



BIULETYN

Nr 73 (681) • 13 maja 2010 • © PISM

Redakcja: Jacek Foks (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień,
Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkievicz

Kryzys w Belgii i jego konsekwencje dla belgijskiej prezydencji w Radzie UE

Jakub Kumoch

Konflikt flamandzko-waloński, który doprowadził do rozpisania na 13 czerwca przedterminowych wyborów w Belgii, grozi poważnym osłabieniem rozpoczynającej się w lipcu belgijskiej prezydencji w Radzie UE. Gdyby ten scenariusz się spełnił, przez pół roku wzmocnieniu uległaby pozycja polityczna stałego przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy, a osłabieniu – sama instytucja rotacyjnej prezydencji.

Belgijska Izba Reprezentantów została rozwiązana 6 maja po tym, jak pod koniec kwietnia do dymisji podał się koalicyjny rząd Yvesa Leterme'a. Premier uznał w ten sposób swoją niezdolność do przezwyciężenia trwającego od lat konfliktu w sprawie statusu okręgu Bruksela-Halle-Vilvoorde (BHV). Jego plany zakładały, że flamandzko-walońskie porozumienie w tej sprawie zapadnie do momentu rozpoczęcia belgijskiej prezydencji. W tej sytuacji nowe wybory rozpisane zostały na 13 czerwca – zaledwie 17 dni przed objęciem przez Królestwo Belgii przewodnictwa w Unii Europejskiej. Nie ma pewności, czy Belgia zdoła do tego czasu powołać nowy rząd.

Geneza konfliktu. Od reformy konstytucyjnej w latach 70. Królestwo Belgii składa się z trzech części: francuskojęzycznego Regionu Walonii, niderlandzkojęzycznego Regionu Flandrii i dwujęzycznego Regionu Stołecznego Brukseli. Walonowie i Flamandowie wybierają posłów do stu pięćdziesięcioosobowej Izby Reprezentantów w oparciu o osobne listy wyborcze. Bruksela oraz sześć otaczających ją kantonów (formalnie wchodzących w skład Flandrii) tworzą od 1963 r. jeden wspólny okręg wyborczy, a mieszkańcy gmin otaczających stolicę mają prawo wyboru – mogą głosować w ramach puli flamandzkiej lub walońskiej. W 2003 r. Sąd Arbitrażowy Belgii orzekł, że stanowi to akt dyskryminacji i wezwał parlament do wypracowania kompromisu w sprawie statusu BHV. Flamandzkie partie domagają się rozbicia okręgu i pełnej integracji podbrukselskich gmin z Flandrią, podczas gdy Walonowie argumentują, że przez lata zmienił się ich skład etniczny i że separacja naraziłaby na szwank prawa językowe miejscowych frankofonów. Sytuację utrudnia art. 4 belgijskiej konstytucji, który zmianę granic uzależnia od zgody większości posłów w ramach obu grup językowych w parlamencie.

W ciągu ostatnich siedmiu lat pojawiło się kilka propozycji rozwiązania konfliktu. Strona walońska uzależniała zgodę na podział BHV (akt, który pozbawiłby francuskojęzycznych mieszkańców Halle-Vilvoorde części przywilejów językowych i politycznych) od cesji terytorialnej Flandrii na rzecz Brukseli. Stolica miałaby uzyskać pas terytorium o długości 2,5 km i szerokości 500 m, który połączyłby ją terytorialnie z Walonią. Byłoby to ostateczne uznanie francuskiego i walońskiego charakteru Brukseli, dziś francuskojęzycznej enklawy na flamandzkim terytorium i jednocześnie stolicy Flandrii. Flamandowie odrzucają jednak naruszenie integralności swojego terytorium.

Kwestię bezskutecznie próbowały rozwiązać kolejne rządy Królestwa: ani powołanie grup negocjacyjnych, ani próba przeniesienia sporu na szczebel regionów walońskiego i flamandzkiego nie przyniosły jednak rezultatów. Obie strony usztywniły jedynie swoje stanowisko, a między partiami walońskimi i flamandzkimi dochodziło do coraz większych rozbieżności i nierzadko do otwartego manifestowania niechęci.

Upadek rządu i nowe wybory. Belgijski gabinet utworzony w listopadzie 2009 r. przez dwie partie flamandzkie i trzy walońskie (konstytucja nakłada obowiązek parytetu między ministrami francusko- i niderlandzkojęzycznymi) miał do objęcia prezydencji w Radzie UE wypracować ostateczny kompromis w sprawie brukselskiej. Rozmowy nie przyniosły rezultatów, wskutek czego z rządu wycofali się domaga-

jący się postępu w negocjacjach flamandzcy liberałowie. W tej sytuacji chadecki premier Yves Leterme utraci stabilną większość i jedyne flamandzkiego współkoalicjanta. Przy obecnym składzie parlamentu stało się niemożliwym wyłonienie jakiegokolwiek rządu.

Bardzo ważną konsekwencją nowych wyborów będzie najprawdopodobniej wzrost znaczenia flamandzkich ugrupowań separatystycznych. Jedno z nich – centroprawicowy Sojusz Nowoflamandzki (NVA) – może dziś liczyć na ponad dwudziestodwuprocentowe poparcie we Flandrii i najsilniejszą reprezentację polityczną, drugie zaś – skrajnie prawicowy blok Interes Flamandzki (VB) – ma wśród Flamandów 12% głosów. Najwięcej głosów w walońskiej puli zdobędzie z kolei – według sondaży – partia socjalistyczna. Silna obecność flamandzkich separatystów w parlamencie niewątpliwie skomplikuje rozmowy na temat przyszłego rządu. Poprzednie – po wyborach 2007 r. – trwały około sześciu miesięcy. Gdyby podobnie stało się i tym razem, oznaczałoby to, że przez większość swojej prezydentencji Belgia nie będzie miała stabilnej władzy federalnej.

Perspektywa rozpadu Belgii. Podobnie jak w czasie poprzedniego kryzysu rządowego, w mediach bardzo często pojawiają się głosy mówiące o możliwości rozpadu Belgii. W takim scenariuszu Flandria stworzyłaby niepodległe państwo, nie jest natomiast jasne, co stałoby się z częścią walońską. Większość Walonów nie ma ambicji niepodległościowych, nacjonalizm waloński stanowi zjawisko marginalne, a z przeprowadzonego niedawno sondażu wynika, że aż 49% belgijskich frankofonów popiera ideę integracji z sąsiednią Francją.

Jednakże opinie o nadchodzącym rozpadzie Belgii wydają się przedwczesne. Obie strony traktują upadek Belgii jako ostateczność – dla Walonów hipotetyczne wejście w skład Francji oznaczałoby znaczną redukcję wpływów politycznych, a niepodległe państwo byłoby pozbawione siły i wpływów. Dla Flandrii niepodległość oznaczałaby wyrzeczenie się Brukseli jako historycznej stolicy regionu. Ponadto granica językowa między Walonami i Flamandami nie pokrywa się dokładnie z granicą regionów i po obu stronach pozostałyby mniejszości. Istotnym czynnikiem jest fakt, że obecne regulacje konstytucyjne uniemożliwiają podział państwa w innej formie niż poprzez porozumienie walońska-flamandzkie. Ze względu na wysoką kulturę prawną i polityczną Belgii, należy wykluczyć niekontrolowany rozpad państwa.

Konsekwencją obecnego kryzysu może być natomiast długoterminowa dysfunkcja organów federalnych Królestwa Belgii i powtarzające się kryzysy rządowe.

Znaczenie dla prezydentury belgijskiej. Brak stabilnego i cieszącego się szerokim poparciem rządu formalnie nie uniemożliwi Belgii przejęcia przewodnictwa w UE, jednak sprowadzi je do niezbędnego minimum. Belgia nie będzie w stanie przeforsować żadnej ważniejszej inicjatywy i nastąpi zjawisko określane jako „kapitulacja prezydentury”. W czasie sprawowania przewodnictwa rząd będzie bowiem musiał poświęcić znaczną część swoich wysiłków dalszemu poszukiwaniu konsensusu w sprawie BHV, walce o zachowanie większości parlamentarnej oraz prawdopodobnie stawić czoła jeszcze silniejszym tendencjom odśrodkowym wśród Flamandów. Można się spodziewać, że sześciomiesięczne przewodnictwo Belgii będzie jedną z najsłabszych prezydentur w ostatnich latach. Belgia prawdopodobnie zgłosi swoje propozycje dotyczące rozbudowy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, ale jej aktywność w promowaniu konkretnych rozwiązań zostanie osłabiona.

Dysfunkcja belgijskiej prezydentury może mieć z kolei duże znaczenie dla kształtowania praktyki politycznej Unii. W sytuacji niskiej aktywności państwa przewodzącego wzrośnie pozycja polityczna stałego przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuya – i tak już wzmocniona po słabej prezydenturze hiszpańskiej.

Wpływ na polską prezydenturę. Sprawa Belgii ma dla Polski znaczenie wyłącznie w kontekście przewodnictwa Polski przypadającego na drugą połowę 2011 r. Należy się bowiem liczyć z tym, że po serii pasywnych prezydentur, osłabnie sama instytucja kraju przewodzącego UE na zasadzie rotacyjnej. W tej sytuacji zbyt intensywne promowanie inicjatyw państwa przewodzącego (w tym dotyczących polityki wschodniej lub rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony) może być przez innych członków Unii postrzegane jako chęć ograniczenia traktatowych kompetencji Stałego Przewodniczącego.