

**БИБЛИОТЕКА ЈАВНОГ ПРАВА**

УРЕДНИК

**Д-Р МИХАИЛО ИЛИЋ**

ПРОФЕСОР УНИВЕРСИТЕТА У БЕОГРАДУ

**III.**

---

**ВУДРО ВИЛСОН**

# **ВЛАДА СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА**

С ПРЕДГОВОРОМ

**Р. С. БЕКЕРА**

ПРЕВОД С ЕНГЛЕСКОГ  
**Д-Р ГРАДОМИР ИКОНИЋ**

БЕОГРАД

ИЗДАВАЧКА КЊИЖАРНИЦА ГРЕНЕ КОНА  
КЕВЕЛ МИХАИЛОВА УЛИЦА 4  
1930

---

**Библиотека Јавног Права** ставља себи у задатак, да на нашем језику објављује страна одабрана дела из области јавног права (државног, уставног, административног и међународног). Њој није циљ пропагандна идеја и гледишта једне одређене школе јавног права. Њена је једина тежња да свима који, ма из кога разлога, нису у стању послужити се страном књижевношћу јавног права, и ако се интересују њоме, бар у неколико пружи могућност за то. При томе, она ће обраћати пажњу колико на саму теорију, толико и на системе какви се показују у стварности.

ДО САДА СУ ИЗАШЛЕ ОВЕ КЊИГЕ:

**СИДНИ ЛО**

**ЕНГЛЕСКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ**

С ПРЕДГОВОРОМ  
СЛОБОДАН ЈОВАНОВИЋ

ПРЕВЕО С ЕНГЛЕСКОГ  
Др. ДРАГОМИР ИКОНИЋ

СТРАНА XLIV-340

ЦЕНА ДИН. 50.—

**ЛЕОН ДИГИ**

**ПРЕОБРАЖАЈИ ЈАВНОГ ПРАВА**

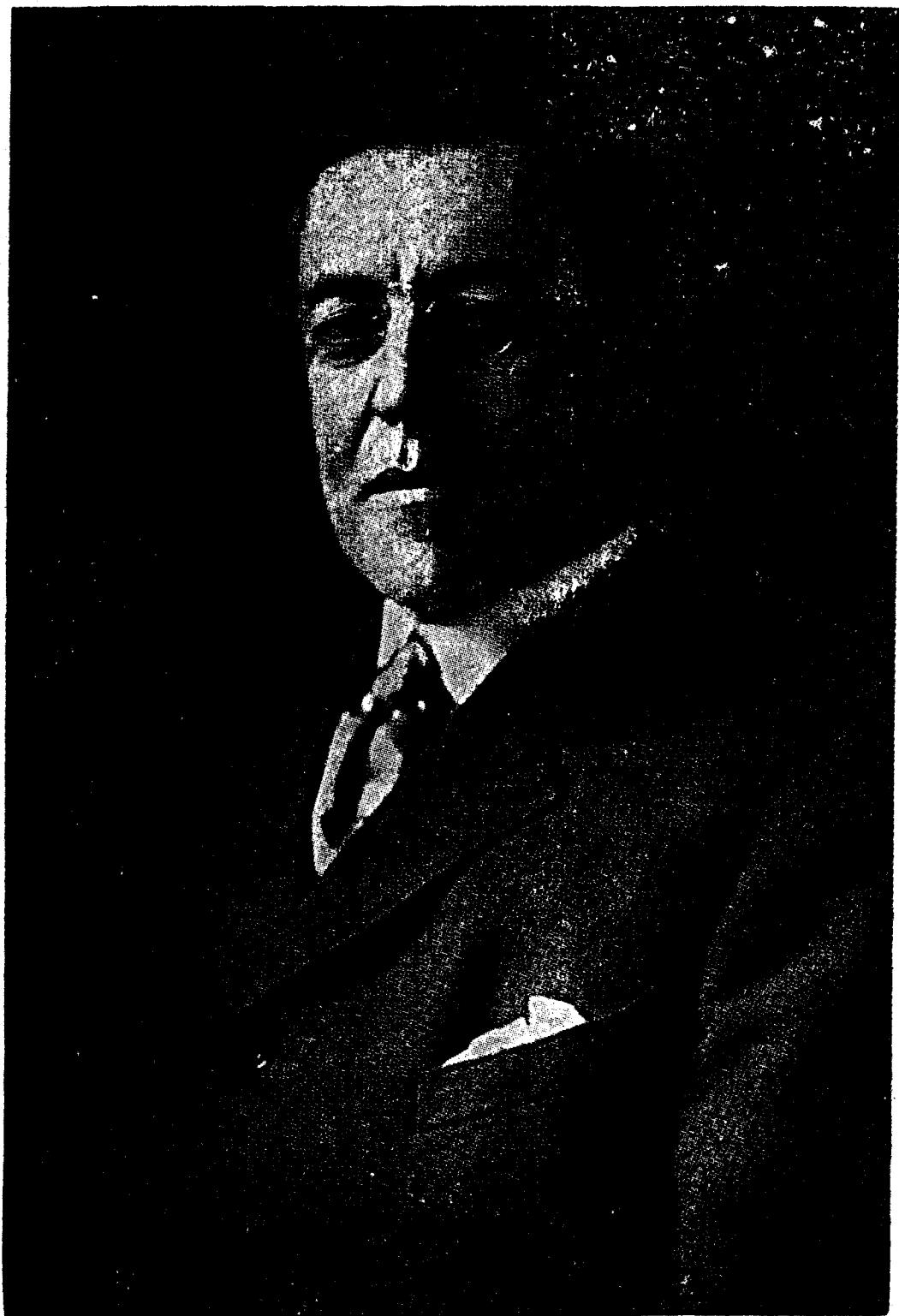
С ПРЕДГОВОРОМ  
Др. ТОМЕ ЖИВАНОВИЋ

ПРЕВЕО С ФРАНЦУСКОГ  
ЖИВОЈИН П. РИСТИЋ

СТРАНА XX—292

ЦЕНА ДИН. 40.—

---



Woodrow Wilson

**БИБЛИОТЕКА ЈАВНОГ ПРАВА**

УРЕДНИК

**Д-Р МИХАИЛО ИЛИЋ**

ПРОФЕСОР УНИВЕРСИТЕТА У БЕОГРАДУ

**III.**

---

---

**ВУДРО ВИЛСОН**

**ВЛАДА СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА**

С ПРЕДГОВОРОМ

**Р. С. БЕКЕРА**

ПРЕВЕО С ЕНГЛЕСКОГ

**Др. ДРАГОМИР ИКОНИЋ**

**БЕОГРАД**

**ИЗДАВАЧКА КЊИЖАРНИЦА ГЕЦЕ КОНА**

**1. КНЕЗ МИХАИЛОВА УЛИЦА 1.**

**1930**

**ПРЕВЕДЕНО С ПОСЛЕДЊЕГ — ТРИДЕСЕТОГ ИЗДАЊА**

— АИСТУМ ДРЖАВЛЯНСКИХ ПУБЛИКАЦИЈА  
— 1 АКТУЕЛНОСТИ

**СВОМЕ ОЦУ,**

СТРПЉИВОМ ВОЋИ МОЈЕ МЛАДОСТИ,  
ДРАГОМ ДРУГУ МОЈИХ ЗРЕЛИХ ДАНА,  
НАЈБОЉЕМ УЧИТЕЉУ И НАЈБЛАЖИЈЕМ КРИТИЧАРУ,

*Ову књигу с љубављу ђосвећујем.*

**ПИСАЦ:**

## ПРЕДГОВОР

„Влада Сједињених Америчких држава“<sup>1)</sup> је прво Вилсоново дело. Оно садржи кључ његовог ранијег политичког мишљења; оно је у ствари најоригиналнији његов спис и највише се издава од свих осталих његових академских радова.

Постанак ове књиге је врло интересантан. Док је Вудро Вилсон био још студент у Принстону, мислио је смело и независно о политичким уставовима. Он је читao Берка и Бецхота, ушао у историју британског Устава и проучавао порекло америчке владавине. Обдарен оном врстом интелигенције која прелази преко имена, оруђа, организацијâ, и тражи живу стварност иза њих, он је врло рано истакао правило које га је у доцнијим студијама водило:

„Стварни живот установа јесте у људима и законским мерама“.

Последњих дана у колежу, он је дошао до једног закључка који је изнео у напису под на-

<sup>1)</sup> *Congressional Government.*

## VIII

словом „Кабинетска влада у Сједињеним Државама“. Објављен у *International Review*, 1879, он је обележавао главну идеју, изражену доцније у „Влади Сједињених Америчких Држава“. У овом напису, који је доиста редак производ младости од двадесет и три године, он је изложио америчку владавину на доглед народа, сравнио је са британским системом, и посматрао је како се она понаша кад се нађе пред животним проблемима. Он говори о „осећању нелагодности“ у грудима мисаоних Американаца пред „јасним и осетним падом државништва“, и каже „да се на државна и савезна законодавна тела гледа с нервозним подозрењем, и ми поздрављамо одлагање Конгреса као привремено ослобођење од опасности“. Својим списом покушао је да открије разлоге оваквом стању ствари. Уместо да напада личности, осуђује корупцију; уместо да огласи опште право гласа као махну и политичку моду времена, он се обреће ономе што сматра као битну махну америчког система, не потпуној организацији јавне власти, која долази поглавито отуда што је сву власт апсорбовало законодавно тело, које је стварно неодговорно за своје акте“. Он се задржава на махнама одборског система који се развио у Конгресу, и види као једину алтернативу одговорну кабинетску владу сличну британском систему. Он тражи једно способно и одговорно вођство.

Узгред, интересантно је забележити, да је овај напис једног сјајног јужњака старог двадесет

и три године примио за штампу један други млад човек од двадесет и девет година, конзервативац из Нове Енглеске, кога је каријера у доцнијим годинама довела до огорченог сукоба са Вилсоном. То је био Хенри Кабот Лоџ, који је тада био један од уредника часописа *International Review*.

По одласку из Принстона, Вудро Вилсон је проучавао законе, покушао да буде адвокат у Атланти, ступио на Џонс Хопкинсов универзитет, и на сваком кораку стално се бавио студијом политике и политичког вођства. Он је написао врло добре огледе о Џону Брајту и Гладстону. Године 1883, све га више занима идеја изнета у огледу о кабинетској влади, и он је доцније развија у напису за *Overland Monthly*, у јануарској свесци, 1884, под насловом „Одборска или кабинетска влада“.

На Џон Хопкинсовом универзитету, он је осетио подстрек интелектуалне атмосфере и почeo да ради једну потпунију студију о Савезној администрацији, сређујући материјал у поглавља овог дела. Он је подвргао ове одељке, нарочито онај о „Народној скупштини“, оштрој критици у Семинару за историјске и политичке науке. А ово је била заједница којој су председавали смели научници и наставници, Херберт Б. Едемс и Ричард Р. Ели; она је имала за своје чланове људе који су доцније били од великог утицаја на живот и вишу наставу.

наше земље, — сам Вилсон, Чон Деви, Ј. Франклин Цемсон, Албин Шо, Фридрих Турнер, Албин В. Смал и други. Књига је била допуњена 1884 и објављена у издању Хугтона, Миљена и Комп., 1885, кад је Вилсон отишао за наставника у Брин Мор. Тада је имао само двадесет и девет година старости, и тек што се био венчао са Еленом Ексон. На потстрек и савете госпођице Томас, која је тада била директор колежа у Брин Мору, дело је било поднето и примљено као докторска дисертација на Чон Хопкинсовом универзитету. Оно је обележавало почетак једне сјајне каријере.

У свом првом писму, упућеном издавачу овог дела, писатом 4 априла 1884, он је овако изнео свој план: „Пошто сам утрошио много времена на проучавање практичне стране савремених устава, ја сам покушао да пружим једну скицу наше савезне владе у оним појединостима унутрашње организације, које су ми се чиниле стварним, и, према томе, битним за једну корисну студију нашег уставног система. Ми не можемо мерити Конгрес мерилом његових дужности, ако не знамо начине на које их он врши; и предмет мојих студија је био да расветлим ове начине себи самом, као што је циљ мога писања био да их покажем другима“.

Нема сумње, да дуга припрема и темељно разумевање дају овој књизи јасност излагања. Она није само необично сјајно изложена, него јој је дато живота светлошћу стваралачке критике.

„Уставу се, каже он, не одаје поштовање след-  
ним обожавањем. Што боље мотримо, као народ,  
на његове махне, и живље примењујмо с одлуч-  
ном храброшћу убеђења скроз опробане и добро  
проучене начине, признате неопходним да би се од  
самоуправе начинила код нас једна вაљана влада-  
вина простих метода, јединствене неограничене  
власти и тачно одређене одговорности, у толико  
ћемо се више приближити здравом смислу и  
практичном генију великих и уважених државника  
из 1787“.

На тај начин књига је представљала зрело  
одступање од уобичајених коментара овог времена,  
у којој писац није гледао како да се живот прила-  
гodi Уставу, ма да је овај носио лавор једне ве-  
лике традиције, него шта треба учинити да се Устав  
прилагоди животу после државног искуства од  
једног века. Он расправља о данашњем раду коч-  
нице и равнотежа нашег система, посматра тежак  
механизам конгресионалних Одбора, излаже не-  
знатну улогу шефа извршне власти у данашњем  
вођству, и пружа јак доказ за потребу боље коор-  
динације управних чинилаца и веће јединство кон-  
троле. Он примењује исте доказе практичног здра-  
вог разума на јавне послове, који се примењују  
у приватним пословима. Дејствује ли успешно си-  
стем? Може ли спроводити једну политику? Може-  
ли се утврдити одговорност за њено рђаво спро-  
вођење?

До данас можда нема књиге о америчком  
систему владавине, која би била сугестивнија од

## XII

ове. Она се може поредити с Бецхотовим делом о енглеском Уставу, чији је метод млади писац у истини намерно узео као модел. Ова је књига имала двадесет девет издања у Америци и преведена је на четири страна језика.

Вудро Вилсон је сличан Томи Џеферсону, пошто је доспео до велике власти јасним и одређеним гледиштем у политици. Он је изразио многе своје закључке у овој књизи; прекинуо дуге и омиљене преседане, кад се појавио пред Конгресом да лично изговори своју адресу, као и својим покушајима да примени своја уверења на практичне послове. Да је машина имала еластичности, он је могао постати једна врста премијера — председника. На крају, и сувише је тешко рећи, да је пао као жртва махна које је он тако јасно видео. У оскудици једног уједињеног и одговорног вођства, нарочито у вођењу спољне политике, земља данас лута по риту неизвесности; она је постала плен скривених група, и није у стању да говори јасно о националном циљу.

Некада, за време свога боравка у Принстону, Вилсон је написао један број упута за лакшу употребу многих својих књига. Они су остали међу приватним папирима после његове смрти. Онај који се односи на „Владу Сједињених Америчких Држава“, садржи тако много о самом писцу, да се овде мора поновити:

„Нико не може бити од користи једној влади, ако је не разуме. Слепило је неће ојачати просто стога што је оставља неиспитаном. Критика јој омогућава да развије своје најбоље особине на тај начин што отклања њене незгоде и недостатке — ослобођавајући ове особине њеног привременог механизма“.

септембра 1925.

Р. С. Бекер.

---

## НАПОМЕНА ПОВОДОМ ПРВОГ ИЗДАЊА

Овај оглед нема намеру да пружи критику владе Сједињених Држава, него само да истакне најкарактеристичније практичне одлике савезног система. Узев Конгрес као централну и претежну власт система, његов циљ је да изнесе све што је битно конгресионално. Свак је видeo, и безбројне критике су показале, да наш облик владавине има један сасвим свој засебан карактер; али извесно је да је врло мало њих видело у чему се он баш разликује од других облика владавине на свету. Било је и има других савезних система потпуно сличних њему, али мучно да је ма какав законодаван и административни принцип нашег Устава чак и постајао, кад је рађен овај нацрт Устава. Оно што чини нашу владавину битно друкчијом од осталих великих владавинских система, то је наша законодавна машина. У савременој политици, не пада у очи толико контраст између председничке и монархијске владавине, колико између конгресионалне и парламентарне. Конгресионална влада је влада Одбора; парламентарна вла-

## XVI

давина је владавина посредством једне одговорне владе. Има два главна типа који се модерном истраживачу практичне политике намећу за проучавање: управа посредством полунезависних извршних чинилаца, који раде по упути једног законодавног тела, и коме они нису одговорни, и управа посредством извршних чинилаца — опуномоћених вођа и одговорних слугу једног законодавног тела, које има стварно врховну власт у свим стварима. Отуда, моја је главна намера да у овом огледу тачно повучем разлику између ова два типа владавине, и нарочито изнесем што је могуће потпуније данашње услове савезне управе. Укратко, ја не пружам један коментар, него отворено износим оне главне чињенице, које би могле послужити као извор практичних сугестија.

В. Вилсон.

---

## I.

### У В О Д .

Закони не допиру далеко. Створите владу какву год хоћете, ипак ће зависити највише од тога како се буде вршила власт, која се потпуно оставља памети и поштењу министара. И примена и снага закона зависи од људи. Без њих, ваша држава није боља него обична шема на папиру: она није жива, активна и радна организација. — Берк.

Велика је погрешка политичких писаца што се и сувише задржавају на формама државних система које имају да изложе и проуче. Они поклањају пажњу анатомији установа, а не продиру у тајну њихових функција. — Кон Морли.

Изгледа да је судбина била врло ћудљива пре- ма историји Устава Сједињених Држава, јер су овај највиши савезни закон наизменично нападали његови пријатељи и брањили његови непријатељи. У почетку, с његовим доношењем ишло је врло тешко, пошто је имао муке да савлада снажне противнике, који су се удружили против њега. За време расправе о његовом пријему чули су се многи и стручни гласови критике; опозиција је била врло јака и изразита. Најзад, федералисти су победили, али после једне снажне борбе против непријате-

ља, који су и по броју и по способностима стајали необично високо. Победа је била потпуна — необично потпуна. Кад је већ једном нова влада била успостављена, она је имала да стрепи само од претеране ревности својих пријатеља. У ствари, после њеног организовања, врло мало се чула странка опозиције; политички противници су тако ишчезли, да је човек при осврту на историју странака овог доба готов помислити, да су оне биле не само савладане него и обрлаћене. Постојало је готово свеопште одобравање новог реда ствари. Истина, нико се није изјашњавао као федералист, али се сваки прилагођавао савезном начину управе. Разуме се, у новом Конгресу било је суревњивости и свађе, али није било партијске подвојености. Размимоилажења која су доводила до препирки и бура у првом Вашингтоновом кабинету, била су више личног него ли политичког карактера. Хамилтон и Цеферсон нису се разишли стога што је један ватreno а други доста хладно брањио Устав, него више због тога што су обојица имали разнолике природне наклоности и темпераменте, који би их подвајали и нагонили да потргну мачеве свуда где год би неким случајем дошли у додир. Један је наследио топлу крв и смео дух, док је у хладним жилама другог струјала негативна филозофија.

Међутим, у Конгресу је било мање антагонизма, него ли у Кабинету; и ни у једној полемици која би избила није се осећала никаква склоност

за сукоб са самим Уставом; препирке је било о начину на који би се његовим одредбама прибавило поштовање. Нико се није усуђивао да му одрекне своју покорност, ма да се већ показивала тежња да се послушност ограничи само на дословно тумачење нових заповести, и осуде сви покушаји за вршењем ма чега што не би било јасно написано у таблицама закона. Признавало се да већ више није време говорити против принципа нашег Устава; али сви људи нису могли бити једне памети, и у крилу антагонистичких школа, које су се бавиле уставним питањима, почеле су се образовати политичке странке. Ту су се баш подигле две супарничке секте политичких фарисеја, од којих је свака проповедала што потпунију приврженост и тобож тежила за што већом „церемонијалном чистотом“ него друга. Чак и људи који су се борили свом снагом против изгласавања Устава постали су, под новом поделом странака, његови бранери и присталице тачног, строгог и буквальног тумачења његових одредаба.

У овоме, они су били доста доследни, јер је било сасвим природно да њихова тренутна бојазан од једне претерано јаке централне владе пређе у страх од још јачег ширења њене власти, при једном и сувише слободном тумачењу њеног Устава; али, оно што бих ја овде желео истаћи, нису побуде или држање странака у нашој ранијој савезној политици, него чињеница да је опозиција према Уставу као Уставу, и чак непријатељска кри-

тика његових одредаба, престала готово одмах по његовом пријему; и не само да је престала него је уступила место једном општем и готово слепом обожавању његових принципа, овог финог дуалистичког система суверенитета, као и оног сложеног плана двоструке администрације који је он установио. Законик који је у једном тренутку толико оспораван, наједанпут је обасут општим дивљењем, да је свако критиковање било немогућно. Још од почетка, па и до пред сам рат, општи систем Устава није био довођен у питање; и само оглашавање појединих закона за ништаве,<sup>1)</sup> није носило увек прави плашт суверености независних држава, већ се често прерушавало у једно уставно право; и најбујнији политичари трудили су се да покажу да бар формално поштују основни закон земље. Никада божанско право краљева није имало сјајнији успех него ли ова неоспорна прерогатива Устава да ужива свеопште поштовање. Уверење да су наше установе најбоље на свету, чак шта више, модел коме ће се пре или после све просвећене државе прилагодити, није могла поколебати никаква критика странаца, нити га из нас ишчупати и најгрубљи потреси система.

Међутим, данас у свему овоме нема ничег непојмљивог, нити чак значајног; свак може лако увидети узроке и користи, не тражећи их далеко

<sup>1).</sup> Кад год би која држава нашла да је један савезни закон неустанован, она га је могла прогласити за ништав. (Теорија нулификације). — Прев.

од себе; али је интересантно забележити, да се ми у данашњој генерацији налазимо у првом периоду слободне, изражене и несметане критике Устава. Ми смо први Американци који слушамо своје земљаке да се питају, да ли је Устав још способан да служи циљевима за које је одређен; први који гајимо озбиљну сумњу у надмоћност својих властитих установа, сравњујући их са системима Европе; први који мислимо да би требало преправити административну машину савезне владе и наметнути Конгресу нове облике одговорности.

Једно јасно тумачење ове промене у односу према Уставу лежи у чињеници, да смо јаким потресом рата и доцнијим политичким развитком постали свесни оне огромне промене у условима владавине; да кочнице и равнотеже које су некада постојале више немају дејства; и да стварно живимо под Уставом битно друкчијим но што је онај који смо одавно обожавали као своје особито и несравњиво добро. Укратко, овај модел владавине не одговара више својим првобитним калупима. Док смо га штитили од критике, он нам се зато време измигњио из руку. Она племенита повеља основног закона, коју нам је дала Уставотворна скупштина 1787, јесте још увек наш Устав; али он данас значи систем владавине више по имениу него у суштини; уставни систем састоји се у ствари из фино удешених и савршених равнотежа власти, док је овај данашњи просто један систем надмоћности Конгреса. Природно, савезно законодавство данас,

као и у почетку, црпе своју снагу из власти коју има Устав; али би било лако набројати дваестак закона Конгреса који се не могу ни у ком случају помирити с теоријом овог великог инструмента. У ствари, ми и даље мислимо према давно усвојеној уставној формули, и увек се сматра за политичку јерес свако удаљење од данашњег начина изражавања у озбиљним расправама ових питања; али, потпуно је јасно за свакога који се овим стварима бави, да је већи број усвојених гледишта односно савезних уставних равнотежа и административног уређења заостао много и много иза данашњег начина владавине у Вашингтону, и да смо даље од времена и политike творца нашег Устава но што то већина нас замишља. Општа је опаска историчара, да у развитку установа имена дуже трају него ли функције које су њима у почетку обележаване; установе стално подлежу битним променама карактера, док имена која су им дата остају у свом првобитном стању; и историја нашег Устава је само једна илустрација овог општег правила преображавања установа. Постојао је један сталан пораст законодавне и административне праксе, и једно стално стварање преседана у вођењу савезних послова, који су проширили сферу и изменили функције владе, не погађајући осетније речник нашег уставноправног начина изражавања. Мучно да наш систем има мање снаге од британског система. Истина, он нема свој корен тако дубоко у скривеном

тлу неписаних закона; његов корен је Устав; али тај Устав је данас, као Велика повеља и Декларација права, само центар једног система владавине много разгранатијег но што је стабло из кога су избили гране — система чији извесни облици имају само врло нејасне иrudиментарне зачетке у простој садржини Устава, и који врши мно-  
ге функције, очевидно потпуно стране првобитним својствима основног закона.

Сам Устав не представља један потпун систем; он обележава прве кораке у организацији. Он пружа нешто више него што је просто утврђивање принципа. Он омогућава што је могуће брже успостављање једне владавине у којој би била тачно спроведена подела између извршних, законодавних и судских власти. Он ставља извршну власт у руке једног врховног чиновника, за чији избор и увођење у дужност брижљиво предвиђа коначне одредбе, и чије повластице и права обележава што је могуће јасније; он даје једном представничком Конгресу нарочито побројане законодавне власти, оцртавајући организацију оба Дома овог тела и предвиђајући тачно начин избора њихових чланова; он одређује њихов број и ређа услове њиховог избора; он заводи један Врховни суд са широким правом уставног тумачења, прописујући начин на који ће судије бити постављене, као и услове под којим ће они вршити своју службу. Овде се дело Устава завршава, и чињеница да он не покушава ништа више, јесте његова главна снага. Кад би ишао

даље од ових најосновнијих одредаба, губио би од своје еластичности и способности за прилагођавањем. Пораст народа, а затим развитак који би произашао из владавинског система, поцепали би Устав који се не би могао прилагодити новим условима једног напредног друштва. Ако он не би могао одговарати потребама времена, морао би се одбацити и оставити као једно преживело средство; отуда се и не може оспорити, да је наш Устав показао своју издржљивост због своје простоте. Он је камен темељац, а не потпуна грађевина; или, још боље, ако бисмо се вратили старим фигурама, он је чокот, а не израсла лоза.

Према томе, главна чињеница наше народне историје јесте да је из овог снажног корена избио један широк уставни систем, — систем који се грана и развија у законима и судским одлукама, као и у писаним преседанима; и једна од најчуднијих чињеница у нашој политичкој историји јесте, изгледа ми, у томе да овај систем никада није издржао једну потпуну и стручну критику из пера и једног од наших уставно-правних писаца, па чак и од оних најпроницљивијих. Они га посматрају, тако рећи, унатраг. Изгледа да њиховим мислима господаре несравњиве странице „Федералист-а“ које, ма да писане само ради утицаја на бираче 1788, и данас, с ретком издржљивошћу, дају тон уставно-правној критици садашњице, бацајући величим делом у засенак развитак уставне праксе од тог времена до данас. Устав на делу је очевидно

друкчија ствар него Устав у књигама. „Један посматрач 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 ће ће наћи у грубој пракси многе префињености књишким теорија.“<sup>1)</sup>) Отуда је за свакога који би данас хтео да пише истовремено практичну и критичку студију наше владавине, тешко избећи теорију и држати се само чињеница, не дозвољавајући себи да се помогне сазнањем шта је ова владавина хтела да буде, нити да се упусти у предвиђања шта она једног дана може постати; он се мора потрудити да схвата садашње фазе и сними фини организам у свим његовим карактеристичким деловима, сасвим онако какав он данас изгледа; посао који је у толико тежи и у погледу резултата сумњивији, у колико се мора к њему приступити без руководства од стране писаца признатог ауторитета.

Прво питање које се у проучавању нашег система мора поставити, разуме се, тиче се стварних носилаца власти и њеног битног механизма. Постоји увек један центар власти; али где је овај центар у нашем систему? У чијим се рукама налази врховна власт и кроз које чиниоце она говори и дела? Одговоре које човек добија на ова и срод-

<sup>1)</sup> Ово су Беџхотове речи, које се односе на британски уставни систем. Види *English Constitution* (последње америчко издање), стр. 69.

на питања из стручних уџбеника о уставном праву не задовољавају поглавито стога што су они у противуречности са самим чињеницама. Каже се да не постоји само једна јединствена и централна снага у нашем савезном систему; стварно ту је нема; у савезном систему постоји само једна равнотежа власти и једно фино уређење међусобних кочница, као што се то већ истиче у свима уџбеницима. Међутим, како ствар стоји у практичном вођењу савезне владе? Ту је, нема сумње, снага која господари и контролише, средиште и извор све покретне и регулативне моћи — Конгрес. Прешло се преко свих префињености уставних кочница и чак толиких правила уставних ограничења, створен је један потпуно организован систем конгресионалне контроле, који по себи представља грубо оповргавање извесних теорија о равнотежи власти и појединих покушаја о подели те власти, али који савршено одговара приликама и не гази ниједан од самоуправних принципа зајемчених Уставом.

Међутим, иако је ова чињеница довољно јасна, ипак се не види. Она не пада свету у очи. Она кружи подземним струјама владе, и добија своје облике у унутрашњим каналима законодавства и администрације, које не може опазити обично око. Она се може најбоље запазити упоређујући „књишку теорију“ Устава са данашњим законодавним механизмом, нарочито у оним тачкама где овај ме-

ханизам одређује односе Конгреса према извршним властима и положај оба Дома према Врховном суду у оним случајевима, срећом не тако честим, кад се између законодавне и судске власти изроди непосредан сукоб. „Књишка теорија“ је довољно јасна; сваки Американац зна Устав какав се излаже на папиру. У излагањима ове врсте највише падају у очи оне идеалне кочнице и равнотеже савезног система, чији се описи могу наћи, чак и у најновијим књигама, стварно у истим изразима које је, 1814, Џон Едемс употребио у свом писму Џону Тейлору. „Зна ли се у историји за Устав који би био сложенији у погледу равнотежа но што је наш? Пре свега, осамнаест држава и нешто територија одржавају у равнотежи савезну владу...“

Затим, Народна Скупштина држи равнотежу са Сенатом, Сенат са Скупштином, а извршна власт држи у извесној мери равнотежу са законодавном влашћу. Судска власт опет одржава у равнотежи Народну скупштину, Сенат — извршну власт, као и владе посебних држава. Сенат врши ту исту улогу према Председнику у свима наименовањима чиновника и у питању уговора. Што се тиче народа, он лично одржава у равнотежи своје сопствене представнике помоћу двогодишњих избора. Док законодавна тела посебних држава држе у равнотежи Сенат посредством избора, који се обављају сваких шест година. Најзад, бирачи држе у равнотежи народ избором Председника. По среди је

један врло фини систем равнотежа, који је, у колико се опомињем, специјално наш властити изум“.<sup>1)</sup>

Све су ове равнотеже стварно признате у уставној теорији; али ниједна није тако битна као равнотежа између савезне владе и влада посебних држава; она је основно својство система, главно обележје федеративног начина владавине. Циљ ове равнотеже тридесет осам држава „и неколико територија“ према властима савезне владе, као и многих других набројаних равнотежа, мора се приметити, није у томе да спречава налете савезних власти на оне области законодавства које су изрично или прећутно задржате за посебне државе, — као на пр. уређење општинских установа, кажњавање обичних злочина, доношење закона о наслеђу и уговору, подизање и одржавање општег наставног система, контрола других питања, као што су питања социалне економије и свакодневне администрације, — она има задатак да умерава и подешава савезну политику по свима питањима савезног интереса, да враћа Конгрес са стазе опасних закорачења у спорне или сумњиве области надлежности; да гледа те да линија која подваја права савеза од права држава буде увек

<sup>1)</sup>). *Works*, књ. VI., стр. 467: „Писмо Џону Тейлору“. Речи и реченице које су изостављене у наводу односе се на Едемсова мишљења у погледу вредности многих равнотежа, од којих су, како он држи, неке сумњиве вредности, а неке опет без икаквог устезања обележава као савршено штетне.

јасна, па и онда кад изгледа да се губи; да уде-шава вагу власти чим би државни или савезни тас претио да прекрене на једну или другу страну. Ни-кад није било велике вероватноће да би се савезна влада старала да преузме од посебних држава њихова утврђена права, али је увек било врло мно-го вероватноће да она овде-онде задобије нешто на граници, где би је област, слична њеној, позвала да је присвоји; и баш због међусобне заштите тих по-границних зона, обема владама, и савезној и вла-дама посебних држава, дато је право — да се у-зајамно коче и задржавају. Ово није имало наме-ру да нас сачува од револуције, него да спречи неограничено вршење спорних власти.

До које се мере рачунало да треба ограничи-ти власт посебних држава у данима Уставотворне скупштине и за време доношења Устава, најбоље је показано у неколико познатих страница „Феде-лист-а“; и нема бољег начина да се представи разли-ка између данашњег и идеалног Устава него ли да се човек стави на гледиште јавних радника из 1787-89 године. Они су већ били изгубили вољу за немоћном и жалосном Конфедерацијом која није могла ништа друго радити, него молити и расправ-љати; они су тежили да избегну себичне свађе „подвојених, завађених и зараћених држава“, и њихове наде биле су уперене к стварању јаког и трајног јединства, које би потпомогло слогу и олак-шало заједнички рад, као једини услов безбедности и пријатељства. Међутим, пошто ни најмање нису

били уверени да ће моћи остварити своје наде, они су гледали колико су год могли више да здруже државе у што потпунију конфедерацију. Последње колоније организовале су се тек од пре кратког времена у аутономне државе; стојећи чврсто по страни, оне су представљале једну групу важних доминија, вољне да крвљу искупљена права чувају, и готове да с неповерењем гледају на сваку власт која им се намеће или присваја право да надзира њихове упорне жеље. Није требало очекивати да би људи, одважни, пуни поуздања и способности, који су стекли независност својих постојбина, прошав кроз огањ борби и јаку ватру губитака и финансијске кризе, били готови да пренесу своју љубав и своју оданост с ново створених држава, које су биле њихове отаџбине, на савезну владу, која је била само једна вештачка творевина, и која ни за једног човека није могла бити равна влади његове отаџбине. Како су ствари тада стајале, изгледало је безразложно прибојавати се и сувише великог ограничења права посебних држава; напротив, било је разлога за бојазан да би сваки савез који би се могао прихватити оскудевао у животној снази и способности да очува свој положај од суревњивог самопоуздања суврених држава, које су његови чланови. Хамилтон је изражавао само општу веру мисаоних људи свога времена кад је казао: „Биће увек далеко лакше за владе посебних држава да закораче у надлежност савезне владе, него ли за савезну владу да

закорачи у власт влада посебних држава“; и њему се чини да довољно поткрепљује мишљење кад додаје: „да доказ овог тврђења зависи већим делом од утицаја који ће владе посебних држава, ако би управљале својим пословима ваљано и паметно, имати над народом; околност која нас у исто време учи да постоји у свима федералним уређењима једна унутрашња и урођена слабост, и никад се не би довољно могло унети труда око њихове организације, да би им се дала сва снага која би била у складу с принципима слободе“<sup>1)</sup>).

Кад се ови редови читају при светлости данашњице, они значе једно од најинтересантнијих тумачења наше уставне историје. Очевидно, очекивало се да власти, које су задржате за посебне државе, служе као стварна и моћна кочница савезне владе; међутим, ми можемо данас јасно видети да је ова равнотежа посебних држава према савезним властима, између свих уставних кочница, показала најмање дејства. Да се оцени какав колач, ваља га пробати; данас, ми не можемо у нашем колачу открити ни један од оних јаких мириза државне суверености, за које су његови кувари мислили да су их унели. Он одаје пре мирис савезне свемоћи, за који су они држали да су га унели у врло малој и неприметној мери. Као што Кули каже: „По природи ствари било је немогуће да власти, које су задржате за посебне државе, чине и

<sup>1)</sup>). *Federalist*, бр. 17.

значе једну кочницу за пораст савезне власти до оне мере која је у почетку очекивана. Савезна влада постала је неизбежно крајњи судија своје сопствене власти и извршилац своје сопствене воље. Према томе, стварна кочница за постепено проширење њене власти мора се тражити у начину на који јавни органи тумаче и примењују уставне повластице, као и у њиховом властитом схватању уставних дужности. Пошто је тачна подела између савезних и државних власти била од почетка повод размирица и озбиљних разлика у мишљењу, морало се често догађати да је напредовање и заузимање извесне спорне области изгледало странци, која је на власти, само питање уставне дужности<sup>1)</sup>.

Првих година нове савезне владе, воље посебних држава биле су, нема сумње, још врло јаке; и да су савезне и државне власти дошли у сукоб пре но што су Конгрес и Председник имали времена да савладају своје прве тешкоће и плашње, и открију најпоузданије путеве своје власти, вероватно је да би државне прерогативе добиле превагу. У почетку, централна власт, као што се сваки сећа, није обећавала сјајну будућност. Она је наследила нешто презирања које се имало према слабом Конгресу Конфедерације. Од тринест држава две су остале по страни Савеза све док се нису могле уверити у његову постојаност и успех; многе друге државе ушли су у Савез преко воље, све са изразитим осећањем пожртвовања, и не би се мо-

<sup>1)</sup>). Cooley's *Principles of Con.t. Law*, Стр. 143.

гло рећи да је било неког распростртог и несумњивог веровања да ће их он најзад надживети. Исто тако, чланови првог Конгреса скупљали су се врло тешко, без много срдачности и узајамног поверења у раду; и кад би се прикупили, они би се месецима мучили питањем: како и у којим случајевима имају да врше своје нове и неопробане функције. Гувернер Њујорка је одрекао Председнику формално првенство, и овај је морао бити најзад готов да посумња у значај свог службеног положаја, кад је осетио да се међу главним питањима са којима је имао да се бави, налазе неколика која се нису тицала важнијих ствари до неких ситних обзира етикеције и церемонија; као на пр. да ли је било довољно једанпут недељно прими посете, „и шта би се рекло ако би се он по каткад видео на мирним чајанкама.“<sup>1)</sup>). Али ова прва слабост нове владе била је само једна пролазна фаза у њеној историји, и савезне власти нису изазивале непосредне сукобе са посебним државама све док нису упознале своја оруђа и научиле да њима лако рукују. Пре него што је Вашингтон оставио председничку столицу, савезна влада је била потпуно организована, и убрзо је добила у снази и поверењу, јер је била упућена да из године у годину уређује спољне односе, да брани западне границе и чува мир у земљи. За двадесет и пет година она није имала среће да мисли о пи-

<sup>1.)</sup> Mc Master, *Hist. of. People of the U. S.* књ. I, стр. 564.

тањима унутрашње политике која су је доцније, изгледа, потстицала да прошири своју уставну власт. Организовање јавног кредита, оживљавање трговине и ободравање индустрије; вођење, у почетку, једне ватрене препирке, и, доцније, једне неравне борбе с Енглеском; избегавање, првих дана, оне претеране љубави, а потом оне страховите мржње према Француској; ова и друга слична питања од великог значаја и важности и сувише су јој задавала посла, да би јој остало времена да мисли и о финим питањима уставне теорије, која се тичу њених унутрашњих односа са посебним државама.

Међутим, и у оним данима испуњеним међународним размирицама, кад је светлост француске револуције засенила сваку другу, и кад су главе људи биле препуне фантома од 76, који су се јављали у виду британске агресивности и који нису могли бити одагнати никаквим чаробним средством дипломатије — чак и у тим данима, заузетим другим стварима, било је наговештаја неравне борбе између државних и савезних власти. Куповина Луизијане дала је нов облик и чудан значај потврди националног суверенитета; Закони о странцима и бунама<sup>1)</sup> изазвале су отворене и изразите протесте Кентуки и Виргиније, а затварање пристаништа је толико огорчило Нову Енглеску да је претила цепањем.

Ни ова отворена присвајања спорних права од стране савезне владе нису најважнији или нај-

<sup>1)</sup>. (The Alien and Sedition Laws).

поузданији знаци о порасту савезне власти. Хамилтон, као Министар финансија, трудио се још у самом почетку да упути савезну политику тако да она одведе готово неизбежно бескрајном ширењу области савезног законодавства. Осећајући јако потребу за потпором и вођством у питањима финансијске политике, која су очевидно захтевала његово непосредно старање, први Конгрес Савеза хитно се ставио под руководство самог Хамилтона.

„Врло је интересантно видети, каже Лоџ, како се Конгрес, који се иначе вешто и поштено борио с јавним приходима, трговином и хиљаду појединости, спутаван у свима стварима неумешношћу која је својствена једном законодавном телу, обрнуо тужно за помоћ новом министру.“<sup>1)</sup> Његов је савет тражен и прихваћен готово у свему, а његова вештина као партијског вође олакшала је многе тешке путеве нове владе. Али, тек што су се власти ове владе под његовим вођством почеле примењивати, одмах су почеле рости. У његовом чувеном извештају о индустрији изложене су основе заштитног система, којим се тежило да се целокупна индустрија државе веже о скут савезне власти, а сва трговина и занати у земљи учине осетљивим према сваком партијском ветру који би дувао у Вашингтону; и у његовом исто тако славном извештају у

<sup>1)</sup>). Lodge 's *Alexander Hamilton*. (Серија америчких државника). Стр. 85.

корист организовања Народне банке, позвата је у помоћ, за прво време, она моћна доктрина „о прећутној власти“ Устава која је отада на овамо била главни динамички принцип у нашој уставној историји. „Ова велика доктрина; која је оваплоћавала принципе либералног тумачења, била је, по речима Лоџа, најсјајније оружје у хералдици Устава; и кад ју је Хамилтон прихватио, знао је, а његови противници су осећали, да је у њој имало нечега што је било способно да на савезну владу пренесе готово сву власт“.<sup>1)</sup> Она је пре свега помогла оснивању Банке Сједињених Држава — установе која је била средишни стуб чудовишне Хамилтонове финансијске политике, и око којег се доцније, као и тада, укрштало толико стрелица партијске борбе. Али Банка Сједињених Држава, ма да велика, није била највећа творевина ове живе и заvodљиве доктрине. Најзад, добивши одобрење савезног Врховног суда и носећи, у свом јасном карактеру доктрине законодавне прерогативе, један врло снажан принцип уставног раšћења, она је од Конгреса брзо створила врховну, шта више, неодољиву власт савезног система, сводећи неке од главних уставних равнотежа на једну незнатну улогу у „књишкој теорији“ наших установа.

Њено дејство на стање држава у федералном систему било је многоструко. На првом месту, она је отворено довела уставе посебних држава у не-

<sup>1)</sup>). Lodge's *Alexander Hamilton*, стр. 105.

згодан положај, пошто у њима није постојао сличан принцип рашћења. Њихова укочена сувереност није могла ни у ком случају иći у корак с огромним порастом савезних утицаја у новим областима које су им се на тај начин отварале. Доктрина о прећутним правима била је очевидно и лака и неодољива. Она је обухватала право савезне законодавне власти да сама цени обим својих политичких прерогатива; према томе, ова је могла избећи сметње судског мешања, јер је Врховни суд одмах изјавио да је ненадлежан да расправља о праву законодавног тела — да одређује природу и обим своје власти у избору средстава којима би дао снаге својим уставним прерогативама; и одавно је било примљено као признато правило судског рада, да судије морају бити врло опрезне у истицању свог мишљења против воље законодавног тела у случајевима, у којима није јасно показано да се ради о једној отвореној повреди известних неоспорно уставних принципа, или неких изричних уставних одредаба. Међутим, кад је реч о закорачењу државних власти у савезне, као и о закорачењу савезних у државне, савезне власти су у већини случајева једине, а у свима случајевима, крајње судије. Власти посебних држава су апсолутно лишене могућности да стварно одбране чак и своје очевидне прерогативе, из разлога што оне немају пуномоћство, да одреде са одлучном и неоспорном надлежношћу које ће државне власти бити признате у случају борбе и сукоба. Укратко, јед-

на од прерогатива које су посебне државе предале у руке савезне владе јесте и свеопшта повластица, да она одреди шта оне лично могу радити. Савезни судови могу поништити државне одлуке, али државни судови не могу задржати пораст конгресионалне власти.<sup>1)</sup>

Али ово је само једна доктринарна страна питања, просто његово излагање са једно „ако“ и једно „али“. Његове практичне последице показују још јаче измењен и умањен положај држава у нашем уставном систему. Једна веома практична последица била је и чињеница, да је савезна влада довела пред врата сваког грађанина своју полицију, која је његов непосредан господар исто онолико колико и његова домаћа влада. Природно, свака нова област у коју је Сенат закорачио, захваљујући принципу прећутне власти, захтевала је за своју администрацију веће или мање проширење савезне грађанске службе, која данас, преко неколико стотина хиљада чиновника, рађа у сваком кутку земље осећање да је савезна власт над властима,

<sup>1).</sup> Следећи јодељак Виљема Маклеја у *Sketches of Debate in the First Senate of the United States* (стр. 292—3) покazuје како су проницљиви људи још у почетку претскашивали резултате овога положаја: „Систем који су изложили ови људи (федералисти) био је, као што се види, последица, или боље, развитак планова једне странке. Он гласи: Општа власт да се Устав спроведе у дело путем конструктивног тумачења могла би се проширити на сваки случај, где би Конгрес јоченио да је то потребно или корисно... Закони Сједињених Држава ће стајати изнад свих закона, права, па чак и устава посебних држава. Највиша власт за

и укива савезну власт, тако рећи, у саме навике друштва. То није туђа, него позната и домаћа влада, чији је чиновник ваш сусед, са чијим представницима ви имате сваки дан посла у пошти и царинарници, чији судови раде у вашој рођеној држави, и која шаље своје сопствене полицијске органе да ухапсе вашег суграђанина, или да вас лично позову за сведока у неком спору. И ко би могао одрећи послушност чиновницима за које зна да у вршењу дужности, на којима их гледа сваки дан, имају за собом потпору па чак и снагу целокупног народа? Ко не осећа да савезни полицијски чиновник представља већу власт него ли полицијски орган посебних држава, и да је много опасније очепити једног поштоношу, него ли оборити једног жандарма на улици. Овај лични додир сваког грађанина са савезном владом — додир који му рађа осећање да је грађанин једне веће државе но што је она која свакодневно надзирава његове уговоре и тврди тестамент његових родитеља — не одржава само у равнотежи његово осећање одлучивање у овоме случају, као и у сваком другом, припада савезној влади, јер државе су пропустиле да себи обезбеде суд или какав било начин решавања у случајевима распре међу њима. У Уставу нема ни једне тачке која би их могла заједно здружити. Оне могу давати мишљења, али мишљење опште владе мора бити претежно.... Сваки неспоредан и отворен акт означио би се као насиље. Али, да ли ће постепен утицај и све веће закорачавање опште владе у надлежност државних власти мало по мало прогутати државне владе, то је друго питање.“

бавезне лојалности према локалним властима; он развија и снажно осећање оданости према нечему што му се показује као неоспорно већа и виша власт.

У већини случајева, ова обавеза покорности не пада му тешко, нити га мучи и узнемира; али има извесних случајева, где се он осећа јако исцрпљеним или, још боље, непријатно пригњеченим. Док се савезни поштански чиновници цене и савезне судије без оклевања слушају, и док врло мало људи схвата значај царинских тарифа, а једна мањина, можда, нерадо гледа на таксе за продају виски-а и дувана, свак непријатно посматра савезног комесара за време избора. Ово је претежно земља необично честих избора, и мало је држава које би се старале да њихов број још више повећају тиме што би издвојиле изборе за савезне службенике од избора за своје домаће службенике. Отуда савезни комесар, који надгледа гласање за Конгрес, у ствари надзира избор државних чиновника; јер државни чиновници и посланици за Конгрес обично се бирају на истом месту и у исто време, са листићима који заједно носе „партијску етику“; и свако службено пребројавање и испитивање листића пошто су бачени у кутију, или свака власт, која би се ставила на супрот онима који имају да гласају, мора радити као посредник при изборима посебних држава онако исто као и при савезним изборима. Власт Конгреса да уређује начин избора савезних представника пада мучно кад обухва-

та и надзор избора посебних држава, који ни по једној прећутној власти не спадају у област савезне прерогативе. Комесар представља најомрзнутију страну савезне надмоћности; он припада оној гра- ни грађанске службе која се најмање воли; али ње- гово постојање говори врло јасно о данашњој ра- внотежи власти, и његова, боље рећи, омрзнута права морају под садашњим системом мешовитих избора допринети да код државних чиновника на биралишту умањи самопоштовање и развије јако осећање потчињености властима у Вашингтону.

Једна сасвим друкчија и много важнија стра- на савезне надмоћности може се видети у истори- ји политike која се водила у питању унутрашњих јавних радова. Није нужно да овде излажем ову политику. О њој се често доовољно расправљало и она је тако позната, да је није потребно објашња- вати. Њена пракса је јавна и њена сталност не- сумњива. Њено држање према положају и полити- ци посебних држава није било увек потпуно уоче- но, или, у већини случајева, јасно истакнуто. При- родно, њени главни резултати били су ширење са- везних функција, неизбежно везаних за употребу и трошење савезног новца преко савезних чинов- ника око радова на чишћењу унутрашњих речних корита и поправци пристаништа; затим, и заво- ђење једног врло спорног преседана — да се но- вац троши у нарочито повлашћеним местима, ма да је прикупљен од такса које подједнаком те- жином падају на народе свих покрајина целе др-

жаве; али, ови главни резултати ни у ком случају нису једини резултати њених утицаја. Тако на пр. једва да су мање значајна или стварна њена морална дејства: кад убија државним администрацијама потребно самопоуздање и не даје могућност да развију своје способности; кад их прави све мање мудрим и штедљивим, навикавајући их да из савезне благајне примају потпоре за унутрашње јавне радове и поправке; кад их упућује да рачунају пре са савезним дохоцима, него ли са својом сопственом енергијом и предузетношћу, да би се појачали извори, чије би оспособљавање и искоришћавање требало да буде специјална област државне администрације. Ја држим да се тешко може посумњати у тачност чињенице да су се, захваљујући моралним утицајима ове политike, данас посебне државе обрнуле заједничкој савезној влади за помоћ и у стварима као што су народно просвећивање и настава. У ишчекивању помоћи, оне неће да се саме помажу. Извесно је да постоји више држава које толико располажу обилним средствима да би могле издржавати васпитни систем највећих размера; али оне то не раде и задовољавају се непотпуним и привременим принудним мерама, стога што постоји огроман сувишак сваке године у савезној благајни, који се, према вестима и приватним обећањима, може разделити између држава на име помоћи за просвећивање и васпитање. Кад би се савезна влада мало брижљивије држала по страни од сваког чисто локал-

ног плана радова, ова недопуштена и по морал разорна државна политика једва да би могла даље трајати. Државе би престале ишчекивати туђу помоћ, јер не би имале наде да постану стипендисте савезне владе, и обрнуле би се ревносно својим сопственим дужностима, с много више користи по себе и савезни систем. Овим није речено да је политику унутрашњих јавних радова требало избегавати, или да би она била неуставна или непаметна, већ само то да се њоме и сувише далеко отерало; било ово тачно или не, у сваком случају, она је била оно — што се данас види да је — један велики тег на тасу савезне ваге.

При том и друге власти савезне владе, које су толико израсле изнад свих првобитних размера, да су озбиљно нарушиле симетрију „књишка теорије“ нашег федералног система, ојачале су се у присенку оних власти, које Конгрес врши над трговином и одржавањем поштанског саобраћаја. На пр. Врховни суд Сједињених Држава изјавио је да власти које су Конгресу Уставом признate ради ureђења трговине и организовања поштанске службе и поштанских путева, иду у корак са напретком земље и прилагођавају се новом развоју времена и прилика. Оне се протежу од коња и његова јахача до поштанских кола, од једрилица до пароброда, од кола и пароброда до железнице, од железнице до телеграфа, према томе како су нови чиниоци постепено улазили у употребу да би одговорили захтевима становништва и богатства ко-

је непрестано расте. Ове власти имају дужност да руководе пословима о којима је реч, у свима временима и под свима приликама. Пошто су оне поверене општој влади ради добра целог народа, није само право него и дужност Конгреса да се става да домаће законодавство поједињих држава не омета и без потребе не отежава везе између држава као и ширење знања<sup>1)</sup>.) Ова изрична одлука имала је намеру да потпомогне право једне телеграфске компаније, повлашћене у једној држави, да би могла спровести своју линију дуж свих поштанских путева у осталим државама Савеза, без њихове сагласности, па чак и против њихове жеље; али очевидно је да би многа друга удружења могла, уз санкцију овог мишљења, тражити сличне привилегије у пркос отпора држава, и да би такве одлуке довеле дотле да право инкорпорације посебних држава изгуби много од своје вредности у сравњењу са савезним правом надзора.

Исто тако, с развитком савезне радљивости ишао је отпочетка у корак сталан и несумњив пораст националног осећања. Разуме се, терет рата је најзад сасвим пореметио равнотежу између власти посебних држава и Савеза; и очевидно је да су се многе јасне манифестације тежње ка централизацији појавиле од рата. Али, историја рата је само један документ о победи принципа нацио-

<sup>1)</sup> *Pensacola Tel. Co. V West. Union*, 96 U. S. I. 9. (наведено код Кули-а у његовом делу *Principles of Constitutional Law*).

налног суверенитета. Рат је био неизбежан, стога што је овај принцип оживео; и рат се онако завршио, стога што је овај принцип преовладао. Прихваћено у почетку просто стога што је било неопходно нужно, јединство по форми и закону постало је јединство осећања, и одређено да буде јединство установа. Ово осећање националног јединства и заједничке судбине, које је Хамилтон желео неговати, али које је било слабо у доба великих даљина и тешког унутрашњег саобраћаја, кад је пулс народа био исто тако спор као и поштанска кола или поштоноша, постало је довољнојако да завлада континентом кад је Вебстер умро. Рат између држава значио је крајњу и последњу борбу између сепаратистичких снага које су још остале у крви и политичком организму, сједне стране, и снага здравља, јединства и амалгамисања, с друге стране; ове су постепено јачале тело у моћи и отпорности, према томе како се систем кретао од младости зрелијем добу, и његов састав временом постајао је све чвршћи и зрелији.

Историја ове одлучне политике „реконструкција“, која је наступила одмах по свршеном рату, као његова логична последица и значајно објашњење, садржи живу слику измењених равнотежа уставног система; у ствари, то је једна врста претерана минијатуре, којој врло мало треба да постане карикатура првобитних уставних тежњи и савезне политике. Плима савезног надирања доживела

је вероватно највиши ниво у законодавству, које је савезним судовима дало власт да могу казнити једног судију посебних држава ако би у вршењу својих дискреционах права одбио да прими црнце у пороту свог суда,<sup>1)</sup> и у оним законима који су дали савезним судовима власт да суде о повредама државних закона од стране државних чиновника.<sup>2)</sup> Али ова плима се пела често врло високо, и ма како се овда-онда мењала, дуго су бране уставних повластица посебних држава биле готово без икаквих отпора против ње; тако је Кули и могао казати, без бојазни да ће му неко противу-речити, да се „стварна кочница савезних закора-чења у област власти посебних држава мора тра-жити не у праву отпора појединих држава, него у избору посланика, сенатора и Председника који се

<sup>1)</sup>). 18 Stat., део 3, 333. Види *Ex parte Virginia*, 100. U. S. 339.

<sup>2)</sup>). Sect 5515. Rev. Stats. Види *Ex parte Siebold*, 100. U. S. 371.

Исто тако проширење савезних власти представља и одлука о „законитим средствима плаћања (*Juillard v. Greenman*), од марта 1884, која брани право за издавање папира који се не могу поднети за наплату, на основу уставног признања других карактеристичких права суверенитета, као и чиње-нице да и друге владе имају слична права. Али ово није за собом повукло никакво ограничење власти посебних држава; и можда би требало њој на супрот ставити ону другу, одлуку (више случајева, октобар 1883), које одбија уставну санкцију Закону о грађанским правима.

држе потпуно уставних гледишта, и у једном Врховном савезном суду, с надлежношћу да држи све установе и чиновнике у границама њихове власти, у колико би њихови поступци могли бити предмет судског расматрања.<sup>1)</sup>

У ствари, потпуно је јасно: да ако савезна власт није сасвим неодговорна, то је стога што је савезно судство једино успешно средство за одржавање равнотеже целог система. Савезне судије држе у својим рукама судбину домаћих државних власти и располажу једином влашћу која може стварно кочити или успоравати захукталост Конгреса. Кад њихова власт не би имала дејства, време би морало изгледати кобно поремећено за све оне који полажу много на „књишу теорију“ нашег Устава. Све док се закон поштује, пред речима Врховног суда свако законодавство мора остати или пасти. Али, као што сам већ горе истакао, постоји бар једна широка област власти, у коју Врховни суд није хтео ући, иако је позиван, а можда и овлашћен да је присвоји; одбијајући да у њу закорачи, он се одрекао сваког покушаја да очува један од најглавнијих, најпријатнијих и, можда, најочевиднијих путева савезној надмоћности. Он је изјавио да није надлежан мешати се у политичку дискрециону власт било Конгреса било Председника, и није хтео нагонити своја одељења да врше ма какав акт, па чак и онај који се

1). *Principles of Constitutional Law*, стр. 143 и 144.

Уставом најизричније наређује.<sup>1)</sup> „У ствари, кад Председник прекорачи своју власт, или приграби ону која припада неком другом телу, његове наредбе, заповести или опомене не штите никога, и његови чиновници одговарају за своје поступке. Према томе, кочница судова састоји се у њиховој способности да држе извршну власт у границама њене надлежности, одбијајући да пруже законску санкцију ма чему што би она могла урадити преко ње, и чинећи крајње одговорним све чиновнике и помоћнике њене незаконите радње.“<sup>2)</sup> Али, таква казна која не погађа непосредно главног кривца, него уместо њега његове чиновнике, може доћи једино пошто је закон повређен. Судови не могу предухитрити Председника и спречити га да уради зло. Они немају власт иницијативе; они морају чекати док закон не буде погажен и док оштећене стране не подигну своје тужбе; данас, они морају чекати месецима, често и годинама, док те тужбе, при редовној истрази, не допру до њих.

Поред тога, у обичним приликама не треба се бојати да ће од извршне власти доћи најопаснија закорачења и повреде закона. Законодавно тело је агресивног духа. Оно је покретна снага владе, и ако судство не би могло да је кочи, судови би били од релативно мале вредности као средство за одржавање равнотеже у систему. Преседани на

<sup>1)</sup> *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 137.

<sup>2)</sup> *Cooley's Principles*, стр. 157.

којима се обично подижу нова права, стварају се на финим, крадимичним, скоро неприметним закорачењима политике и њеног рада, а међутим ово су била закорачења са којима је судовима најтеже имати посла, и поводом којих су се савезни судови изјаснили за ненадлежне да даду ма какво мишљење. Они немају ништа да кажу о питањима политике. Конгрес мора сам расудити које мере може правно употребити да би помогао или учинио успешнијом своју признату власт, који су закони „нужни и подесни да би могао применити своје специјалне власти, као и све друге које му је дао Устав у односу према влади Сједињених Држава, или ма ком њеном ресору и чиновнику.“ Судови су врло хитри и врло проницљиви, да осете и одвоје прерогативе политичке дискреције у законодавним актима, али претерано спори да повуку разлику између онога шта је повреда духа Устава а шта није. Треба да се деси да Конгрес несмотроно прекорачи јасан и несумњив смисао Устава, да удари својом главом непосредно о сва права и преседане, да се сапне о већ утврђена правила и тумачења, па да Врховни суд учини ма какав јаснији приговор.

Потом, Врховни суд, ма како његови чланови били ваљани и беспрекорни, уопште имао је и имаће потпуно политички састав, носећи боју времена у коме је његова већина бирана. Суд коме је председавао Џон Маршел био је, као што свак зна, по својим погледима чврст и отворен феде-

ралист; али за време оних десет година после 1835 године, судије федералисти били су хитно замењени демократима, и, према томе, гледиште суда изменењено. У ствари, узевши нашу политичку историју у целини, може се поуздано рећи, да су се уставна тумачења Врховног суда мењала по-лако, али сигурно, заједно са променама власти међу странкама. Федералисти су за собом имали потпору у савезном судству; доба демократске надмоћности било је сведок победе демократских принципа у судовима; републиканска превласт повукла је из највишег суда земље све изузев једног представника демократских доктрина. Само у сразмерно кратком прелазном периоду, кад је јавно мишљење прелазило од једне политичке вере другој, било је случајева да су се одлуке савезног судства јасно противиле принципима владајуће политичке странке.

Али, поред свега овога, савезни судови стоје већим делом под влашћу Конгреса. И сам Врховни суд није изван његове контроле; јер законодавно тело има права да повиси, кад год му се прохте, број судија у Врховном суду — да „разблажи Устав“, као што је Вебстер једном приликом рекао, „стварајући један суд који тумачи његове одредбе“; и да ово уради, изабрао је једну важну прилику. У децембру, 1869, Врховни суд је донео одлуку да је Закон о начину плаћања, који је Сенату био по вољи, неуставан; и како је у идућем марту било упражњено једно место међу судијама и

створено једно ново, да би се одолело непредвиђеним околностима, Сенат је наговестио Председнику да ниједан од оних кандидата који је био против реченог закона не би био потврђен; тако су наименовани двојица судија који су били мишљења владајуће странке; противничка већина суда била је надгласана, и мрска одлука преиначена.<sup>1)</sup>

Међутим, стварање, боље рећи, додавање нових судија није једино средство којим Конгрес може присиљавати или надзиравати Врховни суд. Он може предупредити једну противну одлуку, одузимајући без окошишења суду власт да решава по питању коме једна таква одлука грози,<sup>2)</sup> па чак и за све време док тај спор траје; јер само један врло малени део власти судова, па и самог Врховног суда, проистиче непосредно из Устава. Већи део заснован је на Закону о судовима од 1789, а како је он закон Конгреса, то га овај може опозвати кад год нађе за сходно. Од овог Закона о судовима зависе не само власт него исто тако и сам опстанак нижих судова у Сједињеним Државама, окружних и среских судова; и њихово могуће укидање, у случају сукоба са Конгресом, наговештено је Законом од 1802. године, на основу кога је један демократски Конгрес слистио до корена систем окружних судова, који су били у вољи новој

<sup>1)</sup> Један оштар извештај о целој афери види у чланку „The Session“. *Am. Review* књ. CXI, стр. 48 и 49.

<sup>2)</sup> 7. Wall. 506.

странци на влади — демократима — из разлога што су у последњим часовима, под Џон Едемсом управом, били попуњени судијама федералистима.

И тако, ова равнотежа судске власти према законодавној и извршној изгледа друкчија но оне идеалне равнотеже које се могу срести пре у уџбеницима, него ли у грубој пракси садашњице; јер очевидно је да се власт судова чува и не дира само у периодима политичког затишја, кад странке не обузму страсти или не заведу наредбе неодљивих већина.

Што се тиче неких других уставних равнотежа, набројаних у оном одељку из писма Џона Тейлора, који сам дословно навео, мора се признати да су оне данас потпуно изгубиле свако дејство и да их због тога нема ни потребе узимати у расматрање. У данима Едемсовим, бирачко тело је могло држати у равнотежи своје представнике, јер у то доба није још било оне круте и строге дисциплине партијског одбора (*caucus*). Исто тако, законодавна тела посебних држава могла су бити кадра да врше известан користан утицај на рад Сената, у колико су то били дани кад је политички обзор претежно одређивао изборе за Сенат, а избор за законодавно тело није био увек питање подмуклог ровења, личног интереса или партијске целисходности. Нема сумње, и председнички гласачи (поверилици) имали су једно време слободу да именују врховног шефа, али пре трећег пред-

седничког избора неки су се од њих обавезивали за кога ће кандидата гласати. Пре него што је Едемс писао оно писмо, већина бирача је била навикнута да послуша наредбе једног конгресионалног партијског одбора, и за последњих педесет година они су просто изражавали вољу партијских конгреса.

Вредно је забележити да Едемс, можда због тога што је и сам био Председник, описује извршну власт као власт која само „у извесној мери“ значи кочницу за Конгрес, иако он не чини таква ограничења у погледу других равнотежа система. Међутим, независно од искуства, могло се сасвим оправдано очекивати да ће прерогативе Председника бити једна од најјачих кочница Конгресове власти. Он је представљао једну од три велике координиране гране владе; његовим функцијама дато је највише достојанство; његове су привилегије многе и, у ствари, тако велике, да их је фантазија неколико писаца радо приказивала и већима но што су привилегије британске круне. Нема сумње, да су на председничку столицу увек долазили људи заповедничког карактера, признатих способности и политичког образовања, тај би положај значио једно место највишег угледа и уважења, право средиште целе савезне зграде, стварни престо управе и обилен извор политици. Вашингтон и његов Кабинет командовали су Конгресу и давали тон његовим расправама; Едемс, иако често ометан и спречаван, давао је карактер вла-

ди; а Цеферсон је у својству Председника био као и министар стварни вођа своје странке. Али престиж председничког звања опадао је с угледом самих Председника. А углед Председника опадао је у колико се себична партијска тактика усавршавала.

Тако је неизбежно морало бити. Пошто је независан избор Председника од стране његових бирача уступио место избору председничких кандидата посредством партијских конгреса, било је, по мишљењу политикана, апсолутно нужно, и у толико нужније у колико је време одмицало, да се целисходност и корисност огласе као једина правила селекције. Пошто свака странка, кад држи своју скупштину, излаже само она гледишта која, изгледа, одобрава опште мњење, „на говорницама“ се брижљиво прећуткују сви политички ставови који би били непопуларни и строго избегава да помене ма каква доктрина, која би могла изгледати као обележје или део једног нарочитог и оригиналног програма, то се, при избору председничких кандидата, примило као неопходно правило — да он мора имати што је могуће краћу политичку прошлост и бити у главноме обичан беспрекоран човек. „Господо, каже један угледни амерички јавни радник, ја бих могао бити изврстан Председник, али врло јадан кандидат“. Једна одлучна каријера која даје човеку положај добро примљен у јавности, значи несумњиво за председништво незгоду, јер кандидовање претхо-

ди изборима, и спруд кандидације може се пре-  
бродити само посредством једног лаког чамца ко-  
ји не вуче много терета, којим се може лако ру-  
ковати и избећи сва тешкоћа прелаза.

Међутим, ја сам готов да верујем, да опада-  
ње које се опажа у погледу личне вредности Пред-  
седника није узрок, него само једна манифестација  
која прати залазак престижа самог председничког  
зывања. Ово високо звање пало је са свог некада-  
шњег достојанства, стога што је његова власт  
избледела; а његова власт је избледела због тога  
што је власт Конгреса постала претежнија. Као  
што сам рекао, први Председници су били људи  
таквог кова да ни под каквим околностима не би  
допустили да се њихов утицај не осећа; али и њи-  
хове прилике су биле друкчије. За време распре и  
борбе с Енглеском, куповине Луизијане и Флориде,  
подизања брана против таласа француске рево-  
луције, као и свих оних напора да се избегну не-  
престане трзавице са јужно-америчким Републи-  
кама, влада је, као што сам истакао, прве четвр-  
тине свог века била стално заузета уређивањем  
спољних односа; и сасвим је разумљиво да су у  
спољним односима Председници имали да раде  
све, пошто је вођење преговора била њихова  
дужност.

Поврх тога, и у погледу унутрашње полити-  
ке ови се дани разликују од наших. Конгрес је по  
каткад био невешт у вршењу својих неопробаних  
власти; његова машинерија била је нова, без оног

финијег механизма, који се отада усавршио до ове мере. И како дотле законодавно тело још није било научило вештину да влада што је могуће успешније у своју корист, нити је имало ону лакоћу у доношењу закона коју је доцније стекло, то се оно задовољавало да га извршна власт политички води и потстиче.

Али, ово стање ствари није трајало дugo. Конгрес је био врло жив и способан да схвати који би посао био у стању да ради и на који би га начин могао што боље свршити. Конгрес се поделио у Сталне одборе, које је заогрнуо обилним и пуним правом законодавне иницијативе и контроле, и ставио себи у дужност да преко њих управља. „Конгрес није (да примимо Бецхотов опис Парламента) ништа друго него један велики скуп мање више доконих људи. Према размёри у којој му дајете власт, он ће улазити у сваку ствар, уређивати све, мешати се у све. У једнојичној деспотији власти деспота су ограничена његовим телесним својствима и прохтевима уживања; он је само један човек; дан има само дванаест часова, а он није расположен да употреби више него незнатни део тог времена на досадне послове; остатак свог времена он чува за двор, хarem или друштво.“ Али Конгрес је деспот који има неограничено време, који има бескрајну сујету, који има, или бар верује да има, неограничену способност, чије је задовољство у акцији, чији је живот у раду“. Према томе, он је све више и више залазио у појединости управе, док

није стварно узео у своје руке битне власти владе. Он не господари над Председником, али је од министара створио понизне слуге. И то не зато што би он овда - онда оклевао, да ради непосредно са врховним шефом извршне власти; него стога што данас има мало повода за то; у последње време Председници живе преко заступника; теоријски узев, они су шефови извршне власти, али стварно то су министри. Још у првом сазиву Конгреса били су подузети кораци за поделу послова извршне власти на више ресора, према тадашњој подели рада; и ако Председник тих дана није био способан да руководи појединостима управе, природно, Председник наших дана је бескрајно мање способан за то; он се мора задовољити једним општим надзором, у колико може наћи времена да га врши. Он је у свакодневним пословима покривен одговорношћу својих потчињених.

Не може се рећи да је ова промена подигла ауторитет или власт Кабинета; она је само изменила њихов однос према уставном систему владавине. Чланови председничког Кабинета су се увек одликовали у питањима администрације, и извесно је да ранији Кабинети нису били ништа слабији у погледу политичког утицаја но што су Кабинети наших дана; али они су тада били само Председникови саветници, док су ови данас пре Председникове колеге. Данас је Председник једва извршна власт; он је шеф управе; он поставља извршну власт. Природно, ово није правни принцип; ово је

само једна чињеница. По правној теорији, Председник може надзиравати сваку радњу својих ресора извршне власти; у ствари, он то ни у ком случају не може да постигне, а једно ограничење, које намећу чињенице исто толико је моћно колико и сама забрана закона.

Али, ма да шефови извршних ресора нису више прости саветници Председникова, јер су постали у правом смислу чланови извршне власти, њихово вођство у погледу послова, уместо да се повећава, стално опада; јер док су они чинили интегралне делове управне машинерије, Конгрес је проширио област своје делатности и стекао навику да испитује и руководи свима стварима. Извршна власт је губила, а Конгрес је добијао у утицају најавне послове; и положај до кога су Кабинети најзад доспели био је положај умањене власти. У историји Конгреса нема јасније тежње него што је тежња, да се чак и детаљи управе и сва политика подвргну бодрој пажњи Сталних одбора.

Отуда сам готов да верујем, да су проширене власти Конгреса пре плодови једног необично појачаног дејства организације и удвостручене делатности, која је дошла услед лакоће акције, обезбеђене једном таквом организацијом, него ли неког одређеног и трајног плана за свесно присвајање туђе власти. Поуздано се може рећи, да је Конгрес увек желео да стави руку на све послове савезне владе; али је он само постепено налазио средства и прилике да задовољи ову жељу; и ње-

гова делатност, ширећи своје границе где год би успешно вршење конгресионалног рада пружало повољне изгледе, расла је природно и лако, тако да је овај пораст готово увек изгледао нормалан, и није никада, изузев можда за време једног или два кратка периода изванредних политичких врења, изгледало да прелази много ван области коју Устав признаје.

Само је у вршењу функција формалног саветовања и јавне сарадње с Председником, — што је у ствари нарочита дужност Сената, — власт Конгреса настала на популарна схватања о суштини уставности, стога што је једино у вршењу таквих функција Конгрес принуђен да изађе отворено и искрено са својим захтевима превласти. Народна скупштина је правила врло мало ларме око својих приграбљених права власти и утицаја; и то не зато што је сумњала у себе или није имала амбиција, него просто зато што је могла да прошири своје прерогативе успешно и без вике; док је агресивна политика Сената, у актима његових „извршних седница“, била неизбежно јавна, у пркос затворених врата, јер кад је радио као Председников савет при ратификовању уговора и постављању чиновника, његова утакмица за власт била је стварнија и непосреднија борба против извршне власти, него што су били они у суштини важнији законодавни акти, посредством којих је, у друштву са Скупштином, обично нагонио шефове појединачних ресора извршне власти да пазе на вољу Конгреса.

са при сваком важном политичком обрту. Отуда једном површијем погледу изгледа да је у својим закорачењима у права извршне власти само Сенат био необуздан и безобзиран. Често није лако да се увиди уставност једне строго законодавне радње; али је јасно чак и за најслабијег посматрача да су у питању постављања чиновника, на пример, сенатори често прекорачавали своје законско право да даду или одбију свој пристанак за постављање, тражећи да буду прво саслушани и у питању кандисовања.. На тај начин учинили су да њихово уставно право у погледу пристанка за постављање чиновника зависи од противуставне контроле самог кандисовања.

Овом закорачењу у туђу надлежност дата је чврста законска основа помоћу Закона о трајању председничке власти, који је одuzeо од председника Џонсона, у једном часу партијског врења и страсти, оно слободно и независно право отпуштања, признато му Уставом, али које је он употребљавао тако да је огорчио Сенат који није био његовог мишљења. Али, ма да је ова власт Сената до ста противна првобитној уставној теорији, вероватно је да ће изгубити сваки значај реформом грађанске службе, која је стекла чврсту, можда и трајну, подлогу у нашем савезном законодавству; и контрола помоћу Сената ничим не би озбиљније нарушила равнотежу савезног система, него неодговорним вршењем полуизвршних власти у области спољне политике. У историји наших спољних

односа пуно је одломака који указују на ову опасност. Тако на пр. за време сазива Конгреса, 1868-9, Сенатово право *поништаја* уговора вршило се на начин који је очевидно откривао релативну слабост извршне власти, и предсказивао толико озбиљних последица. Ово је показало да је извршна власт у праву, али да је слаба и неодлучна; да је Сенат господар, али да нема права. Од Данске је тражено да уступи Сједињеним Државама острво Св. Томе, и она је у почетку одбила све услове, не само што није полагала на цену него још и поглавито стога што је таква продаја, каква је предложена, била противна утврђеној политици сила Западне Европе, на чијој је страни Данска желела да стоји; али, најзад, под притиском сталних и досадних преговора, она је била склоњена да попусти; уговор је био потписан и послат Сенату; народ с острва Св. Томе обележио је свој пристанак за цепање формалним гласањем; острво је тада било предато једном овлашћеном чиновнику наше владе; дански министри су веровали да се наши представници не би могли шалити с њима и улазити у тако важне пословне преговоре, без поузданог овлашћења за доношење крајњих закључака. Али, Сенат је мирно оставио уговор да чами у његовој дворници; време утврђено за потврду уговора је прошло; најзад, вољна да избегне смешно унижење које би за собом повукао један неуспео посао у овој фази, данска влада је продужила време и послала једног од својих најугледнијих министара да убрза

преговоре свим могућим средствима; али Сенат није много марио за данска осећања и могао је, мишљаше, допустити себи да омаловажи председника Гранта и г. Фита; у наредном сазиву одбио је уговор и оставио Данце да понова заузму острво, за које смо, на крају свега, решили да га не откупљујемо.

За време истог сазива, 1868-9, десило се да је Сенат дражио државну власт ометајући свим могућим средствима потврду једног много важнијег уговора са Великом Британијом односно захтева Елебаме; на тај начин потпуно је упропастио један од највећих успеха наше новије спољне политике;<sup>1)</sup> али није потребно задржавати се дуже на овим добро познатим случајевима наше недавне историје, јер су они само два примера од толико других, на основу којих се с поузданошћу може рећи, да ма с које тачке гледали односе између извршне и законодавне власти, очевидно је да је ова последња стално расла на рачун прерогатива прве; и да је мера којом једна од ових великих грана владе држи у равнотежи другу, у истини, врло неизнатна. Јер у вршењу свог права вета, које је, разуме се, ван сваке сумње, његова најстрашнија прерогатива, Председник поступа не као извршна власт, него као трећа грана законодавног тела. Као

<sup>1)</sup>) Један сјајан извештај о држању Сената у погледу ова два уговора, види у чланку под насловом „*The Session*“ *North American Review*, књ. CVIII (1869) стр. 626 и даље.

што је Оливер Елсворт рекао, у првом сазиву Сената, Председник је што се тиче поступка око доношења закона само један део Конгреса; и он може бити утицајан и моћан члан законодавног система само у тихим временима, кад су странке потпуно уравнотежене, и кад нема несаломљивих већина да мрско вето баце под ноге.

И ова брза скица двеју слика, теорије и данашње уставне праксе, довољна је, дакле, да истакне све црте у којима се оне битно разликују једна од друге, и да оправда ову брижљиву студију конгресионалне владе, као стварне владе Сједињених Држава, коју сам решио да подузмем. Равнотеже, које Устав предвиђа, већим делом су само идеал. За све практичне циљеве савезна влада стоји изнад влада посебних држава, а Конгрес изнад његових тако званих координираних грана. И док Конгрес у почетку није засењавао ни Председника ни савезно судство, данас он овда-онда управља једним и другим са лакоћом и чврстом руком; и док је свака држава некада чувала љубоморно и поносно своје суверене прерогативе, а способни људи у великом броју претпостављали више политичку каријеру под владом својих држава, него ли положај у служби савезне владе, данас се место у законодавним телима тих држава више не жели, изузев као могућа узенгија за седиште у Конгресу; и чак гувернери држава гледају на избор за савезни Сенат као на једно унапређење, награду за ону одану службу коју су вршили у својим домаћим властима.

Оно што је најважније за разумевање данашњег механизма савезне владе и за разумевање метода конгресионалне владе у светlostи непомрачене теоријом, јесте очевидна чињеница да се ширење савезне власти продужује, и да, према томе, постоји јасно потреба, да се тачно зна шта и како треба радити, кад буде дошло време да јавно мишљење преузме контролу оних сила које су измениле карактер Устава. Има у ваздуху гласова који не могу остати неразумљиви. Време изгледа иде у прилог централизације владиних функција, какву оснивачи Устава нису могли ни замислити као једну могућност. Отако су они дали своје дело свету, изменило се лице тога света. Устав је био донет у доба кад је требало шест дана мучног пута од Њујорка до Бостона; кад је одлазак од Дугог Јужног Острва до пристаништа Њујорка значило предузети један опасан пут; кад су људи били захвални за недељне новости; кад се развитак земаљске трговине рачунао не на милионе, него на хиљаде долара; кад је држава имала мало градова, и тек почела нешто с подизањем фабрика; кад су Индијанци наваљивали на оближње границе; кад није било телеграфа нити иједног великог и огромног удружења. Нема сумње, прешни проблеми садашњице тичу се организовања нашег трговачког и индустријског живота, надзора циновских удружења, ограничења монопола, усавршавања финансијских мера, олакшања економске размене и многих других националних питања међу којима би се, ве-

розватно, могло убројати питање женидбе и развода брака; највећи од ових проблема не спада чак ни у проширену област савезне владе; неки од ових не могу се уврстити у њен делокруг власти ма колико се она широко тумачила, а већина тих проблема могла би ући у тај круг једино изврћуји смисао Устава до необичне и до сада не замишљене мере. Међутим, постоји читав покрет у корист савезне контроле свих политичких питања која јасно захтевају једнообразност расправљања и управе, што није могуће остварити при подвојеној, посебној акцији држава; и изгледа многима вероватно да ће се савезној влади доделити још већа област, било изменом Устава, било што би се у тумачењу Устава ишло све даље и даље. Према томе, како за оне који би хтели да задрже ову тежњу, тако и за оне који би хтели да пусте да ствари иду својим током, стога што на њу гледају с одобравањем ако не с позитивном важношћу, од необичне је важности критички испитати владавину, на коју би, изгледа, имао пасти нов терет одговорности и власти; на тај начин ће се моћи тачније оценити њена способност за посао који данас ради, као и за посао који би јој сутра могао бити додељен.

Кули, у његовом сјајном делу „Принципи америчког Устава“, пошто је навео Едемово набрајање кочница и равнотежа, додаје Едемсовом закључку мисао, да је овај систем наш властити проналазак. Ипак, до тог се проналаска дошло под сугестијом британског Устава, по коме је тада био на

снази један систем готово исто тако брижљиво израђен. Што се тиче његове спољашње форме, систем још траје; али за време од једног столећа и више, вршила се „постепена промена у правцу једне концентрације“ битне законодавне и извршне власти у Доњем дому, тако да се данас каткад каже, не удаљујући се много од истине, да је то владавина Доњег дома“. Али Кули изгледа да не види, или, ако и види, не подвлачи чињеницу, да је наш властити систем исто тако подложен „поступној промени у правцу једне концентрације“ свих стварних власти у руке Конгреса; отуда данас, ако бисмо се удаљили од форме ствари „не бисмо се далеко удаљили од чињенице“ обележавајући нашу владавину као владавину Сталних одбора у Конгресу. Међутим, ова чињеница се може извести из врло многих одељака Кулиевих списка; јер он води рачуна о ширењу власти савезне владе и оној кристализацији њених метода, које су стварно бациле раније уставне теорије у неупотребу, па и модификовану теорију коју, изгледа, и он сам подржава.

Он је проверавао фино уређење теоријских равнотежа данашњим чињеницама и брижљиво је изнео резултате; али, никде их није сажео у једно разумљиво гледиште, које би имало данас послужити као јасан и довољан опис данашњег Устава; ни он, као и многи други способни радници, нису испитивали подробније и дуже ону унутрашњу организацију Конгреса, која одређује његове методе законодавства и даје облик његовим средствима

за управљање извршним ресорима; која садржи у себи цео механизам посредством кога се даје правац политици у сваком погледу, и која је, према томе, главни одељак студије о Уставу. Као што је Доњи дом централна тачка сваког проучавања енглеског Устава, тако и Конгрес мора служити за сваку студију нашег Устава. Сваки онај који не зна шта Конгрес данас ради и како ради, који не познаје његове дужности и његове послове, њего-ве начине вођења и изворе власти, тај је врло да-леко од познавања уставног система под којим ми живимо; док онај који познаје ове ствари, познаје ближе и сам систем.

---

## II.

### НАРОДНА СКУПШТИНА.

Никад није изражена нужнија истина него кад се рекло да народ, који не разуме природу своје рођене владе, не може сачувати слободу и слободне установе.

Као какву велику слику, на којој је мноштво подједнако важних лица и обиље обраћених и упадљивих појединости, Конгрес је тешко обухватити и оценити једним погледом и с једне тачке гледишта. Његови сложени облици и разнолики састав-  
муте човеку поглед и заклањају систем који лежи под његовим склопом. Он је и сувише сложен да би се могао разумети без напора, без брижљиве и систематске анализе. Према томе, врло је мало људи који га разумеју; стварно узев, његова врата су затворена за схваташа шире јавности. Кад би Конгрес имао неколико ауторитативних вођа, чије би фигуре биле јасне и видљиве за око света, и који би могли представљати савезно законодавно тело у мислима оне многобројне и врло уважене класе личности, које мисле на нарочити начин и у конкретним облицима, уопште, личности које разумеју нешто људе, али врло мало апстрактна уопштавања, било би за већину народа потпуно могуће да

прати ток законодавства без икакве озбиљније по-метње у мислима. Ја држим да готово сваки онај који је сад баш обратио пажњу на политику Велике Британије, с погледом на изборну реформу и друга слична законодавна питања, мислиће пре о Гладстону и његовим колегама него о Доњем дому, чије су они слуге. Није реч о томе: шта ће урадити Парламент, него шта ће урадити Гладстон? И без сумње лакше је и природније гледати на законо-давне планове Немачке, који се крију иза Бизмаркових густих обрва, него ли замислiti да оне за-висе од одлуке Рајхстага, премда је неоспорно да је његова сагласност потребна и за планове моћног и властољубивог Канцелара.

Али нема ниједног министра или министар-ства, који би у свести народних маса представљали вољу и биће Конгреса. Председник Народне скупштине (*Speaker*) приближава се по својим својствима „вођи“ Дома; али његова воља, као стваралачка и императивна снага у законодавству, не иде много изван права да именује одборе који треба да воде Скупштину и раде њен посао; отуда ово није сасвим доволно јавном мишљењу да би могло приписати њему свеколико законодавство. Он има власт да га у полазњој тачци контролише, али он и сувише мирно седи у својој столици, и су-више је очевидно да он није у истом положају с телом који председава, да би једној обичној па-мети могло изгледати вероватно да он има јачих и непосреднијих веза са законодавством, кад је

већ стављено у покрет. Свак зна да је он упоран и отворен партизан, и да воли да уравњава, кад год може, законодавне путеве своје странке; али никоме не изгледа вероватно да све важне законодавне мере полазе од њега, или да је он творац сваке посебне политике. Заиста, он то и није. Он је велики партијски шеф, али његов службени положај председника Скупштине смета му као нека врста бране да игра улогу активног шефа. Он поставља вође Народнe скупштине, али он сам није вођа.

Вође Скупштине су председници главних Сталних одбора. У ствари, тачније речено, Скупштина има толико вођа колико и законодавних предмета; она има толико Сталних одбора колико и главних предмета законодавства. У оцени сваког предмета рада, Скупштина се руководи вођом у лицу председника Сталног одбора, који има дужност да надгледа законодавне мере, поглавито оне врсте. којој овај материјал припада. Ово мноштво вођа, ово вођство са више глава, чини организацију Скупштине и сувише сложеном да би необавештеном човеку и невештом посматрачу могла пружити ма какав подесан кључ за методе њене владавине. Јер председници Сталних одбора не чине једно колегијално тело као што је влада. Они се не саветују и не договарају о пријему хомогених мера, да би се узајамно могли помагати; нема ни помена о заједничком раду. Сваки Одбор иде својим путем и на свој начин. Немогуће је от-

крити ма какво јединство метода у раду Скупштине, кад он тече без везе и система, реда и плана; нити се може осетити ма каква заједничка намера у погледу мера које њени Одбори с времена на време препоручују.

И не изгледа само једном неаналитичком духу обичног посматрача да скупштински послови иду на врат на нос и без једног разумљивог правила; није их ни лако одмах разумети, ако се испитују у свом редовном току за време седнице у самој Скупштини. Ступивши на праг Народне скупштине, новоизабрани члан не познаје њена правила и навике ништа више но најинтелигентнији међу његовим бирачима; он увек осећа велику тешкоћу да своје раније створено мишљење о конгресионалном животу прилагоди оним чудним и неочекиваним условима, којима се осећа окружен чим положи заклетву и постане један део велике законодавне машине. Доиста, има уопште много ствари везаних за каријеру једног новог члана, које морају да му се згаде и да га обесхрабре, ако не и увреде. На првом месту, глас који ужива у свом крају, неће га пратити до главног града савезне владе. Могуће да ће чланови његове рођене државе знати за њега и примити га као друга; али иначе нико други неће знати нешто више о њему, осим да је присталица ове или оне странке, или новајлија ове или оне државе. Он осећа да је његов положај незнатац, његова личност нејасна. Али ово социјално унижење које он преживљује у кругови-

ма, у којима не стиче неки нарочити ранг тиме што је члан Конгреса; јер је он само један између многих, не треба вероватно сравнити са срдињом и разочарењем који иду заједно са неизбежним открићем, да је он без утицаја или значаја у самој Скупштини. Ниједан човек, кад је изабран за члана једног тела које има велику власт и високе прерогативе, не воли да се у својој радљивости спутава и гуши изричним правилима и преседанима, који су, изгледа, некада створени у тежњи да би се појединим члановима онемогућило да ураде ишта корисно. Данас, међутим, нов члан јасно осећа да у Народној скупштини владају таква правила и преседани. Али, то се њега ништа не тиче, јер он не примећује да су ова правила и преседани поникли у намери да се умање права нових чланова као таквих, већ просто на просто из пословних потреба; остаје чињеница да под овом стегом он трпи, и тек онда, кад га „навика у овом погледу учини савитљивим“, предаје се овим правилима у неку руку драговољно.

Природно, сви нови чланови не трпе подједнако под овом мучном дисциплином; јер, сваки од њих не долази на ово место с озбиљном намером да се преда поштеном и савесном послу. Има много начина и трикова, који су већ изучени и свикнути, и посредством којих сви лењи и небрижљиви чланови могу даји изглед примерне марљивости, ако не и очарати бираче у Бенкомбу. Али, бесумње, мали је број оних који би волели

нерад и претварали се као да своју дужност савесно испуњавају. Неоспорно, велика већина има доовољно јасно осећање своје дужности, и без оклевања жури да је врши; сасвим се може примити као тачно, да је ревност нових чланова уопште усрдна и одана. Ако у почетку и не би била усрдна, вероватно је да ће постати усрдном у додиру са скупштинским пословником, јер такви се људи морају неизбежно расрдити и узбунити под оним стегама које им стављају неумољиви прописи скупштинског Дома.

Често нов посланик долази у Вашингтон као представник једног посебног политичког правца, било да је изабран као бранилац слободне трговине, било као заточник заштитних царина; и сасвим је разумљиво да се одмах по доласку на дужност брине да нађе што пре прилику како би изразио своја гледишта, као и начин да би им дао коначну форму и скренуо пажњу Конгреса. Отуда је његово разочарење врло велико кад осети, да он за то нема ни прилике ни средстава. Он може пријавити свој законски предлог; али то је све што може учинити, па и то само у једном одређеном времену и на одређен начин. Вероватно је да ће он у овом погледу имати и тешка и непријатна искуства, ако не буде доовољно опрезан да претходно испита појединости праксе. Вероватно је да ће он учинити смео скок, под претпоставком да се Конгрес придржава обичних правила парламентарне праксе, на која се он навикао још у својој младо-

сти по клубовима за расправљање, или доцније, у зрелијим годинама, на зборовима у народу. Нема сумње, његов законски предлог је готов за подношење још у почетку једног сазива, и једног дана, користећи се тренутним затишјем у пословима, кад буде изгледало да Скупштина нема ствари за решавање, подићи ће се да свој предлог прочита и образложи. Али, одмах ће осетити да је врло мучно и тегобно подuzeће задобити Скупштину. Извесно је да има и других који би то желели као и он; и његова слутња ће се појачати још више чињеницом да се председник није ни обрно њему, иако је могао чути његов глас, него без икаквог оклевања и као сасвим нешто разумљиво дао реч неком другом. Ако би имао добро грло и истрајао својим узвицима „господине председниче“, он би за један тренутак обратио на себе пажњу овог великодостојника — али и то само да би му напоменуо да ствар о којој говори није на дневном реду, и да ће се његов предлог прихватити и узети у рад у току овог периода једино ако би на то пристала једногласно цела Скупштина; и непосредно затим међанички се подижу и нарочито подвлаче изрази неодобравања, тако да је приморан сести збуњен и озлојеђен. Не знајући, он се испречио на пут „редовних послова“; због тога је морао бити одгурнут, тако да ни самом њему није било јасно како се све то одиграло.

Нагнан болом и непријатношћу првог искуства да поштује пословник, ако не и да га се боји,

нови посланик стара се да студијом или обавештавањем дозна, ако је могуће, природу и време својих повластица. И он најзад сазнаје да је његов слободан дан понедељак. Овог дана прозивају се државе по списку, и посланици имају права и зносити предлоге чим њихове државе буду прозвате. На тај начин, понедељником он покушава други пут с пословником, уверен да овог пута нема чега да се прибојава; али је можда ово с његове стране неопрезно и на жалост неосновано. Јер, ако мисли, као што је природно, да ће моћи проговорити коју реч у корист свог законског предлога чим овај буде предат секретару да га чита, и у тој вери започне са својим дуго смишљаним излагањем и објашњавањем, биће оборен пословником као што се десило и раније, кад је био задобио Скупштину за један тренутак. Чекић председника Скупштине је одлучан, непосредан и безуслован. Он укратко обавештава говорнике да никакав претрес није на дневном реду; према томе предлог се може само упутити надлежном Одбору.

Доиста, ово обескуражује человека; ово је његова прва лекција о владавини Одбора; ударци учитељева штапа боле; али, што он брже научи прерогативе и власти Сталних одбора, у толико ће пре продрети у тајне пословника и избегавати непријатности будућег додира са његовим бодљикама. Права Сталних одбора су почетак и крај пословника. И Народна скупштина и Сенат воде своје послове оним што би се у слици, али тачно, могло

назвати чудним средством дезагрегације. Скупштина стварно претреса и доноси законе у малим секцијама. Она нема времена да расправља о свима предлозима који су јој предати, пошто се сваког сазива њихов број пење на хиљаде; и сумњиво је, чак ако би и време дозвољавало, да би обичан ток претреса и расправе били довољни да се у оној гомили предлога, који сваке недеље расту на секретаровом столу, одвоји плева од пшенице. Отуда, ниједан покушај није учињен да би се урадило ма шта у овом смислу. Посао је подељен, већим делом, на четрдесет и седам Сталних одбора, који чине редовну организацију Скупштине, а онај остатак додељује се нарочитим Одборима, који се постављају за повремене потребе. Сваки од ових готово безбројних предлога, који нагрну понедељником, секретар прочита „први и други пут“, — и то више формално, по насловима. На тај начин он пролази своје прве етапе уз тихо одобравање, у тежњи да би се могао што пре послати без претреса надлежном Сталном одбору. Стварно, сваки законски предлог мора бити послат у Одбор, изузев, разуме се, предлога које износе сами Одбори, и оно мало њих, који се могу овда-онда протурити услед обуставе пословника уз сагласност две трећине гласова, — премда увек није лако и по себи разумљиво одредити тачно карактер једног предлога. Поред великог Финансијског одбора за приходе и исто тако великог Одбора за специјализацију буџетских кредита, постоје Стални одбори за банкар-

ство и новчани систем, трговину, молбе и жалбе, поштански саобраћај, судство, јавне издатке, индустрију и пољопривреду, војна питања, поморство, рударске послове, наставу и рад, заштитно право (патент) и за двестак других грана законо-давства. Али, ма како да је брижљиво извршена подела законодавног материала, представљена у наслову ових Одбора, није увек јасно коме би Одбору требало упутити поједине предмете. Има много ствари за које би се могло тврдити да спадају исто тако у надлежност једног Одбора као и другог; јер никаква јасна и отсечна линија не одаваја многе врсте послова, који су Одборима стављени у дужност. Њихове надлежности сусрећу се и преплићу у многим тачкама, и често се догађа да се читају законски предлози који управо припадају овој заједничкој области. Кад се такви предлози упућују Одбору, по катkad избију оштри и интересантни судари. По среди је једна активна утакмица: она обична, тиха пракса упућивања законског предлога у Одбор, кад је ово нужно, прекида се супротним предлозима, којима се покушава да се судбина тог законског предлога упути друкчијим правцем. Кome би Одбору требало упутити један законски предлог, којим се жели да утврди и установи максимум брзине у вожњи железницама Унион—Пасифик и Централ—Пасифик, Одбору за трговину или Одбору за железнице Пасифика? Да ли треба један предлог којим се забрањује поштански пренос извесне врсте писама и аката, упутити

Одбору за поштанску службу и саобраћај, из разлога што се односе на пошту, или Одбору за судство, јер се тражи да се свако прекорачење ове забране огласи као злочин? Кome стварно ваља упутити законски предлог који на тај начин изгледа да припада надлежности двају разних Одбора?

Уопште, судбина послатих предлога у Одбор није неодређена. По правилу, један предлог упућен у Одбор јесте у ствари „осуђен предлог“. Кад он пође са секретаревог стола у салу Одбора, он прелази преко парламентарног моста уздаха и пада у мрачну кулу заборава, одакле неће никад изићи. Када ће и од чега умрети, не зна се; извесно је да га његови пријатељи неће више видети. Природно, ниједан Стални одбор нема право да узме на себе пуну власт Скупштине коју представља, да формално и коначно одбаци предлог који му је упућен; његова одлука којом се предлог одбија, ако се одбија, саопштава се Народној скупштини у облику једне препоруке, да предлог не би требало пустити „да прође“. Али, врло је лако, и отуда обично, да сазив прође а да се не поднесе ма какав извештај уопште о предлогима који су одбачени или нису важни, и да извештај о њима замени оно мало предлога, које је Одбор сам израдио. На тај се начин хиљаде предлога угасе заједно са сваким Конгресом, и то не стога што су били одбачени, него простио на простото што су били напуштени. Није било времена да се о њима поднесу извештаји.

По себи се разуме, оваква организација Народне скупштине оставља сваком Сталном одбору слободу и право да одређује правац законодавства по свима предметима који му се упућују на оцену и проучавање. У погледу тих предмета, он има пуно право инициативе, и сва законодавна радња поводом њих врши се под његовим свемоћним вођством. Он даје тон и ток одлукама Скупштине. Међутим, у једном правцу, његова иницијатива је ограничена. Чак и сам Стални одбор не може изнети један предлог ако му предмет о коме треба донети закон, није упутила сама Скупштина, „на основу пословника или нечег другог“; он не може давати мишљење по предметима за које оно од њега није тражено. Али, ово не значи да је он озбиљно и стварно ограничен у давању мишљења и правца раду; јер сасвим је лако удесити да му се упути ма који предмет о коме жели да поднесе предлог и скрене пажњу Скупштине. Његов председник, или један од посланика који у Одбору предњаче, израдиће напрт предлога и обухватити тачку којом Одбор жели да сугерира доношење закона; кад се то сврши, он ће једног понедељника, чим се пређе на прозивку држава, изнети предлог у својству обичног посланика. Потом ће се пројект упутити Одбору и на тај начин обезбедити могућност да се по њему поднесе жељени извештај.

Ова принудна власт Сталног одбора задржава и спречава новог посланика кад год би желео да

узме активно учешће у пословима Скупштине. Куд год макне, испрече се пред њега извесна права разних Одбора. Пословник је тако удешен да је ставио све послове под њихово руководство; и једно од открића до кога ће нов члан поуздано доћи, ма да после многих горких искустава и непријатних доживљаја, чим се његов први сазив буде клонио крају, јесте да под овом владавином нема ни најмање слободе расправе и да он свој иначе зајаснели говор неће моћи одржати. Јер, и један дуг сазив Конгреса сувише је кратак да би се нашло времена за темељно проучавање свих извештаја четрдесет и седам Одбора; отуда се претрес по њима морају скратити, ако не и потпуно искључити, кад се пре одлагања сазива морају свршити какав важан део послова. Има извесних предмета које Скупштина морају узети у рад; због тога се за извештаје Одбора за штампу и изборе увек нађе времена. Има опет извесних предмета који се увек брижљиво морају узети у оцену. Отуда Одбор за приходе и Одбор за специјализацију кредитита имају велике повластице: извештаји о буџетским предлогима могу се износити, узимати у расматрање у свако доба. Али, само су ова четири Одбора нарочито повлашћена. Остали морају чекати на свој утврђен ред, кад их позове председник Скупштине, задовољавајући се са оно мало мрвица времена које падну са стола четири повлашћена Одбора.

Хор, сенатор Масачусете, чије искуство у Конгресу прибавља његовим речима велики ауторитет, рачуна,<sup>1)</sup> „узимајући да два сазива која испуњавају живот Скупштине трају десет месеца“, да већи број Одбора има на расположењу за време сваког Конгреса само два сата „за извештаје, претресе и све предмете општег законодавства, који су им упућени на рад.“ Јер, природно, много се времена бескорисно изгуби. Ниједан Конгрес не приступа непосредно послу одмах по првој седници. Он има да избере своје особље, а после тога избора мора протећи извесно време док се његова организација не заврши наименовањем Одбора. Исто тако, он прекида рад за време празника, и на тај начин уштеди себи многе седнице. Поред тога, многе ствари могу пресећи прозивање Одбора, које толики послови чекају. Ово прозивање може се десити само за време јутарњих часова — часова не-посредно иза читања „записника“ — уторником, средом и четвртком; и баш тада може доћи до одлагања услед несвршених предмета прошлог дана, који се морају првенствено узети у расматрање. Прозив се не може вршити понедељником, из разлога што су ти часови непроменљиво посвећени прозивци посебних држава ради подношења предлога и резолуција; он се не може обавити ни пет-

<sup>1)</sup> Види чланак под насловом: „Вођење послова у Конгресу“ (*North American Review*, књ. CXXXIII, стр. 11) коме дугујем за многе појединости.

ком, јер је тај дан одређен за „предлоге приватног законодавства“, заузет увек Одбором за молбе, или каквим другим творцем предлога, који су ушли у „приватан списак“ (*private calendar*). Недељом, Скупштина ретко држи седнице.

Извештаји који се доносе за ово нешто ограничених јутарњих часова, упућују се на штампање, тако да буду готови за идући претрес, а предлози које су поднели Одбори бележе се засебно и стављају на дневни ред, за дан који буде подесан. Кад један јутарњи сат прохуји, Скупштина жури да се позабави пословима који чекају на председниковом столу.

Има извесних тачака пословника које су потпуно јасне; има их и сложених, и нејасних за људе који су неупућени; али је много већа забуна због праксе, него ли због пословника. Јер редован ток послова стално се прекида резолуцијама које се износе „једнодушном сагласношћу“ и предлозима који се убацују „мимо дневни ред“. Међутим, очевидно је да постоји принцип који се провлачи кроз све фазе законодавног рада, и који није био никад одбачен или укинут — принцип да Одбори треба да раде без сметње. И то је принцип изванредне стваралачке снаге. То је калуп свеколиког законодавства. На првом месту, убрзавање послова под управом Одбора одређује карактер и дужину расправе којој ће предмет бити подвргнут. Скупштина је свесна да време измиче. Она зна да ће у току једног сазива моћи свршити једва једну осмину по-

слова, па ма како журила, а задржавати се око дужих претреса, значи још више појачати застој. Поред тога, већина чланова индивидуално жели да убрза рад по свима питањима која треба решити, из разлога што је сваки члан Скупштине и члан једног или више Сталних одбора, и онда је потпуно природно што жели да предлози, које су израдили његови Одбори, и у којима је он, разуме се, поглавито заинтересован, јер им дuguје нарочиту пажњу, буду саслушани и изгласани што је могуће брже. Отуда се и дешава стално да Одбор који би заузео Скупштину ма у које време, јесте Одбор чије би предлоге већина желела да сврши све скупа, у колико то околности допуштају, тако да би остатак од четрдесет и два неповлашћена Одбора могао добити прилику и имати наде да се чује. Сем тога, и Одбор је задовољан да одмиче радом напред, као што то сама већина жели. Вероватно да он има више спремљених предлога и жели да се сврше пре но што прохује кратки часови<sup>1)</sup> који су за његове извештаје одређени.

Према томе, утврђен је обичај у Скупштини да се члану Одбора који подноси извештај о пословима допусти реч за један сат; и овај сат значи

<sup>1)</sup> Ниједан Одбор нема права, кад се позове, да заузме с предлогима које је спремио више но јутарње часове два узастопна дана; ако његов други јутарњи сат истекне док се Скупштина бави оценом једног од његових предлога, једино се овај предлог може одложити за јутарњи сат идућег дана док се не сврши.

главни сат претреса. Известилац Одбора ретко кад искористи цео час за излагање својих примедаба; он употребљује један део тог времена, а над остатком води контролу. Нема сумње, он има права да располаже овим тренуцима, па било да говори или не. За то време никакав амандман не може доћи на дневни ред, сем ако он одобри да се може изнети; разуме се, он неће уступити своје време без разлике свакоме ко зажели да говори. У ствари, он дозвољава и противницима и пријатељима његовог предлога, пошто би желео да буде непристрасан; али уопште не пушта да искористи ово време нико, који претходно није добио његово одобрење; и они који говоре, не треба да прекораче број минута које им је допустио. На тај начин он, као добар тактичар, брижљиво надзирава и претрес и амандмане, и пре него што напусти место, по истеку свог сата, он може поставити претходно питање. Ако би пропустио да тако уради, он би изгубио из руку сваку контролу послова; јер, ако претходно питање није постављено, претрес се може продужити докле се хоће: нада његовог Одбора — да спроведе своје предлоге, потпуно ће пропасти, а то не би значило ништа мање него његову личну несрећу. Он би заслужио у толико више прекора, што има само да затражи претходно питање, па да у томе успе. Као што сам већ рекао, и сама Скупштина нестрпљиво жели да се убрзају послови, те ће одобрити свако ограничење расправе које би он могао захтевати; али, ако би јој

пустио дизгине, она би, вероватно, јурила слободно и необуздано, не водећи рачуна о кочијашу. Када се претходно питање већ допусти, сви су амандmani искључени; један сат остаје да би повлашћени известилац Одбора могао средити сва гледишта, пре него што се предузме коначно гласање и законски предлог скине с дневног реда.

Има обичаја који обмањују, збуњују и зачућавају новог посланика. Кад најзад успе да разуме преседане и начине рада, нов члан Скупштине схвата чињеницу — некада тако нејасну и готово необјашњиву — што му је председник, кад се јавио за реч, хладно претпоставио друге чланове који су се јавили после њега. Разуме се, данас је потпуно јасно да председник унапред зна коме ће известилац Одбора одобрити да може доћи до речи у Скупштини: узалудно је сваком другом да из свег грла тражи реч. Кад год би желео да говори, морао би се, по могућности, споразумети с Одбором, пре него су послови изнети на расправу, и побринути да обавести председника да ће му се за неколико тренутака допустити да говори.

Нема сумње, ово је не само врло интересантно, него у исти мах представља и најновији и најзнатнији начин ограничења претреса и убрзања законодавног рада, — један метод врло озбиљан и значајан, са толико далекосежних последица по Устав. Начини на које се врше претреси у законодавном Дому несумњиво су од највишег значаја за народ који сам собом управља; јер законодав-

ство о коме се није расправљало у законодавном телу, донето је стварно у једном скривеном кутку. Немогуће је да Конгрес уради нешто мудро и паметно кад ради тако брзо; и бирачима не иде у главу да се сам Конгрес не задржава на једном предмету нити га узима у расматрање. Прерогативе Одбора представљају нешто више него корисну поделу рада. Има само један део послова у којима Конгрес учествује као целина — део, управо, који обухвата оне повлашћене предмете прихода и расхода. Скупштина никад не прихвата предлоге Одбора за приходе или Одбора за специјализацију кредита, без потребне расправе; али она дозвољава да готово сви њени и други Стални одбори стварно доносе законе у место ње. Формално, Одбори само сређују разнолика питања која подносе лично посланици, проучавају их брижљиво и темељно за коначну расправу у Скупштини; стварно, они одређују ток послова, и не само да показују Скупштини које одлуке треба да донесе, него исто тако одмеравају, по својој сопственој вољи, време за претрес и расправу. Скупштина не држи седнице за озбиљне расправе, него да што пре санкционише закључке Одбора. Она доноси законе у својим одборским салама; али не одлукама већина, него резолуцијама нарочито овлашћених мањина; отуда није далеко од истине рећи да је Конгрес у заседању више излагање ради параде; док Конгрес у својим одборским просторијама представља Конгрес на делу.

Навика се брзо ствара, чак и код Американаца који немају предрасуда; и карактер Народне скупштине је, дугом навиком, изграђиван према духу њеног пословника. Представници су се, строгом само-дисциплином, прилагодили потпуно законима под којима живе, пошто су напуштајући узалудну чежњу за јавном расправом очистили из свог срца, што је могуће боље, све жеље да раде оно што овај закон има за главни циљ да спречи. Потпун недостатак нагона за расправом међу њима, и њихово очевидно одсуство сваке помисли да се једно гледиште брани или напада помоћу доказа, најбоље су показани једним догађајем који је био болно комичан. Демократска већина Скупштине четрдесет осмог Конгреса желела је непосредно гласање законодавног предлога о пензијама доста великих размера; али републиканска мањина је била необично противна предлогу, и кад је Одбор за пензије, једно после подне, доста касно, у прејеној Скупштини предложио да се обустави пословник и предлог узме у расматрање идућег дана, републиканци су прибегли опструкцији да спрече рад. Најпре су одбијали да гласају, остављајући демократе без кворума; потом су, сваке ноћи, задржавали Скупштину прозивкама по опширним и опструктивним предлозима; жалосно губљење времена било је овда-онда олакшано слушањем занимљивих извиђавања појединих посланика, који су гледали да се извуку и оду на спавање, или раздражењем које је долазило услед оштре свађе између

шефова двеју странака у погледу одговорности због застоја у раду. И све док идуће јутро не би до- вело посланике, који су се огрешили о своју ду- жност и нису присуствовали седници, да попуне де- мократске редове, послови се ни за један корак не би помакли. Чињеница коју поводом ове значајне сцене вреди истаћи јесте, да мањина није маневри- сала да би добила прилику или време за претрес, како би се земља могла обавестити о правој при- роди нежељеног предлога, него се просто борила против једног претходног предлога тихом, мир- ном опструкцијом. Пошто је цела ноћ била утро- шена у упорном ометању рада, Скупштина, кажу, није била „расположена ни за пола часа расправе, коју дозвољава пословник“, и чим би се две — три речи изговориле, обавило би се коначно гласање. Као што је свак видео, било је лакше и природније привући пажњу на сумњиву вредност онога што је већина покушала, правећи донекле једну ружну „сцену“, о којој би цео свет говорио, него држати говоре које нико није хтео читати. Ово је било једно важно тумачење о карактеристичком методу нашег система конгресионалне владавине.

Врло значајна последица овог система јесте и чињеница да је призор расправе о законодавству из сале Конгреса пренет у повучене просторије по- јединих Одбора. Људи у унутрашњости који за доручком читају депеше Удружене штампе у ње-nim јутарњим листовима, бесумње су често врло жалосно изненађени појединим чланцима, који се

овда-онда појаве у виду кратких телеграфских вести из Вашингтона. Шта они могу закључити кад прочитају, на пример, овако нешто: „Скупштински одбор за трговину саслушао је данас доказе делегације Конгреса — тих и тих држава — у прилог кредита за чишћење река и поправку пристаништа, које чланови желе да унесу у кредит за реке и пристаништа?“ Вероватно, они неће разумети да би за чланове, који не припадају Одбору за трговину, било узалудно чекати ма коју прилику да даду своје мишљење Конгресу, који је њихову жељу ставио под ауторитативну контролу Одбора, и где они, према томе, могу доћи до речи захваљујући само трпљивости известиоца дотичног Одбора. Ма шта имало да се ради, мора се радити преко Одбора.

Према томе, изгледа да у пракси Конгрес, или, у сваком случају, Народна скупштина делегира Сталним одборима не само своје законодавне функције, него и функције расправе и претреса. Онај кратак јавни претрес који се појављује под строгим и озбиљним пословником Скупштине јесте више формалан него стваран; расправа која даје облик законима води се у просторијама Одбора. Нема сумње, ова решетања законодавних питања посредством Одбора од велике су важности, јер она омогућавају Скупштини да добије „непомућен савет“ и интелигентне сугестије из ауторитативних извора. Сваки трезвен, целисходан, послован разговор о питањима јавног интереса, било да се он држи у Конгресу, било само пред Одбором Кон-

греса, од великог је значаја; и борбе које избију у одборским просторијама између чланова Одбора или оних који се појављују као браниоци нарочитих мера, могу допринети јасности и темељности извештаја који се подносе Скупштини.

Међутим, има очевидно много разлога који објашњавају зашто најтемељнији претрес и најисцрпније и најподробније расправе у Одборима не могу заменити, ни бити онако корисне као расправе које би држао Конгрес. Пре свега, одборске расправе држе се повучено и никада се не објављују. Главни и, неоспорно, најбитнији циљ свих јавних расправа јесте просвећивање јавног мишљења; а кад народ не чује расправе Одбора, он се, природно, од њих не може ничему научити. У том погледу, од њих чланови Одбора још једино могу имати неке користи. Постоји један одлучан приговор против објављивања радова појединих Одбора, који су сви браниоци Парламента признали као оправдан, т. ј. да ови радови немају снаге све док их Скупштина не потврди. Један Одбор није одређен да даје савете јавности, него да упућује и води Скупштину.

У ствари, није обичај да Одбори често отварају врата онима који желе да се чују по појединим питањима; по правилу, нико не може захтевати да овде дође до речи. Напротив, Одбори су овлашћени и навикнути да држе своје седнице у апсолутној тајности. Нарушио би се ред, ако би ма који члан у седници Скупштине учинио алузију на ма шта што

се одиграло у Одбору, осим ако то није писан извештај који је одобрила већина Одбора; у редовном току послова нема места захтевима да Одбор испитује и проучава ствари при отвореним вратима. Према томе, докази се могу износити пред Одборе само на основу њихове дозволе.

Уосталом, и кад допусте коме присуство на својим седницама, они обично прошире ову дозволу и на редове ван својих другова — посланика. Одбор за трговину пристаје да саслуша истакнуте железничке службенике о уређењу тарифе и вожње; а дваестак личности заинтересованих распитују се, телеграфски, код председника Одбора за приходе, кад би они могли изнети Одбору своја мишљења о ревизији тарифе. Према томе, говори који се држе пред Одбором једва да су такви да би могли бити поучни за јавност, и да би их у том циљу требало објављивати. По правилу, то су одбране специјалних бранилаца, докази адвоката. Они не носе у себи проницљиви, критички и расветљујући карактер парламентарних расправа вишег реда, при којима се људи узајамно боре, на равној нози, и журе да заошtre борбу и међусобну утакмицу инспирацијом политичких принципа и личном амбицијом, кроз ривалство странака и трење политичких програма. Они представљају сукоб између супарничких интереса, а не борбу принципа. И мучно да они могу поучавати или подизати јавно мишљење, чак кад би и освојили његову пажњу.

За просвећивање и подизање јавног мишљења, у погледу државних послова, потребно је нешто више него народна одбрана специјалних привилегија. Потребна је јавна расправа нарочите врсте: расправа посредством самог сувереног законодавног тела, расправа у којој ће свака карактеристика покренутих политичких питања бити јасно истакнута, и сваки доказ од важности до крајности бранђен од стране признатих „вођа“ у овом скупу; и, изнад свега, расправа, од које ће очевидно зависити нешто што би било од интереса или важности — било неко хитно питање администрације или законодавства, било судбина једне странке или успех каквог истакнутог политичара. Само ће расправа ове врсте моћи привући пажњу јавности; иначе, расправа ма које друге врсте неће на њу оставити никакав утисак.

Отуда, за онога који иоле уме да државнички процењује битне услове разумне самоуправе, не може бити непријатнијег открића, него ли што је оно до кога мора неизбежно доћи сваки који искрено испитује наш конгресионални систем; т. ј. да је под овим системом свака расправа немогућа. Пре свега, има техничких и архитектонских разлога због којих практичне расправе јавних послова у Народној скупштини и не долазе у обзир. За оне који за време сазива посећују галерије Народне скупштине, ови су разлози нејасни колико и чудновати. Било би природно очекивати да једно тело које се састаје очигледно у тежњи да већа и ра-

справља, држи своје седнице у једној просторији тако удешеној да уопште може бити говора о размени гледишта и сарадњи на једном заједничком послу; отуда је чудновато видети да су они јако растурени по широкој просторији као што је сала за седнице Народне скупштине, где не представљају збијене редове кооперативних странака, него сваки члан има један простран сто и врло удобну фотељу, и где се широка крила далеко протежу, где велики простори, прекривени таписима, окружују дугачки сто председника Скупштине и секретара; где се од спољне ивице широког пролаза подижу дубоке галерије с оне стране „ограде“: једна огромна, пространа дворана, циновских размера под великим и равним плафоном, кроз чије многобројне стаклене отворе допире дневна светлост. Најживљи утисак који један посетилац добија при погледу у ову огромну салу јесте утисак пространства. Кад један посетилац седи на галерији, готов је да помисли, да говорник мора имати грло О' Конела, да би испунио тихи простор ове дворане; а да би савладао вику која се диже и ора кроз њу кад су посланици на окупу, — њему треба глас јасан, соноран, снажан, као што је глас трубе. Онај који ту говори гласом и плућима обичног смртног, мора се задовољити ако га чују другови у његовој непосредној близини, чије уши грубо паре у очајном напору да скрене пажњу оних који седе даље, и који га због тога морају слушати.

Због ове велике и бескрајне дворане, све телеграфске вести које говоре о интересантном или духовитом говору у Конгресу постају значајне, јер оне доказују да је говорник привукао пажњу слушалаца свих кутака Скупштине. Као што би један од наших најдосетљивијих људи казао, један посланик мора потегнути читав пут да би доспео до места одакле би лако могао чути говорника, који се обраћа Скупштини на супротној страни сале; јер, поред ове удаљености има брујања, жубора због гласних разговора, као и лупе дланова да би се дозвали послужитељи, што се доприноси да напор говорника врло много личи на напор человека који би хтео да с ивице тротоара пред хотелом „Астор“<sup>1)</sup> дозове путнике у омнибусу.

Али, ове физичке сметње за расправу, ма да озбиљне и стварне, спадају у најнезнатније, из разлога што су оне такве природе да се могу савладати. Ако би се успешне и систематске јавне расправе сматрале неопходне за Конгрес, или се чак желеле, данашња дворана би се могла потпуно поделити у две сале: једну, у којој би посланици могли удобно разговарати причати и писати до миле воље, као што они то данас у самој Скупштини раде; и другу, омању просторију, која би била подесна за претресе и озбиљније послове. У ствари, ово је предлагано неколико пута, али Скупштина

<sup>1)</sup> Наведно из необично живог описа Скупштине, који се појавио у „*Nation*“ Њујорк“, априла 1878.

не осећа ма какву потребу да олакша и омогући расправе, јер не види разлог да би требало желети још више говорништва, кад се има на уму чињеница, да се у пркос ових ограничења која се данас чине расправи, посао Скупштине креће и сувише лагано. Ранији Конгреси су имали времена за разговор; данашњи немају. Пре него што је ово крило Капитала било сазидано, у коме је сада сала за седнице посланика, Скупштина је обично држала своје седнице у много мањем простору, који је данас празан, изузев што се с времена на време уступа скулпторима за изложбе; ту се говорништво из дана у дан све више развијало; ту су и Калун, и Рандолф, и Вебстер и Кле стекли глас државника и беседника. Доиста, у то доба претреси су били тако интересантни и озбиљни да су главни говори одржани у Конгресу били обично доношени, у целини, у свим листовима главних градова.<sup>1)</sup>) Али број и дужина говора били су чак и тада оскудни; још у 1828 години један писац у Северно-америчком пре-гледу осуђује, како он каже, „навику конгресионалног расправљања“, као да говори против једне злоупотребе, оглашене од целог света као штетне.<sup>2)</sup>) Једанаест година доцније, један сарадник изјављује<sup>3)</sup> да је он „озбиљно ставио у дужност“ Самуилу Кушмену, који је тада био члан двадесет петог

1) *No. Am. Rev*, XXVI, стр. 162.

2) *No. Am. Rev*, XXVI, стр. 162.

3) „Поглед на Конгрес“, *Dem. Rev*, марта 1839.

Конгреса за Њу Хемпиер, „да постави претходно питање. Заиста, продужује писац, да ништа друго није урадио, он заслужује за ову важну услугу споменик јавног добротвора. Човек који може да задржи једну досадну, развучену, опширу и дангубну расправу, вреди за четрдесет људи који могу изазвати и продужити борбу. Треба извесне моралне храбrosti, духа, као и такта, да се постави претходно питање, и то баш у тренутку кад је потребно.“

Ова ватрена и одважна Кушменова одбрана против мрске оптужбе због постављања претходног питања била би, нема сумње, потпуно интересантна за председника једног од Сталних одбора двадесет осмог Конгреса, коме је претходно питање изгледало као најобичнија животна потреба. Али, при све том, не би требало да се смеје простирашном писцу, јер то нису били дани владавине пословника; тада пословник није тиранисао Скупштину, него јој је просто служио. Тада за њега још није било прилике да покаже своју власт, јер ова стварно проистиче из оскудице времена која убрзава рад Скупштине, као и тежине послова која је притиска; за њега је било теже у простору где је било могућности за беседништво, него ли у оној огромној сали, где се глас говорника губио у средине ларме, немира и непажње. Данас, такозвани полемичари се лако изгоне из Конгреса и упућују одељењу за штампу; они се морају задовољити са говором од неколико страна у „Скупштинским белевором“

шкама", уместо да су их одржали у Дому. Људи који живе врло далеко од Вашингтона замишљају да су ови говори који се на дугачко доносе у Скупштинским белешкама, или које њихове присталице шаљу у виду брошура, одржани стварно у Конгресу; али свак иначе зна да то није случај; Конгрес стално дозвољава својим члановима да у званичан извештај рада уносе говоре које никад није чуо, нити мари да их чује, али се не противи да се они штампају на општи рачун, ако се жели да их бирачи и земља широм читају. Он се неће испречити између посланика и његових бирача све док можне задовољавати и једне и друге, без икаквих тешкоћа по себе, или ма какве осетније штете по државну благајну. Државна штампарија се томе не противи.

Има и других, важнијих разлога него што су они, због којих претреси Конгреса не могу, под данашњим системом, имати за циљ да нас обавесте о вредности ове или оне политике, једне или друге странке — или, ако хоћете, партизана — циљ, без кога они не могу никад имати успеха у погледу просвећивања јавног мишљења или чишћења политичког живота. Најглавнији разлог, — јер је извор свих других, — лежи у чињеници да Конгрес нема вође које воде реч у име својих странака. Власт није нигде у средсређена; она је намерно и свесно распарчана на мноштво мањих шефова. Она је, тако рећи, подељена на четрдесет и седам баштина, у којима један Сталан одбор значи Суд ма-

лих властеличића, а његов председник лорда земљовласника. Ови властеличићи, од којих су неки добра моћни, али од којих нико није на домаку пуне управне власти, могу по вољи деспотски разматривати у свом делокругу, а каткад запретити да узнемири и само царство; али њихове међусобне суревњивости и њихово кратко и ограничено време онемогућава ма какво спајање, и свак је веома далеко од дужности заједничког вође.

Ја знам да овај начин поделе и цепкања власти изгледа некима одлично средство, којим смо себи омогућили да избегнемо опасну владавину „самодршца“ и ону несносну концентрацију функција. Врло је лако видети и оценити обзире који ово гледиште о владавини Одбора чине тако популарним. Оно је засновано на стварном и спасносном страху од неодговорне власти; и они који га одлично бране, готово увек се боре са становишта да је свако „вођство“ тешко ограничiti с погледом на обиме и снаге његових прерогатива, и да је лакше надзиравати власт ако се подели. Поред тога, они тврде — што мање један човек има да ради — т. ј. што је више везан за поједине делокруге и посебна питања, у толико ће његово дело бити интелигентније и потпуније. Отуда, они воле Одборе, баш стога што их има много и што су слаби; и потпуно су готови да задрже њихову деспотску власт у њиховим узаним сферама рада.

Међутим, ако се питање посматра с друге тачке гледишта, изгледа, као тачно и истукством до-

казано, да у колико се власт више дели, у толико постаје неодговорнија. Једног моћног барона који може дићи половину свог краја на оружје, ревносно надзиравају и брижљивије ограничавају, него што се то уопште може десити немоћном господару једног простог и усамљеног замка. Први није у стању ни да макне из куће у невиној жељи да се прошета, а да не привуче подозриву пажњу целе околине; други може држати и пустошити суседство без бојазни да ће бити спречаван или ометан. Увек мале лисице поједу грожђе. У сваком случају, ако се човек обрне од слике стварним чињеницама, биће муовољно јасно да онај мали значај положаја вође у Одборима обезбеђује му деспотизам, одузимајући његовим функцијама сваки интерес. Сенат готово увек расправља о својим пословима доста темељно; и сама Скупштина, било по општем пристанку, било услед непрестаног „гусарства“ од стране мањине, која присиљава један Одбор и већину да даду времена за расправљања, по каткад задржава да расправља опширино о одборском извештају; али нико, изузев можда власника листова, не налази да су ови претреси интересантни за читање.

Откуда то да се многи родољубиви људи у целој земљи, од Виргиније до Калифорније, — људи који, нема сумње, воле своју државу и Савез више него државу наших сродника преко мора, претплаћују на лондонске листове и гутају парламентарне расправе, а међутим ниједан од њих

не би помислио да прочита икакав штампан извештај Конгреса. Да није то стога што су они освојени вајкадашњим достојанством краљевске Енглеске, њеним племством и дворским сјајем, или из просте жеље да буду боље упућени у спољне догађаје него њихови суседи, и да тобож познају британске државнике? Не; разуме се не, То долази отуда што су те парламентарне расправе интересантне, а наше нису. У Британском Доњем дому функције и повластице наших Сталних одбора су све усредсређене у рукама владе, која има, уз то, извесне прерогативе вођства, што наши Одбори немају; на тај начин, они носе сву одговорност као и велику власт, и сви претреси имају један јак лични и партијски интерес. Свака важна расправа јесте оптужба владе од стране опозиције, — оптужба већине од стране мањине; и свако важно гласање значи по себи један партијски пораз или једну партијску победу. Цело држање владе зависи од онога што се рекне у Доњем дому, стога што открића претреса често мењају гласање, а влада губи власт у колико губи поверење Доњег дома. Овај велики Стални одбор се растура кад год стане на супрот волји већине. Према томе, ово су врло прости и очевидни разлози са којих се парламентарне расправе с оне стране воде читају радије него ли конгресионалне. Оне се тичу министара, који су врло виђене личности, и за које се, дакле, цео интелегентан свет интересује; оне одређују ток политике у једној великој царевини. Дан

утврђен за парламентарну расправу значи по себи велики дан двобоја, када либерали и конзервативци истављају своје пуне снаге једни против других, а народ са задовољством прати исход те борбе.

Напротив, наше скупштинске расправе немају ни приближно тај интерес, јер немају никакав значај нити какву важност. Изашаја који Одбори подносе и поводом којих се води претрес, не стоји ниједна странка; они представљају само препоруку једног узаног тела посланика, који припадају обема странкама, и потпуно је вероватно да се гласови странке којој припада већина Одбора, поделе и сретну с опозицијом с друге стране Скупштине. Ако изашаји прођу, то није партијска победа; ако они пропадну, то за странку не представља невољу. То су само предлози једног мешовитог Одбора, који могу бити одбачени или одобрени без политичких непријатности по ма коју странку; исто тако они могу проћи без похвала Одбору или политичких користи за обе стране Скупштине. Ниједна странка нема много да изгуби у полемици. Једини значај који она може пријати гласању зависи од њеног односа према скорашијим општим изборима. Ако се изашај тиче неког питања које је тренутно толико привукло пажњу јавности, да сваку акцију поводом њега треба свакако забележити и запамтити за дан избора, странке се старају да гласају што је могуће сложније за гледиште које им изгледа поузданije; иначе сви су други изашаји без великог утицаја на суд-

бину доцнијих избора, стога што је овај утицај далек и неизвесан.

Једном речју, савезне странке не сарађују у Конгресу под принудом осећања непосредне одговорности. Ова је растурена свуда помало, и никакво гласање или расправа не могу је прикупити. Она не почива толико у странкама колико у личностима; а у личностима не постоји на начин који би допуштао да стварно и оправдано буду кажњене за махне једног законодавног акта. Гледајући на владу више с једног практичног и пословног становишта, него ли теоријског и апстрактно-етичког гледишта, — посматрајући рад владе као један посао, — изгледа неоспорно и у многоме корисно да целокупно законодавство јасно представља акцију странака као странака. Ја знам да су одушевљени, али не и практични, реформатори предлагали да се странке отклоне посредством једне веште реконструкције владе, праћене и допуњене — што би искрено требало желети — извесном обновом оних навика које се најређе налазе у човечкој природи; али мени изгледа да би било и теже и непријатније, но што ове љубазне личности држе, ако би се влада водила неким другим начином а не организацијом странака, и да није прешна потреба отрести се странака, него наћи пут и средство, којима би се оне могле водити и омогућити да из дана у дан одговарају пред јавним мишљењем. Јасно је да се ово не може постићи кажњавајући овда-онда једног члана Конгреса, који је гласао за какав очевидно

сраман предлог буџета, или за какву штетну меру у погледу тарифе. Кад се казна не може протегнути на странку — ако се ова тачно зна — са којом су ови чланови гласали, онда никакве користи неће бити од самоуправе, нити ће јавно мишљење извјевати икакву победу. Желети би било да странке делају кроз отворене организације, у складу са признатим принципима и под вођством шефова, који се могу лако уочити, тако да би гласачи били у стању изразити не само своју осуду једне минуле политike, отказујући сваку потпору странци која је одговорна за њу, него исто тако и своју жељу у погледу будуће управе, доводећи на власт странку која се обавезала да ће усвојити извесну политику.

Према томе, чињеница од необично озбиљних последица јесте да наш систем конгресионалне владе не пружа ниједно такво средство ради надзора законодавства. Изван Конгреса, организација савезних странака је изванредно добро спроведена и потпуно је разумљива; нико не би могао пожелети или замислити нешто више од тога; али, унутра, у самом Конгресу, она је мрачна и несхврљива. Наше странке одржавају своје присталице јаком дисциплином, једино у намери да добро прођу на изборима; али њихова дисциплина је врло слаба и неодређена кад је реч о законодавству. У Конгресу нема бар једне видљиве партијске организације, и због тога се не може контролисати. Партијски Одбори представљају једину кохезиону снагу, која овда-онда прикупља странку за зајед-

ничку акцију, кад треба дати свој глас о извесном критичном питању. У ствари, постоји увек једна мањина и једна већина, али законодавство једног сазива не представља политику ни једне ни друге; оно је само агрегат предлога препоручен од стране Одбора састављених од чланова обеју странака у Скупштини, а зна се да то обично није дело већине људи у Одборима, него компромисних закључака, које носи сенке и тонове толико разнобојних мишљења и жеља чланова обеју странака. Очевидно је да представништво једне и друге странке у Одборима чини партијску одговорност нејасном и организовану партијску акцију немогућом. Кад би Одбори били састављени искључиво од чланова већине, и на тај начин организовали представнике странке која је на власти, цео ток конгресионалног рада добио би, нема сумње, један сасвим друкчији изглед. Тада би извесно постојала једна чврста опозиција на супрот организованој већини. Одборски извештаји би представљали гледишта странке на власти, и, уместо исцепкане и подвојене опозиције, без плана и вођа, која данас по каткад одборске предлоге досадно омета и посао одугоvlaчи, дошло би до расправе под вештим вођама опозиције, који би припремали своје присталице за стварну борбу, давали тон и значај предлогима мањине. Али, разуме се да ту не може бити коначне поделе снага све док је машинерија законодавства једновремено у рукама обеју странака, и док су

странке измешане и обезбеђене штитом једне заједничке организације.

Отуда се и може рећи да је врло мало чисто партијских предлога који излазе пред Конгрес. У сваком случају, они се не износе као партијске мере. Иза њих стоји један одабран одбор чланова, који је створен у тежњи да представља једно непристрасно тело за правно проучавање и темељно оцењивање свих предмета законодавства. Ниједан члан ових Одбора није овлашћен да објави ма какве несугласице у току њиховог рада или саме резултате гласања; на тај начин, не мисли се дати повод претпоставци да израђени предлози имају сврху да помогну некакав партијски интерес. У ствари, не треба много испитивати мере које поникну у Одборима, па да се увиди да већина тих предлога добија што неутралнији и помирљивији карактер, само да би лакше могла проћи. Очевидна је жеља да се они тако дотерају како би их прихватиле све групе.

Под таквим околностима, ни пропаст ни неуспех ма које политичке мере предложене од стране Одбора не могу се ставити у рачун ниједне странке. Нема сумње, Одбор ради лојално и што нађе за најбоље; по себи се разуме, нема јемства да би рад Одбора текао боље или друкчије, ако би странку, која чини главни део његових чланова, лишили већине у Конгресу.

Према томе, као закључак целог овог питања излази да се јавно мишљење не може обучавати или

подизати претресима у Конгресу, не само стога што има мало расправа које Конгрес озбиљно подузима, него поглавито стога што нико ко није професионално заинтересован дневним током законодавног рада, нема вољу да чита оно што су полемичари казали кад је Конгрес спречио говоре, јер од исхода расправе ништа не зависи. Обични грађани се не могу потстаћи да поклоне већу пажњу појединостима, или чак главним принципима законодавства, ако ту нема нечега интересантнијег, него што је закон који се крије у одлуци законодавца. Ако је судбина једне странке или моћ једног великог политичког вође везана за коначно гласање, они ће слушати са најживљим интересовањем све што су главни глумци могли рећи, и тако радећи много научити; али, ако ово није у питању, они неће напустити свој посао да би се обрнули и слушали; и ако спорна питања нису избила у облику огорчене јавне борбе, која допире до њиховог уха због непосредног личног интереса, него морају бити потражена међу информацијама, које се могу допунити само читањем туџетима листова, они их извесно неће никад наћи или марити за њима; од штампања Скупштинских бележака мала је корист кад их свет неће да чита.

Ја не знам да бих боље обележио наш облик владавине него ако бих га назвао владавином председника Сталних одбора. Ово Министарство без унутрашњег јединства, какво се приказује у Народној скупштини, има многе особености. На првом ме-

сту, оно је створено од најстаријих посланика у Скупштини; јер, обично старост у конгресионалној служби одређује избор главних председника; на другом месту, оно је састављено од себичних и борбених елемената; јер председник једног Одбора бори се против председника другог због искоришћавања времена у Скупштини, ма да је већи део њих нижи од председника Одбора за приходе, а сви су подређени председнику Одбора за специјализацију буџетских кредита; на трећем месту, у место да буде састављено од удруженih вођа Конгреса, оно се састоји од разноврсних шефова четрдесет и осам „малих парламената“ (да позајмимо ово згодно име којим је назвао Одборе сенатор Хор); и, на четвртом месту, оно је доведено наименовањем председника Скупштине, који је нарочито одређен да буде пре правни орган Скупштине, него ли политички.

Необично је интересантно истаћи колико је власт председника Скупштине порасла услед овог важног права да може постављати Сталне одборе Скупштине. Ова власт је, тако рећи, главна и карактеристична аномалија нашег уставног система; отуда толико радозналости и чуђења у человека који проучава ове установе. Најуваженији писци о нашем Уставу пропустили су да забележе, не само да су Стални одбори најбитнији механизам у нашем систему владавине, него исто тако да је председник Народне скупштине најмоћнији функционер овог система. Он је толико суверен у широкој области својих утицаја, да би било вредно тачно са-

знати данашњи стварни обим његове власти. Али власти председника Скупштине не могу се тачно упознati, јер се оне мењају с природом њеног председника. Сви су председници Скупштине, нарочито последњих година, били моћни чиниоци у законодавству, али су неки, услед веће енергије или мање савести, чинили употребу од своје власти више но други.

Право председника Скупштине да именује Сталне одборе старо је готово колико и Конгрес. У почетку, Скупштина је покушала да бира своје најважније Одборе, наређујући, априла 1789, да председник поставља и именује само оне Одборе који не би имали више од три члана; али, искуство од неколико месеца с овим начином организовања, изгледа, пружило је довољно доказа о његовој непрактичности; у јануару 1790, било је прихваћено: да ће све Одборе постављати председник Скупштине, сем ако се друкчије не нареди од стране Скупштине. Међутим, пословник једне Народне скупштине није, неопходно, и пословник наредне. Ниједан пословник не живи после једне Скупштине, узузев ако га идућа понова не прими. Свака новоизабрана Скупштина састаје се без пословника, и међу првим актима сазива јесте обично пријем резолуције да ће пословник прошле Скупштине бити и њен пословник, који се, разуме се, може с времена на време подвржи ревизији, ако се налази да би она била потребна. Према томе, Председник који има власт да поставља Одборе чека

док се ова резолуција не донесе; али, он никад не чека узалуд, јер ниједна Скупштина, ма колико луда у другом погледу, није ипак била толико луда да би поново покушала да бира своје Одборе. Овај начин може још и бити добар за хладни и докони Сенат, али никад за журну и бунтовну Скупштину.

Природно, сви мисаони и искусни људи необично би желели, да председник Скупштине не буде нешто више него прави вођа и орган који би имао да умерава рад у Скупштини, држећи се по даље од ватрених партијских сукоба, и вршећи само непристрасан утицај на ток законодавства; и вероватно, кад му је у почетку било дато право постављања Одбора, мислило се да би он могао вршити ову велику прерогативу не дозвољавајући себи да својим личним мишљењем о питањима опште политike контролише или чак утиче на њен избор. Али, још одмах се видело да је било и сувише очекивати од човека који има власт да руководи пословима — да ће он овима подредити све друге циљеве, и да ће сва наименовања вршити осврћујући се на ма чије расположење осим на своје; и кад је ово постало већ очевидно, правило се одржавало само зато што ниједно боље није могло бити пронађено. Поред тога, у првим годинама Устава, Одбори су били врло далеко од власти коју данас имају. Послови их тада нису претрпавали, да би морали журити с расправом, а Скупштина је имала обичај да проучава извештаје Одбора са много више критике него што то данас ради. Она је у својим јавним

седницама расправљала исто тако као и у затвореним одборским просторијама, и орган који је постављао Одборе био је просто човек који је именовао саветнике Скупштине, а не човек, као што је данас председник Скупштине, који именује њене управљаче.

Према томе, јасно је да је служба председника Скупштине у њеном данашњем стању једна уставна појава од крајње важности, и као таква заслужује да се потпуно и критички проучи. Ако сам успео оним што сам већ рекао, да расветлим изванредну власт коју имају Одбори у давању правца законодавству, онда се може поуздано рећи, да онај који поставља ове Одборе јесте крајњи аутократ. Јаснијег доказа о великом политичком значају председникове високе власти у овом погледу нема, него што је она оштра борба која се сваке две године одиграва при избору председника Скупштине; целу земљу обузима јак интерес у погледу лица које треба да буде изабрано. Последњих година, листови су имали да говоре о супарничким кандидатима за ово место готово као и о кандидатима за Председника Републике, пошто се почело гледати на овај избор као на поуздано мерило политике коју треба очекивати у законодавству.

Природно, председник Скупштине је члан странке која има већину у њој; овда-онда дешавало се да су се сплеткаши и себичњаци ове већине трудили да на ово место подигну неког пријатеља, који би им могао послужити као оруђе њихових

личних тежњи, и са тога положаја учинити најзначајније услуге. Али, иако су ове смутње по каткад доводиле до избора човека незнатне важности и сумњива карактера, избор је обично падао на неког угледног партијског човека, добро познате прошлости и јасно израженог мишљења; јер Скупштина не може, а и намерно неће, да на то место доведе каквог слабог човека; већина је нагната колико због самоуважења и најозбиљнијих обзира према пословним способностима, толико и ради интереса јавног добра, да на овај положај постави једног од признатих вођа. Ако има у странци разлика у мишљењу, избор између шефова постаје избор између разних политика, и као такав добија највећи значај. Од председника Скупштине се очекује да образује Одборе у складу са својим политичким погледима; и његова ће странка волети више овог или оног кандидата, не стога што би он био надмоћнији у познавању преседана и закона парламентарне праксе, него просто стога што је његово мишљење популарније у погледу најглавнијих питања тога времена.

Председник врши уопште своју власт слободно и строго као што се то од њега очекује. Он ради без оклевања као законодавни шеф своје странке, организујући Одборе у интересу ове или оне политике, и то не прикривено или крадом, као што би радио неко ко би имао да се стиди нечега, него отворено и поуздано, као човек који врши своју дужност. Његова званична веза с Оdbорима

не престаје по њиховом наименовању. Његова је брига да олакша њихову контролу послова у Скупштини, дајући реч за време расправе једног пројекта само оним посланицима на које је известилац Одбора пристао, и тражећи од свих оних који се обраћају Скупштини дословно поштовање пословника у погледу дужине њихових говора; он примењује сва ограничења која спречавају независну акцију од стране поједињих чланова. При том он пази да Одбори у свом послу буду самостални. И тако поступајући, он не врши неограничене власти које би иначе према околностима и навикама Скупштине поуздано могао на себе узети; он просто настоји посланике да дословно поштују и задовољавају јасан дух пословника.

Онај који би проучавао римске законе и установе, гледајући на пословник Народне скупштине кроз стакла, којима се испитују искључиво старине, био би извиђен ако би тврдио да је у навикама Скупштине нашао невероватну копију римских законодавних метода. Он би нас потсетио, да римска Скупштина није могла у исто време и гласати и расправљати; она није имала право амандмана, него је морала примити или одбацити сваки закон у целини; ниједан обичан посланик није имао право да подноси предлоге, пошто је то била искључива прерогатива магистрата. Али, иако је могао утврдити сличност с којом је задовољан, — паралелу између магистрата Рима и Одбора у Вашингтону, између старих закона о којима се нису водили претреси;

нити вршила преправљања, и закона модерних, републиканских, о којима се исто тако не претреса и не расправља, он би у последњем систему тешко могао наћи оно преимућство које, по мишљењу научника, даје римском законодавству ону јасноћу и техничку савршеност, какве се не могу наћи ни у једном модерном законику. Пошто се римски закони у току рада нису могли преправљати, а за масе су морали бити разумљиви, јасноћа и сажетост неговани су као једна од првих потреба при изради законских нацрта. Ови су најпре морали задобити народ, а потом успети или промашити у погледу својих циљева, према томе колико се у пракси покажу корисни.

Међутим, ниједно такво упоређење нашег система са другим не може наћи на одобравање код извесног реда Американаца, који се размеђу да нису ништа друго него патриоти, и, према томе, мисле да је највећа похвала која се може изрећи особитом начину владавине посредством Одбора у томе, да је он наш сопствени изум. „Једна непријатна ствар, господине, али је моја“. Међутим, нико неће бити готов да верује, да посланици, чак и они међу њима који припадају овој радиој и преданој класи — гаје велико дивљење за дисциплину којој су они данас потчињени. Као што је један ваљан библиотекар Конгреса изјавио: „опште је уверење, може се рећи, да под великим надзором над законодавством и текућим пословима, који врше председник и моћни Одбор за специали-

зацију кредита, уз припомоћ строгог скупштинског пословника, има све мање и мање могућности за поједине чланове да изврше ма какав утицај на законодавство. Независност и способност притиснути су под тиранијом пословника, и, практично узев, власт популарног дела Конгреса је усредсређена у председнику Скупштине и у оно мало — врло мало — парламентарних стручњака“. Разуме се, чланови Конгреса увиђају ово. „Ми имамо само ове снаге у нашој Скупштини“, узвикнуо је један досељиви посланик с обале Тихог Океана, „Брамане Одборе за приходе — не мозгове, него Брамане Скупштине; мандарине са белим дугметима Одбора за специјализацију кредита; уважену олигархију звану Одбор за пословник; — председника Скупштине и сјајног центлмена из Индијане“.<sup>1)</sup> Природно да сви људи слободног духа пате под деспотским ограничењима таквог система, и било би много основаније закључити, да га они подносе и даље стога што нису могли измислiti ништа боље, него тврдити да га подржавају из разлога, што му се диве као једном америчком изуму.

Ма како било, број ових који злоупотребљавају пословник већи је од броја оних који се боре за његову реформу. Једна од најстрашнијих и најмоћнијих злоупотреба јесте хитно гласање пред-

<sup>1)</sup> По среди је игра речи коју је немогуће превести: израз *brains*, мозгови и *brahmins*, брамани — изговарају се, на енглеском, доста слично. — Прев.

лога на основу обуставе пословника; „начин, посредством кога се, каже сенатор Хор, један велики део, можда већина предлога, спроводи и изглазава у Скупштини“. Ова се пракса може врло јасно разумети из даљих речи Хорових: „Свакога понедељника, после јутарњег часа, и у свако доба за последњих десет дана сазива, предлози за обуставу пословника су на дневном реду. Тада сваки посланик може истаћи предлог за обуставу пословника и гласање ма каквог изнетог законског предлога. Треба две трећине посланика да гласају за пријем таквог предлога. Поводом тога не допушта се никакав претрес, нити амандман. На овај начин, ако две трећине пристану, један законски предлог пролази све етапе простим гласањем, без расправе и измене, и постаје закон, у колико га Народна скупштина може свршити; на овај начин, при крају једног исцрпљеног сазива, стотине мера од животног интереса добијају без претреса, дотеривања, штампе, или разумевања, уставно одобрење америчке Народне скупштине.“

Навике тако штетног начина рада често се и лако објашњавају као потпуно природна последица једног пословника који са толико строгости сузбија индивидуалну акцију. Осем тога, такође, зна се да одборске воденице мељу полако; уз то, врло прост и лак начин да се Скупштина ослободи једног дела ситнијих послова јесте у томе да се известни предлози провуку под видом невиних мера и похвалних намера, без упућивања у Одборе. Мора

се наћи неки излаз да би одишла она бујица запуштених и нагомиланих послова, пошто се крај сазива приближује. Посланици који знају како треба зграбити Скупштину у једном моменту попустљивости, могу од питања које они подносе, са мало речи, учинити питање првокласне важности, и, готово, увек обезбедити обуставу пословника.

Говорећи отворено, чудно је да под таквим системом владавине законодавство није иначе у већем нереду но што је то данас. Човек би помислио, да би се бескрајно испреплетани и разнолики интереси педесет милиона радних људи једва могли ускладити и сачувати, чак када би странке биле стварно организоване у тежњи да воде једну одређену и постојану политику; отуда је још чудније видети како је ипак мало претераних и будаластих, рђавих и страховитих ствари урађено посредством овог начина цепкања законодавног рада. Има више од тридесет скупштинских Одбора, којима је поверен главни предмет законодавства. Нама управљају око три туцета „малих парламената“. Наше законодавство није хомогено; оно представља један конгломерат. Радови једног и истог Конгреса делом су луди, делом мудри. Они никад не могу, изузев случајно, имати једно заједничко обележје. Неки Одбори састављени су од снажних људи; али, већину њих чине слаби људи; и ти слаби имају утицаја исто онако као снажни. Земља може доћи до доброг савета и мишљења својих најспособнијих представника само поводом једног или два

питања; за остале се мора задовољити неспособном службом слабих. Само се један врло мален број најважнијих послова може добро урадити. Систем је организован тако да се остатак предмета сврши доста бедно, и да се све, узев скупа, остави случају. Не би могло бити интересантнијег проблема у теорији о дејству случаја, него прорачунати све могућности у законодавству једног сазива које би носиле неко заједничко начелно обележје. Покушај у овом смислу могао би у доколици позабавити каквог духовитог математичара.

Вероватно да је једно од таквих размишљања и инспирисало онај предлог, поднет недавно у Скупштини, да би требало поставити; поред већ уобичајених Сталних одбора, један нов Одбор који би се звао Извршни одбор Скупштине, с овлашћењем да проучи природу свих предлога које су Стални одбори упутили с повољним мишљењем, и изнесе их на дневни ред према важности која се њему буде учинила већа, — један Одбор који би, укратко речено, прекувавао све предлоге и давао правац Скупштини, одређујући њен ред послова. Али, озбиљно би се могло посумњати да би један додатак данашњој организацији Скупштине учињио шта више него само појачао тиранију одборске владе и осетније ограничио слободу расправе и акције. Један Одбор, који би имао да надзира све Одборе, врло би мало појачао дејство Скупштине; извесно је да се не би ништа допринело уједначењу законодавства, ако се новом Одбору не би

дала власт, на коју се још не помишља, т. ј. да прегледа данашњи рад Сталних одбора. Један такав Извршни одбор није баш оно средство које би се желело.

Очевидно, одборска владавина је само један од многих огледа да се оствари идеја, коју је најбоље изразио — у колико се сећам — Џон Стуарт Миль; она је сувише слична другим огледима да би била потпуно оригинална и јединствена, као што би неки људи хтели да верују. Постоји, каже Миль, „разлика између функције израде закона, за коју је једна многобројна Народна скупштина потпуном неспособна, и функције доношења добрих закона, што је нарочито њена дужност, коју на задовољство не може испунити никаква друга власт“. Према томе, потребна је установа законодавне комисије, која би у Уставу једне слободне земље представљала сталан део система, и која би била састављена од једног малог броја високо образованих политичких духова. Кад Парламент реши да донесе један закон, овој комисији би се поверила израда тог законског предлога; Парламент би задржао право да предлог одбаци или прими, али не би могао у њему чинити никакве измене, осим да га са својим примедбама врати опет на рад комисији.<sup>1)</sup>) Изгледало би, као што сам казао, да је одборска влада само облик напора, — који данас чине сви народи способни да

<sup>1)</sup>) *Autobiography*, стр. 264, 265.

сами собом управљају, — у тежњи да се успостави једна законодавна комисија ове врсте; и могло би некоме изгледати као да је предложен Извршни одбор само једно лагано приближавање оном облику напора који је типичан у законодавним функцијама британског Кабинета. Природно, не може се захтевати да четрдесет и осам законодавних одбора Скупштине увек одговоре циљу кад Скупштина зажели да дође до добро израђених закона, нити се сваки од њих увек састоји од једног маленог броја високо образованих политичких душова; али свак увиђа да би било претерано рећи да су они немоћни да остваре идеал.

Кад сам напоменуо да наша владавина Одбора има у клици извесних одлика британског система, по коме се министри Круне бирају између вођа парламентарне већине, и раде не само као саветници Круне него и као велики Стални одбор „законодавне комисије“ Доњег дома водећи послове и проучавајући озбиљна питања, ја сам, разуме се, само држао да оба система представљају заједничку потребу за издавањем извесног мањег тела, или више њих, који би водили законодавство, и преко којих би један „већи скуп“ могао доносити законе. Разлика између нашег начина и британског јесте у томе што ми имамо један Сталан одбор, узет из обе странке, ради проучавања свих предмета законодавства, док наши рођаци Енглези имају само један Сталан одбор који има дужност да ствара законе, — један Одбор састављен од људи

који су признати као вође владајуће странке, и који у исто време служе као политички шефови извршних ресора своје владе.

Британски систем је савршена партијска вла-  
давина. У Доњем дому нема ни трага од напора  
да се мањини да учешће у прављењу закона, као  
што је то случај у нашој Народној скупштини при  
саставу Одбора. Наше мањине су добро заступ-  
љене у Сталним одборима; мањина Доњег дома  
није ни најмање представљена у Кабинету. Ово је  
одлика чврсто организоване партијске владе, која  
одговорност за законодавство пребације на већину,  
и која, као што сам већ једанпут истакао, пружа  
претресима и парламентарном раду један интерес  
какав се мора одрећи раду Конгреса. Све законо-  
давство је створено борбом за партијску надмоћ-  
ност, и ако оно иде рђаво, или већина постане не-  
задовољна током политике, не остаје ништа друго  
неко да министри одступе и учине место вођама  
опозиције, сем ако им нови избори не би понова-  
дали већину. Под таквим системом обично и тихо  
гласање не долази у обзир; претрес је крајње ну-  
жан. Он ставља представнике народа и министре  
Круне једне према другим. Главни законски пред-  
лози сваког сазива ничу са министрима и овапло-  
ћују политику управе. Предлози које Кабинет из-  
носи у Доњем дому нису као извештаји наших  
Сталних одбора, који по себи представљају само  
прерађен материјал трезвенијих предлога поднетих  
од стране обичних посланика; они стварно овапло-  
ћују коначне нацрте владе; и чињеница да је влада

образована од вођа већине и да представља увек шефове странака, утиче да мањина још чежњивије тражи прилику да би критиковала њене предлоге. Кабинетска влада је начин да се извршна и законодавна грана доведу у хармонију и заједничку сарадњу, а да се не изједначе или побркају њихове функције. То значи као да већина у Доњем дому делегира своје шефове, да саветују Круну и надгледају јавне послове, да би могли боље упознати административна питања и, према томе, са више способности учествовати при законодавном раду и изради законских предлога. Ово уређење ставља већину у службу успешне администрације, не дајући министрима ма какву власт да би могли кочити или својевољно утицати на законодавни рад. Сваки сазив Горњег и Доњег дома значи по себи једно темељно проучавање државних питања. Оба Дома седе у Одбору за вођење јавних послова — заседавају при отвореним вратима, и не штеде себи замор да о свачијем интересу слушају с пуном, искреном и непристрасном пажњом.

Јасно је да јавни претрес у ствари значи животни дах таквог система. Останак једне владе на власти зависи од успеха законодавства које она спроводи. Ако ма који од њених предлога одбије Парламент, она је дужна да прими свој пораз као наговештај да њену управу више не одобрава странка, коју она представља; отуда се очекује њено повлачење, или, ако би она радије хтела, апел на народ, да каже свој суд, саветујући по свом

праву владаоцу да распусти Парламент и нареди нове изборе. Према томе, влада се мора неизбежно подвргнути најодлучнијим нападима и најсмелијим критикама опозиције; она има дужност да свакодневно брани своју политику и чува поверење своје странке. Избегавати расправу, значило би открити слабост; допустити пораз у расправи, значило би озбиљно загрозити својој власти. Отуда она мора гледати да њена политика буде храбро и јуначки брањена.

Тако се и може разумети да влада ретко сматра вођење Дома као пријатну дужност. Њени планови су изложени сталној ватри критике с обе стране Дома; има независних стрелаца иза министара као и тешке артиљерије пред њима; и има многих међу њиховим присталицама који помажу и храбре непријатеља. Исто тако непрестано падају питања од пријатеља као и непријатеља, — питања велика и мала, непосредна и посредна, умесна и неумесна, која се односе на све појединости управе и све тежње политике.

Али, ма да су иницијативе у законодавству и опште вођење парламентарних послова неоспорно прерогативе „владе“, која се зове Министарство, она, разуме се, не располаже свим временом Дома. За време сазива, утврђени су извесни дани у току сваке недеље за подношење предлога од стране обичних чланова, који, при отварању сазива, вуку коцку да би се утврдио ред којим ће се њихови предлози претресати. Кад је њих повише извукло

коцку, онда они, који су остали за последњи тренутак, осећају да се сазив ближи свом крају, и како су задочнелим владиним предлогима заузети дани обичних посланика, пре него што је прилика за њих дошла, то се они морају задовољити надом да ће идуће године бити боље среће. Али, из многих и многих обзира, нађе се ипак времена да се велики број предлога обичних чланова претресе, и ниједном посланику не ускраћује се могућност да у Скупштини изрази своје најомиљеније гледиште или опроба стрпљење својих другова понављајући годинама исте предлоге. Међутим, после дугог искуства ови посланици осећају да могу извршити стварнији утицај на законодавство гомилајући амандмане уз владине предлоге, и постићи непосредније и повољније резултате обавештавајући владу о извесним фазама јавног мишљења, него што би постигли ако би сами подносили предлоге са којима би се њихова странка тешко могла сложити. Живећи под системом који показује влади да је најмудрија политика дати пуну слободу јавне расправе, сваки члан може узети онолико изразитог учешћа у раду Дома колико му његове снаге дају права на то. Ако он има ма што не би само било лакомислено рећи, он ће имати понова могућности да то каже; јер Доњи дом може ухукати једино досадне људе и оне који говоре задовољства ради.

Доњи дом има, као и наша Народна скупштина, своје Одборе, чак и своје Сталне одборе, али они су старије врсте, и имају дужност да испитују

и извештавају, а не да стварају и воде законодавство као нови Одбори америчког типа. Њих не поставља председник Дома (Speaker), него их брижљиво бира један „Одабран одбор“, који чине чланови обеју странака. Председник Дома држи се даље од политike у свима својим функцијама, радићи као један непристрасан председник суда. Достојанственост појаве, уљудност и понашање, велика физичка издржљивост, храброст и непристрасност у суђењу, очуван такт, лакоћа у раду, стечена дугим искуством, писаним и неписаним законима Дома, чине својства идеалног председника Дома. Кад заузима своје место, он обрће своја леђа партијским савезницима и служи обе странке подједнако. Традиције ове службе су такве да се људи који је врше осећају строго обавезним да непристрасно суде као врховне судије краљевства; и данас је сасвим обична ствар за председника Дома опробаних способности, да председава у неколико узастопних Парламената, било да странка којој он првобитно има да захвали за своје место остане на власти или не. Његови политички принципи ни у колико не утичу на вршење његових судијских функција. Доњи дом у сазиву представља једну интересантну слику. Принуђени природом својих расправа да седе тако како би угодно могли говорити, посланици се збијају у једну доста тескобну дворану. Изгледа као да је то место нарочито подесно за борбу прса у прса. Клупе на којима посланици седе издигну се у густим редовима с обе стране

широког централног крила које лежи пред њима.. На једном крају овог крила подиже се председничка фотеља, а испод ње и пред њом, у слободном простору самог крила, налазе се столови секретара са службеним перикама на глави. Пред клупама, десно од председника, седе министри, шефови владе; на другој страни, у предњим клупама, лево од председника, седе вође опозиције. Пред министрима, десно, скупљена је већина; иза вође опозиције, лево, мањина. Изнад крајњих клупа и из над спољашњег крила Дома, с оне стране „ограде“, дижу се широке галерије, с чијих последњих клупа гледаоци могу посматрати доле огорчене борбе двеју странака, које седе лице у лице, подвојени само једним пролазом међу њима. С ових галерија, они који су имали среће да до њих продру, слушају речи вођа чије име звони у ушима целог света.

У главном, организација француске Скупштине је слична британском Доњем дому. Њене вође су извршни органи владе, и њих бира из редова парламентарне већине Председник Републике, као што и енглески суверени бирају енглеске Кабинете. И они одговарају за своју политику и поступке своје управе Скупштини коју воде. Као и њихови британски узори, они су извршни одбори законодавног тела, и останак њихов на власти зависи од њихове воље.

Међутим, не може се рећи да поступак француске Скупштине много личи на поступак британ-

ског Доњег дома. У дворани посланика, клупе нису тако збијене једна до друге, нити има оне две хомогене странке које се боре о власт. Има странака и странака, група и група, котерија и котерија. Има бонапартиста и легитимиста, републиканаца и клерикалаца, упорних еракционара и бујних радикала, будаластих конзервативаца и осветљивих анархија. Човек слуша о центру, десници центра, левици центра, о десници, о левици, о крајњој десници и крајњој левици. Природно, неки од њих су само групе непомирљивих; с друге стране, многи од њих су моћне и многобројне странке, од чијег унутрашњег слагања или размишљања зависи образовање, власт и трајање Кабинета.

Природно, у тако састављеном телу има много запаљивог материјала, да је довољно да се ма шта деси, па да наједанпут плане и букне. Скупштина не би била француска, кад не би била увек раздражљива и донекле узбуњива. У њеној организацији потпуно је могућно да дође до нереда, и због тога је било нужно предвидети неки брз и успешан лек. Ако би се посланици заборавили и постали немогући за ма какво вођење, председник Скупштине може метнути свој шешир на главу, и, ако се мир не поврати, прекинути седнице за један сат; вероватно да ће по истеку тога времена посланици поново хладно наставити посао. Има других правила о раду у француској Скупштини, и која на први поглед изгледају врло нова; али после пажљивијег испитивања види се, да се она разликују од неких

начина рада у нашој Народној скупштини више по форми него ли у суштини. У Француској, дата је већа слобода појединим члановима, него што је то могуће под владом Одбора, али она се не даје ономе који се први попне на говорницу и увреба председников поглед, као што је то случај у Доњем дому, где нико, изузев министара, не ужива првенство у погледу речи и говора. Они који желе да говоре ма о којем питању „уписују“ своја имена у списак који чува председник, и расправа се обично ограничава на оне који су се „уписали“. Кад се ова листа исцрпи, председник тражи да Скупштина гласањем реши да ли ће се расправа закључити или не. Међутим, она не мора чекати да чује све који су ушли у списак. Ако се знатан део Скупштине раније замори, или држи да је довољно обавештен пре но што сви они који желе да је обавесте говоре, може захтевати да се претрес приведе крају. Разуме се, један такав захтев неће се узети у обзир ако долази само од неколико усамљених посланика, па чак и знатан део не може прекинути говорника с оним одлучним захтевом, који бисмо ми назвали претходно питање (*previous question*), а француски парламентарци закључење расправе (*clôture*). О захтеву за закључење претреса се не расправља. Може се говорити против њега, али не у његову корист. Ако не би нашао на врло јак отпор, онда се може очекивати да ће проћи својом сопственом тежином. Међутим, и закључење расправе мора се напустити ако би један члан владе

затражио да говори; јер један министар мора увек доћи до речи, и кад је говорио, мора му се дозволити још и право да одговори на приговоре који буду пали; никад се не може закључење расправе објавити, сем ако је извесна већина посланика присутна; и, ако се после два гласања не открије једнодушно и несумњиво расположење Скупштине у том питању, прећутно се прима наставак расправе.

Ова правила нису тако принудна и неумољива као она који потпомажу владу наших Сталних одбора, нити изгледају довољно строга за стварносавлађивање необузданых посланика у тренуцима дивље разјарености; али она су каткад строжија но што би се могло очекивати под једним системом министарске одговорности, где чистота атмосфере зависи непосредно од слободног тока расправе. Она су створена за једно тело нарочитих навика и ватреног темперамента, — једно тело, које често бесно скочи на ноге поводом речи каквог страсног говорника, које се овда-онда баци у буру и немир, и које се увек може узбунити и најмањим дахом пролазних раздражења. И у њеним спореднијим тачкама и правилима, француска Скупштина је супротна енглеској. Чланови не говоре са својих седишта, као што смо навикнути да гледамо посланике наших јавних Скупштина; они говоре с „говорнице“, која је очигледно подигнута у близини стола председниког и секретаровог, — једна катедра, која jako потсећа на оне узане вајкадашње

столове који се још виђају по неким најстаријим америчким црквама. И пошто се посланици морају попети на најувишију тачку пре но што почну говорити, постоји, тврди се, велика утакмица ко ће пре до тог згодног места стићи. Доиста, по каткад дешавају се невероватне сцене, кад повише посланика, у тежњи да се попну до говорнице, једновремено појуре узаним пролазом борећи се за првенство, — нарочито ако се њихови пријатељи удруже да их у томе помогну.

Британски Доњи дом и француска Скупштина, ма да неједнаки по елементима који их састављају, и тако разнолики у својим пословницима, изгледају слични по свом конституционалном значају, пошто су у сродству са принципом кабинетске владе, коју признају и примењују у свој њеној потпуности. У Енглеској као и у Француској, једна влада, састављена од главних носилаца извршних ресора значи истовремено вођу законодавства и одговорног шефа управе, — једну везу између законодавне и извршне власти. У овом погледу, ова два система представљају један јак контраст нашем систему. Они признају и потпомажу просту, праву, природну партијску владу, под једним Сталним одбором одговорних партијских вођа, доводећи законодавну и извршну власт једну поред друге у интимну или јавну кооперацију; ми, напротив, претпостављамо да Конгрес и распре држимо подаље од себе, и допуштамо партијским већинама само једну мање посредну владавину, кочећи пар-

тијску акцију сложеним законодавним механизмом од четрдесет и осам мешовитих, полу-министарских Одбора. Енглези одвајају своје странке једну од друге, — ми их мешамо.

Ипак, има једна друга тачка, у којој су ова три система слични. Они су слични у свом битном смеру, који се састоји у тежњи да се оспособи један многобројнији скуп представника да надзирава управу и изгласава добро израђене законе. Конгрес не ради непосредно с извршном влашћу, као што то чине француски и енглески Парламенти, и отуда је и не може потпуно надзиравати; има трења међу точковима одборске владавине; али, укупно узев, Конгрес је потпуно свемоћан као и француска Скупштина или енглески Доњи дом; и, било да има четрдесет Одбора са функцијама поглавито законодавним, или један једини са функцијама законодавним и извршним, ми имамо отприлике једну или другу форму Миљеве „законодавне комисије“.

---

### III.

## НАРОДНА СКУПШТИНА приходи и расходи

Највиша дела државништва захтевају ове три ствари: велику власт владе, генија да је саветује и помаже, просвећеност Парламента да цени и решава о њеним плановима.

Професор Сили.

Кад људи не признају ни принципе ни таленте једни других, нити су ма колико навикнути да раде удруженним напорима на јавном послу; кад међу њима нема никаквог личног поверења, пријатељства и општег интереса, очевидно је да они не могу сарађивати на јавном послу једнообразно, постојано и успешно.

Берк.

Беџхот каже: „треба врло много времена да се стекну мишљења“. Ако се суди по законодавном искуству неких врло просвећених народа, много је више времена потребно да се створе мишљења о финансијама него ли ма о којем другом предмету. У сваком случају, врло је мало народа нашло прилике да стекне правилно мишљење о њима. Владе

које никад не траже мишљења од својих грађана, обично се задовољавају врло јадним и кратковидим методима порезивања, — оним методима, који, у ствари, могу прикупити приходе без много ларме. Чиниоци једног народа који сам собом управља, заузети су и сувише изборима и партијским пословима, да би имали времена да исправе многе начине аутократског рада у погледу овог важног задатка управе. Ипак, финансије изгледају доста интересантан предмет у једном правцу. Једно од општих места наше историје јесте, да смо ми и пре но што смо дошли преко Океана, били приправнији да се боримо због порезе, него због ма које друге ствари, — или боље, него због многих других ствари скупа. Има много жалосних и крвавих места у финансијској историји наше расе. Међутим, ако би се неко потрудио, могао би доказати да је сасвим лако узбунити се због рђавих руковања финансијама, ма да се не зна како би се оне могле боље уредити. Оно што ми не вољимо, то је да будемо опорезани — а не да будемо глупо опорезани. Не треба да будемо економисти да би се због тога расрдили; и кад смо се поводом тога љутили у прошлости, наши управљачи нису се трудали да проучавају политичку економију и пронађу боља средства којима би нас умирили. Уопште, они су просто ослобођавали терета оне који су се тужили, и били су способни да учине непријатности онима који су се могли тужити, али нису могли изазвати велике немире.

Природно, има пореза који су омрзнутији него други, и због тога они имају да буду много опрезније разрезани. Они који имају да плаћају непосредне порезе, мрзе их из свег срца. Њих ревносно избегавају сви, изузев оних који немају ни стопе земље, нити су икада видели ма који порески закон. Душа обичног грађанина гледа на њих с урођеном одвратношћу. Они су у својим захтевима одлучни и неумољиви. Они ни у колико неће попустити у својим принудама. Отуда се порезник никад не сматра за љубазног човека. Његове методе су и сувише грубе, његове власти и сувише мрске. Он не долази к нама с „молим вас“, него са „ви дугујете“. Његове тражње увек олакшају наше цепове а притисну срца. Кад савијамо његову признаницу и оставимо је на страну, ми морамо помислити, ма нас живота стало, да данашња влада и сувише много троши, и у тој признаници гледамо несумњив доказ неиздржљивог експлоатисања. Оно што ми не можемо да замислим, то је да би живот био лишен једног од својих главних задовољстава, ако би се ускратила ова прилика за гунђања.

С друге стране, посредни порези мучно да врећају ма кога. То је једна од познатих финансијских тајни да готово у сваком пореском систему посредни порези премашују непосредне са много милиона, и имају начина да опорежу мале изворе незнатах људи, које непосредни порези никад не могу докучити. Они знају како да извуку пару од сиромашних људи чија се имена нису никад нала-

зила у пореским књигама. Они су врло подмукли, и имају на расположењу хиљаду начина да своју намеру прикрију и преруше. Високе или сложене тарифе пружају им зато најчешће и највише могућности. Људи су већином кратковиди; они у својим мислима не иду даље од непосредних појава, и не виде владин прст у високим ценама које их у радњама погађају. Врло је мало нас, који осећамо порез у шећеру; ја држим, да чак и врло мисаони пијанци не примећују таксу односно порезу у свом виски-у. И никакво чудо да су финансијери увек били нервозни у погледу непосредног пореза, али слободног замаха у разрезивању посредних пореза.

Отуда се може сматрати за традиционално преимућство наше савезне владе над владама посебних држава, што је готово увек, у нормалним временима, утеривала целокупан приход од пореза брзих и лаких за наплату, док су државе Савеза имале да живе од непосредних пореза, које се споро и тешко прикупљају. Од тренутка кад смо имали да помажемо две владе, било је мудро решено да нас пусте што је могуће више да осећамо терет само једне од њих две, — оне која могне до нас најбрже допрети, и коју можемо, у исто време, најлакше и најбрже надзиравати својим гласовима. Јасна је и, у главном, корисна подела области, ма да је одговорност, коју она баца на законодавна тела посебних држава, тежа и изазива већа раздражења, него ли она која лежи на Конгресу. Гладстон, један од највећих енглеских финанси-

јера, једном приликом шаљиво је обележио непосредну и посредну порезу као две сестре, — кћери нужде и инвенције, — „разликујући се само онолико колико се сестре уопште могу разликовати... једна је слободнија и отворенија, друга нешто прикривенија, повученија и ласкавија“; он искрено признаје да је као Министар финансија, било из нејасног осећања моралне обавезе или не, „мислио не само да је допуштено, него је сматрао за акт дужности да поклони пажњу обема“. Али, наши Министри финансија, председници Одбора за приходе, везани су другим традицијама куртоазије, и нису се показивали ништа осетљивији према чарима старије сестре. Они су остали стално одани млађој сестри, иако су се овда-онда и ту показивали мало ћудљиви.

Ја држим да нико није нашао финансијске путеве утвреније и лакше него наши савезни државници. Ако би се њихове дужности упоредиле с дужностима европских и енглеских финансијера, лако би се увидело да су они били у добром положају. Готово још отпочетка, они су имали безграницне изворе, из којих су могли црпсти, а последњих дана, и пуну слободу да могу безграницно и раскошно трошити колико им је воља. Било је куд и камо више муке потрошити наше огромне савезне приходе него ли их скупити. Главне сметње избијале су не због дефицита, него због суфицита. И срећа је да је био такав случај, јер за успешно руководање финансијама једног народа, кад је приход оскудан и штедња неизбежна, апсолутно је нужно имати

финансијску управу у рукама једног малог броја  
искусних и способних људи, који би радили под  
строгом одговорношћу; а то је баш оно што наш  
систем не допушта. Као у другим питањима зако-  
нодавства, тако и у финансијама, ми имамо многе  
господаре који раде под врло магловитом и слабом  
одговорношћу. Разуме се, под таквим руковод-  
ством, наша финансијска политика никад није била  
стална, и увек се јако удаљавала од начина мудре  
и паметне штедње; јер чак кад је доходак обилан  
и расипање лако, неодговорне, живи и слободни  
методи порезивања и трошења морају делати нео-  
бично штетно. Једина разлика је што у тим време-  
ним народ није тако осетљив према рђавим после-  
дицама једне безбрежне политике. На рђаво во-  
ђење финансија не виче се уопште све док велика  
већина људи не увиди да је њоме оштећена. Ипак  
за то, у овом међувремену, није без интереса и без  
значаја проучити нашу владавину, испитати њена  
својства и одмерити тачно њене способности за  
добру или рђаву службу; и пре него што будемо  
озбиљно погођени лудом и лакоумном финансиј-  
ском политиком, ова се студија може несумњиво во-  
дити много непристрасније, него ли после тога.  
Снага ветра може се проценити много лакше док  
дува омањи поветарац, него ли кад се на нас баци  
оркан.

Савезне приходе надзирава један Одбор  
Скупштине и један Одбор Сената; о трошковима  
владе воде рачуна петнаест скупштинских Одбора

и пет сенатских; о новчаном оптицају воде бригу два скупштинска Одбора и један сенатски; према свему излази да је финансијска управа земље у рукама двадесет и четири Одбора Конгреса, — један механизам од толико ситних и великих дужности, доволно сложен да би га требало проучавати, а можда и сувише сложен, да би се могао непосредно проучавати без помоћи и познавања каквог простијег система са којим би се могао упоредити. Наш буџет може се лакше пратити кроз све оне мене одборског проучавања, и све оне променљиве среће, којима га излаже рад ових Одбора, пошто се изнесе простији буџетски поступак другог система владавине.

Британски систем је, можда, у својим главним одликама, најпростији. Поред тога, он је калуп по коме су рађени финансијски системи главних европских држава, и који смо и ми сами у извесној мери копирали; на тај начин ми бисмо брижљивом студијом британског система, у његовом данашњем облику, као увод у студију других система, били у великому преимућству, јер бисмо већ познавали одлике система који би се могао потпуно назвати његовим претком. Ту, на првом месту, Парламент само контролише мере финансијске управе; он их не ствара. Он дела преко заступника и под вођством Крунских министара. У почетку сваког годишњег сазива подносе се „прорачуни“ Доњем дому, који се, ради саслушања ових извештаја, претвара у Одбор за расходе. Заиста прорачуни долазе пред Дом

у огромном обиму. Сваки ресор подноси свој годишњи прорачун у књизи штампаној *in quarto*, испуњеној цифрама и тачно назначеним сумама које су потребне за идућу годину“.<sup>1)</sup> Али сам Дом нема да проучава ову разнолику масу цифара. Тада посао врше на првом месту званичне вође Дома. „Министри који се брину о поморским и војним пословима, износе пред Одбор за расходе своје суме, које се траже за издржавање њихових ресора; а мало доцније, у току сазива, износи се исто тако и општи буџет за разне гране државне администрације“. Ови извештаји су, тако рећи, сажети прегледи детаља у формату једне четвртине, израђени у намери да објасне Дому, — у седници која тече без формалности као и она у Одбору, — политику предложених расхода и тачност рачуна на којима су они засновани. Сваки посланик може упутити ма какво умесно питање министру који је буџет изнео, тако да све што је нејасно буде расветљено. Пошто је извештај био допуњен по жељи Одбора, предузима се, на предлог министра, гласање по свакој партији расхода; тиме је посао Одбора за расходе свршен.

Прорачун се подноси под „заједничком одговорношћу целог Кабинета“. „Прорачун за војску и

<sup>1)</sup> *The National Budget...., etc* (Енгл. грађ. серија), 146. За све што имам да кажем о енглеском систему, позивају се на ову књигу, стр. 146—149, и на другу књигу ове дивне серије, под насловом *Central Government*, стр. 36—37; већина мојих навода је из ове последње.

морнарицу, по правилу, саставља се и проучава у Министарском савету пре него се изнесе пред Доњиј дом; према томе, у овом случају заједничка одговорност владе није само техничке, него и материјалне природе“. Ако Одбор подвргне критици прорачуне и одбаци их, министри, природно, подносе оставку. Они „не могу остати равнодушни ако Парламент не пристане да одобри расходе које он изнесе као нужне за издржавање државне управе и одржавање јавног кредита унутра и споља“. Према томе, гласања у Одбору за расходе су од животног интереса у историји сваке управе, пошто се узимају као поуздан знак висине поверења, које Дом поклања влади.

Али гласања у Одбору за расходе су само први кораци у парламентарној годишњој контроли државних финансија. То су само гласања што се тиче издатака. Да би се проучила средства којима ће се доћи до новца, потребног за издатке одобрене од стране Одбора за расходе, Дом се претвара у Одбор за приходе. То је Одбор коме Министар финансија подноси свој буџет сваке године, 5. априла или још раније, — датум до кога се државни рачуни морају завршити, пошто се финансијска година свршава 31. марта. Разуме се да би спремио буџет, Министар финансија мора претходно знати прорачуне за разне ресоре. Отуда, неколико месеца пре но што се прорачуни изнесу у Одбору за расходе, Министар финансија позива све ресоре да изложе прорачун суме потребних за

исплату расхода идуће године. Ове кредите Министар финансија брижљиво проучава и пази не само да се издаци крећу у границама штедње, него утврђује који ће се приходи имати да обезбеде ради покрића предвиђених издатака. Он мора довести у равнотежу издатке према приходима и саветовати Доњи дом у Одбору за расходе у погледу мера на основу којих се мора разрезати порез да би се досло до повољних прихода. Према томе, он позива у помоћ шефове одељења за јавне приходе да му прибаве преглед прихода за идућу годину, под претпоставком да ће пореза остати непромењена.

Пошто је уз припомоћ свих тих чинилаца, Министар финансија израдио буџет, он одлази пред Одбор за приходе, готов да пружи јасну историју финансијске политике тек минуле године, и поднесе коначне планове за оправдање порезе и покриће очекиваних издатака у години која почиње. Преседани вишегодишње мудре политике забрањују му да предложи повећање ма кога прихода више него што је нужно за издржавање владе и чување јавног кредита. Отуда он не тражи од Одбора да удари таксе које обећавају знатан суфицит. Он тражи да добије само у толико сувишак у приходима, у колико је нужно да обезбеди владу у случајевима омањих грешака које се могу поткратити при процени како издатака тако и прихода. Ово мора чинити и најопрезнија управа. Ако предвиђени приходи знатно прелазе предвиђене расходе, он предлаже укидање извесних пореза да би

буџет уравнотежио што год може више; ако предвиђени издаци прелазе цифре прихода који се очекују, он тражи извесне нове порезе, или да се неки који већ постоје увећају; ако биланс између две стране предвиђених рачуна покаже приближну равнотежу, тако да скала доходака буде само нешто мало већа од друге, он се задовољава да сугерира такву поправку постојећих пореза, која ће, вероватно, расподелити пореске терете праведније између класа које плаћају порезу, или олакшати тешко прикупљање порезе, упрошћавајући један сложен систем разрезивања порезе.

Такав је буџетски прорачун о коме се Доњи дом извештава преко Одбора за приходе. Овај Одбор може руковати предлогима Министра финансија нешто слободније него што то може радити. Одбор за расходе при проучавању кредита. Влада није толико упорна у тражењу да се њен цео буџет одобри, колико јој је стало до тога да јој се предложени расходи одobre. Разуме се да се она заветовала да неће тражити више новца него што јој заиста треба; али она се само саветује с Домом у погледу што бољег начина прикупљања овог новца. Она необично полаже на то да јој се одobre тражене суме; међутим, не би се могло рећи да исто толико полаже и на избор начина како ће се до њих доћи. Ипак ниједна влада не би могла остати ако би јој се буџет одбацио, или ако би њени захтеви за средства ради покрића једног мањка били просто одбијени, а опозиција није нагове-

стила никакав други излаз. Таква гласања била би јасан доказ да је влада изгубила поверење Дома, и да је, разуме се, принуђена одступити.

Према томе, Одбор за приходе спроводи, под вођством Министра финансија, резолуције Одбора за расходе. Гласање последњег Одбора, дајући овлашћење за издатке који су изнети у буџету, оличено је у „једној резолуцији, предложеној Одбору за приходе, којом се даје генерално овлашћење да се из општих прихода могу повући потребне суме одобрене Њ. В. Краљу“; и да би Горњи дом и Круна могли узети ову резолуцију у расматрање, она мора добити у Доњем дому облик законосавног предлога, који пролази редовне фазе и после одређеног времена постаје закон. Предлози Министра финансија који се тичу промена у погледу порезивања, изражавају се на исти начин резолуцијама Одбора за приходе, а доцније, по извештају Одбора, пролазе кроз Доњи дом у облику законодавног предлога. Уопште, предлози Одбора за приходе пролазе кроз Горњи дом без тешкоћа. Потпуно право надзора Доњег дома над предметима прихода и расхода јесте одавно већ утврђено, и данас Горњи дом не би ни помислио да га оспори; а како је власт Горњег дома само једна привилегија да прими или одбаци буџет у целини, немајући никакво право да га поправља или мења, перови су навикли да пропуштају те предлоге без подробнијег проучавања.

Али, ја сам довде говорио само о оном делу парламентарне контроле над државним финансијама који се тиче будућности. „Предлози Одбора за приходе“ предвиђају будуће издатке и вероватне дохотке. Прохујали расходи прегледају се друкчије. Постоји двогуб поступак прегледа рачуна: посредством једне нарочите Контроле<sup>1)</sup> која је, разуме се, део сталне администрације, с дужношћу „да прегледа рачуне и све издатке“, и једног другог Одбора, који се поставља сваке године од стране Доњег дома „да прегледа рад горе поменуте Контроле“.<sup>2)</sup> Овај се Одбор обично саставља од најискуснијих пословних људи у Доњем дому, и „он мора прегледати све рачуне целокупне финансијске године“. „Каткад он пажљиво испитује да би сазнао разлоге због којих су извесне партије утрошene; он расправља о захтевима и накнадне издатке који иду као додатак редовним издацима ресора, поглавито по обавештењима и мишљењима самих ресора, али ипак са извесном независношћу погледа и расуђивања, која се мора ценити.“

Тачност и јасност са којима се јавни рачуни воде, олакшавају, разуме се, рад њиховог прегледа. Завршни рачун који се утврђује 31 марта сваке године јесте потпуно свршен и коначан. Он се односи само на примања и исплате прошле рачунске године. Овога дана сви неутрошени кредити се гасе.

<sup>1)</sup> Audit Department of the Civil Service.

<sup>2)</sup> To Audit Department of the Civil Service.

Ако је утрошак извесних сума био одобрен парламентарним гласањем, а извесна сума од одобреног новца остала неисцрпљена кад април наступи, она се може употребити само на основу накнадног одобрења Дома. Отуда, нема ниједног отвореног рачуна да мрачи поглед надлежних рачунских тела. Порези и кредити имају исто тако одређено време, и нема прегледа заосталих или неутрошених сума који би отежавали књиговодство. Колико је велико преимућство овог система у погледу спречавања расипања, које би иначе било могуће, може се најбоље видети кад се он сравни са системом који влада у Француској, по коме се државни билансни рачун „заосталих пореза у једној години надовезује на биланс друге године“, а „стари кредити гурају нове“, тако да се може рећи да је потребно увек три или четири године док џарод сазна колики су коначни расходи једне од минулих година.

За допуну ове скице о финансијској политици под управом Доњег дома, потребно је, разуме се, додати неколико речи о ономе што бих ја назвао приступом владиних финансијских органа у Дому. Они могу увек бити присутни ради саслушавања и обавештења. Ресор Министарства финансија је, као важан, изузетно добро представљен у Дому. Министар финансија, шеф ресора, јесте стално један од чланова Доњег дома, „и може бити позват питањем или предлогом да пружи обавештење по свима стварима које се тичу Министарства финансија“, — т. ј. скоро о „целокупној обла-

сти дисциплине и газдовања извршне власти“; јер Министарство финансија има обимне власти надзора над другим ресорима по свима питањима која ма којим начином повлаче какав издатак државног новца. „И не само да стално присуство Министра финансија у Доњем дому чини да је овај ресор непосредно и нарочито представљен, него преко Министра благајне, и за извесна ресорна питања, преко млађих Лордова, Доњи дом може необично лако проверити и изразити своје мишљење о појединостима финансијске управе“. Он има своје одговорне слуге увек пред собом, и може зависити у све унутрашње радње ресора који жели да надзирава.

Баш у овој тачци наш систем финансијске администрације разликује се битно од система у Енглеској, у Европи и британским колонијама. Конгрес не долази у непосредан додир са финансијским органима владе. Извршна и законодавна власт су одвојене једном јаком и отсечном линијом, која их подваја у свему што се сматрало да би требало да остане независно, али је дошло чак до издвајања и усамљености. Однос између њих се одржава писменим путем, који је, као и сва формална преписка, нејасан, или посредством приватних испитивања чиновника у одборским седницама, којима иначе цео Дом не би могао присуствовать. Никоме ко је читao званична документа није потребно рећи колико је лако прикрити стварну истину под привидно искрене и отворене фразе огромних и опшире-

них извештаја; колико се разликују ови одговори који се дају пером приватно, од одговора које говорник даје усмено гледајући једну Скупштину у лице. Исто тако, довољно је јасно, да су одлуке којима се позивају чиновници да пруже доказе пред Одбором много спорија и слабија средства ради расветљења неког питања, него ли једна киша питања упућена министрима у Доњем дому, који су увек готови да одговарају јавно на сва питања. Отуда је сасвим оправдано закључити да је наша Народна скупштина много мање упозната са појединостима савезних финансија, него што је једно тело као Доњи дом, који надгледа руковање финансијама непосредно и стално у додиру са главним шефовима Министарства финансија.

Ово је највећи недостатак у нашем систему, јер као даља последица ове потпуне поделе законодавне и извршне власти јесте чињеница — да Конгрес мора сам радити или дотеривати буџет. Он не слуша буџетске прорачуне изнете и изложене у збијеним цифрама од стране стручних и умешних чиновника, који су, у свом сопственом интересу, од дубоког познавања ствари о којима говоре, начинили свој позив. Он исто тако није у срећној околности да га води какав искусан и практичан финансијер, кад има да решава финансијска питања. Не тражи се од Министарства финансија мишљење с погледом на проблеме порезивања; предлози буџетски изгласавају се без обавештења поједињих

ресора о унетим сумама, ради покрића редовних издатака једне отворене рачунске године.

У савезном књиговодству, рачунска година завршава се 30. јуна. Међутим, неколико дана пре истека године, кредити за идућих дванаест месеца припреме се за рад у Конгресу. У јесен, сваки ресор и јавно надлежтво израчуна новчане потребе за наредну рачунску годину, која може почети одмах почетком јула (објашњавајући примедбама, а овде — онде и уметнутим молбама између стубаца за извесне неуобичајене издатке), и шаље коначан документ Министру финансија. Како ови извештаји садржавају, разуме се, кредите разних надлежтава његовог сопственог ресора, то их министар штампа у малом *quarto* издању од 355 страна, које се, из овог или оног разлога, зове „Писмо Министра финансија, којим се спроводи прорачун буџетских кредита, потребних за рачунску годину чији крај пада 30. јуна“... Извештај се размеће јасним прегледом материала: Грађанске установе, Војне установе, Поморске установе, Индијански послови, Пензије, Јавни радови, Поштанске службе и т. д. Уз то иде и један подесан извод главних партија, као и један потпуни садржај.

У децембру, ово се „Писмо“, као саставни део годишњег извештаја Министарства финансија Конгресу, шаље председнику Народне скупштине, непосредно, по обичајима овог тела, и затим упућује Сталном одбору за специјализацију кредита. У

ствари, Скупштина не чита буџет; она га просто овако штампаног предаје Одбору; међутим сваки од посланика који би хтео да испитује ове стране испуњене бројевима, и да у једној похвалној намери задржи око на утрошку јавних прихода, могао би, разуме се, набавити и копије буџета. Узев буџете у расматрање, Одбор за специализацију кредита налази уз њих „општи прорачун буџета“, који се, по пословнику, сваког сазива, мора поднети Скупштини, „за тридесет дана после његовог наименовања, почев од првога понедељника месеца децембра“, осим ако се не би писменим путем пружили довољно оправдани разлози да се тако није могло поступити. Општи прорачун буџета предвиђа подвојено издатке за законодавну, извршну и судску власт; издатке за разне грађанске службе; за конзулатарну и дипломатску службу; за војску; за морнарицу; за трошкове ресора за индустриске послове; издатке за исплату инвалида и других пензија; за издржавање Војне академије; за утврђења; за ресор Министарства пошта; за пренос поште океанским лађама.

Ова пракса специјализације кредита за сваку грану јавне службе засебним предлогом била је установљена само захваљујући напорима брижљиве и мудре финансијске политике последњих година. Првих година Устава, владали су врло лабави методи у погледу специјализације кредита. Сав новац за једну годину дана одобравао би се једним законским предлогом, који је носио назив: Закон

који додељује кредите ради издржавања владе. Ту нема ни трага ма каквог покушаја да се утврде сврхе на које ће се новац трошити. Велике одобрене суме могле су бити остављене шефовима извршних ресора, да њима слободно располажу; и ове суме биле су увек довољне да људи који су на власти имају слободе у подузимању нових административних планова, као и у појачавању чиновничког кадра разних надлежстава, колико год нађу за потребно. Све до 1862 није било данашње праксе, по којој се тачно одређује употреба додељеног новца, ма да се Конгрес дugo година постепено приближавао таквој политици. Историја специјализације кредита показује да је „постојала све већа и већа тежња за ограничењем слободе извршних ресора, и стављањем појединости расхода под непосредну годишњу контролу Конгреса“; тежња која се нарочито изразила по свршетку недавног рата између држава.<sup>1.)</sup> У овим као и у другим стварима, жудња Конгреса за влашћу расла је с усавршавањем организације, која је омогућавала да се она што брже и лакше задовољи. Међутим, у питању специјализације кредита, све веће и веће старање довело је несумњиво до једног одлучног ускраћења лакомог расипања по појединим ресорима, ма да је Конгрес показивао слепу чежњу за кресањем

<sup>1)</sup> Види чланак „National Appropriations and Misappropriations“, од бив. председника Гарфилда, *North American Review*, књ. CXXVI, стр. 578 и даље.}

кредита која није била далеко од скомрачења, и која у његовом законодавству не би могла наћи места, да је имао довольне поверљиве начине за искрено општење са извршним ресорима. Нема сумње, они би му омогућили да разуме њихове стварне потребе и повуче разлику између праве штедње и оних недовољних кредита који само рађају дефиците, и који, чак и под најсрећнијим условима, служе само за једну врло кратку сезону да би створили утисак, какав обично и стварају, т. ј. да је странка која је на влади, странка штедње и поштења и да се она, сматрајући ранију намену кредита као необично коруптивну и расипну, обрће добрим путевима мудре и паметне штедње.

Има извесних партија јавних расхода које не зависе од конгресних годишњих одобрења, већ су предвиђене законима који неограничено важе. То су тако звани стални кредити.<sup>1)</sup> С друге стране, они обухватају оне неодређене расходе, као на пр. интерес на јавне дугове, суму која се годишње плаћа за амортизацију дугова, потом издатак за исплату дугова, интерес на бонове издате за пакичку железницу; и, с друге стране, издатке као што су издржавање милиције, трошкови око прикупљања царинских прихода и интерес на легате Научног института у Вашингтону. Њихове скупљене суме чине приличан део општих јавних расхода. Године 1880, сви одобрени кредити износили су

<sup>1)</sup> The permanent appropriations.

307.000.000 долара, а стални кредити нису били довољни да задовоље годишње издатке са сумом од 60 и по милиона. Међутим, последњих година размера је била мања, пошто се једна од главних буџетских партија, интерес на јавни дуг, смањивала, у колико се дуг стално плаћао; при том, било је других партија које су захтевале мање суме, док су цифре годишњих кредита пре расле него ли опадале.

Одбор за специјализацију кредита нема, разуме се, никаква посла с овим сталним кредитом; изузев што се њему морају поднети на проучавање суме чије се трошење дозвољава на основу овлашћења ових сталних кредита, уз „Писмо“ Министра финансија, поред сума за које се траже специјални кредити. На овим последњим кредитима заснива се општи прорачун буџета. Одбор може изнети Скупштини свој предлог ма у којој фази послова под условом да не прекине једног посланика кад говори; ови се предлози, ако су изнети, могу у свако доба, већином гласова, ставити на дневни ред. Разуме се, ово проучавање је његов најважнији посао у току једног сазива. Он се мора обавити пре свршетка јуна, иначе ће ресори остати потпуно без буџетских средстава за издржавање. Отуда је председник Одбора за специјализацију кредита врло велика власт у Скупштини. Он може готово у свако доба нагнати Скупштину да узме у расматрање послове његовог Одбора. Одлажући свој извештај све док сазив није добро одмакао, он може потиснути

сва друга питања. Јер, „општи буџетски прорачун“ стаје врло много времена. Једна од двеју ствари на којима се Скупштина стално задржава јесте утрошак новца; друга је — начин како ће се новац скупити. О томе се говори у Одбору целе Скупштине,<sup>1)</sup> у који се ова претвара чим има да узме у расматрање кредите. Док су посланици представници овог тела, они имају најпогодније прилике да вршењем своје дужности буду од користи земљи, и завире у све послове ван области свог властитог посла у Одбору. Истина је да „правило о пет минута“ даје сваком говорнику Одбора целе Скупштине једва времена да изрази своје гледиште; уз то, Скупштина може у том Одбору ускратити слободу претреса неком од својих чланова, ограничавајући време које се може посветити извесном питању, или се својом одлуком ослободити обавеза да улази у расматрање ма ког предлога, пошто би се о свим амандманима који постоје, или могу бити поднети, гласало без претреса. Али, по правилу, сваки члан има могућности да по питањима кредитата изрази мишљење које жели, и, доиста, утроше се многи часови у стручне расправе таквих предлога поправљајући тачку по тачку, члан по члан. Скупштина сазнаје потпуно садржину сваког буџетског прорачуна пре него што буде послат у Сенат.

Али, на несрећу, држање Сената у питању буџетских предлога уопште чини узалудним напорни рад Дома. Сенат је на основу преседана стекао нај-

<sup>1)</sup> The Committee of the Whole.

независније право амандмана и ових предлога као и свих других. Устав никде не говори где се законски предлози за намену кредита најпре појавити. Он каже само да ће „сви предлози за повишење прихода понићи у Народној скупштини,“ и да у оцени истих „Сенат може предложити или изнети амандмане као и за друге предлоге“ (чл. I, одељак VII); али, по једној пракси, старој колико и сама влада, уставна прерогатива Скупштине сматрала се за применљиву на све „опште буџетске прорачуне“,<sup>1)</sup> а Сенату је дато право најширих размера да их може поправљати. Он може додати овим предлозима што хоће; може се потпуно удаљити од њихових првобитних одредаба и дати им савршено нове облике законодавства, мењајући не само суме, него и сврхе на које ће се трошити, правећи из материала који му је од Народне скупштине упућен, готово, потпуно нове предлоге. Изгласани у Народној скупштини, буџети предвиђају уопште издатке знатно мање него што су тражени кредитима; повраћени из Сената, они обично предлажу издатке од многих приододатих милиона, јер их је донело једно тело које је мање осетљиво, ако не и потпуно неосетљиво, према цифрама које су у траженим кредитима назначене.

Пошто су проучени и испитани у Сенату, буџети се враћају с новим цифрама у Скупштину. Али

<sup>1)</sup> Види чланак сенатора Хора, већ више пута на-  
вођен.

kad se oni vrate, i suviše je dočkan da bi ih ona mogla ponova izneti na ocenу Одбору целе Скупштине. Поуздано, сазив је био већ одмакао далеко, пре него што су првобитно били изнети пред Одбор за специјализацију кредита; кад су дошли пред Сенат, они су били упућени надлежном Одбору; о извештају овога Одбора расправљало се с лаганошћу, која је одавно карактеристична за начине рада овог Дома. На тај начин, последњи дани сазива приближују се живо кад се Народној скупштини врате предлози заједно с предлозима и додацима од стране Сената. Природно, Скупштина није склона да се сагласи с радикалним променама које је Сенат извршио, али нема времена за свађу са својим колегом, сем ако није решена да држи седнице и преко летњих жега, или одбаци предлог и прими на себе неугодности једног ванредног сазива. Ако би то био кратки сазив, који се свршава, по Уставу, 4 марта, онда би незгода била још и већа, остављајући да буџете донесе идућа Скупштина.

Отуда, обична је пракса да се изгладе разлике посредством једне конференције између два Дома. Скупштина одбија Сенатове амандмане и не сачекавши да се читају; Сенат упорно одбија да се потчини; следује једна конференција, којом руководи Одбор од по три члана сваког Дома; и споразум се постиже на тај начин, што се предлози у којима се не слажу тако удесе да се ниједној завођеној страни не призна победа, а кредити оставе

знатно испод суме које су тражене од поједињих ресора. По правилу, у овај Одбор улази од стране Скупштине председник Одбора за специјализацију кредита, неколико чланова овог Одбора и један представник мањине. Његови извештаји имају права на највише прерогативе. Они се могу подносити чак и у времену кад један посланик говори. Много је боље прекинути једног говорника, него у овој фази сазива одложити и за тренутак прећне и необично важне кредите, који су влади потребни ради издржавања целокупне државне администрације. Отуда се извештај у овом погледу непосредно прихвата у целости, и уопште усваја без претреса. Толика је журба да се извештај изнесе пре него што је и штампан, не давши времена ма којем од посланика, изузев чланове горе поменутог Одбора за споразум, да виде шта предлог у ствари садржи. Нема изгледа да се могу чинити примедбе или ма шта у њему мењати. Он се одједном прима или одбија у целину; и, разуме се, сви су изгледи у корист његова пријема; јер, ако би се одбио, морала би се сastати једна нова конференција и тиме изазвати још једно веће задочњење.

Отуда је очевидно да после свих брижљивих и темељних расправа и исправки у Одбору целе Скупштине, и свих оних озбиљних саветовања у Сенату, коме се ови општи закони о утрошку кредита подносе на оцену и мишљење, они најзад улазе у једно врло хаотично стање, препуни одредаба које ни Скупштина ни Сенат не воле, и које

су потпуно нејасне и неразумљиве за свакога, изузев за чланове Одбора за споразум. На тај би начин изгледало као да је велики део времена, свесно употребљен на проучавање пројеката у ранијим фазама, готово бачен у лудо. Последица навике коју Конгрес одавно има да одобрава недовољне кредите у тренуцима кад се буџетом бави, јесте, разуме се, гласање новог предлога, који се додаје годишњем буџетском закону. Редовно, чим се годишњи сазив отвори, предлог о дефициту мора се узети у расматрање. Нема сумње, дефицити често ничу због рачунских грешака или лакоумног расипања од стране поједињих ресора, али већина најозбиљнијих дефициита су они који долазе због претеране штедње Одбора за специјализацију кредита, као и оних компромиса које је Сенат постигао Одбором за споразум. Према томе, сваког децембра, заједно с буџетским кредитима за идућу годину, или у последњем периоду сазива, нарочитим путем достављају се кредити за покриће утврђених дефициита у буџету за текућу годину, и појављена уштеда на кредитима претходног сазива има да буде изравњана неизбежним предлогом о дефициту. Изгледа да је Конгрес намерно завео план израде полугодишњих буџетских кредитова. Сваког сазива, он одобрава по једну партију новца који има да се утроши после следећег јула, и потребне суме ради попуне трошкова који су се по претходном овлашћењу имали да учине после 1. јула прошле године. Он прави распоред по коме ће се

његовим пупилама, т. ј. ресорима, издржавање исплаћивати у ратама.

Пракса је да Одбори за специјализацију кредита у оба Дома, кад припремају годишње буџете, траже мишљење шефова, који се налазе на челу појединих ресора, у погледу стварних потреба јавне службе по свима главним партијама расхода. Потошто не могу присуствовати у Скупштини, и, према томе, немају могућности да поднесу један јаван експозе буџета, шефови више извршних ресора су принуђени да се ограниче на приватне везе са Скупштином и Одборима Сената. Појављујући се пред ове Одборе лично, или обраћајући им се писмено, они објашњавају ствар и убрзавају решење по питању тражених кредита у „Писму“ Министра Финансија. Њихова писана саопштења, премда упућена само на председнике једног од ових Одбора, често допру чак и у Конгрес, где их поједини чланови Одбора читају на јавној седници, у тежњи да оправдају или протумаче неке позиције буџетских прорачуна. Често, шеф ресора труди се да обезбеди тражене кредите помоћу преговора са појединим члановима Одбора, и непрестаним личним обраћањем на његовог председника.

По правилу, постоји само једна мала веза између Одбора и ресора. Сваки пут кад буџетски предлози дођу на дневни ред, Одбори морају тражити обавештења и савете, или их већ ресори са своје стране драговољно нуде. Међутим, изгледа, да је данас мање обичај да Одбори траже ова оба-

вештења, него да их министри сами нуде. У првим данима владавине, очевидно било је обично да председник Одбора за расходе тражи наше ресорне шефове да би добио потребна објашњења односно тајни буџетског предлога, ма да је било често лакше тражити их него ли их добити. Један интересантан пример тешкоћа на које је један члан Одбора тада наилазио при тражењу таквих података може се наћи у личној преписци Џона Рандолфа од Ренока. Све до 1865, Одбор за приходе који је у ствари један од најстаријих Сталних одбора, имао је задатак да специјализира кредите; отуда је била Рандолфова дужност, као председника Одбора, 1807, да испитује буџетске предлоге. У једном интересантном и крајње карактеристичном писму, које је упутио свом присном пријатељу и дописнику Николсону, он износи жалосно искуство које је имао у вршењу ове дужности: „Ја сам, вели он, навраћао у Министарство морнарице по каткад да затражим које обавештење поводом известних позиција у буџетском предлогу за ову годину. Министар би позивао своје главне секретаре, који су познавали посао нешто мало боље од свог шефа. Ја сам упућивао питања шефу ресора; он би се обртао секретару као какав дечко који не зна своју лекцију, и са јадним, жалосним лицем изгледао однекуд помоћ; секретар би са више поуздања избрњао нешто обичним начином изражавања, што ја нисам могао примити као тачно; кад бих тражио неко објашњење, обојица би ћутали

као неми. Ова пантомина понављала би се код сваког одељка, све док не осетим неугодности због оног унижења шефа, и, најзад, напустим даље трагање, увидевши да свој циљ не могу постићи. Нема ни једног питања, на које је Министар могао одговорити“.<sup>1)</sup> Надати се да би данашњи министри били нешто боље упућени у послове свога ресора, него што је био Роберт Смит, или, у сваком случају, да постоје начелници одељења који могу председницима Одбора пружити потребна обавештења са нешто бољим начином изражавања но обичним брњањем, које ниједан образован човек не може да прими као исправно. И сасвим је вероватно да би данас једна таква оцена као што је ова овде описана била потпуно немогућа. Рачуноводство последњих година било је и тачније и темељније него што је било у првим данима ресора; буџетски нацрти (предлози) много су прегледнији и разумљивији; тачна подела рада у сваком ресору међу многобројним чиновницима чини да је шефовима сразмерно лако упознати се брзо и тачно са појединостима администрације. Отуда, они уопште не чекају да се од њих траже обавештења од стране Одбора, него се сами стављају у покрет у тежњи да дођу у додир с члановима Одбора, и, ако је могуће, обезбеде утицај председника, да би се одобрили жељени кредити.

<sup>1)</sup> Adam's *John Randolph* — (Серија америчких државника) стр. 210, 211.

Ове нередовне и слободне везе између Одбора за специјализацију кредита и шефова ресора, које каткад имају облик жалби, приватно упућених од стране министара појединим члановима Одбора, или облик опрезних писама, поднетих уз саме извештаје Конгресу. У нашем систему, оне заузимају место годишњег финансијског експозеа који, по британској пракси, министри припремају за Парламенат, под околностима које од пуног и јавног објашњења и најслободнијих одговора на сва усмена питања, чине стално обележје надзора Доњег дома над финансијама. Наши министри праве своја експозеа за оба Дома посредно и делимично кроз Одборе. Они су само сведоци, и ни у колико нису одговорни за годишње кредите. Њиховог службеног положаја, који је иначе обезбеђен четири године, не тиче се ни у колико начин и држање Конгреса према буџетским предлогима. Доживети да наши министри Кабинета даду оставку зато што им нису одобрене пуне суме тражене преко Министарства финансија, била би новина за наше око, као што би, с гледишта наших рођака Енглеза, била чудна ствар да једна влада остане на власти под сличним приликама. У ствари, кад би положај наших Кабинета зависио од судбине буџетских предлога поднетих Конгресу, ми бисмо вероватно патили са досадних криза сваке године; јер чак ако би шефови ресора напрегли све своје енергије и позвали у помоћ сву своју вештину убеђивања, да би у Конгресу обезбедили пуне кредите,

Одбор Скупштине обично креше суме, Одбор Сената додаје, а Одбор за споразум постиже компромис према једном давнашњем обичају.

У Скупштини постоји један други Одбор за намену кредита поред Сталног Одбора за специјализацију кредита. То је Одбор река и пристаништа, створен у децембру 1883, четрдесет осмим Конгресом, да би поделио и сувише велике прерогативе које је дотле уживао Одбор за трговину. Одбор за реке и пристаништа представља, природно, поново прихваћену политику унутрашњих поправки и радива. Све до 1870 године, ова политика је имала мучан и колебљив живот. Строго уставни Председници првих година одбијали су предвиђене суме за ове радове; али, ове се суме нису могле појавити ни под видом специјалних кредита, који би бодром вету лако пали као плен, него су се морале увити у скромне позиције општих буџетских овлашћења, прикривене велом важнијих суседних партија. Председнику није никад било допуштено да своје вето употреби на посебне и нарочите тачке поднетих аката; чак и људи као што су Медисон и Монро, који су упорни у одбрани својих савесних мишљења и чврсто решени да раде оно што они држе да је њихова уставна дужност, често су, одбијајући примену Устава на праксу, као што је савезна помоћ локалним и унутрашњим радовима и поправкама, више волели да пропусте новчане помоћи за те сврхе, него да одбаче општи буџет за који су биле прикачене. Међутим,

Конгрес није често или отворено правио употребу од овог лукавства, и нацрти унутрашњих радова су скупа пропадали пред одлучном опозицијом председника Цексона. Више година владала је пракса Конгреса да се државама, које се налазе на обалама, дозвољава да могу саме предузимати поправке на својим пристаништима; он сам није чинио никакве издатке за јавне радове, изузев на земљишту које је припадало Сједињеним Државама. Али, последњих година, малаксавање Председникаквог отпора и пријем нових држава, које леже даље од мора и које нису никако биле расположене да плаћају порезе за подизање пристаништа њихових источних суседа, без икакве накнаде за себе, оживеле су тежње које је вето првих времена спречавало; на рачун савезне касе почели су се слободније одобравати издаци ради стварања великих водених путева и усавршавања поморских трговачких лука. Унутрашње државе биле су умислили да помоћи. И пошто ова помоћ више није била посредна, то се она није ограничавала само на одобрење државних тарифа, којим су се могле користити искључиво државе поред обале, али, које су сви потрошачи имали да плаћају.

Највећи пораст у расходима ове врсте десио се баш пре 1870 године. Од овог времена они су заузимали врло угледно место у законодавству. Крећући се променљиво од 12,000.000 у сазиву 1873—4, до 80.700.000 долара у сазиву од 1882—3, они су за време ове десетине година представљали

главни посао Одбора за трговину, да је најзад створен један нарочити Стални одбор за њихов надзор. Они су на тај начин достигли врхунац у заштитној царини, и тако звани „американски систем“ заштитних царина унутрашњих јавних радова и поправки доспео је најзад до свог савршенства. Овом новом Одбору за специјализацију кредита дате су исте прерогативе као и већем Одбору, који се бави послом око свих буџетских кредита. Његови извештаји могу се узети у рад увек кад један посланик не говори; он стоји у сваком погледу на истој нози с предлогима који се односе на годишње кредите. То је један нарочити Одбор за издатке, са својим сопственим кључем за савезну благајну.

Али Одбори за специјализацију кредита оба Дома, ма да тачније речено само Одбори за расходе, повећали су и допунили свој посао мноштвом комисија које посвећују своје време и енергију сталном стварању издатака. Постоји један списак пензија у буџетским нацртима за чију се исплату Одбор за специјализацију кредита мора побринути сваке године; али Одбор за пензије стално излази с новим захтевима у погледу новчаних издатака<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Једном приликом, Скупштина је изгласала тридесет и седам законских предлога о пензијама на једној седници. Сенат, са своје стране, једногласно, за десет минута узео је и изгласао седам законских предлога, који скупа предвиђају за јавне грађевине у разним државама суму од 1.200.000 долара. Недавно је Скупштина изгласала у целини Закон, којим се додељује накнада ратне штете по хиљаду

Мора се наћи новац за изградњу нових бродова, тражен извештајем Одбора за поморске послове, и покриће трошкова за војне набавке, као и за реформе препоручене Одбором за војне послове. У буџетској шапи има безбројно много прстију.

Поглавито у вези са овим питањем догађа се оно што је у нашем политичком речнику познато под именом узајамна помоћ (*log-rolling*). Разуме се, главна позорница ове игре јесте Одбор за реке и пристаништа, и време његових највећих раздражења јесу часови проведени у гласању предлога за реке и пристаништа. »*Log-rolling*« је једна размена наклоности. Представник А јако жели да обезбеди у буџету кредит за чишћење једног узаног речног корита у свом крају; представнику В је исто тако стало да би до новца дошли предузимачи његовог бирачког места, док представник С долази из града чије је скромно морско пристаниште било запуштено због непоузданог улаза у пристаниште, а представника Д нападају што се није више заузимао у интересу плана за поправку пешачких путева. Отуда је савршено лако да се ова господа удруже и споразумеју да ће у Одбору целе Скупштине гла-

три стотине захтева. Он је садржавао 190 страна пуни мањих тражњи, које су се пеле да 291.000 долара; и један посланик, у једној презирвој критици поводом овога, казао је да је Одбор примио 10 огромних бала таквих молби које су биле признате од стране шефова Министарства финансија, и материјално није било могуће испитати их". — *N. U. Sun.* 1881.

сати за кредите које сви сложно траже и, према обећању, викати „за“ кад њихове позиције дођу на дневни ред. Није немогуће задобити наклоност уха оног одбора, који ће поднети извештај, и један предлог може се у многоме мењати и крпiti пошто је дошао у руке Скупштине. Утицаји који се врше по Скупштинским ходницима (*lobbying*) и ова погађања у погледу узајамне помоћи (*log-rolling*) иду руку под руку.

Толико о кредитима и њиховој намени. Сва питања о приходима су у својој првој фази у рукама Одбора за приходе, а у последњој предмети бриге и старања Сенатовог Одбора за финансије. У Сенату име скупштинског Финансијског одбора је очевидно позајмљено из речника британског Парламента; међутим, енглески Одбор за приходе јесте сам Дом који заседава у пуној седници да расматра одлуке и предлоге Министра финансија; док се наш Стални одбор састоји од једанаест чланова, с дужношћу да припрема све законодавство које се односи на подизање прихода и снабдевање средстава за издржавање владе. Ми смо, да се послужимо енглеском парламентарном реченицом, наше Министарство финансија преобрестили у комисију. Председник Одбора представља нашег Министра финансија, али, разуме се, он стварно представља само комисију од једанаест чланова којој председава.

Сви извештаји Министарства финансија се упућује Одбору за приходе који, исто тако, као и

Одбор за специјализацију кредита, с времена на време, одржава нешто непосредније везе са шефовима Одељења за јавне приходе. Годишњи извештаји Министарства финансија уопште пуни су детаљних обавештења по свима питањима која су у непосредној вези са сопственим дужностима Одбора. Они пружају објашњења с обзиром на прикупљање и расподелу прихода, услове једног дуга, као и примену свих закона по којима се управља финансијска политика појединих ресора. У једном правцу, они представљају табаке великих годишњих извештаја, који износе приходе и расходе владе, њене обавезе и кредите; а, у другом, општи преглед стања индустрије и финансијске машинерије земље, сабравши сва обавештења преко статистичких отсека, с обзиром на услове фабричне и домаће производње, као и стање новчаног курса и Народне банке. Природно, они се потпуно разликују од „Писма“ Министра финансија, које садржи жељене кредите, и не иде Одбору за приходе, него Одбору за специјализацију кредита.

Ма да је дужност Одбора за приходе да надзирава руковање приходима земље потпуно слична дужностима британског Министра финансија, политичке линије којима се он креће у многоме се удаљавају од линија којих се овај мора држати. Као што сам казао, циљ који он стално има пред очима јесте да годишњи биланс одржи у што већој равнотежи. Он тежи да подигне дохотке тек само за толико да би задовољио одобрене издатке у

Одбору за расходе, и оставио један скроман сувишак ради покрића случајних грешки у буџетским прорачунима и вероватним колебањима у прикупљању порезе. С друге стране, наш Одбор за приходе води једну савршено другу политику. Приходи које он контролише прикупљају се у двојакој намери. Они представљају не само приходе владе, него исто тако и једну брижљиву трговачку политику на коју је један део владиних прихода годинама трошен. Они имају да учврсте индустрију земље и да исплате све трошкове савезне управе. Да су издржавање владе и чување јавног кредита били главни циљеви наше савезне пореске политике, она би, нема сумње, била изливена у сасвим друкчијем калупу. За време већег дела данашње владавине, главна одлика ове политике је била један сложен систем царина на увоз, мучан и скуп за наплату, али који ипак, заједно с пантетима, даје последњих година, огромне сувишке коју никакво расипање Одбора за расходе не би могло исцрпсти. Малобројне царинске таксе чија би наплата сразмерно мало стала, дале би обилне приходе за успешан рад владе, поред тога што би омогућиле много више уштеде у финансиској администрацији. Природно, ако велики дохоци пристижу у пркос једне строге и претеране тарифе, довољно обилни приходи притицали би кроз лаке канале умерених и простих царина. Међутим, циљ наше финансијске политике није био да изравњава приходе и расходе, него да потпомаже инду-

стрију земље. Отуда Одбор за приходе нема да се непосредно интересује за утврђивање владиних прихода; он зна да ће они, у сваком случају, бити виши него што је потребно да би се заштитили интереси фабричне индустрије који су погођени на-веденим царинама. Извори владе зависе од капитала, које грађани лично унесу у индустријска предузећа.

Очевидно, ово чини главну разлику између функција Министра финансија и функција нашег Одбора за приходе. У политици првога, издржавање владе је све; у политици другог, брига за индустрију земље је узрок и циљ заштитних царина. У очима британског Парламента, огромне разлике у билансу представљају невешто и нетачан рад министара, и, ако се оне неколико пута понове узастопце, поуздано ће оборити један кабинет с власти и Министра финансија заувек осрамотити; али за свест Конгреса, велики сувишци не значе по себи ништа нарочито. Разуме се, они обележавају обиљан прилив царина, али главна ствар није у томе да ли су царине плодоносне, него да ли оне доприносе благостању трговине. Трговачки интереси су битни; сувишак доходака релативно нема важности. Карактеристична гледишта ова два система су на тај начин потпуно супротна. Одбор за приходе подређује своје дужности економског руководца много већим пословима који су изван владе; Министар финансија подређује све штедљивој управи.

Ово је очевидно смисао оне претежности, коју у скупштинској пракси имају питања кредита

над питањим прихода. Неизбежно се влади мора одобрити новац за издржавање, али питање о ревизији прихода могу бити одложена без тешкоћа. Две ствари не иду неопходно руку под руку, као у Доњем дому. Извештаји Одбора за приходе уживају исто тако велике повластице као и извештаји Одбора за специјализацију кредита; али они ни у ком случају немају подједнако срећу да буду узети у расматрање и изађу на гласање. Они нису нераздвојно везани са годишњим кредитима; потребни кредити ће проћи без икаквог преиначења у погледу порезивања, да би се изишло у сусрет ранијим потраживањима, јер порези нису пре свега ударени с обзиром на расходе који имају да се плате с оним што они донесу. Кад би функција Одбора за приходе била, као што је функција Министра финансија, да удешава приходе према издацима, његов би извештај био исто тако битан део послова сваког сазива као што су извештаји Одбора за специјализацију кредита; али његови предлози, заузимајући у ствари једно сасвим друкчије место у законодавству, могу бити притешњени баш као и предлози других Одбора за расходе. Цифре годишњих кредита не треба да се приближују сасвим суми годишњих примања, да не би зависили од буџетских предлога који се тичу ових последњих.

Изгледа као да је надзор који Конгрес врши над расходима темељнији него надзор Дома у Енглеској. Године 1814, Дом је створио један Стални Одбор за јавне расходе који би имао дужност

да проучава стање више јавних ресора, а нарочито законе који додељују новац, и подноси извештај да ли је новац био исплаћиван по законским овлашћењима. Исто тако, он би доносио с времена на време одредбе и заводио уређења која би била, можда, нужна за економију ресора и одговорност њихових чиновника, „али овај Одбор је остао Одбор за преглед рачуна само две године. Потом, он није био укинут, него је његова власт била подељана између шест других Одбора за издатке у разним ресорима, којима је 1860 године додат седамнаести, а 1874 осамнаести. На тај начин, постоји један засебан Одбор за преглед рачуна сваког извршног ресора, поред првобитног Одбора за јавне расходе, чији је задатак да и даље врши функције, које му могу преостати при њиховој општој расподели<sup>1)</sup>). Дужност и ових осамнаест Одбора су одређене у пословнику са врло великим тачношћу. Они имају „да прегледају стање рачуна и издатака који су му поднети на увиђај, да испи-

<sup>1)</sup>) Конгрес, иако стално ствара нове Одборе, никад не напушта старе, ма колико они постали бескорисни одузимањем функција. На тај начин, не само да Одбор јавних расхода није замењен, него и Одбор за индустрију који је, као део Одбора за трговину и индустрију имао пуне руке послана, али који нема шта да ради јутако је створен нарочити Одбор за трговину, јер и њему, као и Одборима за агрекултуру и индијанска питања, правилник није доделио никакву дужност. Остаје да се види да ли ће Одбор за трговину доживети слично помрачење због уступања својих главних дужности новом Одбору за реке и пристаништа.

тају и поднесу извештај, нарочито“, да ли су трошкови дотичних ресора на закону основани; да ли је нужно усвојити неке уредбе, и које, да би се омогућио што целисходнији утрошак јавног новца, и обезбедила влада од неправедних захтева у погледу природе и количине сума“. Поред вршења функција брижљивог рачунског прегледа, тражено је још „да Одбор с времена на време“ подноси предлоге за смањивање кредита, који би се могли препоручити у интересу опште штедње или ма-кве нужне, да Конгресу у вођењу поједињих ресора обезбеде и зајемче стварнију одговорност; да открије све злоупотребе које би се могле појавити и да гледа при том да ни у једном ресору не буде бескорисних звања, нити преплаћених или мало-плаћених чиновника на њиховом списку.

Али, ма да су ови Одбори многоструко и потпуно наоружани властима, има ипак знакова по којима се може закључити да постоји много више злоупотреба у ресорима него што их они, поред све своје пажње, могу открити. Сенат, ма да нема сличне сталне Одбore, по каткад је открио веома неправичне радње, које бодро око осам Одбора није приметило; и ових осам, овда-онда, нарочитим напором успеју да осветле ствари које не би никад биле откривене при редовном току њиховог начина рада. Постојао је један Одбор Сената, који је, за време сазива четрдесет седмог Конгреса открио да су суме за непредвиђене расходе (*contingent fund*) биле утрошене на оправку

приватног министровог стана, на богате ручкове даване његовим личним и политичким пријатељима, на напитке ради освежавања лично самог министра, на поклоне његовим најактивнијим присталицама, на тепихе који никад нису били набављени, на „сладолед“ који није био потрошен и услуге које никад нису биле чињене;<sup>1)</sup>) ма да су ово биле тајне које услед уредних признаница поднетих с рачунима нису давале никаквог повода за сумњу.

Тешко је увидети како је могло бити ма чега задовољавајућег или завршног у годишњем пре-гледу јавних рачуна, изузев за неколико последњих година овог система, по коме их Одбор испитује и проучава. Пре 1870, наше савезно рачуноводство било је слично више оном које и данас влада у Француској. Једанпут одобрени кредити троше се на неодређено време све док се не исцрпе. Има увек неутрошених сума које бркају рачуне; и ако су цифре првобитних кредита одобраване по једној и сувише великорушној скали, као што је то често случај, ове се суме нагомилавају из године у годину у један огроман сувишак, по каткад од неколико милиона, о чијој се употреби није давао никакав рачун, и које су, према томе, пружале средства за

<sup>1)</sup> Види извештај овог Одбора, под председништвом сенатора Виндома.

Шта је све Одбор могао својим личним напорима пронаћи, најбоље се видело у открићима трошкова познатог процеса „Star Route Trials“, до којих је у Министарству правде дошао Одбор за расходе четрдесет осмог Конгреса.

лакоумна расипања и сваковрсне краће. Године 1870, ова пракса била је делимице исправљена законом: он је ограничио таква нагомилања на две године, и одузео, у корист Државне касе, 174.000.000 долара неутрошеној новца, који се за ово време био накупио у неколико ресора; али до 1874 није било таквог закона о расходима и полагању рачуна, да би се посредством једног Одбора омогућило темељно испитивање, ограничавајући тачно време у коме би се кредити могли искористити без накнадног одобрења.<sup>1)</sup>.

То би било опште излагање, у неколико речи, без техничких појединости, главних одлика нашег финансијског система и Конгресова рада по питањима прихода, расхода и буџета. Супротност коју овај систем пружа према системима старог света, од којих онај у Британији представља најнапреднији тип, јесте очевидно врло интересантна. Он се jako разликује од других. С једне стране, финансијском политиком управља се посредством једне компактне, хомогене владе под руководством једног представничког тела, а с друге, финансијску политику одређује само представничко тело, уз потпору органа извршне власти. Другим речима, у нашој пракси, Одбори су министарства, а тутулирани министри само поверљиви секретари. Ту нема утакмице, па ни номиналног савеза између више секција овог Министарства од-

<sup>1)</sup> Види чланак генерала Гарфилда, једанпут већ наведен *North Am. Review* — књ. CXXVIII стр. 583.

бора, ма да су њихове дужности врло сродне и очевидно међусобно зависне. Ова одлика цепања у вођству, провлачи се као што сам већ истакао, кроз цело наше законодавство; али, ово је несумњиво од много озбиљнијих последица у финансијској администрацији, него ли у управљању другим пословима владе. У истини, наши приходи се не утврђују према издацима које влада мора учинити. Кад не би тако било, нема сумње да би нас метод трошења по предлогу једног тела, а разрезивање порезе по мишљењу савршено другог, довео врло брзо у велику невољу; он би, неоспорно, насео при сваком покушају да се приходи и расходи схвате као међусобно подједнаки делови једног простог, једнообразног и доследног система. Они се могу тако проучавати само кад су под управом једног тела, и кад су сва финансијска уређења заснована на шемама које је припремио један мали број сложних и искусних људи, способних да раде са задовољством и савршеним узајамним поверењем. Кад се на порезивање гледа као извор прихода, а главни циљ финансијске политike види у томе — да се расходи одмере према приходима, онда кредити и издаци морају доћи под једно око да би се довели у потребну равнотежу; или, бар они чиниоци који прикупљају новац, морају се руководити књигама оних који тај новац троше.

Отуда, не треба се чудити што је наша финансијска политика била без постојаности, везе и континuitета. План и неки циљ виде се само у оно

мало елементарних одлика које су на њу утицале у првим данима владе, кад је Конгрес оставио рукођење финансијама људма као што су били Хамилтон и Галатин. У колико постоји неко стално обележје, или неко приметно наследство, то је дело паметних људи који су у првим данима били на челу Министарства финансија. Откако је ова политика потпуно прешла у руке Конгресових Одбора, ћудљиво је прелазила с једне улоге на другу, и ретком лакоћом мењала принципе рада и начине говора, да би ишла за расположењима и укусима времена. Отуда човек тек што је упозна проучавајући је у једној деценији, осети да је то било време које се потпуно издвајало од претходне деценије, као и од оне која је дошла после њега. Готово сваког сазива, Конгрес је чинио напоре, мање више одлучне, да промени у извесним битним тачкама порески систем; и овај систем није успео никада да проживи десет година без радикалних промена. Да су се приходи утврђивали према просечној суми, они би морали сачувати извесну сталност и олакшати прорачуне; али, зависећи, као што је био случај, од једне странке и увек колебљиве индустријске политike, они су били утврђени према једном плану који је пролазио кроз фазе, исто тако многобројне, као што су мене и ћуди трговине и тактике странака.

Ова чињеница је у толико важнија, што по свима фискалним питањима Конгрес ради са доста размишљања и брижљивости. Финансијско законодавство заузима обично, ако не увек, најистакну-

тије место у пословима сваког сазива. Ма да се друга питања често решавају у тренуцима неслоге, у журби и без размишљања, о питањима прихода и буџета увек се у довољној мери расправља. Под владом поменутог пословника, који Народној Скупштини тако рећи омогућава да ослободи овај Одбор свих других обзира према ма ком предлогу у његовим рукама, или који би имао да му се упути, пошто се сви амандmani „који су предложени или се могу предложити“ свршавају без расправе, она се ретко устеже ако је по среди ма каква обична ствар, да ускрати Одбору целе Скупштине сву слободу расправе, и, према томе, сву слободу акције коју треба предузети. Али Одбору се не запушавају уста, кад се морају узети у обзир закони о специјализацији кредита или царина, сем ако расправа у Одбору не залута у поља, потпуно одвојена од питања која се пред њим налазе. У том случају Скупштина се појављује да спречи расправу која нема везе са ствари. Међутим, буџетски предлози имају, као што сам казао, много већу повластицу него што имају законски предлози који се односе на царине. Има тренутака у којима се председник Одбора за специјализацију кредита стара да обезбеди време Скупштине за предлоге које је припремио његов Одбор, искључујући потпуно сваки рад ма на каквом важном предлогу, који износи Одбор за приходе после најближљивијег и најмарљивијег саветовања. Његове прерогативе нису никад долазиле у питање кад је реч о томе који ће се предлог пре узети у расматрање, предлог о ра-

сходима или приходима, стога што ова два предмета, под нашим системом, не иду руку под руку. О предлозима Одбора за приходе може бити речи и требало би расправљати, али кад се ради о предлозима Одбора за расходе, онда се о њима мора безусловно расправљати.

У вези с овим требало би приметити, да ма колико Конгрес говорио о фискалним питањима, кадгод му то допусти себични Одбор за специализацију кредита, његовим се речима поклања врло мало пажње ван његових сала. Чињеница коју вреди истаћи, и на коју сам већ скренуо пажњу, да чак и најтемељније расправе у Конгресу не успевају да пробуде ма какав стварнији или живљи интерес у свести народа, имала је своју најинтересантнију илустрацију у току нашег финансијског законодавства; јер, ма да се расправе које се одигравају у Конгресу поводом финансијских питања биле тако честе, тако опсежне и тако темељне, заузимајући увек велики део времена, изгледа готово у свима случајевима, да оне нису уопште учиниле никакав утисак на јавну свест. Прेडлог Закона о ковању новца од 1873, по коме се сребрн новац морао повући из оптицаја, био је пред земљом неколико година, пре него је био прихваћен; он је био више пута проучаван у Одборима Конгреса, прештампан и претресан, било у једном или другом облику, и најзад примљен после сталног наваљивања и мольакања. Закон о обнови плаћања у готовом новцу од 1875, имао је, исто тако, сличан ток; и

он је више пута био проучаван у Одборима, прештампаван, и најзад потпуно претресен у Конгресу; међутим, кад је Бландов предлог о сребрном новцу од 1878 пролазио кроз воденицу законодавства, неки од најистакнутијих листова у земљи тврдили су с поузданошћу да је овај закон прошао без проучавања, у брзини, готово кришом; и више чланова Конгреса жалило се да је Закон о повлачењу сребрног новца од 1873, био крадимице провучен до гласања; да је Конгрес заведен и да га је прихватио, не знајући ни сам шта чини.

Ова равнодушност земље према ономе што се изговори у Конгресу, указује очевидно на чињеницу, да, иако Одбори воде законодавство, они га воде без сагласности и заједничке одговорности: и они не воде никог нарочито, т. ј. никакву компактну и организовану странку, која би се могла узети на одговор за своју политику. Она има исто тако и један даљи значај с погледом на могућности и својства бирачког тела. Сумња и збрка мисли које се неизбежно морају појавити у свести огромне већине бирача, кад је реч о томе како ће се најбоље извршити њихова воља утицајем на рад једне скупштине чија је организација тако сложена, чији су поступци случајни, и чија је одговорност тако слаба, бацају бирачка тела у руке локалних политичара, који су бирачима ближи пред очима и до којих је лакше доћи него ли до чланова Конгреса. Ова сумња рађа у исто вре-

ме дубоко неповерење у Конгрес као тело чији се поступци не могу ни у колико одмерити према обећањима датим за време избора или ма каквим програмима објављеним на партијским конгресима. Бирачи могу да прате и разумеју неколико удруженih вођа који развијају отворено своје програме и раде по њима са крајњом доследношћу, али не могу ни пратити ни разумети четрдесет различних и подвојених Одбора, од којих сваки иде у раду својим путем, без икаквог нарочитог обзира на обавезе према члановима једне или друге странке. Укратко, ми у нашем политичком животу немамо најбитније услове за стварање једног активног и снажног јавног мишљења. „Карактеристично обележје једног народа, способног да има једно мишљење, каже Бецхот, најоштроумнији политички критичар, јесте да има организоване странке; у свакој од њих постојаће један шеф, неколико личности, на које ће многи упирати своје погледе. Мишљење странке ствараће и наметати једна мањина, а критиковати и примати већина“<sup>1)</sup>). А ово је баш врста партијске организације коју ми немамо. Наше странке имају титуларне вође на изборима у личностима кандидата, као и номиналну веру у одлуке партијских конгреса, али нема ни једне одабране мањине којој би се поверило вођство у општој политици законодавства, или од које би се очекивало да даје мишљења. Који човек, која група људи може говорити у име републиканске или демократ-

<sup>1)</sup>) *Essays on Parliamentary Reform.*

ске странке? Кад наши најпознатији и најувиђајнији политичари кажу ма шта о будућем законодавству, нико не мисли да они говоре у име своје странке, као људи који имају овлашћење; зна се да они говоре само у име своје и за онај узан круг непосредних присталица колега и пријатеља.

Данашњи односи између Конгреса и јавног мишљења потсећају нас на време Ђорђа III, када се „маса енглеског народа осећала немоћном да контролише ток енглеске владавине“, кад је влада била удаљена од овог општег националног осећања на коме једино влада може почивати“. Тада је енглеско јавно мишљење, „лишено стварне власти и оног осећања одговорности које собом доноси свест власти“, било постало потпуно равнодушно према општем прогресу времена; али у исто време... непријатељско према влади, стога што је то била влада нелојална према Круни, непријатељски расположена према Парламенту. Први и последњи пут... „Парламенат би непопуларан, а његови противници себи обезбедише популарност“<sup>1)</sup>) У наше доба, Конгрес се удаљио од оног општег националног осећања, просто зато што нема начи-на којим би се струјања овог националног осећања могла тачно изразити у занодавству. Тежећи да се допадне свима врстама Одбора, састављених из свих врста људи, — глупих и оштроумних, способних и лукавих, поштених и несавесних, —

<sup>1)</sup> Green's *History of the English People*, књ. IV. стр. 202, 203.

Конгрес се извлачи да буде судија тиме што избегава да у плановима њихова рада успостави ма какву везу. Бирачи тешко могу рећи да ли су дела ма ког Конгреса била добра или рђава; у почетку сазива, нема одређене политике којој треба тежити, а на свршетку опет нема једног завршног посла на који се треба осврнути. За време његовог кратког живота, странке се могу колебати и лутати, политике се могу мењати и заборављати; заједно с нешто добра, може се учинити и неизмерно много зла; али кад се све прегледа, често је готово немогуће тачно одвојити покуду од похвале. Једна мањина упорних чланова Одбора може бити повод многих штетних ствари које су почињене, али они не представљају своје странке, и гласачу није јасно како ће својим гласањем моћи изменити на боље навике Конгреса. Он нема вере у Конгрес, јер осећа да га не може контролисати.

Поред тога, гласачи осећају да се њихов недостатак вере у Конгрес оправдава оним што слуша о снази корумптивних људи по ходницима Скупштине, који навијају законодавство у своју сопствену корист; они слушају о огромним сумама које су тражене и добивене; о пензијама које су стечене посредством професионалних адвоката за пензије; о кредитима унетим у интересу непоштених предузимача. Према томе, није сасвим без разлога ако би закључили да су ова зла у природи самог Конгреса, јер, нема сумње, да снага тих људи по ходницима (*lobbyists*) почива у великој мери, ако

не потпуно, у могућностима које им пружа одборски систем. Они, сасвим природно, имају најповољније прилике да се приближе Одбору који предвиђа и додељује велике издатке. За њих би било немогуће да развију своје планове пред широким форумом целе Скупштине, али су они међу члановима Одбора нашли савитљиве људе с којима се може радити. Ако они могу успети да их чује Одбор, или ма који утицајни део тог Одбора, они могу заиста доспети да их чује и сама Скупштина. Ако су њихови планови већ нашли подршке у извештају самог Одбора, они ће избећи потпуно критику и биће, у сваком случају, врло тешко потиснути их. Ова приступачност Одбора према странцима омогућава врло лако неоправдане утицаје на сва питања законодавства; само, ово не погађа тако често и несрећно ниједан Одбор као Одборе који контролишу јавне приходе и расходе. Природно, то су Одбори чија се наклоност често тражи како с наваљивањем, тако и с подмукложију; и ниједан опис нашег система прихода, специјализације кредита и расхода не би могао бити потпун, ако се не помену индустрисанији који негују наклоност Одбора за приходе, заинтересоване личности које се удварају Одбору за реке и пристаништа, или закупци поште и милионци за разне новчане потпоре који ласкају Одбору за специјализацију кредита.

Своју последњу тачку критичког тумачења нашег система финансијске службе позајмићу од

једног оштроумног критичара конгресионалних метода, који је недавно овако писао у једном од најбољих америчких листова: „Све дотле док националним издацима буде руководила једна група људи, а о примањима друга, обе радећи подвојено и повучено, без икакве јавне одговорности, и без икаквог посредовања од стране извршних шефова, који су номинално одговорни; све док ове групе буду састављане сваке две године већим делом од нових људи, који се пословима баве само за време сазива Конгреса, и троше на припремање предлога цело време које би требало употребити на јавне расправе већ готових предлога, тако да се један огроман буџет провуче без претреса за недељу или десетак дана, — све дотле ће финансије ићи са зла на горе, па ма која странка била на власти. Ниједна друга нација или земља не би покушала једну такву ствар, нити би је могла покушати а да одмах не западне у велике тешкоће, јер ми за свој спас дугујемо само огромним приходима, а готово незнатним издацима на војску.<sup>1)</sup> Нема сумње, ово чини једну битну тачку критике. Конгрес троши своје време у раду по секцијама припремајући предлоге, уместо да се ограничи на посао који је за једну многобројну скупштину очевидно много кориснији и целисходнији, т. ј. на расправу и ревизију планова који су претходно спремљени од стране једне комисије стручних

<sup>1)</sup> G. B. у N. Y. „*Nation*“ 30 новембра 1882.

људи, осталелих већ у политичком и парламентарном раду, чији је службен живот одвојен од Конгреса, ма да зависи од његове воље. Другим речима, овде се указује прстом на питање Миља односно „најбоље законодавне комисије“. Наши Одбори не достижу да буду најбољи облик комисије, не само зато што су многобројни, него и зато што су интегрални делови једног тела које они воде, немајући живот ван њега. Вероватно, најбоља комисија била би она која би спремила предлоге за владу независно од представничког тела, и стајала у непосредном додиру са стварним пословима администрације, али која би се у сваком случају обраћала на ово тело ради санкције ових предлога, и била непосредно одговорна њему за њихов успех кад се буду примењивали.

---

## IV.

### С Е Н А Т

Ово је један Сенат, Сенат једнаких, Сенат људи индивидуалне части, личног карактера и апсолутне независности. Ми не познајемо никакве господаре; ми не признајемо никакве диктаторе.. Ово је дворана за међусобне расправе, а не арена за приказивање бораца и такмаца.

**Данијел Вебстер.**

Сенат Сједињених Држава био је претерано хваљен и неразумно потцењиван, према наклоностима и природи својих разних критичара. У очима једних, он има величину карактера, преимућство прерогатива, и уопште, практичну мудрост какву нема ни једно друго тело за расправљање. По мишљењу других, он је данас, ма шта некад био, само једна у извесној мери одабрана дружина доконих политичких вођа (*bosses*), у чијој средини оно неколико карактерних људи, способних да се заложе за високе циљеве, налазе мало чега што би их у раду потстицало, а готовоничега што би им годило. Данас, разуме се, ниједно од ових крајњих мишљења не изражава праву истину,

нити би се до ове истине могло доћи једном правичном мешавином њихових блажијих састојака. И у овом случају, као и у толико других, истина значи нешто савршено просто и практично. Сенат је сасвим оно што начин његова избора и услови јавног живота у овој земљи од њега створе. Његови се чланови бирају из редова активних политичара, у сагласности са законом природног одабирања, коме се, уопште, покоравају законодавна тела свих земаља; према томе, сасвим је вероватно да он садржи најбоље људе које наш систем може увући у политику. Ако ови најбољи људи нису добри, то је стога што наш систем владе не успева да привуче најбоље људе, а не зато што земља не би могла пружити бољи материјал.

Обично се држало да је Сенат био баш оно што је Устав хтео да он буде; претпостављало се да су циљ и карактер његових чланова исто тако високи као и место које он у савезном систему заузима; веровало се да и његова предострожност мора бити већа, у колико дуже траје време његовог мандата; сматрало се да се у његовој дворани неће осећати демагогија, јер његове чланове народ не бира непосредно. Али, у ствари, Сенат није ништа више него једна грана, ма да знатна грана јавне службе; и, ако су услови ове службе такви да исцрпљују државнике а јачају демагоге, Сенат ће бити пун ових последњих, просто стога што други ту нису потребни. Не може бити једне засебне расе јавних радника нарочито негованих

за Сенат. Он мора бити рекрутован из слојева представничког система, чији би он био само његов највиши врх. Ниједна река не може бити чистија од свога извора. Сенат не може имати боље људе него што су најбољи људи у Народној скупштини; и, ако Народна скупштина привлачи себи само ниже таленте, Сенат мора бити испуњен људима те врсте. Отуда, држим да могу рећи, да ако Сенат није тако добар као што би се желело, он је добар толико колико уопште може бити под овим приликама. Он у себи садржи најсавршенији производ наше политике, ма шта овај производ значио. Отуда, да би се разумео и оценио Сенат, морају се познавати услови јавног живота у нас. Какви су ови услови? Пре свега, они нису оно што су били у првим годинама савезне владе; они нису оно што су били чак пре двадесет година; јер, у овој ствари, као и у другим, рат између држава завршава један период и отвара други. Између великих конструкцијних државника револуционарних дана и реконструктивних политичара шесетих година, ушла је у јавни живот и добила утицај на законодавство једна велика раса адвоката. Питања пред којима су се налазили наши државници за време доношења Устава, била су уставна питања у најширем смислу те речи; али питања која су преовлађивала у нашем политичком животу пошто се савезна влада темељно утврдила, била су питања таквих правних тумачења с којима се могу бавити само људи од закона. Сва политичка питања, све зако-

нодавне расправе, чак све тешкоће дипломације, процењивани су правилима, којих су се људи држали при тумачењу Устава. Мучно да је ту било и једног посла јавног значаја, који није био прикачен за неки ексер уставне дорме у лабораторији једне или друге зарађене школе у погледу уставно-правних тумачења. Спорна уставна питања значила су увек плиму и осеку политике; административна питања представљала су само један вихор.

Под Цеферсоном, републиканци су црплији своју храну из уставне вере као и федералисти; виговци и демократи доцније епохе живели су стварно од исте хране, премда се она давала у лакшим и разноликим оброцима; и данашње странке су склоне да се врате кујни старих времена, кад год зажеле какво јаче јело да би се оснажили против садашње изнемогlostи. Велика питања изазвана пријемом нових држава у Савез и анексијом туђих области, као и све размирице које су дошле с борбом око ропства и власти посебних држава, била су уставна питања; уосталом, која су друга питања тада постојала, изузев оних чији се корен налазио у прећутним властима великог савезног Устава, о којима је било стално расправе. Ваља се опоменути, да је врло мало публициста који су се противили унутрашњим радовима и оправкама, на пр. на основу тога што би то биле неразумне ствари, или бескорисне. Сваки који је према том питању заузимао једно државничко гледиште, морао је уви-

дети да су отварања великих водних путева земље, градње друмова, бушења канала, или ма какви јавни радови који би олакшавали трговину између држава, чинећи саобраћај с разним деловима Савеза лаким и брзим, били санкционисани свим обзирима мудрости, јер су били у складу с политиком која је истовремено била национална по свом духу и општа по својим користима. Сумње није било односно тога шта би било најбоље и најпаметније урадити, него у погледу тога шта би било законито урадити, и главни противници планова унутрашњих радова на оправкама заснивали су своје неслагање на брижљивом проучавању уставних одредаба. Ако Устав не би потпуно одобрио њихове одлуке, они се не би макли сместа, па макар морали остати непокретни целог живота.

У питању царина полазило се исто тако с овог гледишта. Оно је избило одједном на површину као борбено партијско питање 1833. Али по среди није био велики покрет слободне трговине, који би предухитрио мисију Кобдена и Брајта, него једно спорно питање између савезних пореза и уставних привелегија посебних држава. Агрокултурне државе мислиле су да су свирепо згажене гвозденом петом ове протекционистичке политике, чију су победу и саме помагале, и надале су се да је избегну помоћу Устава. Неоспорно, савезна влада је имала право да удара царине на увоз; државе су јој признале ово право, и то непосредно, основним законом; али да ли ово право има ве-

зе са завођењем нарочитих царина у друге сврхе, него што су оне за купљење законитих прихода? Да ли је Устав сматрао да би Јужна Каролина могла бити порезана да би се одржала индустрија Нове Енглеске?

Баш иза велике царинске борбе овог времена дошла је страховита борба за право цепања (*secession*) и укидање ропства. И у овој борби, као и у свима које су раније вођене, странка која је била притешњена гледала је у Уставу своје прибежиште. И ово је, бар у својим првим фазама, било правнично питање. Најзад оно је избегло сваку контролу правника, и остављено је да се реши озбиљним и грубим процесом рата. Али оно је било у рукама бранилаца Устава докле је год могло, и остало би код њих до краја, да није само по себи било веће него што је Устав, и помешано с интересима и страстима који су ван домаћаја контроле законодавних тела или судова.

Ови примери који показују какав су карактер до сада имала политичка питања у нашој земљи довољни су да потсете читаоце наше историје на главне одлике наше политике, и собом расветле тачку коју желим да истакнем. Јасно је у колико је један такав ток схватања политике могао утицати на државништво и политичко вођство. Док су питања која се тичу чисто самог Устава била главна и најпрешнија питања која је требало решити, велики правници су били јако тражени; и они су, према томе, журили да задовоље тражњу. У јед-

ној земљи као што је наша, где је парничење олакшано установом многих јавних и непристрасних судова, велики адвокати су много бројнији него ли велики администратори, сем ако се не пронађу нека нарочита средства којим би се подстрекао развитак административних дарова. Према томе, ми смо имали увек пуно одличних адвоката, ма да смо често морали радити безовољно спремних администратора; али изгледа да смо осуђени да и у будуће трпимо с оскудице конструктивних државника. Спорна уставна питања првих дана била су тако прешна да су она увукла у борбу велике адвокате, покрај свих тежњи нашег система да се војство лиши сваког ауторитета. Пред питањима која се тичу праве структуре и власти савезне владе, странке имају да се удруже са одређеним циљевима и ватreno пригрле једну веру; и кад је одржавање или укидање ропства престало бити питање уставног права и постало предмет борбе између осећања и стечених права — између интереса и страсти — настаде, природно, ватрена и енергична борба између два кампактна непријатеља, а на површину одједном избише снажне партијске воје.

Ове фазе развијка које су претходиле рату између савезних држава, свака понаособ стварала је једну одређену класу политичких вођа. У доба стварања било је великих архитекта и грађевинара; у периоду уставно-правних тумачења било је, подаље од народа, великих политичких мислилаца, који су проучавали и излагали текст закона, и, бли-

же народу, великих уставобранилаца који су уносили доктрине научних радника у политику. И у периоду агитације за укидање ропства, било је великих мајстора да покрену масе и великих заточника јавних интереса. Публицисти другог периода бавили су се питањем ропства, као што сам казао, докле су год могли, и с огорчењем су уступили место ораторима који су били за или против ропства, и који су имали да разбукте ратна осећања. Али, разуме се, било је неизбежно да нов покрет има нове вође. Он је у свом тону и у својим плановима стварно био револуционаран и потпуно изван домашаја оних радних принципа који су владали политиком старије школе политичара; њен циљ је био мењање Устава, а не његова одбрана. Из уста њених вођа нису се слушале речи савета, него речи страсти и командовања. То је била крсташка војна, а не борба; буран покрет поводом једне ствари, а не расправа о једном изнетом предлогу. Као свако велико заносно питање, имало је и оно своје вође — вође чији је ауторитет почивао више на љубави и симпатији народа него на ма каквој мудrosti или државничком успеху. Посредно, рат је био дело филантропа; а обнова која је после рата дошла, била је дело журних подвига оних неуравнотежених крсташких ритера, пуних смелог осећања, али без поузданог и далековидног разума.

Покрет против ропства избацио је вође који су, по природи свог позива, били интересантнији

нега иједан од оних који су се налазили на пољу савезних послова откако се значајна драма Револуције одиграла; али главни акти нису били ништа боље састављени него што су били акти драме, која јој је непосредно претходила. Кад је Устав једног народа који сам собом управља свесно стваран помоћу преседана за време најстаријих периода његовог живота, поуздано, ту мора бити антагонистичких доктрина, потпуно јасних и довољно активних да заузму место програма енергичних странака, од којих сваку за себе воде највећи адвокати њихових принципа. Према томе, доба нашег уставног развијања видело је исто тако на челу савезних послова једну дивну расу државника каква никада није управљала грађанском политиком земље; а они су, са своје стране, уступили место људима, храбрим да изађу у сусрет борбама нових времена, и способним да реше све тешкоће једног новог броја случајева.

Међутим, од рата ми смо ушли у четврти период савезног живота, и збуњени смо осећајући да немамо нову класу државника који би одговарали промењеним односима у влади. Период савезне конструкције је одавно прошао; питање уставних тумачења не сматрају се више као прешна; рат је добивен и варнице његова сукоба су сад готово угашене; ми смо остављени овом хладном, али зато ипак врло значајном послу свакодневног мирног развитка једне увиђавне управе, чијем вршењу свака нација у свом зрелом добу има да се

преда с оном мудрошћу, енергијом и памећу, којом располаже. Не може се рећи да су ове нове дужности до сада пробудиле људе који би имали одличних способности за њихово извршење. Од почетка најновије фазе, ми нисмо имали великих администратора, и нема знакова да ће се они скоро појавити. Облици владавине били су у овој земљи неповољни за лако подизање талента до степена неоспорног ауторитета; и ови облици у својој данашњој кристализацији мање него никад допуштају једној мањини да руководи пословима, јер питања која су данас у политици најзначајнија, нису такве природе да би принудила способне и поуздане заточнике да уђу у борбу, као што су чинила уставноправна питања и револуционарна агитација ранијих дана. Питања су и сувише тиха, и сувише пословне природе, да би освојила осећање и распламтила одушевљења.

Отуда је врло несрећна околност да само осећање или одушевљење могу стварати вође у нашој политици. Не постоји никаква нарочита функција за великог партијског вођу наше владавине. Владости председника Народне скупштине ограничene су и скривене; обим права председника главних Стала-них одбора је и сувише ограничен. Председник је и сувише ћутљив и неактиван; он врло мало личи на председника владе, а сувише на врховног интенданта. Ако постоји човек од кога би читава једна странка или огромна већина народа изгледала савет којим правцем треба иći, он треба да

управља, немајући неку званичну функцију, као што је био случај с Данијелом Вебстером, или и поред своје функције, као Цеферсон и Џексон. Мора се одиграти какав догађај или се мора покренути неко дневно питање, које ће нагнати велике адвокате или велике администраторе да се ставе на чело странака, не званично, већ по праву које им припада, јер су у највећим акцијама свог живота изражавали известан принцип, виталан и опште вољен или презрен, или због тога што они имају у својој јединственој снази беседништва способност да даду гласа неким живим темама. Да би се напредовало, мора постојати један разлог који је јачи него ли што је сметња владавинских облика, и који, ауторитетом свог сопственог заповедничког гласа, ствара од адвоката вође народа, ма да им не даје званичну титулу, — чак ако и имају потребе за званичном титулом. Нико нема права да народ води на основу неког службеног положаја који познаје наш систем. Ми не зовемо наше стварне вође никако друкчије него њиховим сопственим именима: Вебстер је увек био Вебстер, а никада Први министар.

У земљи којом се управља посредством Скупштине, Конгреса или Парламента, у земљи чији је политички живот представнички, једино стварно вођство у управним пословима мора бити законодавно вођство — власт Скупштине која решава све. Вође, ако би их било, морале би бити они који сугеријају мишљења и пра-

вила о раду представничког тела. У својој земљи ми немамо стварног вођства, јер никоме није дозвољено да управља током Конгреса, нити има начина да се земљом влада преко Конгреса, који је врховно тело. Председник једног великог Одбора као што је Одбор за приходе, стоји, у ствари, на извору једне широке и значајне политичке реке, и може скретати њен ток по својој воли, и с овом водом мешати шта хоће; али има читавих политичких области у којима не може имати уопште икаквог ауторитета. Он нити управља, нити често може вршити какав утицај на оне друге председнике који управљају другим важним пословима владе. Ма да је међу председницима највећи, и исто тако моћан као ма који други човек у целокупном владавинском систему, он није ни у ком случају шеф владе. Он је, као што осећа сваког дана, само један велики точак између толико других точкова, од којих су поједини велики као што је и он, и сви се покрећу подједнако, ватром коју он не може ни запалити ни угасити.

Једном речју, ми немамо врховно извршно министарство, као што је велико „Министарство Круне“ преко Океана, које уопште руководи законодавством. Према томе, ми немамо оне велике награде вођства које су срачунате на то да потстрекну људе јаких талената да уђу у велику и јавну службу. Као што сам већ истакао, Одборски систем је сасвим противност овоме. Он не даје вођству велике награде, и никада не прикупља власт у мало

руку. Не може се оспорити да је у обичним временима, и у одсуству запаљивих питања, ово један велики недостатак, пошто чини законодавни рад непримамљивим за духове вишег реда, за које би изглед на стварно велики положај и власт на челу владајуће Скупштине, врховног савета нације, била најпримамљивија ствар. Кад би положај Председника Републике било питање утакмице, — кад би се он могао добити на основу нарочитих заслуга у Конгресу — ко би још могао посумњати да не би дошло до знатног прилива талената у Конгрес и осетног повишења у тону и поправци метода његовог рада? Међутим, председништво је врло далеко од тога да буде равно улози Првог министра у једној великој земљи.

Има, знам, једна нарочита врста народног вођства које доприноси да га неки уопште и не желе. Међутим, приговор који се чини није такав да ниједно вођство не би требало пожелети. То је вођство оратора; утицај оних који имају беседнички дар. У очима људи који га не воле, оно изгледа вођство вештих диалектичара, успех фразера, победа бујних декламатора, — влада којом не управљају мишљења паметних политичких саветника, него брзи и увек покретни језик. Ову чињеницу која не оставља на миру све оне који усвајају ове примедбе, истакао је Маколи својом уобичајеном снагом изражавања. Моћ говорништва, каже он, која се високо цени од стране политичара у једној популарној влади, „може постојати у највећем степену без способности расуђивања, без мо-

ралне јачине, без вештине да се читају карактери људи или знаци времена, без познавања принципа законодавства или политичке економије, и без икакве дипломатске или ратничке вештине. Шта више, може се десити да ова висока интелектуална својства која дају нарочиту драж говорима јавног радника и не буду у складу са својствима која би га оспособљавала да с тачношћу и одлучношћу изиђе у сусрет једној прешиној потреби. Тако је било са Шарлом Таушеном. Тако је било и са Виндманом. Било је право задовољство чути ове савремене и духовите говорнике. Али, у једној опасној кризи, осетило би се да су слабији у свима својствима управљача него што су људи као Оливер Кромвел, који је говорио бесмислице, или Виљем Ђуталица, који уопште није говорио.

Ипак, треба приметити да ни Виндман ни Таушенд нису уливали највише поверење Скупштини у којој су радили, и коју су очаравали својом примамљивом снагом говорништва, и да је Кромвель био неспособан да управља ма чим другим изузев аутократском републиком, као што ни Виљем није могао бити што друго до холандски гувернер. Под Кромвельовом владом народ стварно није имао права. Она је била апсолутистичка. У једној представничкој влади њему не би било места као и магарцу у портуланској радњи. Ми не бисмо хтели имати једног Бизмарка, и кад бисмо га могли имати.

Свака врста владавине има махне својих сопствених врлина. Представничка влада је владавина

расправа, одбрана, убеђивања. Велика и разнолика маса гласача је често заведена лажним оптужбама и занета лажним саветима. Али, ако би човек имао нешто слободнији извор примера но што је Маколи себи допустио, било би лако навести већи број оратора — управљача наше расе, који су својим говорничким даровима одавали очевидну мудрост и способност у државним пословима. У сваком случају, људи који су водили популарне скупштине били су често, као Хамден, обдарени расуђивањем, снагом предвиђања и доследношћу циљева; као Валпол, који је чудесно живо „читао карактере људи и знаке времена“; као Чатам, који је умео да осваја и влада политиком света; као Берк који је познавао и најдубље политичке принципе; као Канинг који је био вешт у дипломатији; као Пит, поуздан у данима револуције; као Пил, способан финансијер; или, као Гладстон, јак у свима областима политичког знања и дорастао свима догађајима.

Природно је да оратори буду вође једног народа који сам собом управља. Људи могу бити вешти и заносни говорници, као што се, без сумње, могу наћи у половини судова наше земље, и без осредње спреме ма за коју високу дужност државника; али људи тешко могу бити беседници без оне снаге карактера, оне хитрине духа, оне јасноће погледа, оне интелектуалне снаге, оне куражи убеђења, оне озбиљности циљева и оног инстинкта и својства за вођством, што у ствари представља снагу осам коња, који вуку победничка кола сваког

вође и управљача слободних људи. Ми се не бисмо противили ако би нама управљали поново људи као што су Хенри, Отис или Едемс; али они су били производи револуције. Они су били инспирисани великим проблемима времена; али владавина коју су они засновали, оставила нас је без иједног мирног и обичног средства, којим бисмо уводили у јавни живот људе као што су они били. Ми бисмо волели да имамо више таквих снага као што су они, али насиљно изазивање револуције значи по себи и сувише високу цену којом бисмо их платили. Да бисмо нашу законодавну службу одржали у добром здрављу, желети је да се живи на лакшој дијети. Да бисмо у јаван живот увели најбоље таленте народа, требало би имати једно тихо али успешно тонично средство, нешто што благо потстрекава, као што је известан изглед за добијање највиших и најугледнијих положаја.

Према томе, услови нашег јавног живота чине од Народне скупштине оно што је, т. ј. једну масу разнородних елемената, и од Сената оно што представља, једну малу, одабрану незапослену Народну скупштину. Или, можда би било тачније рећи, да су ове околности и овај оквир владе, по себи целина од које оба Дома чине део. Кад се Сенат не би у главном попуњавао из Народне скупштине, — т. ј. да је састављен од људи који су специјално спремљени за његове нарочите дужности, — био би вероватно много активнији у вршењу своје дужности — да проучава и испитује питања јавног интереса; јер његове дужности разликују

се довольно од дужности Народне скупштине, да би се морале назвати нарочитим. Људи који су стекли све своје навике у погледу законодавног рада у Народној скупштини, где рад у Одбору значи све, а јавне расправе „само речи за јавност“, осећају се још прости декламатори кад уђу у Сенат, где никакво претходно питање, које би пресекло расправу, неће прословити уста тирана — чланова појединачних Одбора, и где је, према томе, потпуно слободно говорити.<sup>1)</sup> Само виши таленти, којих иначе има врло мало, могли би оспособити једног представника већег искуства да промени своју боју кад уђе у Сенат. Већина људи способна је само за једну област живота; и чим се истегну или савију по њеној мери, они би брњали без везе или немо ћутали у свакој другој области у коју буду бачени. Ипак, мање или веће прилагођавање бива у сваком случају. Ако би се један нов сенатор и сувише слободно размахивао, искоришћујући празнице правила овог високог дома, он ће поуздано доживети да му се најоштрији рогљеви обију и његови углови заобле; ако чврсто прионе за достојанствену куртоазију и строге обзире Горњег дома, он ће се, ако потраје, тетурајући се тамо амо, најзад толико истањити да ће се моћи мање више угодно кретати.

<sup>1)</sup> Један покушај је био учињен да се заведу претходна питања у пракси Сената, али је промашио, и таква категоричка форма пресецања сваке даље расправе није срећом никада нашла место.

Али, с друге стране, мора се рећи да Сенат, састављен од људи нешто бољих него што су избраници Народне скупштине, не би био способан да у нашем законодавном систему уради више него што то чини. Јер он има оне исте основне мање организације које слабе Скупштину. И његове су функције, као и скупштинске, издвојене у прерогативе многих Сталних одбора<sup>1)</sup>. У овом погледу, Конгрес је сав из једног комада. У Сенату нема више могућности него што постоји у Скупштини да би се добило једно признато партијско вођство, које би уздигло човека, рађајући му осећање власти; и које би га освестило и уразумило, испуњавајући га озбиљним осећањем одговорности. У колико се тиче његове организације, Сенат, поред једне или двеју одлика које га чине умеренијим и рационалнијим но што је Скупштина, нема неких нарочитих врлина, које би га издвајале као тело друкчије природе. Његови начини рада носе већином одлике одборског пословника.<sup>2)</sup> Његове закључке сугерира час једна

<sup>1)</sup> Што се тиче финансијских предлога, у истини, преглед Одбора јесте потпуно темељан. Сви амандмани који предлажу нове кредите, као додатак општем буџету, биће једног дана изнети пред Сенат и упућени у Одбор за специјализацију кредита, као и сви општи буџетски предлози; на исти начин амандмани за специјализацију кредита за реке и пристаништа упутиће се Одбору коме се такви предлози шаљу. — Пословник Сената, 30.

<sup>2)</sup> Међутим, двадесет и девет Сталних одбора Сената изабрати гласањем, нису постављени од стране потпредседника, који припада Сенату, ма да није његов члан.

група његових чланова, час друга, час трећа; систем који има, разуме се, за последицу као и у Скупштини, да га лиши оног вођства које је драгоцен, не само ради обележавања циљева законодавној акцији, него и због усредсређивања партијске одговорности, привлачења најбољих талената и тачног утврђивања јавног интереса. Заиста, има Сенатора већих духовних снага и вишег морала, него што су њихове колеге, и није необично да поједини чланови постану видне личности у свакој већој прилици у расправама Сената. Каткад људи изаберу овде-онде једног сенатора који изгледа да дела и говори са правим инстинктом државништва и који несумњиво заслужује поверење колега и народа. Али такав један човек, ма како био угледан, није никад више него један Сенатор. *Нико* није Сенатор. *Нико* не може да говори у име своје странке као у име своје. *Нико* не врши нарочиту дужност признатог вођства. Сенат је само једно тело појединачних критичара, представљајући већим делом сличне типове једног друштва које је у суштини хомогено; и тежина критике изражене у његовом Дому зависи од тежине критичара који је изговара, при чему његова веза са програмом партијске организације не доприноси много ствари о којој говори. Ја не могу довољно истаћи ову махну конгресионалне владе, јер је очевидно радикална. Вођство над једном великим владајућом странком јесте награда да се привуку слободни такмаци, и у једној слободној владавини — једина награда која може привући велике такма-

це. Његова привлачност јеовољно приказана у раду британског система. У Енглеској, где су чланови Кабинета, који је само један одбор Доњег дома, управљачи царства, каријеру у Доњем дому чежњиво изгледају људи најређих способности, стога што је та каријера најбољи пут и, у ствари, једини да човек постане чланом овог великог одбора. Напротив, учешће у животу Конгреса, премда се нашим системом отвара најбоља каријера људима од амбиција, нема на крају већу награду него чланство у једном од многобројних Одбора, међу којима, разуме се, постоји неки избор, јер извесни Одбори имају велику а други малу власт, али ниједан од њих нема ону одлику надмоћности у политици, или признату власт да би могао радити нешто више, него давати своје мишљење. Председнички положаји у таквим Одборима су највиша места у Сенату као и у Народној скупштини.

У једном говору држаном недавно,<sup>1)</sup> у својству председника бирмигамског и мидландског Института, Г. Фрод је, сећајући се, разуме се, британског облика владавине, али нишанећи посредно на све популарне системе, казао врло изразито да „у партијској влади, партијски живот постаје једна врста суда. Народ представља судије, политичари адвокате, који, додаје он више сатирички него ли оправдано, само с времена на време и случајно ка-

<sup>1)</sup> У бирмигамској Општини, 3 новембра, 1882. Ја на водим из извештаја лондонског *Тајмс-а*.

зују своје право мишљење“. „Стварно велики политички оратори, представљају вели, орнаменте човечанства, најпотпуније примере племенитог осећања и савршеног израза, али они ретко разумеју прилике и потребе свог времена. Они страсно осећају, али баш због тога они не могу судити мирно“. Ако примимо мишљење г. Фрода, водећи рачуна да он ужива глас човека, који мисли донекле и сувише слободно и без осврта на чињенице, требало би да честитамо себи што смо у овој земљи нашли на један систем, који је, чим је достигао своје савршенство, оставио мало или нимало, прилике политичарима да држе лажне говоре, или ораторима да кују лепе фразе, да би изразили само осећања. Оне се могу чути само ван законодавних дворана нације: са јавних говорница, где људи и не очекују шта друго до речи.

Изгледа као да би пророк имао повољније прилике у просторијама Одбора него што их оратор може имати, а код нас Одбори управљају законодавним телом. Говор у Скупштини не чини утисак нити често озбиљно погађа пројекте савршене у Одборима, из разлога што су пројекти израђени раније но што су говори одржани. Очевидно, ово се ништа не тиче расправа у Народној скупштини; али и говори одржани у Сенату, слободни, потпуни, и озбиљни као што изгледају, не држе се, тако рећи, стварно да би се дао правац једној акцији, него да би се изнело у јавност мишљење Дома.

Међутим, мора се узети у обзир, да преимућству Сената знатно доприноси и чињеница да он ужива много већу слободу расправе него што је Скупштина сама себи може дозволити. Сенат дозвољава себи да много и јавно говори о ономе што ради<sup>1)</sup>; и он обично говори врло паметно. Он није многобројан, те може дозволити индивидуалну слободу својим члановима и имати у исто време такав ред и однос у свом раду који је карактеристичан за омања тела, као што су управе трустова или дирекције друштава, које осећају да је њихов главни циљ посао, а не само говорење, и кад шта имају да кажу, оне то чине на један лак начин; оне раде посао за који су позване, немајући потребе да се гоне и убрзавају каквим пословником. Такви пословници, изгледа им, предвиђени су само за велике скупштине које немају моћи самоконтроле. Разуме се, Сенат говори више него једна дирекција, стога што су корпорације које он представља државе, створене, политички говорећи, многим популарним бирачким телима, којима сенатори, као и посланици, морају држати говоре на начин који би, иначе за њихове другове, био непотребан, бесмислен и без укуса у Сенату, али који ће у ушима народа одјекнути, јер су њима и упућени, ако се ту одрже. Говори који се, тако рећи, држи у Сенату, биће уопште за борбу кориснији,

<sup>1)</sup> „Ниједан Сенатор не може говорити више него два пута, ма у којој расправи, једног истог дана, без дозволе Сената“ — Пословник Сената, 4.

нега што би могао бити ма какав говор који би се одржао за време избора. Изгледа да се врши једна дужност према својој странци, кад се у сали Сената или Скупштине држе обични партијски говори и откривају махне противника.

Природно, човек је мање у искушењу да држи такве говоре у Сенату него у Скупштини. Скупштина зна све опасности којима би се изложила, ако би допустила пуну слободу расправе свима својим тако многобројним члановима, у данима кад честе вести и језик бежичне телеграфије доводи свако бирачко тело у лак додир са Вашингтоном. Отуда она и тежи да ограничи оно мало расправе коју допушта неколицини чланова Одбора, заузетих послом сваког дана. Али Сенат је мали и има утврђене навике, и нема таквог страшила да га узнемирава. Он може радити без икаквог закључења расправе или претходног питања. Извесно да један Сенатор неће желети да говори о свима предметима једног сазива, или припремити више говора него што би их могао лако изговорити пре неопходног одлагања сазива. Исто тако, може се рачунати да ће Скупштина изгубити доста времена да би оставила Горњем дому нешто могућности за доколицу.

Нема сумње да су расправе које се држе сваког сазива у Сенату од врло високог значаја. Просечна способност која се јавља у његовим расправама подиже се често до нивоа оних расправа из прошлости које обично зовемо великим, из разлога

што су пружиле прилику да се покажу људи као што су Вебстер, Калон и Клеј, с којима се данас не можемо никако такмичити у знању и говорништву. Ако су расправе данашњице претрпане безбројним будалаштинама Сенатских бележака, то није стога што оне не садрже никаква открића на које би било вредно обратити пажњу и пустити да круже, него стога што се оне не односе на нека страсна питања или питања државног опстанка која се провлаче кроз све раније расправе; и још стога што наш систем тако помрачава и отежава владавину странака у законодавству да не оставља у расправама Скупштине и Сената ничега интересантног за око јавности. Чега има лепог или важног за једног партијског човека у оној борби речи поводом једног закона који се доноси? Како се може знати да ли ће партијски изгледи бити много јаче погођени оним што се каже кад сенатори расправљају, или гласањем које долази после њихове борбе и расправе?

Међутим, ма да се расправе Сената не цене много, ипак су од велике важности за испитивање и проучавање питања која долазе из Скупштине. Могућност Сената да отворено и слободно расправља, његов прост и лак поступак, несумњиво омогућавају му да испуни са знатним успехом своје високе функције које има као Дом за ревизију скупштинског рада.

Али, ако је ово доказано и примљено, остаје ипак да се испита да ли би два подједнако

снажна Дома јачали један представнички систем, као што је наш, тиме што би се потпомагали, или слабили, тиме што би се један другом мешали у надлежност и препирали; корисност и ваљаност дводомног система, држим, нису у нашој земљи никад биле озбиљно довођене у сумњу; али Тирго се потсмева са нешто потцењивања нашој претераној љубави да копирамо Дом лордова, иако немамо на расположењу иједног лорда за ову сврху; баш тих дана Беџхот, који је много позванији да говори о овом предмету него што је био Тирго, изразио је врло велику сумњу у погледу практичне користи дводомног законодавног тела — по коме би сваки Дом имао своју независну волју. Он држи да може препоручити Горњи дом, пошто овај није, као што би то теорија хтела да буде, једнак и раван Доњем дому, него само „Дом који би имао права да надгледа и умерава одлуке по неком питању“, мењајући оно што је Доњи дом донео у брзини или непажњи, а по каткад и да одбаци предлоге с којим се Дом није озбиљно бавио — нити је народ о њима стекао јасно гледиште“.<sup>1)</sup> Он истиче чињеницу да Горњи дом у модерно доба није био као Дом раван у власти с Доњим домом. Пре Изборне реформе од 1832, перови су били свемоћни у законодавству. Међутим, ово није било стога што су они били чланови Дома лордова, него стога

<sup>1)</sup> Ови цитати су узети од Беџхота из многих делова пете главе његове *English Constitution*.

што су они именовали већину чланова Доњег дома. Од ове револуционарне реформе, они су били упућени на функције у којима нису били никад јаки, функције једне скупштине за расправљање. То су чињенице, које су по Беџхотову, омогућиле законодавству лак и користан напредак под једним системом, чија је теорија предвидела кобне застоје између обе гране врховног и законодавног тела.

По његовом мишљењу, „очевидно је зло имати два подједнако моћна Дома разнолике природе“. Он изјављује да је „већина Устава учинила ову грешку. Исто тако и два најзначнија републикаанска Устава на свету погрешили су у овом смислу. И у америчком и у швајцарском Уставу, Горњи дом има исто толико власти као и Доњи; он би могао да причини највеће застоје — да потпуно укочи рад, ако то хоће; и ако он тако не поступа, не треба захвалити ваљаности легалног Устава, него дискретности посланика Дома. У оба ова Устава, ова опасна подвојеност брани се једном нарочитом доктрином... Тврдило се да у једној савезној владавини мора постојати нека установа, нека власт, неко тело које би имало право вета, пред којим ће све посебне државе које чине конфедерацију бити потпуно једнаке. Ја изјављујем да ова доктрина за мене није очевидна: она је прихваћена, али није доказана. Држава Делавер није равна у власти или утицају држави Њујорк, и ви то не можете постићи једним ветом у Горњем дому. Историја такве једне установе јесте у ствари сасвим разум-

љива. Мала држава волеће, и мораће волети, да види неки знак, неко обележје своје старе независности сачуване у Уставу, којим се ова независност гаси. Али једна је ствар да нека установа буде природна, а друга је да буде корисна. Ако би заиста савезна владавина била принуђена да заведе Горњи дом који би имао коначну и подједнаку власт, он би значио једну грешку више уз много других мањна ове врсте владавине. Овај недостатак може бити нужан, али зато је он ипак један недостатак“.

Било би крајње неопрезно одбацити олако све закључке до којих је Бецхот могао доћи, кад се узме у обзир оно поље критичког рада у коме је он господар, т. ј. философску анализу, нарочито енглеског Устава; и сваки који чита горе наведене редове мора признати да његово око гледа врло оштро и тачно, чак и кад гледа на установе које би биле противне његовом сопственом мишљењу. Али, поуздано се може рећи да у овом случају он не види све, и да је он, према томе, у заблуди у погледу правог стања нашег савезног система. Ипак, он не греши кад је реч о чињеницама за које он држи да их је видео, него кад је реч о чињеницама које он не зна. Тачно је да је постојање два једнака Дома једно зло, ако су та два Дома различите природе, као што је био случај под Уставом за Викторијине владе, на који се Бецхот осврће ради објашњења и примера. Под овим Уставом, сви законодавни послови су каткад били потпуно обустављани, стога што је постојала непомирљива ра-

злика у мишљењу између Горњег дома, који је представљао богате одгајиваче стоке која даје вуну у колонијама, и Доњег дома, који је представљао, можда, омање одгајиваче стоке и народ који није гајио уопште ништа. Другим речима, Горњи дом био је класни Дом, и на тај начин стајао је сасвим далеко од принципа оличеног у нашем Сенату, који нема класни карактер у већој мери него Народна скупштина.

Истина, прерогативе Сената чине наш законодавни систем сложенијим, и због тога можда тежим, него што је британски; јер наш Сенат може урадити више него Горњи дом. Он може не само довести у питање и задржати одлуку Доњег дома, него може увек с поузданошћу утицати на његов суд и противуречити најпопуларнијем Дому, поред најжешће и најгорченије борбе. Он је слободан у свом раду исто толико колико и сваки други владавински Одбор, и уверен да ће се његови поступци поштовати. Али, оно што нас може умирити, то је чињеница да Сенат никад не жели да оде у свом отпору према Скупштини до тачке, где би отпор морао укочити сваки прогрес у законодавству; јер постоји у истини једно „латентно јединство“ између Сената и Скупштине које чини скоро немогућим, или бар врло мало вероватним сталан антагонизам између њих. Сенат и Скупштина су различитог порекла, али стварно исте природе. Сенат је мање демократски него Скупштина, и отуда мање осетљив према пролазним фазама јавног ми-

шљења; али он је исто толико осетљив колико и Скупштина у погледу одговорности пред народом. Због тога је и он савршено потчињен врховном и императивном суду јавног мишљења. Он се не може тако брзо повести за новим осећањем, али се ипак може повести доста брзо. И он, као и Скупштина, има да мисли на своје сопствене интересе у часовима избора.

По начину избора и дужем трајању свог мандата, Сенат је готово потпуно далеко од искушења да понизно слуша прохтеве популарних бирачких тела, којима Скупштина често подлеже, јер нема храброст Сената да чува своју чистоту. Али, људи који сачињавају Сенат, обично су исте врсте као и чланови Народне скупштине, и представљају потпуно различите класе. Доиста, данас су многи сенатори, врло богати људи; много се говори о њиховом огромном богатству и аристократским тежњама које оно тобож собом доноси. Али не може се рећи да су сенатори представници једне класе, кад би они чак сви били моћни одгајивачи стоке или велики земљовласници. Њихово богатство лежи у роби, машинеријама, грађевинама и имовини свих могућих врста у једној земљи, где је трговина жива а индустрија плодна. Они су се обогатили на сто разних начина, или су наследили огромно богатство од својих предака који су га нагомилали у толиким предузећима да их је мучно све редом набројати; они су тај новац унели свуда овде-онде, у ово — у оно, — и све њихово богатство не представља интересе једне класе, него ин-

тересе трговачког света. Једном речју, оно представља већину нације; према томе, може се очекивати да неће запоставити једне интересе због других; да се неће оштетити трговац због земљовласника, или земљовласник због одгајивача стоке која даје вуну, или опет овај последњи у корист одгајивача рогате стоке. Најзад, Сенат у овом погледу улива поверење исто тако као и Народна скупштина.

Пошто је Сенат на тај начин далеко од класних интереса и потпуно слободно представља народ као и Народна скупштина, то му сама чињеница да је мање осетљив према пролазним и тренутним расположењима јавног мишљења даје снагу једне кочнице, једног сталног утицаја у нашем демократском систему. Наши рођаци Енглези израдили су за себе један чудесно савршен нацрт владавине, правећи мало по мало своју монархију немонархистичном. Они су од ње створили републику, обезбеђену једном цењеном аристократијом, за коју престо представља јак стуб. И баш као што је енглески систем једна ограничена монархија због Доњег дома и Кабинета, тако се за наш систем може рећи да је ограничена демократија услед Сената. При проучавању пројекта, доказало се да у овоме лежи главна вредност Горњег дома, који је установљен поглавито као јемство трајне једнакости и суверености држава. У сваком случају, ово је најочевиднија, а извесно биће и најтрајнија корист од Сената у нашем систему. Он вреди у нашој демократији у толико, у колико је недемократски.

Ја држим да ће философска анализа ма каквог успешног и корисног система самоуправе довести до резултата: да се његова једина стварна кочница састоји у мешавини елемената, у једној комбинацији привидно противуречених политичких принципа; да је британска влада савршена у толико у колико је немонархистичка, а наша, извесно, у сразмери у којој је недемократска; и, најзад, да нас Сенат чува често од несмотрене тираније масе.

„Вредност, дух, суштина Доњег дома, каже Берк, састоји се у томе што он изражава слику осећања нације“; али слика националног осећања не би требала да буде једина ствар на коју би се имао осврнути Устав једне слободне владавине. Неоспорно је да поред Народне скупштине која јури за популарним осећањем, ми морамо имати једно тело као што је Сенат, које може одбити да за тим осећањем иде кад год му се учини да оно нема права, — тело које имаовољно времена и безбедности да очува своју главу, макар то било само јвда-онда или за једно кратко време, док народ не стигне да о тој ствари размисли. Сенат је способан да ради свесно по једном плану и врши озбиљно своју најприроднију функцију, која се састоји у ревизији законских предлога, стога што му његов положај представника државне суверености обезбеђује необично достојанство, потпуно и искрено поштовање, као и зато што су популарни захтеви, пре него што су допрли до њега са одређеним и ауторитативним мишљењем, раз-

блажени при прелазу кроз осећања и закључке законодавних тела посебних држава, која су једини Сенатови непосредни бирачи. Сенат обично осећа с Домом, али он не осећа, тако рећи, живо. Најзад, он има могућности да буде израз оних народних мишљења, која су спорија и умеренија него ли осећања.

Ово и чини Сенат „најмоћнијим и најутицајнијим Горњим домом који постоји“;<sup>1)</sup> ово чини његове функције снажном кочницом и стварном равнотежом нашег система. Додуше, његова улога изгледа врло незнатна у уставно-правној теорији, где кочнице којима посебне државе располажу према савезној власти, извршне власти према законодавној, судске према Председнику и Конгресу — ма да неке од њих још отпочетка не дејствују, а све су готово ослабиле са многих „ако“ или „али“ — заузимају прво место, као главна врлина која триумфује над пороком, у нашем новом и оригиналном политичком моралу.

Међутим, оно што умањује корисност Сената то је чињеница, да он ретко може сачувати две трећине својих чланова више од четири године. Да би се његов живот стално продужавао, једна трећина његових чланова се обнавља или мења сваке две године, али тако да се свака трећина по реду за-

<sup>1)</sup> Ово су речи лорда Розберија — потврда која долази из средине најстаријег и најсјајнијег Горњег дома који постоји.

мењује или обнавља. Разуме се, овај систем слаби законодавни нерв Сената, јер Сенат меша странке при саставу Одбора исто онако као што то чини и Скупштина. Према томе, његови Одбори морају бити подложни променама кад год двогодишњи избори за Сенат доведу нове људе, које су Скупштина и гувернерска места уздигли на овај положај. За њих се одмах мора наћи места у групама које су заузете радом у одборским просторијама. Шест година не значе рок трајања Сената, него само рок за сваког сенатора понаособ. Рачунајући од године у којој се једна трећина Сената бира, рок мандата већине, — две трећине које се избори не тичу, — јесте просечно од две или четири године. Никад није било тренутка у коме би две трећине Сената имале више од четири године службе пред собом. И ова стална обавеза мењања мора, разуме се, материјално погађати политику Сената. Време, за које се поуздано може спровести ма какав политички подухват, ретко да је дуже од две године, т. ј. трајање мандата Скупштине. Оно може бити кочено двогодишњим изборима исто тако као и Скупштина, иако промене у његовом чланству нису извршене непосредно од стране народа, већ посредно и полако утицајем јавног мишљења кроз законодавна тела посебних држава.

Отуда, кад ценимо вредност Сената, као део законодавног тела, требало би насупрот организацији Одбора, којом се укида војство и подваја

Сенат, као и оној обавези — да се сваке две године уведу нови елементи који увек могу прекинути политику и пресећи планове Сената, — истакнемо с једне стране, оне навике слободне и отворене расправе којима се у погледу државних послова обавештава он сам, а до извесне мере и јавност, старајући се озбиљно да законодавство учини потпуним и постојаним, и, с друге стране, онај велики прираштај његовог дејства који проистиче из поштовања „тихих и постојаних форми“ рада, из посредног избора који му обезбеђује независност, и, најзад, из саме чињенице да има један рационалан и узвишен разлог да постоји.

Ако се обрнемо Сенату да га посматрамо, у његовим односима према извршној власти, видећемо да он није више законодавни дом, него саветодавни савет извршне власти. И овде треба уочити једну интересантну разлику између односа Сената с Председником и његових односа према ресорима, који по уставно-правној теорији чине једно с Председником. Он ради непосредно с Председником на наименовањима и уговорима. Он улази у „извршну седницу“, да расправља без рукавица о поступцима врховног магистрата. С друге стране, његове везе с ресорима су, као и оне које одржава Скупштина, само посредне. Бич којим гони министре јесте његова законодавна функција, а не извршна. Његова воља је највиши закон у раду владе, али ипак он не намеће ресорима своју политику непосредном речју. Он се с њима не са-

ветује нити преговара, као што то чини с Председником, њиховим титуларним шефом. Његови непосредни чиниоци, Одбори, нису признате уставне старешине министра А или члана Главне контроле В; али ови чиновници не могу ни прстом мрднути, нити подузети ишта а да не поведу рачуна о жељама ових унутрашњих, неслужбених и неодговорних, али ауторитативних и деспотских господара.

Међутим, одлике сенатске власти над извршном не треба овде нарочито истицати, стога што ова власт није специјално његова, већ је власт коју он има заједно с Народном скупштином, — просто као један урођен и нераздвојан део апсолутизма врховног законодавног тела. Положај Сената као Председниковог савета у извесним већим и мањим питањима захтева нарочиту расправу. Његова општа тиранија над ресорима припада пре ономе што ћу сад рећи кад се будем осврнуо на конгресионалну владу са становишта извршне власти.

Највиша саветодавна привилегија Сената, — највиша бар по достојанству, ако не по утицају на интересе земље, — јесте његово право да се чује у питању ратификација уговора са страним државама. Ја сам већ наговестио ову привилегију, у тежњи да покажем какав је утицај она имала у многим случајевима при рушењу оне идеалне равнотеже, за коју се претпоставља да постоји између власти Конгреса и уставних прерогатива Председника. Али, ја се тада нисам задржао да говорим о органским разлогима који су онемогућили ма-

кво стварно саветовање између Председника и Сената по таквим пословима, и који су, према томе, учинили да се свађа и неслога међу њима схвати као вероватна последица система. Ја не тражим мишљење од рачуноиспитача који прегледа моје рачуне кад му изнесем своје књиге, своје признаице и писан извештај о пословима које сам закључио. Ја немам потребе да примам његово мишљење и тражим његов савет; ја просто тражим да рачун потврди или одбаци. Ја не очекујем његову сарадњу, већ његову критику. И аналогија између мојих односа с рачуноиспитачем и односа Председника са Сенатом нису ни у ком случају једна од друге далеко. Председник стварно нема гласа при одлукама Сената, кад је реч о његовим дипломатским трансакцијама, или кад је по среди ма које питање по коме он тражи његово мишљење; али без гласа при одлучивању не може се говорити о консултовању. Доказивање и слободна размена погледа на основу апсолутне једнакости чине суштину правог саветодавства. Кад Сенат, улазећи у „извршну седницу“, затвори своја врата, ова су затворена за Председника исто тако као и за остали свет. Он не може изаћи са својим примедбама у току његова рада, изузев кроз мучне и непотпуне канале писаних посланица, или путем пријатељске али незваничне услуге неког сенатора који му може драговољно пружити своју помоћ. У многим случајевима, Председник чак и не зна које су биле Сенатове примедбе. Он мора да се приближи овом

телу као слуга који се саветује са својим господарем, и, разуме се, пун поштовања према њему. Његова једина снага, којом може принудити Сенат на послушност, лежи у његовом праву да предузме преговоре. Посредством овога права Председник може довести земљу у такав теснац да се она осећа принуђена заузети пред светом један одређен став; из истог разлога Сенат се устеже да понизи Председника одбијајући потврду његових прењагљених обећања или одобрење несмртних претњи Министра спољних послова.

Саветовања између Сената и Председника врше се, разуме се, посредством Одбора. Сенат шаље уговоре Сталном одбору за спољне послове; он суди о Председникој посланици (*message*) којом се пропраћају уговори, и ставља себи у задатак да схвати положај на основу обавештења која му стоје на расположењу. Ако Председник жели нешто бољи начин општења са Сенатом него што је формална писана посланица, једина врата којима се он може приближити јесу врата Сталног одбора за спољне послове. Министар се може саветовати са Председником овог Одбора или са његовим утицајнијим члановима. Али такав начин саветовања очевидно много мање значи него глас који би се чуо у расправи самог Сената, — много мање него кад би се ова два тела довела један према другом у положај да се могу слободно саветовати и подједнако узимати учешћа у расправи каквог питања. Ово личи толико на преговоре са неком страном државом колико и преговори који прет-

ходе закључењу каквог уговора. Ово треба да припреми Сенат за улогу једног тела које све види и све контролише.<sup>1)</sup>

Међутим, уговори нису свакидашњи послови, а изузетни послови могу створити у Сенату једно изузетно осећање одговорности и развити му иначе необичну жељу — да буде непристрасан и прави-чан. Ратификација уговора је много озбиљнија ствар, него проучавање питања о постављању и наименовању државних чиновника, која сваког сазива заузму добар део времена на рачун много важнијих законодавних послова. Међутим, у по-гледу наименовања има највише трења између Председника и његовог господара, Сената. Један од најинтересантнијих случајева незгодне тактике која може избити из ових односа био је случај г. Смита, тадашњег управника царинарнице на пристаништу Њујорка, кога је, 1869, Председник Грант наименовао за Министра на петроградском двору. Пошто се наименовање односило на дипломатску службу, било је упућено Одбору за спољне послове, чији је Председник тада био Шарл Симер. Овај Одбор је одбацио ово постављење; али Смит је у његовој позадини имао велики утицај, а и сам се разумевао боље од свих људи у политичким маневрима по скупштинским ходницима. Према томе,

<sup>1)</sup> Изгледа да је једно време постојала тежња к бљој пракси. Године 1813, Сенат је тражио да оживи ранији обичај, по коме је Председник лично читao посланицу, трајећи да Председник присуствује кад се расправља о спољним пословима; али Медисон је то одбио.

он је себи обезбедио такву потпору у Сенату да је постао право псето пред вратима: он лично није добио место, али је за једно време укочио сва постављења и довео послове Сената до потпуног застоја.<sup>1)</sup> Сам Смит је заборављен; али ни једном посматрачу тадашњих услова сенаторске власти не може измаћи из вида озбиљан значај лекције коју је овај случај пружио, стога што његов случај није никако усамљен. Било је још дваестак других исто тако рђавих као и овај; и ми нисмо сигурни да их у будућности не би било преко стотине, само да недавни покрети за радикалне реформе грађанске службе нису ишли за тим да се постављења врше, не по Председниковом личном расположењу или интригама других људи, него по заслуги. Сенат ће вероватно морати примити ову реформу, кад она буде захватила највиша места јавне службе.

Расправљајући о вези Сената са грађанском службом и злоупотребама које прате ову везу, расправља се, према томе, о једној фази конгресионалне владе која већ обећава да припадне прошлости. Желети је искрено да се ово деси што пре; међутим, извесно је да ће то лишити нашу политику једног обележја, које је врло јасно и врло карактеристично, а у једном смислу и врло занимљиво. У раду Конгреса нема много ствари које би јавност хтела брижљиво пратити, и мора се признати да су

<sup>1)</sup> *North American Review*, књига CVIII стр. 625.

оне срамне радње у Сенату у погледу наименовања биле међу оним ретким стварима које је земља пратила и о којима је говорила са задовољством и интересом. Увек је лични елемент давао зачина свему томе. Кад је сенатор Конклинг наједанпут поднео оставку, стога што није могао успети да постави онога кога је желео за директора царине на пристаништу Њујорка, земља је радосно трљала руке; и кад је тај властољубиви политичар хтео да поново буде биран да би одбацио ову неуставну контролу постављења која се маскирала као „куртоазија Сената“, земља је расправљала о његовим изгледима на успех са стварним уживањем и смејала се целој ствари с ретким задовољством. Доиста, то је била велика битка коју је требало видети.

Пре ношто је жеља за реформом довољно ојачала да би се могла спречити, ова злоупотреба саветодавних привилегија Сената у питању постављења чиновника узела је такве разmere да се некима чинила као најружније изопачење наше политике. Изгледало је као да је постала најслабија тачка нашег савезног система, која га је, у исто време, највише замарала и највише напрезала. Ако би негде требало кидати, није ли то онде, где је систем највише дотрајао? Изгледа да се рђаве навике у толико теже искорењују, у колико се природнијим начином до њих долази. Председник је био принуђен, као и у случају уговора, да добије санкцију Сената без икаквог права да се по томе

питању чују његова мишљења и савети; ускоро се у тајним „извршним седницама“ постигао споразум: да жеље и мишљења сваког сенатора који је био члан Председникove странке имају више утицаја него ли наклоности већине при одлучивању о способности и ваљаности личности које су предложене за чиновнике у држави тог Сенатора. Овај споразум је држан у тајности да би се заштитили од јавних осуда поступци који би из таквог споразума поникли; сам Председник био је готово отстрањен, и сазнавао је само крајњи резултат.

Кроз непосредне односе Сената са Председником провејава карактеристични дух неодговорног заповедања. Председник може заморити Сенат упорном истрајношћу, али никад не може с њим бити на равној нози. Он нема право на лично присуство у Сенату. Његова власт не иде даље од најопштијих сугестија. Сенат увек има последњу реч. Нико не би желео да Председник има право одбацити Сенатове одлуке, преговарати са страним државама, постављати хиљаде чиновника, немајући никаквих других обавеза осим оне нејасне одговорности пред народом који га је изабрао. Али, нема сумње, несрећна је одлика наше владавине да Конгрес влада без непосреднијег и тешњег дођира с чиновницима преко којих влада. Он наређује другом органу владе, за који се мислило да треба да буде једнак и раван с њим, и над којим он нема никакву правну власт једног господара, него само власт каквог већег акционара, који би имао

монопол свих стварних прерогатива владе. То би било као кад би се, и поред тога што су ресор војске и ресор морнарице створени да буду једнаки, потпун посед и контрола свих наоружања и других ратних набавки поверили једном а ускратали другом. Извршна власт учествује са законодавним телом у питању награде — плате, која се може одузети или одбацити, а нема никаквог права да гласа о вођењу послова. Она има просто дужност да надзира чиновнике.

Стварно, друкчије није било ни раније, у првим данима кад је Председник лично читao своју посланицу у Сенату и Скупштини сасвим као једну адресу, а Сенат корпоративно ишао у Председничку палату да преда свој одговор. Адреса је била формално саопштење једног странца, баш као што је данас посланица, а одговор Сената био је формалан докуменат, који га је нагонио да остави своје редовне послове да би га могао припремити. Овај сусрет лице у лице није био у ствари консултовање. Енглески Парламент се не договара са сувереном кад се скupи да саслуша адресу престола.

Без сумње, било би неприродно да се говорећи о Сенату ни речи не помене о председнику Сената; а међутим врло мало би се имало рећи о вице-председнику Сједињених Држава. Његов положај је чудноват и необично неизвестан. Очевидно, он није, строго узевши, део законодавног тела, — он није његов члан, — међутим, он није ни чиновник извршне власти. У његовом случају интересантно је

то да је у излагању о нашем систему владавине мучно наћи ма какво подесно место где би се о њему могло расправљати. Он најприродније иде са Сенатом коме је прикачен; али он ту нема велики значај. Он је просто судија, постављен да руководи послом скупштине, чији се пословник доноси и мења без његовог учешћа. Његов званични положај не треба упоредити са председником (Speaker-ом) Народне скупштине. Док је вице-председник, он је званично нераздвојен од Сената. Његова важност састоји се у чињеници да он може изгубити звање вице-председника. Његова је главна улога, поред тога што председава у Сенату, да чека смрт или неспособност Председника. И главна сметња у расправљању о његовој функцији јесте у томе, што се истицањем колико се мало има казати о њему, очевидно рекло све што се имало рећи.

---

## V.

### ИЗВРШНА ВЛАСТ.

Свака политичка организација у којој разна тела деле врховну власт може постојати само ако има трпљивости међу онима на које је власт подељена:  
**Лорд Чон Росел.**

Простота и логична јасност нису својства која треба тражити у политици, него слобода и ред, као и снага да се одоли притиску времена, самовоље и изненадних криза.

**Тео Вулси**

У ствари, ништа не изгледа извесније при озбиљнијем проучавању овог питања, него да свака врста владе има управну власт која одговара њеној законодавној власти.

**Берк.**

Чудно је и у исто време поучно видети колико смо били принуђени да Устав изменимо у пракси, не мењајући сам текст редовним, уставним путем. Легални начини уставне промене су тако спори и тегобни, да смо били принуђени усвојити један користан сноп фикција, које су нам омогућавале да очувамо форме без прижељне послушности духу

Устава, који ће се ширити у колико народ буде разстао. Изгледа да ниједан импулс ван инстинкта самоодржања, и никаква снага, мања од снаге једне револуције — не могу се надати да ће покренути тешки механизам формалног мењања — који је предвиђен чланом петим Устава. Треба да дође један страховит покрет идеја да би захватио две трећине оба Дома Конгреса и народ три четвртине посебних држава. Бецхот је истакао да је једна од последица ове готово непокретне машине — чињеница „да најочевиднија зла не могу бити брзо поправљена“, и да „тром рад и чудна техника обележавају политику овог одлучног народа. Практични докази и правна испитивања у Америци, продужује он, личе на извршиоце рђаво стилизованог тестамента — који имају добре намере, али се не могу споразумети, нити јасно изјаснити, јер је текст претрпан застарелим изразима каквог старог тестамента“.<sup>1)</sup> Међутим, много већа последица коју смо истакли, јесте да смо прибегли, готово несвесни политичког значаја онога што радимо, вануставним средствима мењања савезног система на местима, где се показало да је равнотежа подељене власти и сувише деликатна да би служила практичним циљевима, — где се не слаже са битним принципима његовог стварања, т. ј. владе народа преко својих представника у Конгресу.

Наш начин избора Председника јесте врло интересантан пример за ове примедбе. Разлика из-

1) *Englich Constitution*, глава VIII, стр. 293.

међу данашњег и уставног начина бирања, јесте разлика између једног идеалног непартизанског избора и избора који се врши под принудом партијских бичева; између једног избора извршеног од стране независних, необавезних бирача који делују засебно у државама, и избора од стране земаљског партијског Конгреса. Нашу извршну власт, као и извршну власт Енглеске и Француске, бира једно представничко тело, ма да се у Енглеској и Француској избор контролише сталним законодавним Домом, а овде једном пролазном Скупштином, која се бира за одређену сврху и престаје с њеним остварењем. У Енглеској, цео се Кабинет бира. Француска Скупштина формално бира Председника, титуларног шефа владе, а Председник Републике се осврће на вољу Скупштине само кад поставља Првог министра, који је снажан шеф владе, окружен колегама који уживају пуно поверење законодавног тела. Французи су само копирали енглески Устав, по коме је извршна влада представник партијске већине у Скупштини. Међутим, код нас, Председника бира представничко тело које с њим нема ништа да ради после његовог избора, и Кабинет мора бити одобрен од стране другог представничког тела, које с њим непосредно нема никакве везе по његовом постављању:

Разуме се, ја не мислим да је избор земаљског Конгреса једне странке прави избор. Он само именује једног кандидата. Али овај кандидат је једино лице за кога бирачи његове странке могу

гласати; и тако симпатије које изражава Скупштина надмоћније странке, јесу стварно равне избору; њих може исто тако назвати избором свак који износи крупне чињенице а не упушта се у разлике и појединости. У Енглеској, суверен узима једног човека који треба да буде Први министар, али он мора узети онога кога назначи Доњи дом; отуда је и простије и тачније рећи да Доњи дом бира Првог министра. Мој повереник не бира, него просто узима оног коња који сам му наложио да купи. Очевидна је чињеница, — да су бирачи поверици савезних партијских конгреса; и та чињеница представља више но једну измену првобитног система који је хтео да сви бирачи буду оно што су некада стварно били, људи достојни поверења, којима су остављене одрешене руке да гласају за кога буду хтели, спуштајући своје гласачке листиће у тринест главних градова, у нади да ће једна већина успети да се споразуме.

Вредно је исто тако забележити једну другу особину овог изборног система. Постоји у Скупшинама једна смела мањина која управља нашим изборима. Преко Океана, либералног Првог министра бирају само представници оних либерала који живе у либералним бирачким телима; они који живе ма где у једној безнадежној мањини, у једном конзервативном округу, немају, разуме се, никаквог гласа у овом избору. Један конзервативан премијер, на исти начин, не дугује ништа оним члановима конзервативне странке који

нису били у могућности да пошљу једног члана у Парламенат. За њега, то су либерали, пошто је њихов представник у Доњем дому либерал. Напротив, Парламенти који бирају наше Председнике сви су једне исте странке. Ниједан државни округ не може имати тако мало републиканаца да не би могао уживати право на једног представника на земаљском партијском Конгресу, и бити раван представнику једног краја који би био најодушевљенији републикански округ у земљи; а једна републиканска држава је исто тако добро представљена на партијском демократском конгресу, као и државе у којима су демократи најјачи.

Ми смо имали да пређемо више ступњева развитка пре но што је данашњи систем избора посредством земаљских партијских скупштина био достигнут. Приликом прва два избора за Председника Републике, бирачима је била остављена слобода да гласају како им буду савест и Устав налагали; јер Устав им је налагао да гласају онако како они за најбоље нађу, и није требало много памети да се гласа за генерала Вашингтона. Али, кад генерал Вашингтон није био више кандидат а нове странке заподенуше борбу са федералистима, прваци странака одједном осетише чежњу за гласовима бирача, и неколицина њих који су били наименованы да бирају другог Председника, заветоваше се да гласају овако или онако. После трећег преседничког избора, почeo се овим питањем бавити и сам Конгрес. Од 1800 до 1824, постојао је

један непрекинут ланац партијских одбора (*caucus*) републиканских посланика у Конгресу, да би се управљало акцијом партијских бирача; и наимено-вања посредством ових одбора ишчезла су тек онда кад је републиканска странка постала стварно једина странка с којом је требало рачунати, — једина странка чији се кандидат могао надати успеху; тада је јавно мишљење почело викати против таквог тајног монополисаног управљања. Године 1796, федералистички посланици Конгреса одржавали су незваничне партијске одборе да би се споразумели односно скорих избора; али после тога они су одустали од оваквог начина рада, за задовољавајући се, овда-онда, једном врстом партијских конгреса све док нису остали без присталица. Године 1828, законодавна тела посебних држава пружила су мноштво кандидата; а 1832 одржате су прве земаљске партијске скупштине ради наименовања кандидата.

Према томе, постојала је једна форма конгресионалне владе која је насеља. Било је сасвим логично да партијска влада наименује врховног шефа посредством партијског одбора у Конгресу, али овај начин рада није био довољно искрен. Француски Парламенат не бира премијере затварајући своје чланове у партијски Одбор. То не ради ни Доњи дом у Енглеској. Они бирају после дугог и јавног испита, у расправама и руковању послова, људе, код којих открију највише такта за вођење и највише способности за пројекте реформама, као и

највише снаге за управљање. Они не кажу гласањем: дајте нам Фериа, дајте нам Гладстона; али Његово Величанство зна као што и његови поданици знају, да је Гладстон једини човек кога ће либералне већине слушати; и Греви осећа да је Фери један човек за којим ће Парламент моћи поћи. Сваки је од њих успео да се изабере задобивши једно место у првим редовима своје странке. Избор се вршио јавно из године у годину, и потпуно се разликује од тајног гласања једног партијског Одбора за једног странца који ће седети, не у Конгресу, него у председничкој палати; који није њихов човек, него човек народа.

Ни наименовања посредством законодавних тела посебних држава не одговарају неком рационалном циљу. Природно, свака држава има, или мисли да има, — што је готово иста ствар, — неколико грађана који су достојни да буду Председници Републике; а нема сумње, да би довело до збрке, кад би се имало толико кандидата колико и држава.

Избор Кабинета, т. ј. извршне власти, у Доњем дому Енглеске, пружа нам пре један контраст него ли сличност с избором нашег премијера, шефа наше извршне власти, посредством једног представничког тела, стога што постоји разлика у функцијама и праву останка на положају између наших Председника и енглеских Првих министара. Виљем Пит је био изабран да управља Доњим домом, Џон Едемс да одржава уставну равнотежу према Кон-

гресу. Први је био вођа законодавног тела; други, тако трећи, колега законодавног тела. Поред тога, Доњи дом не само што поставља владе него их и обара; док у нас партијске скупштине могу само везати своје странке кандидацијом, и једног Председника могу оборити сама оптужба, која је готово немогућа, или протекле четири године на том положају. Као што је један оштроумни критичар срећно приметио, наш је систем битно астрономски. Корисност једног Председника мери се не по успеху његова рада, него по календарским месецима. Признаје се, ако је он уопште добар, да ће бити добар за четири године. Један Први министар мора гледати да очува расположење већине за себе; један Председник треба само да се одржи у животу.

Некад су функције председничког бирача биле врло високе. Он је имао да говори у име народа; овај је имао да усвоји његово гледиште као своје. Он је морао имати тако велика својства која уливају поверење, као што је велика и власт британских бирача која улива страх. Али данас он је само једна машина за регистровање — једна врста пајаца у рукама своје странке. Кад ова притећне, он звони. Отуда је познато свакоме да овај део Устава који говори о његовим функцијама готово и не постоји. Један врло прост и природан процес партијске организације, добивши најпре облик у партијским одборима самог Конгреса а доцније у земаљској партијској скупштини за кан-

дидовање, изменио је из основа Устав који предвиђа да може бити мењан само ако се на то сагласе две трећине Конгреса и четири четвртине посебних држава. Мудри људи Уставотворне скупштине 1787 рачунали су извесно да ће се њихово дело морати временом мењати, али мучно да су очекивали да ће се ова промена вршити на један такав нередован и неправилан начин.

Услови који одређују избор једне земаљске партијске скупштине за кандидовање Председника разликују се у основи од услова који омогућавају избор једног представничког дома који сам бира Првог министра. „Међу великим задацима једног савезног Парламента постоје и ова два, каже Пертон:<sup>1)</sup> прво, да спрема људе за практично државништво; друго, да их изложи на видик целој земљи тако да их она, кад јој буду затребали спремни људи, може ту наћи без дугог испитивања или опасних експеримената“. У оним владавинама којима се управља посредством једног извршног Одбора законодавног тела, не само ово спремање, него исто тако и ово излагање људи је стално и потпуно. Каријера која води до положаја у Кабинету јесте каријера само-приказивања. У расправама се човек, тако рећи, открива и народу и тадашњој влади која погледа за способним људима, као и Скупштини која брзо осети чији ће глас њену пажњу задржати. Али у владавини као што

<sup>1)</sup>) *Atlantic Monthly*, књ. XXV, стр. 148.

је наша, где су законодавна и извршна служба потпуно одвојене, ово спремање је непотпуно и ово приказивање људи готово не постоји. Једна скупштина за избор кандидата не загледа у архиву Конгреса да би нашла погодног човека; и ако би то радила, не би га нашла, јер Конгрес није школа за припрему вештих администратора; партијска скупштина као да не тражи искусног радника у Одборима, него једног опробаног државника. Прави испит њихове способности није испит којим се пробају људи за Конгрес. Они доносе законе, али они немају да наређују и извршење закона које су изгласали. Они имају много искуства да воде, али никако да би могли бити вођени. Њихова брига је да изгласају законе, али не и да их држе у реду пошто су донети. Они проведу цео век свој без икаквог непосредног додира са управом, иако ова зависи од мера које они озакоњују.

Кад једна земаљска партијска скупштина имenuје за Председника човека, који је члан Конгреса, или је то био, она га не узима због његовог искуства у Скупштини или Сенату, него стога што се држи да он има друге способности које нису биле признате у Конгресу. Андру Џексон био је члан Конгреса, али је био изабран за Председника зато што је добио битку код Новог Орлеана и потиснуо Индијанце од Флориде. Мислило се да његов војнички гениј крије у себи и генија управљача. Људи чији глас почива на лаворикама задобивеним у Конгресу ретко су имали више среће и успеха у

погледу кандидације за врховног шефа државе, но што су то имали Вебстер и Хенри Кле. Вашингтон је био војник; Цеферсон је у расправама био врло слаб; Монroe је био дипломата; требало је дugo проучавати да би се видело шта су многи наши Председници били пре него што су постали кандидати; заслуге у законодавној служби нису никад биле довољне да би се човек могао успети на висока државна места.

Последњих година, примећује се тежња да се од положаја гувернера главних држава створи служба која би била најближа Председнику. Мора се признати да у овој тежњи има много рационалног. Гувернерство једне државе јесте врло слично једном малом Председништву; или, још боље, Председништво је јако слично положају великог гувернера. Усавршавањем у дужностима једног посла оспособљава се човек за дужности другог. Ово је једино ниже место са кога се може природно доспети до највишег. Под кабинетским владама, у иностранству, уређен је један још природнији начин напредовања. Влада је у ствари законодавна влада, и она црпе свој живот из законодавног тела, где снажни таленти себи увек обезбеђују места у извршној власти. Дуга каријера у Парламенту јесте у најмању руку дуг додир с практичним државништвом, а у најбољем случају дуго школовање у дужностима практичног државништва. Али, код нас нема тако тесних веза између законодавне и извршне власти. Од искуства

које се стиче у управљању једном државом до испита у широј сфери савезне управе јесте једини природан пут напредовања и подизања. Отуда би требало признати да је ова чињеница у складу с општим системом савезног Устава. Послови Председника, овда-онда велики, обично не прелазе много изван редовног тока. Већином, то је само администрација, просто покоравање правцу који дају господари у политици, т. ј. Стални одбори. И да оно његово право вета није саставни део законодавног тела, Председник би могао без тешкоћа бити један сталан чиновник; најстарији шеф једног брижљиво подељеног и непристрасно уређеног система грађанске службе, кроз чије се спискове заслужног напредовања и најмлађи писар може подоћи до врховног шефа државе.<sup>1)</sup> Он је пре део владине административне машине него ли политичке, и његове дужности траже више дарове једног извежбаног и обученог човека него ли једног конструктивног генија. Ако се у грађанској служби посебних држава може наћи један положај на коме би се људи могли успешно извежбати за председничке функције, у толико боље. Државе ће имати боље гувернере, Савез боље Председнике, и на тај би се начин попунила једна од најозбиљнијих потреба, која је остала непопуњена Уставом, — по-

<sup>1)</sup> Нешто слично овоме предложио је стварно Алберт Стикни, у свом интересантном и проницљивом ћогледу: *A True Republic*

треба за једном правом школом у којој би се подизали савезни управљачи.

Управљање државом је нешто што људи морају научити; то није нека врста уметности коју би рођењем доносили. Американци се подухватају послова свих врста природније него ли што је икада који други народ на свету чинио; извршне дужности владе чине доиста високу врсту послова; али и Американци нису Председници у својим колевкама. Не може човек имати и сувише припремног знања и потребног искуства да би могао вршити једну тако високу функцију. Отуда тешко је осетити на каквим је разлозима засновано мишљење да је кратко трајање председниковах функција у принципу битно и потпуно републикански. Ако је републиканизам заснован на здравом разуму, ништа што би било тако далеко од здравог разума не може чинити његов саставни део. У републици као и у монархији, успех у раду једина је основа за поверење у једног јавног службеника; и систем по коме се после кратког времена један ваљан радник немилостиво и сигурно удаљује од службе као обичан нерадник, мрзак је како републиканским правилима мудрости, тако и монархистичким. Међутим, ово, на жалост, није американски принцип. Председник напушта своје место готово тек што је научио дужности свога високог звања, а човек који је провео у Конгресу шест година представља реткост. Ми смо склони да поверијемо да послове законодавства и управе може доста лако отправљати

сваки карактеран и поверљив човек, без обзира да ли се за њих спрема. Нико не замишља да послове једног бакалина или гвожђара, или чак једног обућара могу успешно водити она лица која нису прошла кроз марљиво и бесплатно учење заната, и посветила свој живот усавршавајући се као трговци или обућари. Али закодонавство се сматра као посао који с успехом може обавити сваки бистрији средовечан човек; посао који један адвокат може овда-онда корисно комбиновати са својом практиком, или чију вештину сваки интелигентан млад човек може лако стећи; а администрација се сматра као нешто што се једном старом војнику, бившем дипломати или популарном политичару може поверити да обавља по инстинкту. Сваки човек који иоле има дара треба да ласка себи да је рођен за председничког кандидата.

Мора се признати да су необични ови закључци, које је један крајње практични народ прихватио; и мора се примити као знак буђења здравог смисла чињеница — да народ данас показује одлучну тежњу да образује и спреми Председнике на мањим положајима, као што је гувернерство већих држава. Јер Председнике какви су потребни под садашњим уређењем наше савезне владе, најбоље је изабрати између најспособнијих и најискуснијих државних гувернера:

Толико о кандидовању и избору. Али, после избора, шта онда? Председник није у ствари сва-

извршна власт. Он не може маћи без људи које поставља по саслушању и савету Сената; стварно, они су саставни део оне власти коју он титуларно држи у својој личности. Карактер и образовање министара често су исто толико важни колико и његов таленат и искуство; на тај начин постављења која он врши, уз Сенатову потврду, треба додати механизму кандидације помоћу земаљских партијских конгреса и избора посредством аутоматских бирача, да би се тачно обележио цео процес који се мора обавити при стварању извршне власти. Изгледа да су први Конгреси сматрали државног правобораниоца и четири министра<sup>1)</sup>), који су чинили прве Кабинете, као нешто више него Председникове ађутанте. Пре републиканске реакције која је дошла после надмоћности федералиста, шефови ресора појављивали су се лично у Скупштини да пруже жељена обавештења и даду своје мишљење, као што је Председник лично присуствовао и читao своју „посланицу“. Они су увек били признати чиниоци у овом систему, а не просте нуле које се додају Председниковом броју. Њихове су воље рачунате као независне.

Међутим, изгледа да границе ове независности нису биле никад јасно повучене. Да ли би Председник примио савет својих министара и колега или не, зависило је увек од његовог карактера и

<sup>1)</sup> Министра спољних послова, финансија, војске, морнарице.

темперамента. Ево, на пример, шта се говорило 1862. године: „Ми не мислим да познајемо државне тајне, каже један њујоршки лист,<sup>1)</sup> али нам је речено, из извора који сматрамо као поуздан, да у нашој администрацији нема споразума, јединства и саветовања; да је Председникова готовост — да на себе прими сву одговорност потпуно неутралисала идеју о заједничкој одговорности; да су издаване заповести највишег значаја и наређивани покрети, које су чланови Кабинета дознавали као и други људи, или, што је још горе, које они нису одобравали и којима се опирали. Уз то, сваки министар у Кабинету управља својим ресором готово по својој волји, без саветовања с Председником или његових помоћника, а често и противно одлукама које су други постигли“. Овакву једну слику која јако потсећа на слику деспотског Првог министра, дао је под своје старе дане лорд Чатам. Ови су извештаји могли бити истинити или само обични гласови; али они оцртавају једно потпуно могуће стање ствари. Изузев власти и такта самог Председника, нема другог утицаја који држи Кабинет у хармонији и покреће на сарадњу. На тај начин, било би врло тешко поставити ма какво правило у погледу елемената који стварно чине извршну власт. Ови се елементи могу тачно одредити само за време владе једног Председника, и то тек кад се она заврши; и

<sup>1)</sup> По наводу у *Maximilian's Magazin*, књ. VIII. стр. 67.

неко који познаје њене тајне, износи их на видело. Ми мислимо пре на Линколна него на његове министре, кад бацимо поглед на политику за време рата; али помишљамо пре на Хамилтона него на председника Вашингтона, кад проучавамо политику управе власти из првих дана. Данијел Вебстер је био већи него председник Филмор, а председник Џексон је био већи него министар Ван Берн. Да ли ће министри делати као управни чиниоци у администрацији, или не, зависи већим делом од њиховог карактера и образовања, као и од ранијег положаја — који су заузимали; исто тако, од председничког талента и претходног школовања зависи да ли ће он бити само једна проста фигура на челу или не. Један слаб Председник може доказати да је мудрији него Скупштина која га је наименовала, ако се окружи Кабинетом који сачињавају угледне и познате личности.

Међутим, силом околности Председник често не може бити свемоћан у питању администрације; он је то само у онолико, у колико је председник Народне скупштине свемоћан у законодавству, јер именује све оне који су моћни у разним ресорима. Председник није већи него што га чини његово право вета; другим речима, он је моћнији као једна грана законодавног тела, него као титулirани шеф извршне власти. Готово све јасне функције извршне власти су додељене шефовима појединих ресора. Ниједан Председник, ма како био озбиљан и радан, не може држати морнарицу у

добром стању, ако на челу овог ресора има коруптивног и неспособног министра; он не може спречити да војска не осети последице деморализације, ако је Министар војни без способности, искуства и савести; у Министарству правде биће корупције, ма шта он чинио да би поправио методе једног несавесног или обманутог државног правобранција; он не може обезбедити индијанским племенима непристрасну правицу, ако се Министар унутрашњих дела реши да га у томе смета; и Први министар може учинити иза његових леђа исто толико зла колико и Министар финансија. Он може ући и у појединости и контролисати администрацију неколико ресора, али мучно да би их могао све надгледати колико толико брижљиво. Природно, он се обавештава од самих министара о свему ономе што су они урадили или раде, и његова годишња посланица Конгресу јесте већим делом само понављање главних одељака појединачних извештаја, које сами шефови ресора подносе у исто време Скупштини.

Међутим, лако је преценити власт Кабинета. После свега што је речено, очевидно је да се шефови ресора разликују од сталних чиновника само у толико што се мењају. Њихов останак на власти зависи од претпоставке да су њихове функције пре политичке него ли просто чиновничке, пре независне него подређене. Од њих су начинили представнике једне партије, јер се замишља да дају правац политици. У ствари, Врховни контролор др-

жавне благајне има готово, ако не потпуно, исто толико утицаја у вођењу ресорних послова колико и сам Министар финансија; доиста, било би корисно да се и положај овог чиновника, који је теоријски узев сталан, упразни при свакој промени владе, према правилу које се примењује на његовог шефа. Стална надлештва и чиновништво ресора сматрају министре као „покретне покровитеље“<sup>1)</sup>), иако би пракси, вероватно, и непокретни били исто тако подесни. Да министри стварно нису шефови извршне владине политике, показао сам истичући да Стални одбори Конгреса желе да надгледају и контролишу чак и појединости администрације. При данашњој контроли послова, нико не може учинити нешто што не би одобрили Одбори. Шефови ресора могли би, разуме се, поступити паметније у многим питањима него ли Одбори, јер су у ближем додиру с радом и потребама ових ресора, но што је то могуће једном Одбору. Али, Одбори воле радије да владају прикривено, него ли да никако не владају, а министри су, стварно, везани у свему што није обична рутина — законима, који су створени због њих, и које они не могу никаквим легалним путем променити.

Природно, министре везују закони, и све њихове дужности састоје се у покорности Конгресу. Конгрес их доводи на власт и удаљује с власти.

<sup>1)</sup> *Sliding top.*

Конгрес им може затражити рачуна о вођењу администрације. Шеф сваког ресора мора на крају године саставити подробан извештај о издацима ресора, тачан преглед о приликама рада, као и о подели функција у ресору, именујући сваког чиновника свог ресора. Главне дужности једног шефа ресора у Кабинету послужиће да нам покаже главне дужности његових колега.<sup>1)</sup> Дужност је Министра финансија „да припрема пројекте за извођење поправки и руководљење прихода; да потпомаже јавни кредит; да прописује форме ради чувања и вођења јавних рачуна; да одобрава новчане издатке из државне касе према кредитима које је Конгрес утврдио; да подноси Сенату или Скупштини, лично или писмено, обавештења која они траже од његовог ресора; да врши све послове које буду од њега тражили у погледу финансија“. Од њега се захтева да поднесе извештај Конгресу сваке године, првог понедељника у месецу јуну, и о резултатима до којих је дошло Статистичко одељење, излажући услове индустрије, домаће трговине, новчаног оптицаја, као и банака у више држава и области“ „Он прописује правила за лов на даброве, ласице, куне и друге крзнате животиње по области Аљаске и пограничним водама“. „Он мора такође изнети пред Конгрес сваког сазива извештај о прегледу објашњујући како су потрошени кредити за Мини-

<sup>1)</sup> Наводим ово из сјајног уџбеника — Lampher's *The United States Government*.

старство војске и морнарице, и апстрактан и табеларан преглед, који ће показивати засебно рачуне и новац који пристиже од унутрашњих прихода.

Разуме се, од крајње је важности да један министар који има право да износи законске предлоге о руковању приходима и чувању јавног кредита, буде биран међу најспособнијим и најискуснијим људима у финансијској струци. Међутим, није ни мало нужније да човек, коме се поверају ове тешке функције, буде један активан политичар, чији би задатак био да управља својим ресором све додод Председник који га је наименовао буде остао на власти и њему веровао, него што је имати једног строгог политичког човека који ће радити законе о лову у области Аљаске и њеним водама. Крзнате животиње немају никакве везе са политичким странкама, — изузев, можда, као „плен“. Доиста, позитивна је штета бирати министра по таквом једном принципу. Он не може имати знање једног сталног чиновника који је далеко од партијских борби и политике, и који је напредовао до највишег степена у свом ресору, правилно и на основу признања које је стекао својом дугом службом. Општа политика владе у питањима финансија и све што се тиче замашнијих радњи Министарства финансија, зависи од законодавства, а оно је потпуно у рукама Одбора за приходе; на тај начин противно је здравом разуму створити битно политичким положајем место оног чинов-

ника, који контролише само административне појединости.

Изгледа да се ова примедба још више односи на рад других министара. Они имају мање замаха него Министар финансија. Под сваким системом мора бити знатно веће власти у рукама оног човека који располаже и рукује огромним дохоцима, ма да их он прима и дели по упутима својих чиновника. Новац својим оптицајем покреће цео свет. Он се не може пустити у већим количинама да за собом не повуче читав један део трговачког света. И рад на финансијским појединостима може допринети да се новчано тржиште потпуно поремети. Министар финансија је, према томе, мање чиновник, него што су његове колеге; ако његове дужности нису чисто политичке, њихове извесно нису.

С погледом на ову нарочиту особеност министара, т. ј. да се постављају као партијски људи а сматрају као прости чиновници, интересантно је испитати шта и кога они представљају. Очевидно, мисли се да они треба да представљају политичку странку којој припадају; али врло често се догађа да им је то немогуће. Често они морају послушати противну странку. Наша је навика да говоримо о странци којој је припадао Председник и која има да надгледа постављења чиновника у грађанској служби, као о „владајућој странци“; али сасвим је јасно да контрола извршног механизма није све или чак знатан део власти у управи једне

земље као што је наша. У колико је Председник извршни орган, он је слуга Конгреса. Међутим, поред тога што је титуларни шеф извршне власти, Председник је, благодарећи свом вету, трећи чинилац законодавне власти, и странка коју он представља, јесте у толико на влади колико би била да има на својој страни већину чланова једне или друге гране Конгреса. Ако су Скупштина и Сенат једне странке, а Председник и његови министри друге, једва би се могло рећи да је Председникова странка на власти, јер он има само право вета којим може кочити и успоравати доношење неког закона. Демократи су били на власти за време сазива двадесет петог Конгреса, стога што су имали већину у Сенату као и Андре Џексон у Белој кући; али доцнији Председници су имали и Скупштину и Сенат против себе.<sup>1)</sup>

Ова стална могућност партијског размило-ла жења између шефа извршне власти и Конгреса много компликује систем наше партијске владавине. Историја владâ није неопходно и историја странака. Председнички избори могу прекренути тас партијске власти на једну страну, а међувремени избори за Конгрес сасвим на другу. Ретко је

<sup>1)</sup> У Америци, Председник не може спречити да какав закон да буде изгласан, нити може избећи обавезу да га изврши. Његова искрена и предана сарадња, нема сумње, корисна је, али она није неопходна у вођењу јавних послова. Сви се његови важнији акти подвргавају непосредно или посредно законодавном телу, и својим сопственим аутд-

могуће имати једну јаку управу, способну да енергију државе усредсреди у руке једне признате политичке организације, која би сносила пуну одговорност. На тај начин, ми смо једним делом лишени стварно партијске владавине, какву желимо, и какву би несумњиво требало желети у сваком систему као што је наш. Партијска владавина може постојати само кад је апсолутна контрола администрације, постављање њених чиновника као и управљање средствима и политиком, дато непосредно оној владиној грани чија је власт стална, т. ј. представничком телу. Роџер Черман, један од најштроумнијих и у погледу расуђивања најпоузданји у великој Уставотворној скупштини 1787, био је врло смео и изразит кад је ову чињеницу истакао и предложио да се искрено прими. Схватajuћи врло јасно да би Конгрес требало неизбежно учинити свемоћним, какав је Скупштина замишљала да створи, он је „сматрао да је шеф извршне власти само орган који има да приведе у дело жељу законодавног тела; да би личност или личности (које би чиниле врховну извршну власт) требало постављати само посредством законодавног тела, које је израз највише воље друштва, и коме би оне једино

ритетом јун може урадити врло мало. Отуда, његова слабост, а не власт, онемогућава му да остане у опозицији према Конгресу. У Европи, између Круне и осталих делова законодавног тела мора владати хармонија, јер сукоб међу њима могао би имати озбиљне последице; у Америци, ова хармонија није неопходна, јер је такав сукоб немогућ”. —

морале полагати рачуна о свом раду“. Доиста, извршна власт је по његовом гледишту толико слуга законодавне воље, да је он с пуно разлога тражио да законодавно тело суди о броју личности које би чиниле врховну извршну власт. Изгледа да је било и других који су се с њим слагали у суштини поводом овог питања. Могло би се рећи да је само жеља за стварањем што више ових равнотежа власти, које данас красе „књишка теорију“ Устава, спречила свеопшту сагласност у овим погледима.

Неприродност која је из тога произишла најјасније се види у партијским односима Председника и његовог Кабинета. Председник је партијски човек, — изабран зато што је присталица једне странке, — па ипак он често одбија законе које је изгласала његова странка; и може се рећи да је данас врло ретка ствар наћи један Кабинет који је створен од правих представника једне странке. То су партијски људи које Председник воли, али не увек и неопходно људи које странка воли. У ствари, глас неколико наших последњих Кабинета је толико пао, чак и у очима њихових сопствених политичких пријатеља, да се писци у најбољем делу наше штампе нису устручавали да говоре о њиховим члановима с отвореним презирањем. „Кад је М. — постао Министар морнарице, каже с потсмехом ъујорши лист »*Nation*«, цео свет је веровао да ће он гледати на ресор као на „плен“, отуда, нико и није био разочаран.“

Он је један од државника који једва може да схватаједну грану јавне управе без изгледа на пљачку у њој“. Да је ово удаљавање Кабинета од стварног партијског утицаја, и од партијског вођства, које би иначе њему требало да припадне по самом његовом положају, природан резултат нашег уставног система, види се јасно из чињенице да је Кабинет у погледу партијског значаја све више опадао, у колико је систем из дана у дан постајао старији. И Хамилтон и Галатин водили су пре Домове него што су их слушали; и још дуго и дуго година законодавни Одбори уважавали су и ценили мишљење шефова ресора. Али чим су Одбори добили моћ и власт, вођство Кабинета је изгубило своје земљиште. Конгрес је предузео команду владавине чим је постао свој властити господар; и ниједан министар данас не може очекивати да снагом свога званичног положаја буде признат за партијског шефа. Све савете који би му се упутили ма с које стране ван редова његових чланова, Конгрес сматра као хотимичну наметљивост.

У исто време, потпуно је јасно да су средства којима Конгрес располаже за темељан надзор ресора, какав је он желео да врши, оскудна и непотпуна. Његови односи с Председником су ограничени на посланицу, а његов саобраћај с ресорима нема погодније канале него што су: приватна размена мишљења између шефова ресора и Одбора, прости разговори министара са појединим члановима Конгреса, званична акта која

шефови Кабинета овда-онда, у утврђеним размацима времена, упућују председницима оба Дома, и одговори на формалну одлуку о покретању истраге. Конгрес је ван ресора, готово немоћан. Чак специјалне, мучне и незахвалне истраге које он с времена на време наређује, у свом грчевитом напору да би одагнао или потврдио сумње о злоупотребама или необузданој корупцији, пружају му само један летимичан поглед у унутрашњост једне узане области савезне администрације. Он може снажно заталасати воду, али ретко може успети да продре до дна једног мора, у коме се велике рибе грађанске службе хране и живе. Његов багер ради, али не може да ишчисти дно. Ако нема на челу ресора способне, неустрашиме људе, који потпуно уживају његово поверење, он је очевидно немоћан да учини нешто више него ли да заплаши њихове шефове чије су савести њихови једини тужиоци.

Лако је видети како шефови поједињих ресора могу избећи да послушају наредбе Конгреса, ако их не могу баш непосредно одрећи. Министри, ма да нису толико слободни да би имали какву своју независну политику, слободни су ипак толико да би били скрушене слуге, јер Конгрес њима не рукује. Кад су већ једном доведени на власт, онда њихов останак неће зависити од воље Конгреса. Ако се допадају Председнику, и одржавају добре односе са својим колегама, они немају потребе да се озбиљно осврћу на нездовољства

Домова, сем ако у истини, због каквог стварног злочина, не дођу брзо у положај да им Конгрес суди. Ако његове лудости не би биле и сувише очевидне или претеране, њихова власт може трајати све док се земља не окрене око сунца четири пута у години. Они могу сваког дана правити грешке у администрацији и понављати злоупотребе у пословима, могу ометати планове Конгреса на стотине ситних и пакосних начина, и за све то време радосно трљати руке гледајући његово незадовољство и његово негодовање. Они су лишени задовољства да расположују стварном влашћу, али имају задовољство што им је обезбеђена извесна независност, која им даје могућност да постану лукави људи и сплеткаши. Има више начина послушности; и ако Конгрес није задовољан, шта то мари? Конгрес им није ни дао положај, нити им га може лако одузети.

Ипак, остаје као тачно да се сви велики послови ресора послушно изводе у правцу који су дали Стални одбори. Председник предлаже и, уз пристанак Сената, поставља људе на најважнија места; чланови Кабинета имају привилегију да га саветују кад се тиче питања, која он већим делом не може коначно решити без сарадње Сената; али главне тачке политике одређује законодавна воља, а не извршна. Ни за кога није велико задовољство што има просто право да даје мишљења и указује на путеве за вођење свакодневних практичних

послова више ресора, док важније планове, којим би се ови послови кренули напред, раде други који стоје изнад њега. Ако се човеку нареди да иде у ово или оно место, он мора отићи хтео не хтео; врло је слаба утеша за њега што му је остављена слобода да одреди да ли ће јахати или пешачити цео дан. Једино важна питања јесу: да ли се ова велика и стварна контрола коју врши Конгрес, може с успехом вршити и са довољном одговорношћу пред онима које Конгрес представља, или не, и да ли се таквим уређењем може доћи до добре владавине.

Нико, претпостављам, није расположен да одбаци принцип по коме представници народа имају крајњу власт у свима питањима владавине, док је администрација само један део владе поверен чиновницима. Законодавна власт је животна стваралачка снага. Она одређује шта треба да се уради; и Председник, ако не може или неће да задржи закон употребом своје изванредне власти као члана законодавног тела, има несумњиво обавезу да се покорава Конгресу. И ако би његова дужност била да слуша, онда његови потчињени дугују још већу послушност. Власт која доноси законе јесте по својој природи и суштини власт која управља, и она је дата Конгресу. Овај принцип је несумњиво и нераздвојно везан са англо-санксонском праксом; ако има тешкоће, она лежи у избору средстава којима би се принципу дало снаге. Изгледа, природно би средство било дати

право представничком телу да држи све извршне органе своје воље под својим непосредним и сталним надзором, и да од њих строго тражи рачуна о свему што раде; другим речима, да има право удаљити од дужности свакога чије га врење службе не би задовољило. Ово је, разуме се, право сваког другог господара; и ако га Конгрес не би имао, његова би власт била спутана, ако не би била оспорена. Шефови извршне власти су ипак његове слуге; једина разлика је у томе што у случају, ако се покажу небрижљиве, неспособне или непоуздане слуге, Конгрес би се морао задовољити њиховом службом таква каква је, све док се његов главни управни чинилац, Председник, не реши да постави боље. Он их не може учинити послушним, ма да их може нагнати да се покоравају у свима већим питањима. У погледу законодавства, Конгрес представља господара, у погледу његове примене, само једног судију. Он командује као апсолутан господар; али може казнити за непослушност само лаганим и формалним судским поступком.

Поводом Макиавелиове изјаве да „ништа није важније за стабилност државе него да у њеном уређењу буде предвиђена могућност за лаку оптужбу свих оних за које се држи да су се ма у колико огрешили о јавни интерес, један писац у „Вестминстерском часопису“ даје ово мисаоно тумачење: „Двострука је корист од једне такве могућности. Прво, спасоносни страх да се једног

дана вероватно може одговарати, ограничаваће рђаву праксу рђавих и саможивих људи; друго, законити пут оптужбе одводи рђава расположења политичког тела, која би, потпуно делала разорно на уређење земље, ако би се спречавала и крила унутра...; нема више разлике између оптужбе и клевете“.<sup>1)</sup> И разуме се, ово су биле користи које је наш савезни Устав тежио да обезбеди посредством свога механизма за оптужбу државних чиновника. Ниједан чиновник, па ни сам Председник, није ван домашаја оптужбе Народне скупштине и суђења од стране Сената. Али, поступци су оптужбе као и измене Устава тегобни и мучни. Да се ставе у покрет, треба страсти; само су највеће повреде закона и земље у стању да им даду живости и дејства. Ако је нерасположење тако велико да може надвладати партијски интерес, онда је могуће обезбедити осуду; иначе, ако би иоле било слабије, ништа не би могло учинити. Доиста, судећи по нашем искуству у прошлости, могло би се рећи да оптужба чиновника значи мало шта више него празну претњу. Народна скупштина је спор тужилац, а Сенат непоуздан суд.

Поред тога, велики злочини који би могли убрзати оптужбу нису обичне ствари и у најнеуреднијој јавној служби. Бодро јавно мишљење може их стварно спречити. Оно што обично и свакодневно спутава и омета добру владавину јесте

<sup>1)</sup> *Westminster Review*, књига LXVI, стр. 193.

лудост или неспособност министара. Отуда је чак и нужнија једна врховна власт, која би имала право да јавне органе одмах удаљи с положаја за сваки нерад или неуспех, него ли власт која би имала право да оптужује, врши истрагу и кажњава. Оптужба не погађа шефа који руководи пословима. Један трговац не би хтео, чак ако би било и законито, убити једног помоћника који не би могао научити и упознати посао. Он своју сврху може потпуно постићи и отпустом, а то је за помоћника мање свирепо. Страховита махна нашег система састоји се у томе што је уставној власти, која има прерогативу да управља политиком и надгледа администрацију, теже да обезбеди правилно отправљање својих послова, него што је случај с подuzeћем обичног грађанина. Власт која је већином заинтересована у постављању и отпуштању чиновника у грађанској служби мало има везе с постављањем, а још мање са отпуштањем. Председник поставља уз сагласност Сената, и не може отпустити свога помоћника и саветодавца без одобрења законодавног тела<sup>1)</sup>; међутим, министри стварно служе Конгрес, не Председника, а Конгрес их не може ни поставити ни отпустити. Другим речима, Председник у оба случаја мора узети иницијативу, ма да он није стварни господар; а Конгрес, који

<sup>1)</sup> Закон о ограничењу председничке власти у погледу чиновника, (*Tenure of office act*), о коме је већ било речи.

је стварни господар, има у овим животним питањима само саветодавни глас, који он може изрећи, преко свога Горњег дома, само кад се његово мишљење затражи. Ја бих сматрао свој посао за безнадежно предузеће, ако би мог главног поверилика морао поставити неко други, а да се ја, поред тога што над њим немам надзорне власти, морам бринути о избору и дисциплини свих његових млађих, који нису потчињени мојим наредбама, него се само од мене тражи одобрење за њихово постављање.

Односи између Конгреса и ресора морају кобно утицати на морал и једног и другог. Нема нити може бити међу њима ма каквог поверења и пуне сарадње. Ресори се могу извинити за непријатељски став који често заузимају према Конгресу, јер је сасвим разумљиво да се слуга плаши и обманује господара кога не сматра за свог пријатеља, него подозриво и с неповерењем прати његове покrete. Конгрес не може надзиравати министре а да их не понизи. Једини његов бич је истрага, полусудска анкета у кутовима за које се држи да су упрљани. Он мора привући пажњу јавности отвореним признањем да постоје основи подозрења за неке злоупотребе и потом повећати и појачати скандал стављајући под истрагу заплашене чиновнике и зловољне министре. Пошто све прође и истина се дозна, обично се даље не ради ништа. Кривци, ако их има, често остају на дужности, осрамоћени пред светом, изгубивши поштова-

ње свих честитих људи; али за то они и даље вуку своје плате очекујући мирно од слабог памћења јавне свести да их заборави. Зашто ископавати једну лешину, ако је не можете ма где склонити?

Па онда и ресори често пута се туже због непрестаног тражења и узнемирања од стране Конгреса. Они гунђају што имају само да задовољавају његову радозналост и да одговарају на захтеве његове неуморне делатности. Чиновници имају муке да уредно отправљају послове свога ресора; али Конгрес им стално тражи обавештења која морају бити брижљиво прикупљена, прегледна и приступачна. Један велики говор у Сенату мора их стати толико часова мучна рада: јер сасвим је вероватно да је сенатор који га спрема претходно поднео какав предлог, тражећи од поједињих министара да му ставе на расположење потпуну статистику с обзиром на овај или онај предмет о коме би желео да говори. Ако се то тиче финансија, он мора имати упоредне таблице пореза; ако су по среди трговина или царина, он мора имати пред собом тачне прегледе финансијских рачуна; ма шта била његова тема, он не може заснivати своја тврђења ни на чему поузданијем, него ли на званичним обавештењима. Обично, Сенат је без устезања готов да лако одобри резолуцију, којом му ставља цео управни чиновнички кадар на службу. Природно, и Скупштина упућује безбројна питања, на која

стрпљиви чиновници и незадовољни министри морају одговорити до крајњих ситница. То је оно што рефорни шефови осорљиво зову тиранијом Конгреса, и ниједна непристрасна личност не може им ускратити употребу ове речи.

Ја држим, да има мало ствари које бијило теже изложити јасно и разумљиво, него што је начин на који народ надзирава политику, и поред овог прикривања власти. У ствари, питање је да ли он врши контролу над свим оним заобилазним путањама, које одговорност законодавне и извршне власти може искористити. Народ мора готово слепо слушати Конгрес; зна се да Конгрес слуша Одборе, иако их потпуно не разуме; а Одбори морају поверити извршење својих планова шефовима ресора, који имају прилике и могућности да их често обману. На крају свих тако извршених радњи, да ли је вероватно да ће врховној власти, народу, бити потпуно јасно шта је било урађено или шта ће се моћи урадити други пут? Узмимо на пр. финансијску политику, — један врло леп пример, — јер, као што сам казао, о финансијској политици говори се више него ли ма о којој другој врсти конгресионалних послова. Кад се најзад, после толико муке и расправа, Скупштина сагласи у погледу кредита и висине порезе, императивне сугестије и упорна наваљивања Сената заплету питања, тако да Одбор за споразум једва може да увиди какав је био разлог за размимоилажења у мишљењима; и, онда, кад се ове компро-

мисне мере прихвате као закон, начин њиховог извршења остаје ван контроле Скупштине, у полускривености ресора. Како разум народа — да не говорим о вољи — може ма којим начином лично пратити ток послова? Нема ни једног завртања одговорности који би он могао увртети у савест или званичне прсте конгресионалних Одбора, којих се то поглавито тиче. Конгресионални Одбори не значе ништа за народ; они су само делови једног унутрашњег механизма Конгреса. За Конгрес, они су стални или не. И пошто Конгрес сам мучно може њима наметнути своју вољу, то очевидно бирачка тела не могу владати њиме. Што се тиче ресора, народ их тешко може боље навикнути на безусловну покорност и послушност, него што може учинити Конгрес. У овим питањима, Конгрес јесте и мора бити народно око и глас. Ако он не може да види где ствари иду рђаво, и нема начина да наметне своју команду, народ је и слеп и глув.

Отворено речено, ово је практичан резултат цепкања власти, исецкане на мале залогаје, које је омогућио наш уставни систем. Свака грана управе има један мали део одговорности, чије ограничена могућности допуштају савести свакога чиновника да их лако избегне. Сваки осумњичени кривац може пребацити одговорност на своје млађе. Ако Конгрес оптуже као корумпирено, несавршено или безумно законодавно тело, он се може правдати да мора журно ићи за својим Одборима и не радити ништа друго него говорити;

али шта може да ради ако га један глуп Одбор заведе и увуче у какво неправедно и судбоносно подузеће? Кад администрација погреши и улети у све могуће незгоде, министри се журе да нападну неоправдане и неразумне налоге Конгреса; овај опет са своје стране не оклева да оптужи министре. Министри тврде да би се целокупно зло могло избеги, ако би им се само дало право да сугерирају потребне мере; и људи који су изгласали постојеће предлоге, признају отворено да нема добре владавине све док они морају поверавати израду својих планова невештим и нестручним особама које на положај доводи неко други и коме они у ствари одговарају. Како ће учитељ т. ј. народ, знати које дете вальа ошинути?

Поред тога, немогуће је порећи чињеницу да је ова подела власти и прикривање одговорности срачуната на то да жалосно парализује владу у тренуцима невоље. Уопште, има мало важних послова који се могу подузети од стране ма којег дела владе без сагласности или сарадње оног другог дела. Конгрес мора делати преко Председника и његовог Кабинета; Председник и Кабинет морају чекати на вољу Конгреса. Не постоји један врховни шеф — било да је то једна личност или представништво тело — који ћајданпут може одлучити с ауторитетом шта ће бити урађено онда кад нека одлука мора пасти, и то одмах. Разуме се, ова врста недостатака осећа се у свима време-

нима, у данима мирног тока послова као и у тренуцима оштрих криза; али ако би наједанпут избила нека тешкоћа, ова би се махна могла показати као кобна, — било што би се срушио систем, било што се не би могло борити против ових изненадних невоља.<sup>1)</sup> Политика не може бити ни тачна ни права кад мора служити много господара. Она ће бити у недоумици, оклеваће и потпуно подбацити. Она може изићи из Конгреса са врло јасним намерама, али је извршна власт може упутити странпутицом или је осакатити.

Ако постоји ма и један јасан принцип, то је овај: да се при сваком послу, било политичком или трговачком, човек мора на некога ослонити, тако да кад ствари пођу рђаво, буде сасвим јасно ко мора одговарати. Да би сте обавили један посао што је могуће брже и с успехом који желите, ви се морате без икаквог подозрења ослонити на вашег главног помоћника: дајући му власт да вас упропости, ви му тиме пружати и разлог да вас служи. Његов глас, његова част или унижење, сви његови трговачки изгледи, зависе од вашег успеха. Човечја природа је у многоме иста у влади као и у трgovини. Власт и строга одговорност у њеном вршењу јесу битни састојци добре владе. Осећање највише одговорности, племенита и узвишене

<sup>1)</sup> Да су јава „ако“ основана, доказују акти извршне власти у времену рата. Устав је тада био остављен на страну, да би Председник Линколн могао брзо делати и према тренутним потребама.

осећања која проистичу из поверења, и уз то свест да је на једном тако истакнутом положају, да ниједно савесно вршење дужности не може проћи непризнато и ненаграђено, и ниједна повреда поверења неоткривена и некажњена, значе по себи утицаје, једине утицаје, који стварају практичне, енергичне и поуздане државнике. Најбољи управљачи су увек они, којима је велика власт поверена на начин да осете — да ће поуздано бити почастовани и награђени за правичну и патриотску употребу те власти, и да знају да их ништа неће моћи заклонити од пуне казне за сваку злоупотребу власти коју би учинили.

Према томе, основна махна нашег савезног система очевидно лежи у томе, што он цепка власт и брка одговорност. Главни циљ Устава изгледа био је да отклони овај опасан неспоразум. „Књишка теорија“ о кочницама и равнотежама показује по себи само шта су наши уставотворци тежили да ураде; и ове кочнице и равнотеже су се показивале у толико штетније у колико су се стварније утврђивале. Поуздано се може рећи, да кад би било могуће скupити поново чланове ове дивне скупшине да прегледају своје дело у светlostи једног столећа које га је пробало, они би били први који би признали да је једини плод од поделе власти да је учини неодговорном. Она је стварно и учиnilа да смо са реформом грађанске службе закаснили и да је још сумњиво да ће се она скоро предузети. Ми смо у оном истом положају у коме је

Енглеска била пре но што је извршила реформу за којом тежимо. Датум реформе у Енглеској је значајан исто тако као и сама реформа. Она се није извршила све док јасна и одређена одговорност министара Круне није ван сваке сумње прешла на једног, и то само једног господара. Ово је најинтересантнија и најубедљивија поука која се може извући из Ентонове занимљиве и важне Историје грађанске службе у Великој Британији. Реформа је извршена 1853 године под кабинетом лорда Абердина. Њу су саветовали чиновници, који су имали да врше постављења, и министри су је спровели на супрот опозицији Доњег дома, јер је влада иако изгледа доста парадоксално, најзад осетила своју одговорност пред Доњим домом, или још боље, пред народом који Доњи дом представља.

Ови велики напретци, постигнути у јавној служби Британског царства од Валполова и Њукастлова доба, ишли су руку под руку са усавршавањем система, који се обележава данас именом одговорне кабинетске владе. Овај систем се лагано усавршавао. Тек дugo после Валпола била је примљена, као уставни принцип, заједничка одговорност Кабинета — ово јединство одговорности које је чинило да Кабинет сматра Доњи дом за свог једног господара. „Кад су се Кабинети стварали од људи различитих политичких погледа, чланови једног таквог Кабинета нису сматрали, нити су могли сматрати одговорност пред Парламентом као једну и недељиву. Није се сма-

тralо да оставка једног важнијег члана, или самог Првог министра, мора за собом повући истовремено и оставку његових колега. Чак и приликом пада сер Роберта Валпola, педесет година после револуције и промене династије (први пример оставке из обзира према једном непријатељском гласању у Парламенту), ми видимо да Краљ моли Валполовог наследника Пелтенија, да усред сазива не мучи владу већим променама ; и Пелтени одговара да би он био задовољан ако би главне тврђаве владе, или, другим речима, главни државни ресори, били стављени у његове руке. Све док министарство лорда Норта није било замењено министарством лорда Рокингама 1782, целокупна управа, с изузетком лорда Канцелара, није сменјивана гласањем неповерења у Доњем дому. Међутим, отада, оставка шефа владе из обзира према противном гласању у Дому стално је била праћена оставком његових колега<sup>1)</sup>. Али, чак и после стварања овог преседана, прошло је још много година пре него што су Кабинети били слободни и независни не само према Дому, — него слободни и у вођењу своје политике без ауторитативних сугестија од стране суверена. До смрти Ђорђа IV, они су осећали да дuguју двогубу приврженост: Дому и Краљу. Састав владе зависио је још у великој мери од Краљевих расположења, и њен је

<sup>2)</sup> *Central Government* (Енгл. грађ. серија) H. D. Traill,  
тср 20.

рад отежаван нуждом — да се пажљиво плови средином између незадовољства Парламента и нерасположења Његовог Величанства. Данашње стоеће је већ било једним делом измакло, и влада Викторије се приближавала, кад су они први пут могли слободно поклонити пажњу једино представницима народа. Међутим, кад су они једном постали одговорни само Дому и обезбедили нов положај као слуге нације, они су пожурили чак с несигурним и опасним покушајима да изврше реформу грађанске службе. Они су били свесни да целокупна власт и одговорност владе почивају на њиховим плећима, и, као људи који су пуни обзира према интересима странке коју представљају, они су се ревносно старали да очувају своја лепа имена, желећи да потпомогну једну паметну управу; стога су они природно били и први брањиоци бољег система постављања чиновника за оне службе, за чије су шефове били признати. Они су били готови да изјаве да је „дужност извршне власти да се стара за успешан и складан рад грађанске службе“, и да она не може ову власт „пренети ни на какво друго тело мање позвано но што је она, не повредивши велики и важан уставни принцип, већ толико пута погажен на велику штету јавне службе“. Отуда су се они одлучили да запеду систем конкурса. Не чекајући на одобрење Парламента, они су предали своје право постављења чиновника у разним ресорима једном непријателјском испитном Одбору. Они су се надали да ће

јавно мишљење нагнati Парламент, кад је већ ствар свршена, да изгласа кредитe како би се план привео у дело. И они нису правили рачун без крчмарa. Немајући вољe да као чланови Доњег дома напусте заштиту народних интереса, коју су они још од незапамћених времена са задовољством вршили посредством многих заобилазних путева, и која је у ствари чинила њихову снагу, они нису имали храбрости да признају своје подозриво негодовање према цењеном предлогу једне владе која је уживала њихово поверење и у овом питању имала потпору свих поштених људи у народу. Свет је имао пред собом пријатан али ненавикнут призор партијских шефова који, да би добили једну добру владу, жртују слободно и драгољубљено „плен“ својих функција, толико драг и странци и Скупштини коју су представљали и служили.

У нашој земљи, ток реформе био је потпуно обрнут. Њу нису започели извршна власт и Конгрес. Њу је безусловно тражио народ; Конгресу је био упућен један захтев јавног мишљења, који је непрестано понављан, и сваког пута све јаснијим нагласком, пре но што му је Конгрес поклонио пажњу. Ова је реформа имала свој пут. Прво је већина дошла до убеђења да је она потребна, па је после једна мањина ставила себи у задатак да је изведе. Међу главним тешкоћама, које су јој стајале на путу, и које још ометају њено потпуно остварење, јесте онај битан принцип о подели

власти који се провлачи кроз цео Устав. Пре него што се приступи извођењу ма какве стварне и трајне реформе грађанске власти једне земље, чија се јавна служба формира под условима самоуправне владавине, мора се повући оштра и јасна разлика између оних служби које су политичке и оних које су неполитичке. У свакој служби чији се представник не мора бирати с погледом на ову или ону политичку странку, морају владати правила посебне дисциплине и пријема у службу по стеченим заслугама; али никакво правило, изузев партијског избора не може или не би требало да поставља или отпушта, награђује или кажњава оне чиновнике који имају привилегију да одређују политичке циљеве којима ће управна власт морати да служи. Ових чиновника нема много ни под каквом формом владавине. Рекло се да у грађанској служби Велике Британије има таквих око педесет; али ових педесет долазе или одлазе, према томе како равнотежа власти прелази са странке на странку. Што се тиче наше грађанске службе, било би, држим, необично тешко одредити где би требало повући ову разлику. На свима највишим степенима ова разлика је потпуно нејасна. Постоји сумња и у погледу самог Кабинета. Да ли су министри политички или неполитички службеници? Изгледа да они нису искључиво ни једно ни друго. С једне стране, они су само слуге Конгреса, али, с друге, ако немају довољно слободе и моћи да бирају политичке циљеве, они имају пуно могућ-

ности да ове преруше или обоје. Они могу планове кварити, ако их не могу правити. Да ли би их требало учинити сталним чиновницима само за то што су министри, или би њихово време службе требало да зависи од судбине странака, пошто они имају много могућности да чине странкама услуге? Ако би се једно или друго правило применило на њих, на које би њихове потчињене требало исто правило протегнути? Ако нису нарочито или неизбежно партијски људи, онда их ваља пустити да полажу испите и докажу своје способности, па нека се и обични слуга спреми за министра; иначе, нека одговорност пред њиховим странкама буде што строжија. Ово је главна тачка реформе практичне грађанске службе.

Ова сумња у погледу правог положаја главних министара у нашем систему, најбоље тумачи сам систем. Његово биће је логично и просто. Али, његово биће постоји само у теорији. Његово стварно биће изненађује и открива тајне при свакој промени тачке гледишта. Практични посматрач, који тражи чињенице и данашње услове организације, често је у великој муци да би докучио стварне методе владавине. На свима странама чекају га курјачке јаме. Да су Конгрес и ресоре испуњавали крути и тесногруди адвокати, они би строго слушали сваку уставну одредбу, и било би лако сазнати шта ће влада волети сутра, као што би се данас знало шта је волела јуче. Али ни наука ни савест нису приближили политичаре Уставу; данас,

проучавајући нашу владавину, ми имамо посла с политичарима. Свака влада је великим делом оно што су људи који је чине. Ако се карактер или мишљења законодавца и управљача мењају с времена на време, с њима се мења и природа владавине; а како се њихови карактери и њихова мишљења мењају врло често, сасвим је тешко дати једну слику владавине за коју се може рећи да је јуче била потпуно верна, и поуздано очекивати да ће таква остати и сутра. Овим тешкоћама, које се могу назвати сметњама човечје природе, додајте друге сметње, какве наш систем пружа, сметње које потичу од деликатних правних разлика; за тим, један фини теоријски план израђен до крајњих појединости, захтеве закона којима се тешко може изићи у сусрет и који се лако могу избећи или пренебрећи, и онда можете потпуно схватити тешкоће које очекују једно практично излагање стварног делања савезне управе. Није немогуће изнети шта се мислило да буде извршна власт, шта је она каткад била, или шта би она могла бити; исто тако, марљивом истраживачу није ускраћена могућност да открије главне услове који јој дају облике конгресионалне надмоћности; али више од овога не треба очекивати.

## VI.

### ЗАКЉУЧАК

Политичка философија мора анализирати политичку историју; мора повући разлику између онога што се дuguје својствима народа и онога што се дuguје особинама закона; мора се брижљиво израчунати тачно дејство сваког дела Устава, чак ако би ово и порушило идоле масе и открило тајну користи тамо, где само мало њих мисли да постоји.

#### Бецхот.

Конгрес се жури што може више са доношењем закона. Први циљ његовог пословника је да олакшава законодавство. Његови обичаји су плодови карактеристичне марљивости коју уноси у законодавни рад. Била питања мала или велика, површна или озбиљна, он тежи да увек има известан закон у раду. Његова је природа строго законодавна. Што он не може да регулише сва питања на која му се скреће пажња, велика је штета, али није његова грешка; она долази због ограничености људских моћи, а не због оскудице његових жеља. Ако је његов одборски механизам неспособан да озакони више него један од сто поднетих предлога, ипак се мора признати да је покретач свеко-

лике његове радљивости тежња — да све ове предлоге испита што је могуће брже. Према томе, ако је законодавство главни циљ ради кога би требало да живи, онда се човек мора дивити оним ваљаним правилима којима се убрзава рад, као и оним неумитним навикама које гледају да му посао олакшају. Питање да ли би улогу Конгреса требало свести на доношење закона, могло би породити сумњу у корисност његове организације као једне лаке законодавне машине.

Међутим, данашњи политички философ има да истакне нешто више него сумњу против корисности једног представничког тела које се ограничава само на законодавство, искључујући све друге функције. Истина, Бекл изјављује, да главна корист и вредност данашњег законодавства лежи у његовој могућности и снази да поправља заблуде прошлог законодавства; да је оно било корисно само кад се у просторијама Конгреса спроводило законодавство које је имало тежњу да лечи; да је укидање стarih закона учинило више добра него ли доношење нових. И потпуно је тачно да се већи део законодавног рада састоји у ношењу терета, који су претци безбрижно и храбро товарили на своја плећа, кад је животиња која је данас бик била тек само једно теле, и у допуни, ако је то само могуће, оних задатака, који су некада, предузети у облику скромних предлога, изгледали доста наивни. Закорачивши једанпут у то поље, законодавац је осетио тешкоћу, ако не и немогућност, да

одатле изађе. Савремена индустријска организација, рачунајући ту банке, акционарска друштва, финансијске комбинације, националне дугове, папирни новац, порески национални систем, јесте у већој мери створена законодавством (не у њеном историјском пореклу, већ у начину њеног данашњег живота и њеном угледу), и великим делом уређена законодавством. Капитал је плуће ове организације, и у колико организација постаје сложенија и финија, у толико и лудило за нападањем капитала и кредита постаје све веће и веће. У исто време, очевидно је да законодавац мора имати више искуства и оштроумности — да би обухватио својим погледом цео систем, и удесио свој пословник тако да игра грађанских установа не поремети игру економских снага. Потом, што је индустријски систем сложенији и финији, то су и изгледи за лакомим богаћењем већи кад иза њих лежи снага; дужност законодавца да ускрати и униши све појаве оваквих прохтева, представља све већу и већу тешкоћу.<sup>1)</sup>

Законодавство рађа законодавство. Може се рећи да сваки закон има једну поворку закона за собом. Али, да ли ће ова поворка имати леп или рђав

<sup>1)</sup> Види Summer's *Andrew Jackson*, (серија америч. државника), стр. 226., „Најзад, додаје професор Симнер, методи и механизам демократско републиканске самоуправе — партијске скупштине, одбори и конгреси, — прилагођавају се можда лакше него други методи и механизми интересима сејничких клика, које траже политички утицај за своје личне сврхе.

глас јесте питање, које се може поставити поводом сваког закона исто тако као и поводом предака сваког појединачног законодавца. Сваки закон има са своје стране велики пород, и само време и прилике могу показати да ли ће му његов потомак донети част или срамоту. Кад је већ једном почела игра законодавства, ви се морате пробијати кроз његове теснаце што боље можете и журити да стигнете до његовог kraja, ако би га у опште било.

Отуда није чудновато да би доношење, ревизија, поправљање и укидање закона требало да појача пажњу и обузме целокупну енергију једног тела као што је Конгрес. Међутим, лако је увидети да би се он могао боље искористити, или, бар, да би се, на велику корист владе, могле овој претежној функцији додати и друге. Колико је законодавство важно, толико је важан и надзор управе; чак су упут и правац политичких послова, које би народу могло пружити једно тело способно да све националне проблеме расправља јавно, и важнији него само законодавство. Не постоји слично законодавно тело које се искључиво бави доношењем закона као што је наш Конгрес. Ја сам већ казао, да он донекле надгледа администрацију вршењем права судске истраге, чије су границе и непотпуности очевидне. Али друга законодавна тела руководе управом и заслужују име „Парламента“, јер својим говорима обавештавају јавност о службеном раду. Наши вануставни партијски конгреси, кратковечни и без власти, представљају само

један механизам за ону врсту контроле извршне власти, која се састоји у изрицању личних награда и казни. Ово је главна чињеница која одликује Конгрес од француске Скупштине и Доњег дома у Енглеској, и која га ставља изнад домашаја ових корисних функција, чије би га вршење јако подигло у погледу корисности и достојанства. Једно снажно представничко тело, заогрнуто влашћу да влада, требало би, изгледа, не само да изражава вољу народа као што то Конгрес чини, него и да спроводи његова мишљења и да буде његово око у надгледању свих питања владавине, — што Конгрес не ради. Расправе које се воде у Конгресу немају одређен циљ. Овда-онда оне погоде нешто оштрије поједина осетљива места у овом или оном предлогу; али, као што сам казао, нема ни два предлога који би били једнаки у погледу циља и карактера. Отуда се претреси морају удаљити један од другога колико и предмети о којима се расправља. Пошто је мало склада у законодавству, мало је склада и у претресима. Нема никакве политike коју би требало бранити или нападати, него тридесет до четрдесет подвојених законских предлога. Присуствовати таквим расправама није интересантно; научити нешто помоћу њих није могуће. Понекад се долази до скандала и неугодности, али и бескрајне користи, ако се овака радња управних власти подвргне сталном испитивању од стране једне Скупштине која представља народ. Главна корист од таквих испита није вођење ових послова

на начин са којим ће земља бити задовољна (мада је ово по себи се разуме важно), него обавештавање и просвећивање народа, што је увек њихова неизбежна последица. Људи су пред опасношћу коју виде и разумеју готово сви једнаки; свак узмиче пред неком претњом, која је нејасна и несхврљива, и подозриво гледа на све оно што се ради иза закона. Ако би се народ могао преко Конгреса сваки дан обавестити о свима важнијим радњама владиних ресора, и завирити у све што данас изгледа скривено и тајно, држим, да би се његово поверење у извршну власт, данас тако често поколебано, већ повратило. Стога што се непоштење може скрити иза тајности која је данас обезбеђена нашим управним чиниоцима, много шта, иначе право и чисто, трпи неоправдана подозрења. Открића злоупотреба у једном надлешту подрива поверење у читав један ресор. Кад се један посао не ради довољно отворено да би се живо и лако могле открити утаје и подвале, онда се исто тако не може отворено бранити или признати поштење као што оно заслужује. Повученост и тајност које крију једног човека од открића, крију другога од награде.

Радозналост није никад тако смела, предузимљива и неукротљива као у једној популарној скупштини, којој се допушта да покреће питања и ставља на расположење толико начина да дође до одговора на та питања. Ниједна истрага није темељнија него ли она којој једног министра Круне

подвргава радознали Доњи дом. „Сер Робер Пил је једном тражио да му се поднесе известан број брижљиво састављених питања на која ће он, неком приликом, одговорити у Доњем дому. Изгледа, то је била листа свега што се могло догодити у царству или појавити у глави једног члана Парламента.<sup>1)</sup> Ако човек узме у обзир само замор који министрима причињава она мёра сталног запитивања, могло би се пожелети да се њиховим животима, ако су корисни, уштеди ово разорно дејство безконачног објашњавања; али не може се доволно оценити огромна корист једног уређења, које народу омогућава да сазна све шта се дешава на положајима где се власт налази. Савест сваког члана представничког тела је у служби народа. Све што он осећа за потребно да сазна, може докучити; и што он открије, доспеће до ушију земље. Он има да пита, народ да одговара. И радозналост таквих тела као што је Конгрес најбољи је извор обавештења. Конгрес је једино тело које има оправданог разлога да се обавештава, и једино тело које има власт да успешно дејствује на основу материала који му његове истраге обезбеде. Штампа је само радознала и партизанска. Народ је растурен и неорганизован. Али Конгрес је тако рећи удружен народ, труба његове воље. То је једна суверена делегација која може постављати питања са достојанством, јер има ауторитет и снагу да дела.

<sup>1)</sup>) Bagehot — *Essai on Sir Robert Peel*, стр. 24.

Конгрес је брзо постао тело које има дужност да управља народом, али једина власт коју он има потпуно, јесте власт која је само грана управе, т. ј. законодавна власт. Законодавство је само уље владино. Оно подмазује њене канале и убрзава њене точкове; оно умањује трење и олакшава кретање. Или, можда ће ми се допустити да прибегнем једној јаснијој и подеснијој аналогији, ако кажем да је законодавство слично једном шефу који води снаге владине. Оно издаје налоге који други слушају. Оно даје правац, оно поправља, али не врши стварно онај мучни посао владе. Један добар шеф, истина, не пушта из руку посао којим руководи; отуда ја мислим да наше законодавство мора више личити на једног осредњег шефа, јер стоји потпуно по страни од посла који му је поверен да га сврши како треба. Међутим, чланове Конгреса не би требало сувише осуђивати, ако пропусте да укоче рђав ток послова извршне власти. Они су лишени средстава и начина да то ураде брзо и успешно. Ма каква намера да је руководила компромисе уставотворца 1787, резултат је био да смо добили, не владу посредством расправа, која је једина могућа врста владавине за један народ који покушава да сам собом управља, него само законодавство посредством расправа, које је у ствари један узан део целокупног система такве владавине. Оно што је исто тако неопходно као и претрес о проблемима законодавства, јесте претрес о свима питањима управе. Чак је и

важније знати како је кућа озидана, него ли знати како су били схваћени планови архитекте и све појединости предвиђене. Боље је имати једно добро уметнички саграђено дело — јаке зидове, поуздане сводове, несавитљиве таванице и прозоре кроз које не може да пронади зима — него ли дати план на хартији, коме ће се дивити сви уметници у земљи. Дисциплина једне војске зависи исто толико од природе трупа, колико и од дневних заповести.

Права дужност представничког тела је да марљиво загледа у сваки посао владе и говори много о ономе што види. То значи да буде око и глас народа, да оличи мудрост и жељу бирача. Ако Конгрес не искористи свако средство да би се упознао са поступцима и расположењем владиних управних чинилаца, земља никако неће моћи доznati како се њеним интересима служи. Ако он не проучава и не испитује ове ствари посредством свих врсти расправа, земља ће бити у тешком и неугодном незнању послова; међутим, од крајње је важности да их он разуме и да им даје правац. Обавештајну функцију Конгреса требало би претпоставити законодавној функцији. Ово не доказује само да је управа о којој се расправља и од које се траже обавештења једино права ефикасна управа, него, нешто више од тога, т. ј. да само онај народ сам собом управља, који расправља и тражи обавештења о управном раду владе. Говори Конгреса које смо ми по каткад

оправдано осудили, јесу у ствари бескорисне свађе о површим предлогима и себичним партијским питањима. Не би се никад могло говорити довољно дуго ниово често о практичним стварима и поступцима владе. Такве би расправе, ако би се озбиљно и плански водиле, обавештавале народ и давале правац захтевима јавног мишљења.

У расправама ове врсте, Конгрес не може никад бити претерано ревностан; док он то може врло лако бити у доношењу закона. И он често претерује са радом у овом погледу. Он шаље већ Одборима хиљадама предлога, који немају времена чак ни да их погледају; али, мноштво ових Одбора и одсуство сваке друге функције, изузев законодавне, чине га пројдрљивим, тако да он непрестано тражи нове предмете за проучавање. Он жуди да проба сва могућа јела која се могу изнети на сто, као „нарочити додатак“ уставном јеловнику. Ово расположење с његове стране јесте у толико интересантније, што је он извесно мање принуђен да жури и да се претрпава законодавним послом, него што је то случај с већином других законодавних тела. Он није комбинација државног и савезног законодавног тела, као што су Доњи дом у Енглеској и Скупштина у Француској. Он је, као Рајхстаг наших рођака Немаца, ограничен на предмете империјалних циљева. Он има поглавито дужност да сачува савезне интересе. Он нема потреба да губи време, расипајући своју пажњу на ситне локалне послове. Њему је чак ускраћено

и широко поље закона о својини, о трговачким пословима и обичним злочинима. Чак и у питањима савезних интереса, пут је од почетка био раван и лак. Он нема мучних феудалних установа које би му сметале. Нема давнашње праксе правне или краљевске тираније да би је лечио; — он нема да чисти старе рушевине ма какве врсте; ништа га не омета у вршењу поштене управе над једним скроз модерним и напредним народом. Лако је појмити да би његови законодавни циљеви могли бити већим делом и јаснији и простији, ако би Конгрес ставио себи у дужност да схвati, проучи и руководи свесно администрацијом.

Ако ли народни представници не узму на себе ову дужност и, сложивши се са данашњим радом владе, остану између ње и неодговорног, полуобавештеног критицизма, каквим се све узнемирењима извршна власт неће још изложити? Голицава и неустрашима критика штампе, јер је анонимна, а често прерана и неразмишљена, могла би корисно послужити својим тумачењем и суђењем ако би је Конгрес водио и кочио. Њена енергија и памет могли би се умерити опрезношћу и оснажити знањем. Једна од наших главних уставних тешкоћа јесте у томе, што је у погледу обавештавања и вођења јавног мишљења, слобода штампе већа него слобода Конгреса. То изгледа као кад би новине обавештавале акционаре једног друштва, уместо да то ради његов Управни одбор. Ми гледамо у новинарске написе да би дозна-

ли шта се ради и смера у ресорима, уместо да за-  
гледамо у извештај Конгреса. Он је потпуно  
искључен из споразума по коме штампа показује  
шта је извршна власт, а земаљски конгреси страна-  
ка одлучују ко ће бити шеф извршне власти. Вла-  
сници листова су постали самозване наше вође, а  
партијски одбори дају правац влади.

Пошто је све ово чудно цепкање функција и  
уређење трошне, вануставне владине машине ре-  
зултат потпуне поделе законодавне и извршне вла-  
сти нашег система, која је код нас карактеристич-  
на и битно уставна, од необичног је интереса испи-  
тати и врло важно разумети како је дошло до тога  
да се ова подела тако јако нагласи при доношењу  
Устава. У наше доба, и раније, озбиљно се пребаци-  
вало Александру Хамилтону што је рекао да је бри-  
тански систем владавине „најбољи узор који по-  
стоји“. Године 1787, ово је била очевидна истина.  
„Ма колико се људи овог времена разликовали, сви  
су били готови да потцене Уставе *à priori* и идеално  
сavrшене владе, производе мозгова визионарских  
занешењака, какви су живо ницали на тлу фран-  
цуске револуције. Устав од 1787 писали су врло  
способни људи расе чији је матерњи језик био  
енглески. Они су узели систем владавине са којим  
су били упознати, поправили су га, прилагодили  
околностима у којима су имали да живе, и изгла-  
сали. Према томе, и Хамилтонов план је, као и дру-  
гих, рађен по британском узору, и он се битно не  
разликује у појединостима од овога који је најзад

усвојен“<sup>1)</sup>). Међутим, потребно је у вези с овим потсетити на оно што је већ једном наговештено, да је енглески устав, кад га је Скупштина копирала, био у једном прелазном периоду, и ни у колико није био развио она својства која су данас призната као његове најкарактеристичније одлике. Loц је потпуно у праву кад каже да је Уставотворна скупштина, усвајајући Устав поправила у ствари енглески Устав који су њени чланови познавали, — Устав Ђорђа III., лорда Норта, Устав који није успео да смрви Бјута. Међутим, једва би се могло с истом вером рећи да је наш систем, као што је тада био створен, био савршенији него ли систем одговорне кабинетске владе, који данас изазива дивљење целог света, ма да је он очевидно значио напредак према Парламенту чије је чланове краљ именовао, и тајном Кабинету „краљевих пријатеља“. Енглески Устав тих дана имао је много одлика које нису могле бити привлачне републици да би их могла подржавати. Сумњало се, и ако се није потпуно знало, да би министри који седе у Парламенту били нешто мало више него оруђе једне владе краљевих љубимаца који су се крили иза потпуног поверења двора. Било је очевидно да су тадашњи подређени Парламенти представљали пре својину и новац перова и утицај Краља, него ли интелигенцију и намере народа. Целокупна „форма и притисак“ тог времена илуструју

<sup>1)</sup> H. C. Lodge's *Aleksander Hamilton* (Ам. серија државника стр. 60 и 61.

и сувише мрачну идеју лорда Бјута, који је рекао: да „форме слободне владе и циљеви аутократске владе нису потпуно несагласне ствари.“ Отуда, савршено је било природно што су Американци морали поклонити озбиљну пажњу поукама које пружа призор једног деспотског монарха, готовог да навике и привилегије самоуправе стави у службу својих неодмерених жеља, јер су они били ти који су понајвише патили од таквих злоупотреба. Било је више него природно што је Уставотворна скупштина 1787 желела створити један Конгрес који не би био никоме подређен, и једну извршну власт која не би могла бити деспотска. Они су веровали, као што се могло очекивати, да би апсолутна подела ове две велике гране нашег система била једино моћно средство за остварење толико жељеног циља. Немогуће је било да они верују да би извршна и законодавна власт могле доћи у тешњи однос и узајамно поверење не покушавајући да се кришом споразумеју, чак и ако не би били позвани да то раде. Како би могле очувати своју независност у раду, ако Устав не би свакој од ове две власти јамчио да је њено поље рада потпуно обезбеђено од навале друге власти, и њене прерогативе потпуно слободне од сваког приговора? „Они су избегавали да суверену власт ставе ма где. Они су се бојали да она не би родила тиранију; Ђорђе III. био је за њих тиранин; и ни по коју цену, они нису хтели створити једног

Ђорђа III.“<sup>1)</sup>). Ову власт, за коју се толико бојали да је виде ма где у једној руци, освојили су на тај начин што су је поделили.

„Једном речју, енглески је Устав, каже наш оштроумни енглески критичар, заснован на принципу да се изабере једна једина суверена власт и учини добром; по принципу америчког Устава, постоји више суверених власти, у нади да ће њихово мноштво накнадити њихове слабе стране. Данас, Американци хвале своје установе, и тако се обмањују у погледу њихове праве вредности. Али, да они нису имали дара за политику, и да нису имали умерености у раду, необичну чудну у земљи где су површни говори тако жестоки, и толико поштовања за закон, какво ни један велики народ није никада показао, и у чему нас бескрајно превазилазе, мноштво власти у америчком Уставу одавно би га упростило. Слушао сам да је један довитљив адвокат казао: паметни акционари умеју искористити сваки акт друштва; и људи из Масачусете, верујем, умели би се прилагодити сваком Уставу“<sup>2)</sup>). Не мора се човек сложити са критичним примедбама Бецхотовим; али се мора признати да је ова критика потпуно оправдана. Међутим, да бисмо били правични према успомени наших великих уставотвораца, потребно је опоменути се да онда, кад су они седели у Скупштини, у Филаделфији, енглески

<sup>1)</sup>) Bagehot, *Engl. Const.* Стр. 293.

<sup>2)</sup>) Bagehot. *Engl. Const.* Стр. 296.

Устав, који су они копирали, није био прост систем какав је био пред Беџхотовим очима кад је о њему писао. Тада његов једини суверен није био Доњи дом, два пута реформисан после тога, који је верно представљао народ и коме се одговорно Министарство покоравало без поговора. Суверенитет је био на клацкавици између престола и Парламента — и крај на коме се налазио престо пео се уопште више од другог. Наш изум о подељеним, индивидуализираним властима био је много бољи него номиналан суверенитет Доњег дома, који је допустио да га стварни Краљев суверенитет надмаши силом, преваром или вештином. Енглески Устав овог времена био је у ствари много гори него наш властити; и, ако је данас он надмоћнији, то је зато што његов пораст није био ометан или нарушаван сувише тешким стегама једног писаног основног закона.

Природно, неизбежна тежња сваког система самоуправне владавине као што је наш и британски, јесте да уздигне представничко тело, Народну скупштину, до положаја апсолутне надмоћности. Ова се тежња, држим, оцртавала у нашој уставној историји као и у историји других земаља, мада је њена моћ била до извесне мере неутрализована, и њен напредак у великој мери задржан одрицањем ове надмоћности, које ми поштујемо, јер је било унето у наш Устав. Политички закон који је писан у нашим грудима у противуречности је овде са оним законима које је Устав покушавао да уста-

нови. Писан Устав, у његовом слову и његовом духу, често газе народи снажних политичких талената и јасног нагона за поступним и практичним развијањем. Али док се ти народи држе једног таквог Устава, док је механизам владе, који он пружа, једини механизам, чију употребу дозвољава ле-гално и морално чуло тих народа, њихово политичко развијање мора бити јако ограничено у много праваца због недостатка слободних или до-вољних канала. Наш Устав, као и сваки, који за-конодавну власт и надзор јавних издатака ставља у руке једне популарне Скупштине, стварно пру-жа овој Скупштини власт да управља пословима једног народа као врховни господар. Али, одваја-јући је потпуно од извршних чинилаца, лишава је могућности и начина да своју власт учини потпу-ном и корисном. Уставни механизам је тако удешен да друге силе које су мање но што је Конгресова могу с њим ући у борбу и такмичити се, ма да су оне и сувише мале да би га могле надјачати или његово место заузети; и као резултат тога имамо нездовољство праћено досадним трењем, које би се другим, срећнијим и поузданијим уређењем могло потпуно избећи.

Према томе, Конгрес се непрестано налази у истим тешкоћама, које су од енглеског Доњег дома начиниле једну незгоду и за њега и за цео свет, чим му се после промене династије и револуције обећала надмоћност. Паралела је необично тачна. Гледајући споља, изгледа да је револуција 1688

пренела само суверенитет над Енглеском с Цемса на Виљема и Марију. Стварно узев, она је дала моћан и одлучан подстрек великим уставном напретку, који је пренео суверенитет с Краља на Доњи дом. Од тренутка кад је у Декларацији права било утврђено да Доњи дом има само право да одређује порез, и кад је Доњи дом својим законом завео праксу да се Круни одобравају само годишњи кредити, Доњи дом је постао врховна власт у држави.. Али, ма да је уставна промена била потпуна, механизам владе био је далеко од тога да се прилагоди новим условима политичког живота, које једна таква промена собом доноси. Ма колико била моћна воља Доњег дома, није било начина да у надзору јавних послова изрази своју вољу непосредно. Министри које је он постављао нису били његове слуге него слуге Круне; они су за правац у раду погледали на Краља, и сматрали да су њему одговорни. Опружбом или посреднијим путевима Дом је могао нагнати једног Краља да удаљи једног министра који се противи његовој вољи; али он није имао уставну моћ да на место обorenog државника доведе министра који би спроводио његову вољу.

„Последица тога било је стварање једног психичког стања у Доњем дому, које је доводило Виљема и министре до очајања. Он је постао и коруптиван, и суревњив, и несталан у својим одлукама, и партизан по духу, као што тела увек постају чија свест о држању власти није удружене с

одговарајућем свешћу о практичним тешкоћама или о моралној одговорности власти коју држе. Он гунђа... и напада Круну и његове министре за све поводом чега гунђа. Али, мучно је било осетити какву би политику или меру он више волео. Његова се ћуд мењала, као што му је Виљем замерао свакога часа... Оба Дома била су стварно без вођства признатих вођа, без потпуног обавештења, лишени оне организације из које једино може понићи једна одређена политика<sup>(1)</sup>).

Лек за овакво стање ствари који је Сендерланд умeo препоручити, а Виљем мудро применити, био је стављање између Краља и Доњег дома једног кабинета који би представљао већину Доњег дома. То је био први, али велики и одлучан корак ка одговорној кабинетској влади. Да ли би сличан лек био могућ или би га требало желети у нашем властитом случају, јесте потпуно ван мог данашњег предмета расправљања. Ја само истичем чињенице, — одређујем дијагнозу болести, али не преписујем лек. Управо, једино што ја хоћу да подвучем јесте, да се човек мора изненадити толикој сличности између почетних махна првих Парламената, Виљемових и Маријиних, и развијених болести које се данас јасно осећају у организацији Конгреса. Ма да поштен и марљив, он се меша у све и нема успеха у раду; ово његово ме-

<sup>1)</sup> Green, s' *Hist. of the English People*. Харпарово изд. IV, стр., 58, 59.

шање као и његова бесплодност долазе тачно из оних истих разлога који су чинили да су Парламенти после револуције били невешти и ћудљиви: управо, стога, „што је без вођства признатих вођа, без потпуне обавештености, лишен оне организације из које једино може понићи једна одређена политика.“

Опасности од овог озбиљног недостатка у нашем управном механизму нису досадашњим искуством јасно показане; али данас, изгледа да се њихово закашњено дејство све више ближи. Постоји отворена тежња централизацији свих већих управних власти у руке савезних власти, и једној практичној потврди оних прерогатива врховне власти коју је Конгрес мало по мало за себе присвојио. Сваким даном, централна власт постаје све јача и активнија. Конгрес се већ учврстио као суверена власт у овом систему владавине. По уставној теорији и општијим одлукама праксе прошлих времена, наша је влада била оно што је Беџхот звао „сложена влада“. Поред државних и савезних власти које су се препирале око суверенитета, имало је у самом федералном систему супарничких и непомирљивих власти. Али, мало по мало јаче су савладале слабије. Ако је веровати знацима времена, ми се журно приближујемо тако простом уређењу суврене власти какво се и жели. Конгрес не само да ће задржати власт коју већ има, него ће често морати задовољити и веће захтеве упућене његовој енергији, мудrosti и саве-

сти; њему ће се поверити све могуће дужности и одговорности, не дозвољавајући му да се и за један тренутак осврне мало ван плуга који држи у својим рукама.

Обим и утицај савезне администрације и савезног законодавства нагло се шире. Наше становништво расте таквом брзином да се човек чуди колико ће милиона људских бића живети и радити на овом континенту за непуних педесет година од данас. Исток неће увек бити центар националног живота. Југ брзо гомила богатство, и још ће брже открити свој утицај. Запад је достигао величину коју нико не може оспорити, и има у резерви снагу за развитак у будућности коју нико не може представити. Да ли ће ови крајеви бити сложни или ће се сложити, зависиће готово сасвим од политичких метода савезне владе. Ако се ова влада не буде брижљиво држала свог делокруга рада и паметно подешавала своју политику према интересма народног благостања, осетиће се подвојености; грађани једног дела земље морају суревњиво, па чак и са мржњом погледати на своје суграђане другог дела; свађе ће раздирати и неслога растројавати земљу коју је провиђење благословило, али коју људи могу проклети. Влада једне тако велике и разнолике земље мора да буде јака, жива, снажног ауторитета и утицаја. Њена се јачина мора огледати у тачности и једнообразности планова, у складу са националним осећањем, у енергичном раду и поштеним намерама. Она мора

бити чврста и својом управом марљиво показивати своју покорност вечитом суду јавног мишљења; и њени радни чиниоци, представнички домови, морају бити снабдевени још нечим другим поред обилне законодавне власти.

Као што данас организована свезна влада нема моћи и снаге, стога што су њене власти подељене, она нема ни брзине, јер су власти многоструке; нема окретности, јер су начини њеног рада заобилазни; нема дејства зато што је њена одговорност нејасна и што у свом раду нема стручног вођства. То је влада у којој сваки чиновник може говорити о дужности другог чиновника, без обавезе да подноси рачун о томе што није извршио своју дужност; влада, у којој се шефовима смета и противуречи од стране млађих. Луел је ово назвао „владавином декламација“. Нема ничега што би нагнало оне који држе говоре да управе свој рад према својим речима. Нема дана кад се врши обрачун за изговорене речи. Говорници конгресионалне већине могу осудити што њихови Одбори раде без икакве опасности да ће бити исмејани или осрамоћени; говорници мањине могу у расправи поћи правцем којим год зажеле, потпуно уверени да ће оно што кажу бити заборављено, пре но што буду позвани да га приведу у дело. Нико не јамчи за политику владе. Једно туце људи ствара је; једно туце изравњава сукобе и мења је; једно туце чиновника за чија се имена једва зна ван Вашингтона, спроводи примљене наредбе у дело.

Као што се види, ово је махна, на коју се ја стално повраћам; на коју се ја једнако осврћем, јер свако испитивање система, ма с које тачке предузето, води неизбежно њој као једином кључу за разумевање. Ово је махна која објашњава све друге, јер је она заједнички производ. Она се показује у необичној чињеници да оно што се у штампи изнесе има веће дејство и улива веће потврдење, него сви говори у Конгресу, иако Конгрес има власт, а штампа нема. Улична брбљања се слушају више него ли речи законодавца. Власник листа даје правац јавном мишљењу, чланови Конгреса га слушају. Кад се врши избор Председника Републике, доиста, речи политичког беседника скрећу на себе привремено пажњу. Он је признат као ауторитет на арени, као професионалан стручан критичар, способан да расправља о јаким и слабим ударцима и предсказује судбину играча. Он има једно одређено питање пред собом, и познат је као човек који га је проучавао у неколико праванаца. Он је један од руковаља послова, и мисли се да је с вођењем њиховим врло добро упознат. Он говори „јасно“. Али, пустите га нека говори, не о кандидатима, него о мерама или о политици владе, његова ће опажања наједанпут пасти испод ниво-а једног простог индивидуалног изражавања мишљења, коме његов политички положај, изгледа, даје врло мало значаја. Уопште, признато је да он говори без ауторитета, о стварима чије уређење он својим гласом може помоћи, али у којима

више стотина других људи имају глас исто тако утицајан као што је његов. Законодавство није ствар која би се могла унапред знати. Оно зависи од закључака више разних Сталних одбора. Оно је агрегат, а не прост производ. Немогуће је рећи колико је разних личних мишљења и утицаја ушло у његов састав. Немогуће је стварно одредити шта ће од овогодишњег законодавства имати сличног у законодавству идуће године.

Отуда, говорећи без ауторитета, политички беседник каже врло мало кад расправља о законодавству. О њему листови не доносе брижљиво извештаје; и чланци њихових власника ретко позајмљују разлоге из његових говора. Штампа, која је анонимна и представник једне велике снаге радозналих ловаца новости, јесте много моћнија него што је он, поглавито стога што је безлична и што изгледа, да представља шири и потпунији обим обавештења. У најгорем случају, он се може лако борити и надметати са сваким ѡичним појединцем. Његовом индивидуалном мишљењу поуздано ће се поклонити пажње као и сваком другом појединачном мишљењу. Поред тога, штампа готово свуда имаовоно снаге да ускрати распостирање говора оних лица о којима не мари да пише. Лист иде својим слушаоцима; беседник мора чекати да му слушаоци дођу. Лист се чита свуда; беседник се слуша само са говорница и изборних трибина. У овој земљи, читалачка публика не захтева категорички да листови морају доносити

политичке говоре у потпуности. Напротив, већина читалаца била би нерасположена кад би нашла да су њихови ступци испуњени говорима те врсте. Доносећи чак белешку од неколико редакта о једном таквом говору, власник листа излаже се опасности да буде немилостиво нападнут. И ја верујем да је положај америчке штампе у овом погледу потпуно особит. Енглески листови су тако далеко од тога да у политици царства буду независне и самосталне снаге, — закон за себе, — тако да они морају, хтели — не хтели, с пажњом пратити политичке беседнике. Власници конзервативних листова морају доносити пред своје читаоце дословне извештаје, не само о говорима које су шефови њихових странака држали, него исто тако и о главним говорима најважнијих либералних беседника; и листови либералне странке без предомишљања доносе сваку реч најзначајнијих говора које су одржали конзервативне вође. Народу је стало до тога да сазна шта су његови јавни радници рекли, па ма не било тако добро, као што би то листови, који о њима доносе извештаје, могли рећи.

Има само две ствари које могу дати сваком човеку право да очекује да га цела земља слуша кад он говори: геније и ауторитет. Вероватно да нико неће никада оспорити да је сер Штафорд Норткот био говорник, и чак добар говорник. Беспрекорним карактером, марљивом, савесном и способном јавном службом, он се подигао до при-

знатог вође своје странке у Доњем дому; и стога што је говорио као човек од ауторитета, — а не као писац у штампи, — слушан је исто толико пажљиво као и Гладстон, кога су геније и племенито беседништво уздигли до висине једног самосталног вође. У Енглеској, вође јавног живота имају нешто више него тежину карактера, престиж личних заслуга и искуства, и ауторитет личног мишљења, што их уздиже изнад писаца анонимне штампе. Они имају потпун ауторитет и власт у стварној контроли владе. Њима је непосредно поверено да надзирају политику администрације. Они стоје пред земљом, у Парламенту и ван њега, као одговорни шефови својих странака. Њихов је посао да воде своје странке, и сасвим је разумљив обичај бирача да казни странке због грешака које почине њихови шефови. Они су у исти мах слуге и овнови за жртвеник својих странака.

Ове добро утврђене привилегије и одговорности и чине да је вредно њихове говоре слушати, — шта више, потребно чути и о њима размишљати. Њихови јавни говори су њихови партијски програми. И што вођа обећа, његова странка је готова да ради кад дође до власти. Ова поузданост у погледу слушалаца и поверења зачињавају све оно што такве вође имају да кажу, и подижу тон свега онога што они јавно изговоре. Они највећим делом избегавају празна обећања, која би тешко било остварити. Лако је видети колико њима по-

ложај и утицај дају преимућство над нашим јавним радницима и политичарима. Ми с ове стране Океана немамо тако одговорно партијско вођство; ми се јако устежемо да поверимо ма коме власт; отуда се и тражи да један државник располаже генијалним способностима да би могао имати право да буде саслушан и успети да у грађанима побуди жељу да га слушају кад год он говори, и то не о кандидатима, него о законским предлогима или политици. Изванредан дар говорништва, какав се не виђа увек, привући ће пажњу народа, јер он увек осваја слушаоце. Али геније и беседништво су сувише ретки, да би с њима могло рачунати у погледу просвећивања и вођења маса; и пошто наши политичари немају кредит који дају власт и одговорност, то они морају уступити места, изузев за време изборне борбе, штампи која је уопште свуда добро обавештена и у стању да увек говори. То је неизбежно „владавина декламатора“ и уредника листова.

Вероватно је исто тако да ова оскудица у вођству даје нашим савезним странкама њихов чудан, конгломератски карактер. Изгледа да се не би претерало много кад би се рекло да су оне хомогене само по имениу. Ниједна од две главне странке није једног мишљења. Свака странка допушта у својим редовима све врсте мишљења и циљева. Свака претендује да има исте планове и до-звољава својим присталицама да критикују те планове. Оне се не окупљају око законодавних вођа

чија је способност доказана и чије мишљење они искрено прихватају. Оне су као војске без официра, које су ушле у борбу, али немају неку велику ствар да бране. Њих заједно држе имена и традиције, а не њихове наде и политика.

Овој чињеници, као и кратком трајању посланичког мандата које пружа врло мало могућности да се размилоажења заштре, требало би приписати брз и лак споразум конгресионалне већине. И у другим сличним Скупштинама, хармонија већина је увек изложена опасности да буде нарушена. Министри губе своје присталице и осећају да се у сред једног сазива њихови пријатељи мало по мало удаљују. Али тако није у Конгресу. Овде, ма да је већина често прост конгломерат, образован од доста група, носиће у својим елементима све клице раздора; хармонија странке ретко се нарушава гласањем, ако до њега икада дође. У колико се споља може видети, законодавство уопште тече мирно, већина корача лагано својим путем, радећи неком врстом са свим природне равнодушности, без помисли на личну слободу у раду. Ма какав револт претио или се извршио за време избора у редовима странке изван Скупштине, њена власт се никад не прекида у Скупштини. Ово без сумње долази отуда што нема слободе расправе у Дому; али нема спора да ово поглавито потиче и због тога што је претрес без циља: законодавство није доследно и повезано. Законодавство је

један конгломерат. Одсуство сваке сагласности у раду међу Одборима не оставља на законо-давству готово никакав траг одређеног партијског правца. Ни два нацрта се не подударају. Ако има сагласности у принципима међу многим предложима истог сазива, то је само случај; забуна и нејасност у политици која спречава интелигентнију сарадњу, спречава, разуме се, и интелигентна размишљања и цепања. Не постоји никад за време једног сазива пренос власти с једне странке на другу, јер у ствари такво преношење не би значило готово ништа. Већина остаје сложна све док један Конгрес живи, стога што се његово мишљење врло нејасно изражава, и што је његова моћ за неко планско цепање врло скучена. Не постоји неко заједничко мишљење, и ако постоји, нема механизма који би га променио. Њега води тридесет — четрдесет Одбора, чији састав остаје исти до краја; они су многобројни и неповезани, да би се могли борити против некога. Он се држи једне стране, стога што мучно зна докле досежу њене границе, или на који би се начин оне могле прећи.

Поврх тога, постоји један добро познати део конгресионалног механизма, одавно пронађен и примљен, нарочито у тежњи да одржава јединство у већини као и у мањини. Скупштински партијски одбори (*caucus*) имају готово исто тако важну улогу у нашем систему као што је имају Стални одбори, и заслужују да се проучавају као и они.

Међутим, њихове се функције могу много лакше схватити у сваком другом виду него ли као функције Одбора, стога што су много простије. Партијски одбор (*caucus*) представља средство супротно Сталним одборима. Он постоји да би потпомагао кохезиони принцип, који множина и међусобна независност Одбора јако теже да разоре. Немајући Првог министра да се с њим саветују о политици владе, као што чланови Парламента на континенту раде, наши чланови Конгреса саветују се један с другим у партијском одбору. Свака странка радије се жури да отклони претресе који би Скупштину довели до расцела, и у којима би се говорници могли и сувише брзо огрешити о дисциплину, него да несмогу открије пред светом сва размилоilageња у мишљењима која прете да избију или су већ избила; отуда се она повлачи да при затвореним вратима већа, где ће разбити све сумње, изгладити компромисом сваки неспоразум или га савладати бичем политичке целисходности. Партијски одбор служи за политичко вежбање и челичење странке. Ту се њена дисциплина обнавља и снажи, ту странка повраћа једнообразност у ходу и покретима. Гласања и говори у Скупштини су уопште само извођења једне врсте параде коју вежбе у партијском одбору треба да припреме. Лако је увидети да би странци било тешко да иде у корак у овако нејасном и унакрсном раду Одбора, ако се она овда-онда не би по-

ново постројила у партијском одбору, проучила своје мишљење и зајемчила себи слогу и поверење.

За изналажење овог средства заслуга припада вероватно демократима. Изгледа да су га они употребили још за време другог сазива осмог Конгреса. Говорећи о овом сазиву, један поуздан ауторитет каже: „За време овог сазива Конгрес је био мање слободан и независтан у расправи поводом предлога који су поднели пријатељи владе, него што је то раније био случај у оба Дома законодавног тела. Изгледа да је за најважније предмете, ток и поступак који је већина усвојила био последица одлуке партијског одбора, или, другим речима, био претходно примљен на састанцима, које су чланови демократске странке држали приватно. На тај начин, законодавство Конгреса је стално преношено и брањено више осећањем за којим је странка ишла, него ли здравим разумом или личним убеђењем“.<sup>1)</sup> Прекор који крије ова последња реченица могао је изгледати тачан у доба кад се на завете дате у партијском одбору гледало с негодовањем, јер су сматрани као једна врста нових кочница: али, практични политичари данашњице тешко би га могли примити као оправдан. Они би вероватно волели да он овако гласи: „сребрни говори утрошени у партијском одбору обезбеђују златно ћутање у сали Конгреса,

<sup>1)</sup>) *Statesman's Manual*, I, стр. 244.

доприносећи да се свака странка оснажи сложенијом и срећнијом сарадњом“.

Оно што слаби ову одбрану партијског одбора јесте чињеница, да је он својом повученошћу скривен од сваке одговорности. Он има велику власт, али у накнаду за то нема одговорности. Вероватно, ако би се његови претреси објавили, били би и интересантни и поучни за јавност; али се о њима сазнаје само из приватних разговора, који се често понављају и исто тако често исправљају. Они су, мора се признати, искренији и ближи политичкој суштини питања која се расправљају, него ма шта што је икада изговорено јавно у Конгресу за галерију извештача. Они приступају стварима отворено и рукују њима слободно. Ово би нас могло врећати, али слушајући ове расправе ми бисмо се нечemu научили од њих. Међутим, мора се, на жалост, признати да они могу надвладати здрав разум и лична убеђења. Партијски одбор не може ућуткати или савладати једну обилну и утицајну мањину незадовољеника, али његов бич (*whip*) готово увек успева да нагна на покорност поједине незадовољенике. У скупштинском двобоју нема места за слободну размену копаља. Човек који не слуша свој партијски одбор сматра се да потпуно одриче своју оданост странци, и да је запао у ону опасну неутралност која је кадра да се изметне у самовољу, и готово сигурна да разори његов утицај, сумњичећи његову поузданост, —

подозрење које је увек необично штетно у практичном животу. Сваки појединац, или свака мањина коју чине слаби чланови или људи малог утицаја, али смели да пренебрегну одлуке партијског одбора, извесно ће, ако се повреда буде често понављала, бити готови за искључење из странке, и то скоро без икаквог изгледа на повратак. Свак зна да се у политици ништа не може постићи простим размимоилажењем у мишљењу. Једина привилегија коју такви јогунци имају, јесте привилегија одвајања; али они су за увек лишени привилегије поверења и сарадње. Они су изабрали немоћ једне фракције.

Међутим, мора се признати, ма колико да је несрећна потреба за телом као што је партијски одбор, ова тренутно постоји и она се не може пренебрећи. Против кобног дејства толиких разорних елемената, изгледа да је неопходно потребно предвидети неки снажан елемент спајања и кохезије. Сумњиво је да би ма у ком другом народу, са тако малим наслеђем политичког нагона, странке могле дugo и успешно одлевати центрифугалним силама одборског система, немајући другу привлачну снагу да их задржи, осим снаге партијског одбора. Чудо је да у пркос принудног и неприродног развода законодавства и управе, према томе и доследног одстрањивања пажње законодавне власти од свега што би имало обележје смишљеног и планског рада и политичке контроле,

— нас не раздиру толике групе и свађе које данас готово безнадежно узнемиравају француску политику. Да смо ми имали, и да још имамо, само две савезне странке, које имају национални значај или стварну власт, јесте пре срећно но природно. Њихова имена обележавају једну чињеницу, али не објашњавају њен узрок.

Један интелигентан посматрач наше политике<sup>1)</sup> изјавио је да у Сједињеним Државама „постоји једна класа, која има хиљаде и десетине хиљада најбољих људи у земљи, уверених да је могуће уживати плодове добре владавине, не ради ништа за њу“. Сваки који је гледао споља наш американски живот, мора признати да је ово тачно. И да се ова опаска објасни, треба изнети све најважније приговоре конгресионалној влади. Јавно мишљење тешко изражава свој суд, нити има брзих начина за своју делатност. Ништа у систему није непосредно и просто. Власт је страховито исцепкана и издељена, а одговорност треба тражити негде у скривеним кутцима. Због тога није лако наћи начин рада да се дође до добре владавине. Просечан грађанин може се лако оправдати ако верује да је владавина ствар случаја, на коју његов глас и сви његови утицаји могу имати врло мало дејства. Како ће његов избор једног представника у Конгресу утицати на политику земље у погледу питања у којима је он највише заинтересован, ако човек за кога он гласа нема изгледа

<sup>1)</sup> Г. Дел, из Бермингама.

да допре до Сталног одбора, који има стварно дужност да се брине о овим питањима? Има ли Председник ма какву стварну власт у питањима активне политике? Изгледа да је готово немогуће уверити га да ће сваки глас који он буде дао утицати на стварни ток управе макар у најмањој мери. Има толико кувара који уносе своје зачине у национално јело, да је, изгледа, бескорисна ствар променити само једног од њих.

И сувише се много говорило о чарима нашег уставног идеала да би трезвени људи, који не верују у политичке мађије, могли просудити шта се њиме постигло и шта вероватно има још да се постигне, немајући потребе да и даље истичу његове лепоте. Уставу се више не одаје поштовање слепим обожавањем. Што боље мотримо, као народ, на његове махне, и живље примењујемо с одлучном храброшћу убеђења скроз опробане и добро проучене начине, признаће неопходним да би се од самоуправе начинила код нас једна ваљана владавина простог метода, јединствене неограничене власти и тачно одређене одговорности, у толико ћемо се више приближити здравом смислу и практичном генију великих и уважених државника из 1787. И први корак ослобођењу од плашње и лажног поноса, који су, изгледа, пре хтели да се јачамо у пркос махна нашег националног система, него да му одрекнемо његово савршенство, јесте смела критика овог система. Ако ми будемо хладно

испитали све његове делове и одмерили све његове функције мерилом практичног здравог разума, ми ћемо наново засновати наше право да нам се призна политичка мудрост. Остаће само да се смишљено ради на ономе што су наше очи виделе, да би се још доказало и наше право на политичку генијалност.



## ПИШЧЕВЕ ПРИМЕДБЕ ПОВОДОМ ПЕТНАЕСТОГ ИЗДАЊА

Приликом објављивања француског превода овог малог дела био сам нагнан, да га пажљиво прелистам први пут откако је изшло. Поновно читање ме је уверило, да га не би требало опет пустити у штампу без неколико примедаба, с обзиром на промене које је наш необичан систем конгресионалне владавине преживео од времена кад су ове странице биле написане.

Морам напоменути онима који их данас читају, да не забораве чињеницу да су оне писане између 1883 и 1884, и да су, у колико описују један жив систем, као и све друге живе ствари подложне сталним променама, и форми и функција, те њихов опис владавине Сједињених Држава није баш онакав, као што је, држим, био у доба кад сам их писао.

Али, ово се, као што се могло очекивати, односи више на појединости, него на саму суштину ствари. Данас, на пр. нема три стотине двадесет и пет, него три стотине педесет и седам чланова

у Народној скупштини; нема сумње, овај број ће се још више појачати новом поделом која ће доћи са овогодишњим цензусом. Број Одбора у оба Дома стално расте. Данас их обично има у Скупштини равно шест, а у Сенату више од четрдесет. У току овог времена, дошло је и до прираштаја Одбора за расходе у Народној скупштини, јер је извршена подела моћног Одбора за специјализацију кредита. Ма да је број Одбора у номиналној контроли финансија земље још увек велики, осећа се данас тежња да се све оно што је од животног интереса у пословима усредсреди у руке неколико важнијих Одбора, који су већим делом често помињати у тексту. Данас, на пр. новији Одбори за преглед разних ресора врше нешто више него ли прост номиналан преглед издатака.

Откако је текст био написан, Закон о ограничењу председничке власти, којим се хтело ограничiti Председниково право у погледу отпуштања чиновника, опозван је; а стварно и пре тог опозивања, он се није примењивао. После Председника Џонсона, против кога је и био управљен, странка која је имала већину у Конгресу налазила је мало прилике да тражи његову примену; његова уставност је била доведена у питање, и пао је у заборав. Ја се нисам довољно обазрео на ове чињенице, уносећи само једну или две реченице које се односе на овај закон.

Данас, верујем да нисам поклонио довољно пажње ни Министру финансија. Међутим, строго

везан, вођен и ограничен законима, његова се власт у многим критичким тренуцима наше финансијске историје — нарочито у нашој новијој историји — показала од врло великог значаја. Отако је ова књига написана, земља је више пута била сведок његовог одлучног утицаја на новчана тржишта, употребе његовог ауторитета с погледом на јемства владе и његово право да надзира трошење новца државне благајне. Међутим, у овим питањима, он није вршио политичку власт, него пословну. Он је помагао тржишта као што би их помагао један банкар. Он није променио политику. Он је само ствари тако удесио да се олакшала употреба новца и омогућило брже закључење зајмова и улагање капитала. Земља се осећа нешто сигурнија кад је један искусан банкар, као што је Гец, на челу Министарства финансија, него кад је на том месту какав искусан политичар.

Међутим, све су ово питања појединости. Треба нешто рећи и о питањима која се тичу саме суштине.

Сумњиво је да бих данас могао тврдити с пуним уверењем, као што сам говорио 1884, да Сенат Сједињених Држава верно представља разне елементе који чине народ, и да нам пружа собом једно паметно и нормално створен Дом за умеравање и надзирање. Тако, извесни интереси данас су добили многојачу потпору него што су изгледа имали пре шеснаест година. Његов поли-

тички карактер је исто тако преживео осетну промену. Изгледа да постоји тежња, да се од Сената створи уместо једне Народне скупштине, која би била мања, али за то имала могућност да више већа и расправља, једно тело срећних партијских вођа. Међутим, ове одлике његова живота могу бити привремене, и лако могу бити претеране. Ипак, ми још не знамо да ли ће оне остати, или би требало да остану, ма где нас оне одвеле.

Једно важније питање — у сваком случају, једно конкретније и очевидније — јесте поступно усавршавање Народне скупштине. Последњих година, власт председника Скупштине је ушла у нове фазе. Данас, више но икада, очекује се од њега да води и контролише цео ток послова у Скупштини, — ако не сам, у сваком случају помоћу малог Одбора за пословник, чији је он председник. Од овог се Одбора очекује не само да мења и надгледа с времена на време стални пословник Скупштине, него исто тако да стално и строго мотри на ток послова, да израђује пројрам, и да контролише употребу времена. Одбор се састоји од пет чланова; али председник Скупштине (*Speaker*) и два друга члана Одбора који представљају већину у Скупштини одређују његов рад; а тај рад управља Скупштином. Он у ствари решава о хитности мера. То је у неку руку служба крманоша, — али служба без јавне одговорности, и без права да се говори у име оба Дома. То је један део партијске машине који дејствује само у једном Дому. Сам Председник —

не као члан Одбора за пословник, него вршењем свог права давања речи у самој Скупштини — узима на себе дужност да одреди апсолутно који ће предлози поједињих чланова бити изнети на гласање, ван дневног реда, утврђеног правилником и Одбором за пословник.

Ово очевидно ствара, бар у клици, једно признато и доволно усредсређено вођство у Скупштини. Земља почиње сазнавати да председник Скупштине и Одбор за пословник морају бити одговорни у редовно доба за успех или неуспех сазива, у колико се то тиче Народне скупштине. Скупштински партијски одбори (*caucus*) пали су мало у засенак. Није потребно да се они често сазивају, осим кад је већина нестрпљива или упорна под вођством Одбора за пословник. Међутим, ово ново вођство, као и све друго што је у вези са одборском владом, има једну црту тајности и незваничности. То није вођство, које се изражава и брани у јавним претресима, нити излаже на догољед критике целе земље. Оно припада само Скупштини, а не и Сенату; оно не сједињава два Дома у политици; тиче се само Дома у коме је најмање прилике за претресе и расправу, и најмање изгледа да се одговорност може тачно и успешно утврдити. Оно има само врло малу и делимичну сличност са првобитним партијским вођством.

Једна много важнија промена коју треба забележити јесте резултат рата са Шпанијом, у по-

гледу места и вршења власти у нашем савезному систему: Председник је добио већу власт и могућност за конструктивно државништво, обрнувши се одједном међународној политици и управи удаљених зависних покрајина. То је била најинтересантнија и најзначајнија последица рата. Кад спољни послови играју важну улогу у политици и управи народа, шеф његове извршне власти мора неопходно бити његов вођа; он мора први рећи своје мишљење, предузимати прве кораке у акцији, прибирати обавештења на основу којих треба радити, давати савете и у великој мери контролисати правац рада. Председник Сједињених Држава је данас, природно, на челу послова, што није био случај ни са једним Председником, изузев Линколна, од прве четвртине XIX века, кад су се пре свега морали уредити спољни односи једног новог народа. Данас, није тешко доћи до сваке речи, коју Председник штампа и изговори. Од његовог избора, његовог карактера, његовог искуства зависе неколико најважнија питања будућности. Влада зависних покрајина мора бити у великој мери у његовим рукама. Нема сумње да ће из ове особите промене морати произићи интересантне ствари.

Јасно је да нове награде у јавном животу морају привући и нове таленте. Народ мора добити бољу грађанску службу, просто стога што ћемо организујући способну службу бити кадри да понесемо нове терете које смо на себе натоварили.

Исто тако, ово ново вођство шефа извршне власти, у колико је вероватно да ће остати, моћи ће имати далекосежних последица на целокупан метод владавине. Оно може дати шефовима извршних ресора нов утицај на рад конгреса и имати за последицу да влада гомиле буде замењена владом државника. Оно ће, можда, учинити да једног дана цело ово дело постане несавремено.

---

## САДРЖАЈ

Предговор . . . . .	VII
Напомена првом издању . . . . .	XV
Глава I. — Увод . . . . .	1
Глава II. — Народна скупштина . . . . .	52
Глава III. — Народна скупштина: Приходи и расходи . . . . .	115
Глава IV. — Сенат . . . . .	169
Глава V. — Извршна власт . . . . .	212
Глава VI. — Заједница . . . . .	258
Пишчеве примедбе поводом петнаестог издања . . . . .	295

---

## ШТАМПАРСКЕ ГРЕШКЕ

*На страници:*

8

44

110

188

*стоји:*

у писаним пресе-  
данима.

Закона о трајању  
еракционара  
бирмигамског

*треба:*

у неписаним пресе-  
данима.

Закона о ограничењу  
реакционара  
бермигамског

