Radosław Grabowski¹

Zasady zmiany Konstytucji Królestwa Belgii w świetle postanowień przejściowych z 2012 r.

Słowa kluczowe: konstytucja, odstępstwo, Belgia

Keywords: Constitution, exception, Belgium

Streszczenie

Zmiana konstytucji następuje zazwyczaj przy zastosowaniu ściśle określonej procedury i ma charakter trwały. Nieliczne współczesne państwa europejskie dopuszczają jednak możliwość uchwalenia odstępstwa od konstytucji, tzw. ograniczonego wyjątku. Tego rodzaju rozwiązanie wprowadziła w 2012 r. Belgia pomimo braku stosownych przepisów oraz praktyki w tym zakresie. Belgijskie odstępstwo od konstytucji modyfikuje czasowo procedurę zmiany konstytucji. Polega to na odstąpieniu od typowego dla państw nordyckich wymogu uchwalenia zmiany ustawy zasadniczej przez parlament dwóch kolejnych kadencji parlamentu. Pozostałe elementy procedury zmiany belgijskiej konstytucji, takie jak zrównanie praw izb parlamentu oraz podwyższone kworum, a także większość wymagana dla uchwalenia zmiany, pozostały bez zmian. Odstępstwo od Konstytucji Belgii wygasa wraz z zakończeniem kadencji parlamentu wybranego w 2010 r.

Summary

The procedure for amending the Constitution of Belgium in connection with the transitional provisions of the 2012

Changing of the constitution is usually followed by using a well-defined procedure. Few European countries allow the possibility of adopting a limited exception to the Constitution. Such a law introduced in 2012, Belgium, despite the lack of appropriate legisla-

¹ Autor jest adiunktem w Zakładzie Administracji Publicznej i Polityki Społecznej Katedry Politologii Uniwersytetu Rzeszowskiego.

tion and practice in this field. Belgian exception to the constitution temporarily modifies the procedure for changing the constitution. This involves the withdrawal of typical Nordic countries requiring approval of amendment of the constitution by two term of the parliament. Other elements of the procedure for amending the Belgian Constitution, such as equal rights of the House of Representatives and the Senate, and increased quorum and majority required for approval of amendment, remained unchanged. Validity exception of the Belgian Constitution ends with the term of the parliament elected in 2010.

Zgodnie z postanowieniami przejściowymi z dnia 29 marca 2012 r. procedura zmiany Konstytucji Królestwa Belgii uległa modyfikacji. „Izby parlamentu, nowo wybrane w wyborach w dniu 13 czerwca 2010 r., mogą wspólnie i za zgodą króla podjąć decyzję o zmianie [...] postanowień, przepisów oraz grup przepisów, ale jedynie w sposób wskazany poniżej [...] Izby parlamentu mogą debatować w sprawach wymienionych w ustępie pierwszym w obecności co najmniej dwu trzecich członków każdej z izb, a żadne uchwalenie zmian wymaga poparcia co najmniej dwu trzecich oddanych głosów. Ustanowiony okres przejściowy nie może być traktowany jako deklaracja w rozumieniu art. 195 ust. 2”². Przepisy dokonują przejściowego otwarcia możliwości zmiany wskazanych w ustawie postanowień Konstytucji, co jest o tyle nietypowe, że zwykle musi zostać zrealizowana sekwencja zdarzeń opisana w art. 195 Konstytucji Belgii: uchwalenie deklaracji stwierdzającej potrzebę zmian – wybory do parlamentu – przygotowanie zmian – uchwalenie zmian.

Powyższą deklarację należy traktować jako ograniczone odstępstwo od ustawy zasadniczej. Konstytucja Belgii nie ustanowiła możliwości uchwalenia tego rodzaju regulacji, przeciwnie, w art. 187 zakazuje ona

² Rewizja art. 195 Konstytucji Królestwa Belgii z dnia 29 marca 2012 r. – Révision de l'article 195 de la Constitution, 29 mars 2012 – tekst w j. francuskim dostępny na stronie: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=2012-04-06&numac=2012201995 (28.09.2013).

zawieszania swoich postanowień, tak w całości, jak i w części³. Pomimo to, aktualnie – tj. do końca kadencji parlamentu wybranego w 2010 r. – obowiązują przepisy stanowiące czasowe i ograniczone przedmiotowo odstępstwo od postanowień art. 195 ust. 2 ustawy zasadniczej. Ma ono charakter upoważnienia parlamentu do przygotowania i uchwalenia zmian bez uprzedniego rozwiązania izb, co jest charakterystycznym elementem procedury zmiany konstytucji w państwach nordyckich.

Odstępstwo od ustawy zasadniczej jest szczególnego rodzaju zmianą konstytucji, określaną także jako zmiana czasowa albo ograniczony wyjątek⁴. Stanowi ono dopuszczalną formę czasowej zmiany konstytucji w niektórych współczesnych państwach europejskich pomimo niekorzystnych doświadczeń niemieckich związanych z praktyką „przełamywania” konstytucji (*Verfassungsdurchbrechung*) na gruncie tzw. Konstytucji weimarskiej⁵.

I.

Postanowienia deklaracji nie dokonują modyfikacji w zakresie inicjatywy w sprawie zmiany ustawy zasadniczej. Konstytucja Belgii z uwagi na swą metrykę reguluje szereg kwestii w sposób nietypowy, a wręcz anachroniczny⁶. Prawem inicjatywy ustawodawczej, zgodnie z art. 75 belgijskiej ustawy

³ Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r., tłum. W. Skrzydło, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 85 i n.

⁴ A. Bałaban wskazuje na specjalny charakter niektórych procedur tworzenia prawa, podając przy tym przykłady procedury tworzenia budżetu państwa czy też uchwalanie ustaw w trybie pilnym. Autor ten stwierdza, iż „Procedury specjalne winny być przewidywane dla nietypowych aktów prawnych i w sytuacji, gdy osiągnąć chcemy specjalne efekty postępowania”. A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003, s. 81. Należy zwrócić uwagę, iż w europejskich systemach prawnych – w tym także w systemie polskim – funkcjonują tzw. ustawy incydentalne, które mają ograniczony czasowo charakter. Zob. *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, red. M. Granat, Warszawa 2013.

⁵ Szerzej: W. Heun, *The Constitution of Germany. The Contextual Analysis*, Oxford–Portland Oregon 2011, s. 17–21.

⁶ W. Skrzydło, *Zasady zmiany Konstytucji Królestwa Belgii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008, s. 41; A. Gło-

zasadniczej, a także przepisami regulaminów izb, dysponuje każdy z członków Izby Reprezentantów oraz Senatu⁷. Artykuł 195 Konstytucji przyznaje prawo „występowania z wnioskiem wskazującym na konieczność dokonania zmian określonych postanowień Konstytucji” federalnej władzy ustawodawczej. Zgodnie z art. 36 Konstytucji Belgii władzę taką wykonują wspólnie monarcha, Izba Reprezentantów oraz Senat, a w praktyce katalog ten należy poszerzyć o rząd faktycznie wykorzystujący kompetencje monarchy w zakresie prawa inicjowania zmiany konstytucji⁸.

Należy zwrócić uwagę na bezwzględny zakaz zmiany Konstytucji Belgii „w czasie wojny lub gdy izby nie mogą zebrać się swobodnie na terytorium federalnym” (art. 196). Ponadto belgijska ustawa zasadnicza wprowadza zakaz zmiany konstytucyjnych kompetencji monarchy i przepisów regulujących jego status podczas regencji (art. 197)⁹.

II.

Cechą charakterystyczną belgijskiego systemu konstytucyjnego jest, iż parlament uchwalając zgodnie z art. 195 Konstytucji Belgii deklarację o konieczności dokonania zmian w ustawie zasadniczej, nie tyle inicjuje zmia-

wacki, *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997, s. 36.

⁷ „Rule 75, 1. Every Member has the right to table bills and proposals (37). A bill or proposal may not be signed by more than ten Members. It shall be handed to the President of the House.” Regulamin Izby Reprezentantów z dnia 3 października 2003 r. (2010 r.) – The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives, 3 Oct. 2003. – tekst w j. angielskim dostępny na stronie: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementE.pdf (28.09.2013); Art. 56. – 1. Tout sénateur a le droit de faire des propositions. La proposition doit être signée et accompagnée de développements. Elle est remise au président, soit en français et en néerlandais, soit dans l’une des deux langues au choix de son auteur. Regulamin Senatu Belgii z dnia 7 kwietnia 1995 (2011 r.) – Règlement du Sénat de Belgique, Adopté par le Sénat le 7 avril 1995 (2011), tekst w j. francuskim dostępny na stronie: http://www.senate.be/www/?Mival=/index_senate&MENUID=22000&LANG=fr (24.06.2013).

⁸ Szerzej o praktyce funkcjonowania rządu w Królestwie Belgii na oficjalnej stronie rządowej http://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federal_authorities/federal_government (20.06.2013); A. Głowacki, op.cit., s. 30; J. Karp, *System konstytucyjny Luksemburga*, Warszawa 2008, s. 38.

⁹ Zob. M. Krzemiński, *Królestwo Belgii*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007, s. 83; W. Skrzydło, op.cit., s. 50–51.

ny, co powierza parlamentowi kolejnej kadencji taką kompetencję. Odrębną kwestią pozostaje skorzystanie przez nowo wybrany parlament z takiej możliwości¹⁰. Podobny mechanizm anonsowania reform ustrojowych celem powierzenia stosownej legitymacji parlamentowi kolejnej kadencji – choć osadzony w specyficznych realiach ustrojowych, przez co niełatwo poddający się porównaniom – funkcjonuje w Wielkiej Brytanii. Podobnie jak w innych państwach skandynawskich, w Belgii następuje skrócenie kadencji parlamentu w związku z zainicjowaniem zmiany konstytucji. Zadeklarowanie przez parlament konieczności rewizji konstytucji skutkuje rozwiązaniem obu izb, a następnie przeprowadzane są przedterminowe wybory¹¹. Uchwalenie ograniczonego odstępstwa od Konstytucji Belgii dokonało czasowego uchylecia obowiązku rozwiązania izb parlamentu w związku z uchwaleniem deklaracji o konieczności dokonania zmian w ustawie zasadniczej. Tym samym zmiana może zostać zainicjowana podczas jednej kadencji parlamentu, nie zaś dwu. W związku z tym znacznemu skróceniu uległ łączny czas potrzebny na zrealizowanie procedury zmiany Konstytucji Belgii.

III.

Zmiana Konstytucji Belgii odbywa się w oparciu o zmodyfikowaną procedurę ustawodawczą, ale nie brak odrębnych przepisów konstytucyjnych regulujących w sposób całościowy to zagadnienie. Także w regulaminach Izby Przedstawicielskiej oraz Senatu nie znalazły się takie regulacje. Zmiana konstytucji jest realizowana w oparciu o procedurę legislacyjną, z zastrzeżeniem daleko idących odmienności ustanowionych na mocy przepisów art. 77, 195, 196–198 Konstytucji Belgii oraz art. 120 regulaminu Izby Reprezentantów¹². Podstawowa różnica polega na równoprawności izb belgijskiego parlamentu

¹⁰ C. Behendt, *The process of constitutional amendment in Belgium*, [w:] *Engineering Constitutional Change. Comparative Constitutional Amendment – Europe, Canada and the USA*, red. X. Contiades, Routledge 2012, s. 45–46.

¹¹ W. Skrzydło, op.cit., s. 41–42.

¹² Regulamin Izby Reprezentantów z dnia 3 października 2003 r. (2010 r.) – The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives, 3 Oct. 2003. – tekst w j. angielskim dostępny na stronie: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementE.pdf (28.09.2013).

współdecydujących o uchwaleniu ustawy zmieniającej konstytucję (art. 77 ust. 1 Konstytucji Belgii), podczas gdy udział izby drugiej w ustawodawstwie ma w Belgii charakter fakultatywny (art. 78 Konstytucji Belgii)¹³.

Należy także zwrócić uwagę na możliwość zainicjowania prac nad zmianą konstytucji w Senacie, co oznacza, że Izba Reprezentantów będzie go rozpatrywała jako druga i to ona może wносить poprawki. Wśród licznych instytucji służących zwykle ustawodawstwu, mających zastosowanie w procedurze zmiany konstytucji, znalazł się mechanizm przesyłania pomiędzy izbami projektu z wniesionymi poprawkami celem wypracowania jego kompromisowej treści (*navette*)¹⁴.

IV.

Przepisy belgijskie ustanowiły podwyższone wymogi w zakresie kworum wymaganego przy uchwaleniu ustawy o zmianie konstytucji, ustalając je na poziomie 2/3 członków każdej z izb (art. 195 ust. 5 ustawy zasadniczej). Przepisy art. 195 ust. 5 Konstytucji Belgii określają, że „Uchwały w przedmiocie zmiany Konstytucji zapadają większością dwóch trzecich głosów”, przy czym większość taka musi poprzeć projekt w każdej z dwóch izb parlamentu.

Promulgacja ustawy o zmianie Konstytucji Belgii jest obowiązkiem, nie zaś uprawnieniem króla. Zgodnie z przepisami art. 109 ustawy zasadniczej „Król zatwierdza ustawy, podpisuje je i ogłasza”. Nie dysponuje on

¹³ M. Krzemiński, op.cit., s. 83.

¹⁴ „W nieprzekraczalnym terminie 60 dni Senat winien podjąć decyzję, czy nie ma podstaw do wnoszenia poprawek, czy przyjmuje projekt z wniesionymi poprawkami. Jeśli Senat nie podjął decyzji w ciągu 60 dni, lub zdecydował o niewnoszeniu poprawek, Izba Reprezentantów przesyła projekt królowi. Jeżeli natomiast Senat wniósł poprawki, to zwraca projekt Izbie Reprezentantów, która ostatecznie rozstrzyga, czy przyjąć wszystkie lub niektóre poprawki Senatu, czy je odrzucić. Jeśli w toku obrad nad zwróconym jej przez Senat projektem ustawy Izba Reprezentantów wprowadzi doń nowe poprawki, ponownie przesyła projekt do Senatu, który w nieprzekraczalnym terminie 15 dni winien podjąć decyzję, czy przyjmuje projekt z poprawkami Izby, czy wnosi do projektu swoje nowe poprawki. W przypadku, jeśli Senat nie podejmie w powyższym terminie decyzji lub zatwierdzi projekt z poprawkami Izby, ta ostatnia przesyła projekt królowi. Jeśli Senat wniósł nowe poprawki, projekt wraca do Izby Reprezentantów w celu ostatecznej decyzji, czy projekt przyjmuje z poprawkami Senatu, czy bez.” A. Głowacki, op.cit., s. 36.

w związku z tym jakimikolwiek uprawnieniami, które mogą służyć zawetowaniu ustawy lub poddaniu jej kontroli konstytucyjności¹⁵. Byłoby to zresztą sprzeczne z logiką ustawy zasadniczej, która lokuje monarchę – obok Izby Reprezentantów oraz Senatu – wśród organów wspólnie wykonujących władzę ustawodawczą (art. 36 Konstytucji Belgii).

V.

Warto nadmienić, że zmian Konstytucji Belgii, mających charakter redakcyjno-porządkowy, dokonuje konstytuanta. Konstytuanta składa się z izb parlamentu, które „za wspólną zgodą z udziałem króla” mogą dokonywać „adaptacji numeracji artykułów, podziału artykułów Konstytucji, jak też dodatkowych jej podziałów na tytuły, rozdziały, sekcje, modyfikować terminologię postanowień niezmiennych w celu zapewnienia ich zgodności z nowymi postanowieniami i zapewnienia zgodności tekstów francuskiego, niderlandzkiego i niemieckiego” (art. 198 ust. 1 Konstytucji Belgii)¹⁶. Ustrojodawca ustanowił przy tym szczególne wymogi w odniesieniu do kworum, które zostało ustalone na poziomie 2/3 składu każdej z izb parlamentu oraz wymaganej większości na poziomie 2/3 głosów (art. 198 ust. 2 Konstytucji Belgii). Pomimo znacznego zakresu zmian, jakie mogą zostać przeprowadzone w tym trybie, belgijska ustawa zasadnicza nie zawiera szczegółowych regulacji funkcjonowania konstytuanty¹⁷.

¹⁵ A. Głowacki opisuje interesujący *casus* obrazujący swobodę w zakresie dysponowania uprawnieniami promulgacyjnymi przez belgijskiego monarchę: „Precedensem konstytucyjnym było przyjęcie w 1990 r. ustawy zezwalającej na aborcję. Król Baldwin I, ze względów wyznawanych zasad moralnych, nie chciał podpisać jej ogłoszenia. Było to sprzeczne z art. 109 konstytucji. Powstał przeto kryzys konstytucyjny, który zażegnano przez zastosowanie art. 93 konstytucji, przewidującego sytuację uniemożliwiającą królowi panowanie. Na jeden dzień król ogłosił, że nie może sprawować urzędu, toteż promulgację w imieniu rządu podpisał premier, a monarcha po tym dniu przystąpił do dalszego sprawowania urzędu.” A. Głowacki, op.cit., s. 37.

¹⁶ Zob. ibidem, s. 36–37.

¹⁷ Szerzej: W. Skrzydło, op.cit., s. 22–23.

VI.

Zmiana Konstytucji Belgii następuje w trybie odmiennym od ustawodawczego, co wynika przede wszystkim z konieczności powierzenia przez parlament kompetencji w tym zakresie parlamentowi kolejnej kadencji. Takie rozwiązanie – typowe dla konstytucji państw nordyckich – utrudnia przeprowadzenie reformy konstytucyjnej zmian, rozciągając ją w czasie na dwie kolejno po sobie następujące kadencje parlamentu.

Uchwalenie odstępstwa od belgijskiej ustawy zasadniczej polega na czasowym zawieszeniu stosowania tej instytucji do czasu zakończenia kadencji parlamentu wybranego w 2010 r. Można domniemywać, że decyzja o czasowym odstąpieniu od postanowień konstytucji miała na celu usprawnienie przeprowadzenia niezbędnych zmian Konstytucji Belgii. Należy podkreślić, że odstępstwo zostało uchwalone pomimo formalnego braku takiej możliwości.

Zastosowanie tego rodzaju instytucji należy postrzegać jako wyraz pragmatyzmu ustrojodawcy, który mając świadomość nieprzewidywalności przyszłych wydarzeń, ustanawia rozwiązanie pozwalające na legalizację działań bez wprowadzania trwałych zmian konstytucji. Wydaje się, że rozwiązanie to – przyczyniające się do uelastycznienia konstytucji – może skutkować zwiększeniem jej trwałości. Obok Belgii możliwość uchwalenia odstępstwa od konstytucji wprowadzają ustawy zasadnicze Finlandii oraz Włoch.

Literatura

- Behendt C., *The process of constitutional amendment in Belgium*, [w:] *Engineering Constitutional Change. Comparative Constitutional Amendment – Europe, Canada and the USA*, red. X. Contiades, Routledge 2012.
- Głowacki A., *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997.
- Heun W., *The Constitution of Germany. The Contextual Analysis*, Oxford–Portland Oregon 2011.
- Karp J., *System konstytucyjny Luksemburga*, Warszawa 2008.
- Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r., tłum. W. Skrzydło, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

Krzemiński M., *Królestwo Belgii*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007.

Skrzydło W., *Zasady zmiany Konstytucji Królestwa Belgii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008.

Zieliński E., *Parlament Belgii*, Warszawa 1994.