

МИЛОШ МИЛЕНКОВИЋ*
Министарство одбране
Институт за стратегијска истраживања
Београд

УДК 342.3МПЛ
Прегледни рад
Примљен: 13.12.2012
Одобрен: 05.01.2013

ТРАГАЊЕ ЗА ИДЕАЛНИМ ОБЛИКОМ ВЛАДАВИНЕ Идеје Џона Стјуарта Мила

Сажетак: Критичност према власти, раду институција, друштвеном и државном уређењу и трагање за бољим обликом владавине, свакако су представљале и представљају изазов за сваког интелектуалца. Име, које је несумњиво оставило печат у развоју идеје о идеалном облику владавине, јесте име Џона Стјуарта Мила (1806-1873), британског филозофа, економисте и политичар XIX века. На универзалним вредностима, који се налазе у срцу либерализма, као што су слобода и право избора, Мил настоји да изгради државу и њене институције. Као најбоље решење за остварење тих идеја Мил предлаже концепт представничке владавине, који је 1861. године образложио у свом делу „*Разматрања о представничкој владавини*”. Анализирајући разне могућности он даје конкретна решења за спровођење концепта представничке владавине. Питања као што су право гласа, институције државе и локалне власти, као и могућности представничке владавине у федералним и колонијалним државама, посебно су разрађена.

Кључне речи: владавина, представнички систем, држава, парламент, појединач, слобода, либерализам

Либерализам - политичка идеологија Џона Стјуарта Мила

Разноврстан и сложен рад Џ.С. Мила био је кључан за развој *либерализма*¹, чије идеје и данас дубоко прожимају политички, економски

* Е-mail: milos.milenkovic@mod.gov.rs, телефон: 064/2748-113

и културни живот. Припадао је кругу такозваних филозофских радикала, покрету који је био заснован на идејама француске револуције и који се борио за друштвену и политичку реформу енглеског друштва, а пре свега парламентарну реформу. (И.Вујачић, 2007:10) У његовим идејама постоји жеља да се створи друштво у коме је свака особа слободна и способна да се развија и у потпуности оствари своје могућности. Своја размишљања о слободи изложио је у истоименом делу, које је било инспирација многим. Но ипак, када је реч о слободи сматрао је да појединац нема апсолутно право на слободу, јер ако је слобода неограничена, она може постати дозвола (право) да се злоупотребљавају други. Писао је да је „самозаштита једина сврха због које се човјечанство, појединачно или колективно, има право мијешати у слободу дјеловања сваког од својих чланова. Једини циљ, због којег се сила може праведно примјенити над било којим чланом цивилизоване заједнице против његове воље, јесте спријечити га да чини неправду другима.” (Џ.С.Мил, 1988:118) Међутим, Мил не прихвата никаква ограничења појединаца која су замишљена да спрече особу у наносењу штете, било физичке, било моралне, самој себи. (Е.Хејвуд, 2005:31) Либерална друштвена етика карактеристична је и по спремности да се прихвати морална, културна и политичка различитост. Ова наклоњеност према различитости често се повезује са толеранцијом², која је не само етички, него и друштвени идеал. Мил је био противник једностраног погледа на демократију и „*глупог конформизма*”, повезаног са веровањем да већина увек мора бити у праву, тако да је заступао тезу да: „*Кад би сви људи осим једног једнако мислили, а само једна особа имала супротно мишљење, човјечанство не би имало више права ушуткавати ту особу него што би она имала право ушуткавати човјечанство, кад би имала власт.*” (Џ.С.Мил, 1988:123) Мил је развијао идеје најшире толеранције и отво-

¹ Термин „*либерал*” је у употреби од XIV века, али има веома широк спектар значења. Латинска реч *либер* односи се на класу слободних људи, другим речима, људи који нису ни кметови ни робови. У значењу политичке припадности, термин „*либерализам*” , појавио се много касније. Користи се тек од почетка XIX века, а први пут је употребљен у Шпанији 1812.год. Од четрдесетих година XIX века термин је широко прихваћен у Европи, у вези са специфичним скупом политичких идеја. Либералне идеје су резултат слома феудализма у Европи, којег је заменио раст тржишног или капиталистичког друштва. У многим погледима либерализам је израз тежњи средње класе у успону, чији су интереси дошли у сукоб са већ постојећом моћи монарха и земљишне аристократије.

² Толеранција (лат. *толерантиа*) = попустљивост, трпељивост; односно уздржавање и спремност да се људима допусти да мисле, говоре и делују на начин који се нама не допада и који ми не одобравамо. Ово је у својој изјави врло лепо изразио француски писац Волтер, „*Мрзим оно што говориш, али ћу до смрти бранити твоје право да то кажеш.*”

реног друштва у коме се до истине, у релативном смислу, долази преко слободе мисли и говора, у расправама заснованим на толеранцији. Сматрао је да су људска бића рођена једнака, и у складу с тим, жестоко је оспоравао било какве друштвене привилегије или предности које неки уживају, а која се другима поричу, а на основу разлике у полу, раси, вероисповести, религијском или социјалном окружењу.

Слободни појединци могу пожелети да експлоатишу друге, краду њихову имовину или их чак претворе у робове, ако им је то у интересу, као и да крше и игноришу уговоре. Да би се заштитила слобода сваког појединца у друштву неопходно је постојање суверене државе, способне да обузда све појединце и групе унутар друштва и да слобода може постојати само под законом, односно тамо где нема закона, нема ни слободе. (Е.Хејвуд, 2005:40) Када појединци или групе дођу у међусобни сукоб, држава треба да делује као арбитар. Свака власт је потенцијална тиранија против појединца и као такву, њу је потребно ограничити. Држава јесте и може постати израз слободе само под условом да се поштују одређена „правила игре“, а да је сврха власти, заправо, да се њоме осигура људска слобода. (М.Матић, 2002:32)

Особине доброг облика владавине и могућност њеног избора

Облици владавине су, у одређеним условима, ствар избора неког друштва, а саме функције владавине нису непроменљиве, већ различите. У својим разматрањима о представничкој владавини, Мил значајну пажњу посвећује разумевању које су то праве функције владавине, тачније оцени односа два кључна појма тадашње политичке филозофије – поретка и напретка. Он и сам полази од старе, наслеђене класификације која „почиње и завршава подјелом потреба друштва на двоје, на поредак и напредак“. (Џ.С.Мил, 1989:17) Ако се идеја напретка везује за некакво побољшање, поставља се, међутим проблем шта значи поредак? Он наводи два могућа значења поретка. Прво, уже значење, поредак напросто везује за послушност: „За владавину се каже да чува поредак ако успије наметнути послушност“ (Џ.С.Мил, 1989:17) Међутим, иако је послушност врло битно обележје владавине, па чак и њен нужан услов, она сама није циљ владавине. У ширем смислу, каже Мил, „поредак значи очување мира прекидањем приватног насиља. Каже се да поредак постоји тамо где су људи неке земље, као опће правило, престали рјешавати размирице особним насиљем и стекли навику да одлуку о њима и накнади због могућих озљеда пренесу на јавне власти.“

(Ц.С.Мил, 1989:17) Међутим, и у овом, као и претходном значењу, поредак пре изражава један од услова владавине, а не њену сврху или критеријум њене савршености. Поредак више није довољна проста послушност и спремност да се извршавају наредбе суверена. Поредак се може одредити и као очување постојећих добара, а напредак као њихово повећање. (М.Ђурковић, 2004:406) Побољшање квалитета живота сваког појединца почива на основама чврстог поретка. С једне стране, предуслов напретка јесте чврст поредак, док са друге, нема ни поретка без напретка.

Иако је Мил хвалио теорију елите, у којој је пропознавао покретачку снагу за целокупно друштво, истицао је важност борбе за опште, а не личне интересе: „Кад је год опће расположење људи такво да сваки појединац брине само о властитим себичним интересима, а не помишља или се не брине за властити удио у опћем интересу, добра је владавина немогућа.” (Ц.С.Мил, 1989:22) Прави облик владавине, сматра Мил, је онај који подстиче врлину и интелигенцију самих грађана. Посебно је истицао и значај постојања јавног и јасног критеријума за рад јавних институција и избор службеника у њима. Када говори о институцијама и државној администрацији, Мил каже: „Њихово је устројство добро када су прописани прави тестови за квалификације службеника, права правила за њихово унапређивање; затим када се посао прикладно распоређује на проводитеље, прикладно и методично установљује начин његова обављања, води коректна и разговјетна евиденција након што је обављен; када сваки појединац зна за што је одговоран и када је другима позната његова одговорност и када постоје најбољи начини спречавања нехаја, фаворизовања или злоупотреба у било којем предмету одјела.” (Ц.С.Мил, 1989:23) Поред овога потребно је имати један образован, одговоран и некорумпиран механизам контроле. Мил јавност сматра главним извором контроле, али такође истиче да публицитет, сам по себи, није препрека злу и гаранција успеха ако је јавност равнодушна и незаинтересована за оно што институције чине.

Поставља се питање како треба ценити неку владавину, односно који су то критеријуми за добру владавину? „Што је већа маса добрих својстава које институције неке замље успију организирати, и што је бољи облик њихове организације, то ће боља бити владавина.” (Ц.С.Мил, 1989:24) Представнички систем омогућава да поштени и најпаметнији чланови неке заједнице најнепосредније утичу на владавину. Владавину треба процењивати на основу њеног деловања на људе, на основу онога што чини с грађанима, према свим добрим или лошим учинцима које за њих и уз њихову помоћ обавља. Мил незаобилазном

врлином владавине сматра то да су њени поступци према људима корисни и да не утичу неповољно на њихов напредак. Врлином сматра и способност владавине да се народу наметне послушност и да се народ натера на рад. Без обе ове особине не може се очекивати напредак друштва. То се најлакше постиже одрицањем дела сопствене слободе у корист напретка заједнице. Имајући у виду различитост народа и њихов степен развоја, не може се рећи да постоји нека универзална формула или облик владавине који би било идеално применити за свако друштво, већ он зависи о сваког друштва појединачно. Најбољи облик владавине је онај који тежи да унапреди услове живота свих грађана и да превазиђе све недостатке који се супротстављају општем просперитету друштва. (Џ.С.Мил, 1989:27)

Представничка владавина - најбољи облик владавине

У Великој Британији постоји изрека: „Када би се могао наћи добар деспот, најбољи облик владавине била би деспотска монархија”. (Џ.С.Мил, 1989:30) Међутим, Мил се са овом тврдњом не слаже. И када би постојао „добри деспот”, деспот кога би красиле све људске врлине, потребно је, поред тих његових добрих особина и његова „свеприсутност” у свим порам друштва - што је немогуће постићи. У деспотизму нема патриотизма, јер је то плод слободе. Шта то владар треба да учини ако преовладају негативна мишљења, треба ли он притиснут тиме да промени свој начин владања? Ако попусти нацији, онда он више није деспот, него уставни краљ, а ако то не учини може настати стални антагонизам између народа и једног човека, који се најчешће криво завршава. Грађани у оваквом облику владавине нису ништа друго до обични робови, мада робови разборитог и милостивог владара. Иако критикује деспотизам, Мил не осуђује узимање апсолутне власти у облику привремене диктатуре у случајевима крајње нужде: „Добар деспотизам је посве лажан идеал, који у пракси (осим као средство за неку привремену сврху) постаје најбесмисленијом и најопаснијом химером” (Џ.С.Мил, 1989:34)

Према тврдњама Џона Стјуарта Мила најбољи облик владавине је онај у којем суверенитет и врховна контролна власт припада целој нацији и у којем сваки грађанин, не само својим гласом врши ту власт, него има могућност да буде изабран и да на тај начин учествује у власти привремено обављајући неке јавне функције на локалном или на државном нивоу. Тај „идеални облик владавине”, како га Мил назива, не мора ну-

жно бити примењив за сва цивилизацијска стања, него за одређене дате околности у којима је практичан и прикладан и који производи највећи број благотворних последица, непосредних и будућих. Овакав његов став заснива се на два начела:

- 1) Право и интереси сваке или било које особе загарантовани су само онда када је заинтересована особа сама способна, и када јој је то увек на располагању, да се за њих лично залаже.
- 2) Општи напредак друштва постиже виши ниво и ширину у складу са повећањем количине разноврсности енергије сваког појединца у том друштву, па се онда на тај начин унапређује и само то друштво. (Ц.С.Мил, 1989:35)

Начело у коме се каже да је свако сам себи једини сигуран чувар властитих права и интереса, Мил сматра једним од елементарних правила мудрости. Он то види и као један од основних разлога за заступљеност свих сегмената друштва и класа у парламенту, јер никаква намера да се штите интереси других, ма колико она била искрена, не може бити успешна нити корисна без учешћа оних о чијем је интересу реч. На више места се наглашава потреба о суделовању целог народа у власти и потреба да се људи ангажују на свим нивоима, у институцијама власти, од локалног до државног. Као неку врсту закључка Мил износи следеће: „У крајњем смислу, не може ништа мање бити пожељније од тога да сви могу имати удјела у сувереној власти државе. Но, будући да не могу сви у заједници која премашује величину неког малог града, особно судјеловати, осим у незнатном дијелу јавних послова, произилази да идеалан тип савршене владавине мора бити представнички.” (Ц.С.Мил, 1989:42) Да би представничка владавина била спроводива у пракси и одржива, потребно је испуњење три услова:

- 1) да народ буде вољан да је прихвати,
- 2) да народ мора бити вољан и способан да чини оно што је потребно за њено очување и
- 3) да народ треба бити вољан и способан да испуни услове које му она намеће. (Ц.С.Мил, 1989:43)

Трајност и опстанак представничких институција зависи искључиво од спремности народа да се за њих бори у случају да буду угрожене. Поред тога, потребна је и воља и способност грађана да свако од њих испуњава властити део у представничком уређењу како би оно правилно и на добробит свих функционисало. За успех и правилно функционисање представничке владавине потребно је достићи одређени цивилизацијски ниво, или како то Мил каже, потребно је да људи савладају прву лекцију цивилизације - лекцију послушности. Навиком да се покорава ауторитету, народ добија представу о великим интересима

који су заједнички великом географском подручју, па тако ти интереси, условно речено интереси владара, постају општи интереси, блиски свести и обичног човека. Али, да би народ прихватио покораванье централном ауторитету потребно је да и сам прође кроз одређене фазе развоја. Но, ту треба бити пажљив. Послушност не сме да оде у нежељену појаву као што је пасивност, јер када је неко пасиван он је склон покорити се тиранији. Међу појавама које оспоравају да се предности представничке владавине у целости искористе јесу две склоности, по природи врло различите, а са друге стране врло блиске. Једно је, жеља да се влада, а друго, је опирање да се над нама влада. Жеља да неко други влада над нама, иако је цена тога индивидуална слобода и независност, јесте релативно честа појава, коју Мил описује на један врло сликовит начин: „Сваки појединац таква соја спреман је, као пешак у војсци, особну слободу акције предати у руке свог генерала, под увјетом да војска тријумфира и побеђује, а он може себи ласкати да припада освајачкој хорди, иако је идеја да он има некаквог удјела у власти над побеђенима само илузија.” (Ц.С.Мил, 1989:49)

Слабости и опасности којима је подложна представничка владавина

Сваки облик владавине има своје недостатке, па је тако могуће и у представничкој владавини идентификовати одређене недостатке и слабости. Мил је те недостатке сврстао у две категорије, као позитивне и негативне недостатке. (Ц.С.Мил, 1989:63) Под негативним недостацима подразумева недовољну способност владавине да својим институцијама осигура довољно моћи, да несметано могу да обављају своју друштвену функцију, а као други негативни недостатак, супротно претходном, Мил види претерану употребу моћи институција које на тај начин гуше оне индивидуалне, моралне и интелектуалне способности појединца. Позитивни недостаци се, такође, могу свести на два облика манифестовања: први, незнање и недовољна квалификованост чланова одређеног тела које има неку контролну улогу, а други, утицај одређених интересних група и моћних појединаца, где би под њиховим утицајем интереси заједнице били потиснути у други план.³ И у поређењу са бирократским обликом владавине, представнички облик владавине, као демократски

³ Негативни недостаци се могу посматрати у контексту недостатака који се односе на институције, док се за позитивне недостатке може рећи да су субјективни, односно да су везани за чланове представничких органа.

облик, такође има одређене мане и предности. Бирократску владавину карактерише искуство, али и рутина која уме да буде кобна. У представничком облику владавине Мил препознаје опасност од могућности да код изабраних личности, који су у појединим представничким телима, превлада лични интерес или интерес одређене класе, која рецимо представља већину у Парламенту, над интересима укупне заједнице у чије име су и изабрани да одлучују. У њиховом понашању не мора уопште ни бити важно који су то заиста њихови класни интереси, већ оно што они мисле да јесу. (Ц.С.Мил, 1989:70) Како свака класа (одређена политичка група) тежи да спроведе и наметне своје интересе, потребно је у представничком систему обезбедити њихову равнотежу. Као посебан проблем демократије⁴, са значењима и карактеристикама оног времена, Мил види и проблем у дотадашњим изборним правилима, која су обезбеђивала представљање само већине, а не свих оних који учествују у бирачком процесу. Наиме, тадашњим правилима био је предвиђен изборни систем у коме се може догодити да победници који добију, макар и тесну већину у својим окрузима, уђу у Парламент и тамо доносе Законе, који такође бивају усвојени незнатном већином. На тај начин се догађа да званични државни став може бити став прихватљив само за мањи део народа, док је воља већине заобиђена. Да би се превазишао овај проблем Мил подржава Томаса Хареа и његов Нацрт Закона Парламента који предвиђа праведно представљање снага у Парламенту. Он детаљно образлаже свој изборни систем, који је у суштини концепт пропорционалног изборног система, према коме је однос снага у парламенту пропорционално пресликан односу снага у целој земљи.

У свом разматрању о представничкој владавини Мил цело једно поглавље посвећује разматрању о нацији⁵ и њеном односу са концептом представничке владавине. Мил је станивишта да тамо где постоји једна нација, њу треба објединити једном владавином, која ће бити њихова. О

⁴ Како Мил види демократију јасно говоре следеће речи: „Чиста идеја демократије, према дефиницији, јесте владавина цијелог народа од стране цијелог народа, једнако представљеног. Демократија, како се уобичајено замислила и до сад проводи, јесте владавина цијелог народа, од стране његове тек туже већине - искључиво представљене.” (Ц.С.Мил, 1989:75)

⁵ Мил нацију дефинише као део човечанства међусобно уједињен заједничким симпатијама, које иначе не постоје између њих и неких других људи и где их те симпатије упућују на међусобну сарадњу радије него са другим људима, и утичу на то да желе да живе под истом владавином, таквом да то буде владавина њих самих или једног њиховог дела. Тај се осећај блискости јавља услед различитих разлога, рецимо, услед истог порекла, заједничке историје, истог језика, религије, културе и обичаја или географске повезаности. (Ц.С.Мил, 1989:161)

питању облика и начина владавине треба да одлучују они којима се влада. У вишенационалним државама, готово је немогуће створити слободне институције из разлога што међу људима не постоји међусобни осећај повезаности, а самим тим ни јединствено јавно мњење, које је нужно потребно за правилно функционисање представничке владавине. А у срединама у којима је, због велике измешаности међу нацијама, немогуће да сами створе своје националне владавине, као једино решење јесте да међу собом нађу компромис и како Мил каже „да своју нужност претворе у врлину” и да на основу једнакости и равноправности живе заједно под истим правилима. Ситуацију у којој се она инфериорнија и заосталија нација утапа у ону развијенију и напреднију, без обзира на њихов бројчани однос, Мил сматра оправданом и корисном за свеукупно човечанство, а и за саму нацију која се утопила и која на тај начин користи сва достигнућа и предности цивилизацијски развијеније нације.

Парламент и изборно право

Смисао представничке владавине је у томе да, цели народ или њен већи део, посредством представника које сам повремено бира, врши врховну контролну власт. За правилно функционисање представничке владавине битно је да стварну политичку моћ има народ. Улогу Парламента у представничкој владавини Мил посебно дефинише. Мишљења је да многочлана представничка тела не би требала управљати, јер ни један скуп људи, како он сматра, није спреман за неку акцију ако није организован и стављен „под команду”. Неки посао се, по правилу, боље обавља када је за њега одговоран појединац, а не група људи. А оно што неко тело може много боље да учини него било који појединац јесте просуђивање. Права дужност представничке скупштине, у проблемима управе, није да о тим проблемима сама одлучује гласањем, већ да води бригу о избору личности које ће да о тим проблемима одлучују. То је случај и код избора Владе, Парламент бира Премијера, а он свој кабинет. Али и ту треба водити рачуна. Концентрација политичке моћи у једној личности, која сама одлучује и бира своје сараднике, може довести до злоупотребе моћи од стране онога коме је додељена, тако да представља и једну врсту опасности којом је изложена представничка владавина. У сврху бољег функционисања рада Парламента у области законодавства, Мил предлаже формирање једног тела од неколико чланова, стручњака, који би чинили Комисију за законодавство. Њен задатак јесте да предлаже законе, а Парламент би одлучивао о томе да ли треба тај закон усвојити или не, или га је потребно дорадити, што би опет био

задатак те Комисије за законодавство.⁶ Права делатност представничке скупштине није функција управљања, већ надгледање, контрола и именовање Владе чија је то делатност. Поред тога, Парламент мора да буде место где може да се чује свачији глас, а не само мишљење већине.

Да би се обезбедио праведан систем и да би представничка владавина била на добробит читаве заједнице, неопходно је дефинисати право гласа, односно, дефинисати које су то групе људи које имају право да бирају и да буду бирани. Мил се залаже да право гласа буде доступно свим пунолетним грађанима. Неправедним сматра важећи изборни систем који подразумева искључивање одређених класа у изборном систему, јер ко год нема право гласа нити прилику да то право добије, осећа се као неми посматрач догађаја који се и њега итекако тичу. Свако ко је приморан да плаћа, да се бори, свако од кога се захтева послушност, мора да има и право да о својој судбини одлучује и мора му се дати могућност да утиче на државну политику. Међутим, ни Мил ово право не сматра општим правом, већ и он даје нека ограничења. Наиме, право треба ускратити свима онима који су неписмени, који не плаћају порез држави и онима који примају финансијску помоћ државе. (Џ.С.Мил, 1989:95) Са становишта оног времена, ово је ипак врло ограничавајући фактор у остваривању елементарног демократског права. С једне стране већина становништва није могла да испуни цензус прихода који се опорезује, на основу кога је признавано право гласа, док са друге стране ни радно време од по 14 до 16 сати дневно није обезбеђивало услове да се људи могу образовати и учествовати у политичком животу. (А.Матић, 2012:128) Поред тога, недопустивим сматра право вишеструког гласања на основу имовинског стања, већ да критеријум за то треба бити интелигенција и образовање. „Једини разлог што се може оправдати да се став једне особе вреднује с више од једног гласа јесте индивидуална интелектуална надмоћ.” (Џ.С.Мил, 1989:98) Мил се залаже за још једну новину када су у питању изборна правила. Та се новина односи на то да је потребно и женама дати право гласа као и мушкарцима, јер разлику у полу не треба посматрати као политичку разлику, већ као разлику у боји косе, висини и сл. (Џ.С.Мил, 1989:102) Способност жене за бављење политиком брани и чињеницом да се на чело британског престола налази жена, Краљица Викторија (1837 - 1901) и да је најславнији владар кога је Велика Британија имала, такође била жена, Краљица Елизабета (1558 - 1603).

⁶ Мил у случају Велике Британије каже да чланове те Комисије треба да бира Круна и да би се они требали бирати на одређено време (рецимо на период до пет година) да не би долазило до злоупотребе положаја. (Џ.С.Мил, 1989:58)

Код дилеме, која је можда присутна, да ли је потребно постојање две фазе избора у процесу конституисања Парламента, Мил предност даје непосредном изборном систему, јер он омогућава да Парламент буде веродостојна слика стања и воље бирача. Код посредног изборног система постоји бојазан да би се воља већине бирача могла заобићи и да услед разних сплеткарења и корупције, као резултат гласања тог посредничког изборног тела, превагну лични и интереси одређених интересних група, који не представљају вољу и интерес заједнице. Одређене демократске струје су право гласа тумачиле искључиво као право, а не и обавезу, чему се Мил жестоко противио, јер је право гласа сматрао и дужношћу, где је сваки гласач у обавези да да свој глас у складу са својим искреним уверењима о јавном добру. Поред тога, залагао се и да гласање буде јавно, а не тајно, иако се тајношћу обезбеђивала већа сигурност гласачу да му се због свог избора неће десити ништа лоше. Говорио је: „Уверен сам да гласач данас много чешће гласа нечасно и штетно због особнога или класног интереса или неког злобног осјећаја у својој души, него ли због неког страха од последица што би му их проузрочили други људи. А тајно гласање би му омогућило да се препусти тим утјецајима, ослобођен сваког осјећаја срама или одговорности.” (Ц.С.Мил, 1989:114) Изборе би требало организовати у посебним јавним просторијама које би биле отворене за ту намену и у довољном броју, како би биле приступачне сваком бирачу. На биралишта би свако долазио о свом личном трошку, осим у случају болести, где би уз потребну лекарску документацију, болеснику био обезбеђен превоз о државном трошку. Ако би се гласање организовало путем гласачких листића потребно би било да сваки гласач потпише свој листић. Када су у питању кандидати, од њих се не би требало захтевати, нити им треба допуштати да сnose икакав трошак за свој избор, осим неке одређене таксе која би била више симболична сума. Такође, функција у Парламенту на коју буду изабрани не треба да буде плаћена, јер би посао члана у Парламенту постао запослење, где би основна пажња онога ко треба да буде изабран била усмерена ка новчаном добитку. У случају да је члан Парламента постао неко ко нема неки сталан лични приход, може се издржавати прилозима својих бирача, с тим да мора да постоји и нека сигурност да ће тај кандидат ипак имати своје независно мишљење у интересу свих, а не само у интересу групе која га финансира.

Време трајања мандата захтева посебну анализу. С једне стране, време трајања мандата не би смело бити толико дуго, тако да представници у Парламенту изгубе контакт са својим бирачима, забораве на одговорност и почну гледати лични интерес. С друге стране гледано, треба

дозволити довољно времена како би се могло завршити оно што је започето и како би се обезбедила самосталност у раду, а не да представник буде под притиском и у страху од близине нових избора. Имајући све ово у виду, Мил се слаже да дужину трајања мандата у Парламенту од седам година, која је тренутно важећа, не треба мењати, иако је то можда предугачак период, и из разлога што је могућност од ранијег распуштања Парламента увек у оптицају. (Ц.С.Мил, 1989:123) Код концепта представничке владавине, за коју се Мил залаже, врло битан је и однос чланова Парламента и бирача који учествују у њиховом избору. Једно од решења било би да представници у Парламенту директно зависе од мишљења и ставова оних који су их изабрали и да се ни једна одлука не доноси без одобрења бирача, што би између бирача и чланова Парламента створило однос као између Владе неке државе и амбасадора, кога је она акредитовала и где он не може ни о чему самостално да одлучује, већ је у обавези да спроводи строго прописану политику коју му је Влада одредила. Други случај је да посланик у Парламенту буде независан од својих бирача и да не мора увек да гласа онако како то они који су га бирали од њега очекују, већ да може да гласа и према свом личном веровању и убеђењу, ма колико оно било различито. Ове две крајности је тешко помирити и Мил сматра да ово питање није само питање законодавства, већ и питање политичког морала. Залаже се за концепт у коме представници у Парламенту нису апсолутно зависни од мишљења и захтева својих бирача, али и да бирачи за своје представнике треба да бирају интелигентније и образованије људе од себе и да треба да пристану да њихови представници независно владају у складу са том својом мудрошћу. (Ц.С.Мил, 1989:127) И поред тога, не сме се у потпуности занемарити мишљење и воља бирача, који су својим гласовима дали поверење одређеном кандидату и који је изабран да заступа њихове интересе.

Постојање два дома, такође изазива различите реакције и аргументе за и против, када је у питању побољшање рада представничке владавине. Нема сумње да је карактер представничке владавине учвршћен управо постојањем народног дома који има улогу да пројектује вољу целокупног народа. Постојање другог дома може се сматрати корисним како се не би дозволило да једном успостављена већина у првом дому постане деспотска. За други дом је пожељно да буде састављен тако да буде склон да се супротстави класним интересима већине и да буде способан да подигне свој глас против грешака и слабости већине. Ако је један Дом народа, други би требао бити Дом државника. Мил има своју визију како би тај други дом требао да изгледа. У

Енглеској, уместо Дома лордова треба образовати Сенат у који би ушли сви чланови Законодавне комисије, сви представници врховних и виших судова, сви који су служили као врховни команданти, и генерали и адмирални који су добили похвалу Парламента, сви они који су десет година имали дипломатска овлашћења првог реда и они који су обављали службу гувернера у колонијама. (Џ.С.Мил, 1989:135) Тиме би у тај други дом ушли људи који су обављали важне политичке функције у јавним државним службама, тако да би они представљали један гарант заштите националних интереса. У сваком случају, најбоље уређење другог дома је оно које у својим редовима има највећи број људи независних од класних интереса и предрасуда већине, али које у себи не носи ништа негативно према демократском осећању и институцијама.

Извршна власт и локална представничка тела

Извршну власт, тачније функционере који би ту власт вршили, у демократско уређеним друштвима, не треба бирати на изборима, као што је то случај са члановима Парламента. Владање, односно обављање функција у извршној власти треба посматрати као професионални посао. За то су потребна одређена знања, квалификације и искуство. Првог министра, Премијера Владе, треба да у монархистички уређеним државама именује Круна, али је пожељно да се то именовање врши уз сагласност већине у Парламенту. Код држава са републиканским уређењем, Мил је мишљења да је много практичније да се и Председник државе, исто као и Премијер, бира у неком представничком телу, а не на непосредним изборима, јер таквим начином избора на чело државе долази истакнутија политичка личност. Премијер своје министре именује по личном избору, а према њиховом квалитету и афинитету, док министри сами бирају своје саветнике и остале службенике. Избор јавних службеника никако не би смео да буде продукт политике, већ резултат избора на јавном конкурсима на основу кога би се они рангирани према својим квалитетима који морају бити утврђени објективно и на основу одређених испита који би морали проћи. Ово све јасно говори, да кад је у питању извршна власт, предност над политиком треба дати компетентности и стручности јавних службеника. За добро функционисање извршне власти потребно је да постоји строга подела одговорности, јер како и сам Мил каже: „Одговорност је једнака нули, ако нитко не зна тко је одговоран.” (Џ.С.Мил, 1989:138) Посебно лош избор је и постојање тела попут „одбора”, који би био носилац извршне власти, јер се оно што

одбор ради не сматра чином оних који учествују у раду тог одбора, већ резултатом рада целог одбора. То једноставно није ничији појединачни чин, па се тако нико ни не сматра одговорним. На другој страни, једнако лоше би било и када би извршну власт спроводила само једна личност, рецимо министар, искључиво на основу својих ставова. За успех у оба-вљању државних послова у извршној власти потребно је да сваки мини-стар око себе има групу саветника, тим стручњака, који би му помогли у раду. Њему нису потребни политичари, јер је он сам политичар, већ људи од струке, чији мандат не би смео да зависи од мандата министра. Судови и судије, такође, морају бити независни од политике и утицаја политичара. Они не смеју бити бирани на народним изборима. Они мо-рају бити именовани на основу својих стручних квалификација. Њихов рад мора бити такав да њихове одлуке доносе на основу тога која је од-лука исправна у складу са законом, а не на основу тога којој би одлуци „јавност највише пљескала”.

Број јавних послова, које са успешношћу могу урадити централне власти, врло је ограничен те је стога, без сваке сумње, потребно да на тим неким пословима буду ангажоване и локалне власти. Рад локалне власти не би смео бити у рукама Парламента или државне извршне вла-сти, већ у рукама локалне заједнице. Постојање локалне заједнице је вишеструко корисно и у служби је подизања јавног образовања чланова друштва, што Мил сматра изузетно важним. Рад локалне управе треба организовати на сличан начин како је то организовано и на државном нивоу. Локална заједница би на изборима бирала локалну скупштину. Право за избор те скупштине имали би само они грађани који плаћају локалне порезе. Та скупштина би имала мандат да бира Градоначелника из својих редова, попут Парламента који бира Премијера Владе. Изврш-ну власт у локалним заједницама имала би извршна тела, која не би би-ла резултат избора грађана, већ би она била именована од стране Градо-начелника. Приликом именовања јавних службеника у локалним упра-вама, такође се треба руководити искључиво принципом стручности. Мил прихвата већ постојеће становиште, да би на локалном нивоу, пра-во на већи утицај (право вишегласности) требали имати они који имају већи финансијски интерес. (Ц.С.Мил, 1989:152) Како би локална самоуп-рава функционисала и у складу са званичном државном политиком, централна власт мора имати неке механизме да се супротстави и спречи одређене потезе који су противни државним интересима и правилима. Да би се обезбедила власт државе на свим нивоима потребно је да држа-ва има своје инспекторе који би контролисали рад локалних органа, посебно област рада локалних полицијских служби и рад затвора који су

под локалном управом, али инспектори би, поред тога, водили рачуна да ли и остали локални службеници поступају у складу са законом. Централна власт, сматра Мил, мора имати и овлашћење да распусти локалну скупштину и њену егзекутиву, уколико то сматра неопходном мером, али не би смела имати право да бира нове чланове, већ би то право новог избора морало остати бирачима, члановима локалних заједница. За правилно дефинисање односа централне и локалне власти, Мил каже: „Главни посао централне власти требао би бити да даје упутства, а локалне власти да та упутства примењују.” (Ц.С.Мил, 1989:2158)

Федералне и колонијалне државе и представничка владавина

Концепт федералне државе добро је решење за оне народе који нису способни или нису склони да живе под истом унутрашњом владавином, а који се желе заштитити од утицаја моћи других држава. Да би федерација добро функционисала неопходно је да постоје одређени услови за то. Најпре, потребно је да постоји узајамна склоност народа једних према другима, а томе свакако доприноси етничка, језичка, религијска и свака друга блискост, а пре свега, једнаки политички интереси. Потребно је и да саме државе, потенцијалне чланице, не буду довољно јаке да могу самостално, ослањајући се искључиво на сопствену снагу, да се супротставе евентуалној агресији споља, као и да међу њима не буде превише неуравнотежен однос снага, да се не би дошло у ситуацију да једна чланица, или више њих, због своје надмоћи, осталим чланицама, које би требале бити равноправне с њима, диктирају правила игре. Када је у питању удруживање монархија у неку федерацију, Мил као нужно за њихово функционисање сматра да оне морају бити обједињене под једном круном, тј. да оне међу собом морају изабрати једног монарха коме ће се сви остали покорити. Уколико ситуација није таква, тешко би било замислити федерацију у којој би сваки монарх тежио да задржи своје привилегије и утицај који је до тад имао. (Ц.С.Мил, 1989:169) Однос у самој федерацији може се уредити на два начина. Први је да се федерални ауторитет испољава само на владе чланице федерације, а грађани и остале институције су подређени искључиво својој влади, чланице федерације. (Ц.С.Мил, 1989:168) Такав савез више личи на пакт независних држава, него на федерацију, и подложен је свим неочекиваним променама. Постоји бојазан да се ни један пропис федералне владе не би спроводио, ако не би био по вољи већине у некој од чланица федерације. Тако уређена федерација вероватно би пре узро-

ковала, него спречавала унутрашњи конфликт. Други начин је да федерални ауторитет има моћ да намеће законе и наређења која директно обавезују све грађане федерације независно од појединачне воље неке од чланица. Федерација ту своју моћ мора да спроводи кроз сопствене институције извршне власти и судове. Нужно је и постојање Врховног суда, коме се морају покоравати сви судови у држави и све институције и грађани, и чији би задатак био да решава све конфликте унутар федерације. (Ц.С.Мил, 1989:171) Парламент федералне државе, према Миловом схватању, требао би бити састављен од два дома. Један би био конституисан према броју становника, где би свака чланица федерације била представљена сразмерно свом броју становника, а други, који не би представљао грађане, већ федералне јединице, био би конституисан тако да свака чланица федерације, била она велика или мала, буде представљена једнаким бројем чланова. Влада која би била образована на федералном нивоу у својој надлежности, ради правилног функционисања федерације, мора да има искључиво право да само она одлучује о рату и миру, о питањима из области граница, царина и монетарне политике. У федерацији такође мора да постоји јединствен систем мера, једна валута и јединствен поштански саобраћај.

Када су у питању колонијалне државе и њихове колоније, Мил сматра прихватљивим да свака слободна држава има право да поседује колоније до којих је дошла, било освајањем, било колонизацијом. Однос према колонијама и начин управљања над њима није, нити сме бити једнак, већ он зависи од сваке колоније појединачно. Генерално, може се рећи да мање колоније, које се више могу посматрати као војне и поморске базе, не би требало да имају неку своју посебну управу, осим локалне, и треба их посматрати као и сваки други део централне, владајуће државе. Колоније које су према површини и броју становника знатно бројније и које су често веома удаљене од владајуће државе могу се, условно речено, поделити у две категорије. У прву спадају оне колоније које су у цивилизацијском смислу сличне владајућој земљи и за које Мил наводи Аустралију и британске поседе у Америци, а у другу категорију спадају колоније које су још увек далеко од таквог степена развоја и којима припада Индија, као једна од таквих. (Ц.С.Мил, 1989:175) Оним колонијама које спадају у прву врсту треба обезбедити одређени степен аутономије, односно треба им дозволити да сами уреде своје друштво и створе своја представничка тела онако како то њима највише одговара. Спољна политика и право на закључивање мира и рата припада искључиво централној власти империје. Колонијама које нису достигле одговарајући цивилизацијски ниво, Мил подржава идеју да треба да

управља владајућа држава и они људи и институције које она делегира у ту сврху. Но, та владавина никако не сме да буде део извршне власти владајуће државе, већ неко делегатско тело, где би владајућа држава имала право контроле и вета у односу на то тело.

Закључак

Својим размишљањима, Џон Стјуарт Мил превазилази XIX век, век у коме је живео и стварао. Разумевање идеја и прихватање одређених решења која је предлагао, помогли су општем развоју државе и друштва. Милов идеал слободе појединцу нуди широку лепезу алтернативних начина мишљења и живљења и види га ослобођеног од притиска обичаја и конвенција, конформистичког притиска друштва и кажњавања у свим областима где не наноси штету другима. (И.Вујачић, 2007:14) Мил се истовремено залагао, како за демократију, тако и за значајнији утицај најобразованијих и најумнијих у процесу одлучивања и управљања државом, због чега су га неки критичари оптуживали да је елитиста.

За његово дело „Разматрања о представничкој владавини” може се рећи да представља и својеврстан покушај да идеје либерализма и све њене вредности учини вишим од чисте теорије и идеологије. У њему, он трага, за како сам каже, „идеалним обликом владавине”. Полазећи од општих начела и услова које та добра владавина треба да задовољи, марљиво је анализирао све њене могућности и потешкоће. Тачно је позиционирао и описао места у власти на којима би требали бити људи од струке и знања, а не изабрани представници народа. Недвосмислено је истицао да када је извршна власт у питању, било да се ради о локалном или државном нивоу, предност над политиком треба дати компетентним људима, стручњацима за поједине области. Продукт његовог рада су конкретна и разрађена решења, која се садрже у концепту представничке владавине и покушај да те идеје постану стварност.

Литература:

1. Đurković Miša (2004): *Mil i konzervatizam*, Sociološki pregled, broj 3, Beograd
2. Hejvud Endru (2005): *Političke ideologije*, Beograd.
3. Matić Aleksandra (2012): *Koegzistencija političkih ideala: slobode, pravde, jednakosti i demokratije*, Kultura polisa, godina IX, broj 18, Novi Sad
4. Matić Milan (2002), *Liberalizam, populizam i demokratija*, Beograd,
5. Mil Džon Stjuart (1988): *O slobodi*, Izabrani politički spisi, prvi svezak, Zagreb
6. Mil Džon Stjuart (1989): *Razmatranja o predstavničkoj vladavini*, Izabrani politički spisi, drugi svezak, Zagreb
7. Vujačić Ilija (2007): *Liberalni revizionizam Džona Stjuarta Mila*, Godišnjak fakulteta političkih nauka, godina I, broj 1, Beograd

Searching for the ideally best form of government - John Stuart Mill's Ideas

Summary: Criticism of the government, institutions, state and social order, along with a search for the better form of government, represents the challenge for every intellectual. Person, whose name, with no doubt, left a significant mark in the development of the perfect form of government, was a British philosopher, economist and a politician, John Stuart Mill (1806-1873). On the universal values, which are in the heart of the liberalism, such as freedom and right to choose, Mill was trying to create a state and its institutions. As the best solution, for the realization of these ideas, Mill suggested a representative government, a concept which he described in his work „Considerations on Representative Government”, 1861. By analyzing various options he provided solid conclusions for the implementation of the representative government concept. Issues, such as right to vote, government institutions, local government and possibilities of representative government in federal and colonial states, have been particularly elaborated.

Key words: governance, representative system, government, parliament, individual, liberty, liberalism