот ону врсту високе интелигенције у којој он највише и оскудева. Васпитање, које дају радионица и трговачка удружења јесте корисно, као и оно што га дају игралишта и лов, али је нужно, да се оба допуне својствима, која се обично не теку у свакој школи.

Једна велика урбанска бирачка област могла би да нађе међу својим меркантилним кнежевима, моћним индустријалцима, виспремним трговцима и финансијерима, образованим стручњацима, њиховим управницима, надзорницима радионица, и необично способним мајсторима обиље разноликих знања и осведочених способности. Изгледа чудно, да би од једног таквог микрокосмуса, са његовим многоструким радним вредностима и интересима, требало тражити, кад шаље једног представника у највећи Савет народа, да бира између једног средовечног елегантног човека, који никада није у свом животу имао ни једну недељу дана стварног рада, и једног надничара, који не уме написати граматички ниједне речи, нити може прочитати и једну озбиљну књигу. Оба могу бити поштени и добронамерни, чак и способни људи; али један је лакомислен, а други незналица; и ви би сте једва могли бацити камену главној улици једног града у сред дана, а да не погодите какву личност, која би била бољи члан Парламента него што су и један и други.

Већ је горе истакнуто, да зебње противника демократије, у погледу последица проширења права гласа, нису биле уопште оправдане. Сер

Хенри Мен се јако плашио необразоване масе и тобожње »опозиције између демократије и науке«.¹ Али интелектуална разлика између власника и најамника, између класе која влада и њених *штићеника*, мања је данас него у времену, кад су ове сугестије чињене, и сваким даном је све мања. Један савремен члан Парламента може мање познавати ствари, које доприносе разумевању практичних послова, него његов сопствени шофер и његов главни момак. Разлика није толико између класа, колико између личности. Растојање које раздваја једног политичара од једног вештог механичара може бити знатно мање, но што је растојање које дели обојицу од једног професора физике, с једне стране, и једног зидара с друге.

Политика никад није била монопол високо образованих личности. Не тражи се једна савршена култура, него опште схватање послова и снажно, практично разумевање услова, који одређују односе појединаца, класа и заједница. Људи, који су улазили у Парламенте и Кабинете XIX столећа, били су у многومه способни, да расправљају о проблемима који су били претежно политички и законодавни. Али, изгледа да ће у будућности државне снаге бити упућене поглавито у два правца радљивости. Једна стална пажња биће неизбежно посвећена свим

¹ *Popular Government* стр. 37, 189. Мен се позива, са одобравањем, на Пол Буржеову примедбу у *Essais de Psychologie Contemporaine*: »Могуће је, заиста, да дође до размиоилажења између две велике снаге савремених друштава: демократије и науке«.

питањима која се обично називају опште државним, и свему што се тиче положаја царства, као једне породице моћних, развијених и самопоузданих народа. Ово је посао државништва, и он захтева, не само расуђивање и чврстину карактера, него и специјално знање, које се не може стећи без студија и размишљања.

У унутрашњим пословима, једна друга група питања захтеваће пажњу. Изборна реформа је имала разнолико значење у разним периодима. Није више реч о концесији политичке власти једном скупу људи, о уништењу класа и религијских повластица, о ослобођењу индустрије од окова и еманципацији трговине. Будућност ће имати друге бриге.

Влада и Парламент ће бити принуђени, да се позабаве ближе тарифном и трговачком политиком, индустријском организацијом, образовањем и научним истраживањем, народним здрављем, саобраћајем, општинским предузећима и надзором, и свима питањима која се тичу социјалног добра народа. Револуција, — ништа мање него то, — којом је тежиште станов ништва пренето са села у варош, пуштена је да иде својим током готово неопажено. Проблеми се налазе пред управљачима и мислиоцима свих цивилизованих заједница.¹ Али, они су најпрешнији у Великој Британији, где већ четири петине становника живе на урбанском и подурбанском земљишту; и њи-

¹ »Наша цивилизација је постала урбанска у садашњој генерацији, готово без нашег знања«. Godkin, *Unforeseen Tendencies*, Introd., стр. VI.

хова решења захтевају високи ниво грађанске врлине, љубави, здравог смисла и широке интелигенције.

Класа која влада, с малим изузетком, не налази за потребно, да се подухвати ове дужности. Она оставља да то реше локална тела, већим делом састављена од ситних дућанџија. »Друштво, дубоко заинтересовано парламентарном политиком, понаша се према општинским пословима са уљудним презирањем. Сам Парламент, док ништа не ради, да подигне заставу личне вредности у општинским телима, систематски проширује општинску власт и појачава њене одговорности. Можда би се под системом деволуције, стара органска веза између локалне и централне власти могла обновити;¹ способни и амбициозни људи, извежбани у администрацији по њиховим градским већима и обласним одборима, могли би се попети до покрајинских или националних скупштина, и тако најзад добити једно место у врховном Парламенту царства.

Наше установе могу бити изложене тежим искушењима, но што су их у прошлости имале. Енглези су више од сто година били способни, да очу-

¹ Скромне радње при којима су људи стварали своје уредбе у властелинским судовима и кажњавали виновнике; порезивали земљу или давали извештај о својим суседима; при којима су, поред судија Краљевог Суда, учили у примени обичаја, права, и правичности, биле су вежбе за високе дужности, на којима су они имали да израђују право порезивања, законодавства и политичких одлука о народном послу«. Stubbs, *Constitutional History of England*, I. 623.

вају своју политику далеко од свих дубљих размирица, које дирају у етику, у теологију, у религијске доктрине, у односе појединаца према својој сопственој души, видљивом и духовном универзуму. Човек, посматран као »политичка животиња«, био је главни, готово искључиви предмет интересовања у нашем законодавству. Ово згодно али наивно гледиште не мора се и даље чувати. Поред тога што је политичка животиња, човек је још и много шта друго. Проблеми и распре који су, било у једној или другој форми, избијали кроз целу европску историју, још увек су важни; и довољно је само погледати преко Канала па видети, како их је лако изнети на политичку арену. Баш у вртлогу догађаја и материалног благостања, један народ не мже потпуно занемарити успомену на страсти и немирна осећања прошлости.

И ако бисмо били поштеђени таквих плашњи, има других које нас вероватно неће оставити на миру. Представничка влада и савремени индустријализам до сада нису довели у склад политичке и економске снаге. Кроз историју, моћ и богатство ретко су кад били раздвојени; владајућа класа била је обично она, која је притежавала својину или држала земљу.¹ Под парламентарним установама и једним широким правом гласа, политички суве-

¹ Велика и сјајна историјска дела обично су се изводила онда, кад је економска организација почивала на истим основима, на којима су се зачнивала политичка власт и поредак G. Schmoller, *The Merkantile System*.

ренитет почива на неуким гомилама. Ако се реше, да ставе у покрет снаге са којима су их закони наоружали, они ће заузети по својој вољи — богатство од богаташа, удобност од мањине.

У другим временима, срећна мањина живела је у свом властитом свету за себе, ограђена од масе баријерама, физичким, моралним или породичним. С нама је данас друкчије. За време кратке лондонске сезоне, човек може бити сведок, ма ког топлог летњег вечера, једне сцене од необичног значаја. Пред једном богатом раскошном кућом, поворка кола и аутомобила чекаће због какве отмене забаве. Отворена врата откриће блесак раскошне светлости и боја, сјај драгог камења по обнаженим раменима жена, и преливе свиле и кадифе под меким зрацима електричних лампи. Споља, на улици, око кола сакупиће се мала гомила мирних радозналих посматрача, али тако близу, да рукама могу додирнути госте који одлазе. Неки од њих су радници, који се враћају кући после дневних мука, онај сиромашни и експлоатисани човек, за кога би само један драги камен, са једне од оних огрлица пред његовим очима, могао платити хлеб за читаву годину дана. »Заиста, они су људи«, казао је Ла Бријер у својој горкој скици француског сељака *старог режима*. Они су били људи, али нису били гласачи. Наше је савремено богатство љубазније, скромније, мање дрско него што је било у прошлости; међутим, оно живи под жудним погледом цина, који је увек наоружан, а каткад гладан.

У Енглеској, демократија није искористила своје моћи; у истини, она је једва била свесна њих. Али, за ово се мора захвалити приликама и условима, који нису ни вечити, нити могу дуже трајати.

Ма какве тешкоће биле пред нама, ми се можемо надати, да ће оне наићи на оне процесе прилагођавања и удешавања, са којима нас је упознао преглед наших анала: ако имају да дођу велике промене, оне ће бити извршене по старим навикама и утврђеним методама традиционалне законитости. На претходним странама, нисмо сматрали за нужно да говоримо о уставу са безразложним ласкањем, којим га често многи обасипају. По њима, он би представљао савршенство човечје мудрости и прави пророчки нацрт, док у ствари многи његови делови нису ништа друго, него резултат срећних случајева и повремених мера. Али, он крије у свом бићу принцип *живота* и принцип *закона*. Његова способност за растењем, његова ритмичка еластичност покрета нису га напустиле; и ми можемо веровати, да ће његови обожавани облици и спасоносне конвенције доказати, да ће бити на висини снажног одушевљења за социалном реорганизацијом у будућности онако исто, као што су одолевали потресима и бурама политичких промена у прошлости.

САДРЖАЈ

Предговор	V
Нипчеве напомене поводом прегледаног издања	XI
Глава I. — Устав и конвенције :	
Облик и суштина	1
Глава II. — Кабинетски систем :	
Развитак и случај. — Кабинет. — Заклетва Тајних Саветника. — Један тајан одбор	16
Глава III. — Парламентарни тип владавине	46
Глава IV. — Кабинет и Доњи Дом :	
Доњи Дом као законодавно тело. — Законодавна иницијатива	58
Глава V. — Контрола Парламента :	
Доњи Дом и Влада. — Доњи Дом као чувар народних финансија. — Доњи Дом и злоупотребе управне власти	79
Глава VI. — Селективне функције Парламента :	
Доњи Дом и избори. — Влада и њен апел на бираче. — Лорд Солзбери о Кабинету и Доњем Дому	101
Глава VII. — Владавина странака :	
Странке и групе. — Странке и принципи	123
Глава VIII. — Министарска одговорност :	
Заједничка одговорност. — Министри кривци	144
Глава IX. — Први Министар и Ужи Кабинет :	
Кабинет и Тајни Савет	167

Глава	X.	— Ограничавање демократије : Суверени народ — Друштвено-политичка класа. — Политичка олигархија. — Оли- гархија у Кабинету	185
Глава	XI.	— Владавина аматера : Слободни сопственик. — Бирач аматер	214
Глава	XII.	— Горњи Дом : Ревизиона власт Горњег Дома	235
Глава	XIII.	— Перови као Сенат : Горњи Дом као »резервоар министара«	252
Глава	XIV.	— Монархија : Уставна Краљевина. — Један недавни покушај. — Лорд Розбери и краљевска прерогатива	274
Глава	XV.	— Положај Монархије : Рехабилитација краљевства. — Спољни послови.....	296
Глава	XVI.	— Изгледи на промену : Деволюција. — Одбор за спољне послове	314



33216

ШТАМПАРСКЕ ГРЕШКЕ

На страни :	стоји :	треба :
94	обиљеми	обиљем
144	партијтки	партијски
286	<i>politikum</i>	<i>politicum.</i>