

UDK: 342.34 (493)  
Pregledni rad  
14. VI. 2023.

GORDANA ILIČIĆ\*

IRENA MUSA\*\*

# PREOBRAZBA OD VEĆINSKE DO KONSENZUSNE DEMOKRACIJE I EVOLUCIJA INSTITUCIONALNIH ODREDNICA U BELGIJI

## SAŽETAK

Belgijska demokracija danas epilog je brojnih pokušaja održavanja na okupu različitosti te izbjegavanja trajnih sukoba. Cilj je rada propitati dinamiku federalizacije Belgije u kontekstu društvenih rascijepa i upravljanja uz pomoć, naizgled nespojivih, institucionalnih kombinacija. Ispituje se i na koji je način demokracija ustrajala unatoč brojnim nepovoljnim uvjetima, političkim zastojeima i dugim razdobljima pregovora. Ispostavilo se da odgovori na ova pitanja leže u preobrazbi iz većinske u konsenzusnu demokraciju te balansiranju različitih institucionalnih mehanizama koji osiguravaju društvenu i političku realizaciju svih glavnih segmenata toga podijeljenog društva.

**Ključne riječi:** Belgija, demokracija, federalizam, autonomija, identitet.

\*University of Mostar, Mostar, Bosnia and Herzegovina, gordana.ilicic@ff.sum.ba

\*\*University of Mostar, Mostar, Bosnia and Herzegovina, irena.musa@ff.sum.ba

## UVOD

Belgija je sa svojom složenom i jedinstvenom institucionalnom strukturom već duže vremena predmet znanstvenih i političkih rasprava na temu kako upravljati dubokim društvenim podjelama. Tijekom šest teških državnih reformi, koje su bile rezultat kompromisa između onih koji su zastupali veću decentralizaciju i onih koji su bili za jačanje središnjih nadležnosti, izvršen je prijenos ovlasti s državne na regionalne nadležnosti i na nadležnosti zajednica. Tako je danas Belgija državu s federalnim obilježjima, sa središnjom vladom, s tri regionalne vlade Flandrije, Valonije i Bruxellesa, s tri zajednice, flamanskom, francuskom i njemačkom, te deset provincija i 589 općina. Svaka sastavnica vlasti ima svoje zakonodavno tijelo i vladu. Približno 59 posto stanovništva pripada flamanskoj zajednici, oko 40 posto francuskoj te oko jedan posto njemačkoj govornoj zajednici. Kao posljedica toga belgijske institucije daleko su od učinkovitih. Napetosti između različitih razina vlasti snažne su, a politički je krajolik duboko polariziran. Tenzije između Flamanaca i Valonaca redovite su i završavaju dugotrajnim pregovorima koji pretežito urode kompromisnim rješenjima koja slijede logiku očuvanja državne zajednice na okupu, dok je zajednica njemačkoga govornog područja, unatoč malobrojnosti i veličini teritorija na kojemu je smještena, postala jedan od najmanjih federalnih entiteta na svijetu.

## GENEZA SUKOBA

Prije neovisnosti Belgije, do 1830. godine kada se odvojila od Nizozemske, tim područjem vladali su razni vladari što je i pogodovalo razvoju društvenih napetosti i političkih sukoba (Pirenne, 2004). Na začetke modernih institucija, u smislu organizirane i centralizirane političke strukture, u značajnoj mjeri utjecalo je dvadesetogodišnje razdoblje francuske okupacije od 1794. do 1815. godine. Naime, zemlja stvorena 1830. godine bila je potpuno nova tvorevina bez zajedničke povijesti. Južni dio područja, koji je te godine postao država Belgija, bio je homogena cjelina rimokatoličkoga stanovništva, dok je sjeverni dio bio

pretežito protestantski. Na jugu se govorio francuski jezik, dok je na sjeveru zemlje dominirao nizozemski jezik. U početku je država bila klasična unitarna nacionalna država, dok se do federalne Belgije došlo dugim i postupnim procesom teritorijalizacije dviju dominantnih jezičnih skupina, flamanske i valonske. Težnje prema federalizaciji redovito su dolazile sa sjevera zemlje na kojemu je bila skoncentrirana flamanska jezična zajednica. Razlog tomu leži u činjenici što je Belgija 1830. godine usvojila francuski jezik kao jedini službeni jezik. Stoga je borba za pravo na korištenje flamskoga jezika, posebice u javnim službama i obrazovanju, bila glavna zadaća flamanskih političkih i intelektualnih elita. Slijedom toga, jezične su napetosti dosegle vrhunac tijekom Prvoga svjetskog rata od kada je flamanski pokret počeo postavljati jasno artikulirane zahtjeve za vlastitom kulturnom autonomijom. Međusobne napetosti najbolje ilustrira često citirani isječak pisma iz 1912. godine frankofona Jules Destréea, valonskoga odvjetnika, kulturnoga kritičara i socijalističkoga političara, upućena kralju Albertu: „Gospodine, nema više Belgijanaca, već samo Flamanaci i Valonci“ (Deschouwer, 2005: 50). Ovo se pismo u kojemu se ukazuje na nedostatak domoljubnih osjećaja prema Belgiji, i kod Flamanaca i kod Valonaca smatra i osnivačkom deklaracijom valonskoga pokreta.

Unatoč činjenici da je većina stanovništva pripadala flamanskomu govornom području, sve do sredine prošloga stoljeća Belgijom je, i u političkome i gospodarskome obliku, dominirala manjinska francuska politička elita. No, to se mijenja kada se gospodarske prilike okreću u korist višebrojnijih Flamanaca (Fitzmaurice, 1996). Tomu treba dodati i uključivanje u politički krajolik i malobrojne njemačke zajednice, smještene unutar devet općina Valonske regije te općinama Malmedy i Weismes, koje su Versajskim ugovorom u sklopu ratne odštete nakon Prvoga svjetskog rata pripale Belgiji. Na tome je području, kako bi se olakšala njihova integracija, uvedena prijelazna uprava koja je, osim zakonodavne i izvršne vlasti, omogućila i prepoznavanje i afirmiranje određenih jezičnih specifičnosti. Zajednica je institucionalno integrirana u pokrajinu Liège 1925. godine, da bi dvadeset godina kasni-

je, tijekom Drugoga svjetskog rata, bila ponovno vraćena Njemačkoj, a nakon Drugoga svjetskog rata opet Belgiji.

Ključna pitanja koja su dominirala belgijskim društvom i politikom redovito su bila pitanja kojima je podloga bila satkana od vjerskoga i jezičnoga karaktera. Bili su to zahtjev za kulturnom autonomijom 1918.; jezični zakon iz 1920.; raskol unutar Katoličke stranke 1930-ih godina kada su flamanski nacionalisti s flamanskim krilom Katoličke stranke istraživali različite pristupe veće administrativne odvojenosti i veće kulturne autonomije unutar postojeće belgijske države (Deschouwer, 2005); podjela javnoga radiotelevizijskog sustava po jezičnoj crti 1960.; utvrđivanje jezičnih granica 1962.; jezična podjela Odjela za obrazovanje 1965. te radikalne promjene na tragu jezičnih rascijepa u političkim strankama tijekom šezdesetih i sedamdesetih godina prošloga stoljeća.

Definiranje jezičnih granica između dviju dominantnih zajednica potaknulo je autonomne zahtjeve i u Zajednici njemačkoga govornog područja. Stoga su flamanski i valonski zastupnici 1962. godine postigli suglasje o podjeli Belgije na četiri jezična područja: flamansko govorno područje, francusko govorno područje, dvojezično područje u Bruxellesu i njemačko govorno područje. Ovom su reformom u mnogim graničnim općinama omogućene i posebne jezične pogodnosti za one stanovnike koji su govornici i drugoga jezika, osim materinskoga.

Bruxelles je povijesno pretežito bio grad u kojemu se govorio flamanski jezik. No, s vremenom je postao višejezični grad i grad u kojemu većina stanovništva govori francuski jezik, pa je jezična problematika Bruxellesa postala jedna od najkompleksnijih tema u belgijskoj politici. Kako su se granice jezičnih područja određivale prema popisu stanovništva koji se vršio svakih deset godina, i s obzirom na dominaciju govornika francuskoga jezika na području Bruxellesa, jezična granica s vremenom je pomaknuta prema sjeveru. Tako se dvojezično područje Bruxellesa proširilo i na teritorij na kojemu se pretežito govorio flamanski jezik (McRae, 1986).

Unitarni oblik belgijske države gotovo se neprestano dovodio u pitanje. Tako se vrhunac napestosti dogodio 1968. godine kada je, nakon niza prosvjeda, ali i krize vlade, francuski odjel Sveučilišta Louvain, koji je bio smješten u nizozemskome govornom području, bio prisiljen preseliti se na francusko govorno područje. Ovim činom započelo je razdoblje trajne krize, praćene trima revizijama ustava, 1968., 1980. i 1988. na 1989. godinu (Covell, 1993). Svi sukobi u Belgiji redovito su bili potaknuti različitim viđenjima statusa jezika i različitim socijalnim i gospodarskim krajolicima između regija sjevera i juga. Godinama je na sjeveru Belgije dominirala Kršćansko-demokratska stranka, na jugu Socijalistička stranka, dok je u Bruxellesu od početka sedamdesetih godina prošloga stoljeća dominirala Frankofonska stranka koja se zalagala za obranu i status francuskoga jezika te je postala najjača politička opcija. Dok je Katolička stranka unutar zajednice njemačkoga govornog područja, sredinom pedesetih godina prošloga stoljeća, otvorila raspravu o očuvanju njemačkoga jezika kroz poboljšanje jezičnih mogućnosti u obrazovnome sustavu i administraciji (Niessen, 2021).

Svima je bilo zajedničko suglasje o nužnosti reforme unitarne države, ali nije bilo suglasja oko toga kako to treba učiniti. Sjever se zalagao za autonomiju dviju glavnih jezičnih zajednica uz pripajanje Bruxellesa flamanskoj zajednici, dok se jug zalagao za autonomiju triju regija, s dva ciljevima koji su se odnosili na upravljanje ekonomski naprednom Valonijom i zaštitu francuskoga jezika u Bruxellesu. Ipak, napornim i dugotrajnim pregovorima koji su polučili i brojne državne reforme, 1970-ih, 1980., 1993., 2001. (Fitzmaurice, 1996) i 2011., Belgija se postupno razvila u stabilnu federalnu državu, s konscijskim institucionalnim aranžmanima koji uspješno upravljaju dubokim društvenim rascjepima.

## PRIJELAZ PREMA FEDERALIZMU

Unutar distinkcije pojma demokracije razlučuju se dva osnovna modela, većinski i konsenzusni. Ovu utjecajnu tipologiju ponajbolje je razradio

Arend Lijphart analizom 36 demokracija. Ustvrdio je da je većinska demokracija jednostavna jer se vladavina većine približava demokratskomu idealu vladavine naroda. Ona je isključiva, kompetitivna i konfliktna. Protivno tomu, konsenzusna demokracija složena je i odstupa od demokratskoga ideala vladavine većine. Ona uključuje, sklona je pregovorima i kompromisima, a za razliku od većinske demokracije, koja nije prikladna za podijeljena društva, konsenzusna demokracija primjenjiva je i u pluralnim i u nepluralnim društvima (Lijphart, 2014). Pluralna ili podijeljena društva ona su društva u kojima su glavni društveni segmenti organizirani u kohezivne političke organizacije i u kulturno homogene podskupine koje naglašavaju iskonske osjećaje (Rabushka i Shepsle, 1972). Podtip konsenzusne demokracije koja najbolje upravlja takvim društvima konsocijacijska je demokracija. Konsocijacijska demokracija dijeli vlast prema etničkoj, religijskoj, jezičnoj ili nekoj drugoj pripadnosti. Njezina institucionalna struktura uključuje sve glavne segmente podijeljena društva i time ublažava i izbjegava moguće društvene sukobe. Temeljni institucionalni aranžmani konsocijacijske demokracije jesu velika koalicija, veto, razmjernost u predstavljanju unutar izvršne i zakonodavne vlasti i autonomija segmenata s federalizmom (Iličić, 2021; Lijphart, 1992). Složeni belgijski model konsocijacijske demokracije stoga se oslanja na prilagodbu u rješavanju kriza što uključuje visok stupanj demokratizacije koji se u potpunosti temelji na načelu međusobnih dogovora, na traženju kompromisnih rješenja i, prije svega, prihvaćanju podijeljena društva.

U Belgiji su tijekom prve velike ustavne reforme sedamdesetih godine postavljena polazna načela buduće federalne države, iako je to više učinjeno kao pokušaj izbjegavanja daljnijega prijenosa ovlasti nego kao pokušaj pronalaska rješenja federalnoga tipa (Deschouwer, 2005). Tek se ustavna reforma iz 1980. godine može smatrati glavnim korakom prema federalnoj Belgiji. Tom su reformom sastavnicama dodijeljene stvarne i važne ovlasti, kroz izvršne vlade i neizravno birana zakonodavna tijela, koja se od 1995. biraju izravno, dok je izravni izbor u Bruxellesu uveden već 1989. godine. Na tim su temeljima izgrađene

kasnije reforme. Glavni preduvjet svih reformi bila je promjena ustava iz 1993. kojom se izričito navodi da je Belgija federalna država. Stoga je federalizam u Belgiji rezultat postupna upravljanja sukobima koji je omogućio raspršenu vlast uz autonomiju glavnih društvenih segmenata. Koegzistencija neteritorijalnih jezičnih zajednica i teritorijalnih regija plod je različitih viđenja političkih elita flamanskih i francuskih govornika na konfiguraciju Belgije.

Prvi zahtjevi za devolucijom unitarne države dolazili su od govornika flamanskoga jezika koji su tražili autonomiju jezičnih zajednica. Prema njihovim nastojanjima Bruxelles bi trebao biti uklopljen u zajednicu flamanskoga jezika ili barem biti usko povezan s njom. S druge strane, frankofoni su se zalagali za davanje autonomije regijama, jer bi tako Bruxelles s populacijom od osamdeset pet posto frankofona postao regija belgijske federacije, a ne dio flamanske zajednice. Frankofoni iz Valonije željeli su i autonomnu regiju Valoniju, vođeni, osim jezičnih, i ekonomskim razlozima.

Naime, u devetnaestome je stoljeću južni dio Belgije bio jedno od prvih industrijskih područja Europe, koje se sredinom prošloga stoljeća suočilo s posljedicama industrijskoga propadanja. U isto vrijeme flamanske su političke elite postupno zauzimale više i utjecajnije položaje moći, što je bio rezultat njihova demografskog i gospodarskog jačanja. Stoga su valonske političke elite težile regionalnoj autonomiji koja bi im omogućila veću kontrolu nad ekonomskim pitanjima.

Tijekom reformi sustava vlasti i malobrojna zajednica njemačkoga govornog područja nastojala je izboriti svoju autonomiju. Regija njemačkoga govornog područja i Zajednica njemačkoga govornog područja netipični su akteri u belgijskome federalizmu. To je „regija s različitom poviješću od one drugih dijelova zemlje, to je federalni entitet čije ovlasti proizlaze iz procesa državne reforme nastale iz jezičnog sukoba u koji sam nije bio uključen“ (Sägesser i Germani, 2008:28). Tako su početkom sedamdesetih godina prošloga stoljeća osnovane Zajednica njemačke kultur-

ne baštine i Vijeće njemačke kulturne zajednice, a 1984. godine Zajednica je dobila samostalnu izvršnu vlast. Godine 1985. priznat im je sudski nadzor za specifične djelokruge njemačkoga govornog područja. No, kada su državnom reformom 1980. utemeljene regionalne skupštine sa zakonodavnim nadležnostima u teritorijalnim pitanjima za Flandriju i Valoniju, i kojom su dobile proširene nadležnosti i na osobna pitanja, njemačkoj kulturnoj zajednici nisu bile omogućene nikakve dodatne nadležnosti. Usljedila je burna reakcija svih političkih stranaka njemačke zajednice te su 28. rujna 1980. u znak prosvjeda objesili crne zastave diljem svojih nadležstava, a taj su dan nazvali „crna nedjelja“ (Niessen, 2021). Belgijska državna reforma iz 1993. godine konačno je omogućila prvo zajamčeno zastupanje Zajednice njemačkoga govornog područja u belgijskome Senatu i Europskome parlamentu, ali ne i u Zastupničkom domu Belgije ni u parlamentu Valonije. Upravljanje financijama službeno im je omogućeno 2005., istovremeno kada im je prepušteno i upravljanje općinama, djelokrugom crkvenih poslova i grobljima (Wegener, 2012). Ipak, u pozadini autonomije Zajednice njemačkoga govornog područja nije regionalizam, nego geopolitički kontekst koji se oslikava kroz nekoliko država koje se teritorijalno dotiču. Stoga je Zajednica njemačkoga govornog područja čista konstrukcija povijesti te je nužno „govoriti o mehanizmu zaštite manjina koji je, iako s različitom logikom, pojačan u okviru državne reforme glavnih aktera, flamanskog i valonskog pokreta“ (Sägesser i Germani, 2008:200). Stoga se da zaključiti da su pokretanje procesa autonomije najmanje, njemačke zajednice, potaknule druge dvije, dominantne zajednice, flamanska i frankofona.

## RASPODJELA MOĆI

Moć za donošenje odluka nakon reformskih procesa više nije bila pod ingerencijom središnje vlade i parlamenta, nego raspodijeljena među partnerima koji samostalno obavljaju vlastite poslove, svaki unutar svoje zajednice. Tako se preraspodjela moći dogodila duž dviju crta razdvajanja. Prva je podrazumijevala sve vezano

za kulturu, s posebnim osvrtom na jezik. Ishod takve podjele bio je stvaranje više zajednica, pri čemu se koncept zajednice odnosio na pojedince koji čine određenu zajednicu kao i na veze koje ih ujedinjuju. Stoga zajednica nema zemljopisne kompetencije, a nadležna je za jezična, kulturna te osobna pitanja, poput zdravstva ili socijalne skrbi, za govornike francuskoga, flamanskoga i njemačkoga jezika (Fitzmaurice, 1996). Jezične zajednice državu dalje dijele na četiri jezična područja: flamansko, francusko, njemačko i mješovito jezično područje. Druga crta razdvajanja, nadahnuta gospodarskim interesima koji se ogleđaju preko regionalne podjele, generirala je tri regije: Flandriju, Valoniju i Bruxelles.

Između regija i zajednica ne postoji hijerarhijski odnos i kao sastavne jedinice federacije imaju ravnopravan status. Ovlasti koje su dodijeljene regijama i zajednicama prilično su široke, iako je središnja razina zadržala niz alata nadzora, posebno u fiskalnim pitanjima.

Podjela države na regije i zajednice je, prije svega, kompromis iznad kojega bdiju različiti stavovi jezičnih zajednica. Postojanje i regija i zajednica uvjetuje jasnu podjelu između različitih vrsta nadležnosti: regije svoje nadležnosti mogu organizirati na teritorijalnoj osnovi, dok zajednice dobivaju nadležnosti povezane s pojedincima. Neizostavno je naglasiti da su i regije i zajednice dobile dalekosežne ovlasti u međunarodnim odnosima. I regije i zajednice imaju pravo sudjelovanja u međunarodnim odnosima i zaključivanja ugovora i sporazuma o suradnji u svim pitanjima koja spadaju u njihove regionalne ovlasti ili ovlasti zajednice, uključujući i međunarodnu trgovinu.

I predstavljanje Belgije unutar Europske unije nije lišeno složene unutarnje strukture. Za brojna pitanja koja regulira Europska unija odgovorne su i regije i zajednice. Posebnim Sporazum o suradnji dopušteno je da Belgiju u donošenju odluka unutar Europske unije zastupa regionalni ministar ili ministar zajednice, a ne federalni ministar. Nakon što se regije i zajednice dogovore oko određenoga pitanja, jedan od ministara regije ili zajednice, koji se izmjenjuju na tome

položaju, može predstavljati Belgiju. I u slučaju kada Belgija predsjedava Vijećem ministara, regionalni ministar ili ministar zajednice također može biti predsjedavajući. Ako, pak, federalni entiteti ne mogu postići konsenzus o nekome pitanju, Belgija se suzdržava od glasovanja (European Union, 2012).

Budući da i regije i zajednice imaju nadležnosti koje se odnose na pojedince, a ne teritorije, ovlasti zajednica teritorijalno su ograničene. Stoga flamansku i valonsku zajednicu ne čine svi govornici svakoga jezika, bez obzira na to gdje žive. Flamanska zajednica ne smije, primjerice, otvarati škole izvan flamanske i briselske regije, a valonska zajednica ne smije to činiti u Flandriji. Ova su ograničenja rezultat podjele na jezična područja koja obvezuju upotrebu jezika unutar javnih službi, dok je pojedincima to mogućnost osobna izbora. Ustav jasno osigurava slobodnu upotrebu jezika. No, ustav obvezuje vladine institucije da koriste jezik ili jezike regije u komunikaciji s građanima, dok se od pojedinaca može tražiti uporabu određenoga jezika samo ako obnaša neku od javnih dužnosti (The Belgian Constitution, 2022).

Preklapanje dviju jezičnih zajednica u Bruxellesu osebujan je primjer neteritorijalnoga federalizma (Coakley, 1994). Pojedinci službeno ne pripadaju ni jednoj od dviju jezičnih zajednica, obje jezične zajednice, i flamanska i francuska, pružaju javne djelatnosti unutar sustava školstva, kulture i socijalne skrbi, stoga im je ponuđeno pravo izbora. Unatoč tomu, napetosti oko teritorijalne organizacije jezičnih zajednica još uvijek traju. Govornici flamanskoga jezika zastupaju strogu podjelu na jezična područja, s obzirom na loša iskustva s dominacijom francuskoga jezika. Frankofoni, posebice oni koji žive u Flandriji, strahuju da će izgubiti kontrolu nad upotrebom francuskoga jezika. S druge strane, Flamanci koji žive u Valoniji ne smatraju se jezičnom manjinom, što odražava njihovu dugu tradiciju prilagođavanja frankofonima (Deschouwer, 2005).

Kompleksnost belgijskoga oblika raspodjele moći smještena je i u asimetričnosti koja ponajviše dolazi do izražaja kroz odluku flamanske

političke elite da kombinira svoju neteritorijalnu zajednicu i teritorijalne regionalne institucije, za razliku od francuskih elita koje su zadržale odvojenost zajednice i regije. Stoga se obrasci suradnje u Flandriji razlikuju od onih u Valoniji.

## STRUKTURA VLASTI I KONSENZUSNA DEMOKRACIJA

Danas je Belgija parlamentarna demokracija i ustavna monarhija, na čelu s Kraljem, kao nositeljem naslova kralja svih Belgijanaca. Ustav je federalnomu parlamentu dodijelio da zajedno s Kraljem obnaša zakonodavnu vlast. Dvodomno zakonodavno tijelo sastoji se od Zastupničkoga doma i Senata. Donji i gornji dom bili su, do reforme, dizajnirani prema izbornome načelu razmjernosti zastupljenosti, pa njihov sastav nije puno odstupao jedan od drugoga, a imali su i jednake ovlasti. Nakon reforme nadležnosti Senata smanjene su i on više nije oblikovan tako da osigura nadpredstavljenost manjih segmenata. Stoga se Belgija smatra primjerom relativno slaba, a ne snažna dvodomnog sustava (Lijphart, 2012).

Tijekom šeste državne reforme usvojena su pravila koja su značajno preobrazila sastav Senata. Sa 71, odnosno uz 3 člana kraljevske obitelji, 74 člana, od kojih se 40 biralo izravnim načinom, 21 postavljali su parlamenti triju jezičnih zajednica, a 10 su kooptirali predstavnici jezičnih zajednica, i to 6 flamanskih i 4 frankofona, broj senatora smanjen je na 60.

Nova pravila uvela su samo posredni izbor senatora. Tako je od 2014. godine Senat sastavljen od 60 članova izabranih u parlamentima zajednica i regija i to prema jezičnim podjelama: 29 flamansko govorno područje, 20 francusko i jedan senator njemačkoga govornog područja. Te od 10 kooptiranih senatora, biranih od ostalih senatora, 6 iz flamanskoga govornog područja, a 4 francuskoga.

Promjena je izvršena i u dodjeljivanju ustavne samostalnosti regiji glavnoga grada Bruxellesa i njemačkoj jezičnoj zajednici, čime su potvrđena jedinstvena načela belgijskoga složenog i asi-

metričnog oblika federalizma (Brans, De Winter, Sweden, 2009).

Zastupnički dom sastoji se od 150 izravno izabranih zastupnika, 88 pripada ih flamanskoj jezičnoj skupini i predstavlja flamansko jezično područje, 62 dio su francuske jezične skupine, a sastoje se od predstavnika francuskoga i njemačkoga područja.

Tri regije, Flandrija, Valonija i Bruxelles, imaju svoje parlamente. Za Flandriju i Bruxelles parlamenti su smješteni u Bruxellesu, dok je sjedište zakonodavnoga tijela Valonije smješteno u Namuru. Tako je složena državna struktura podijeljena na tri razine vlasti: prva je razina sa zajednicama i regijama, druga su razina provincije, a treća općine. Savezna razina zadržala je važne ovlasti u području vanjskih poslova, nacionalne obrane, pravosuđa, financija, važne segmente zdravstvenoga sustava i unutarnje poslove. Tri regije su nadležne za područja prostornoga planiranja, zaštite okoliša i turizma. Jezične zajednice, flamanska, francuska i njemačka, zadužene su za skrb o jezičnim, kulturnim i obrazovnim pitanjima.

Službeni jezik određen je jezičnim granicama koje državu dijele u već spomenuta četiri jezična područja: flamansko, francusko, njemačko i mješovito. No, unutar tih jezičnih područja postoje određene enklave drugoga jezičnoga područja te su u skladu s tim omogućene jezične ustanove unutar općina gdje je manjinski jezik službeni jezik (Sweden, 2003).

Proces donošenja značajnih političkih odluka raspodijeljen je tako da svi društveni segmenti mogu sudjelovati u njihovu kreiranju, donošenju i provedbi. U slučaju narušene podjele moći sporovi se rješavaju na dva načina. Kroz neobvezujuća, ali politički utjecajna, savjetodavna tijela koja daju početna mišljenja o svim predloženim zakonima, federalnim i entitetskim. Drugi način rješavanja sukoba je kroz Arbitražni sud koji se sastoji od 12 sudaca, 6 govornika flamanskoga i 6 francuskoga jezika. Tipičan uzrok sukoba obično su prijedlozi zakona ili propisi entiteta ili federalne vlade za koji drugi entitet smatra da će

negativno utjecati na njega. Kako bi se službeno riješili sukobi interesa, stvoren je jezično uravnotežen Zajednički odbor, koji se sastoji se od federalnoga premijera, pet federalnih ministara i šest članova regionalnih vlada i vlada zajednica. I federalna vlada i vlada entiteta mogu suspendirati odluku i ostaviti sukob neriješenim. No, iako je ovo jedini službeni način rješavanja sukoba, koristi se jako rijetko. Tu zadaću u praksi preuzimaju čelnici političkih stranaka, s obzirom na to da je duboka podjela društva stvorila homogene segmente pa je reformama političkoga sustava omogućeno da teritorijalne regije i neteritorijalne jezične zajednice imaju isti status kao federalna razina vlasti.

Svim razinama vlasti omogućeno je sklapanje sporazuma o suradnji. Sporazumi mogu biti vodoravni ili okomiti, a mogu biti i obvezni ili neobavezni. Unutar rasprava o odnosima između razina vlasti naglašeno je nekoliko glavnih obilježja belgijskoga federalizma. Pri tome je glavno obilježje njegov centrifugalni karakter, koji vjerojatno još nije dovršen. Drugo obilježje belgijskoga federalizma dvostranost je koja je proizišla iz reformi koje su bile odgovor na sukobe dviju glavnih jezičnih skupina. Treće je obilježje, koje je ujedno i paradoksalno, višestranost, jer dvostranost nije urodila jasnom teritorijalnom podjelom na dva entiteta, ponajviše zbog Bruxellesa, koji je okružen Flandrijom, ali ne pripada ni flamanskome ni valonskome entitetu. Štoviše, tu višestranost belgijskoga federalizma potvrđuje mala zajednica njemačkoga govornog područja koja, također, ima autonomne političke institucije. Četvrti i zasigurno najoriginalniji aspekt belgijskoga federalizma preklapanje je regija i zajednica s različitim ustavnim ovlastima. Zajednice, koje su odgovor na flamansku borbu za kulturnu autonomiju i regija, stvorene su kao odgovor na frankofonsku težnju za većom kontrolom nad gospodarskim resursima. Zbog toga je osmišljena jedinstvena federalna struktura (Fitzmaurice, 1996) koja uključuje obje vrste entiteta. Ova trijada vlasti, između federacije, regija i zajednica, implicira da neka područja politike traže suradnju između dviju razina, a druga između sve tri razine vlasti. Regije mogu međusobno surađivati, kao i zajednice. No, mogu su-

rađivati i regije i zajednice, dok svi entiteti mogu surađivati s federalnim vlastima. Peto obilježje belgijskoga federalizma jest asimetričnost. Primjerice, flamanske vlasti donijele su odluku da kombiniraju institucije flamanske zajednice i regije, dok se takvo spajanje nije dogodilo na valonskoj strani. To je dovelo do različitih obrazaca suradnje na sjeveru i jugu zemlje. I konačno, belgijski je federalizam zasnovan na izuzetno zamršenu dizajnu s elementima prikrivene dvosmislenosti i vrlo složenim mehanizmima suradnje (Poirier, 2002).

Iako Belgija ima parlamentarni sustav vlasti s vladom koja je ovisna o povjerenju parlamenta, što ne odstupa od većinskih demokracija, belgijske vlade, nekohezivnih širokih koalicija, uvelike su kraćega vijeka s prosjekom trajanja od tri godine (Lijphart, 2012).

## IZBORNI I STRANAČKI SUSTAV

Izbornim je sustavom onemogućeno zapostavljanje i nepredstavljanje nekoga od segmenata te je on kreiran tako da u najboljoj mjeri odgovara složenoj političkoj strukturi Belgije (Federal Public Services Home Affairs, 2019). Država je podijeljena na 11 višemandatnih izbornih okruga, koji se preklapaju s provincijama u regijama Flandriji i Valoniji. Izborne jedinice etnički su homogene i u njima se može glasovati isključivo, u flamanskim za flamanske političke stranke, u valonskim za valonske. Štoviše, i obvezno glasovanje naglasilo je stranačku polarizaciju, stoga vrlo malo političkih stranaka zagovara ukidanje toga sustava. Zagovornici tvrde da obvezno glasovanje jača legitimitet, povećava egalitarno donošenje odluka i simbolizira građansku dužnost. Protivnici tvrde da obvezno glasovanje ograničava slobodu pojedinaca i da je takav sustav teško provesti na smislen način. Bez obzira na teoretske argumente, analiza je pokazala da obvezno glasovanje zapravo čini razliku koja omogućuje vrlo visoku razinu odaziva birača u Belgiji (Caluwaerts, Devillers, Junius, Matthieu, Pauwels, 2021).

Izuzetak od etničke homogenosti izbornih jedinica bio je Flamanski Brabant podijeljen na dva

izborna okruga, flamanski Leuven, i dvojezični Bruxelles-Halle-Vilvoorde. Bruxelles-Halle-Vilvoorde sastoji se od regije Bruxelles i 35 flamanskih općina koje ju okružuju, od kojih šest ima ustanove za francuski jezik. Od srpnja 2012. godine dolazi do promjene te se od 1966. godine, od kada je postojala Bruxelles-Halle-Vilvoorde kao jedina višetnička izborna jedinica u kojoj su djelovale i flamanske i valonske političke stranke te su građani mogli glasovati za njih i na federalnim izborima i na izborima za Europski parlament, ukida višenacionalna izborna jedinica (Goossens, 2017). Naime, dok su valonske stranke mogle djelovati na tome području, flamanske to nisu mogle nigdje u jezičnim područjima Valonije. Promjena je urodila dvjema izbornim jedinicama, dvojezičnim Bruxellesom i flamanskim Halle-Vilvoordom.

Kako političke stranke potporu birača traže samo unutar svojih zajednica, to obvezuje regije i zajednice na stvaranje koalicija koje su u skladu s federalnom koalicijom. Vrlo je mala vjerojatnost da će glavna politička stranka vladati unutar jednoga segmenta, a da će biti oporbena stranka u drugome segmentu. Federalna vlada uvijek je bila simetrična, u smislu da su stranke sjevera i juga, koje pripadaju istoj ideološkoj obitelji, uvijek bile zajedno ili u vladi ili u oporbi. Zato je politička autonomija regija i zajednica ograničena te njihove vladajuće stranke moraju djelovati na federalnoj razini i tako održavati potrebni konsenzus.

Višestranaki sustav u Belgiji djeluje na način da ni jedna stranka nema status većinske stranke, što je rezultat razmjernoga predstavništva koje je pogodovalo pretvaranju društvenih rascijepa u rascjepe u stranačkome sustavu. Od sredine prošloga stoljeća, do kada je stranački sustav počivao na tri političke stranke, dvije velike, Kršćansko-demokratska i Socijalistička stranka te manja Liberalna, stranački sustav djeluje prema jezičnim rascjepima. Prosječni, najniži i najviši efektivni broj parlamentarnih stranaka u Belgiji, koji se temelji na prosjecima pri 21 izborima od 1945. do 2010., iznosi za srednju vrijednost 4,72, za najnižu 2,45 i najvišu 7,03. Za usporedbu u prototipskome obliku većinske demokracije,



Velikoj Britaniji, za isto razdoblje te sa 18 provedenih izbora, efektivan broj srednje vrijednosti iznosi 2,16, najniže vrijednosti 1,99 i najviše 2,57 (Lijphart, 2012). Indeks za izračunavanje efektivnoga broja stranaka razvili su Markku Laakso i Rein Taagepera kako bi ustanovili koliko stranaka postoji u nekome stranačkom sustavu, odnosno teži li neki izborni sustav većemu ili manjemu efektivnom broju stranaka (Markku i Taagepera, 1979). Tako je prema navedenim podacima u Belgiji na snazi jedan je od najfragmentiranijih sustava u modernim demokracijama (Brans, De Winter, Sweden, 2009). Unatoč tomu ocjena demokracije u Belgiji za 2022. godinu (Bertelsmann, 2023), na ljestvici od nula do deset, iznosi 7,3 te je smještena u kategoriju gornjega srednjeg ranga s obzirom na kvalitetu demokracije. Izborni proces smješten je na 7,6, pristup informacijama 7,3, ljudska prava i političke slobode 6,7 te vladavina prava 7,8.

Premda je proces devolucije unitarne države i prijelaz iz većinske u konsenzusni model demokracije u Belgiji bio iznimno složen, političke su elite uspijevale kompromisno prebroditi nesuglasice i napetosti koje su se pojavljivale, rezultat čega je održivi suživot.

## ZAKLJUČAK

Belgijska demokracija prilagođena je ukorijenjenim društvenim rascjepima, stoga je njihov federalizam složen, a institucije daleko od učinkovitih. Ne postoji ni jasna hijerarhijska struktura između federalne razine i njezinih sastavnica. Svaka je sastavnica toliko neovisna da središnja vlada ne može nametnuti ni potrebne preustroje kako bi, primjerice, ispunila neke međunarodne obveze. Ipak, redovito nakon uzastopnih kriza i političkih napetosti, dugotrajni pregovori obično završavaju nekom vrstom kompromisa, koji rijetko poboljšava ukupnu učinkovitost, ali potvrđuje i postojanje suglasja o neslaganju i prihvaćanje društvenih podjela. To su glavni preduvjeti upravljanja u podijeljenim društvima i održavanja na okupu različitih segmenta, a proizlaze iz konsenzusa o demokraciji i konsenzusa o državnoj zajednici. Ako se u podijeljenim dru-

tvima potiskuju podjele i ne priznaju segmentalne različitosti proizišle iz društvenih rascjepa, izvjestan je slom političkoga poretka i raspad države. Toga su bile svjesne i političke elite proizišle iz glavnih društvenih segmenata u Belgiji te su od sredine prošloga stoljeća preustrojem institucionalnih obilježja postupno prelazile s većinskih i unitarnih na konsenzusna i federalna obilježja. Federalna obilježja nisu djelotvorna u vladama i javnim politikama od unitarnih obilježja, ali jesu u demokratskoj predstavljenosti i kakvoći demokracije, što uvelike nadomješta nedostatke djelotvornosti vlada i javnih politika.

## LITERATURA

- Bertelsmann Stiftung (2023). Sustainable Governance Indicators 2023, [https://www.sgi-network.org/2022/Belgium/Quality\\_of\\_Democracy](https://www.sgi-network.org/2022/Belgium/Quality_of_Democracy), pristupljeno 23. 1. 2023.
- Brans, M., De Winter, L., Sweden, W. (2009). *The Politics of Belgium, Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism*, London and New York: Routledge.
- Caluwaerts, D., Devillers, S., Junius, N., Matthieu, J., Sarah Pauwels, S. (2021). Compulsory voting: Anachronism or avant-garde?. U D. Caluwaerts, M. Reuchamps (Ur.) *Belgian Exceptionalism: Belgian Politics between Realism and Surrealism* (str. 13-26). London and New York: Routledge.
- Coakley, J.(1994). Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy. *International Political Science Review*, 15 (3), 297-314.
- Covell, M. (1994). Political Conflict and Constitutional Engineering in Belgium. *International Journal of the Sociology of Language*, 104, 65-86.
- Deschouwer, K. (2005). Kingdom of Belgium. U J. Kincaid, A. G. Tarr (Ur.) *A Global Dialogue on Federalism: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries, Volume I* (str. 48-75). Montreal & Kingston, London, Ithaca: Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies, McGill-Queen's University Press.
- European Union (2012). Division of Powers between the European Union, the Member States and Regional and Local Authorities, 2012, <<https://>

- cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/division\_of\_powers/division\_of\_powers.pdf#search=division%20of%20powers>, pristupljeno 23. 11. 2022.
- Federal Public Services Home Affairs, Official Results, 2019, <<https://elections2019.belgium.be/en>>, pristupljeno 19. 10. 2022.
- Fitzmaurice, J. (1996). *The Politics of Belgium: A Unique Federalism*. London: C. Hurst and Co.
- Iličić, G. (2021). Preispitivanje linearne logike ili oslanjanje na višestruke čimbenike u postojećim teorijama rješavanja etničkih sukoba. *Identiteti – Kulture – Jezici*, 7 (1), 97-117.
- Laakso, M. i Taagepera R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27.
- Lijphart, A. (1992). *Demokracija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (2014). *Modeli demokracije: Oblici i učinkovitost vlasti u trideset šest zemalja*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- McRae, K. D. (1986). *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Belgium*. Ontario: Wilfrid Laurier University Press.
- Niessen, C. (2021). Federalization in the slipstream: How the German-speaking Community of Belgium became one of the smallest federal entities in the world. *Nation and Nationalism*, 27 (4), 1026-1046.
- Pirenne, H. (2004). *Belgian Democracy: Its Early History*. Kitchener: Batoche Books.
- Poirier, J. (2002). Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium. *Regional and Federal Studies*, 12 (3), 24-54.
- Rabushka, A., Shepsle, K. A. (1972). *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability*. Columbus: Charles E. Merrill.
- Sägesser, C., Germani, D. (2008). *La Communauté germanophone: histoire, institutions, économie*. Bruxelles: Centre de recherche et d'information socio-politiques.
- Sweden, W. (2003). *Belgian Federalism, Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union*. London: Royal Institute of International Affairs.
- The Belgian Constitution, <<https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/publications/constitution&language=fr&story=constitution.xml>>, pristupljeno 20. 3. 2022.
- Wegener, M. (2012). Quelle place pour la Communauté germanophone de Belgique? Une Communauté politique en doute(s). U S. Baele (Ur.) *Belgique: sortir de crise(s)* (str. 69-87). Louvain: Presses universitaires de Louvain.

## THE TRANSFORMATION FROM MAJORITARIAN TO CONSENSUS DEMOCRACY AND THE EVOLUTION OF INSTITUTIONAL DETERMINANTS IN BELGIUM

### ABSTRACT

Belgium's democracy today is the epilogue of numerous attempts to keep diversity together and avoid permanent conflicts. The paper aims to question the dynamics of the federalization of Belgium in the context of social divisions and governance with the help of seemingly incompatible institutional combinations. It also examines how democracy has persisted despite numerous unfavorable conditions, political deadlocks, and long periods of negotiations. It turned out that the answers to these questions lie in the transformation from majority to consensus democracy and the balancing of various institutional mechanisms that ensure the social and political realization of all the main segments of that divided society.

**Keywords:** Belgium, democracy, federalism, autonomy, identity.