

Elżbieta KUŻELEWSKA

Białystok

## Status ustrojowy władzy wykonawczej w Belgii

**Streszczenie:** Artykuł koncentruje się na władzy wykonawczej w Belgii na poziomie federalnym. Omówione są tu organy egzekutywy, ich miejsce w rozwiązaniach ustrojowych oraz faktyczna rola w sprawowaniu władzy. Wyjaśniony został proces formowania rządu i trudności w sformowaniu gabinetu koalicyjnego. Wskazano także źródła konstytucjonalizmu belgijskiego i konstytucyjne podstawy ustroju Belgii.

**Słowa kluczowe:** Belgia, egzekutywa, flamandzki (niderlandzki), król, rząd

---

Celem artykułu jest analiza władzy wykonawczej w Belgii na poziomie federalnym i omówienie organów egzekutywy ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki systemu belgijskiego w procesie formowania rządu. Praca składa się z czterech części. W pierwszej omówione zostaną źródła konstytucjonalizmu belgijskiego. Część druga poświęcona jest konstytucyjnym podstawom ustroju Królestwa Belgii oraz omówieniu specyfiki federalizmu belgijskiego z uwzględnieniem niełatwo zażęganego konfliktu językowego pomiędzy niderlandzko- i francuskojęzycznymi mieszkańcami Belgii. W trzeciej części wyeksponowany zostanie status ustrojowy i kompetencje Króla, natomiast część czwarta odnosi się do władzy wykonawczej sprawowanej przez rząd. Pod względem metodologicznym rozważania w niniejszym tekście oparto na metodzie dogmatycznej i analizie prawno-porównawczej.

### Źródła konstytucjonalizmu belgijskiego

Po upadku Napoleona I, mocą ustaleń Kongresu Wiedeńskiego w 1815 r., powstało Królestwo Niderlandów z holenderską dynastią Orańską. Większość mieszkańców południowej części tego państwa posługiwała się językiem flamandzkim (odmiana niderlandzkiego), natomiast elity używały jęz. francuskiego. Różnice miały charakter także religijny. W Holandii dominował protestantyzm połączony z zasadą tolerancji religijnej, natomiast w Belgii wyznawany był katolicyzm, dający silną pozycję konserwatywnemu duchowieństwu (Deschouwer, 2012, s. 20). Prowincje różniły się również pod względem oświatowym. Holandia miała rozwinięte państwowe szkolnictwo świeckie, podczas gdy w Belgii szkolnictwo znajdowało się pod nadzorem Kościoła katolickiego. Różnice miały także charakter gospodarczy: handel i żegluga dominowały w Holandii, natomiast przemysł i rolnictwo w Belgii (Dydak, Saczuk, 2013, s. 124). Odrębności pomiędzy holenderską a belgijską częścią Królestwa Niderlandów były na tyle silne, że doprowadziły do powstania antyholenderskiego w Belgii, które skutkowało oderwaniem się dziewięciu belgijskich prowincji i utworzeniem w 1830 r. odrębnego państwa – Kró-

lestwa Belgii, głową którego został Leopold z dynastii Sasko-Koburskiej (Głowacki, 1997, s. 5–6). Z inicjatywy frankofońskich elit powstało belgijskie państwo, w którym oficjalnym językiem miał być francuski (Erk, 2008, s. 32).

W listopadzie 1830 r. w wyborach wyłoniono Kongres Narodowy, który 7 lutego 1831 r. przyjął konstytucję. Jest to jedna z najstarszych konstytucji na świecie. Konstytucja z 1831 r. nie знаła instytucji rządu, stanowiła jedynie instytucję ministrów powoływanych przez Króla (Zieliński, 2003, s. 16). Konstytucja Belgii (*Konstytucja*, 2010) opiera organizację władz państwowych na klasycznym modelu trójpodziału władz sformułowanym przez Monteskiusza, aczkolwiek nie zawiera przepisu *expressis verbis* stwierdzającego poszanowanie tej zasady. Systematyka konstytucji jest specyficzna. Mimo, iż Belgia jest państwem monarchistycznym (monarchią parlamentarną, którą cechowało silne scentralizowanie jako gwarancja umocnienia jedności państwa), systematyka konstytucji w zasadzie nie odzwierciedla przyjętego systemu monarchistycznego. Na czoło wysuwa się podstawowa zasada suwerenności narodu, co przekłada się na wysunięcie na początek tekstu przepisów dotyczących praw i wolności obywateli, następnie omówione są kompetencje i relacje władz państwowych i na zakończenie tytułu III w rozdziale III jest mowa o Królu i rządzie federalnym.

Konstytucja belgijska nowelizowana była kilkakrotnie. Najważniejsze zmiany miały miejsce w 1970, 1980, 1988 i 1993 roku (Philips, Vermeersch, 1998, s. 68). Skutkowały one ukształtowaniem się specyficznych, niepowtarzalnych w innych państwach cech federalizmu.

Belgia była państwem unitarnym do 1993 r., kiedy to w konstytucji określono, że jest ono państwem federalnym złożonym z regionów i wspólnot. Była to czwarta głęboka reforma w zakresie zmian instytucjonalnych. Kolejne miały miejsce w 2002 i 2010 r. Wszystkie owe reformy skutkowały całkowitym odejściem od schematu państwa unitarnego i zastąpienie go pełną federacją (Deschouwer, 2013, s. 211). W literaturze proces federalizacji Belgii określa się mianem „uwspólnotowienia” (*communitarization*) z uwagi na silną rolę, jaką odegrały kulturowo-językowe wspólnoty w decentralizacji państwa (Erk, 2008, s. 31).

### Konstytucyjne podstawy ustroju Belgii

Do podstawowych zasad ustrojowych Belgii należą: zasada suwerenności narodu (art. 33), zasada podziału władz (art. 36–37, art. 40), zasada reprezentacji (art. 42), zasada państwa prawa (nie wyrażona *expressis verbis*, lecz wywnioskowana w oparciu o tytuł II, art. 35 i art. 105) oraz zasada federalizmu (art. 1).

Przez wiele dziesięcioleci Belgia była państwem unitarnym (Philips, Vermeersch, 1998, s. 70). Narastające konflikty etniczno-językowe (Głowacki, 1987, s. 56) doprowadziły do przyjęcia szeregu reform, które początkowo nadały Belgii charakter państwa o strukturze regionalnej, a następnie państwa złożonego (federacji). W XIX w. niderlandzkojęzyczni mieszkańcy Belgii wyraźnie byli dyskryminowani. Osobom nieposługującym się językiem francuskim odmawiano zajmowania stanowisk w urzędach publicznych, sądownictwie, wojsku i szkolnictwie (Klepka, 2012, s. 457). Dopiero w 1898 r. wydano ustawę zrównującą status języka niderlandzkiego z francuskim. Owo

prawo do równości nakazywało publikowanie ustaw i dekretów królewskich w obu językach (francuskim i niderlandzkim) i nadawało obu wersjom taką samą moc prawną (Żelichowski, 2014, s. 2). Niemniej aż do 1930 r. niderlandzki (mimo iż stał się drugim językiem oficjalnym) w niewielkim stopniu funkcjonował jako język narodowy Flandrii. To język francuski używany był przez wyższą klasę i posługiwano się nim w szkolnictwie, administracji czy życiu publicznym, choć większość Flamandów mówiła w języku flamandzkim (Vandekerchhove, 2005, s. 380).

Obecnie Belgia składa się z trzech wspólnot wyodrębnionych na podstawie kryterium przynależności kulturowej (Wspólnota Francuska, Wspólnota Flamandzka i Wspólnota Niemieckojęzyczna), trzech regionów (Region Waloński, Region Flamandzki i Region Brukselski) oraz czterech regionów językowych (region języka francuskiego, niderlandzkiego, dwujęzycznego regionu stołecznego Brukseli i regionu języka niemieckiego (*Konstytucja*, art. 2–4)). Jest to unikalny w świecie system federalny, obejmujący dwa rodzaje struktur o odmiennych kompetencjach: wspólnoty i regiony. Regiony są jednostkami definiowanymi terytorialnie, powstałymi w odpowiedzi na żądania Walonii uzyskania większej autonomii w sprawach gospodarczych.

Mapa 1. Podział Belgii na regiony językowe



**Legenda:** na północy – region niderlandzkojęzyczny, na południu – francuskojęzyczny, na wschodzie – niemieckojęzyczny; Region Stołeczny Brukseli – dwujęzyczny (francuski i niderlandzki).

**Źródło:** [www.belgium.be/en/about\\_belgium/country](http://www.belgium.be/en/about_belgium/country).

Wspólnoty natomiast zostały wyodrębnione w oparciu o kryteria etniczno-językowe, a inicjatorem ich powołania byli Flamandczycy (Romainville, 2015, s. 232). Belgijski federalizm zasadnie określany jest jako asymetryczny (Stepan, 2001, s. 327). Potwierdzeniem tego określenia jest przede wszystkim brak pokrycia się granic regionów i wspólnot zwłaszcza w Walonii, kompetencje której rozciągają się nie tylko na francuskojęzyczną jej część i Brukselę, ale również obszar niemieckojęzyczny i kwestie dotyczące m.in. pomocy społecznej, zagospodarowania terenów wiejskich i ochrony środowiska czy polityki zatrudnienia.

Ustawa z 2 sierpnia 1963 r. o stosowaniu języków w sprawach urzędowych, skutkowała ustaleniem granicy językowej, która dzieliła Belgię na cztery regiony językowe: region flamandzkojęzyczny na północy, region francuskojęzyczny na południu, region niemieckojęzyczny na wschodzie (w prowincji Liège) oraz region dwujęzyczny w Brukseli. Wprowadzenie w życie tej ustawy wymagało przesunięcia granic poszczególnych gmin, dzielnic i wsi w taki sposób, by podział na regiony językowe był zgodny z istniejącymi prowincjami. W 1963 roku wprowadzono ustawy regulujące stosowanie języka w administracji, szkolnictwie i sądownictwie. Przyjęte rozwiązania nadawały Flandrii i Walonii pełną jednojęzyczność oraz utrwały liczbę gmin dwujęzycznych w aglomeracji brukselskiej (Klepka, 2014, s. 125).

**Mapa 2. Podział terytorialny Belgii na regiony**



**Źródło:** [www.pracaikariera.e-magnes.pl](http://www.pracaikariera.e-magnes.pl) oraz [www.belgium.be/en/about\\_belgium/country](http://www.belgium.be/en/about_belgium/country).

Pierwotnie podział na regiony językowe nie miał większego znaczenia, jako że nie dysponowały one znaczącymi uprawnieniami realizowanymi przez ich własne instytucje. Dopiero z chwilą przyjęcia poprawki konstytucyjnej w 1970 r. dotyczącej wprowadzenia regionów językowych, rozpoczęto istotną reformę państwa w oparciu o fundamentalną zasadę – w każdym regionie językowym władze (związkowe lub federalne) zobowiązane były używać lokalnego języka we wszystkich dziedzinach swojej działalności (Philips, Vermeersch, 1998, s. 68–69). Powołano także do istnienia organy nowych jednostek i wprowadzono specjalną procedurę alarmową umożliwiającą radom kwestionowanie projektu ustawy lub budżetu. Zmiany objęły również parlament, w którym konieczne stało się powołanie grup językowych oraz wprowadzono zasady parytetu w składzie rządu dla przedstawicieli grup flamandzkojęzycznej i francuskojęzycznej. W 1980 r. przyjęto kolejne ustawy regulujące sposób finansowania wspólnot i regionów oraz zaprojektowano system rozwiązywania ewentualnych sporów (Kuźelewska, 2015, s. 6).

Na mocy drugiej reformy ustrojowej w 1980 r. wspólnoty i regiony zyskały uprawnienia ustawodawcze – własne rządy oraz jednoizbowe parlamenty. W latach 1988–1989 uprawnienia wspólnot rozszerzono w zasadzie na całą edukację, zaś Region Stołeczny Brukseli uzyskał ostateczną formę – własne instytucje (parlament oraz rząd). Jak wcześniej wspomniano, w 1993 r. w konstytucji zapisano, iż Belgia jest państwem federalnym. Zmianom instytucjonalnym towarzyszył także szczegółowy podział kompetencji pomiędzy federacją a wspólnotami i regionami, który do chwili obecnej jest przedmiotem dyskusji i krytyki zarówno ze strony części partii flamandzkich, jak i walońskich (Swenden, 2011, s. 31). Wspólnoty i regiony uzyskały prawo do zawierania umów międzypaństwowych w zakresie ich kompetencji oraz umocowane w konstytucji uprawnienia.

Zakres kompetencji przekazanych wspólnotom i regionom jest szeroki (art. 38 i 39). Związując uprawnienia władz federalnych do spraw określonych wyraźnie przez konstytucję i ustawy wydane na jej podstawie, ustrojodawca przyznaje możliwość nadania – w drodze ustaw nadzwyczajnych – wspólnotom i regionom kompetencji w innych dziedzinach. We wspólnotach i regionach funkcjonują rządy będące organami władzy wykonawczej. Proces federalizacji państwa nie objął władzy sądowniczej. Organizacja sądownictwa nie jest formalnie związana z funkcjonowaniem wspólnot i regionów. Zaznaczyć jednak należy, iż w 2012 r. przeprowadzono reformę sądownictwa Regionu Stołecznego Brukseli, która skutkowałą wymogiem składu dwujęzycznych sędziów i dwujęzycznych prokuratorów.

### **Status ustrojowy i kompetencje Króla**

Zgodnie z zasadą podziału władz każda z podstawowych sfer działania państwa (stanowienie prawa, jego stosowanie oraz sądzenie) powinna być wykonywana przez oddzielną grupę organów państwowych. W świetle art. 36 konstytucji federalna władza ustawodawcza wykonywana jest wspólnie przez Króla, Izbę Reprezentantów i Senat. Formalnie Król sprawuje tylko władzę wykonawczą (art. 37). Niemniej poprzez wprowadzenie zasady nietykalności Króla i odpowiedzialności jego ministrów przed parlamentem (art. 88 i art. 106) władza wykonawcza faktycznie sprawowana jest przez rząd federalny.

Jednakże rola monarchy belgijskiego wykracza poza klasyczną formułę, która upoważnia Króla do udzielania rad i wyrażania zgody. Sfragmentaryzowanie belgijskiego systemu partyjnego, specyfika systemu wyborczego w wyborach do parlamentu federalnego i nierzadko niemożliwość sformowania rządu przekłada się na aktywną i znaczącą funkcję monarchy belgijskiego. Monarcha pełni wówczas rolę tzw. arbitra partii i współuczestniczy w procesie formowania rządu federalnego poprzez wskazanie informatora, a następnie formatora (praktycznie przyszłego premiera).

Monarcha belgijski ma również tradycyjne uprawnienia przysługujące głowie państwa: prawo nadawania odznaczeń wojskowych (art. 114), stopni w armii (art. 107), tytułów szlacheckich (art. 113). Król podpisuje ustawy (art. 109) bez możliwości skorzystania z prawa weta, czyli odmowy podpisania i ogłoszenia ustawy przyjętej przez parlament. Monarsze przysługuje prawo bicia monety (art. 112). Zważywszy na fakt, iż Król belgijski nie posiada obecnie realnej władzy politycznej, często pełni rolę symbolu jedności Belgii i ciągłości narodu oraz bezstronnego i apolitycznego promotora koalicji rządowych (Dydak, Saczuk, 2013, s. 132).

Pozostałe kompetencje króla należy rozpatrywać pod kątem jego relacji z parlamentem, rządem i władzą sądowniczą.

Kompetencje króla wobec parlamentu sprowadzają się do możliwości zwoływania izb parlamentarnych na posiedzenie we wcześniejszym niż wynikającym z mocy prawa terminie, możliwości zwoływania izb na sesje nadzwyczajne, ogłaszanie zamknięcia sesji (art. 44) i odroczenia posiedzenia izb (na okres nie dłuższy niż jeden miesiąc, art. 45). Król ma także prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 75). Przysługuje mu również prawo skrócenia kadencji izby niższej parlamentu (co pociąga za sobą automatyczne skrócenie kadencji izby wyższej). Konstytucja wskazuje trzy przypadki (art. 46), w których Król może skrócić kadencję parlamentu (choć faktycznie czyni to rząd), gdy: 1) Izba Reprezentantów bezwzględną większością głosów odrzuci wnioski o wotum zaufania dla rządu federalnego; 2) Izba wyrazi rządowi wotum nieufności nie proponując Królowi kandydata na nowego premiera; 3) rząd federalny złoży dymisję, a Izba bezwzględną większością głosów wyrazi zgodę na samorozwiązanie.

Kompetencje monarchy wobec rządu federalnego w pierwszej kolejności wyrażają się w powoływaniu i odwoływaniu ministrów (art. 90). Zaznaczyć należy, iż obecnie Król nie ma swobody w tym zakresie i czyni to na wniosek premiera lub w przypadku utraty zaufania parlamentu. W oparciu o przepisy konstytucyjne kształtowały się mechanizmy parlamentarnego systemu rządów (Biskupski, 1964, s. 23). W drodze konwenansów konstytucyjnych narodził się obowiązek posiadania przez rząd zaufania w Izbie Reprezentantów. Prawo Króla do powoływania i odwoływania ministrów uległo w praktyce ograniczeniu, bowiem do momentu posiadania zaufania parlamentu Król nie może odwołać rządu<sup>1</sup>. Oznacza to *de facto* utratę przez głowę państwa realnego wpływu na personalny skład gabinetu.

Król powołuje i odwołuje również federalnych sekretarzy stanu, którzy są zastępcami ministrów i nie wchodzi w skład rządu (art. 104). Monarcha wydaje rozporządzenia i postanowienia w celu wykonania ustaw (art. 108), jednakże wymagają one kontrasygnaty właściwego ministra i nie mogą prowadzić do zawieszenia ustaw oraz niemożliwości ich wykonania.

<sup>1</sup> Ostatni tego typu przypadek miał miejsce w 1911 r.

### Władza wykonawcza

Na określenie rządu belgijskiego używa się trojkiej terminologii. Oficjalną nazwą gabinetu jest Rząd Federalny (lub Rada Korony). Jest to pojęcie najszersze, obejmujące oprócz premiera i ministrów również sekretarzy i podsekretarzy stanu. Radę Ministrów tworzą ministrowie obradujący pod przewodnictwem Króla. Natomiast Rada Gabinetowa jest to posiedzenie ministrów i sekretarzy pod przewodnictwem premiera (Głowacki, 1987, s. 34).

Artykuł 97 konstytucji wskazuje, iż ministrami mogą być tylko Belgowie. Kolejny artykuł precyzuje, iż żaden członek rodziny królewskiej nie może być ministrem. W myśl artykułu 99 konstytucji Rada Ministrów składa się najwyżej z 15 członków i liczy tyle samo osób ze wspólnoty francuskiej i flamandzkiej (z ewentualnym wyjątkiem premiera). Ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed Izbą Reprezentantów, przysługuje im immunitet polityczny. Do 1995 r., zanim liczba ministrów została konstytucyjnie określona, koalicyjni negocjatorzy decydowali o liczebności gabinetu. Liczba ministrów zależała przede wszystkim od ilości partii politycznych tworzących koalicję rządową (De Winter, Timmermans, Dumont, 2003, s. 310).

Sytuacja prawna rządu odpowiada cechom systemu parlamentarnego. Z uwagi na złożone uwarunkowania belgijskiego federalizmu, konstrukcja rządu jest dość specyficzna. Zwrócić należy uwagę, iż konstytucja Belgii nie znała przez długi czas stanowiska premiera, choć jego znaczenie systematycznie rosło. Pierwsze oficjalne mianowanie szefa rządu miało miejsce w Belgii dopiero w 1918 r. (Zieliński, 2003, s. 19). Belgijski premier, podobnie jak brytyjski, zrodził się w drodze tradycji. We wczesnych latach belgijskiej niepodległości formator był głową rządu, ale równocześnie *primus inter pares*. Dopiero w XX wieku zaczęto używać określenia premier, a w konstytucji pojawiło się ono dopiero w 1970 r., jednak bez wskazania jego kompetencji (Fitzmaurice, 1996, s. 92). Obecnie premier rządu odgrywa istotną rolę jako faktyczny szef władzy wykonawczej, szef gabinetu oraz jeden z przywódców większości parlamentarnej (*Konstytucja*, 2010). Stosunek między monarchą a premierem ewoluował. Król dysponował znaczną swobodą w zakresie powoływania premiera w czasach, gdy w parlamencie nie funkcjonowały zorganizowane grupy partyjne. Sytuacja uległa zmianie po zakończeniu I wojny światowej, kiedy to nastąpił proces rozwoju i umacniania się partii politycznych. Znaczenie premiera rosło proporcjonalnie do słabnięcia pozycji króla. Ostatecznie ranga premiera ugruntowała się, gdy w 1950 r. niecierpiący się poparciem król Leopold III (Wilsford, 1995, s. 26–27)<sup>2</sup> został zastąpiony przez swego syna Baudouina, a od nowego następcy tronu oczekiwano nieangażowania się w sprawy rządowe (de Winter, Rezsöházy, 2012, s. 187). Monarcha musi uwzględniać polityczny układ sił w parlamencie i rolę odgrywaną przez partie polityczne. Z kolei silne rozdrobnienie belgijskiego systemu partyjnego oraz system wyborczy skutkują tworzeniem rządów koalicyjnych. Praktycznie od 1954 r. niemożliwe jest osiągnięcie przez jakąkolwiek partię w parlamencie wyniku, który pozwoliłby jej na samodzielne rządzenie (André, Depauw, Deschouwer, 2015, s. 51). W Belgii obowiązuje proporcjonalny system wyborczy z zachowaniem 5% progu wyborczego, z którego zwolniony jest dwujęzyczny okręg wyborczy Bruksela Halle-

<sup>2</sup> Brak poparcia dla Leopolda wynikał przede wszystkim z jego prohitlerowskiej postawy w czasie II wojny światowej.

Vilvoorde, Lowanium i Brabancja Walońska (Pilet, 2015, s. 12). Procedura wyłaniania rządu po wyborach opartych na zasadzie proporcjonalności zawsze jest długa i czasochłonna z uwagi na fakt długotrwałych targów koalicyjnych trwających nieraz i kilka miesięcy.

Specyfika systemu partyjnego oraz silny podział między Walonami i Flamandami także przyczyniają się do konieczności zawiązywania koalicji rządowej, a nie samodzielnego sprawowania rządów przez jedną partię polityczną. Istotne zmiany w belgijskim systemie partyjnym nastąpiły pod koniec lat 60. XX wieku, kiedy to narastający konflikt pomiędzy Walonami i Flamandami doprowadził do podziału każdej z ówczesnych trzech wielkich partii politycznych według kryterium językowego (Deschouwer, 1994, s. 80). Belgijski rząd federalny od 1970 r. musi składać się z równej liczby francusko- i flamandzkojęzycznych ministrów (zasadę tę zastosowano później także w odniesieniu do rządu regionu Brukseli) (Deschouwer, 2013, s. 214). Obie grupy językowe są zatem silnymi *veto players*, zaś alternatywą dla rządzących jest osiągnięcie kompromisu lub nierządzenie w ogóle.

Proces formowania się nowego rządu można podzielić na sześć etapów (Keman, 2008, s. 223 i n.):

- 1) konsultacje monarchy z przedstawicielami izb parlamentu i uznanymi autorytetami życia społeczno-politycznego;
- 2) desygnowanie przez Króla informatora, którego rolą jest zbadanie możliwości zawiązania koalicji rządzącej przy uwzględnieniu liczby mandatów i zgodności programowej;
- 3) desygnowanie formatora, którego zadaniem jest przygotowanie umowy rządowej zawierającej listę podstawowych celów przyszłego rządu i powstałej w wyniku negocjacji prowadzonych przez formatora z przywódcami partii politycznych zapraszanych do tworzenia koalicji;
- 4) nominacja nowego rządu (z reguły formator zostaje premierem);
- 5) ogłoszenie deklaracji rządowej w Izbie Reprezentantów;
- 6) udzielenie przez Izbę Reprezentantów wotum zaufania i w konsekwencji możliwość wdrażania przez rząd umowy rządowej.

Formowanie rządu w Belgii jest czasochłonne. Czas formowania gabinetu w 2007 r. (powołanego na 3 miesiące) wyniósł 183 dni (*Procedury*, 2015, s. 8). Z kolei po wyborach parlamentarnych w 2010 r. belgijskim partiom politycznym zajęło 541 dni, by stworzyć umowę koalicyjną i sformować rząd w 2011 r. (Goossens, Cannoot, 2015, s. 31). W wyborach parlamentarnych w 2010 r. zwycięstwo odniosły dwie partie polityczne: Nowy Sojusz Flamandzki (New Flemish Alliance – NV-A), reprezentujący nacjonalistyczne i secesjonistyczne tendencje, opowiadający się za głębszą autonomią Flandrii oraz lewicowa Partia Socjalistyczna, głęboko zakorzeniona w społeczeństwie walońskim, stojąca na straży zachowania silnego państwa federalnego (Claes, Rosoux, 2011, s. 1–2). Mimo wielokrotnych, podejmowanych przez Króla, prób zawiązania przez obie zwycięskie partie koalicji rządowej, obie strony konsekwentnie odmawiały (Van den Bosch, 2011, s. 72). Głównym zarzewiem konfliktu była niemożliwość zawarcia porozumienia pomiędzy francusko- i flamandzkojęzycznymi partiami dotyczącego granic okręgu wyborczego Brukseli. Dopiero zewnętrzne czynniki (w szczególności obniżenie przez agencje ratingowe oceny wiarygodności dla Belgii i równocześnie wzrost długu



publicznego) skutkowały zawarciem przez belgijskie partie kompromisu i utworzeniem koalicji rządowej (Deschouwer, Van Parijs, 2013, s. 112).

Czasochłonna procedura tworzenia rządu belgijskiego zwykle wynika z twardych międzypartyjnych negocjacji (De Winter, 2013, s. 98) i bynajmniej nie idzie w parze z długotrwałością rządu. Średni okres trwania rządu w Belgii wynosi 1 rok i 4 miesiące. Powody zakończenia koalicji rządowej są prozaiczne: spory pomiędzy koalicyjnymi partiami i brak możliwości rozwiązania konfliktu i dalszej współpracy we współrządzeniu. W przeciwieństwie do krótkiego okresu trwania rządu koalicyjnego, poszczególni ministrowie pełnią swe funkcje przez kilka lat (Timmermans, 1994, s. 106–107).

Specyfiką belgijskiego systemu politycznego jest istnienie rządów mniejszościowych i przejściowych. Mianem rządu mniejszościowego określa się gabinet, który nie dysponuje poparciem większości parlamentarnej, niemniej stan taki trwa i nie dochodzi do rozwiązania parlamentu i wyłonienia nowej reprezentacji parlamentarnej. Rządy mniejszościowe w Belgii traktowane są jako zjawisko tymczasowe. W okresie powojennym funkcjonowały zaledwie cztery takie gabinety (Delwit, 2011, s. 322–331). Rządziły one łącznie przez 231 dni (André, Depauw, Deschouwer, 2015, s. 63). Z kolei rządy przejściowe to te, które istnieją w wyniku braku możliwości powołania nowego rządu natychmiast po ogłoszeniu wyników wyborów parlamentarnych. Status takich rządów w Belgii jest szczególny, ponieważ pełnią one władzę nie przez tydzień czy dwa, lecz przez całe miesiące (Klepka, 2014, s. 134). Rządy przejściowe w Belgii traktować można jako szczególny typ rządów mniejszościowych, których czas funkcjonowania zależy od długości trwania pertraktacji pomiędzy partiami politycznymi mającymi swych przedstawicieli w nowo wybranej Izbie Reprezentantów. W Belgii średni okres tworzenia rządu wynosi 98 dni (Louwerse, van Aelst, 2013, s. 17).

Ważnym mechanizmem równowagi władz jest kontrola działań egzekutywy przez sądy (art. 159 Konstytucji). Obok odpowiedzialności politycznej konstytucja belgijska w 1994 r. wprowadziła instytucję odpowiedzialności prawnej. Prawo postawienia ministrów w stan oskarżenia i pociągnięcia ich do odpowiedzialności przed Sądem Kasacyjnym przysługuje Izbie Reprezentantów (art. 103). Sąd Kasacyjny jest właściwy do sądenia ministrów w razie popełnienia przez nich przestępstw w związku z wykonywaniem funkcji urzędniczych.

### Podsumowanie

Status ustrojowy władzy wykonawczej w Belgii mieści się w ramach systemu parlamentarno-gabinetowego, choć wykazuje szereg cech odmiennych. Owa specyfika wynika w głównej mierze z silnych różnic etnicznych i językowych, rozdrobnienia systemu partyjnego będącego z kolei efektem systemu wyborczego. Głowa państwa pomimo braku realnej władzy, odgrywa nieraz aktywną i kluczową rolę w procesie formowania rządu. Problemy z istnieniem stabilnego rządu są niemalże wizytówką Belgii. Monarcha nadal posiada uprawnienia powoływania ministrów i mianowania premiera. Uprawnienia te jednak są wyrazem podtrzymywania tradycji niż przejawem realnego wpływu na dobór i selekcję personalną członków gabinetu. Układ sił w parlamencie (zwłaszcza w Izbie Reprezentantów) przesądza o desygnacji na stanowiska rządowe.

Duża częstotliwość upadku gabinetów i zmienność koalicji były następstwem braku możliwości zaspokojenia interesów poszczególnych frakcji parlamentarnych. Solidarna odpowiedzialność gabinetu była najczęstszą formą odpowiedzialności politycznej. Gdy rządy traciły zaufanie większości parlamentarnej – ustępowały, zaś nowo tworzona ekipa rządowa zazwyczaj formowała się z tej samej siły politycznej i wstępowały do niej w większości te same osoby.

Szczególne znaczenie w funkcjonowaniu państwa odgrywa Król, mimo że nie wykonuje współcześnie realnej władzy. Jego faktyczna rola ustrojowa mieści się w podstawowych założeniach parlamentarnego systemu rządów, zgodnie z zasadą „król panuje, ale nie rządzi”. Monarcha stanowi symbol jedności narodowej, co – przy rozbięciu sceny politycznej na frakcje zróżnicowane pod względem etniczno-językowym i funkcjonowaniu rządów koalicyjnych – odgrywa szczególne znaczenie.

Oprócz mechanizmów zapewniających podział władzy państwowej, istnieją również w Belgii instrumenty równoważące poszczególne władze. Należy zwłaszcza podkreślić, iż rząd musi troszczyć się o zapewnienie poparcia przez większość parlamentarną, która może zmusić go do ustąpienia, z drugiej zaś strony posiada możliwość rozwiązania Izby Reprezentantów w razie kryzysu gabinetowego.

### Bibliografia

- André A., Depauw S., Deschouwer K. (2015), *Changing Investiture Rules in Belgium*, w: *Parliaments and Government Formation. Unpacking Investiture Rules*, red. B. E. Rasch, J. A. Cheibub, Oxford University Press.
- Biskupski K. (1964), *Ustrój polityczny Belgii. Studium o różnicach między ustrojem konstytucyjnym a rzeczywistością*, Toruń.
- Claes J., Rosoux V. (2011), *Belgium, from Model to Case Study for Conflict Resolution*, „PeaceBrief” nr 79, [http://www.usip.org/sites/default/files/PB79-Belgium,\\_from\\_Model\\_to\\_Case\\_Study\\_for\\_Conflict\\_Resolution.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/PB79-Belgium,_from_Model_to_Case_Study_for_Conflict_Resolution.pdf).
- De Winter L. (2013), *Parliament and Government in Belgium: Prisoners of Partitocracy*, w: *Parliaments and Governments in Western Europe*, red. P. Norton, Routledge, London–New York.
- De Winter L., Rezsöhazi L. (2012), *The Afterlives of Belgian Prime Ministers*, w: *Formers Leaders in Modern Democracies. Political Sunsets*, red. K. Theakston, J. de Vries, Palgrave Macmillan.
- De Winter L., Timmermans A., Dumont P. (2003), *Belgium: On Government Agreements, Evangelists, Followers, and Heretics*, w: *Coalition Governments in Western Europe*, red. W. C. Müller, K. Strøm, Oxford University Press.
- Delwit P. (2011), *Elections et gouvernements en Belgique depuis 1945*, w: *Les partis politiques en Belgique*, red. P. Delwit, J.-B. Pilet, É. Van Haute, Bruxelles.
- Deschouwer K. (1994), *The Decline of Consociationalism and the Reluctant Modernization of Belgian Mass Parties*, w: *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, red. R. S. Katz, P. Mair, London–Thousand Oaks–New Delhi.
- Deschouwer K. (2013), *The Belgian Federation. A Labyrinth State*, w: *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, red. J. Loughlin, J. Koncaid, W. Swenden, Routledge, London–New York.
- Deschouwer K. (2012), *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*, Palgrave Macmillan.
- Deschouwer K., Van Parijs P. (2013), *Electoral Engineering for a Stalled Federation*, w: *Power Sharing in Deeply Divided Places*, red. J. McEvoy, B. O’Leary, University of Pennsylvania Press.

- Dydak E., Sączuk A. (2013), *Królestwo Belgii*, w: *Systemy polityczne państw Unii Europejskiej*, t. I, red. K. A. Wojtaszczyk, M. Poboży, Wydawnictwo Liber, Warszawa.
- Erk J. (2008), *Explaining Federalism. State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Routledge, London–New York.
- Fitzmaurice J. (1996), *The Politics of Belgium. A Unique Federalism*, London 1996.
- Głowacki A. (1987), *Belgia (od państwa unitarnego ku federacji)*, Szczecin.
- Głowacki A. (1995), *System polityczny Belgii*, Szczecin.
- Głowacki A. (1997), *System konstytucyjny Belgii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Goossens J., Cnoot P. (2015), *Belgian Federalism after the Sixth State Reform*, „Perspectives on Federalism”, vol. 7, issue 2, [http://www.on-federalism.eu/attachments/213\\_download.pdf](http://www.on-federalism.eu/attachments/213_download.pdf).
- Keman H. (2008), *The Low Countries. Confrontation and Coalition in Segmented Societies*, w: *Comparative European Politics*, red. J. M. Colomer, Routledge, London–New York.
- Klepka R. (2012), *Kryzys polityczny lat 2010–2011 w Królestwie Belgii – geneza i możliwe następstwa*, w: *Na tropach twórczości i czasów minionych. Księga Jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Damianowi Tomczykowi*, red. M. Cetwiński, A. Czajkowska, Częstochowa.
- Klepka R. (2014), *Rządy mniejszościowe w Belgii: trudności istnienia stabilnego rządu w państwie Flamandów i Walonów*, w: *Rządy mniejszościowe w wybranych państwach świata. Studium prawno-politologiczne*, red. R. Radek, Sosnowiec.
- Konstytucja Królestwa Belgii* (2010), tł. i wstęp W. Skrzydło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Kużelewska E. (2015), *Language Border and Linguistic Legislation in Belgium*, „Michigan State International Law Review Forum Conveniens”, vol. 3, <http://msuilr.org/?forum-conveniens=language-border-and-linguistic-legislation-in-belgium>.
- Louwerse T., Van Aelst P. (2013), *The Exceptional Belgian Case? Government Formation Duration in Comparative Perspective*, [http://www.sciencepolitique.be/IMG/pdf/louwerse\\_the\\_state\\_of\\_the\\_federation\\_2013.pdf](http://www.sciencepolitique.be/IMG/pdf/louwerse_the_state_of_the_federation_2013.pdf).
- Philips V., Vermeersch P. (1998), *Belgia: geneza i organizacja państwa federalnego*, „Studia Europejskie”, nr 1.
- Pilet J.-B. (2015), *Electoral System Change in Europe since 1945: Belgium*, [http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA\\_121/FILE/Belgium\\_summary.pdf](http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_121/FILE/Belgium_summary.pdf).
- Procedury wyborcze w krajach europejskich. Opracowania tematyczne OT – 635*, Kancelaria Sejmu. Biuro Analiz i Dokumentów, Warszawa 2015 [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/130/plik/ot-635\\_do\\_internetu.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/130/plik/ot-635_do_internetu.pdf).
- Romainville C. (2015), *Dynamics of Belgium Plurinational Federalism: A Small State Under Pressure*, „Boston College International and Comparative Law Review” vol. 38(2), <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol38/iss2/3>.
- Stepan A. (2001), *Arguing Comparative Politics*, Oxford University Press.
- Swenden W. (2011), *Why Is Belgian Federalism Not More Asymmetrical?*, w: *Federalism Beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, red. F. Requejo, K.-J. Nagel, Ashgate Publishing Limited.
- Timmermans A. (1994), *Cabinet ministers and policy-making in Belgium: the impact of coalition constraints*, w: *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. A. Shepsle, Cambridge University Press.
- Wilsford D. (1995), *Political Leaders of Contemporary Western Europe. A Biographical Dictionary*, Greenwood Press, Westport–Connecticut.
- Vandekerckhove R. (2005), *Belgian Dutch versus Netherlandic Dutch: New Patterns of Divergence? On Pronouns of Address and Diminutives*, „Multilingua”, vol. 24.
- Van den Bosch J. (2011), *Troubles in the heart of the EU – Political crisis in Belgium*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 5.

- Zieliński E. (2003), *Rząd Królestwa Belgii*, w: *Rządy w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszyzanin, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Żelichowski R. (2014), *Królestwo Belgii – szósta reforma ustrojowa*, „Biuletyn Analiz i Opinii PAN ISP”, nr 2(14), [http://www.isppan.waw.pl/subpage/zaklady/ze/files/biuletyn2014\\_0214.pdf](http://www.isppan.waw.pl/subpage/zaklady/ze/files/biuletyn2014_0214.pdf).

---

## Executive Status in Belgium

### Summary

Belgium is a founding member of the European Union (EU). It is a trilingual federation, consisting of four different entities constituted on the basis of language. The linguistic groups within the Belgian population have had a long history of conflict. For many years, tensions between the French and Dutch speaking areas have been ameliorated through the principle of “territoriality.” The application of this principle resulted in the division of the country into three areas: the Flemish Region (the Dutch-speaking region in the north), the Walloon Region (the French-speaking region in the south) and the Brussels-Capital Region (officially bilingual but predominantly francophone). In each of those areas, only one language has official status, and the speakers of other national languages residing there have no linguistic rights. The principle of territoriality has resolved some tensions between the linguistic groups by guaranteeing linguistic rights within geographic boundaries, yet it has not fully resolved them. The Belgian experience in dealing with a multicultural and multi-linguistic polity will clearly provide valuable insights for other national groups wrestling with the ever-increasing heterogeneity among their linguistic populations. More important in the short term, however, is the ongoing struggle for dominance between French and Dutch speakers within Belgium. The specificity of the Belgian federal system is also reflected in the executive power.

**Key words:** Belgium, executive, Flemish, king, government