

Мр Марко Станковић

асистент Правног факултета Универзитета у Београду

ФЕДЕРАЛИЗАМ У АФРИЦИ: СЛУЧАЈ ЕТИОПИЈЕ

Федерално државно уређење представља најраспрострањенији облик тзв. вертикалне поделе власти у свету, али и ефикасан инструмент за решавање проблема мултикултуралности друштва. Од нешто више од двадесет федерација колико их данас има на планети, свега се четири налазе на афричком континенту – Јужноафричка Република, Нигерија, Коморска Острва и Етиопија. Иако је након Другог светског рата изгледало да ће број савезних држава у Африци бити много већи, овај облик државног уређења није успео да „пусти корене“ на њеном подручју, па се велики број федералних експеримената завршио лошим резултатом. Дobar пример неуспеле федерације представља необична унија Етиопије и Еритреје, која се одржала свега десет година (1952–1962). Етиопија се, међутим, три деценије након тога дефинитивно федерализовала, променивши унутрашњу структуру из једноставне у сложена. Овај „други покушај“ увођења федерализма у Етиопији био је узрокован пре свега вишенационалношћу и вишејезичношћу популације, што је често захтевало и специфична институционална решења.

Кључне речи: *Федерализам. – Савезни (федерални) устав. – Расподела надлежности. – Вишенационалност. – Сецесија.*

I

Федерална Демократска Република Етиопија се налази на крајњем истоку афричког континента, на подручју које се назива „рогом Африке“ (*Horn of Africa*) и заузима пространство од око 1.127.000 квадратних километара. Окружена је Суданом на западу, Кенијом на југу, Сомалијом и Џибутијем на истоку и Еритрејом на северу. Етиопска популација броји преко 67 милиона људи, а сачињавају је припадници многобројних националних и језичких група (преко 80) и вероисповести (око 40% хришћана, око 40% муслимана и око 20%

атеиста и припадника других религија). Преко 90 % житеља ове афричке државе се бави пољопривредом, која представља „кичму“ њене економије. Међутим, бруто национални доходак је веома низак и износи свега 90 америчких долара по глави становника, што је довело до тога да Етиопија од Светске банке буде званично проглашена најсиромашнијом земљом света за 2003. годину. Управо је сиромаштво главни узрок што је просечан људски век у овој земљи веома кратак – свега 45 година!

„С обзиром на то да има историју дугу 3000 година, Етиопија се сматра најстаријом ‘државом’ у Африци и једном од најстаријих у свету.“¹ Но, корени савремене државе Етиопије налазе се у деветнаестом веку, од чијег је почетка до данас она прошла кроз многе развојне фазе и више пута из темеља мењала унутрашње уређење. Најзаступљеније мишљење у науци је да „су модерну Етиопију створили хришћански планински господари, највише кроз упоредне процесе политичког покорвања и економске експлоатације крајем деветнаестог и почетком двадесетог века.“² Цар Хајле Селасије (*Haile Sellassie*) је владао Етиопијом од 1916. до 1974. године – од тренутка када је постао надмоћан у односу на регионалне феудалне властодршце, до момента када је силом свргнут са власти. Његова владавина била је накратко прекинута једино у периоду италијанске окупације, од 1936. до 1940. године, када је цар био у изгнанству.

Промене унутрашњег државног устројства су у Етиопији биле честе и корените. Кад је реч о облику државног уређења, до 1854. године она је била лабава унија држава, да би готово читав век након тога (1855–1951) била централизована унитарна држава.³ Од 1952. године Етиопија такође је била унитарна држава, али је између ње и суседне Еритреје постојала специфична федерална веза. Наиме, Генерална скупштина УН је 1950. године усвојила резолуцију⁴ (тзв. Федерални акт), по којој је Еритреја потчињена етиопској Круни, као „аутономна јединица у федералном савезу са Етиопијом“. „Текст Фе-

¹ T. Pätz, „Ethiopia (Federal Democratic Republic of Ethiopia)“, *Handbook of Federal Countries* (ed. Ann L. Griffiths), Montreal & Kingston-London-Ithaca 2005, 136.

² T. Pätz, 136.

³ „Процес централизације је коначно завршен 1942, када је установљена нова административна подела земље. Централизација администрације је постигнута проглашењем првог писаног устава Етиопије 1931...“, в. А. Jembere, „Ethiopia: The Major Institutional Arrangements of Federation and Decentralization“, *Federalism and Decentralization in Africa – The Multicultural Challenge* (eds. Lidija R. Basta, Jibrin Ibrahim), Fribourg 1999, 169.

⁴ Резолуција 390 од 2. децембра 1950. године.

дералног акта је потврђен од стране Цара, па је федерални аранжман постао реалност 11. септембра 1952.⁵ Ипак, необична федерација⁶ је функционисала тек једну деценију, јер је већ 1963. године Еритреја изгубила посебан статус и укључена је у састав централизоване Етиопије.⁷ Године 1987. држава је децентрализована увођењем нових облика територијалне аутономије, док је, након дефинитивног одвајања Еритреје,⁸ новим уставом коначно успостављено федерално државно уређење.

Етиопија је „лутала“ и у погледу облика владавине и система власти. До 1974. године била је монархија, пре 1955. апсолутна, да би након тога власт суверена била лимитирана.⁹ Почев од 1974. године, када је свргнут режим цара Хајле Селасија, а Етиопија проглашена социјалистичком државом, смењивале су се диктатуре војних хунти (*military rule*), које су управљале државом без икаквих уставних ограничења, па се доба њихове владавине често карактерише као „црвени терор“. Крајем осамдесетих година прошлог века (1987), ова држава је усвојила президенцијализам („деформисани“ председнички систем) у његовој конзулској афричкој варијанти,¹⁰ док је парламентарни режим у Етиопији успостављен 1995. године.

Сумарно, промене у државном облику Етиопије су биле вишеструке: са монархијског на републикански облик владавине; са апсолутне власти монарха и војне диктатуре, преко президенцијализма, на

⁵ A. Jembere, 170.

⁶ Јован Стефановић је свој суд о карактеру тог државног уређења овако формулисао: „Та држава пружа данас (1954. године, М. С.) неке карактерне црте федерације, али се у знатној мјери и одваја од традиционалног типа федеративне државе. (...) Али све скупа даје утисак, бар за сада, да се ту не ради о правој федеративној држави, него више о унитаристичкој држави, у којој један дио, Еритреја, има доста широку унутрашњу аутономију,“ Ј. Стефановић, *Ширење федерализма и његово упоредно слабење по садржају*, Сарајево 1954, 39–40.

⁷ Опширније о разлозима неодрживости федералног уређења Етиопије и Еритреје погледати Т. Negash, *Eritrea and Etiopia: The Federal Experience*, Stockholm 1997, 143–147.

⁸ Еритреја је прогласила независност 27. априла 1993, након референдума који су надзирале УН. Ипак, односи између Етиопије и Еритреје су били веома лоши, што је довело и до војних сукоба средином 1998. године. Мир између две државе је потписан тек крајем 2000. године у Алжиру, али су остала нерешена извесна питања у вези са границом. С обзиром на то да демаркација до данас није извршена, око 4.000 припадника мисије УН је распоређено дуж границе.

⁹ „Од времена краљевине Аксум, која је доживела процват у првих седам векова хришћанске ере, до 1974. Етиопијом су управљали владари који су припадали различитим династијама“, А. Jembere, 169.

¹⁰ Опширније о президенцијализму, Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 2003, 224–226.

парламентарни облик државне власти; и, коначно, са унитарног на федерално државно уређење.¹¹ Ипак, чињеница да су у Етиопији истовремено уведени федерализам и парламентарни систем власти делује помало зачуђујуће, с обзиром да је познато да ова два државна облика нису у потпуности компатибилна. Наиме, велики број теоретичара заступа мишљење да је федерално начело у једној држави доследно примењено само у случају потпуне равноправности домова савезног парламента. Насупрот томе, парламентарни систем неминовно води ка њиховој неегалитарности, што је узроковано чињеницом да влада политички одговара искључиво пред доњим домом, што доводи до фактичке превласти општепредставничког над федералним домом, нарочито у вези са функцијом контроле над радом извршне власти, а понекад и поводом доношења закона.¹² Ипак, иако је немогуће у пуној мери помирити два поменута организациона принципа у устројству савезног парламента, решење се у упоредном праву обично налази тако што се допушта превласт доњег дома у вршењу контроле над радом егzekутиве, али се, с друге стране, јамчи потпуна равноправност домова у вршењу уставотворне и законодавне власти.

Иначе, федерални систем Етиопије је веома особен и садржи доста необичних решења која су без хомолога у упоредном праву, а примена чувеног „закона угледања“ на федерални модел САД је сведена на најмању меру. Ипак, неки аутори су покушали да пронађу компаративни систем који је етиопским уставотворцима послужио као узор. У том смислу је веома интересантан став Брицкеа, који сматра да „наводно Индија предвиђа модел за нове етиопске федералне структуре, иако неки елементи уређења у Етиопији подсећају (вероватно ненамерно) на Устав Немачког Царства од 1871, који је (...) био узор Хаиле Селасиевом Уставу од 1931. године“.¹³

II

Етиопија је до данас имала четири устава, који су донесени 1931, 1955, 1987. и 1994. године. Први федерални Устав Етиопије је

¹¹ Професор јавног права Универзитета у Адис Абеби (Етиопија) Жембер (*Aberra Jembere*) каже да је Етиопија за два века постојања доживела многе преображаје: „са краљевине на републику, са унитарне државе на федерацију, са централизације на децентрализацију у државном уређењу; а у облику власти са монархије до председничке форме власти, и коначно до парламентарног система“, A. Jembere, 168.

¹² Опширније о томе М. Јовичић, *Савремени федерализам – упоредноправна студија*, Београд 1973, 119–121.

¹³ P. H. Brietzke, „Ethiopia’s ‘Leap in the Dark’ Federalism and Self Determination in the New Constitution“, *Journal of African Law* 39, 1/1995, 28.

усвојен 8. децембра 1994. године, а ступио је на снагу 21. августа 1995. Мада су савезне државе које данас постоје у свету веома различите, свакој од њих је могуће наћи место у „координатном систему“ федерализма одређујући којој врсти (тачније врстама) припада, односно смештајући је према различитим критеријумима деобе у одређене групе. Мерила за те класификације су уско повезана са суштином и природом федерализма, а четири су, сматра се у науци,¹⁴ нарочито значајна за сваку савезну државу: начин организовања федералног подручја, федерална структура, начин настанка и национални састав. Пажљивом анализом етиопске историје, друштва и уставних норми, може се закључити да постојећа федерација има мешовит састав и промењиву федералну структуру, да је настала методом деволуције и да је вишенационална.

Према Уставу (чл. 50), Етиопија је сачињена од девет држава чланица, које се називају регионима (*kilel*), односно регионалним државама (*regional states*). То су Афар (*Afar*), Амхара (*Amhara*), Тигро (*Tigray*), Оромија (*Oromiya*), Бенисхангул/Гумуз (*Benishangul/Gumuz*), Сомали (*Somali*), Јужне Нације, Националности и Народи (*Southern Nations, Nationalities and Peoples*), Гамбела (*Gambella*) и Харар (*Harar*). Пошто два града, Адис Абеба (*Addis Aababa*) и Дир Дава (*Dire Dawa*), имају посебан статус у оквиру федерације, она се с обзиром на начин организовања федералног подручја сврстава у групу савезних држава са мешовитим саставом. Иначе, федералне јединице се доста разликују у погледу величине и броја становника, па тако у само једној од њих, Оромији, живи готово трећина укупне популације (око 19 милиона људи), док рецимо Гамбелу насељава мање од 0,5 % становништва (свега 200 хиљада људи).

Етиопија има промењиву федералну структуру, а с обзиром на широку палету могућности за њену измену, може се констатовати и да је постојећа структура веома лабилна. Наиме, Устав Етиопије је један од ретких конститутивних аката у целокупној историји федерализма у којем је конституционализована сецесија, јер „свака нација, националност и народ има безусловно право на самоопредељење, укључујући и право на отцепљење“ (чл. 39, ст. 1). Најпознатије компаративне примере устава који су дозвољавали сецесију представљају три устава СССР-а (од 1924, 1936. и 1977. године), док је данас отцепљење дозвољено још једино у Уставу Св. Китса и Невиса од 1983. године. Поред права на сецесију, етиопски устав изречним одредбама даје нацијама, националностима и народима право да у свако доба формирају нове федералне јединице (чл. 47, ст. 2) и детаљно уређује поступак за рализацију тог права.

¹⁴ Више о томе М. Јовичић, 57; Р. Марковић, 459.

Деволутивни начин настанка савезних држава се у досадашњој уставној пракси показао као негативан процес, нарочито када је државно уређење мењано из једноставног у сложено да би се решио проблем вишенационалности државе. Довољно је као илустрацију навести бивше социјалистичке федерације, СССР, СФРЈ и Чехословачку, које су почетком деведесетих година прошлог века дефинитивно нестале са светске позорнице. Разуме се, нема сумње да је и слом социјализма као облика друштвено-политичког уређења са своје стране додатно допринео нестанку поменутих трију федерација, али то не улази у домен уставноправног истраживања. Ипак, интересантно је запазити да је Етиопија у време док је била социјалистичка држава имала унитарно уређење, док је тек након коначног напуштања социјализма постала федерација. Данас „етиопски федерализам има етницитет као основни организациони принцип“,¹⁵ који је изражен већ у преамбули Устава од 1994. Уз то, познато је да је проблем вишенационалности много већи у савезним државама у којима је свака нација организована у посебну федералну јединицу, а у Етиопији постоји приближно таква ситуација – „границе девет етиопских држава су повучене тако да је, са изузетком најјужније државе, свака од осам доминантних етничких група добила своју ‘сопствену’ државу чланицу“.¹⁶ Штавише, поменута уставна могућност да и мањинске етничке групе у будућности формирају нове федералне јединице додатно наглашава овај проблем. У најблиској вези са вишеетничношћу налази се вишејезичност, која представља још једну потешкоћу у функционисању етиопске федерације. Премда је амхарички (*Amharic*) језик одређен као „радни језик“ федералних органа (чл. 5 Устава), а амхаричка верзија савезног устава је једина правно важећа (чл. 106 Устава), државе чланице имају уставом проглашено право да законом уреде употребу језика на свом подручју.

III

Свака федерација је држава у којој је извршена двострука подела власти: поред традиционалне функционалне (хоризонталне) поделе – на законодавство, управу и судство – која је уобичајена у готово свим савременим државама, извршена је и територијална (вертикална) подела власти – између федерације и федералних јединица.¹⁷ Стога цен-

¹⁵ Т. Pätz, 139.

¹⁶ Р. Н. Brietzke, 28. „Устав од 1994. је претворио дуготрајну унитарну државу у федерални аранжман, базиран на етничким линијама“, А. Jemberе, 191.

¹⁷ „Није реч о хоризонталној подели власти, која је спроведена свуда и постала класична (подела власти на законодавне, судске и управне органе), већ о вертикалној раздеои, која претпоставља препуштање извесних послова и атрибуција

тралну позицију међу свим одредбама које се тичу федералног државног уређења несумњиво заузимају оне које нормирају вертикалну поделу власти, односно расподелу државних функција између савезних државних органа и органа држава чланица. Ове одредбе се увек налазе у највишем правном акту федерације – савезном уставу, а њиховом се анализом може створити најбоља слика о степену примењености федералног начела у конкретном уставном систему.¹⁸

Устав Етиопије од 1994. у материји расподеле надлежности примењује тзв. метод позитивне енумерације са генералном клаузулом,¹⁹ с обзиром да прво таксативно набраја функције федерације (чл. 51), а затим општом одредбом ненабројане државне функције (резидуална овлашћења) ставља у делокруг држава чланица (чл. 52). Генерално гледано, оваква ситуација у вези са расподелом надлежности је у потпуности у складу са природом и циљевима федералне државе, па у компаративним федералним уставним системима преовлађује као правило, док је претпоставка надлежности у корист федерације ретка појава.²⁰ Ипак, степен примењености федералног начела у области поделе функција у конкретном уставном систему се не може ваљано проценити пре него што се изврши детаљнији увид у одредбе које се на њу односе. Наиме, етиопска федерација је, без обзира на то што је претпоставка надлежности формулисана у корист држава чланица, ипак у великој мери централизована, јер су кључне функције задржане у рукама савезних власти²¹ (то је иначе уобичајено за федерације настале из унитарних држава). Тако федерални органи, између осталог, воде спољну политику, старају се о одбрани земље и унутрашњој безбедности, утврђују динамику економског и социјалног развоја, воде фискалну и монетарну политику, уређују области саобраћаја и телекомуникација и трговине, а поседују чак и извесне надлежности које се по правилу дају федералним јединицама (на пример, заштита историјских и културних споменика, здравство...)²² Ипак, како у савезним државама насталим деволу-

државе нижим јединицама, спуштање делова власти одозго доле“, Лазо М. Костић, *Уставно право*, Сабрана дела (први том), Београд 2000, 259.

¹⁸ Управо због тога је, како вели Јован Стефановић, *Уставно право Југославије и компаративно право I*, Загреб 1965, 537 „та (је) подјела један од најделикатнијих проблема федеративног уређења државе, а постављање прописа о тој подјели у федеративном уставу задаје увијек највеће тешкоће“.

¹⁹ Р. Марковић, 470–471.

²⁰ Претпоставку надлежности у корист федерације прописују устави Канаде, Индије, Јужноафричке Републике и, на особен начин, Белгије.

²¹ „У чл. 51 (тач. 1–21) је извршено веома детаљно набрајање надлежности и функција федералних власти. Све савезне надлежности се тичу питања од националног значаја“, Т. Pätz, 140.

²² Погледати чл. 51 Устава. „Док су теоретски све надлежности које нису поверене федералним властима резервисане за државе, чл. 51–55 дају федералним

тивним путем центрифугалне силе имају јаче дејство од центрипеталних, уобичајена је појава да временом дође до „пребацавања“ федералних надлежности у делокруг федералних јединица. Етиопска федерација је још увек „млада“, па се тако нешто још увек није догодило, али не би било изненађујуће да се у блиској будућности промена друштвених прилика рефлектује на расподелу надлежности.

Посебну важност међу одредбама о вертикалној подели власти имају норме које говоре о деоби финансијских средстава између различитих политичко-територијалних субјеката. Наиме, познато је да „у свакој појединој федерално уређеној држави, и федерација и федералне јединице морају располагати средствима која ће им омогућити да обављају оне функције које су им у оквиру датих уставних решења поверене“.²³ Другим речима, сви нивои власти морају имати адекватне приходе, иначе ће одредбе о подели надлежности остати мртво слово на хартији. Устав Етиопије врло детаљно уређује ову материју, тако што прво набраја области опорезивања у којима је надлежна федерација, затим наводи материје у којима порезе убирају државе чланице, а потом наводи области у којима је финансијска надлежност конкурентна (чл. 94–98). На самом крају, Устав прописује да ће о порезима који нису изричито стављени у делокруг неког од субјеката, двотрећинском већином одлучивати савезни домови на заједничкој седници (чл. 99). Из наведених уставних одредаба се јасно види да оба нивоа власти располажу адекватним приходима за обављање њихових функција, што је у потпуности сагласно циљевима и природи федералне државе.

IV

Један од најпоузданијих критеријума путем којих се у теорији врши разграничење између федерације и децентрализоване унитарне државе јесте партиципација федералних јединица као таквих у саставу савезних државних органа, која не постоји у унитарним државама. Представљеност федералних ентитета у оквиру федералних власти „омогућава њихово заједничко деловање и представља лепак који одржава федерацију на окупу“.²⁴ Два најзначајнија облика партиципације федералних јединица јесу учешће у вршењу савезне уставот-

органима тако много власти, да врло мало остаје државама“, А. Jembere, 191.

²³ М. Јовичић, 190.

²⁴ R. Watts, „Participation of Federated Entities in Federal Policy-Making“, adapted for the Seminar on Minorities by Thomas Fleiner, 2005, <http://www.federalism.ch/files/categories/Summer%20University/participation%20of%20federated%20entities%20in%20policy%20making.pdf>, 4.8.2006, 1.

ворне и законодавне власти, али не треба занемарити ни остале видове њиховог учешћа у обављању савезних државних функција.²⁵

Носилац уставотворне и законодавне власти у Етиопији је савезни парламент, сачињен од два дома – Дома народних представника (*House of Peoples' Representatives*) и Дома федерације (*House of Federation*).²⁶ Чланови општепредставничког („доњег“) дома се бирају на пет година по изборном систему релативне већине (*first-past-the-post electoral system*). Овај дом може имати највише 550 чланова, а најмање 20 посланичких места је резервисано за представнике националних мањина (тзв. позитивна дискриминација).²⁷ Састав федералног („горњег“) дома је веома специфичан, пошто је примена једног од есенцијалних принципа у организацији савезне легислативе – начела једнаке заступљености представника федералних јединица – скоро у потпуности избегнута. Наиме, број чланова Дома федерације увек је неизвесан, а број представника различитих федералних јединица промењив, с обзиром да су, с једне стране, „свака нација, националност и народ представљени у Дому федерације најмање једним чланом“, а, с друге, „свака нација, националност и народ имају по једног представника на сваких милион становника“.²⁸ Овакав састав горњег дома скоро да представља апсурд, јер је он готово у потпуности копија општепредставничког дома савезног парламента.²⁹ Поред тога, приметно је да „федерални“ дом не сачињавају представници држава чланица као таквих, већ представници различитих етничких група, што додатно слаби примену федералног начела.³⁰ Тренутно Дом федерације има 112 чланова, „од којих су 71 представника именовале државе чланице, а 41 изабрао народ“.³¹

Етиопски савезни парламент показује још веће аномалије у погледу вршења уставом поверених функција. Поред тога што оп-

²⁵ Р. Марковић, 480.

²⁶ Чл. 53 Устава.

²⁷ Чл. 54, ст. 3 Устава. Интересантно је да представници могу остати без мандата у случају да „изгубе подршку бирачког тела“ (чл. 54, ст. 7 Устава).

²⁸ Чл. 61, ст. 2 Устава. Одступања од начела паритета у саставу горњег дома федералног парламента постоји још у Немачкој, Аустрији, Белгији, Канади, Индији и Малезији.

²⁹ Кенет Вер истиче да „једнако представништво региона у горњем дому није, логички посматрано, битно да би једно уређење било федерално, али је истовремено оно често битно да би једно федерално уређење добро функционисало“, К. С. Wheare, *Federal Government*, London 1958³, 93.

³⁰ „У случају Етиопије, уставом утврђено представљање федералних јединица постоји само у случају чланства у Дому федерације, али ни тада на основу територијалног представљања, већ на основу представљања тзв. ‘нација, националности и народа’“, А. Jembere, 182.

³¹ Т. Pätz, 139. Интересантно је да државе чланице имају право да саме одлуче о начину избора представника у Дом федерације (чл. 61, ст. 3 Устава).

штепредставнички дом има доминантну улогу над федералним у вршењу контроле над радом оперативне егzekутиве (чл. 72, ст. 2 Устава), што је директна последица примене парламентарног система власти, његова превласт је очигледна и у обављању законодавне функције. Наиме, Дом народних представника има искључиву законодавну власт, јер Устав прописује да овај дом самостално доноси законе у свим материјама које су стављене у надлежност федерације (чл. 55, ст. 1 Устава)!³² С обзиром на овакво одсуство дводомности у одлучивању приликом доношења закона, може се рећи да у Етиопији постоји „привидни бикамерализам“, односно да Дом федерације представља „декор“, „фигуру“ или „развлашћени дом“, што је иначе одлика горњег дома у државама са политичким бикамерализмом.³³

Надмоћ општепредставничког дома над федералним постоји чак и у вршењу уставотворне власти, али ипак није у толикој мери изражена као у законодавству. Амандмане на Устав могу предложити како савезни домови (двотрећинском већином), тако и најмање две трећине федералних јединица (чл. 104). Устав предвиђа два различита ревизиона поступка у зависности од тога које се његове одредбе подвргавају промени (чл. 105). Ако су предложеним амандманима обухваћена фундаментална права и слободе или одредбе које се односе на сâм поступак промене устава, потребно је да са њима сагласи већина посланика у парламентима свих држава чланица, као и двотрећинска већина парламентарца у оба дома савезног парламента. Оваква формална чврстина, која подразумева консензус свих федералних јединица и квалификовану већину у федералним домовима, чини наведене одредбе готово непромењивим. Поред тога, захтев за сагласношћу свих држава чланица са изменама конститутивног акта је карактеристика конфедералног, а не федералног уређења. Ипак, ова ревизиона процедура обезбеђује потпуну равноправност домова савезног парламента у одлучивању. Друга ревизиона техника, која се примењује поводом измена и допуна свих осталих чланова Устава, изискује да се са предложеним амандманима сагласи две трећине парламената држава чланица, као и двотрећинска већина савезних парламентарца сједињена на заједничкој седници два дома. Ова („редовна“) ревизиона процедура води ка фактичкој надмоћности Дома народних представника, с обзиром на вишеструко већи број посланика који улазе у његов састав (у овом моменту је однос 548 према 112). Ипак, федерално начело у овом случају није повређено,

³² Поред тога што Дом народних представника може да усвоји закон без сагласности Дома федерације, у Уставу Етиопије је изостављен чак и суспензивни вето председника републике (чл. 57 Устава).

³³ „Дом народних представника има законодавну власт у свим материјама које су савезним уставом поверене федералним властима, док је законодавна моћ Дома федерације веома ограничена“, А. Jembere, 178.

с обзиром да се адекватна партиципација федералних јединица обезбеђује на други начин – давањем сагласности на промене устава непосредно од стране њихових парламената.

Сумарно, када је реч у вршењу нормативне функције савезног парламента, случај егалитарног бикамерализма постоји само у „изузетним“ случајевима ревизије устава, у случајевима „редовних“ промена устава постоји неегалитарна дводомност, док у области законодавства постоји чист монокамерализам (једнодомност), јер је Дом федерације и формално лишен могућности да учествује у поступку доношења закона. Због тога и не чуди што и сâм Устав недвосмислено фаворизује општепредставнички дом, јер изричито прописује (чл. 50, ст. 3) да је Дом народних представника „највиши орган федералне власти“.

Ипак, иако не учествује у обављању двеју основних функција парламента – доношењу закона и контроли над радом владе – Дом федерације је врло значајан „шраф“ у етиопском „уставном механизму“. Његова основна функција је тумачење савезног устава (чл. 62, ст. 1. и чл. 83), што значи да Дом федерације у уставном систему Етиопије игра улогу која се обично поверава уставном суду, па у том смислу представља „чувара устава“.³⁴ У вези с тим, овај дом оснива и Савет за уставна питања, који додуше има саветодавну функцију. Дом федерације је, поред тога, задужен да решава „спорове и неспоразуме“ између држава чланица и да одлучује о правима нација, националности и народа Етиопије (укључујући и право на отцепљење), што га све скупа чини врло респектабилним уставним чиниоцем.³⁵

Но, с обзиром на чињеницу да састав горњег дома савезног парламента у Етиопији није утврђен у складу са начелом паритета представника држава чланица, као и на околност да је овај дом у потпуности потчињен општепредставничком у вршењу нормативне функције, јасно произлазе два закључка. Прво, да је примена федералног начела у његовом устројству веома слаба, што значи да је примио више карактер органа федерације као целине, него заједничког органа федералних јединица као њених чинилаца и, друго, да се уставотворци приликом моделирања етиопског федералног парламента нису много угледали на парламенте тзв. класичних федерација (на пример, САД, Швајцарске, Немачке), већ су покушали да креирају представнички орган који ће задовољити потребе њиховог друштва. У прилог другом закључку говори и чињеница да су етиопском Дому федерације поверене неке додатне функције, које се у компаративним системима уопште не поверавају парламенту, већ по-

³⁴ Т. Pätz, 139.

³⁵ Погледати чл. 62 Устава.

себном судском органу који је задужен врши контролу уставности нормативних аката.³⁶

Пошто Устав Етиопије од 1994. усваја парламентарни облик државне власти (чл. 45), извршна власт је бицефална, а чине је шеф државе и влада. Председник републике је орган фиксне неоперативне егзекутиве. Бира га савезни парламент на заједничкој седници домова двотрећинском већином, на период од шест година (чл. 70. Устава). Како је шеф државе организован као инокосан орган, једини начин на који је могуће обезбедити какву-такву партиципацију држава чланица јесте моменат његовог избора, и то преко другог дома савезног парламента. Но, овај утицај је, с обзиром на бројчану надмоћ чланова општепредставничког дома на заједничкој седници домова, занемарљив. Вероватно због лоших искустава из прошлости (са монархијом и президенцијализмом), Уставна овлашћења председника су веома мала,³⁷ углавном репрезентативна, а лишен је права суспензивног вета, распуштања парламента и командовања војском.

„Носиоци највиших федералних извршних овлашћења су Први министар и Савет министара (*Council of Ministers*)“, предвиђа чл. 72, ст. 1. Устава. Они су за свој рад одговорни Дому народних представника. Дикција цитиране уставне одредбе наговештава да премијер има индивидуализован положај у оквиру владе и важне полуге власти у својим рукама, што се недвосмислено потврђује и у наредним члановима Устава. Први министар је, између осталог, „шеф управе, председавајући Савета министара и главнокомандујући националних оружаних снага“, па у тим својствима има дугачак списак самосталних овлашћења (чл. 74. Устава). Осим што су одговорни парламенту, министри су непосредно одговорни и премијеру (чл. 76, ст. 2. Устава). Међутим, иако је Етиопија вишенационална федерација, савезни устав не садржи изречне одредбе о партиципацији представника држава чланица као таквих у оквиру оперативне егзекутиве, као што то чине уставни неких других мултинационалних федерација (на пример, Белгије, Швајцарске). Отуда следи да је за чланство у влади основна препорука стручност (*merit system*), што значи да федерално начело није примењено у устројству централног извршног органа у држави.

Имајући у виду све што је речено о учешћу етиопских држава чланица у обављању функција федерације, логично произлази закључак да је принцип партиципације „окрњен“, тј. примењен у недо-

³⁶ С обзиром на необичну поделу послова између домова, етиопски парламент је „пре случај уставне поделе рада него истински бикамерализам“, Р. Н. Brietzke, 28.

³⁷ „Он је једноставно фигура са ограниченом влашћу“, А. Jembere, 178. Погледати чл. 71. Устава.

вољној мери. Стога се можемо у потпуности сложити са професором Жембером који каже да је једна од највећих особености федерализма у Етиопији то што „он није заснован на адекватном уставом утврђеном представљању територијалних јединица у доношењу одлука централних власти“.³⁸

V

Федерално државно уређење представља државни оквир у којем је могуће помирити наизглед противречне тежње ка заједништву конститутивних ентитета, с једне, и њиховој аутономији, с друге стране. „Начело аутономије федералних јединица у федералној држави значи да федералне јединице имају своју федералним уставом утврђену надлежност и индивидуализован и посебан законодавни извршни и судски систем органа“.³⁹ С циљем што ефикаснијег устројавања сопствених државних органа и прописивања на који ће се начин обављати надлежности, тј. ради што боље реализације њиховог права на самоорганизацију, у свету федерализма је уобичајено да се државама чланицама савезним уставом гарантује право на доношење сопствених устава.

Етиопске федералне јединице имају самостални уставотворни капацитет (чл. 52, ст. 2, тач. б) Устава). Федерални устав, при томе, не прописује стриктна правила којих се уставотворна власт у државама чланицама мора придржавати, већ се служи прилично неодређеним правним стандардима (на пример, да федералне јединице треба да успоставе „демократски поредак заснован на владавини права“ и да „штите и бране федерални устав“). Поред права на прописивање сопственог правног поретка, државе чланице имају гарантоване надлежности, које додуше нису велике, премда је претпоставка надлежности формулисана у њихову корист. „Сходно чл. 52 (ст. 2), државе имају право да успоставе сопствене администрације, да доносе и извршавају сопствене законе, утврђују политике, стратегије и планове, управљају земљиштем, разрезају порезе и царине, доносе и извршавају законе који се односе на државне службе и да оснивају полицијске снаге и управљају њима“.⁴⁰ Коначно, свих девет конститутивних јединица има и сопствене законодавне, извршне и судске органе,⁴¹ па се са сигурношћу може казати да федералне јединице у Етиопији уживају висок степен аутономије.

³⁸ A. Jembere, 179.

³⁹ P. Марковић, 453.

⁴⁰ T. Pätz, 140.

⁴¹ A. Jembere, 178.

Поред тога, Устав (чл. 49) даје специјалан статус главном граду федерације – Адис Абеби, јер прописује да овај град има „потпуну самоуправу“, чије се појединости уређују законом. Највиши извршни орган Адис Абебе, Гувернер, се бира од стране градског Савета, због чега се овај град често сматра „десетим ентитетом етиопске федерације“. „Ипак, како је Гувернер одговоран и Савету и Првом министру (...), а градска управа одговара федералној влади (чл. 49, ст. 3 Устава), Адис Абеба има мању самосталност од држава чланица“.⁴²

VI

Ради поштовања устава као акта највеће правне снаге у једној земљи, нарочито ако је она уређена као федерална држава, неопходно је да постоји институционализован систем оцене уставности закона и, евентуално, контроле уставности и законитости подзаконских прописа. Сматра се да је владавина права најбоље зајемчена када испитивање уставности нормативних аката врше редовни судови или посебни уставни судови, што се обично означава генусним појмом судска контрола уставности. Постојање уставносудске контроле, поред другог дома савезног парламента, представља најважнију карику у ланцу федералног државног уређења, јер је њеним установљавањем „у виду једног судског органа, стављена извесна брана неконтролисаном ширењу таласа централизма“,⁴³ на једној, као и претераном дејству центрифугалних сила, на другој страни.

Једна од највећих необичности у вези са федералним државним уређењем у Етиопији, а уједно и велико одступање од општеустановљених федералних стандарда, јесте одсуство уставносудске контроле.⁴⁴ Ипак, и поред одсуства судског органа за оцену уставности, ова савезна држава није остављена без „чувара федерације“, с обзиром да је таква улога поверена горњем дому савезног парламента. Наиме, „према коначној верзији текста Устава, уставни суд је сâм Дом федерације, помогнут од стране Савета за уставна питања“.⁴⁵ Горњи дом парламента је, као што је већ речено, надлежан за тумачење савезног устава (чл. 62, ст. 1. Устава), што у компаративним федералним системима углавном спада у делокруг врховног федералног суда (САД, Канада, Швајцарска, Аустралија) или посебног уставног суда (Аустрија, Немачка, Русија, Белгија). Уз то, другом дому федералног пар-

⁴² Т. Pätz, 140.

⁴³ М. Јовичић, 254.

⁴⁴ „У садашњој ситуацији, чак ни Савезни врховни суд нема право ни да разматра уставна питања, а камоли да доноси одлуке о њима“, А. Jembere, 191.

⁴⁵ Р. Н. Brietzke, 28.

ламентата су поверене још неке функције које се налазе у најблиској вези са интерпретирањем устава. То су, између осталог, оснивање Савета за уставна питања,⁴⁶ затим одлучивање о праву нација, националности и народа на самоопредељење (укључујући и право на отцепљење), као и могућност да „нареди федералну интервенцију у случају да нека држава, супротно овом (савезном, М.С.) уставу, угрози уставни поредак“ (чл. 62, ст. 2, 3 и 9 Устава). И то није све. Поред ове квази-уставносудске, Дом федерације има и квази-конфликтну надлежност, пошто је задужен да „налази решења за спорове и неспоразуме који се могу јавити између држава“ (чл. 62, ст. 6 Устава).

Но, питање је да ли је један орган са политичким саставом, чији чланови нису по струци правници, а у који је при томе улазе представници држава чланица, у стању да ваљано врши многобројне функције која су му додељене. Другим речима, могу ли посланици који су дужни да, с једне стране, спроводе политику партије којој припадају, а, с друге, воде рачуна о интересима федералне јединице чији су репрезенти, непристрасно и професионално обављају одговорну функцију тумача устава и да решавају конфликте између различитих политичко-територијалних субјеката? И све то поред многих разнородних надлежности које су стављене у делокруг овог „органа-сваштаре“... Уставна пракса која предстоји несумњиво ће дати одговор на постављено питање, али је врло вероватно да ће он бити негативан, поготово ако се има у виду недостатак демократске политичке културе у етиопском друштву. Такав став има и Жембер, који га недвосмислено (и иронично) изражава следећим речима: „Како је етиопским судовима ускраћено право да се ‘забављају’ уставним темама и да тумаче устав, било би наивно очекивати да ће федерализам функционисати ефектно и глатко под таквим аранжманом“.⁴⁷

VII

Без обзира на наведене необичности које су уграђене у Устав Етиопије од 1994. године, највеће интересовање науке уставног права је несумњиво побудило изричито проглашење права етиопских народа на самоопредељење, које укључује и право на отцепљење.

Конституционализација сецесије, иначе, није сагласна са природом и циљевима федералне државе и представља обележје иманентно конфедерацији. Због тога је преовлађујуће мишљење у науци да је ово право неспојиво са истинским федералним уређењем, иако

⁴⁶ Овај орган има искључиво саветодавну функцију, тј. „Дом федерације није ограничен саветодавним мишљењем Савета за уставна питања“, Т. Pätz, 139.

⁴⁷ А. Jembere, 193.

му се не може оспорити демократски карактер. Од старијих писаца, добру аргументацију у прилог таквог става су изнели Роналд Вотс и Кенет Вер, а од новијих Кас Санстејн.⁴⁸ Према Санстејновом мишљењу, циљ постојања модерне државе јесте промовисање демократије која подразумева компромисе, сарадњу и разумевање, а томе ни на који начин не би допринело постојање права на сецесију. Напротив, оно би према речима овог аутора само довело до повећања политичке нестабилности и нетолеранције у друштву.⁴⁹ Међутим, у литератури се у вези са конституционализацијом сецесије могу прочитати и дијаметрално супротна мишљења, чији заговорници нуде подједнако уверљива образложења. Тако Вејн Норман сматра да је мудро и политички опортуно уставом признати право на сецесију, јер се на тај начин прецизира и сâм поступак за остварење тога права. Процедура за реализацију права на отцепљење, при томе, треба да буде уобличена тако да делује обесхрабрујуће за сепаратисте.⁵⁰ С друге стране, Данијел Вејнсток се у оправдавању конституционализације сецесије служи интересантним поређењем, јер поистовећује забрану отцепљења са забраном проституције и лаких дрога. Он сматра да је такве, непожељне друштвене појаве боље легализовати и држати под контролом, јер ће они који желе да остваре прокламована права бити принуђени поштују компликовану процедуру која ће их одбити од њихове реализације у пракси.⁵¹

Дакле, мада делује да је наука подељена поводом питања проглашења права на отцепљење у савезном уставу, и заговорници и опоненти проглашења тог права теже постигнућу истог циља, а то је очување територијалне целовитости федералне државе. Разлика је једино у начину на који се тај циљ постиже – док једни сматрају да је боље енергично негирати право на отцепљење, други тврде да конституционализација сецесије по компликованом поступку управо треба да служи спречавању практичног остварења тог уставом проглашеног права.

Право на самоопредељење, које укључује и право на отцепљење прокламује чл. 39 Устава Етиопије. Међутим, интересантно је да титулари овог права нису федералне јединице као такве, већ етиопске „нације, националности и народи“, што значи да оно припада и

⁴⁸ Опширније о овим ставовима: R. Watts, *New Federations*, Oxford 1966, 309–310; K. C. Wheare, 90–91; C. Sunstein, „Constitutionalism and Secession“, *University of Chicago Law Review* 58/1991, 634.

⁴⁹ C. Sunstein, 634.

⁵⁰ W. Norman, „Secession and (Constitutional) Democracy“, *Centre for Applied Ethics*. University of British Columbia, 2000, 6.

⁵¹ D. Weinstock, „Toward a Proceduralist Theory of Secession“, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, July 2000, 261–262.

мањинским племенским заједницама.⁵² Поступак за иступање из федерације (чл. 39, ст. 4 Устава) је сложен и одвија се у неколико фаза. Прва етапа подразумева да законодавно тело (*Council*) етничке заједнице која жели отцепљење донесе такву одлуку двотрећинском већином гласова свих чланова.⁵³ Након тога, федерална влада организује референдум у року од три године од тренутка пријема одлуке парламента нације, националности или народа. Ако већина гласача на референдуму подржи сецесију, федералне власти преносе своје надлежности на парламент отцепљене етничке групе. Последњи корак у поступку за иступање из савеза представља подела имовине, која се врши на начин прописан федералним законом.

Изгледа донекле невероватно да је савезни устав оставио једну огромну празнину приликом прописивања овог поступка, јер није одговорио на питање да ли на евентуалном референдуму право гласа имају само припадници етничке групе која захтева отцепљење или сви становници Етиопије.⁵⁴ Тек након решавања ове недоумице може се дати коначна оцена „тежине“ поступка за отцепљење, с обзиром да би сецесија у случају да треба да је подрже сви становници федерације била фактички неизводљива. Чл. 47 Устава, који прописује веома сличан поступак, али за случај формирања нове федералне јединице у Етиопији, изричито прописује да се референдум у том случају одржава само у оквиру нације, националности или народа који желе формирање сопствене државе чланице. Но, питање је да ли између чл. 39 и 47 Устава треба применити аналогију или *argumentum a contrario* (разлог супротности)? Делује нам реалније овај други вид тумачења, јер претпостављамо да би уставотворац у супротном експлицитно нагласио да се ради само о етничкој групи која жели отцепљење, као што је уосталом и учинио приликом дефинисања поступка за формирање нове федералне јединице.⁵⁵ Ако се усвоји таква интерпретација (помоћу разлога супротности), произлази да сецесија у Етиопији не може бити једнострана, већ је мора подржавати већи-

⁵² Појам „нација, националности и народа“ је дефинисан у Уставу, додуше врло конфузно и непрецизно. Чл. 39, ст. 5 Устава прописује да „под ‘нацијом, националношћу или народом’ овај устав подразумева групу људи која има или дели у великој мери заједничку културу или сличне обичаје, међусобно разумљив језик, веру у заједнички или сродан идентитет, заједнички психолошки склоп и која насељава у великој мери ограничену територију, која се може идентификовати“.

⁵³ Овај „Савет“ је орган који представља одређену националну групу у процесу преговарања, иако Устав не одређује основна организациона питања у вези с њим (начин формирања, избора чланова...).

⁵⁴ Још је чудније што одговор на ово питање не нуде ни аутори који су писали о етиопском федерализму, Т. Pätz, 141–142.

⁵⁵ У теорији постоје и другачија тумачења. Погледати, Д. Симовић, *Канадски федерализам*, Београд 2005, 138–139 (необјављена магистарска теза, Правни факултет Универзитета у Београду).

на грађана на подручју целе федерације. То значи да је готово немогуће да у будућности до отцепљења дође, барем не по овом поступку. Разуме се, питање сецесије је у пракси увек више политичко него правно (најбољи доказ за то, уосталом, пружа управо сецесија Еритреје). Међутим, чињеница је да сама процедура за отцепљење прописана етиопским уставом од 1994. у потпуности испуњава кључни услов који захтевају аутори заговорници конституционализације овог права – поступак делује потпуно обесхрабрујуће на сепаратисте. Другим речима, механизам за отцепљење предвиђен савезним уставом налази се у служби очувања територијалног интегритета државе, а никако њеног распарчавања.

VIII

Непуну деценију и по након инаугурисања федералног уређења Етиопија је окупирана великим друштвеним проблемима. Али, основни проблем за Етиопију је што „у својој дугој историји, држава никада није имала ни демократски политички поредак нити административну културу“.⁵⁶ Њен политички систем је донедавно био у великој кризи, јер није постојао консензус политичких елита ни око најосновнијих државних питања, као што је политички режим – док су једни желели продубљивање либерално-демократских институција, други су заговарали повратак марксистичко-лењинистичкој прошлости. Ипак, после 2001. године ствари су почеле да се померају са мртве тачке, јер су партијски врхови почели да преговарају, демонстрирајући постепено стварање какве-такве политичке зрелости. То је резултирало споразумима федералне владе и влада држава чланица о важним државним питањима (уставне надлежности, расподела прихода, регионални развој, културна и језичка питања), као и стварањем атмосфере „јединства у различитости“. Разуме се, многи су проблеми још увек нерешени, а њихово решавање додатно отежава велико сиромаштво које влада у држави.

Но, без обзира на наведене друштвене у политичке проблеме, са нормативне тачке гледишта се може казати да је Етиопија, у најмању руку, необична федерација – смеша унитаристичких, федералних, али и конфедералних правних института.⁵⁷ Слаба примена начела партиципације и непостојање судске контроле уставности у вели-

⁵⁶ T. Pätz, 143.

⁵⁷ „Због тога ће бити тешко класификовати постојећи институционални аранжман као чисто федералан“, A. Jembere, 181. Исти аутор на другом месту саркастично констатује да „изгледа да садашњи државни аранжман прати социјалистичку теорију ‘поделе рада’, пре него теорију поделе државне власти на три гране: законодавну, извршну и судску“, A. Jembere, 192.

кој мери приближавају етиопско државно уређење теоријском моделу децентрализоване унитарне државе, док је, с друге стране, конституционализација сецесије и неуобичајено чврст поступак за ревизију Устава „гурају“ у другу крајност, чинећи је сличном савезу независних држава. Ипак, већини етиопских уставних институција се не може оспорити федерални карактер, па се ова држава може охарактерисати као савезна по критеријуму претежности. Међутим, тек нешто више од једне деценије федералног искуства је недовољно да би се са сигурношћу могло утврдити да ли је тај облик државног уређења адекватно решење за конкретно друштво, односно да ли је правилно одмерен степен примене федералног начела. Али, чак ни етиопски аутори нису велики оптимисти, па жалосно констатују да „постојећи институционални аранжман није најбољи“.⁵⁸ Поред тога, „федерализам захтева политичку зрелост која подразумева изградњу свести грађана, који треба да схвате да имају интерес у удруживању у облику заједничког приступа проблемима федерализма“.⁵⁹ Тешко је поверовати да ће Етиопљани у скорој будућности достићи тај ниво зрелости. По свему судећи, „уставне буре“ тек предстоје овој младој афричкој федерацији и питање је да ли ће их она с успехом преборити.

Marko Stanković, LL.M

Assistant Lecturer,
University of Belgrade Faculty of Law

FEDERALISM IN AFRICA: THE CASE OF ETHIOPIA

Summary

Federal government is the most prevalent pattern of the vertical distribution of powers in the world. It may also serve as an efficient instrument for settling down the problems of multicultural societies. „The second attempt“ of the federalization of Ethiopia was provoked mainly by the multiethnicity and multilinguality of the population, which usually calls for specific institutional solutions.

From the normative stance, the Ethiopian state is an uncommon federation. It combines some of the unitary, federal and confederal legal institutions. On one side, the inadequate application of the participation

⁵⁸ A. Jembere, 181.

⁵⁹ T. Pätz, 143.

principle, and the absence of judicial review depict Ethiopia as a decentralized unitary state. On the other hand, the constitutionalization of secession, and the unusually rigid procedure for constitutional change come out as the pure confederal elements in the Ethiopian constitutional mechanism. It is difficult, therefore, to classify Ethiopian institutional arrangement as completely federal in its structure and distribution of powers; and even the Ethiopian authors disapprove of it. The experience will show if such an odd form of federal government was proper frame for the democratization of the Ethiopian society and for the establishment of the rule of law. However, there is no doubt that the young African federation will face many „constitutional storms“ in the future.

Key words: *Federalism. – Federal constitution. – Distribution of powers. – Secession. – Multiethnicity.*