

Стефан Душанић*

DRAGOLJUB POPOVIĆ.
COMPARATIVE GOVERNMENT

Edward Elgar Publishing,
Cheltenham–Northampton, 2019², 286.

У области анализе организовања јавних власти у савременим друштвима велика је разноврсност приступа. То можда најбоље показује чињеница да су за више од четири деценије¹ из пера Драгољуба Поповића изашла бројна дела из те области, свако са особеним предметом и методом, али увек са наглашеном историјском димензијом анализе (видети Поповић 1994; 2005). Назлов његове најновије књиге може се слободније превести као упоредни политички системи или савремени политички системи. То подразумева испитивање састава, начина бирања, овлашћења и уставне праксе грана власти, укључујући судску власт и контролу уставности, што су у студијама политичких система често запостављане теме. Избор те теме данас, после дугогодишње усредсређености на људска права, нарочито у Европи (видети Поповић 2012; 2013), показује како је тзв. талас популизма довео у питање неке основне претпоставке либералних демократија и подстакао многе да јој стану у одбрану. Писана на енглеском језику, превасходно за публику са евроатлантског подручја, та језгровита студија обухвата скоро све типове политичких система данашњице. Јасног и прегледног стила, поткрепљена свим релевантним делима савремене литературе, *Comparative Go-*

* Аутор је студент докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду, *dusanics@gmail.com*

1 Прво које би се без сумње могло сврстати у ту област анализе јесте Поповић 1989.

vernment спаја научну утемељеност и читљивост на начин који се ретко среће.

У уводном поглављу књиге, аутор најпре образлаже њено место међу сличним дисциплинама, као што су упоредно уставно право, политички системи итд. Већ на самом почетку, он сопствено истраживање јасно поставља у англосаксонску мисаону традицију и у складу са тиме одређује поље анализе и сâм наслов књиге. Аутор се потом дотиче методолошких питања и наглашава колико је значајно објаснити контекст у коме су институције настале и развијале се и да сама функција тих установа (и начин рада у политичкој стварности) треба да буде друга кључна тачка анализе и окосница поређења са другим политичким системима.

После претходних питања, аутор дефинише предмет своје анализе – модерну националну државу. Полазећи од уобичајене веберовске дефиниције државе (територија, становништво и државна власт), аутор се усредсређује на елемент државне власти као предмет своје анализе и одређује њене три главне одлике: легитимност (под чиме подразумева да је суверена, представничка и политички одговорна), подела власти (хоризонтална и вертикална) и посвећеност заштити основних права (па самим тим и владавине права). Појам нације, као кључан за разумевање идеје националне државе, сумарно је описан на крају поглавља, а теоријска „неухватљивост“ тог појма нарочито је наглашена.

Иако је сразмерно мали део књиге, то поглавље је кључно за разумевање перспективе аутора. Поменуте одлике модерне државе су заправо идеали либералне демократије. Ти идеали су плод особенних историјских процеса на Западу и неретко су занемарени у самим државама у којима су настали. Чињеница да се ови представљају као конститутивни елементи модерне државе као такве објашњава зашто се даље у књизи системи који припадају сасвим другачијим политичким традицијама сматрају државама које још нису постале модерне или аномалијама које се одупиру класификацији. Сходно томе, тим системима је посвећен далеко ограниченији простор у књизи.

Први облик политичких режима којим се аутор бави јесте парламентарна демократија, којој је посвећено највише простора у књизи, са сразмерно најдужим историјским уводом. Аутор најпре подробно приказује еволуцију парламентаризма у Великој Британији. Иако се у више наврата позива на корене ограничене власти у Великој повељи слобода од 1215. године, аутор се првенствено бави политичком историјом од XVII до XIX века, нагла-

шавајући значај повеља и аката који су обликовали односе грана власти. Аутор објашњава контекст у коме је настао, а затим детаљно описује вестминстерски модел парламентаризма кроз његове главне установе (круна, влада и парламент) и начин њиховог садејства у XXI веку. Анализом су обухваћени и промена улоге Дома лордова, деволуција парламента Велсу, Северној Ирској и Шкотској и референдуми о независности Шкотске. Референдум о иступању из Европске уније није део анализе будући да тек треба да се види како ће то утицати на политички систем Уједињеног Краљевства.

Поглавље које следи бави се ширењем парламентарног модела и обухвата монархије и републике у Европи и ван ње. Прво се објашњава прилагођавање парламентаризма републиканском облику владавине, на историјском примеру Треће француске републике. Готово случајно устаљивање републике после пада Наполеона III уз помоћ уставних конвенција о понашању шефа државе показује како, на супрот ранијим схватањима у Енглеској, парламентаризам може опстати без симболичког и стабилизујућег присуства круне. Пре него што се упустио у описивање примера савременог парламентаризма, аутор објашњава традиционалне слабости таквог режима. Конкретно, функционисање целог политичког система зависи од стабилности партијског система и од амбивалентне улоге шефа државе. Ово поглавље је корисно јер се у њему објашњава шта је требало да савремени облици превазиђу и са којим изазовима су се суочавали.

Аутор је одабрао Шведску као пример савремене парламентарне монархије у Европи. Укратко је описано постепено ограничавање моћи монарха и прелажење центра власти на владу и премијера почев од 1634. године, што служи као увод за објашњавање начела у Уставу од 1974. године, овлашћења и начина избора законодавног тела (Риксдага), система судства, извршне власти и улоге круне. Аутор такође истиче неке особене институције у Шведској, попут Законодавног савета коме је поверена контрола уставности, али наглашава установу омбудсмана, која је доживела врло широку рецепцију у савременим демократијама. Поглавље о Шведској закључује се прегледом његовог функционисања и трајне стабилности система упркос окончању дугогодишње доминације Социјалдемократске партије у парламенту.

Европски примери парламентарних република које је аутор одабрао су Италија и Немачка. Према већ устаљеном обрасцу, прво је дат преглед настанка парламентаризма, а затим и ана-

лиза сваке гране власти кроз институције у којима су оличене, укључујући вертикалну поделу власти и установе контроле уставности, са прегледом њиховог функционисања протеклих деценија. Италија и Немачка су заједно обрађене будући да су обе државе у средишту Европе, ујединиле су се тек у XIX веку и имају значајну тоталитарну прошлост, а функционишу на тако различите начине. Наиме, стабилност извршне власти у Немачкој у оштром је контрасту са Италијом, где су за 70 година биле 64 различите владе. Узрок те разлике аутор налази прво у изборним системима, будући да је у Италији од самог почетка пропорционалност избора усталила дубоко подељен партијски систем, док је у Немачкој полувећински, полупропорционални систем омогућио стабилност двеју главних партија. Такође, установа конструктивног изгласавања неповерења у Немачкој, која је ограничила могућности обарања влада, допринела је већем континуитету извршне власти. Због тих одлика, али и улоге Савезног уставног суда, аутор политички систем Немачке означава као посебан случај рационализованог парламентаризма.

Широки опсег ове књиге показује анализа азијских демократских држава, које се у евроцентричној перспективи често занемарују. Аутор је одабрао по један пример монархије (Јапан) и републике (Индија). Дајући нешто дужи историјски увод него што су добиле европске парламентарне државе (осим Велике Британије), али пратећи исти образац, Поповић се усредсређује на особености тих држава. У случају Јапана, улога цара и пацифистичке одредбе Устава од 1947. године детаљније су описане, док су сложеност и разноврсност народа Индије и партијска и федерална структура које из тога произлазе предмет његове пажње.

Последњи обрађени пример парламентаризма у овој књизи је Јужноафричка Република, која се третира као посебан случај због presidencyалистичких одлика у Уставу од 1996. године и наслеђа апартејда које пресудно обликују функционисање установа у тој држави. У закључним деловима прве половине књиге, аутор се осврће на тренутне промене у парламентарним системима и даје преглед његових слабости, понављајући увиде из претходних поглавља.

Друга породица политичких система који су обухваћени овом књигом јесу председнички системи. Темељан преглед развоја институција у Сједињеним Америчким Државама, почев од колонијалног периода, преко револуције до данас, заокружен је нарочитим освртом на оснивачке документе (Декларацију о независности, Чланове о конфедерацији и федерални Устав) и по-

тође измене Устава путем амандмана и судског тумачења. Као и у претходним поглављима, свака грана власти описана је кроз институције које их оличавају (председник, Конгрес, Врховни суд), њихов састав, овлашћења и начин избора, са погледом на установе међусобне контроле (*Checks and Balances*). У општем прегледу функционисања америчког система, посебна пажња је посвећена вертикалној подели власти, развоју партијског система и трансплантацији тог модела у другим државама. Аутор закључује да је, у односу на парламентарни, председнички систем доживео далеко мање успеха. Иако је често преузимањем, нарочито у Африци и Јужној Америци, по правилу је водио успостављању диктатура, уместо да је учврстио функционисање демократије, чему је допринела његова основна слабост – неодговорност извршне власти.

Следеће поглавље, у којем је описан полупредседнички систем, почиње разлозима за његов настанак. Имајући у виду слабост извршне власти у континенталним парламентарним демократијама, у послератној Француској је развијен систем са циљем да уравнотежи парламентарно уређење са потребом да шеф државе буде оличење државног јединства и чинилац стабилности у политичком систему. Под несумњивим утицајем генерала Де Гола, Пета француска република је у великој мери превазишла слабости Треће и Четврте републике, а изгледа да ће Устав из 1958. године бити до сада најтрајнији. Установе Пете републике су описане понаособ, укључујући Уставни савет, а закључком је обухваћена и анализа скоријих промена партијског система, које су наизглед спречиле тежњу ка трајном успостављању двеју партија у центру француске политике. Аутор описује утицај тог система у последњим деценијама, нарочито на бивше социјалистичке републике у источној Европи. Због тога је анализиран и пример Русије, у којој је председничка власт развијенија компонента од парламентарне, а „шетање“ између председничке и премијерске функције дозвољава избегавање ограничења мандата и на тај начин може да омогући ауторитарне тежње. Поповић сматра да су то уједно и главне слабости полупредседничког система и разлог за опрез приликом његове рецепције.

Модел директоријалне власти, следећи којим се аутор бавио, настао је током Француске револуције, али је трајну примену доживео само у Швајцарској. Историјски преглед је у овом случају сасвим сажет, али објашњава неке од особености конфедералне прошлости Швајцарске, односно система кантона који

опстаје и данас. Још једном, избор, састав и овлашћења главних установа праћени су прегледом односа грана власти и партијског система. Новије промене које Поповић помиње су из 1999. године, када је већа популарност деснице променила „магичну формулу“ за избор састава Федералног савета. Особеност тог система и јединствен положај Швајцарске значајно отежавају пресађивање директоријалног режима у друге државе, што се видело када је Уругвај покушао да га примени. Стога је он остао без нарочитог утицаја, осим, како аутор тврди из личног искуства, као узор за „фасадне“ комунистичке уставе, конкретно СФР Југославије.

Иако је према мишљењу многих реч само о прелазном облику, аутор описује власт у подељеним друштвима (*power-sharing government*) као засебан модел. Својствен за друштва која су прошла кроз грађанске ратове или етничке сукобе (тзв. пост-конфликтна друштва), модел подељене власти подразумева напуштање већинског одлучивања уобичајеног у демократијама и заснива се на сагласности двеју или више етничких група како би се избегла надмоћ једне. У уставној теорији, Липхартов (*Lijphart*) појам консоцијативне демократије је узор за развој таквог модела. Он наглашава да је поштовање основних права неизоставна претпоставка за његово функционисање, чиме би требало да се објасни неуспех таквих система у прошлости. Да би илустровао тај модел, аутор је одабрао примере који су нам блиски – Босну и Херцеговину и (Северну) Македонију. У складу са обрасцем којег се доследно држи у целој књизи, Поповић даје преглед скорије историје, састава, избора и овлашћења институција, партијског система и уставне праксе. У закључку, он пореди два изложена примера и даје у основи оптимистичан поглед на будућност њихових политичких система. Колико је такав оптимизам основан, остаје да се види.

Недемократске режиме данашњице аутор сврстава у моделе који се одупиру класификацији. Под називом традиционалних система, Поповић их дели у две групе – они који припадају исламској традицији и традицији комунистичке власти. Противстављајући традиционалне државе модерним, аутор тврди да су и ове прве досегле различите степене модерности и да је еволуција у том смеру трајан процес. Једини пример који директно описује јесте НР Кина, у вези са којом поставља кључно питање: у којој мери су се политичке институције ускладиле са огромним променама у области економије? Претпоставка да су та два процеса

неизбежно повезана и да воде у истом правцу својствена је европској перспективи. Иако управо пример Кине ту законитост доводи у питање, аутор остаје при конвенционалном виђењу и држи се истог обрасца за описивање система као и за демократске режиме: састав, овлашћења и функционисање државно-партијских органа који оличавају гране власти у „систему народног конгреса“. У закључку, Поповић опет даје оптимистичан поглед на процесе отварања и модернизације, иако прихвата да једнопартијски систем остаје главна одлика кинеске државе.

Последњи облик политичког организовања јавних власти које аутор анализира јесте Европска унија, као својеврсан наднационални експеримент. Образац анализе система власти примењен је овде у крајње сажетој форми, на свега дванаест страна, али нису изостављене кључне одлике ни историјски процеси настанка и развоја. Таква сажетост је неопходна с обзиром на то да је предмет ове студије државна власт у националним политичким системима, па је, сходно томе, систем ЕУ представљен на начин и у мери у којој личи на системе својих чланица. У закључку су представљене добро познате дилеме о њеном даљем ширењу, будућем правцу и решавању проблема демократског дефицита њених институција.

Сама дужина овог приказа указује на то колико се различитих питања дотиче аутор. Сви важнији политички системи данашњице представљени су на мање од 300 страна, због чега су неки од њих сумарно описани. То је у извесној мери неизбежно, али подвлачи слабости приступа који је аутор одабрао – да буде „усамљени јахач“ у тој области и да направи дело широког замаха али кратке и читљиве форме. Обимније дело већег броја аутора, који потичу из држава које описују, могло би лакше да превазиђе ове проблеме.² Ипак, нипошто не треба потценити допринос ове књиге савременој уставноправној мисли. Једноставног и лако разумљивог стила, са обимним и актуелним списком литературе, ова књига је драгоцен увод у материју који подстиче на размишљање о темама које се олако занемарују. Стога она може бити вредно штиво, од посебне користи не само студентима политичких и правних наука већ и ширем кругу заинтересованих читалаца.

2 Иако је национална разноврсност коаутора у тој области и даље ретка, многа капитална дела која су доживела већи број издања су коауторска, на пример Almond *et al.* 2008⁹ i Mény, Surel 2009⁸.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Almond, Gabriel A., Bingham Powell, Jr., Russell J. Dalton, Kaare J. Strom. 2008⁹. *Comparative Politics Today: A World View*. Boston: Pearson.
- Mény, Yves, Yves Surel. 2009⁸. *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. Paris: LGDJ.
- Popović, Dragoljub. 1989. *Ogled o odgovornoj vladi: na primeru njenog nastanka u Francuskoj*. Beograd: Savremena administracija.
- Поповић, Драгољуб. 1994. *Стварање модерне државе*. Београд: Издавачка кућа „Драганић“. (Popović, Dragoljub. 1994. *Stvaranje moderne države*. Beograd: Izdavačka kuća „Draganić“.)
- Поповић, Драгољуб. 2005. *Увод у ујоредно њраво*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник. (Popović, Dragoljub. 2005. *Uvod u uporedno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union – Službeni glasnik.)
- Поповић, Драгољуб. 2012. *Евројско њраво људских њрва*. Београд: Службени гласник. (Popović, Dragoljub. 2012. *Evropsko pravo ljudskih prava*. Beograd: Službeni glasnik.)
- Popović, Dragoljub. 2013. *Postanak evropskog prava ljudskih prava*. Beograd: Službeni glasnik.