

# WSPÓŁCZESNA AFRYKAŃSKA MYŚL POLITYCZNA

## KONCEPCJA ETNICZNEJ IZBY WYŻSZEJ W DWUIZBOWYM PARLAMENCIE W PAŃSTWIE AFRYKAŃSKIM. Część I

KRZYSZTOF TRZCIŃSKI

### Wprowadzenie

W artykule tym analizuję koncepcję etnicznej izby wyższej jako części bika-meralnej (dwuizbowej) legislatury w państwie afrykańskim. Mianem etnicznej określam izbę parlamentu, której skład byłby tworzony w oparciu o istniejącą różnorodność etniczną. Autorem takiej koncepcji jest wybitny nigeryjski politolog Claude Ake (1939–1996)<sup>1</sup>, według którego dla budowy trwałej demokracji w państwie afrykańskim konieczne jest wzmocnienie roli władzy ustawodawczej kosztem poważnego uszczuplenia prerogatyw przypisanych urzędowi prezydenckiemu<sup>2</sup>. Ake był również zwolennikiem uznania i wzmocnienia znaczenia zbiorowości etnicznych oraz poszerzenia ich praw w państwie afrykańskim.

Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawiam szczegóły koncepcji etnicznej izby wyższej. Uzupełniam je przemyśleniami pochodzącego z Sierra Leone filozofa George'a M. Carewa, które wydają się użyteczne w ana-

---

<sup>1</sup> Na temat dorobku Akego zob. szerzej C. Ake, W. Mwalilino, *An Interview with Claude Ake*, „West Africa Review” 2000, Vol. 2, No. 1, s. 1–17 oraz K. Harris, *Still Relevant: Claude Ake's Challenge to Mainstream Discourse on African Politics and Development*, „Journal of Third World Studies”, 2005, Vol. 22, No. 2, s. 73–88.

<sup>2</sup> Na ten temat zob. szerzej K. Trzciniński, *Kilka uwag o koncepcji prezydentury rotacyjnej w państwie afrykańskim*, „Afryka”, 2010, nr 31–32, s. 30–32.

lizie myśli Akego. Ponadto prezentuję przypadek Izby Federacji, która stanowi ważną część istniejącego w Etiopii systemu federalizmu etnicznego. Kазus ten jest bliski propozycji Akego. W części tej ukazuję również koncepcyjne podobieństwa do systemu etiopskiego zawarte w myśli nigeryjskiego filozofa Ifeanyiego A. Menkitiego, która wskazuje, jakie skutki może przynieść funkcjonowanie federalizmu etnicznego. Jego rozważania można też uznać za uzupełniające poglądy Akego.

W drugiej części artykułu omawiam inne, istniejące już afrykańskie rozwiązania ustrojowe, które wydają się bliskie koncepcji etnicznej izby wyższej, w tym przypadek Senatu Lesotho oraz kazusy Izb Wodzów w Botswanie i Zambii. Porównuję cechy charakteryzujące te instytucje z elementami koncepcji Akego i wskazuję na podobieństwa oraz różnice. W dalszej kolejności omawiam przypadek izby wyższej parlamentu Bośni i Hercegowiny, Izby Narodów. Instytucja ta, jak dowodzę, w największym stopniu przypomina koncepcję izby wyższej proponowaną przez Akego dla państwa afrykańskiego. Przeprowadzam porównanie cech bośniackiej instytucji oraz zamysłu nigeryjskiego myśliciela i tłumaczę, dlaczego wielonarodowa Bośnia i Hercegowina może stanowić laboratorium rozwiązań politycznych dla wieloetnicznego państwa afrykańskiego. W końcowej części artykułu zwracam uwagę na podstawowy skutek, jaki może nieść ze sobą implementacja koncepcji Akego, a także ukazuję jej główny mankament. W tym celu nawiązuję do rozwiązań ustrojowych funkcjonujących w wielonarodowej Szwajcarii.

## **Etniczna izba wyższa parlamentu w kontekście praw grupowych**

Zgodnie z zamysłem Akego, izba wyższa bikameralnego parlamentu państwa afrykańskiego powinna mieć charakter izby „narodowości” (*chamber of nationalities*)<sup>3</sup> i posiadać istotny udział we władzy. Ake nie określił jednak, na czym konkretnie miałyby polegać jej kompetencje. Uważał natomiast, że poszczególne zbiorowości etniczne, nazywane przezeń narodowościami<sup>4</sup>, mia-

---

<sup>3</sup> C. Ake, *Democracy and Development in Africa*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1996, s. 132.

<sup>4</sup> Niejeden intelektualista afrykański postrzega rozróżnienie między afrykańskimi zbiorowościami etnicznymi (takimi jak plemiona bądź grupy etniczne) a na przykład narodami (narodowościami, nacjami) w Europie jako zabieg co najmniej sztuczny. Rozróżnienie takie może mu się również wydać wyrazem dziedzictwa kolonialnego, bowiem takie terminy jak „plemie” czy „grupa etniczna” mogą sugerować jakąś niższość związaną z traktowaniem przez ludzi Zachodu zbiorowości afrykańskich jako słabiej rozwiniętych cywilizacyjnie. Zob. I. A. Menkiti, *Philosophy and the State in Africa: Some Rawlsian Considerations*, „Philosophia Africana”, August 2002, Vol. 5, No. 2, s. 41, gdzie autor pisze wręcz, że jego zdaniem, „tak zwane plemiona są narodami” (*the so-called tribes are nations*). Natomiast ghański filozof Kwasi Wiredu, *The African Concept of Personhood*, w: H. E. Flack, E. D. Pellegrino (eds.), *African-American Perspectives on Biomedical Ethics*, Georgetown

łyby w izbie wyższej równą reprezentację, bez względu na swą liczebność w państwie.

Ake nie wskazał, czy skład takiej etnicznej izby pochodziłby z wyborów powszechnych, czy też byłby konstytuowany na przykład przez jakichś przywódców zbiorowości etnicznych, nie wyłanianych w drodze głosowania, lecz na przykład delegowanych przez lokalne zgromadzenia prawodawcze. Nie wiadomo również, czy członkowie etnicznej izby wyższej mogliby być przedstawicielami partii politycznych lub władztwa tradycyjnego. Pomimo wielu znaków zapytania, które charakteryzują propozycję nigeryjskiego myśliciela, potencjalnie mogłaby ona stanowić ulepszenie rozwiązań ustrojowych stosowanych współcześnie w demokratyzującej się Afryce<sup>5</sup>.

Koncepcja etnicznej izby wyższej, czy też izby „narodowości”, stanowi część szerszej wizji politycznej Akego, który postulował przemiany strukturalne ustroju politycznego państwa afrykańskiego, polegające między innymi na wprowadzeniu zabezpieczeń praw grupowych jako praw zbiorowości etnicznych, oraz na dopuszczeniu do zasiadania w parlamencie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Zdaniem nigeryjskiego myśliciela rozwiązania takie miałyby, charakter prawdziwie partycypacyjny, gdyż dawałyby szerokiej reprezentacji społeczeństwa uczestnictwo w politycznym procesie decyzyjnym.

Ake uważał, że utworzenie etnicznej izby wyższej parlamentu stanowiłoby istotny element autonomii grupowej. Myśliciel widziałby jednak wdrożenie takich rozwiązań, które nie utrwałyby różnic już istniejących w państwie wieloetnicznym. Niestety nie pisał, jak konkretnie można by pogodzić zabezpieczenie praw grupowych z zapobieganiem ugruntowywaniu etnicznych podziałów, choć wskazywał, że mogłoby to wymagać „rozwiązań typu konsocjonalnego nie tylko w wymiarze [ustroju – przyp. KT] państwa, ale również na poziomach regionalnym i wspólnotowym”<sup>6</sup>. Według Arenda Lijpharta<sup>7</sup>, do kanonu rozwiązań tzw.

---

University Press, Washington D.C. 1992, s. 114, używa sformułowania „naród Aszantów” (*Ashanti nation*). Inny ghański filozof, Kwame Gyekye, *Tradition and Modernity: Philosophical Reflections on the African Experience*, Oxford University Press, Oxford 1997, preferuje terminy: „grupa wspólnoto-kulturowa” (*communocultural group*) oraz „wspólnota etnokulturowa” (*ethnocultural community*). Z kolei, zgodnie z treścią obowiązującej obecnie w Etiopii konstytucji, państwo to zamieszkują narody (*nations*), narodowości (*nationalities*) oraz ludy (*peoples*). Zob. Preambuła oraz art. 39. Konstytucji Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii, przyjętej 8 grudnia 1994 r. Tekst Konstytucji dostępny jest w internecie, na stronie World Intellectual Property Organization (WIPO), WIPO Lex, [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=193667](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=193667)

<sup>5</sup> Na temat innego rozwiązania, rotacyjnego pełnienia urzędu prezydenckiego przez członków różnych grup etnicznych zamieszkujących wieloetniczne państwo afrykańskie zob. K. Trzcinski, *Kilka uwag o koncepcji prezydentury rotacyjnej...*, s. 29–44.

<sup>6</sup> C. Ake, op. cit., s. 132.

<sup>7</sup> Arend Lijphart – wybitny politolog i teoretyk holenderski i amerykański, obecnie związany z University of California w San Diego. Lijphart jest uznawany za główny autorytet w zakresie teorii konsocjonalizmu (demokracji konsocjonalnej). Jest autorem m.in. następujących prac, w których

demokracji konsocjonalnej należą: rządy wielkiej koalicji, w skład której wchodzi przedstawiciele odmiennych zbiorowości etnicznych w państwie; autonomia terytorialna i kulturowa dla zbiorowości etnicznych; system proporcjonalny w reprezentacji politycznej oraz przy mianowaniu pracowników służby cywilnej; weto zbiorowości etnicznych mających charakter mniejszości w państwie, w odniesieniu do spraw dotyczących ich autonomii i fundamentalnych praw.

Propozycja uznania i wzmocnienia praw grupowych mogłaby jednak w praktyce prowadzić do utrwalenia stanu zdominowania jednostek przez zbiorowości etniczne, do których one przynależą. Wzmocnienie praw takich zbiorowości kojarzy się bowiem z posiadaniem przez ich elity polityczne lub religijne większych możliwości sprawowania kontroli nad członkami grup, choćby dzięki stosowaniu częściowo odrębnego od państwowego systemu prawnego, na przykład mającego charakter prawa zwyczajowego lub religijnego<sup>8</sup>. Problem ten dostrzega wyraźnie pochodzący z Sierra Leone filozof George M. Carew, który pisze, że „w sytuacji, gdy wyższość zasad grupowych oznacza, że mają one pierwszeństwo i muszą być chronione przed prawami jednostkowymi, przestrzeganie tradycyjnych zasad będzie obowiązkowe, a nie dobrowolne. Wiele przestarzałych tradycji afrykańskich takich jak wyrzeczanie kobiet, odmawianie żonom prawa do dziedziczenia, brak uznania z powodu czyjejś rasy, klasy bądź pochodzenia etnicznego, zostanie wzmocnionych literą prawa i sankcją społeczną”<sup>9</sup>.

Wprawdzie, Ake optował za zastosowaniem w państwie afrykańskim jedynie ograniczonego rodzaju autonomii grupowej, lecz pogląd ten wydaje się kłócić właśnie z propozycją ustanowienia etnicznej izby wyższej parlamentu. Aby pokonać tę antynomie należałoby przyjąć założenie, że postulując uznanie i wzmocnienie praw grupowych Ake miał po prostu na myśli stan rzeczy, w którym wszystkie zbiorowości etniczne miałyby identyczne prawa, lecz nie mogłyby na ich podsta-

---

omawia elementy tej teorii: *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkeley 1968; *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven 1977; *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, Yale University Press, New Haven 1999. W polskim piśmiennictwie na temat teorii i praktyki konsocjonalizmu zob. A. Jelonek, *Dylematy konsocjonalizmu. Przypadek Malezji*, Scholar, Warszawa 2004.

<sup>8</sup> Przykładem takiego stanu rzeczy jest funkcjonowanie szariatu w części Nigerii. Zob. na przykład S. Piłaszewicz, *Kontrowersje wokół szari'atu w Nigerii*, „Afryka”, 2002, nr 15, s. 21–41 oraz E. Siewierska, *Sąsiedztwo nieoswojone. Stosunki chrześcijańsko-muzułmańskie w Nigerii*, „Afryka”, 2011, nr 33, s. 11–29.

<sup>9</sup> G. M. Carew, *Democratic Transition in Postcolonial Africa: A Deliberative Approach*, Edwin Mellen Press, Lewiston N.Y. 2006, s. 82. Porównaj art. 272 (c) z Rozdziału 22 (*Chieftaincy*) *Konstytucji Republiki Ghany* przyjętej 28 kwietnia 1992, zgodnie z którym zajmująca się sprawami tradycyjnej władzy lokalnej w Ghanie Narodowa Izba Wodzów posiada uprawnienie do „podejmowania oceny tradycyjnych zwyczajów (*customs and usages*) w celu eliminowania tych spośród nich, które są przestarzałe oraz społecznie szkodliwe”. Tekst tej konstytucji dostępny jest w internecie: <http://www.ghanaweb.com?GhanaHomePage/republic/constitution.php?id=Gconst22.html>

wie traktować swych członków w sposób odrębny od tego, jaki przewiduje prawo państwowe. Prawa grupowe mogłyby zatem na przykład zabezpieczać możliwość, mieszczącej się w granicach prawa państwowego, kulturowej ekspresji zbiorowości etnicznych. Co jednak ważniejsze, gwarantowałyby również ogółowi tych grup udział w życiu politycznym i ekonomicznym<sup>10</sup> państwa na równych zasadach, a zatem miałyby zapobiegać dominacji jednych zbiorowości nad innymi.

To właśnie na straży takiego porządku mogłaby stać etniczna izba wyższa bikameralnego parlamentu, w której przedstawiciele każdej ze zbiorowości etnicznych mieliby tę samą wagę głosu. Jeśli bowiem izba ta byłaby konstytuowana w drodze wyboru deputowanych, dokonywanego według procentowego udziału zbiorowości etnicznych w całym państwie, to wówczas mogłaby reprezentować przede wszystkim interesy dużych zbiorowości. Ake proponował jednak system przypominający rozwiązanie ustrojowe istniejące na przykład w Stanach Zjednoczonych i odnoszące się do izby wyższej parlamentu – Senatu, w którym każdy podmiot amerykańskiej federacji (stan) jest reprezentowany przez tę samą liczbę przedstawicieli, bez względu na liczbę jego ludności<sup>11</sup>. Zasadnicza różnica polega na tym, że stany USA nie zostały ukonstytuowane na podstawie spoistości etnicznej, a zatem zamieszkiwania danego obszaru w większości przez członków konkretnej zbiorowości etnicznej. Zgodnie zaś z zamysłem Akego, w izbie wyższej bikameralnego parlamentu w państwie afrykańskim zasiadaliby przedstawiciele zbiorowości etnicznych, a nie regionów. Można jednak wnioskować, że Ake miał na myśli stan rzeczy, w którym regiony państwa afrykańskiego zostają wytyczone w oparciu o spoistość etniczną, tak jak ma to obecnie miejsce w Etiopii.

### **Przykład etiopskiej Izby Federacji**

Zdaniem Akego, rozwinięciem idei uznania grup w państwie afrykańskim powinno też być stworzenie w nim autonomii terytorialnej. Nigeryjski myśliciel uważał, że władza lokalna w Afryce nie może dłużej pozostawać delegacją władzy rządu centralnego na niższym poziomie, lecz musi stać się całkowicie odrębnym szczeblem władzy. Ake wierzył, że w przyszłości władza lokalna w Afryce będzie „mieć prawnie zagwarantowaną alokację części dochodów państwa w wysokości ustalonej przez konstytucję, a „konstytucja powinna również dać rządowi lokalnym szczególnie zakres autonomii z rzeczywistą władzą, dzięki której będą mo-

---

<sup>10</sup> Por. poglądy Kwame Gyekyego (op. cit., s. 90), który uznaje za konieczne ustanowienie w państwie afrykańskim sprawiedliwości gospodarczej, i pisze: „rozdział zasobów i projektów rozwojowych musi być horyzontalny, rozłożony równomiernie, aby żadna dzielnica czy region państwa – ani, tym samym, żadna wspólnota etnokulturowa – nie została pominięta”.

<sup>11</sup> Na przykład Wyoming, stan USA o najmniejszej liczbie ludności (mniej niż 600 tys.), posiada w Senacie dwóch reprezentantów, tak jak i najludniejszy stan, Kalifornia (ponad 37 mln mieszkańców). Dane dotyczące wielkości populacji pochodzą ze spisu powszechnego z 2010 r.

gły tę autonomię operacjonalizować, włącznie z mocą powiększania dochodów w drodze opodatkowywania”<sup>12</sup>. Co prawda, Ake nie rozwinął szerzej koncepcji lokalnej autonomii, lecz nawet z ogólnego opisu jej założeń można wnioskować, że był on zwolennikiem federalizmu etnicznego w państwie afrykańskim, a zatem takiego wewnętrznego podziału terytorialno-ustrojowego, w którym granice autonomicznych regionów odpowiadałyby granicom zamieszkiwania danego obszaru w większości przez członków konkretnej zbiorowości etnicznej.

Choć system federalny istniał w rodzimej dla Akego Nigerii już za czasów jego życia, to podział na stany nie odzwierciedlał tam podziałów etnicznych<sup>13</sup>, a w każdym razie nie został stworzony w ten sposób, by odzwierciedlać ich aspekt terytorialny. Inna sytuacja panuje w Etiopii, która tak jak Nigeria jest państwem związkowym. Tutaj, zgodnie z zamierzeniem, podział terytorialny stanowi w dużym stopniu odbicie istniejących odmienności etnicznych, a za jego podstawę przyjęte zostały różnice językowe wśród zamieszkujących to państwo zbiorowości etnicznych.

Zgodnie z Konstytucją Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii z 1994 r., państwo to dzieli się na 9 autonomicznych podmiotów terytorialnych, które są określane mianem regionów<sup>14</sup> (*kililoch*, lp. *kilil*) bądź stanów<sup>15</sup>. Etiopia posiada dwuizbowy parlament, którego izba wyższa, Izba Federacji (*Yefedereshein Mekir Bete*), jest tworzona w oparciu o podziały etniczne istniejące w państwie i, jak to zostało ujęte w Konstytucji, składa się z reprezentantów narodów, narodowości i ludów. Art. 39. pkt. 5 ustawy zasadniczej stanowi, że „»Naród, Narodowość lub Lud« na potrzeby tej Konstytucji oznacza grupę ludzi, których w dużym stopniu łączy wspólna kultura, podobne zwyczaje, wzajemnie zrozumiały język, wiara we wspólne bądź powiązane ze sobą tożsamości, wspólna struktura psychologiczna, i którzy zamieszkują dające się wyróżnić i w przeważającym stopniu przylegające do siebie tereny”<sup>16</sup>. W definicji tej brakuje jednak dookreślenia, które spośród zamieszkujących Etiopię zbiorowości są narodami, a które narodowościami lub ludami, i według jakich kryteriów stosowane jest to rozróżnienie<sup>17</sup>. Należy jednak zauważyć, że również Ake, używając terminu „izba narodowości”, nie sprecyzował, co rozumie pod pojęciem „narodowość”.

<sup>12</sup> C. Ake, *The Feasibility of Democracy in Africa*, CODESRIA, Dakar 2000, s. 188.

<sup>13</sup> W niepodległej Nigerii wielokrotnie przeprowadzono zmiany w podziale terytorialnym. Od 1996 r. w państwie tym istnieje 36 stanów oraz Federalne Terytorium Stołeczne – Abudża.

<sup>14</sup> Ponadto odrębny status administracyjny mają dwa wydzielone miasta: Addis Ababa i Dire Dawa.

<sup>15</sup> W tłumaczeniach Konstytucji Etiopii z 1994 r. na j. angielski stosowany jest termin *state*.

<sup>16</sup> Art. 39. pkt. 5 Konstytucji Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii. W j. angielskim brzmi to następująco: “A ‘Nation, Nationality or People’ for the purpose of this Constitution, is a group of people who have or share large measure of a common culture or similar customs, mutual intelligibility of language, belief in a common or related identities, a common psychological make-up, and who inhabit an identifiable, predominantly contiguous territory”.

<sup>17</sup> Tymczasem w Etiopii zamieszkują członkowie ponad 70 zbiorowości etnicznych. Zob. szerzej *Ethiopia – ethnic groups*, Encyclopedia of the Nations, <http://www.nationsencyclopedia.com/Africa/Ethiopia-ETHNIC-GROUPS.html>.

Niemniej jednak, zgodnie z art. 61 pkt. 2 Konstytucji Etiopii, każda z wymienionych zbiorowości powinna być reprezentowana w Izbie Federacji przynajmniej przez jednego przedstawiciela. Ponadto dwie z wymienionych zbiorowości (naród i narodowość)<sup>18</sup> powinny posiadać jednego dodatkowego reprezentanta w Izbie Federacji na każdy milion swojej populacji. To ostatnie rozwiązanie stoi w sprzeczności z propozycją Akego, który postulował, by każda zbiorowość etniczna w państwie afrykańskim posiadała identyczną liczbę swych przedstawicieli w izbie wyższej bikameralnego parlamentu, co zrównywałoby siłę ich głosu w procesie decyzyjnym w tej izbie.

Co więcej, choć według stanu na 2011 r. Izba Federacji miała 108 członków<sup>19</sup>, to w praktyce uprawnioną do posiadania w niej reprezentacji jest zawsze najliczniejsza zbiorowość każdego z regionów. Zbiorowości nie posiadające własnych regionów mogą być zatem w ogóle pozbawione takiego przedstawicielstwa, choć ich członkowie mogą zostać wybrani do izby niższej etiopskiego parlamentu, Izby Przedstawicieli Ludowych (*Yehizb Tewokayoch Mekir Bete*)<sup>20</sup>.

Zgodnie z art. 61 pkt. 3 Konstytucji, członkowie mającej pięcioletnią kadencję Izby Federacji powinni być wybierani przez Radę Regionu, która stanowi najwyższy wykonawczy i legislacyjny organ władzy w każdym z podmiotów państwa związkowego. Konstytucja stanowi również, że w każdym z tych regionów jego Rada może ogłosić wybory powszechne przedstawicieli do Izby Federacji, które to rozwiązanie nie jest jednak obecnie praktykowane.

Zgodnie z art. 64 Konstytucji, dwie trzecie członków Izby Federacji obecnych na jej posiedzeniu stanowi kworum<sup>21</sup> niezbędne dla poddania pod głosowanie każdej propozycji. Wszelkie samodzielne decyzje izby wymagają aprobaty zwykłej większości głosów jej członków obecnych na posiedzeniu.

Izba Federacji ma dość rozległe kompetencje, które zostały przedstawione głównie w art. 62 Konstytucji. I tak między innymi posiada ona w oparciu o przepisy ustawy zasadniczej prawo do dokonywania jej wykładni w sytuacji, gdy zachodzi taka potrzeba<sup>22</sup>. Izba Federacji ma uprawnienie do podejmowania decyzji w sprawach dotyczących prawa do samostanowienia zamieszkujących Etiopię zbiorowości, w tym do

<sup>18</sup> W art. 61 pkt. 2 Konstytucji Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii brak w tej kwestii informacji o ludach (*Peoples*), co może być przeoczeniem.

<sup>19</sup> *General Information*, The Parliament of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, <http://www.ethiopar.net>

<sup>20</sup> Traktuje o tym art. 54 pkt. 3 Konstytucji Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii, zgodnie z którym członkowie narodowości i ludów stanowiących mniejszości (*minority Nationalities and Peoples*) powinni posiadać co najmniej 20 reprezentantów w Izbie Przedstawicieli Ludowych, której cały skład nie może przekroczyć 550 członków.

<sup>21</sup> Dla porównania warto zauważyć, że zgodnie z art. 58 Konstytucji Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii kworum w izbie niższej parlamentu, Izbie Przedstawicieli Ludowych, wynosi ponad połowę jej członków.

<sup>22</sup> Szerzej traktują o tym art. 83 i 84 Konstytucji Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii.

secesji<sup>23</sup>. Izba ta jest jednak zarazem zobowiązana do podejmowania działań utrwalających równość wszystkich mieszkańców Etiopii i „promowania oraz konsolidowania ich jedności (...)”<sup>24</sup>. Zgodnie z treścią pkt. 6 art. 62 Konstytucji, istotnym zadaniem izby wyższej etiopskiego parlamentu jest rozwiązywanie ewentualnych sporów bądź nieporozumień w stosunkach pomiędzy podmiotami federacji. Art. 48 Konstytucji dość szeroko omawia to uprawnienie w kontekście potencjalnych sporów granicznych mogących mieć miejsce w państwie związkowym. W przypadku, gdyby któryś z regionów naruszając ustawę zasadniczą zagrażał porządkowi konstytucyjnemu w Etiopii, Izba Federacji posiada kompetencję do nakazania przeprowadzenia na jego terytorium, jak to ujmuje art. 62 pkt. 9 Konstytucji, interwencji federalnej. Izba ta została też uprawniona do ustalania zasad dystrybucji między regionami pieniędzy pochodzących zarówno z federacyjnych, jak i regionalnych dochodów podatkowych, a także do podziału subsydiów, jakie rząd federalny może przekazywać regionom<sup>25</sup>.

Izba Federacji nie jest organem *stricte* prawotwórczym. Takie rozwiązanie zapewne nie podobało się Akemu. Niemniej jednak, zgodnie z art. 104 i 105 Konstytucji, obie izby etiopskiego parlamentu biorą udział w procesie uchwalania poprawek do Konstytucji. Natomiast, na mocy art. 55 pkt. 6 Konstytucji, niższa Izba Przedstawicieli Ludowych powinna uchylać przepisy prawa cywilnego, które Izba Federacji uzna za niezbędne do wprowadzenia.

Izba Federacji oraz Izba Przedstawicieli Ludowych posiadają pewne wspólne uprawnienia. I tak, zgodnie z art. 55 pkt. 16 Konstytucji, powinny one na podstawie podjętej razem decyzji wydawać wytyczne odpowiednim organom państwa w sytuacji, gdy w ramach posiadanych kompetencji nie są w stanie przeciwdziałać przypadkom naruszania praw człowieka w Etiopii. Art. 70 Konstytucji przewiduje z kolei, że Izba Przedstawicieli Ludowych desygnuje kandydata na prezydenta, lecz osoba nominowana może objąć urząd głowy państwa jedynie wtedy, gdy jej kandydatura zostanie zaaprobowana co najmniej większością dwóch trzecich deputowanych w głosowaniu połączonych składów obu izb. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z porządkiem konstytucyjnym Etiopii jej prezydent posiada drugoplanowe prerogatywy w porównaniu z uprawnieniami prezesa rady ministrów.

Ogólnie rzecz biorąc, kompetencje Izby Federacji, tworzonej w oparciu o istniejące w Etiopii podziały etniczne, można by uznać, zgodnie z koncepcją Akego, za dające jej istotny udział we władzy w państwie. Etniczna izba wyższa parlamentu, jaką proponował Ake, miała być jednak organem państwa demokratycznego. Etiopia jest natomiast obecnie uznawana za państwo posiadające reżim autorytarny, w którym praktycznie wszystkie instytucje państwowe szczebla federalnego

---

<sup>23</sup> W praktyce zgodne z prawem przeprowadzenie secesji przez któryś z regionów Etiopii jest niezwykle trudne. Zob. szerzej art. 39 pkt. 4, Konstytucji Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii.

<sup>24</sup> Art. 62 pkt. 4, Konstytucji Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii.

<sup>25</sup> Zob. szerzej art. 62 pkt. 7 oraz art. 99 Konstytucji Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii.



są niemal w całości kontrolowane przez partię rządzącą<sup>26</sup>. I tak na przykład Izbie Przedstawicieli Ludowych, w wybranej w wyborach w 2010 r., na jej 547 obecnych członków zasiada jedynie 3 przedstawiciele opozycji, natomiast w przeprowadzonych w tym samym roku wyborach do Rad Regionów niemal w każdym regionie wygrała lokalna filia partii rządzącej bądź partia bardzo blisko z nią współpracująca<sup>27</sup>. Jak stwierdzają w swym raporcie reprezentujący Unię Europejską obserwatorzy wyborów do Izby Przedstawicieli Ludowych oraz Rad Regionów w 2010 r.: „wyniki wskazują, że [partia rządząca, Etiopski Ludowo-Rewolucyjny Front Demokratyczny – przyp. KT] EPRDF posiada praktycznie absolutną kontrolę zarówno nad izbą niższą parlamentu, jak i nad Radami Regionów”<sup>28</sup>. Warto przypomnieć, że Rady Regionów kreują z kolei skład etnicznej izby wyższej etiopskiego parlamentu.

Wyborów z roku 2010 nie sposób uznać za demokratyczne, podobnie jak i praktyki konstytuowania składu Izby Federacji. Tymczasem można przypuszczać, że Ake zakładał, iż członkowie etnicznej izby wyższej bikameralnego parlamentu w państwie związkowym byłiby wybierani przez legislatury poszczególnych jego regionów, albo pochodziliby z przeprowadzanych w nich wyborów powszechnych. Być może każdy z podmiotów federacji w ramach posiadanej autonomii sam mógłby określać sposób wyboru reprezentantów do tej izby. Jednak w przypadku Etiopii członkowie etnicznej Izby Federacji są wybierani przez gremia, które nie zostały wyłonione w demokratycznych wyborach.

To nie jedyny zawód, jaki model etiopski sprawiłby dziś Akemu. Zarówno bowiem Izba Federacji, jak i Izba Przedstawicieli Ludowych etiopskiego parlamentu nie ograniczają działań głównego ośrodka władzy wykonawczej w państwie (w przypadku Etiopii jest to premier a nie, jak w większości państw Afryki, prezydent), na czym tak nigeryjskiemu myślicielowi zależało.

Istniejącą w Etiopii etniczną Izbę Federacji można zatem traktować jako ciało niedemokratyczne, które nie przyczynia się do skutecznego ograniczania władzy

---

<sup>26</sup> Zob. szerzej *Democracy Index 2010: Democracy in Retreat*, A Report from the Economist Intelligence Unit, The Economist, s. 6, 18 i 27, [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf). W raporcie tym (s. 18) etiopski reżim premiera Melesa Zenawiego i jego rządzącej nieprzerwanie od 1991 r. partii, Etiopskiego Ludowo-Rewolucyjnego Frontu Demokratycznego (EPRDF), jest uznawany za winny ograniczania działalności opozycji, mediów oraz społeczeństwa obywatelskiego. Aktywność władz doprowadziła do powstania w wyniku wyborów w 2010 r. *de facto* państwa monopartyjnego. Autorzy raportu *Democracy Index 2010...* używając rozwiniętej metodologii dzielą państwa świata na „demokracje pełne” (*Full democracies*), „demokracje wadliwe” (*Flawed democracies*), „systemy hybrydowe” (*Hybrid regimes*) oraz „systemy autorytarne” (*Authoritarian regimes*). Etiopia wraz z większością państw Afryki należy do tej ostatniej kategorii.

<sup>27</sup> Zob. szerzej *Ethiopia: Final Report on the House of People's Representatives and State Councils Elections*, European Union Election Observation Mission to Ethiopia 2010, zwłaszcza s. 3–4. Raport ten dostępny jest w internecie, na stronie ReliefWeb, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb\\_pdf/node-374573.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb_pdf/node-374573.pdf) Zob. też *Last Elections*, w: *Ethiopia: Yehizb Tewokayoch Mekir Bete (House of Peoples' Representatives)*, Inter-Parliamentary Union, <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2107.thm>

<sup>28</sup> *Ethiopia: Final Report...*, s. 4.

etiopskiej egzekutywy. Najistotniejsze wydaje się jednak to, czy etniczna Izba Federacji etiopskiego parlamentu gwarantuje inny cel, jaki propagował Ake, a mianowicie uznanie i wzmocnienie roli zbiorowości etnicznych. Na tak postawione pytanie można odpowiedzieć twierdząco. Zarówno Izba Federacji, jak i cała koncepcja federalizmu etnicznego w Etiopii stoją na straży praw grupowych, choć ma to miejsce w środowisku niedemokratycznym. W konsekwencji system polityczny funkcjonujący w Etiopii można nazwać znową przynajmniej części elit politycznych różnych zbiorowości etnicznych.

## Koncepcyjne podobieństwa do systemu etiopskiego

Charakteryzująca federalizm etniczny w Etiopii znowa elit etnicznych przypomina ideę „uludowienia” (*enpeoplement*)<sup>29</sup> zaproponowaną przez nigeryjskiego filozofa Ifeanyiego A. Menkitiego<sup>30</sup>. Menkiti uważa, że we współczesnym państwie afrykańskim panuje niesprawiedliwość, polegająca przede wszystkim na nierównym statusie ludów (zbiorowości etnicznych), które je zamieszkują<sup>31</sup>. W opinii filozofa, w typowym państwie wieloetnicznym niektóre ludy nie tylko sprawują autorytarną dominację nad innymi, ale również je prześladowają oraz eksploatują ekonomicznie. W takiej sytuacji wielu Afrykanów czuje się wykluczonych z państwa, które nominalnie współtworzy.

Menkiti wychodzi z logicznego założenia, że osiągnięcie pomyślnej koegzystencji różnych ludów w wieloetnicznym państwie afrykańskim wymaga porozumienia między nimi, opartego na założeniu ich równości. W tym celu wysuwa postulat ustanowienia w Afryce moralnie indyferentnego, minimalistycznego „państwa zarządzającego”, w którym znaczna część kompetencji rządu centralnego zostałaby scedowana na niższy, regionalny szczebel władzy. Taki stan rzeczy mógłby przybliżyć nadejście w państwie afrykańskim stanu sprawiedliwości.

Sprawiedliwość społeczna<sup>32</sup>, zdaniem Menkitiego, powinna w realiach afrykańskich dotyczyć równego i słusznego rozdziału między ludami zarówno ciężarów, jak i korzyści z życia we wspólnym państwie. Filozof uważa, że dla jej osiągnięcia

---

<sup>29</sup> I. A. Menkiti, op. cit., s. 36 i n.

<sup>30</sup> Ifeanyi A. Menkiti doktoryzował się z filozofii na Harvardzie i był uczniem Johna Rawlsa. Jest poetą i profesorem filozofii w Wellesley College (Stany Zjednoczone), autorem rozpraw politycznych i etycznych.

<sup>31</sup> Rozwijam tę problematykę szerzej w następujących pracach: K. Trzciniński, *Przyszłość państwa i granic w Afryce. Alternatywny punkt widzenia*, w: A. Żukowski (red.), *Przestrzeń i granice we współczesnej Afryce*, seria „Forum Politologiczne”, nr 10, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010, s. 243–262 oraz K. Trzciniński, *Przyszłość wieloetnicznego państwa w Afryce. Perspektywa Ifeanyiego A. Menkitiego*, w: B. Nowak, M. Nagielski, J. Pysiak (red.), *Europejczycy, Afrykanie, Inni. Studia ofiarowane Profesorowi Michałowi Tymowskiemu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 595–619.

<sup>32</sup> Pojęcie „sprawiedliwość społeczna” jest tu używane wymiennie z terminem „sprawiedliwość”, tak jak czyni to Menkiti.

użyteczna jest myśl Johna Rawlsa, zwłaszcza zaś idea rozsądnego „prawa ludów” (*Law of Peoples*)<sup>33</sup>. Rawls pisał, że przez „prawo ludów” rozumie „pewną szczególną polityczną koncepcję słuszności i sprawiedliwości, która stosuje się do zasad oraz norm międzynarodowego prawa i praktyki”<sup>34</sup>. Zdaniem Menkitiego, „prawo ludów”, choć zaproponowane przez Rawlsa dla stosunków międzynarodowych, w przypadku Afryki mogłoby prowadzić do realizacji celu, który nigeryjski filozof określa „ochoczym uczestnictwem [ludów – przyp. KT] we wspólnym życiu w jednym państwie”<sup>35</sup>. „Prawo ludów” można traktować jako fundamentalne zasady konstytucji państwa wieloetnicznego<sup>36</sup>, choć nie sposób tego czynić bez poważnych wątpliwości<sup>37</sup>. Zdaniem Menkitiego, ogólnie rzecz biorąc, urzeczywistnienie Rawlowskiego „prawa ludów” w państwie afrykańskim oznaczałoby „uludowienie”, które w praktyce polegałoby przede wszystkim na wzajemnie równorzędnym traktowaniu się przez wszystkie ludy oraz na wspólnym przez nich rządzeniu. Krótko mówiąc, w państwie afrykańskim istniałyby demokratyczne rozwiązania w relacjach między ludami. Innymi słowy, tak jak zjawisko zdemokratyzowania państwa można rozumieć jako stworzenie w nim rządów ludu, tak Menkitowskie uludowienie można postrzegać jako zbudowanie w państwie rządów ludów.

Zdaniem Menkitiego, o ile formalne przyjęcie „prawa ludów”, a zatem i materialne „uludowienie” byłoby ziszczeniem się ideału sprawiedliwości w kwestii statusu oraz relacji między ludami zamieszkującymi w jednym państwie, to osiągnięcie równości jednostek zapewne nie byłoby od razu możliwe. Menkiti daje bowiem do zrozumienia, że we współczesnym państwie afrykańskim trudno jest wyobrazić sobie wprowadzenie demokracji w stylu liberalnym, w której ludzie posiadaliby demokratyczne obywatelstwo, a zatem byli równi w prawach, w tym prawach politycznych. Zgodnie z wyrażanymi *implicite* poglądami nigeryjskiego myśliciela, większość Afrykanów nie jest jeszcze przygotowana na wdrożenie takiego poziomu rozwoju politycznego.

Dla wytłumaczenia tego kluczowego, problemu, Menkiti omawia normatywną koncepcję człowieka (osoby ludzkiej) typową, jego zdaniem, dla tradycyjnego my-

<sup>33</sup> J. Rawls, *Prawo ludów*, przeł. M. Kozłowski, Fundacja Aletheia, Warszawa 2001, s. 57.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>35</sup> I. A. Menkiti, op. cit., s. 42.

<sup>36</sup> Treść ośmiu zasad Rawlowskiego „prawa ludów” jest następująca: „1.) ludy są wolne i niepodległe, a ich wolność i niepodległość powinna być respektowana przez inne ludy; 2.) ludy powinny przestrzegać traktatów i zobowiązań; 3.) ludy są równe i mogą być stronami wiążących je umów; 4.) ludy powinny przestrzegać nakazu nieingerencji; 5.) ludy mają prawo do samoobrony, lecz nie mają prawa do podżegania do wojny z innych powodów niż samoobrona; 6.) ludy powinny honorować prawa człowieka; 7.) ludy powinny przestrzegać pewnych określonych ograniczeń w prowadzeniu wojny; 8.) ludy mają obowiązek udzielania pomocy innym ludom żyjącym w niekorzystnych warunkach, uniemożliwiających im posiadanie sprawiedliwego lub przyzwoitego ustroju politycznego i społecznego”. Zob. J. Rawls, op. cit., s. 57–58.

<sup>37</sup> Na ten temat zob. K. Trzcinski, *Przyszłość wieloetnicznego państwa...*, s. 607–609.

ślenia wielu ludów afrykańskich. Zgodnie z nią, lud, do którego przynależy Afrykanin kształtuje jego moralność oraz pełnię człowieczeństwa. Proces ten zachodzi na poziomie wspólnot niższego szczebla takich jak rodziny, lineaż, klany, społeczności wioskowe<sup>38</sup>. Grupy te wpajają swoim członkom normy i wierzenia typowe dla kultury własnego ludu. Menkiti jest przekonany, że w tradycyjnym myśleniu wielu ludów afrykańskich jednostki stopniowo nabywają moralność oraz pełnię swego człowieczeństwa poprzez internalizację norm grupowych oraz działanie w zgodzie z nimi w swoim dorosłym życiu<sup>39</sup>. Z tej koncepcji osoby ludzkiej wynika założenie, że bez grupy nie sposób stać się człowiekiem godnym szacunku. Co jednak wydaje się istotniejsze, w konsekwencji Menkiti nie wierzy w to, by większość Afrykanów była w stanie dokonywać autonomicznych wyborów politycznych. Tego typu aktywność zachodzi raczej w ramach grupy, która w imieniu swych członków decyduje w sprawach politycznych. W praktyce rola ta jest powierzana wspólnotowym elitom. Na poziomie polityki państwowej są to elity ludów (zbiorowości etnicznych). W zależności od konkretnego przypadku, mogą to być elity władzy tradycyjnej (po części ma to miejsce w Kamerunie), „nowe” elity, zwłaszcza partyjne (jak w przypadku Etiopii), lub też połączenie jednych i drugich (tak jak ma to miejsce na przykład w Nigerii).

Zdaniem Menkitiego, podstawowym podmiotem współczesnego państwa afrykańskiego nie są zatem jednostki, lecz ludy. Podejście filozofa jest przy tym asymetryczne: agregujące wobec ludów, lecz zarazem silnie wspólnotowe wobec jednostek. Oznacza to, że państwo wieloetniczne, przynajmniej do czasu wykształcenia się lojalności swych członków wobec niego, może być po prostu sumą składających się nań ludów. Jednak lud jako zbiorowość ludzi połączonych realnymi czy też mitycznymi więzami krwi<sup>40</sup>, wspólną kulturą oraz dziejami stanowi byt szerszy niż prosta suma jednostek.

Jak się wydaje, Menkiti postuluje najpierw uzyskanie równości ludów w państwie afrykańskim, a dopiero w jakiejś dalszej perspektywie równości jednostek.

<sup>38</sup> Na określenie mniejszych zbiorowości istniejących w ramach ludów używam tu, w ślad za Menkitim terminu „wspólnota” (*community*), choć nie precyzuje on, czy przez wspólnotę rozumie (wielką) rodzinę, lineaż, klan bądź wieś (jako jednostkę terytorialną, organizacyjną i społeczną). W jednej ze swoich prac stosuje jednak w podobnym kontekście termin „społeczność wiejska” (*village society*). Zob. I. A. Menkiti, *Physical and Metaphysical Understanding: Nature, Agency, and Causation in African Traditional Thought*, w: L.M. Brown (ed.), *African Philosophy: New and Traditional Perspectives*, Oxford 2004, s. 124 i s. 133. Na temat rozumienia pojęcia „wspólnota” w Afryce zob. szerzej K. Gyekye, op. cit., s. 43.

<sup>39</sup> Na temat tradycyjnej, afrykańskiej koncepcji człowieka (koncepcji stopniowego nabywania pełni człowieczeństwa we wspólnocie) zob. szerzej zwłaszcza I. A. Menkiti, *Person and Community in African Traditional Thought*, w: R.A. Wright (ed.) *African Philosophy: An Introduction*, Lanham 1984, s. 171–182, oraz I. A. Menkiti, *On the Normative Conception of a Person*, w: K. Wiredu (ed.) *A Companion to African Philosophy*, Oxford 2004, s. 324–331. Zob. też K. Trzciniński, *Człowiek w rozumieniu afrykańskim*, „Przegląd Filozoficzny. Nowa seria” 2009, nr 3: J. Hołówka (red.), *Status człowieka. Problemy filozoficzne, naukowe i religijne*, s. 259–282.

<sup>40</sup> Na ten temat zob. szerzej K. Gyekye, op. cit., zwłaszcza s. 78–81.

Filozof pisze jednak, że w preferowanym przezeń wzorcu minimalistycznego „państwa zarządzającego”, którego kompetencje skupiałyby się jedynie na trzech podstawowych płaszczyznach, tj. utrzymywaniu bezpieczeństwa, zapewnianiu infrastruktury oraz ułatwianiu handlu, „obywatele mogliby wyrażać swoją wolę odnośnie tych kwestii w wyborach, a gdyby to robili, a ich przywódcy szanowali wynik ich głosowania, wówczas na kontynencie nadeszłaby era demokracji przedstawicielskiej”<sup>41</sup>. W poglądach Menkitiego zdaje się zatem zachodzić antynomia. Filozof prezentuje bowiem dwa potencjalnie sprzeczne podejścia: z jednej strony nie odmawia jednostce praw politycznych, ale z drugiej, wskazuje, że nadal jest ona w znacznym stopniu uzależniona od ludu, do którego należy i którego elity podejmują decyzje polityczne w jej imieniu. Można jednak przypuszczać, że nigeryjski filozof wychodzi z założenia, że „uludowienie” rozumiane jako zrównanie jednostek w prawach, również politycznych, stanowi wyzwanie przyszłości, które można kiedyś zrealizować raczej w państwie typu narodowego (etnicznego), a nie wieloetnicznego.

Założenie o zrównaniu ludów w państwie afrykańskim bez jego demokratyzacji w sensie liberalnym, a zatem bez zrównania w nim jednostek, przypomina bardzo praktykę federalizmu etnicznego, który zbudowano w Etiopii. Menkiti proponuje bowiem znowę elit ludów w państwie afrykańskim ponad jego obywatelami.

Elity zbiorowości etnicznych w Etiopii, w zamian za poparcie udzielane partii rządzącej otrzymują publiczne apanaże, mają wpływ na podział środków budżetowych oraz uprawnienie do stanowienia części prawa odnoszącego się do mieszkańców swych regionów, etnicznych podmiotów federacji. Czy jednak takie rozwiązania w niedemokratycznym państwie są gwarancją realnej i trwałej równości zbiorowości etnicznych oraz przestrzegania praw jednostkowych, o których traktują liczne przepisy Konstytucji Etiopii z 1994 r.? Wydaje się to mało prawdopodobne.

Niemniej jednak należy również zwrócić uwagę na fakt, że etniczna Izba Federacji, nawet w systemie niedemokratycznym, może odgrywać pozytywną rolę w ramach posiadanych szerokich kompetencji do rozstrzygania sporów między regionami, a zatem i zbiorowościami etnicznymi zamieszkującymi Etiopię. Jak się wydaje, zależy to w dużej mierze od woli politycznej osób w niej zasiadających oraz tych, którzy ich wybierali.

**Dr KRZYSZTOF TRZCIŃSKI** – politolog, jest adiunktem w Instytucie Studiów Regionalnych i Globalnych na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

---

<sup>41</sup> I. A. Menkiti, op. cit., s. 38.