

Др Марко Станковић*

ШЕСТА ДРЖАВНА РЕФОРМА У БЕЛГИЈИ: НОВИ, АЛИ НЕ И ПОСЛЕДЊИ СТАДИЈУМ ДЕВОЛУЦИЈЕ

Устав Белгије из 1831. један је од најстаријих важећих устава у свету, познат по томе што је остао на снази упркос промени државног уређења. Почев од 1970, у Белгији је спроведено укупно шест државних реформи, а та монархија се од централизоване унитарне државе претворила у децентрализовану федерацију. Притисци за даљу деволуцију су све јачи, а међу значајним делом припадника фламанске заједнице постоје јасно изражене тежње за отцепљењем од Краљевине Белгије и формирањем сопствене државе. Овај рад у првом делу укратко приказује пет раније спроведених реформи уставног система, у другом анализира измене које су 2011. договорене политичким споразумом (тзв. Лептировим споразумом), а спроведене у шестој државној реформи крајем 2013, као и могуће епизоде државне кризе, која траје готово целу деценију.

Кључне речи: *Краљевина Белгија. – Шеста државна реформа. – Федерализам. – Деволуција. – Лептиров споразум.*

1. БЕЛГИЈСКИ УСТАВ ИЗ 1831. ГОДИНЕ

Тешко би било на адекватан начин анализирати развој Белгије, а немати на уму да она, попут Швајцарске, представља подручје на којем се сусрећу романска и германска култура, с обзиром на то да „линија деобе између јужног, латинског, и северног, германског, дела Европе пролази управо кроз белгијску територију“.¹ Другим речи-

* Аутор је доцент Правног факултета Универзитета у Београду, *stankovicm@ius.bg.ac.rs*.

¹ Kris Deschouwer, „Kingdom of Belgium“, *A Global Dialogue on Federalism (Volume 1): Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries* (Ed. John Kincaid), Montreal & Kingston – London – Ithaca 2005, 49.

ма, „Белгија се састоји од две области, северне, Фландрије, и јужне, Валоније, које настајују Фламанци и Валонци, две посебне етничке скупине, од којих прва говори један германски језик – холандски, а друга један романски – француски“.² Језичка подела је можда и кључно обележје историје ове западноевропске државе. „Најважнији аспект лингвистичке разноликости јесте јасно постављена језичка граница, која дели постојећу државу Белгију на два дела, простирући се од истока према западу, од Лила до Ахена у Немачкој“.³ Северно од ове границе говори се холандски, а јужно француски језик.

Устав Белгије из 1831. је, уз уставе САД из 1787. и Швајцарске из 1874, дуго био угаони камен у развоју уставности у свету, пре свега у XIX веку. Тај устав је, као један од првих устава класичних парламентарних монархија у Европи, постао узор многим каснијим уставима (између осталих и Уставу Краљевине Србије из 1888, који се у науци сматра најбољим српским уставом). Велики британски конституционалиста Алберт Вен Дајси (*Albert Venn Dicey*) је, одајући признање квалитету белгијског уставног текста, рекао да је белгијски устав „веома близу тога да буде писана репродукција енглеског устава“.⁴ Устав Белгије је првобитно донесен само на француском језику (иако је холандским говорило око 60% становника у држави). Зато изненађује податак да тај устав, који је од самог почетка био неприхватљив за већинску националну групу у држави и није био одраз друштвене реалности, за првих скоро век и по свог важења није претрпео суштинске промене.

Белгија је била „буржоаска, либерална, парламентарна, световна, унитарна и франкофона монархија“.⁵ Без сумње највећу пажњу приликом проучавања процеса реформе белгијске државе побуђују управо последња два њена изворна обележја – унитарно државно уређење и француски као једини језик у службеној употреби – јер се у њима налази „клица“ каснијих захтева за увођењем језичке равноправности из којих је доста касније изникла и идеја о промени облика државног уређења у федерално.

² Миодраг Јовичић, „Уставна ревизија од 1970. у Белгији – корак ка федеративном уређењу?“, *Страни правни живот*, 70/1971, 4.

³ Robert Senelle, „The Reform of the Belgian State“, *Federalizing Europe*, Oxford 1996, 266.

⁴ Albert Venn Dicey, *An introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London – New York 1889, 86.

⁵ Jean Beaufays, „Petite histoire d’un jeune État binational“, *Où va la Belgique? Les soubresauts d’une petite démocratie européenne*, Paris-Montréal, 1998, 17.

2. СУКОБ ЕТНИЧКИХ ГРУПА – СВАКОДНЕВИЦА КРАЉЕВИНЕ БЕЛГИЈЕ

Од када је Белгија настала, као држава која је настањена припадницима две различите национално-језичке групе, између тих група је постојао сукоб, који је био жесток, али мирољубив. Временом су се испољавали различити облици незадовољства на обе стране, а корени свих размирица били су у проблему употребе језика, с обзиром на то да је већина становништва одувек говорила холандским језиком, а службени језик током XIX века био је искључиво француски. Језичка потчињеност Фламанаца довела је до стварања тзв. фламанског покрета, чији се почеци могу наћи још у XIX веку. С друге стране, растућа неједнакост у економском развоју између северног и јужног дела државе, која се веома јасно испољила након Другог светског рата, иницирала је стварање националног покрета и на валонској страни, која се осетила економски угроженом. На крају, шездесетих и седамдесетих година XX века, дошло је до тзв. „одбрамбене реакције Брисела“, у којем је, услед све чешћих напада обеју страна, посебан идентитет становника те метрополе, чија доминантна већина говори француским језиком, постајао све очигледнији. Сва три наведена покрета еволуирала су постепено упркос постојању либералне демократије и раној индустријализацији, с једне, и релативно касном увођењу општег и једнаког права гласа, с друге стране. Ипак, занимљиво је да конфликт у Белгији, у првом реду онај између Фламанаца и Валонаца, доста дуго није био у првом плану, него се одвијао на маргини друштвених догађања.

3. ПОСТЕПЕНО УВОЂЕЊЕ ФЕДЕРАЛНОГ УРЕЂЕЊА КАО РЕШЕЊЕ ВИШЕДЕЦЕНИЈСКОГ МЕЂУЕТНИЧКОГ СУКОБА

Сукоб национално-језичких група деценијама је био ванинституционалан, да би тек шездесетих година XX века дошло до његове кулминације. У том периоду постало је кристално јасно да је промена белгијског уставног оквира, после готово 140 година примене Устава из 1831. у готово недирнутом облику, постала главно политичко и правно питање у држави. Након дугих разговора, завршених постизањем политичког споразума, с формалним изменама и допунама прописа се започело 1970. „Активни“ процес реформе државног уређења је завршен 1994,⁶ када је уставом држава конач-

⁶ „Федерализација Белгије спроведена је корак по корак – уставно-институционалним реформама од 1970, 1980, 1988. и 1993.“ André Lecours, „Belgium (Kingdom of Belgium)“, *Handbook of Federal Countries* (edited by Ann L. Griffiths), Montreal & Kingston – London – Ithaca 2005, 61.

но дефинисана као федерална, да би се и после тога наставило са децентрализацијом белгијске федерације.⁷ До данас је у Белгији спроведено укупно шест државних реформи. Процес деволуције у Белгији има два кључна обележја – постепеност и прагматизам. С једне стране, циљ реформи није никада био уставна револуција („грађење новог на рушевинама старог“), већ уставна реформа („доградња новог на основама постојећег“), у чему се највише огледа постепеност уставних промена. С друге стране, стварајући нова уставна решења, белгијски уставотворци се нису нужно држали постојећих теоријских и упоредноправних модела, него су тежили да норме које су стварали буду прилагођене посебностима њиховог друштва, што је често доводило и до стварања сасвим нових правних института, карактеристичних само за белгијски уставни систем. Баш у домишљатости белгијских уставотвораца лежи тајна прагматичности тамошњег федералног система, а оригиналност појединих решења чак подсећа и на генијалност америчких „очева оснивача“.

3.1. Прва државна реформа (1970)

Након дуге дебате о државној реформи, започете још почетком шездесетих година XX века, 1970. је постигнут политички споразум и реформа се „преселила“ на правни терен. Тада је у Белгији извршена прва државна реформа, чији су циљеви били очување јединства у вођењу опште државне политике, с једне стране, и уградња нових обележја културне и територијалне аутономије у уставну зграду и прилагођавање постојеће организације власти новоствореним институцијама, с друге стране. Главни задатак уставотвораца био је да у Уставу дефинишу хетерогеност белгијског друштва, да поставе темеље за његов будући институционални развој и за изградњу новог модела државног уређења. Уставни реформатори су увели две дотад непостојеће уставне категорије – културна заједница (*communauté culturelle*) и регион (*région*) – које су представљале новину у уставном систему Белгије и заматак данашњих федералних ентитета.⁸ Но, у пракси није одмах „оживело“ свих шест организационих ентитета (три културне заједнице и три региона), већ је дошло само до конституисања двеју „великих“ културних заједница – француске и холандске – јер су формиран и једино органи неопходни за обављање њихових надлежности, тзв. културна већа (*conseils culturelles*), која су

⁷ „Белгија је постепено постала федерална држава, што је почело седамдесетих, а кулминирало почетком деведесетих година.“ Kris Deschouwer, „Belgium: Ambiguity and Disagreement“, *A Global Dialogue on Federalism (Booklet 1)*, Montreal & Kingston – London – Ithaca 2005, 10.

⁸ Поред тога, на уставни ниво подигнута је и установа језичких подручја (*région linguistique*).

била претеча будућих парламената заједница и региона (некадашњи чл. 59b Устава).⁹

Другу страну прве државне реформе представљало је дефинисање нових правних института у вези с организацијом централних државних органа. У намери да се усклади постојећи систем власти с елементима територијалне и културне аутономије, као и да се повећа ефикасност највиших уставних органа, ревидирана је материја организације и рада Парламента. Законодавни орган је институционално постао богатији за језичке групе у оба дома, а као непосредна последица њиховог увођења је установљен механизам заштите права језичких заједница у виду тзв. „поступка са звоном за узбуну“, као и посебна квалификована већина за одлучивање о појединим важним питањима, тзв. техника специјалних закона. У Устав је додата и једна одредба која се тиче организације владе, јер је прописано да се, са изузетком првог министра, Савет министара састоји од подједнаког броја министара француског и холандског језика (раније чл. 86b, данас чл. 99 Устава).¹⁰

Главни камен спотицања током преговора између белгијских националних заједница је константно била немогућност договора о положају Брисела, престонице државе и града великог међународног значаја, који географски припада Фландрији, али чијих 85% становништва говори француским језиком.¹¹ Недостатак споразума о статусу престонице једно је од главних обележја процеса федерализације Белгије, због чега је бриселски регион званично формиран најкасније од свих федералних ентитета.

3.2. Друга државна реформа (1980)

Маја 1980. потписан је политички споразум о принципима и правцима нове државне реформе. Зарад његовог спровођења, Савет министара је предложио промену одређених уставних норми, као и доношење два закона о реформи институција. Један је донесен да би регулисао организацију, рад и надлежности органа заједница и региона – Специјални закон о институционалним реформама (*Loi spéciale*

⁹ Током прве државне реформе нису формиране институције остала четири ентитета, који су постојали само „у нормама“, али не и „у животу“.

¹⁰ „Савет министара састоји се од једнаког броја Франкофона и Фламанца. Председник владе се сматра језички неутралним.“ (Солон Ардитис, Белгијски федерални пут, *Међународни проблеми*, 3–4/1998, 416).

¹¹ „Једна од највећих принципијелних сметњи за креирање стабилног и кохерентног модела за белгијски федерализам јесте хронично неслагање око коначног статуса региона престонице Брисела.“ Hughes Dumont et al., „Kingdom of Belgium“, *A Global Dialogue on Federalism (Volume 2): Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries* (Senior Editor John Kincaid), Montreal & Kingston – London – Ithaca 2006, 37.

de réformes institutionnelles), а други, редован закон (*Loi ordinaire de réformes institutionnelles*), да регулише финансије, решавање сукоба надлежности и употребу језика.¹² Усвајањем специјалног закона о институционалним реформама, који чини један од најважнијих делова белгијског устава у материјалном смислу, уведена је особена „парауставотворна“ техника, која и данас представља један од кључних института у читавом уставном систему. Намера уставотворца била је да убудуће што мање интервенише у сам текст Устава, већ да га мења само онолико колико је неопходно да би се поменути закони могли усвојити, а затим да специјалним законима врши детаљно уређивање уставне материје.¹³

Наравно, неизбежно је било мењање и самог текста Устава. Промењена је одредба која се односи на политичко-територијалну организацију, јер је из уставне категорије „културних заједница“ избрисана реч „културне“, па су оне постале једноставно „заједнице“, док је „холандска“ заједница преименована у „фламанску“.¹⁴ На захтев Фламанаца, унесене су важне одредбе које су омогућиле преношење надлежности између различитих политичких колективитета, тачније, с региона на заједнице, тако што је предвиђено да већа заједница могу, заједно са својим извршним органима, вршити овлашћења која су дата валонском, односно фламанском региону. Упркос томе што је највише пажње посвећено заједницама, уставотворац је током друге фазе државне реформе извесну пажњу посветио и регионима, који су били неправично стављени у други план. Регионалне институције су сада добиле исти уставни ранг као заједнице, а добиле су и важне надлежности. На крају, повећана је и финансијска самосталност заједница и региона.

У овој фази реформе уведен је нови уставни орган – Арбитражни суд (*Cour d'arbitrage*). Устав је одредио да ће он бити надлежан за решавање сукоба између закона, декрета заједница и регионалних прописа (некадашњи чл. 107с, §2). Стварање овог органа, који је у почетку установљен као конфликтни суд, био почетак новог експеримента у Белгији – увођења *sui generis* система контроле уставности, који ће интензивно бити спроведен касније. На овај начин је

¹² Закони су проглашени 8. и 9. августа 1980.

¹³ О значају и месту специјалних закона у уставном систему Белгије најбоље говоре речи Франсиса Делпера: „Са формалне тачке гледишта, то су прописи донесени од стране законодавца и стога морају бити усклађени са Уставом. Међутим, са материјалне тачке гледишта, то су правни акти који уставним начелима дају ефективно значење.“ Francis Delpérée, „Constitutional Law“, *Introduction to Belgian Law* (edited by Hubert Bocken and Walter de Bondt), Bruxelles 2001, 62.

¹⁴ Назив „културне заједнице“ постао је преузак да означи категорију аутономних ентитета чији је делокруг проширен са културних питања у ужем смислу и на друге области друштвених односа.

показана тежња да се функционисање федералног државног уређења обезбеди успостављањем органа задуженог за контролу уставности, својеврсног „чуvara федерације“. Арбитражни суд је као конфликтни суд конституисан 1984, а своју прву одлуку донео је наредне, 1985. године.¹⁵

3.3. Трећа државна реформа (1988–1989)

За разлику од претходних државних реформи, трећа државна реформа од 1988–1989. није била упућена искључиво на реформу државног уређења.¹⁶ Она је обухватила углавном три главна питања. Прво се односило на закаснило регулисање функционисања шестог федералног ентитета – бриселског региона – пошто су француска и фламанска заједница фактички „оживеле“ још 1970, фламански и валонски регион 1980, а немачка језичка заједница 1983. године. Постепени настанак белгијског федерализма најилустративније приказује управо чињеница да је последњи ентитет те федерације конституисан скоро две деценије након што је званично постао уставна категорија. За бриселски регион предвиђен је особен положај у односу на фламански и валонски. Друго, било је неопходно поверити Арбитражном суду, поред постојећих конфликтних, и одређене уставносудске функције, с циљем увођења контроле уставности закона као једног од најважнијих стубова федерације у настајању. Коначно, треће стожерно питање било је везано за поделу надлежности између централне власти, с једне, и заједница и региона, с друге стране. Након неопходних формалних измена и допуна Устава, приступило се доношењу три нова специјална закона – о институцијама бриселског региона, о Арбитражном суду и о финансијама (сва три су усвојена јануара 1989) – као и допуни „старог“ Специјалног закона о институционалним реформама из 1980.

Утисак који се могао стећи по окончању ове државне реформе јесте да је белгијско државно уређење након ње имало „квази-федерални“ облик. Главни елемент који је недостајао да би се оно могло оквалификовати као федерално био је представљање заједница и региона као таквих у саставу централних државних органа. Дру-

¹⁵ Мада су постојала и другачија мишљења, извесно је било да ни уставном реформом од 1980. године, није утемељена коначна структура белгијске државе, већ је то била „само прелазна фаза, други корак ка крајњем циљу – белгијској федералној монархији“. (Robert Senelle, „Constitutional Reform in Belgium: From Unitarism towards Federalism“, *Federalism and Nationalism*, Leicester and London 1989, 68).

¹⁶ „Трећа уставна реформа од 1989. је на тренутак застала са стварањем федералне државе.“ (Liesbet Hooghe, „Belgium: Hollowing the Center“, *Federalism and Territorial Cleavages*, Baltimore 2004, 22).

гим речима, белгијској федерацији је очигледно мањкало тзв. начело партиципације, чији је основни облик други дом федералног парламента.

3.4. Четврта државна реформа (1993) – федерализација *de iure*

Свега четири године по завршетку треће државне реформе, почела је четврта фаза белгијског уставног преображаја, која је имала за циљ да заокружи процес деволуције који је трајао готово четврт века и да, усвајањем оних федералних института који нису нашли место у претходним фазама реформе, учини државу и *de iure* федералном.

Како би се обезбедила партиципација заједница и региона у вршењу надлежности федерације, белгијски бикамерализам је од политичког и егалитарног трансформисан у федерални и неегалитарни. На тај начин је, по мишљењу креатора те промене, обезбеђена адекватна примена федералног начела у устројству савезног законодавног органа, као и већа ефикасност поступка доношења закона, а самим тим и бољи квалитет законодавства. У укупном броју, Фламанцима је припао 41 представник у Сенату, франкофоном становништву 29, а заједници немачког говорног подручја један. Белгијски федерални дом се, дакле, одликује непаритетним представљањем федералних јединица.

Продубљивање федерализма настављено је додавањем у Устав новог поглавља (чл. 115–140 Устава), у којем су дефинисана основна питања везана за организацију заједница и региона – институционална структура и надлежности. Учињен је и покушај да се обезбеди већи легитимитет органа федералних ентитета. Важно је напоменути да нове уставне одредбе о заједницама и регионима нису ставиле ван снаге раније донете специјалне законе који регулишу поменути материју, чак су се на њих и „наслониле“, настављајући стрпљиву и постепену изградњу федералног уређења.

Све у свему, током четврте државне реформе окончан је процес промене белгијског државног уређења из једноставног у сложено, па је белгијски модел државног уређења дефинитивно и свечано назван федералним. Но, јасно је да се тог момента „белгијски федерални пут“ није завршио и да је процес федерализације и након тога настављен под утицајем снажног дејства центрифугалних сила. Али овај тренутак је необично значајан, јер је тада завршена трансформација државног уређења у федерално, а потоње промене представљају само усавршавање постојећег федералног аранжмана. Нема сумње да је крај четврте државне реформе уједно означио и

завршетак једне велике епохе у белгијској историји и узима се за „датум рођења“ нове федерације.¹⁷

3.5. Пета државна реформа (2001–2003)

Након „активне“ деволуције, која је трајала дуже од две деценије и обухватила описане четири фазе, федерализација у Белгији се није зауставила, већ је настављена, али сада као нешто мирнија деволуција. Међу свим реформама по свом значају истичу се промене извршене 2001. и 2003. године, од којих се прва кретала у правцу децентрализације, а друга у правцу јачања федералних институција. Оне се, заједно узев, сматрају петом фазом белгијске државне реформе. Реформа од 2001. извршена је на пољу финансија, а била је узрокована захтевима федералних јединица за већом аутономијом, нарочито у домену фискалног система. Није се дирало у текст устава, већ је само измењен Специјални закон о финансирању из 1989, чиме је настављено преношење финансијских надлежности са федерације на федералне јединице. Ни промена од 2003, која се односи на Арбитражни суд, није везана непосредно за текст Устава, већ за текст Специјалног закона о Арбитражном суду из 1989. Надлежности тог органа су повећане, чиме је он наставио тренд развоја у једну од најважнијих институција у читавом уставном систему. Измене специјалног закона су нешто касније ипак довеле и до интервенције у сам текст Устава (поглавље V), па је у складу са повећањем надлежности, маја 2007. промењен назив Арбитражног суда у Уставни суд (*Cour constitutionnelle*).

4. ШЕСТА ДРЖАВНА РЕФОРМА – НОВА, АЛИ НЕ И ПОСЛЕДЊА ФАЗА ДЕВОЛУЦИЈЕ

Постоје аутори који сматрају да је деволуција у Белгији отишла толико далеко да она данас више и није федерација. Тако рецимо Мин Рушамп (*Min Reuchamps*) белгијску уставну историју дели на три периода: период пре федерализма (1830–1960), период федерализма (1960–2007) и период после федерализма (2007. до данас), одакле произлази да према његовом мишљењу Белгија већ неколико година није федерална држава.¹⁸ Оваква периодизација и оцена која из ње проистиче свакако су неприхватљиве, јер је, прво, Белгија тек 1970.

¹⁷ Због чињенице да је уставни текст услед бројних измена и допуна постао помало тежак за сналажење, извршена је ренумерација његових чланова, чиме је на симболичан начин означен коначан прелазак на федерално државно уређење.

¹⁸ Min Reuchamps, „The Current Challenges on the Belgian Federalism and the Sixth Reform of the State“, *The Ways of Federalism in Western Countries and the*

почела да прихвата поједине елементе федерализма, а федерација је постала тек деведесетих година XX века, и, друго, никаква суштинска промена у домену државног уређења није учињена 2007. да би се могло говорити о напуштању федералног и евентуалном прихватању неког другог аранжмана.

Штавише, управо је 2007. у Устав унесена нова глава (*I bis*), која додатно потврђује федерални карактер белгијског државног уређења. Она носи наслов „О општим политичким циљевима федералне Белгије, заједница и региона“ и садржи свега један члан (*7 bis*), у којем се наводи да „у вршењу својих надлежности федерална држава, заједнице и региони следе циљеве одрживог развоја у његовим друштвеним, економским и еколошким аспектима, узимајући у обзир солидарност између генерација“. Цитирана уставна одредба има симболичан значај, јер садржи политичку прокламацију, а не правну норму. Она, ипак, доста говори о кооперативном карактеру белгијског федерализма, где између федералне државе, с једне, и федералних ентитета (заједница и региона), с друге стране, нема надређености и подређености, већ сви нивои власти заједнички и равноправно делују у остваривању заједничког циља – мирољубиве коегзистенције свих грађана Белгије у специфичном федералном оквиру.

4.1. Кризе владе у Белгији након избора 2007. и 2010. године

Иако 2007. није била моменат у којем је Белгија престала да буде федерација, како неосновано тврди Рушамп, она је на други начин означила прекретницу у уставном развоју Краљевине. Белгија је, наиме, након парламентарних избора 2007, запала у дубоку политичку кризу, једну од најтежих у својој досадашњој историји, која је трајала до краја 2011. Услед недостатка механизма рационализације парламентаризма, који би обавезивали парламент да изабере владу у одређеном року, јер ће му у супротном престати мандат по сили устава, у Белгији се јаданпут чекало на формирање Савета министара дуже од пола године, а други пут дуже од годину дана.

Политичка криза била је период константне напетости међу националним заједницама и своје корене је имала у различитим схватањима о правцу у којем би требало да се спроведе нова државна реформа, као и противречним ставовима о изборном и судском округу БХВ – Брисел–Хал–Вилворд (*Bruxelles–Hal–Vilvorde*).¹⁹ Положај Брисела остао је, дакле, једно од главних жаришта фламанско-франкофонског сукоба. Фламанске политичке странке су упорно за-

Horizons of Territorial Autonomy in Spain (Eds: Alberto López Basaguren, Leire Escajedo San Epifanio), Volume 1, Heidelberg – New York – Dordrecht – London 2013, 376.

¹⁹ Овај округ је био сачињен од 19 општина региона престонице Брисела и још 35 општина које припадају фламанском региону.

говарале даље преношење надлежности са федерације на заједнице и регионе, као и поделу округа БХВ, чије су постојање сматрале неуставним.²⁰ С друге стране, франкофонске политичке странке залагале су се за очување постојећег стања. Након избора 2010, актуелизовала се расправа о још неким важним економским питањима – јавном дугу, смањењу дефицита и реформи социјалног система. И о тим питањима су фламанске и франкофонске политичке странке имале дијаметралне ставове: док су прве решење проблема виделе у смањењу расхода, друге су износиле предлоге о повећању прихода тако што ће се значајно повећати порези. Политичка криза потрајала је све до децембра 2011, када је изабрана нова федерална влада, чији је програм обухватао и поделу округа БХВ и политику усмерену ка решавању економске кризе.

„Окидач“ за избијање кризе била је победа фламанских демохришћана (*Christen-Democratisch en Vlaams*) и Нове фламанске алијансе (*Nieuw-Vlaamse Alliantie, N-VA*) на парламентарним изборима 2007, с обзиром на то да су ове две партије подржавале свеобухватну државну реформу и тренутну поделу округа БХВ. Након 194 дана жустрих преговора, коначно је постигнут договор о новој коалиционој влади. Али, већ децембра 2008, влада премијера Ива Летерма (*Yves Leterme*)²¹ поднела је оставку, а узрок за то је био познати случај Фортис банке (*Fortis N.V./S.A.*), белгијског банкарског гиганта који се готово суочио с банкротом. Убрзо је формирана влада премијера Хермана ван Ромпеја (*Herman Van Rompuy*), која је обезбедила крхку политичку стабилност у земљи, али је и њен мандат престао након мање од годину дана власти оставком премијера, који је у том моменту постао председник Европског савета. Ван Ромпејев наследник на премијерској функцији био је управо његов претходник и партијски колега из Хришћанско-демократске и фламанске партије Летерм, чија је друга влада пала већ априла 2010, услед непостизања напретка у решавању проблема округа БХВ.

Нови избори су одржани јуна 2010, а одмах након саопштавања резултата и расподеле мандата било је јасно да политичка криза није решена, већ да ће вероватно бити продубљена. У Фландрији је највећи број гласова добила сепаратистичка и конзервативна Нова

²⁰ Основ за такав став налазили су у одлуци Арбитражног суда (данас Уставног суда) бр. 73/2003 од 26. маја 2003, којом је проглашен неуставним изборни закон због тога што се постојањем изборног округа БХВ нарушава начело забране дискриминације међу Белгијанцима из чл. 11 Устава, у вези са чл. 1–5 Устава, нарочито чл. 4, који уређује положај језичких региона.

²¹ Летерм говори и француски и холандски, син је Валонца и Фламанке, али се декларише као Фламанец и сматра се фламанским националистом. Познат је по контроверзним изјавама да једино што повезује Фламанце и Валонце јесу „пиво, фудбал и краљевина“ и да Валонци „немају интелектуалну способност да науче холандски језик“.

фламманска алијанса, док је у франкофонском делу бирачког тела највећу подршку добила Социјалистичка партија (*Parti Socialiste*), која заговара што је могуће веће јединство у белгијској краљевини. У фламманском делу бирачког тела, дакле, највећу подршку је добила екстремна десница, док је франкофонско становништво своје поверење поклатило левици. Последица оваквог односа политичких снага које су учествовале у разговорима о формирању владе били су маратонски преговори који су трајали читавих годину и по дана, тачније 541 дан!²² Нови Савет министара положио је заклетву 6. децембра 2011, на челу са премијером Елијом ди Рупом (*Elio Di Rupo*), пошто је главни кандидат за првог министра Ив Летерм у међувремену преузео функцију заменика генералног секретара ОЕБС-а. Ди Рупо је постао први франкофонски премијер још од 1979. Коалиција на власти броји шест странака, три фламманске и три франкофонске. Најјача политичка странка у Фландрији, Нова фламманска алијанса, није ушла у нову владу.

4.2. Лептиров споразум као политичка подлога будућих уставних промена

Главни камен спотицања у преговорима приликом формирања ди Рупове владе била је управо шеста државна реформа. Разговори о реформи су на крају довели до политичког договора који се, помало пежоративно, назива Лептиров споразум (фр. *L'accord papillon*, енг. *Butterfly Agreement*, хол. *Vlinderakkoord*)²³, алудирајући на модел машине који премијер ди Рупо најчешће носи. Свим досадашњим белгијским државним реформама претходили су слични политички споразуми у којима су утврђиване смернице промена које би требало извршити у правним прописима – Уставу и специјалним и обичним законима.

Споразумом су утврђена четири главна аспекта шесте државне реформе. Прво, предвиђена је реформа Сената, представништва федералних ентитета у федералном парламенту. Договорено је да број његових чланова буде смањен, а начин избора промењен – да се више не бирају непосредно, већ од стране парламената заједница и региона. Овакве промене не морају представљати знак деволуције, јер је избор представника федералних јединица у њиховим парламентима прихваћен модел у неким федерацијама у свету (Аустрија,

²² Британски „Телеграф“ (*The Telegraph*) пренео је вест да је у овом случају формирања владе оборен „светски рекорд“, који је постављен у Ираку 2010. године, где је влада формирана након 249 дана. (<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/belgium/8328926/Belgium-breaks-Iraqs-249-day-record-without-a-government.html>, 10.4.2014).

²³ Текст споразума на француском језику доступан је на адреси: http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf, 18.4.2014.

Индија, САД до 1913, а дуго је примењиван и у многим швајцарским кантонима). Ипак, на овај начин ће се сигурно избећи ситуација која је могућа у случају непосредних избора за сенаторе – да представници федералних ентитета у Сенату буду припадници странака које немају већину у парламентима тих федералних ентитета, што би лако могло довести до политичких криза. Ново решење омогућава да Сенат буде „огледало“ парламената заједница и региона и свакако представља значајно повећање моћи тих органа у вршењу надлежности федерације.

Друго, договорено је да две „мале“ федералне јединице – бриселски регион и немачка заједница – добију организациону, односно „конститутивну“ аутономију (*autonomie organisationnelle, autonomie constitutive*), тј. да се њихов положај приближи, а у извесним питањима потпуно изједначи с положајем четири „велике“ федералне јединице (фламанском заједницом и регионом, франкофонском заједницом и валонским регионом). Ова аутономија подразумева извесну организациону самосталност федералних ентитета у вези са извесним питањима, која се углавном односе на устројство њихових парламената и влада.²⁴ Лептировим споразумом предвиђено је да се то разликовање међу федералним ентитетима укине и да сви федерални ентитети стекну конститутивну аутономију. Ни давање овакве аутономије „малим“ федералним ентитетима не мора нужно бити корак у правцу деволуције, али ће свакако довести до постизања веће симетрије међу белгијским федералним јединицама. Асиметричност између „великих“ и „малих“ федералних јединица, како у погледу институција тако и у погледу надлежности, је, као што је познато, једна од главних одлика белгијског федерализма.

Трећи елемент споразума представља положај округа БХВ. Договорено је да се тај изборни округ моментално расформира, као и да се изврши реформа бриселског судског округа.²⁵

Коначно, четврти аспект Лептировог споразума односи се на расподелу надлежности и финансијских средстава између федералног центра и федералних јединица. Предвиђено је да федерација пренесе на заједнице и регионе компетенције у укупном износу од око 17 милијарди евра годишње. Договорено је да регионима буду уступљене надлежности у домену економије и запошљавања, а да заједнице буду одговорне за питања из области породице. Због свега тога, предвиђена је много већа фискална самосталност белгијских федералних ентитета и различити начини њиховог додатног финансирања. Наведене измене у области расподеле финансија

²⁴ Francis Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles – Paris 2000, 564.

²⁵ Вид. М. Reuchamps, 387.

и надлежности између федералног центра, с једне, и заједница и региона, с друге стране, несумњиво представљају кључни део Лептировог споразума и без дилеме су подлога за даљу децентрализацију белгијске федерације.

4.3. Уставноправне последице Лептировог споразума

Политички споразум постигнут између странака владајуће коалиције у Белгији постепено је спровођен, али спорије него што је било очекивано. Крајем марта 2012. извршена је допуна чл. 195 Устава, којим је прописан поступак промене Устава, тако што му је додата прелазна одредба у којој су таксативно наведене измене и допуне уставног текста које би требало извршити током легислатуре Парламента изабране 2010. Уношење овакве одредбе у Устав имало је два циља: прво, да се политичком споразуму о државној реформи да правно обавезујуће дејство, и друго, да се избегне тренутно распуштање домова парламента након усвајања било које измене Устава, с обзиром на то да се белгијски Устав мења у поступку тзв. „прикривеног референдума“.²⁶

Одредба о изменама и допунама Устава је веома опширна и у чак 15 тачака веома прецизно и детаљно предвиђа које чланове Устава и на који начин треба изменити. Промене набројане у прелазној одредби чл. 195, ст. 1 односе се на: гаранције регионалне аутономије (тач. 1), права детета (тач. 2), изборе за федерални парламент (тач. 3 и 5), реформу дводомног система (тач. 4 и 6), положај региона Престонице Брисела (тач. 7), сарадњу међу федералним ентитетима (тач. 8), расподелу пореских прихода (тач. 9), употребу језика у бриселском судском округу (тач. 10), надлежности Државног савета (тач. 11 и 13), омогућавање да заједнице и региони имају одређене надлежности у спровођењу истраге и подизању оптужнице у кривичним стварима (тач. 12), употребу језика у бившој покрајини Брабант (тач. 14) и надлежности Ревизорског суда (тач. 15). Дакле, свега две од 15 предвиђених измена и допуна Устава не тичу се непосредно односа у федерацији (тач. 2 и 15).

Јула и августа 2012. измењене су четири одредбе Устава, од којих се две односе на употребу језика у бившој покрајини Брабант и по једна на бриселски судски округ и положај Државног савета.²⁷ Другим речима, реализоване су свега четири од 15 тачака садржаних у прелазној одредби чл. 195 Устава и то тачке 10, 11, 13 и 14. Иако су паралелно вршене и измене и допуне одговарајућих специјалних закона, исход реформе се у том моменту никако није могао оценити

²⁶ Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2014, 54.

²⁷ Реч је о чл. 63, ст. 4, 157bis, 160 и 168bis Устава Белгије.

као задовољавајући. Једини „опипљив“ резултат који је постигнут био је решавање проблема округа БХВ, који је дефинитивно расформиран 19. јула 2012, када је бивши краљ Алберт II²⁸ потписао закон о томе на јавној церемонији.

Тек децембра 2013, шест месеци уочи нових парламентарних избора, Парламент је усвојио више измена и допуна прописа којима се регулишу питања везана за федерално уређење. Вероватно најзначајнију модификацију федералног уставног оквира представља дуго најављивана и припремана реформа Сената и дводомног система. Сенат ће убудуће чинити 60 чланова (уместо 71, колико их је било до сада) – 35 припадника холандског језика, 24 француског и један немачког – који се више неће бирати непосредно, већ у парламентима заједница и региона (њих 50, а биће и десет тзв. кооптираних сенатора, које ће бирати њихове колеге). Одговарајуће измене и допуне извршене су и у специјалним законима које уређују положај заједница и региона, као и у изборном законодавству. Осим тога, усвојен је и Специјални закон о реформи финансирања заједница и региона, проширењу фискалне аутономије региона и финансирању нових надлежности (*Loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences*), којим је реализован Лептиров споразум у домену расподеле финансија између федерације и федералних ентитета. Коначно, измењен је и допуњен и Специјални закон о Уставном суду, којим је тај орган добио нове надлежности које су произашле из реформе Сената, расподеле надлежности између федерације и федералних ентитета, изборног законодавства и контроле над спровођењем референдума у федералним ентитетима.

На овај начин је, након доста потешкоћа, окончана и шеста епизода белгијске државне реформе, која свакако неће бити завршни чин деволуције. Федерација је још једанпут децентрализована, а положај федералних ентитета је ојачан. Али, ни након завршетка ове реформе неизвесност о томе како ће се држава развијати у будућности није нестала, баш као ни тензија међу националним заједницама, које имају дијаметралне ставове о садржини будућих промена федералног уставног оквира.

²⁸ Краљ Алберт II (Albert II) је 21. јула 2013. абдицирао из здравствених разлога након двадесет година на власти, препустивши престо најстаријем сину Филипу (Philippe), који је тако постао седми белгијски краљ.

5. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА: БЕЛГИЈСКА ФЕДЕРАЛНА ПЕРСПЕКТИВА

Западна Европа је у последње време, упркос релативном јединству и хармонији у оквиру Европске уније, у овом моменту подручје на којем постоје веома јаке тежње за отцепљењем од постојећих држава. У тим државама одвијају се, дакле, два противречна процеса: процес интеграције, који се реализује све већим преношењем надлежности са држава чланица на Европску унију, с једне, и процес дезинтеграције, који се огледа у тежњи делова држава чланица Уније за осамостаљењем, с друге стране. Такве тежње су тренутно најјасније изражене у Великој Британији и Шпанији, односно у Шкотској и Каталонији, где се већ спровode и извесне припреме за реализацију планова о самоопредељењу.²⁹ Често се фламански сепаратизам помиње у овом контексту, иако он има сасвим друкчију природу од сличних покрета у западној Европи. Услед све већег економског дисбаланса између фламанског севера и валонског југа, фламански сепаратизам временом несумњиво јача. Али за разлику од XIX и XX века, узрок тог сепаратизма више није тежња за језичком равноправношћу и очувањем националне посебности, већ пре свега економска надмоћ Фландрије над Валонијом.

Упркос томе, сценарио према којем би Белгија престала да постоји тешко је замислив. Разуме се, сигурно је да ће се са постепеним преношењем надлежности са централних белгијских органа на заједнице и регионе наставити, а могуће је да ће њихове функције у будућности бити тако значајне да ће се довести у питање федерална природа белгијског државног уређења. Али, без обзира на то, нереално би било претпоставити, највише због положаја Белгије у Европској унији и међународној заједници уопште,³⁰ да ће она нестати, тј. да ће доћи до њене дисолуције. Правна наука ће свакако и у будућности покушавати да да одговор на питање какав је уставноправни карактер творевине под именом Краљевина Белгија – да ли је реч о федерацији, конфедерацији, персоналној или реалној унији – али је готово сигурно да ће се заједнице и региони задржати под „белгијским кишобраном“, иако ће њихове компетенције вероватно толико нарасти да ће превазићи теоријски модел федералних јединица. У том смислу, треба поменути тзв. реални сценарио (*le scénario réaliste*), који је представио један од најугледнијих

²⁹ О каталонском случају вид. Марко Станковић, „Одлука Уставног суда Шпаније о уставности Статута Каталоније и њене последице“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2012, 250–254.

³⁰ Вид. Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston 1996, 27.

белгијских професора уставног права, Франсис Делпере (*Francis Delpérée*), разматрајући какав би епилог могла да добије белгијска деволуција. Угледни аутор претпоставља да демократски васпитани Белгијанци неће посегнути за илузорним или опасним решењима, већ да ће франкофонско и фламанско становништво наставити да се сукобљава, али са погледом усмереним ка федералним властима, настављајући континуитет белгијске државе.³¹

На крају, сасвим је извесно да шеста „епизода“ реформе белгијског државног уређења неће бити и последња, имајући на уму да најјача политичка странка у Фландрији, Нова фламанска алијанса, није ни изблиза задовољна Лептировим споразумом и уставним променама које су из њега произашле, сматрајући их недовољним. Парламентарни избори би у Белгији требало да се одрже 25. маја 2014.³² и од њиховог исхода ће умногоме зависити и судбина федералног уређења, званично уведеног пре тачно две деценије.

Dr Marko Stanković

Assistant Professor

University of Belgrade Faculty of Law

SIXTH STATE REFORM IN BELGIUM: NEW, BUT NOT THE LAST STAGE OF DEVOLUTION

Summary

Belgian Constitution of 1831 is one of the oldest constitutions in the world which is still in force. It is well known for having remained in force despite the change of organization of state – from unitary to federal. Starting from the 1970s, six state reforms were conducted in Belgium, and the monarchy was transformed from centralized unitary state into a decentralized federation. Pressures for further devolution are get-

³¹ Francis Delpérée, *La Constitution de 1830 à nos jours*, Bruxelles 2006, 190–191. Узимајући у обзир компликованост друштвене ситуације у својој земљи, овај аутор поступа веома опрезно, па не нуди само један већ неколико могућих исхода, које назива сценаријима: мирољубиви (*le scénario pacifique*), ратни (*le scénario belliqueux*), сецесионистички (*le scénario sécessionniste*), поновног везивања или сједињавања (*le scénario rattachiste ou réunioniste*), еврорегиона (*le scénario régionaliste européen*), европског Брисела (*le scénario de Bruxelles-Europe*), конфедерални (*le scénario confédéraliste*) и реални (*le scénario réaliste*). *Ibid.*, 179–192.

³² Парламентарни избори у Белгији ће се убудуће одржавати истог дана када и избори за Европски парламент.

ting stronger, and some of the members of the Flemish community have clearly expressed their desire for independence from the Kingdom of Belgium and the establishment of their own state. This paper in its first part analyzes five previously conducted reforms of Belgian constitutional system. The second part deals with changes agreed in so-called Butterfly agreement and implemented in sixth state reform. In the end, author is trying to anticipate possible epilogues of state crisis, which takes almost a decade.

Key words: *Kingdom of Belgium. – The sixth state reform. – Federalism. – Devolution. – The Butterfly agreement.*