

Agata Pyrżyńska
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

„W jedności siła?” – o wpływie konfliktu flamandzko-walońskiego na rozwiązania ustrojowe współczesnego Królestwa Belgii.

Rozwiązania ustrojowe przyjęte w Królestwie Belgii, na tle innych europejskich systemów konstytucyjnych, mają charakter wyjątkowy. Jest to bowiem państwo, w którego ustawie zasadniczej, jak w żadnej innej, tak znaczne odzwierciedlenie znajduje kontekst społeczno-historyczny. Analiza Konstytucji Królestwa Belgii z 1831 r.¹ wskazuje, iż ustrojodawca konstruując, a następnie w drodze licznych nowelizacji – reformując system konstytucyjny państwa, zdecydował się na przyjęcie swoistego konsensu. Kompromis ów wynikał z jednej strony z potrzeby racjonalnego ukształtowania podstawowych instytucji ustrojowych, z drugiej zaś, z konieczności uwzględnienia potrzeb zgłaszanych przez grupy narodowościowo-etniczne, zamieszkujące terytorium Belgii. Od wielu lat bowiem państwo to boryka się z poważnym problem, jaki stanowi konflikt językowo-etniczny narosły pomiędzy zamieszkującymi je Flamandami i Walonami, potęgowany zróżnicowaniem gospodarczym poszczególnych regionów Królestwa Belgii.

Omówienie wpływu, jaki na poszczególne instytucje przyjęte przez ustrojodawcę belgijskiego miały obie grupy etniczne,

¹ Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r.; tekst jednolity ogłoszony został 14 lutego 1994 r. w *Moniteur Belge – Belgisch Staatsblad* z 17 lutego 1994 r., nr 35.

poprzedzić należy ich krótką charakterystyką oraz uwagami dotyczącymi podłoża zaistniałego konfliktu. Flamandowie, zamieszkujący głównie w północnej części kraju, stanowią grupę pochodzenia germańskiego. Warto dodać, iż obecnie szacuje się, że ludność flamandzka przeważa w strukturze etnicznej społeczeństwa belgijskiego, oscylując w granicach 58% mieszkańców tego kraju². Powszechnie używanym przez Flamandów językiem, co wynika z tradycji historycznej, jest język niderlandzki, niekiedy zwany także flamandzkim³. Grupę tę cechują przy tym silne tendencje nacjonalistyczne⁴, co *sine dubio* nie pozostaje bez wpływu na umacnianie konfliktu flamandzko – walońskiego.

Walonowie natomiast, stanowiący ok. 31% ogółu społeczeństwa, to ludność pochodzenia romańskiego, skupiona przede wszystkim w południowych i środkowych prowincjach kraju. Dominującym wśród nich językiem jest francuski, czym przez szereg lat grupa ta uzasadniała swoją wyższość nad północnymi, niderlandzkojęzycznymi sąsiadami. Używany przez Walonów język francuski zyskał bowiem status języka urzędowego już w pierwotnym brzmieniu Konstytucji z 1831 r. Proces zrównywania z nim języka niderlandzkiego rozpoczęto dopiero w 1898 r., kiedy to król Leopold II, na skutek silnych aspiracji Flamandów o równouprawnienie językowe, uznał flamandzki za drugi język oficjalnie obowiązujący⁵.

² Internetowa Encyklopedia PWN, www.encyklopedia.pwn.pl (dostęp: 30.09.13 r.), s.v. *Belgia. Ludność*.

³ Dane statystyczne wskazują, iż 60% mieszkańców współczesnej Belgii włada językiem niderlandzkim; zob. A. Limanowska, *Historia konfliktu flamandzko – walońskiego*, <http://www.twojaeuropa.pl/1697/flandria-walonia-historia-konfliktu> (dostęp: 30.09.13 r.).

⁴ W. Skrzydło, *Konstytucja Belgii*, Warszawa 1996, s. 4.

⁵ A. Pacześniak, *Belgia podzielona. Pęka fundament*,. Warto jednak zauważyć, iż proces zrównywania pozycji języków w Belgii osiągnął apogeum dopiero w drodze ustawy z 8 listopada 1962 r., na mocy której dokonano podziału kraju na 4 obszary językowe.

Warto zauważyć, że dla Walonów posługiwanie się językiem francuskim było oznaką oczywistej dla nich wyższości. Skoro bowiem rodzina królewska oraz elity kraju przez szereg lat używały języka francuskiego, mieszkańcy południowej części Belgii, przejawiający z resztą silne tendencje separatystyczne⁶, nie widzieli potrzeby przyswajania zupełnie obcego i marginalizowanego na południu, języka Flamandów.

Taki stan rzeczy, polegający na zauważalnym zróżnicowaniu etniczno-językowym, stanowi wynik splotu wydarzeń, które przez wieki kształtowały historię współczesnej Belgii. Powstanie niepodległego Królestwa Belgii w 1830 r. poprzedzone było bowiem wielokrotnymi zmianami w zakresie zwierzchnictwa nad tym terytorium. W czasach starożytnych tereny, o których mowa, zamieszkiwane głównie przez plemiona germańskie, zostały podbite przez Rzymian, co zapoczątkowało długotrwały proces romanizacji zamieszkałej tam ludności. Po traktacie z Verdun (843 r.), zachodnia część Niderlandów znalazła się pod panowaniem Francji, wschodnia zaś – Niemiec. Wydaje się, iż to właśnie od tego momentu zaczynają kształtować się na terytorium późniejszej Belgii antagonizmy kulturowo-językowe, pogłębiane kolejnymi zmianami w zakresie zwierzchnictwa nad obszarem Niderlandów. Zauważyć bowiem należy, iż omawiany obszar znajdował się kolejno pod panowaniem hiszpańskim, austriackim, francuskim, a po upadku Napoleona I – włączony został do Królestwa Niderlandów⁷. Choć w wyniku powstania z 1830 r. udało się odsunąć od władzy holenderską dynastię Orańską i rozpocząć kształtowanie nowego, niepodległego państwa belgijskiego pod egidą dynastii Sasko-Koburskiej⁸, rozdźwięk pomiędzy obiema częściami terytorium, zamieszkiwanymi przez zupełnie odmienne kulturowo grupy etniczne pozostał, a nawet – rzecz można – z biegiem czasu nabierał na sile.

⁶ W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 4.

⁷ E. Zieliński, *Parlament Belgii*, Warszawa 1994, s. 5.

⁸ A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997, s. 6.

Dodać także należy, jak sygnalizowano powyżej, iż podział państwa na francuskojęzyczną Flandrię i niderlandzkojęzyczną Walonię, potęgowany był (a także jest nadal) również przez różnice ekonomiczne pomiędzy tymi obszarami. Co ciekawe, struktura belgijskiego rozdzwiewu gospodarczego nie ma charakteru stałego. Przeciwnie, o ile jeszcze w XIX w. to Walonia uznawana była za potentata gospodarczego, którego sukces wynikał w znacznej mierze z rozwoju przemysłu ciężkiego⁹, to już w II poł. XX sytuacja uległa gruntownej zmianie. Walonia zaczęła przeżywać regres gospodarczy, któremu towarzyszył wzrost bezrobocia i wyludnienie. Flandria natomiast weszła w fazę intensywnego rozwoju gospodarczego z dominującym sektorem usług. Pomimo zarysowanego zwrotu gospodarczego, w efekcie którego to Flandria okazała się ekonomicznym zwycięzcą, francuskojęzycznym Walonom nadal trudno jest się pogodzić z dominacją północnych sąsiadów i uznać ich za równych sobie partnerów. Jak podkreśla się, sytuacja ta jest dość napięta, gdyż *de facto* to właśnie z dochodów niedocenionej Flandrii w znacznej mierze utrzymywana jest dziś południowa Walonia¹⁰.

Po ogłoszeniu niepodległości państwa belgijskiego w 1830 r. kluczowym zadaniem, przed którym stanął zwołany w Brukseli Kongres Narodowy, było przyjęcie ustawy zasadniczej, regulującej ustrój Królestwa Belgii. Zadanie to było o tyle trudne, iż ustrojodawca musiał ukształtować poszczególne instytucje ustrojowe od początku, w taki sposób, by z jednej strony zapewnić sprawne funkcjonowanie całego systemu państwowego, z drugiej zaś w maksymalnym stopniu dostosować go do realiów społeczno – gospodarczych. W efekcie 7 lutego 1831 r. wspomniany organ przyjął Konstytucję w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję Konstytucyjną. Akt ten proklamował powstanie monarchii parla-

⁹ C. Kowanda, *Flandria/Walonia – stare (nie)dobrze małżeństwo*, <http://www.psz.pl/tekst-3490/Cezary-Kowanda-Flandria-Walonia-stare-niedobre-malzens-two> (dostęp: 1.10.13 r.).

¹⁰ A. Paczeński, *op. cit.*

mentarnej z dwuizbowym parlamentem, przy znacznym ograniczeniu czynnego i biernego prawa wyborczego do obu izb przedstawicielskich¹¹. W Konstytucji przyjęto nadto zasadę zwierzchnictwa narodu, monteskiuszowską ideę trójpodziału władz, zaś językiem urzędowym unitarnego wówczas państwa ustanowiono język francuski.

Belgijska ustawa zasadnicza z 1831 r. okazała się być pod wieloma względami ewenementem na tle innych regulacji europejskich. Wart odnotowania jest przede wszystkim fakt, iż ów akt normatywny w sposób wyjątkowy przetrwał próbę czasu. Jest to bowiem jedna z najstarszych obecnie konstytucji europejskich, obowiązująca już blisko dwa stulecia. W literaturze przedmiotu niemal jednogłośnie pozytywnie ocenia się specyficzny sposób ukształtowania zawartych w niej przepisów. Cechuje je bowiem przede wszystkim wysoki poziom ogólności¹², co w przypadku regulacji o randze konstytucyjnej jest zjawiskiem wysoce pożądanym. Akt taki ma za zadanie stworzyć pewne ramy, w których funkcjonować winno państwo, zaś konkretyzacja rozwiązań w niej zawartych, co do zasady, następować powinna w ustawie zwykłej, czy w dalszej kolejności – aktach rangi podstawowej. Taki system pozwala na zapewnienie trwałości ustroju opisanego w Konstytucji, poprzez stabilizację jej przepisów, nawet w sytua-

¹¹ Mowa tu o licznych cenzusach, w tym: majątkowym (posiadanie prawa wyborczego uzależniono od posiadania dóbr ziemskich), wykształcenia (niedopuszczalne głosowanie przez analfabetów) połączony z systemem głosów wielokrotnych (obywatelom posiadającym wyższe wykształcenie przysługiwał więcej niż jeden głos), wieku, płci (kobiety uprawnione były do głosowania tylko w wyjątkowych sytuacjach: kiedy pełniły funkcję „głowy rodziny” oraz gdy posiadały wykształcenie wyższe), zamieszkania, zob. E. Zieliński, *Parlament...*, s.12. Liczne cenzusy znane pierwotnie belgijskiemu prawu wyborczemu powodowały znaczne ograniczenie zasady powszechności wyborów, w efekcie czego w początkowych latach istnienia nowego państwa uprawnionych do głosowania było zaledwie 1% obywateli, zob. E. Zieliński, *Parlament...*, s.7.

¹² Tak chociażby A. Głowacki, zob. A. Głowacki, *op. cit.*, s. 11, a także E. Zieliński, zob. E. Zieliński, *Parlament...*, s.6.

ciach niespodziewanych, kiedy okoliczności wymagają dokonania zmian w prawie. Ogólnikowość i lakoniczność przepisów konstytucyjnych daje tym samym szansę na rychłe dostosowanie przepisów prawa do okoliczności, bez konieczności zmian samej ustawy zasadniczej. W tym zakresie Konstytucja Królestwa Belgii, zawierająca regulacje sformułowane w sposób ramowy i niebywale elastyczny, pozwoliła na wielokrotne dostosowywanie elementów ustrojowych, przy zachowaniu ich konstytucyjnego kształtu, do potrzeb społeczno- gospodarczych Belgii. Właściwym narzędziem adaptacji przyjętych instytucji ustrojowych do zaistniałych okoliczności okazała się w wielu przypadkach wykładnia norm konstytucyjnych, a także – o czym mowa była powyżej – uchwalanie przez prawodawcę aktów ustawowych. Typowym przykładem drugiej ze wspomnianych dróg był m.in. proces stopniowego przygotowywania Królestwa Belgii na jego przekształcenie z państwa unitarnego w federację, który dokonywał się kolejno w drodze ustaw m.in.: z 1935 r. wprowadzającej podział kraju na obszary francuskojęzyczny i niderlandzkojęzyczny w zakresie sądownictwa, ustawy z dnia 8 listopada 1962 dokonującej podziału Belgii na cztery obszary językowe, czy przyjętego w 1977 r. paktu o Wspólnotach. Zwieńczeniem tego procesu było dokonanie rewizji ustawy zasadniczej w 1993 r. i przyjęcie w niej przepisu *expressis verbis* wskazującego na federacyjną strukturę państwa. Zaakcentować zatem należy, iż swoisty charakter norm zawartych w Konstytucji belgijskiej nie oznaczał, iż nowelizacji nie dokonywano wcale, nie były one po prostu zjawiskiem nagminnym. Wynikało to także z dość skomplikowanej procedury zmian Konstytucji¹³. Toteż starano się raczej dokonywać reform, na ile to było możliwe, na poziomie ustaw zwykłych, które następnie po dłuższym czasie, w drodze wyczekiwanej nowelizacji, wkomponowywano w ustawę zasadniczą. Dziedziną, która nowelizowana była w belgijskiej Konstytucji najczęściej były przepisy odnoszące się do instytucji z zakresu prawa wyborczego. Już w 1893 r., na skutek

¹³ A. Głowacki, *op. cit.*, s. 12.

fali krytyki względem ograniczeń w korzystaniu z praw wyborczych, wprowadzono system pluralny, umożliwiający oddanie przez określone kategorie wyborców¹⁴ nawet do 3 głosów, przy czym nadal poza gronem uprawnionych pozostawały kobiety. Nadto nowelizacja Konstytucji z 1893 r. wprowadziła obowiązujący w Belgii po dzień dzisiejszy przymus wyborczy, co uzasadniano koniecznością odgórnego zmobilizowania uprawnionych do głosowania obywateli, którzy nie wykazywali większego zainteresowania udziałem w wyborach¹⁵. Rok 1920 przyniósł zmiany w zakresie innej z podstawowych zasad prawa wyborczego – umocowanie konstytucyjne uzyskała zasada tajności głosowania. W 1921 zniesiono system pluralny a zasadę powszechności rozszerzono na mężczyzn, którzy ukończyli 21 rok życia¹⁶. Natomiast kobiety prawa wyborcze uzyskały dopiero w 1948 r.¹⁷

Dokonując ogólnej charakterystyki Konstytucji Królestwa Belgii należy także zwrócić uwagę na specyficzny układ treści, jaki został zastosowany przez ustrojodawcę belgijskiego. Pod tym kątem, omawiana ustawa zasadnicza również bardzo ciekawi badaczy tematu¹⁸. Akt ten bowiem, choć proklamuje powstanie pań-

¹⁴ Mowa tu o mężczyznach, którzy ukończyli 35 rok życia i stanowili jednocześnie tzw. „ojców rodzin”, właścicielach nieruchomości wartych nie mniej niż 2 tys. franków oraz absolwentach szkół wyższych, zob. W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 10.

¹⁵ W rzeczywistości niski poziom frekwencji wyborczej wynikał z nadal znacznych ograniczeń praw wyborczych, pomimo rozpoczętego procesu kształtowania prawa wyborczego gwarantującego zasadę powszechności wyborów, a także z wielu innych, niedoskonałych przepisów, np. powodujących, iż wyborcy musieli pokonać znaczną odległość do lokalu wyborczego, aby oddać głos, a także działający zniechęcająco - długi czas trwania procedur wyborczych, zob. W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 11.

¹⁶ Obniżenie granicy wieku uprawniającej do korzystania z czynnego prawa wyborczego już od dnia uzyskania pełnoletniości wprowadzono poprawką z 1981 r., zob. E. Zieliński, *Parlament...*, s. 12.

¹⁷ S. Grabowska, K. Skłodowski, *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006, s. 80.

¹⁸ W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 6-7.

stwa o ustroju monarchicznym, nie wysuwa na plan pierwszy przepisów regulujących pozycję głowy państwa. Przeciwnie, hołdując zasadzie zwierzchnictwa narodu, pierwszeństwo w tym akcie przyznano normom odnoszącym się do obu izb parlamentarnych. Jest to systematyka wyjątkowa, bardzo rzadko spotykana w konstytucjach państw, na czele których stoi monarcha¹⁹.

Ciekawym zabiegiem legislacyjnym w zakresie systematyki Konstytucji Królestwa Belgii jest także umiejscowienie w niej tytułu – „Postanowienia ogólne”. Co ciekawe bowiem, nie rozpoczyna on treści ustawy zasadniczej. Przeciwnie, artykuły w nim zawarte niejako „podsumowują” treść omawianego aktu²⁰. Kluczowe miejsce, jako tytuł I w systematyce Konstytucji, zajmuje natomiast zbiór przepisów zatytułowanych przez ustrojodawcę – „O Federacji Belgijskiej, jej częściach składowych i terytorium”. Z jednej strony taka budowa Konstytucji może dziwić, tym bardziej, iż to właśnie w tytule „Postanowienia ogólne” zawarta została m.in. dewiza państwa belgijskiego – „W jedności siła”²¹. Takie rozwiązanie, bez wątpienia, stanowi *novum* dla naszej kultury prawnej. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że byłoby ono trudne do zaakceptowania w systematyce polskiej ustawy zasadniczej, w której regulacje o znacznej doniosłości ustrojodawca umiejscowił w początkowych przepisach aktu, a nawet w treści solennej preambuły.

¹⁹ *Ibidem*, s. 7. Nadmienić należy, iż spośród monarchii europejskich, poza Belgią, taką systematykę przyjęto tylko w Konstytucji Królestwa Szwecji, której rozdziały III i IV odnoszą się do Riksdagu, natomiast regulacja dotycząca pozycji głowy państwa zawarta została dopiero w rozdziale V, zob. *Akt o formie rządu* [w:] *Konstytucja Królestwa Szwecji*, tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, Warszawa 2000.

²⁰ Po tytule VII - „Postanowienia ogólne” (art. 187-194), Konstytucja zamyka kolejno tytuły: „O zmianie Konstytucji” (art. 195-198) oraz „Wejście w życie i postanowienia przejściowe” (I-VI).

²¹ Oryginalne brzmienie dewizy państwa belgijskiego to „*L’union fait la force*”, zob. art. 193 [w:] *La Constitution Belge*, http://www.senate.be/www/?MIval=/index_senate&MENUID=22000&LANG=fr (dostęp : 3.10.13r.).

Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze okoliczności uchwalenia Konstytucji Królestwa Belgii. Przemawiają one bowiem za przyjęciem tezy, iż taki układ treści wcale nie jest dziełem przypadku, lecz celowym zabiegiem legislacyjnym, który służy podkreśleniu doniosłości dokonanego podziału na wspólnoty, regiony, obszary językowe, prowincje i gminy, co pozostaje w ścisłym związku z realiami belgijskimi, w szczególności z antagonizmami flamandzko-walońskimi.

Co więcej, całościowa analiza treści Konstytucji, pozwala nawet wyciągnąć wniosek, iż ustrojodawca belgijski zastosował swoistą klamrę kompozycyjną, spinającą przepisy wyznaczające ramy ustrojowe, rozpoczynając od doniosłego faktu podziału państwa, kończąc zaś na uroczystej dewizie. Choć wydawać by się mogło, że ów lakoniczny zwrot: „W jedności siła” nie ma w praktyce większego znaczenia, to *de facto* jego wymiar jest nie do przecenienia. W istocie podkreśla on bowiem dążenie do skutecznego i sprawnego funkcjonowania państwa silnie podzielonego i niejednolitego wewnątrznie. Kształt Konstytucji pozwala zatem przyjąć, iż ustrojodawca nie pominął kwestii flamandzko-walońskiej, przeciwnie, dał jej wyraz w najdonioślejszy z możliwych sposobów, dostosowując do niego instytucje konstytucyjnie umocowane.

Analiza konkretnych rozwiązań ustrojowych znanych Konstytucji Królestwa Belgii, rozpocząć wypada od omówienia charakterystycznego podziału kraju. Należy przy tym nadmienić, iż współczesna struktura Belgii jest w dużej mierze wynikiem rewizji Konstytucji dokonanej w 1993 r. Wtedy bowiem państwo to oficjalnie przekształcone zostało z państwa unitarnego w federację, co poprzedzone było, jak wspomniano wyżej, długotrwałym procesem przygotowawczym. Dziś, zgodnie z brzmieniem ustawy zasadniczej, Belgia składa się ze wspólnot, regionów, regionów językowych, prowincji i gmin²². Podział ów odzwierciedlać ma strukturę etniczną, językową i kulturową kraju, a jednocześnie

²² Por. art. 1, art. 4 oraz art. 5 Konstytucji Królestwa Belgii.

służyć rozwiązywaniu zgłaszanych problemów, poprzez przeniesienie części procesów decyzyjnych ze szczebla centralnego na poziom lokalny, przy maksymalnym uwzględnieniu potrzeb poszczególnych grup językowo – etnicznych²³.

Obecnie Belgia obejmuje trzy Wspólnoty: Francuską, Flamandzką oraz Niemieckojęzyczną. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, decyzja ustrojodawcy o takim właśnie podziale wynikała z oparcia się o kryterium wspólnego języka i kultury, łączących poszczególne części kraju²⁴. Do kompetencji Wspólnot należą bowiem przede wszystkim sprawy z zakresu kultury oraz nauczania²⁵, używania języka, a także dotyczące osób oraz współpracy międzynarodowej i międzywspólnotowej²⁶.

Jeśli zaś chodzi o regiony, to aktualnie Belgia podzielona jest na trzy jednostki: Region Waloński, Flamandzki oraz dwujęzyczny stołeczny Region Brukselski, zaś za kryterium decydujące o takiej strukturze uznano uwarunkowania społeczno-historyczne²⁷. W ramach swoich kompetencji regiony uprawnione są do decydowania w sprawach dotyczących planowania przestrzennego, ochrony środowiska, wykorzystania wody i ziemi,

²³ W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 13.

²⁴ *Ibidem*, s. 13, 15.

²⁵ Z wyłączeniem stanowienia w sprawach określenia ram czasowych trwania obowiązku szkolnego oraz określania minimalnych warunków wydawania dyplomów i świadectw szkolnych, por. art. 127 Konstytucji Królestwa Belgii; ustawy doprecyzowują, iż wspólnoty władne są do decydowania m.in. w sprawach sztuk pięknych, dziedzictwa kulturalnego, bibliotek, prasy, wychowania przedszkolnego, pozaszkolnego, moralnego a także szkoleń i przekwalifikowania zawodowego, zob. A. Głowacki, *op. cit.*, s. 42.

²⁶ Por. art. 128, 129 Konstytucji Królestwa Belgii; obejmuje to w szczególności kwestie używania języka w administracji, placówkach oświatowych, zaś w zakresie spraw osobistych – ochronę zdrowia, pomoc socjalną, pomoc penitencjarną i postpenitencjarną, zob. A. Głowacki, *op. cit.*, s. 42.

²⁷ W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 13.

ustroju rolnego, budownictwa mieszkaniowego, zatrudnienia, transportu i robot publicznych a także nauki²⁸.

Nadto regionom przyznano kompetencje do sprawowania nadzoru nad jednostkami niższego stopnia – prowincjami i gminami²⁹. Jak widać wspólnoty i regiony uzyskały szeroki wachlarz kompetencji, a także znaczną samodzielność finansową i prawną dla ich wykonywania³⁰.

Wreszcie trzecim rodzajem struktur, które występują w Belgii są regiony językowe. Zgodnie z art. 4 Konstytucji, Belgia dzieli się na region języka francuskiego, region języka niderlandzkiego oraz dwujęzyczny region stołeczny Brukseli. Warto dodać, iż granice tak ustalonych obszarów językowych mogą zostać zmienione wyłącznie w drodze tzw. ustaw nadzwyczajnych. Procedura stanowienia tego typu aktów jest także wynikiem *ratio legis* przebrzmiewającego w całej niemal belgijskiej ustawie zasadniczej, a mającego na celu zabezpieczenie interesów grup językowo-etnicznych, zamieszkujących terytorium państwa. Specyfika aktu o randze ustawy nadzwyczajnej odnosi się przede wszystkim do trybu jej uchwalenia. Dla przyjęcia ustawy nadzwyczajnej niezbędne jest bowiem uzyskanie większości głosów każdej z grup językowych, których przedstawiciele zasiadają w obu izbach przedstawicielskich na szczeblu federalnym³¹. Dodatkowo warunkami *sine qua non* dla skuteczności uchwalenia takiej ustawy jest kworum w postaci udziału w głosowaniu większości członków każdej ze wspomnianych grup oraz szczegółowo opisany w Konstytucji rodzaj większości kwalifikowanej – liczba głosów pozytywnych w obu grupach językowych stanowić musi

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ A. Głowacki, *op. cit.*, s. 43; regiony nie sprawują jednak nadzoru nad gminami z ułatwieniami językowymi oraz gminami wchodzącymi w skład niemieckiego obszaru językowego.

³⁰ E. Zieliński, *Rząd Królestwa Belgii* [w:] E. Zieliński (red.), *Rządy w państwach Europy*, tom I, Warszawa 2003, s. 41.

³¹ Mowa tu o Izbie Reprezentantów oraz Senacie.

łącznie co najmniej 2/3 wszystkich głosów oddanych. Przyjęcie takiej ustawy w praktyce nie jest zatem łatwe.

Omawiając zagadnienie podziału kraju na wspólnoty i regiony zwrócić należy uwagę także na specyficzny zakres ich uprawnień w zakresie władzy ustawodawczej, określany w doktrynie mianem kompetencji *implicite*³². Zgodnie z art. 35 Konstytucji Królestwa Belgii władze federalne posiadają tylko takie kompetencje, które *expressis verbis* nakłada na nie ustawa zasadnicza oraz ustawy wydane z jej delegacji. Jest to zatem zakres bardzo ograniczony. Inaczej natomiast wyznaczone zostały ramy uprawnień z zakresu stanowienia prawa przez omawiane części składowe Belgii. Te bowiem uzyskały bardzo szeroką swobodę w zakresie tworzenia prawa obowiązującego w ich ramach. Regiony i wspólnoty mogą uchylać akty prawne w postaci dekretów, nie tylko w przypadkach wynikających wprost z ustaw, lecz także wówczas, kiedy „są one konieczne dla wykonywania ich uprawnień”³³. Tym samym ustrojodawca belgijski po raz kolejny daje wyraz szczególnej roli wspólnot i regionów, na poziomie których zdecydowanie łatwiej jest zaspokajać potrzeby zgłaszane przez obywateli. Jednocześnie takie rozwiązanie pozwala w maksymalnym stopniu uwzględniać różnice pomiędzy poszczególnymi częściami kraju, a w konsekwencji sprawnie zarządzać, tak, by minimalizować antagonizmy flamandzko – walońskie. Jest to zatem przejaw decentralizacji i regionalizacji władzy w państwie belgijskim³⁴. Z drugiej jednak strony jest to także zauważalny wyraz osłabienia władz ogólnopaństwowych. Dodać także należy, iż dekrety władz lokalnych formalnie nie ustępują ustawom stanowionym na szczeblu federalnym. Przeciwnie, akty te mają dla poszczególnych regionów taką samą moc prawną jak ustawy³⁵. Tym samym w sytuacji konfliktu pomiędzy postanowieniami

³² *Ibidem*, s. 12.

³³ Cyt. za A. Głowacki, *op. cit.*, s. 27.

³⁴ E. Zieliński, *Parlament...*, s. 22.

³⁵ W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 16.

ustawy i dekretu, niedopuszczalne jest odgórne przyznanie pierwszeństwa ustawie federalnej. W takim przypadku Konstytucja przewiduje poddanie sporu pod osąd Sądu Konstytucyjnego³⁶.

Co ciekawe także, już w latach siedemdziesiątych przyjęto zasadę, że dekrety stanowione w ramach realizacji zadań wspólnot mogą zmieniać ustawy; takiej mocy nie mają natomiast ustawy względem dekretów³⁷.

Realizacja powyżej zakreślonych kompetencji na poziomie wspólnot i regionów dokonywana jest przez właściwe organy poszczególnych jednostek, które szczegółowo określone zostały w ustawie zasadniczej. Konkretyzując, Wspólnota Flamandzka oraz Region Flamandzki posiadają wspólne organy, którymi są Parlament Flamandzki³⁸ oraz Rząd Flamandzki. Wspólnota Francuska oraz terytorialnie pokrywający się z nią Region Waloński nie posiadają wspólnych organów. We Wspólnocie tej bowiem funkcjonują Parlament Wspólnoty Francuskiej oraz Rząd Wspólnoty Francuskiej, w Regionie Walońskim zaś Parlament Regionalny Waloński oraz Rząd Regionu Walońskiego. We Wspólnocie Niemieckojęzycznej władzę ustawodawczą sprawuje Parlament Wspólnoty Niemieckojęzycznej, wykonawczą zaś Rząd Wspólnoty Niemieckojęzycznej. Z kolei w ostatniej z jednostek – Regionie Stołecznym Brukseli władza należy do Parlamentu Stołecznego i Rządu Stołecznego Brukseli. Jak zatem wynika z powyższego zestawienia, struktura Belgii charakteryzuje się rozbudowanym aparatem biurokratycznym oraz wyraźną asymetrią³⁹. O ile bowiem w części zamieszkiwanej przez Flamandów funkcjonuje tylko jeden parlament i jeden rząd, o tyle już w południowej czę-

³⁶ Wcześniej Trybunał Arbitrażowy; zmiana nastąpiła na mocy ustawy z dnia 7 maja 2007 r.

³⁷ A. Głowacki, *op. cit.*, s. 9.

³⁸ Określenie *Parlament* w odniesieniu do omawianych organów jednostek lokalnych wprowadzone zostało na mocy ustawy z dnia 26 marca 2005 r. Wcześniej organy te określano mianem *Rad*.

³⁹ W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 15.

ści kraju, zamieszkiwanej przez Walonów, władza należy do dwóch parlamentów i dwóch rządów.

Kwestia flamandzko-walońska bez wątpienia znajduje odzwierciedlenie w strukturze państwa belgijskiego na jego szczeblu lokalnym. Nie oznacza to jednak, że różnice językowo – etniczne pozostają bez wpływu na kształt i funkcjonowanie organów federalnych. Okazuje się bowiem, iż również na tym szczeblu echo konfliktu pomiędzy Flamandami a Walonami odcisnęło silne piętno, co dostrzec można zarówno w składzie, jak i zasadach działania poszczególnych organów z zakresu władzy ustawodawczej, wykonawczej, czy – w nieco mniejszym zakresie – sądowniczej.

Federalna władza ustawodawcza w Królestwie Belgii należy do Króla, Izby Reprezentantów oraz Senatu. Pozycja głowy państwa sprowadza się w tym systemie do współuczestnictwa w wykonywaniu władzy ustawodawczej – nadaje on ustawom sankcje oraz zarządza ich promulgację⁴⁰. Członkowie obu izb reprezentują zaś Naród, zgodnie z przyjętą w Konstytucji fundamentalną zasadą zwierzchnictwa narodu.

W przypadku obu izb kontekst językowo- etniczny znajduje przełożenie już w samym składzie tych organów. Dzieli się one bowiem na dwie grupy językowe: francuską oraz niderlandzką⁴¹. O przynależności konkretnego członka parlamentu do jednej z dwóch grup decyduje język, w jakim osoba ta składa przysięgę poprzedzającą objęcie urzędu. Jeśli zostanie ona złożona w języku francuskim, deputowany zaliczany jest do grupy francuskojęzycznej, złożenie przysięgi w języku niderlandzkim determinuje zaś przynależność do niderlandzkojęzycznej grupy parlamentarnej. W sytuacji, gdy parlamentarzysta składa przyrzeczenie w języku niemieckim, *ipso iure* powiększa grono członków grupy francuskiej⁴². Takie rozwiązanie służyć ma ochronie interesów poszcze-

⁴⁰ E. Zieliński, *Parlament...*, s. 21.

⁴¹ S. Grabowska, K. Skłodowski, *op. cit.*, s. 80.

⁴² A. Głowacki, *op. cit.*, s. 15.

gólnych grup etnicznych także na szczeblu centralnym. O ile działalność parlamentów wspólnot i regionów ukierunkowana jest na rzecz społeczności lokalnych, tak niewykluczone są sytuacje, w których organy centralne mogłyby podejmować decyzje z pominięciem ich rzeczywistych potrzeb.

Tym samym grupy językowe mają sprawować swego rodzaju społeczną kontrolę nad działaniami izb. Nadto rola grup językowych uwidacznia się, jak wspomniano wyżej, w trybie przyjmowania ustaw nadzwyczajnych na poziomie federalnym.

Ponadto warto w tym kontekście scharakteryzować wyjątkowy kształt wyższej izby belgijskiego parlamentu, czyli Senatu. O ile skład 150-osobowej izby niższej⁴³ nie odbiega w sposób zasadniczy od powszechnie przyjętych standardów, tak Senat stanowi swego rodzaju miejsce spotkań władz federacji i części składowych⁴⁴. Specyficzny kształt tego organu polega na wyróżnieniu czterech kategorii senatorów, biorąc pod uwagę sposób ich powołania. Pierwszą grupę senatorów belgijskich *ex officio* stanowią *les enfants du Roi*, a zatem dzieci króla, które ukończyły 18 lat, przy czym prawo głosu uzyskują dopiero po osiągnięciu 21 roku życia. Drugą grupę stanowią senatorowie pochodzący z wyborów bezpośrednich. W gronie 40 deputowanych, 25 reprezentantów wybieranych jest przez niderlandzkie kolegium wyborcze, zaś 15 przez wyborców skupionych we francuskim kolegium wyborczym⁴⁵.

Trzecią grupę senatorów stanowią tzw. senatorowie „wspólnotowi”⁴⁶, gdyż desygnowani są z grona parlamentów po-

⁴³ Mowa tu o Izbie Reprezentantów.

⁴⁴ A. Głowacki, *op. cit.*, s. 31.

⁴⁵ Niderlandzkie kolegium wyborcze stanowią osoby wpisane na listy wyborcze w gminach należących do flamandzkiego okręgu wyborczego (obejmującego dzielnice należące do regionu flamandzkiego poza Hal – Vilvorde), francuskie kolegium wyborcze tworzą osoby wpisane na listy wyborcze w gminach należących do walońskiego okręgu wyborczego (a zatem obejmujące dzielnice składające się na region waloński), zob. S. Grabowska, K. Składowski, *op. cit.*, s. 81.

⁴⁶ W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 14.

szczególnych wspólnot: 10 delegowanych jest przez Parlament Wspólnoty Flamandzkiej, 10 deleguje Parlament Wspólnoty Francuskiej, zaś jeden desygnowany jest przez Parlament Wspólnoty Niemieckojęzycznej.

Wreszcie ostatnia grupę członków izby wyższej stanowią senatorowie „dokooptowani”⁴⁷. Sześciu z nich wybieranych jest przez senatorów niderlandzkiej grupy językowej (a zatem wspólnie przez senatorów pochodzących z wyborów bezpośrednich w niderlandzkim kolegium wyborczym oraz senatorów desygnowanych przez Parlament Wspólnoty Flamandzkiej), czterech zaś wybierają senatorowie francuskiej grupy językowej (senatorowie pochodzący z wyborów bezpośrednich we francuskim kolegium wyborczym oraz desygnowani przez Parlament Wspólnoty Francuskiej łącznie). Ten skomplikowany system wyboru senatorów federalnych, oparty na kluczu etnicznym, ma na celu zapewnienie możliwie szerokiej reprezentacji przedstawicieli wspólnot i regionów, a tym samym stanowi płaszczyznę dialogu pomiędzy nimi⁴⁸.

Uzupełniając uwagi dotyczące związku pomiędzy strukturą etniczną Królestwa Belgii a kształtem organów władzy ustawodawczej warto także zwrócić uwagę na kwestię specyfiki belgijskiego systemu partyjnego, kształtowanego już przez ponad dwa stulecia. Dziś cechą charakterystyczną na belgijskiej scenie politycznej jest swoisty dualizm w funkcjonowaniu poszczególnych partii politycznych. Co do zasady bowiem istnieją obok siebie ugrupowania należące do tej samej „duchowej rodziny”, *de facto* będące jednak partiami odrębnymi, flamandzkimi bądź walońskimi⁴⁹. Tym samym działają chociażby odrębne flamandzkie i frankofońskie partie liberalne, socjalistyczne czy ekologiczne.

Zakreślone zjawisko dzielenia się partii politycznych, a nawet organizacji społecznych i zawodowych według kryterium narodowościowego, zapoczątkowane zostało już w latach 60-tych

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ A. Głowacki, *op. cit.*, s. 23.

XX w. na fali nasilonego konfliktu językowego, dojrzewającego od wielu już stuleci w belgijskim społeczeństwie.

Obecnie zatem partie polityczne stanowią kolejny przejaw trudności w wypracowaniu kompromisu pomiędzy francuskojęzycznymi Walonami a niderlandzkojęzycznymi Flamandami.

Interesującą instytucją przewidzianą w belgijskiej ustawie zasadniczej, skorelowaną z podziałem etnicznym państwa, jest także procedura określana w doktrynie mianem „alarmowej”⁵⁰. Jej istota sprowadza się do tego, iż w sytuacji, gdy jedna z grup językowych uzna, że projekt deputowanych bądź projekt rządowy stanowi poważne zagrożenie dla stosunków między wspólnotami, większość co najmniej $\frac{3}{4}$ członków tej grupy językowej może wystąpić z wnioskiem o wszczęcie procedury alarmowej. Wniosek taki powinien być umotywowany, a jego zgłoszenie możliwe jest po złożeniu sprawozdania przez komisję rozpatrującą ten projekt, lecz przed przeprowadzeniem głosowania końcowego na posiedzeniu Izby. W przypadku skorzystania z procedury alarmowej dalszy tok postępowania ustawodawczego ulega zawieszeniu, natomiast wniosek kieruje się do Rady Ministrów. Rząd federalny w ciągu 30 dni zobowiązany jest do przedstawienia w tej sprawie umotywowanego stanowiska i przekazania go zainteresowanej Izbie. Warto dodać, iż mechanizm ten obwarowany jest pewnymi ograniczeniami. Dana grupa językowa może bowiem skorzystać z niej tylko raz w odniesieniu do tego samego projektu ustawy. Ponadto, procedura ta nie dotyczy budżetu, a także ustaw, dla uchwalenia których wymagana jest większość szczególna⁵¹. Procedura alarmowa umożliwia wykonywanie kompetencji federalnych przy poszanowaniu interesów wspólnot i zapewnieniu ich harmonijnego funkcjonowania.

Punkty styczne odnaleźć można także pomiędzy omawianym zagadnieniem podziału państwa a kształtem władzy wykonawczej oraz organizacji administracji publicznej. Nie ulega wąt-

⁵⁰ *Ibidem*, s. 45.

⁵¹ Por. art. 92 Konstytucji Królestwa Belgii.

pliwości, iż egzekutywę w Belgii tworzą król oraz rząd federalny, zasada ta nie jest *expressis verbis* wyrażona w Konstytucji.

Ta bowiem wspomina jedynie, że władza wykonawcza należy do króla⁵². Pomimo braku konkretnej regulacji w ustawie zasadniczej, kształt i kompetencje poszczególnych organów władzy federalnej pozwalają na wyprowadzenie takiego właśnie wniosku⁵³. W rzeczywistości kompetencje króla są znacznie ograniczone, co pozwoliło na przyjęcie w doktrynie określenia „król panuje, lecz nie rządzi”⁵⁴ dla opisu jego faktycznej pozycji w strukturze organów. Akty monarsze dla swojej skuteczności wymagają kontrasygnaty właściwego ministra, który ponosi tym samym za nie odpowiedzialność, król zaś jest nietykalny. Co ciekawe, monarcha może darować lub złagodzić karę orzeczoną przez sąd, co nie dotyczy jednak wyroków wydawanych względem ministrów oraz członków rządów wspólnot i regionów. W ostatnim bowiem przypadku, prawo łaski monarcha może zastosować wyłącznie wtedy, gdy z wnioskiem wystąpi Izba Reprezentantów lub parlament właściwej wspólnoty.

Rząd federalny składa się maksymalnie z 15 członków. Zgodnie z ustawą zasadniczą, ministrami mogą być wyłącznie obywatele belgijscy. Ponadto, co istotne, w Konstytucji przyjęto wymóg parytetu lingwistycznego⁵⁵, zgodnie z którym w skład rządu federalnego, z wyjątkiem premiera, powinna wchodzić taka sama liczba ministrów ze Wspólnoty Francuskiej i Wspólnoty Flamandzkiej. Jest to zatem kolejny przejaw poszanowania równości pomiędzy poszczególnymi częściami składowymi państwa i reprezentatywności wspólnot przy podejmowaniu decyzji na szczeblu centralnym. W praktyce takie rozwiązanie ma niebywale istotny wymiar. Należy mieć bowiem na uwadze, iż członkowie rządu mają prawo uczestniczyć w posiedzeniach obu izb parla-

⁵² Por. art. 37 Konstytucji Królestwa Belgii.

⁵³ E. Zieliński, *Rzqd...*, s. 21.

⁵⁴ A. Głowacki, *op. cit.*, s. 29.

⁵⁵ E. Zieliński, *Rzqd...*, s. 28.

mentarnych, zabierać głos w trakcie ich obrad, a także to, iż w rzeczywistości do kompetencji rządu należy całokształt spraw zarządzania państwem oraz korzystanie w tym zakresie z prerogatyw królewskich⁵⁶.

Z władzą wykonawczą bardzo silnie powiązany jest aparat administracji publicznej. Również w tym zakresie ustawodawstwo belgijskie wprowadza dość restrykcyjne przepisy. Nakładają one na funkcjonariuszy administracji na szczeblu centralnym obowiązek znajomości zarówno języka francuskiego, jak i flamandzkiego. W przypadku zaś, gdy dany funkcjonariusz jest absolwentem uczelni jednej ze wspólnot, obowiązany jest przystąpić do egzaminu weryfikującego znajomość języka drugiej wspólnoty. Ponadto przyjęto zasadę, iż na wszelkie pisma urzędowe, pracownicy urzędów administracji winni odpowiadać w języku, w którym zwrócił się nadawca⁵⁷.

Odnosząc się do władzy sądowniczej wskazać należy, iż w literaturze wyrażono pogląd, że władza ta, jako jedyna, pozostała władzą ogólnobelgijską, bez podziału na części składowe federacji⁵⁸. Tym niemniej nie oznacza to, iż w jej ramach struktura etniczna Belgii nie znajduje żadnego odzwierciedlenia. Warto chociażby odnieść się do składu Najwyższej Rady Sprawiedliwości odpowiedzialnej m.in. za przedstawianie kandydatów do nominacji sędziowskich i prokuratorskich, a także odpowiedzialnej za kształcenie sędziów i prokuratorów oraz wydawanie opinii dotyczących funkcjonowania i organizacji sądownictwa. Zgodnie z regulacją zawartą w Konstytucji, Najwyższa Rada Sprawiedliwości składa się z kolegium francuskojęzycznego oraz kolegium niderlandzkojęzycznego. Każde z kolegiów językowych składa się zaś z jednakowej liczby członków – sędziów i prokuratorów wy-

⁵⁶ A. Głowacki, *op. cit.*, s. 34.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 35.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 27.

branych przez ich środowiska oraz członków powołanych przez izbę wyższą parlamentu większością 2/3 głosów⁵⁹.

Ponadto, warto odnieść się do organu, jaki stanowi Sąd Konstytucyjny.

Pomimo nazwy nie jest to sąd konstytucyjny *sensu stricte*. Tym samym ustrojodawca regulacji odnoszącej się do niego nie zamieścił w rozdziale VI dotyczącym władzy sądowniczej, lecz w poprzedzającym go rozdziale V „O Sądzie Konstytucyjnym, o zapobieganiu i regulowaniu konfliktów”. Zadaniem Sądu Konstytucyjnego, powołanego dla całej Belgii, jest przede wszystkim rozstrzyganie, w formie orzeczeń, konfliktów kompetencyjnych pomiędzy ustawą a dekretem, a zatem kolizji pomiędzy przepisami prawa stanowionego przez federację, wspólnoty i regiony. Tym samym Sąd czuwa nad jednolitością i zgodnością belgijskiego prawodawstwa. Dla właściwego wykonywania swoich zadań Sąd ten skonstruowany został na zasadzie parytetowej. W jego skład wchodzi 6 członków niderlandzkojęzycznych oraz taka sama liczba przedstawicieli francuskojęzycznych. W gronie tym zasiadają prawnicy i politolodzy, po 3 z każdej grupy. Każdy zaś członek Sądu może korzystać z pomocy referendarzy, przy czym wśród nich także obowiązuje parytet lingwistyczny. Co więcej, każdy z referendarzy obowiązany jest posługiwać się także językiem drugiej grupy. Na czele Sądu stoi przewodniczący, w odniesieniu do którego następuje rotacja – naprzemiennie jest nim przedstawiciel francuskojęzyczny i niderlandzkojęzyczny. Składy orzekające, podobnie jak cały skład Sądu, wyznaczane są w oparciu o parytet językowy⁶⁰.

W Konstytucji Królestwa Belgii ustrojodawca przyjął *ratio legis*, oparte na dostosowaniu poszczególnych instytucji ustrojowych, w możliwie największym zakresie, do rzeczywistości belgijskiej. Taki zabieg legislacyjny, uwzględniający zróżnicowanie etniczno-językowe społeczeństwa, wydaje się zrozumiały. Pamię-

⁵⁹ Por. art. 151 Konstytucji Królestwa Belgii.

⁶⁰ A. Głowacki, *op. cit.*, s. 49-50.

tać bowiem należy, iż prawo nigdy nie działa w próżni. Aby poszczególne instytucje ustrojowe mogły działać w sposób efektywny, powinny w swej konstrukcji normatywnej uwzględniać okoliczności, w jakich przyszło im funkcjonować.

Jak się jednak wydaje, pomimo usilnych starań ustrojodawcy nad ukształtowaniem właściwych rozwiązań konstytucyjnych, zapewniających zgodne funkcjonowanie zwaśnionych grup językowych i poszanowanie lojalności federalnej, konfliktu etnicznego nie udało się całkowicie zażegnać. Rozwiązania te, mające zapewnić harmonijne funkcjonowanie państwa, doraźnie tylko pomagają utrzymać jedność Belgii. Flamandom i Walonom wciąż trudno znaleźć nic porozumienia i uznać, że stanowią wspólnotę. Jak podkreśla się w mediach belgijskich, Flamandowie i Walonowie wciąż żyją nie „ze sobą” lecz „obok siebie”, a o sobie jako o „Belgach” mówią, co do zasady, jedynie w kontekście rywalizacji sportowej. Najdonioślejszym przykładem trwającego pomiędzy obiema grupami sporu, pomimo przyjętych regulacji konstytucyjnych, był chociażby najdłuższy w historii politycznej świata belgijski kryzys rządowy, trwający 541 dni⁶¹. Choć ostatecznie w Belgii udało się sformułować rząd pod wodzą premiera, Elio Di Rupo, to dalsze, uzasadnione obawy rodzi zmiana na tronie belgijskim i perspektywa przyszłorocznych wyborów parlamentarnych. Mieszkańcy Belgii, obawiają się, iż nowemu królowi, Filipowi I Koburgowi, brak jest doświadczenia i charyzmy ojca, a tym samym nad belgijską sceną polityczną ponownie w 2014 r. może pojawić się widmo kryzysu rządowego. Podkreślić bowiem należy, iż rola króla w formowaniu rządu jest dość istotna. To on przecież wyznacza osobę „informatora”, prowadzącego rozmowy z przywódcami partii politycznych i przedstawiającego sprawozdanie, na podstawie którego król powołuje „formatora rządu”, najczęściej powoływanego później na stanowisko premiera.

⁶¹ Od czerwca 2010 r. do grudnia 2011 r.