

# WSPÓŁCZESNA AFRYKAŃSKA MYŚL POLITYCZNA

## KONCEPCJA ETNICZNEJ IZBY WYŻSZEJ W DWUIZBOWYM PARLAMENCIE W PAŃSTWIE AFRYKAŃSKIM (część II)

KRZYSZTOF TRZCIŃSKI

### Kazus Senatu Lesotho

Przedstawiony w pierwszej części tego artykułu<sup>1</sup> przykład istniejącej w systemie niedemokratycznym etiopskiej Izby Federacji, nie posiada niektórych cech charakterystycznych dla koncepcji etnicznej izby wyższej bikameralnego parlamentu w afrykańskim państwie, proponowanej przez Claude'a Akego. Warto zatem bliższej przyjrzeć się wzorcowi parlamentarnej izby wyższej, który został wykształcony w Lesotho. Przypomina on do pewnego stopnia wizję przedstawioną przez nigeryjskiego myśliciela.

Zgodnie z przyjętą 2 kwietnia 1993 r. Konstytucją<sup>2</sup>, parlament Lesotho tworzą król tego państwa, izba niższa nosząca nazwę Zgromadzenia Narodowego (*National Assembly*), oraz izba wyższa, Senat (*Senate*). Senat składa się z 33 senatorów,

---

<sup>1</sup> K. Trzciniński, *Koncepcja etnicznej izby wyższej w dwuizbowym parlamencie w państwie afrykańskim (część I)*, „Afryka”, 2011, nr 34, s. 30–42.

<sup>2</sup> Tekst Konstytucji Lesotho (*The Constitution of Lesotho*) dostępny jest na stronie internetowej Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa (EISA), [http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/LS/Constitution of Lesotho 1993.pdf](http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/LS/Constitution%20of%20Lesotho%201993.pdf)

z których 22 to najwyżsi wodzowie tradycyjni (*Principal Chiefs*)<sup>3</sup>, a 11 to osoby nominowane przez króla<sup>4</sup> po wyborach do Zgromadzenia Narodowego, które powinny być przeprowadzane co 5 lat. Zgodnie z art. 55 Konstytucji Lesotho, każdy z 22 wodzów może na swoje miejsce w izbie wyższej desygnować na dowolny czas inną, wskazaną przez siebie osobę, jeżeli spełnia ona pewne warunki, z których głównym jest posiadanie przez nią obywatelstwa Lesotho<sup>5</sup>.

Zgodnie z art. 74 (1) Konstytucji dotyczącym kworum, Senat Lesotho może *de facto* podejmować decyzje w niewielkim składzie. Paragraf ten wskazuje bowiem, że odroczenie obrad Senatu nastąpi wówczas, gdy któryś z biorących w nich udział senatorów sprzeciwi się sytuacji, gdy na obradach jest obecnych mniej niż ośmiu senatorów, nie licząc prowadzącego sesję, i po tym, jak po przewidzianej przepisami proceduralnej przerwie nie uda się uzyskać tego minimalnego składu senatorów. Decyzje są podejmowane zwykłą większością głosów.

Senat Lesotho bierze udział w stanowieniu prawa. Gdy, zgodnie z art. 78 Konstytucji, jedynie do tego uprawnione Zgromadzenie Narodowe przyjmie projekt ustawy, Senat może zaproponować do niego poprawki, na które izba niższa może się zgodzić. Dla przyjęcia nowego prawa wymagana jest później zgoda króla. Co jest jednak istotne z punktu widzenia zakresu władzy posiadanej przez Senat, zgodnie z art. 78 i 80 Konstytucji, Zgromadzenie Narodowe może zgodzić się na całość proponowanych przez izbę wyższą poprawek do projektu ustawy, na ich część bądź też wszystkie je odrzucić. Co prawda, art. 78 (3) (a) Konstytucji wskazuje, że obie izby parlamentu mogą osiągnąć zgodę odnośnie poprawek proponowanych przez Senat, lecz do takiego uzgodnienia wcale nie musi dojść. Ważne wydaje się również to, że Senat, zgodnie z art. 80 (1) Konstytucji, powinien w zasadzie ustosunkować się, w tym ewentualnie zgłosić poprawki, do przedstawionego mu do rozpatrzenia projektu ustawy w bardzo krótkim czasie, bo do końca dnia następującego po dniu, w którym otrzymał go od Zgromadzenia Narodowego<sup>6</sup>. Senat wraz z pozostałymi członami parlamentu, a zatem Zgromadzeniem Narodowym i królem bierze również udział w procedurze uchwalania zmian w konstytucji, jednak rolę izby wyższej, jak wynika z art. 85 (2) Konstytucji, należy uznać w tym przedmiocie za ograniczoną.

Oceniając przedstawione kompetencje można stwierdzić, że pozycja izby wyższej parlamentu Lesotho jest wyraźnie słabsza od pozycji izby niższej. Przede wszystkim zaś Senat nie posiada inicjatywy ustawodawczej. W zasadzie uprawnienia Senatu można uznać za bardzo skromne, bowiem ograniczają się one do recenzowania, zwykle niewielkiego odwlekania w czasie przyjęcia, a także poprawiania inicjowanych i przygotowywanych przez izbę niższą parlamentu Leso-

<sup>3</sup> Ich listę zawiera Wykaz 2 (*Schedule 2*) do Konstytucji Lesotho, [http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/LS/Constitution of Lesotho 1993.pdf](http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/LS/Constitution%20of%20Lesotho%201993.pdf)

<sup>4</sup> Z zachowaniem pewnych warunków omówionych w art. 55, 58 i 59 Konstytucji Lesotho.

<sup>5</sup> Zob. szerzej art. 58 Konstytucji Lesotho.

<sup>6</sup> Por. art. 80 (3) Konstytucji Lesotho, który uzupełnia art. 80 (1) w sprawie trybu legislacyjnego.

tho aktów prawnych, przy czym, jak warto powtórzyć, propozycje poprawek nie muszą być przyjęte przez Zgromadzenie Narodowe<sup>7</sup>. Trudno zatem określić zakres władzy posiadanej przez Senat jako istotny, co stoi w sprzeczności z ideą silnej izby etnicznej, jaką roztaczał Ake.

Co jednak wydaje się najważniejsze z perspektywy koncepcji proponowanej przez Akego, to fakt, że mimo iż w skład Senatu Lesotho *ex officio* wchodzi najwyżsi w państwie wodzowie tradycyjni, to nie reprezentują oni odmiennych zbiorowości etnicznych, a jedynie interesy odrębnych wódzostw i tym samym, przynajmniej w jakiejś mierze, interesy mieszkańców podległych im obszarów. Należy zaś przypomnieć, że Ake widział izbę wyższą bikameralnego parlamentu jako gremium wyłonione na podstawie różnorodności etnicznej istniejącej w afrykańskim państwie. Tymczasem Lesotho, w przeciwieństwie do zdecydowanej większości państw Afryki Subsaharyjskiej, nie jest państwem wieloetnicznym, lecz etnicznie homogenicznym<sup>8</sup>.

Niemniej jednak kasus Lesotho może służyć jako pewien model rozwiązania, które można by zastosować w państwie różnorodnym etnicznie, już choćby z tego powodu, że w Senacie Lesotho zasiada obszerna reprezentacja władzy tradycyjnej. W wielu państwach Afryki władztwo tego typu nadal odgrywa zaś istotną rolę. Posiada ono bowiem często nie tylko rozbudowane uprawnienia, ale i posłuch u swych poddanych<sup>9</sup>. Można zatem wyobrazić sobie sytuację, kiedy to w izbie wyższej bikameralnych parlamentów w takich państwach tradycyjni władcy reprezentują odmiennie zbiorowości etniczne. Rozwiązanie takie byłoby jednak zapewne cenne wówczas, gdyby izba wyższa parlamentu posiadała znacznie bardziej rozbudowane kompetencje niż Senat Lesotho. Mam tu na myśli zwłaszcza uprawnienia dotyczące regulacji stosunków między różnymi zbiorowościami etnicznymi oraz wpływ na legislację dotyczącą istnienia, gwarantowania oraz przestrzegania równego statusu tych zbiorowości w wieloetnicznym państwie.

Warto również zwrócić uwagę na specyfikę składu Senatu Lesotho. Pozostawiając z boku kwestię nominacji jednej trzeciej członków izby przez króla, co nie wydaje się rozwiązaniem użytecznym w omawianym przypadku, ciekawa wydaje się koncepcja, zgodnie z którą każdemu z przedstawicieli wódzostw przypada jedno miejsce w izbie wyższej parlamentu. Jest to rozwiązanie analogiczne do propozycji Akego, by każda ze zbiorowości etnicznych w państwie wieloetnicznym miała równe przedstawicielstwo w etnicznej izbie wyższej bikameralnego parlamentu.

---

<sup>7</sup> Por. *Functions of Senate* oraz *History of the Lesotho Senate House*, The Senate, Lesotho Government Online, <http://www.gov.ls/legislature/senate.php>

<sup>8</sup> Co najmniej 99,7% mieszkańców Lesotho należy do grupy etnicznej Sotho. Zob. *Lesotho – ethnic groups*, Encyklopedia of the Nations, <http://www.nationsencyclopedia.com/Africa/Lesotho.html>

<sup>9</sup> Zagadnienie to podejmuję w: K. Trzeciński, *Źródła legitymacji tradycyjnego władztwa we współczesnej Afryce jako przyczynek do lepszego zrozumienia jego roli i fenomenu trwania. Rozważania Kwame Anthony'ego Appiaha i ich krytyka*, „Afryka”, 2009, nr 29–30, s. 47–70.

Interesującym elementem modelu funkcjonującego w Lesotho jest też to, że członkowie Senatu nie są wybierani w głosowaniu powszechnym. Ake nie wskazywał na sposób konstytuowania składu etnicznej izby w parlamencie afrykańskiego państwa. Tymczasem w sytuacji, gdy w jakimś państwie władztwo tradycyjne jest silnie rozwinięte i efektywnie wypełnia różnorodne funkcje na poziomie lokalnym, naturalnym wydaje się stan rzeczy, w którym przynajmniej część reprezentacji każdej zbiorowości w etnicznej izbie parlamentu stanowiliby przedstawiciele tego władztwa, którzy byliby delegowani na przykład przez jakieś regionalne rady wodzów, a nie wybierani w wyborach powszechnych organizowanych wśród członków danej zbiorowości etnicznej.

Nie wyklucza to sytuacji, w której inni reprezentanci danej zbiorowości pochodziliby z wyborów. W takim jednak stanie rzeczy, by utrzymać stawiany przez Akego wymóg równego przedstawicielstwa wszystkich zbiorowości etnicznych mieszkających w afrykańskim państwie, skład etnicznej izby wyższej jego parlamentu musiałby zapewne być bardzo liczny, co raczej mogłoby przeszkadzać w sprawnym wykonywaniu przez tę izbę swoich obowiązków. Można sobie bowiem wyobrazić zaistnienie różnicy zdań w jakiejś kwestii nawet wśród przedstawicieli tej samej zbiorowości etnicznej, zwłaszcza, gdyby osoby te miały istotnie odmienne przekonania ideologiczne bądź dotyczące spraw ekonomicznych.

*Last but not least*, w przeciwieństwie choćby do Etiopii, Lesotho uznawane jest obecnie za jedno z niewielu państw demokratycznych w Afryce<sup>10</sup>, co również może świadczyć na korzyść tezy, że funkcjonujące w nim instytucje polityczne mogą inspirować rozwiązania polityczne dla innych państw Afryki.

## Przypadki Izb Wodzów w Botswanie i Zambii

W porządku konstytucyjnym Botswany oraz Zambii funkcjonuje instytucja Izby Wodzów. Instytucja ta nie spełnia, podobnie jak etiopska Izba Federacji czy Senat Lesotho, ogółu założeń przewidzianych przez Akego dla etnicznej izby wyższej bikameralnego parlamentu w afrykańskim państwie. Warto jednak zwrócić na nią szczególną uwagę, przede wszystkim z tego względu, że pewne jej cechy wykazują podobieństwo do niektórych elementów koncepcji nigeryjskiego myśliciela.

<sup>10</sup> Według *Democracy Index 2011: Democracy under Stress* (Report from the Economist Intelligence Unit, "The Economist", s. 4–6 i 26, [http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy\\_Index\\_Final\\_Dec\\_2011.pdf&mode=wp](http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_Final_Dec_2011.pdf&mode=wp)) Lesotho należy do państw demokratycznych, a ściślej do grupy tzw. „demokracji wadliwych”. Demokracji wadliwych jest obecnie w Afryce 9 i są to następujące państwa: Republika Zielonego Przylądka, Republika Południowej Afryki, Botswana, Lesotho, Mali (demokratyczna władza tego państwa została jednak obalona w marcu 2012 w wyniku przewrotu wojskowego), Namibia, Zambia, Benin, Ghana. Zob. ibidem, s. 3–5 i 27. Do najwyższej kategorii państw demokratycznych, tzw. „demokracji pełnych” spośród państw afrykańskich zaliczany jest jedynie Mauritius. Zob. ibidem, s. 4 i 26. Trzy afrykańskie państwa, Wyspy Św. Tomasza i Książęca, Seszele i Sudan Południowy, nie zostały ujęte w *Democracy Index 2011*. Na temat użytych przez zespół The Economist Intelligence Unit metod badania poziomu demokratyczności poszczególnych państw świata zob. tamże, s. 29 i n.

Na wstępie należy dostrzec podstawową różnicę, jaka zachodzi między z jednej strony koncepcją etnicznej izby przedstawioną przez Akego, etiopską Izbą Federacji oraz Senatem Lesotho a Izbami Wodków w Botswanie i Zambii, z drugiej. Odmiennosc ta wiąże się z faktem, że Izby Wodków nie stanowią części dwuizbowych parlamentów, lecz są w mniej lub bardziej bezpośredni sposób ciałami doradczymi jednoizbowych legislatur i prezydentów Botswany oraz Zambii. Fakt ten nie oznacza jednak, że ich znaczenie w systemach ustrojowych obu tych państw jest marginalne, zwłaszcza w sytuacji, gdy Botswana i Zambia, choć w odmiennym stopniu, są w przeciwieństwie do Lesotho państwami zamieszkałymi przez różne zbiorowości etniczne. Botswanę trudno jednak nazwać państwem wieloetnicznym, gdyż członkowie jednej zbiorowości etnicznej, Tswana, stanowią zdecydowaną większość populacji tego państwa<sup>11</sup>. W przypadku Botswany bardziej zasadne wydaje się zatem mówienie o państwie, w którym istnieją mniejszości etniczne<sup>12</sup>. Inaczej wygląda sytuacja w Zambii, która stanowi przykład państwa wieloetnicznego<sup>13</sup>.

W botswańskiej Izbie Wodków (*Ntlo Ya Dikgosi*, kiedyś: *House of Chiefs*) zasiada 35 członków. Sposób konstituowania ich składu jest zróżnicowany. Osiem osób pełniących funkcje wodza głównego (*Chief*), po jednym z każdego z 8 największych plemion (*tribes*), zasiada w Izbie Wodków *ex officio* tak długo jak przewodniczy swym plemionom. Dwudziestu dwóch członków Izby Wodków jest wybieranych przez kolegia wyborcze w 22 mniejszych okręgach. Kolegia te tworzone są przez lokalnych wodków i *de facto* wskazują reprezentantów do Izby Wodków z własnego grona<sup>14</sup>. Pięciu członków Izby Wodków mianuje prezydent. Kadencja członków Izby Wodków, którzy pochodzą z wyboru bądź mianowania jest pięcioletnia i powinna zbiegać się z kadencją każdego kolejnego parlamentu<sup>15</sup>.

Skomplikowany sposób doboru członków Izby Wodków zapewne nie służyłby Akemu za wzorzec, zwłaszcza gdyby izba ta stanowiła część bikameralnego parlamentu w afrykańskim państwie. Niemniej jednak w skład botswańskiej Izby Wodków jednocześnie mogą wchodzić wodkowie reprezentujący wszystkie ple-

---

<sup>11</sup> Członkowie grupy etnicznej Tswana, w skład której wchodzi w Botswanie 8 plemion: Batswana, Bamangwato, Bakwena, Bangwaketsi, Bakgatla, Barolong, Bamalete, Batlokwa, tworzą ok. 79% populacji Botswany. Zob. *Botswana – ethnic groups*, Encyklopedia of the Nations, <http://www.nationsencyclopedia.com/Africa/Botswana-ETHNIC-GROUPS.html>

<sup>12</sup> Mniejsze grupy etniczne zamieszkujące Botswanę to zwłaszcza Kalanga (ok. 11% udział w całej populacji państwa) i Basarwa (Buszmeni, ok. 3%), a także Kgalagadi. Zob. *ibidem*.

<sup>13</sup> Główne grupy etniczne zamieszkujące Zambię to Bemba (ok. 37% udział w całej populacji państwa), Tonga (ok. 19%), Lunda (ok. 12%), Nyanja (ok. 11%), Mambwe (ok. 8%), Lozi (Barotse, ok. 7%). Zob. *Zambia – ethnic groups*, Encyklopedia of the Nations, <http://www.nationsencyclopedia.com/Africa/Zambia-ETHNIC-GROUPS.html>

<sup>14</sup> Czterech z 22 członków pochodzących z wyboru musi posiadać status tzw. *Sub-Chiefs* reprezentujących 4 wskazane okręgi.

<sup>15</sup> Zob. szerzej *Ntlo Ya Dikgosi*, Parliament of Botswana, 4://[www.parliament.gov.bw/pgcontent.php?UID=614](http://www.parliament.gov.bw/pgcontent.php?UID=614)

miona zamieszkujące to państwo<sup>16</sup>. Należy też zauważyć, że struktura wodzów jest w Botswanie bardzo złożona, a podziały na tzw. *Chiefs*, *Sub-Chiefs* i *Headmen* oraz ich odmienny status mają swoją długą historię<sup>17</sup>.

Zgodnie z założeniami Konstytucji Botswany z 30 września 1966 r., Izba Wodzów jest instytucją doradczą parlamentu Botswany, Zgromadzenia Narodowego (*National Assembly*), któremu jako jedyna instytucja ustrojowa ma prawo doradzać w sprawach, o których traktują art. 88 (2) oraz art. 85 (5) Konstytucji<sup>18</sup>. Izba Wodzów przekazuje legislaturze swoje rady za pomocą uchwał. Zgodnie z art. 88 (2) Konstytucji, bez konsultacji z Izłą Wodzów Zgromadzeniu Narodowemu nie wolno przyjmować żadnego projektu ustawy bądź poprawki do ustawy, która w jakikolwiek sposób mogłaby zmienić którekolwiek z postanowień Konstytucji, bądź wpływać na: wyznaczanie, uznawanie, znoszenie uprawnień wszystkich kategorii wodzów (*Chiefs*, *Sub-Chiefs*, *Headmen*); organizację, uprawnienia lub administrację tradycyjnego sądownictwa; prawa zwyczajowe, w tym ich ustalanie i rejestrowanie; organizację bądź własność plemienną (*tribal*). Konsultacja taka powinna polegać na skierowaniu przez Zgromadzenie Narodowe do Izby Wodzów projektu każdej nowej ustawy bądź poprawki do ustawy, która dotyczyłaby wymienionych zagadnień. Zgromadzenie Narodowe ma prawo przyjąć projekt ustawy bądź poprawki, o których mowa, po upływie 30 dni od jego otrzymania przez Izłą Wodzów. O ile zatem Zgromadzenie Narodowe jest zobowiązane do konsultowania z Izłą Wodzów wszelkich spraw związanych ze zmianami ustawy zasadniczej oraz ze sprawami dotyczącymi bezpośrednio plemion, to, co należy podkreślić, nie musi brać pod uwagę rad Izby Wodzów przy ostatecznym zatwierdzeniu nowego prawa.

Izba Wodzów ma obowiązek<sup>19</sup> zapoznania się z propozycją zmian, które parlament zamierza przeprowadzić w prawie dotyczącym obszarów wskazanych w art. 88 (2) Konstytucji i, tym samym, może opóźnić ich przyjęcie o około jeden miesiąc. Natomiast jej podstawowe uprawnienie polega na tym, że może się w ich sprawie formalnie wypowiedzieć, czy też zaproponować jakąś ich modyfikację bądź odrzucenie. Nie posiada jednak ona ani inicjatywy ustawodawczej, ani tym bardziej prawa weta wobec decyzji Zgromadzenia Narodowego.

---

<sup>16</sup> Do wyjątków należy sytuacja, gdy wódz któregoś z plemion odmawia zasiadania w tej instytucji. Przypadek taki jest opisywany w następującym artykule: L. Mooketsi, *Botswana: Bakgatla Still Unrepresented in Ntlo Ya Dikgosi*, „Mmegi”, 18/01/2010, dostępnym na stronie internetowej allAfrica.com, <http://allafrica.com/stories/printable/201001181548.html>

<sup>17</sup> Pewien wgląd w tę materię daje na przykład następująca praca: I. Schapera, *The Political Organization of the Ngwato of Bechuanaland Protectorate*, w: M. Fortes, E. E. Evans-Pritchard (eds.), *African Political Systems*, Oxford University Press, London 1950, s. 56–82, w tym zwłaszcza s. 59 i n.

<sup>18</sup> Konstytucja Botswany z 30 września 1966 r. Tekst Konstytucji dostępny jest na stronie internetowej Commonwealth Legal Information Institute, <http://www.commonlii.org/bw/legis/const/1966/1.html#Ch5P3>

<sup>19</sup> Art. 85 (1) Konstytucji Botswany.

Z kolei, zgodnie z art. 85 (5) Konstytucji, Izba Wodków jest upoważniona do dyskusowania z Prezydentem bądź Zgromadzeniem Narodowym każdej sprawy, w której uważa za wskazane poszerzenie swojej wiedzy. Aktywność ta ma wynikać z obrony interesu plemion, który Izba Wodków reprezentuje. W celu wypełniania wskazanego uprawnienia Izba Wodków może wysyłać swoich przedstawicieli do prezydenta bądź przekazywać swoje stanowisko Zgromadzeniu Narodowemu.

Jak się wydaje, uprawnienia botswańskiej Izby Wodków są dalekie od postulatu Akego, by etniczna izba wyższa bikameralnego parlamentu w afrykańskim państwie posiadała istotny udział we władzy. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że Konstytucja Botswany dość szczegółowo wymienia rozmaite zagadnienia, którymi ma się zajmować Izba Wodków, a które dotyczą tradycyjnej władzy, sądownictwa, prawa zwyczajowego, oraz organizacji i własności zbiorowości etnicznych czy też – jak zostało to ujęte w ustawie zasadniczej – plemion. Rozwiązanie to może służyć za podpowiedź przy opracowywaniu kompetencji proponowanej przez Akego etnicznej izby wyższej, której uprawnień myśliciel nie określił. Podobnie jak w przypadku Konstytucji Lesotho, przepisy botswańskiej ustawy zasadniczej dotyczące Izby Wodków mogą być pomocne zwłaszcza w projektowaniu porządku ustrojowego tych afrykańskich państw, w których nadal istotne znaczenie odgrywa władza tradycyjna. Warto w tym kontekście przypomnieć również, że Botswana od lat uznawana jest za państwo demokratyczne<sup>20</sup>, co zwiększa zaufanie do jej rozwiązań ustrojowych.

Od niedawna mianem państwa demokratycznego można też określać Zambię, która jeszcze do 2010 r. nazywana była w przygotowywanych przez The Economist Intelligence Unit raportach *Democracy Index* reżimem hybrydowym, a zatem takim, w którym podejmowane są działania mające na celu zbudowanie demokracji<sup>21</sup>. W Zambii funkcjonuje instytucja Izby Wodków (*House of Chiefs*) o analogicznym charakterze do instytucji botswańskiej. Posiada ona mniej skomplikowany system wyboru swych członków. Zgodnie z art. 132 Konstytucji Zambii, w skład Izby Wodków wchodzi 27 wodków, po trzech z każdej z dziewięciu prowincji tego państwa, w których są oni wybierani przez lokalne zgromadzenia wodków. Członek Izby Wodków może w niej zasiadać trzy lata, maksymalnie przez dwie kadencje, pod warunkiem, że w tym czasie nie przestanie być wodzem<sup>22</sup>.

W myśl art. 130 Konstytucji, Izba Wodków jest ciałem doradczym władz Za-

---

<sup>20</sup> Co nie oznacza, że botswańska demokracja nie jest od lat krytykowana za swoje rozmaite wady. Na ten temat zob. szerzej na przykład John D. Holm, *Botswana: Politics of Democratic Development*, w: S. M. Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Vol. I, Routledge, London 1995, s. 132–134.

<sup>21</sup> Zob. *Democracy Index 2010: Democracy in Retreat*, A Report from the Economist Intelligence Unit, The Economist, s. 5 i 27, [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf) oraz *Democracy Index 2011...*, s. 5, 10 i 26–27.

<sup>22</sup> Na temat innych warunków zob. art. 133 (2) Konstytucji Zambii z 24 sierpnia 1991 r. wraz z poprawkami przyjętymi 28 maja 1996 r., <http://www.parliament.gov.zm/downloads/VOLUME1.pdf>

mbii przede wszystkim w sprawach tradycji i zwyczajów. Izba Wodzów może, jak to ujmuje art. 131 Konstytucji, „rozważać i dyskutować” na temat każdego projektu ustawy, który w jakiegokolwiek mierze odnosi się do zwyczaju bądź tradycji, i to zanim trafi on pod obrady parlamentu Zambii, Zgromadzenia Narodowego. Izba Wodzów może też inicjować, dyskutować i podejmować decyzje w kwestiach związanych z prawem zwyczajowym oraz praktyką jego stosowania. Ponadto izba ta może rozważać i dyskutować jakąkolwiek inną kwestię, która została jej przedłożona przez prezydenta bądź, którą głowa państwa zaprobowała do rozpatrzenia przez Izbę Wodzów. Ponadto instytucja ta może przedkładać prezydentowi swoje uchwały dotyczące jakiegokolwiek projektu ustawy bądź innego zagadnienia, które następnie prezydent powinien skierować pod obrady Zgromadzenia Narodowego<sup>23</sup>.

Choć zambijska Izba Wodzów ma dostęp do projektów ustawy przygotowywanych przez egzekutywę zanim zostaną one przesłane do Zgromadzenia Narodowego, to nie może sprzeciwiać się ich przyjęciu przez parlament, który również nie jest zobowiązany brać pod uwagę jej uchwał. Co więcej, kompetencje Izby Wodzów, zwłaszcza zaś zbiór wymienionych w ustawie zasadniczej zagadnień, którymi może się zajmować wydaje się nieco skromniejszy od jej botswańskiego odpowiednika. Co jednak jest ważniejsze, w systemie jej działania widoczny jest brak bezpośredniego współdziałania z parlamentem. W zamian to prezydent jest dla Izby Wodzów partnerem do współpracy oraz pośrednikiem w kontaktach z parlamentem. Taki scenariusz z pewnością nie byłby do zaakceptowania przez Akego, któremu zależało na ograniczaniu prerogatyw głowy państwa. Model zambijski w ogóle wydaje się najbardziej odstawać od koncepcji etnicznej izby wyższej bikameralnego parlamentu w afrykańskim państwie, mimo, że daje pewien dostęp do procesu decyzyjnego tradycyjnym przedstawicielom różnych zbiorowości etnicznych. Niemniej jednak to właśnie w tym miejscu zauważalne jest znaczenie wzorca funkcjonującego w Zambii, która jest typowym, afrykańskim państwem wieloetnicznym.

## **Wielonarodowa Bośnia i Hercegowina jako laboratorium rozwiązań politycznych dla afrykańskiego państwa wieloetnicznego**

Wzorcem pomocnym dla urzeczywistnienia w afrykańskim państwie Ake'owskiej koncepcji etnicznej izby wyższej bikameralnego parlamentu w stopniu zawierającym, jak się wydaje, maksymalną ilość jej elementów konstytutywnych

---

<sup>23</sup> Nieznacznie poszerzone kompetencje Izby Wodzów zawiera projekt przygotowywanej obecnie nowej Konstytucji Zambii. Zob. [http://www.parliament.gov.zm/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41&Itemid=34&limit=1&limitstart=29](http://www.parliament.gov.zm/index.php?option=com_content&task=view&id=41&Itemid=34&limit=1&limitstart=29)



może być instytucja Izby Narodów istniejąca w Bośni i Hercegowinie. System konstytucyjny tego państwa może być w ogóle bardzo użyteczny w projektowaniu rozwiązań ustrojowych dla wieloetnicznego państwa w Afryce z tego względu, że Bośnia i Hercegowina jest zamieszkała przez różne narody, w tym przede wszystkim przez tzw. narody konstytucyjne, tj. Bośniaków, Chorwatów i Serbów, a jej instytucje ustrojowe zostały zaprojektowane w taki sposób, by dzielić władzę w państwie między przedstawicieli tych trzech głównych zbiorowości i zarazem stać na straży interesów każdej z nich. Zapewne najlepszym przykładem tego stanu rzeczy jest funkcjonująca w Bośni i Hercegowinie instytucja kolegialnej głowy państwa z rotacyjnym przewodnictwem przedstawiciela każdego z głównych narodów zamieszkujących Bośnię i Hercegowinę<sup>24</sup>.

Niezwykle cenne dla afrykańskiego państwa wieloetnicznego wydają się zarazem praktyczne doświadczenia płynące z ustanowionego w 1995 r. ustroju politycznego Bośni i Hercegowiny oraz mechanizmów nim rządzących. Doświadczenia te ujawniają rozmaite mankamenty funkcjonowania bośniackich instytucji państwa, w tym zwłaszcza obu izb bikameralnego parlamentu, których skład oraz system podejmowania decyzji oparte są na reprezentacji narodów oraz obronie ich interesów. Dogłębna analiza słabych stron działania porządku ustrojowego istniejącego w Bośni i Hercegowinie z pewnością byłaby pomocna w projektowaniu efektywnego systemu instytucji państwowych oraz zasad ich działania dla afrykańskiego państwa wieloetnicznego.

Bośnia i Hercegowina jest państwem związkowym, w którego skład wchodzi dwa podmioty: zamieszkała w większości przez Bośniaków i Chorwatów Federacja Bośni i Hercegowiny oraz zamieszkała głównie przez Serbów Republika Serbska. Oba te podmioty posiadają własne bikameralne legislatury. Natomiast na szczeblu centralnym w Bośni i Hercegowinie funkcjonuje dwuizbowe Zgromadzenie Parlamentarne (*Skupština*), składające się z 48-osobowej izby niższej, Izby Reprezentantów, oraz 15-osobowej izby wyższej, Izby Narodów.

Z punktu widzenia poruszanej w tym artykule problematyki podstawowe znaczenie ma Izba Narodów. Dwie trzecie jej składu, po pięciu Bośniaków i Chorwatów, pochodzi z Federacji Bośni i Hercegowiny, a jedna trzecia, pięciu Serbów, z Republiki Serbskiej. System ten odpowiada w pełni podstawowym założeniom Ake'owskiej koncepcji, zgodnie z którymi parlament afrykańskiego państwa powinien być dwuizbowy, skład jego izby wyższej powinien być konstytuowany w oparciu o istniejącą w państwie różnorodność etniczną, a poszczególne zbiorowości etniczne powinny w niej posiadać równą reprezentację. Warto jednak podkreślić, że w przypadku Bośni i Hercegowiny państwo to zamieszkują trzy główne

---

<sup>24</sup> Zob. art. V Konstytucji Bośni i Hercegowiny z 14 grudnia 1995 r., [http://www.servat.unibe.ch/icl/bk00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/bk00000_.html). Zob. też P. Osóbka, *System konstytucyjny Bośni i Hercegowiny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 35–39; K. Trzciniński, *Kilka uwag o koncepcji prezydentury rotacyjnej w państwie afrykańskim*, „Afryka”, 2010, nr 31–32.

narody<sup>25</sup>, podczas gdy afrykańskie państwo wieloetniczne tworzy zwykle znacznie większa liczba zbiorowości etnicznych.

Ake nie wypowiedział się na temat sposobu wyboru członków etnicznej izby wyższej bikameralnego parlamentu. Tymczasem w Bośni i Hercegowinie delegaci do Izby Narodów są wyznaczani przez parlamenty jej podmiotów składowych. System wyboru jest w nich nieco odmienny<sup>26</sup>. W praktyce delegaci do Izby Narodów reprezentują różne partie polityczne<sup>27</sup>.

Ake pragnął, aby etniczna izba wyższa bikameralnego parlamentu w afrykańskim państwie posiadała istotny udział we władzy. Model bośniacki w pełni odpowiada temu założeniu. Delegaci do Izby Narodów posiadają inicjatywę ustawodawczą. Izba ta jako pierwsza może przyjąć projekt jakiegokolwiek ustawy. Ustawa zostanie jednak uznana za uchwaloną dopiero wówczas, gdy jej projekt przyjmą w identycznym kształcie obie izby Zgromadzenia Parlamentarnego<sup>28</sup>. Obie izby bośniackiego parlamentu biorą również udział w uchwalaniu budżetu państwa<sup>29</sup>. Posiadają one również i inne uprawnienia, które dotyczą spraw finansowych, a także uprawnienia związane z ratyfikacją traktatów międzynarodowych<sup>30</sup>.

Izba Reprezentantów ma jednak nieco więcej kompetencji niż Izba Narodów. I tak postanowienia ustawy zasadniczej dotyczące zmian konstytucji są interpretowane jako pozbawiające Izbę Narodów wpływu w tym przedmiocie<sup>31</sup>. Zgodnie z art. V, par. 4 Konstytucji, również ostateczna decyzja w kwestii mianowania premiera oraz ministrów rządu Bośni i Hercegowiny należy do Izby Reprezentantów. Niemniej jednak, ogólnie rzecz biorąc, uprawnienia posiadane przez Izbę Narodów są rozbudowane i dają jej bardzo ważny udział we władzy centralnej państwa związkowego.

Z pewnością jednak Akemu nie podobały się postanowienia bośniackiej Konstytucji, które dotyczą mechanizmów podejmowania decyzji w Izbie Narodów (i ogólnie w Zgromadzeniu Parlamentarnym), i które wpływają kontrproduktywnie na efektywność działania władz Bośni i Hercegowiny. Metody blokowania

<sup>25</sup> Według danych z 2000 r. udział poszczególnych narodów w populacji Bośni i Hercegowiny był następujący: Bośniacy – ok. 48%, Serbowie – ok. 37,1%, Chorwaci – ok. 14,3%, inni – ok. 0,6%. Zob. *Bosnia and Herzegovina, People: Ethnic groups*, Central Intelligence Agency, The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>

<sup>26</sup> Zob. art. IV, par. 1 Konstytucji Bośni i Hercegowiny oraz P. Osóbka, *Parlament Bośni i Hercegowiny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 18 i tenże, *System konstytucyjny Bośni i Hercegowiny...*, s. 27.

<sup>27</sup> Zob. *Political Parties Structure of the BiH PA House of Peoples (December 2008)*, House of Peoples, Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, [http://www.parlament.ba/sadrzaj/domovi/dom\\_naroda/default.aspx?id=20447&langTag=en-US](http://www.parlament.ba/sadrzaj/domovi/dom_naroda/default.aspx?id=20447&langTag=en-US)

<sup>28</sup> P. Osóbka, *Parlament Bośni i Hercegowiny...*, s. 28–30

<sup>29</sup> Zob. szerzej P. Osóbka, *Parlament Bośni i Hercegowiny...*, s. 31–33.

<sup>30</sup> Zob. szerzej art. IV, par. 4 (b) i (d) Konstytucji Bośni i Hercegowiny.

<sup>31</sup> Na temat tego nie do końca rozstrzygniętego zagadnienia zob. szerzej P. Osóbka, *Parlament Bośni i Hercegowiny...*, s. 30.

procesów politycznych w tym państwie zwięźle analizują Wojciech Stanisławski i Marta Szpala<sup>32</sup>. W ich opinii, największe możliwości takich działań niosą ze sobą mechanizmy funkcjonowania systemu parlamentarnego przewidziane w konstytucji Bośni i Hercegowiny. Podstawowy problem polega na obstrukcji działania niższej lub wyższej izby parlamentu poprzez uniemożliwienie uzyskania kworum bądź głosowanie przeciw lub wetowanie danej ustawy, co w konsekwencji powoduje skuteczne zablokowanie jej przyjęcia. Takie działania są możliwe zwłaszcza dzięki istnieniu konstytucyjnego wymogu uzyskania zgody przynajmniej jednej trzeciej posłów izby niższej parlamentu lub delegatów do jego izby wyższej, którzy reprezentują każdy z trzech głównych narodów zamieszkujących Bośnię i Hercegowinę<sup>33</sup>. Innym mechanizmem skutecznie utrudniającym proces legislacyjny jest możliwość zgłaszania przez deputowanych reprezentujących Bośniaków, Chorwatów lub Serbów weta konstytucyjnego w celu ochrony „żywotnego interesu narodowego”<sup>34</sup>.

Stanisławski i Szpala wskazują też, że w praktyce parlamentarnej Bośni i Hercegowiny wielokrotnie stosowany jest bojkot obrad jednej z izb parlamentu. Co więcej, jak zauważają, „wielość izb pozwala multiplikować ten ‘scenariusz blokady’: nawet jeśli niepożądane dla przedstawicieli jednego z narodów konstytucyjnych rozwiązanie zostało przeforsowane przez większość parlamentarną na poziomie pojedynczej izby, zawsze istnieje możliwość uruchomienia go”<sup>35</sup> w drugiej z izb bikameralnego parlamentu. Wspomniani badacze omawiają także metody blokowania procesów decyzyjnych na poziomie rozmaitych urzędów państwowych w Bośni i Hercegowinie, podkreślając, że takie działanie jest możliwe zwłaszcza dzięki istnieniu parytetu etnicznego przy obsadzie stanowisk urzędniczych.

Wymienione słabe strony funkcjonowania systemu parlamentarnego w Bośni i Hercegowinie nie świadczą jednak na korzyść tezy, że sprawne działanie instytucji ustrojowych, których skład oraz system podejmowania decyzji oparte są na reprezentacji narodów (zbiorowości etnicznych) oraz obronie ich interesów jest niemożliwe. Słaba częstokroć efektywność ich działania związana jest w dużej mierze z ustalonymi w Konstytucji mechanizmami podejmowania w nich decyzji. Doświadczenia Bośni i Hercegowiny uczą zatem, że projektując dla afrykańskiego państwa wieloetnicznego system parlamentarny oparty przynajmniej częściowo na reprezentacji etnicznej należy zwrócić szczególną uwagę na zasady, według

<sup>32</sup> W. Stanisławski, M. Szpala, *Bośniacki Chaos. Źródła kryzysu politycznego we współczesnej Bośni i Hercegowinie*, „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich”, Październik 2009, nr 31, s. 5–84.

<sup>33</sup> Zob. art. IV, par. 3 (d) Konstytucji Bośni i Hercegowiny oraz *Decision-making in the House of Peoples*, House of Peoples, Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, [http://www.parlament.ba/sadrzaj/domovi/dom\\_naroda/default.aspx?id=20439&langTag=en-US](http://www.parlament.ba/sadrzaj/domovi/dom_naroda/default.aspx?id=20439&langTag=en-US)

<sup>34</sup> Zob. art. IV, par. 3 (e) i (f) Konstytucji Bośni i Hercegowiny oraz *Protection of the Vital National Interest*, House of Peoples, Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, [http://www.parlament.ba/sadrzaj/domovi/dom\\_naroda/default.aspx?id=20443&langTag=en-US](http://www.parlament.ba/sadrzaj/domovi/dom_naroda/default.aspx?id=20443&langTag=en-US)

<sup>35</sup> W. Stanisławski, M. Szpala, *Bośniacki Chaos...*, s. 27–28.

których działałby proces legislacyjny tak, by uniemożliwić jego łatwe i częste blokowanie.

Warto również zauważyć, że problemy funkcjonowania instytucji ustrojowych w państwie wielonarodowym (wieloetnicznym) mają głębsze podłoże niż jedynie być może wadliwe regulacje konstytucyjne. Jak dowodzą Stanisławski i Szpala, w Bośni i Hercegowinie istnieje fundamentalna wręcz sprzeczność interesów tworzących ją narodów (zwłaszcza Bośniaków i Serbów), a spory wewnątrz instytucji ustrojowych, czy też między nimi, częściowo ją instytucjonalizują oraz kanalizują<sup>36</sup>. Z ich analizy można zwłaszcza wywnioskować, że konflikt interesów może mieć szczególnie silne natężenie tam, gdzie poszczególne narody (zbiorowości etniczne) toczyły ze sobą w niedalekiej przeszłości wojnę. W takiej sytuacji przez dłuższy czas trudniej budować współpracę między elitami politycznymi poszczególnych zbiorowości, zwłaszcza gdy posiadają one odrębne projekty polityczne związane z własnymi priorytetami i wartościami. Projekt taki może na przykład dotyczyć celowości istnienia państwa wielonarodowego (wieloetnicznego) czy też, patrząc na ten problem z drugiej strony, możliwości jego demontażu. Przedstawiane przez elity odmiennych zbiorowości różne wizje ich politycznej przyszłości mogą skutecznie hamować budowę lojalności wobec wspólnego państwa u jego członków, mogą wzmacniać wrogość między zbiorowościami i przyczyniać się do eskalowania napięć w ich wzajemnych relacjach.

Stanisławski i Szpala podkreślają, że niejednokrotnie trudne do rozwiązywania sprzeczności istnieją w Bośni i Hercegowinie nie tylko między tworzącymi je narodami. Występują one również w instytucjach władzy i pomiędzy nimi w ramach poszczególnych podmiotów federacji, między podmiotami federacji a władzami centralnymi, między partiami politycznymi w obrębie narodów, a także i wewnątrz partii politycznych<sup>37</sup>. Takie płaszczyzny sporów są również charakterystyczne dla dobrze ugruntowanych demokracji i niejednokrotnie wiążą się na przykład z odmiennymi interesami regionalnymi poszczególnych części państwa związkowego, ścieraniem się interesów regionalnych z jednej strony i interesu władzy centralnej z drugiej, z rywalizacją odmiennych ideologicznie partii politycznych bądź elit wewnątrz nich. Co jednak wydaje się bardzo istotne w przypadku Bośni i Hercegowiny, w której doświadczenia krwawej wojny z lat 1992–95 są jeszcze dość świeże, tamtejsza intensywność rozmaitych sprzeczności i rywalizacji jest bardzo silna. W tym kontekście Stanisławski i Szpala zauważają, że na przykład bardziej skłonni do ponadnarodowego kompromisu politycy wywodzący się z któregoś z narodów są niejednokrotnie oskarżani przez rywalizujących z nimi polityków reprezentujących ten sam naród o zdradę jego interesu. Z drugiej strony w trakcie wyborów parlamentarnych niektórzy politycy akcentują konieczność lepszej

<sup>36</sup> W. Stanisławski, M. Szpala, *Bośniacki Chaos...*, s. 31 i n.

<sup>37</sup> Zob. szerzej W. Stanisławski, M. Szpala, *Bośniacki Chaos...*, s. 34–36.

obrony interesu własnego narodu w sytuacji, gdy jakoby nie wszyscy jego politycy do tego dążą<sup>38</sup>. Takie zachowania polityczne wewnątrz narodów wchodzących w skład Bośni i Hercegowiny oczywiście nie przyczyniają się do obniżenia napięć w stosunkach między nimi.

Wystarczy jednak przestudiować dzieje rozwoju państwowości szwajcarskiej, by zobaczyć w jak trudny sposób przebiegał tam proces budowania wspólnej, wielonarodowej federacji<sup>39</sup>. Dzisiaj jednak narody tworzące to państwo żyją w pokoju i dobrobycie. Szwajcaria należy do najlepiej rozwiniętych państw świata. Doświadczenia Szwajcarii w zakresie konstytuowania wielonarodowego państwa stanowią ważną lekcję dla Bośni i Hercegowiny i dają nadzieję, że również to państwo stworzy z czasem stabilniejszy system polityczny. W Bośni i Hercegowinie zostały zbudowane instytucje oparte na reprezentacji zamieszkujących ją narodów i obronie ich interesów. Z czasem, jak można się spodziewać, ugruntują się też lepsze mechanizmy współdziałania między ich elitami. Tymczasem w większości afrykańskich państw wieloetnicznych jeszcze nie rozpoczęły się przemiany konstytucyjne podążające w kierunku ustanowienia porządku ustrojowego czerpiącego wzorce z ustroju politycznego Szwajcarii oraz Bośni i Hercegowiny.

To ostatnie państwo stanowi jednak współczesne laboratorium dla Afryki. Z lekcji Bośni i Hercegowiny płynie bardzo ważne przesłanie i nauka dla przyszłości afrykańskiego państwa, by w procesie projektowania instytucji politycznych, których skład byłby konstytuowany w oparciu o istniejącą w państwie różnorodność etniczną, przewidywać możliwość sporów, które potencjalnie mogą powodować kryzys działania tych instytucji. Różne spory wewnątrz państwa będą bowiem istnieć zawsze. Kluczowe zadanie dla architektów przyszłych demokratycznych porządków ustrojowych w afrykańskich państwach polega jednak na tym, by prawnie utrudnić przeradzanie się istniejących sprzeczności w obstrukcję działania instytucji państwa, a zatem i obniżenie ich sprawności. Prawnie przewidziane i wdrażane w życie tonizowanie czy wręcz pacyfikowanie sporów u ich zarania może przyczynić się do szybszego osiągnięcia celów nadrzędnych, którym powinna służyć demokracja w wieloetnicznym państwie, a mianowicie trwałego pokoju oraz rozwoju.

Dla osiągnięcia tych celów niezbędne wydaje się jednak również oparte na demokratycznych zasadach porozumienie elit etnicznych, które zdaje się rokować lepszą przyszłość niż zmowa elit etnicznych w systemie dalece niedemokratycznym, tak jak ma to miejsce w Etiopii<sup>40</sup>. Współczesna afrykańska myśl polityczna

---

<sup>38</sup> W. Stanisławski, M. Szpala, *Bośniacki Chaos...*, s. 35.

<sup>39</sup> Zob. na przykład Ch. Tilly, *Demokracja*, przeł. M. Szczubiałka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 88–100.

<sup>40</sup> Warto jednak nadmienić, że Bośnia i Hercegowina, choć nie jest – tak jak Etiopia – uznawana przez zespół The Economist Intelligence Unit w raportach *Democracy Index* w latach 2010 i 2011 za reżim autorytarny, to zaliczana jest do reżimów hybrydowych, a zatem takich, w których podejmowane są działania mające na celu zbudowanie demokracji, lecz nadal nie demokratycznych. Zob. *Democracy Index 2010...*, s. 5, 11 (Bośnia i Hercegowina), i s. 6, 15, 18, 27 (Etiopia), oraz *Democra-*

powinna zatem koncentrować się nie tylko na tworzeniu pomysłów porządków ustrojowych koniecznych dla zbudowania lepszej przyszłości afrykańskich państw i ich społeczeństw, ale również na szukaniu rozwiązań, które wymusiłyby na politykach, reprezentujących odmienne zbiorowości etniczne oraz partie polityczne, ich efektywniejszą wzajemną współpracę. Zapewne niektóre z tych rozwiązań już funkcjonują w dobrze ugruntowanych demokracjach, a jedynie potrzebne jest ich odnalezienie i przystosowanie do potrzeb wieloetnicznego środowiska politycznego typowego dla afrykańskiego państwa. Oprócz rozwiązań prawnych być może przydatne mogłyby się również okazać rozmaite sposoby mediacji, które stosowane są w różnych kulturach. Afrykanie z pewnością mogliby zaś czerpać inspirację z doświadczeń funkcjonowania ich rodzimej, tradycyjnej instytucji konsensusu<sup>41</sup>.

## Uwagi końcowe

Przedstawione w dwóch częściach tego artykułu studia przypadków instytucji parlamentarnych bądź doradczych, które istnieją w Etiopii, Lesotho, Botswanie, Zambii oraz w Bośni i Hercegowinie oczywiście nie wyczerpują możliwości dalszego szukania podobieństw do założeń koncepcji Akego w organach ustrojowych funkcjonujących w innych państwach Afryki oraz poza nią. Są to jedynie przykłady, które mogą inspirować i być pomocne w sytuacji ewentualnej próby pełnego urzeczywistnienia propozycji nigeryjskiego myśliciela w jakimś porządku konstytucyjnym.

Należy jednak przede wszystkim pamiętać o istotnym potencjalnym skutku, jaki niesie ze sobą implementacja pomysłu etnicznej izby wyższej bikameralnego parlamentu w afrykańskim państwie. Jest nim głębsze ugruntowywanie podziałów etnicznych, a zatem i uznanie, że zbudowanie ponadetnicznej przestrzeni politycznej, jak proponuje, na wzór demokracji liberalnej, na przykład przywołany w pierwszej części artykułu sierraleoński filozof George M. Carew<sup>42</sup>, jest nie-realne. Być może jednak wiara w realizację tego ostatniego rozwiązania w afrykańskim państwie jest po prostu naiwna. W każdym razie wydaje się, że przynajmniej Ake nie był jej zagorzałym wyznawcą. Choć już na przykład ghański filozof Kwame Gyekye, który proponuje etniczną rotację przywództwa w afrykańskim państwie<sup>43</sup>, a zatem koncepcję również petryfikującą podziały etniczne, wierzy, że właśnie poprzez tworzenie instytucji, które dawałyby możliwość dostępu do wła-

cy *Index 2011...*, s. 6, 13, 20 (Bośnia i Hercegowina), i s. 7, 14 (Etiopia).

<sup>41</sup> Zagadnienie to poruszam w następującej pracy: K. Trzcinski, *Wizja państwa pozapartyjnego w myśli Kwasi Wiredu, czyli o utopii zrodzonej z doświadczeń rzeczywistości*, w: A. Żukowski (red.), *Ugrupowania polityczne i ruchy społeczne w Afryce*, seria „Forum Politologiczne”, nr 9, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2009, s. 43–71.

<sup>42</sup> Zob. K. Trzcinski, *Budowanie demokracji w Afryce. Wizja George’a Carewa*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2010, nr 1[VII]: J. Zdanowski (red.), *Idee i ideologie w krajach Azji i Afryki*, s. 249–272.

<sup>43</sup> Zob. szerzej K. Trzcinski, *Kilka uwag o koncepcji prezydentury rotacyjnej...*, s. 29–44.

dzy reprezentantom wszystkich zbiorowości etnicznych według *sui generis* klucza etnicznego, możliwe jest w przyszłości zbudowanie w afrykańskim państwie ponadetnicznego narodu państwowego, który nazywa „metanarodem”<sup>44</sup>. Oczywiście trudno empirycznie dowieść prawdziwości tego założenia.

Niemniej jednak, jak się wydaje, można podjąć próbę zastosowania w afrykańskim państwie, w którym istniałyby takie instytucje dzielenia władzy między zbiorowościami etnicznymi, jak na przykład etniczna izba wyższa bikameralnego parlamentu bądź rotacja przywództwa, jakichś rozwiązań politycznych równoważących utrwalanie się podziałów etnicznych. Takim podstawowym elementem równoważącym jawi się oczywiście wybór deputowanych do izby niższej bikameralnego parlamentu w oparciu o istniejący w państwie pluralizm partyjny, pod warunkiem jednak, że partie polityczne nie byłyby tworzone na bazie etnicznej, lecz ich programy wychodziłyby na przeciw konkretnym ideologicznym lub ekonomicznym przekonaniom i interesom różnych części elektoratu.

Innym rozwiązaniem może być obecność przedstawicieli ponadetnicznych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w izbie niższej parlamentu. Propozycję taką wysuwa i analizuje na przykład ghański filozof Kwazi Wiredu<sup>45</sup>. Idea ta jest już zresztą realizowana, choć nie w warunkach demokracji, między innymi w takich państwach Afryki jak Burundi, Rwanda i Uganda, o czym pisze Arkadiusz Żukowski<sup>46</sup>.

Zbliżając się do końca tego artykułu pragnę jeszcze krótko zwrócić uwagę na jedno, jak sądzę, istotne zagadnienie. Mianowicie, warto raz jeszcze przypomnieć, że Ake proponując koncepcję etnicznej izby wyższej bikameralnego parlamentu nie wskazał, jakie powinny być jej kompetencje, a jedynie stwierdził, że powinna mieć ona istotny udział we władzy w afrykańskim państwie. Myśliciel nie zwrócił zatem uwagi na fundamentalną kwestię, a mianowicie, jakimi zagadnieniami merytorycznymi miałyby się zajmować etniczna izba wyższa parlamentu w afrykańskim państwie. Nie wiadomo również, czy obie izby legislatury miałyby posiadać tożsame kompetencje.

Takie rozwiązanie przyjęto na przykład w Szwajcarii, gdzie w kompetencji izb pierwszej i drugiej<sup>47</sup> Zgromadzenia Federalnego leżą wszelkie zagadnienia, które ustawa zasadnicza po prostu przekazuje parlamentowi. W konsekwencji, jak słusz-

<sup>44</sup> Zob. K. Trzciniński, *Koncepcja „metanarodu” jako przyczynek do budowy trwałych państw w Afryce*, w: D. Pietrzyk-Reeves, M. Kułakowska (red.), *Studia nad wielokulturowością*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2010, s. 433–455.

<sup>45</sup> Zob. K. Wiredu, *Society and Democracy in Africa*, w: T. Kiros (ed.), *Explorations in African Political Thought: Identity, Community, Ethics*, Routledge, New York 2001, s. 171–184 oraz K. Trzciniński, *Wizja państwa pozapartyjnego w myśli Kwasi Wiredu...*, s. 43–71.

<sup>46</sup> Zob. A. Żukowski, *Swoistość wyborów parlamentarnych we współczesnej Afryce*, w: J. Zalesny, T. Mołdawa (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Elipsa, Warszawa 2011, s. 84–107.

<sup>47</sup> P. Sarnecki, *Zgromadzenie Federalne. Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 12, wskazuje, że w przypadku Szwajcarii, ze względu na identyczne kompetencje obu izb parlamentu nie występują pojęcia izby niższej i wyższej.

nie zauważa Zdzisław Czeszejko-Sochacki<sup>48</sup>, „szwajcarski model dwuizbowości jest klasycznym przykładem dwuizbowości równorzędnej (symetrycznej)”. W szwajcarskim systemie parlamentarnym izba druga Zgromadzenia Federalnego, Rada Kantonów, jest przedstawicielstwem podmiotów federacji, a nie narodów etnokulturowych, czy też grup językowych, tworzących Szwajcarię, choć oczywiście w różnych kantonach liczebną przewagę mają członkowie którejs z nich. Niemniej jednak, Rada Kantonów nie zapewnia narodom równej reprezentacji, tak jak pragnął tego Akege w odniesieniu do składu etnicznej izby wyższej bikameralnego parlamentu w afrykańskim państwie. W Szwajcarii, członkowie Rady Kantonów są zwykle reprezentantami którejs z partii politycznych. Odmiennosc systemów wyborczych do obu izb Zgromadzenia Federalnego powoduje, że proporcja przedstawicieli partii politycznych jest w nich nieco inna. I choć dwuizbowosc szwajcarskiego parlamentu stanowi konsekwencję istnienia kantonalnej struktury federacji, to trudno dowiesc, że wpływa ona na przykład na tworzenie aktów prawnych o wyższej jakości niż w sytuacji, gdyby w Szwajcarii istniał parlament jednoizbowy.

W przypadku afrykańskiego państwa, zapewne dobrze by się stało, gdyby etniczna izba wyższa bikameralnego parlamentu posiadała kompetencje inne niż izba niższa. Problem nie polega tylko na tym, aby dwuizbowosc nie generowała dodatkowych kosztów dla budżetu państwa w sytuacji, gdyby obie izby, niekoniecznie z pozytywnym efektem końcowym, zajmowały się tymi samymi sprawami. Rzecz, jak sądzę, leży przede wszystkim w tym, by izba wyższa wnosila istotny wkład w porozumienie między zbiorowosciami etnicznymi w wieloetnicznym państwie, a zatem była forum ich współpracy. W konsekwencji, być może, powinna ona w pierwszej kolejności zajmować się zagadnieniami dotyczącymi równego statusu zbiorowosci etnicznych w państwie oraz tworzeniem prawa służącego rozwiązywaniu nieporozumień w relacjach między nimi. Wówczas, jak się wydaje, dwuizbowosc i funkcjonowanie w jej ramach izby wyższej tworzonej w oparciu o istniejące w państwie podziały etniczne miałyby głęboki sens, zwłaszcza, gdyby skutkiem ubocznym ich ukonstytuowania stałoby się utrwalenie podziałów etnicznych w państwie wieloetnicznym.

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

---

<sup>48</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 49. Por. P. Sarnecki, *Zgromadzenie Federalne...*, s. 12–13.