

Naar een alternatieve Senaatsfunctie

door Frank SWAELEN,

Voorzitter van de Senaat.

Hoe belangrijk, complex en dringend het probleem van de aanpassing van de Senaat aan de nieuwe federale structuren ook mag zijn, toch mag het niet worden afgedaan zonder dat wij ons terzelfdertijd grondig bezinnen over de goede werking van de Belgische parlementaire democratie in haar geheel.

De wetgever is en blijft een essentieel element in de politieke besluitvorming, en de voorgenomen herziening van het statuut van de Senaat mag beslist niet tot gevolg hebben dat die besluitvorming na de hervorming moeizamer, trager, minder efficiënt of minder democratisch zou verlopen dan voorheen.

Integendeel, er is in ons land een wezenlijke nood aan verbetering van de politieke besluitvorming. Iedereen lijkt mij er overigens overtuigd van te zijn dat maatregelen moeten worden genomen om de continuïteit en de stabiliteit van het beleid te bevorderen.

Nu de tweede fase van de Staatshervorming voltrokken is, worden wij op acute wijze geconfronteerd met de noodzakelijke aanpassing van ons wetgevend bestel aan de federalisering van het beleid.

De overgang van de unitaire structuur waarvan de huidige Kamers – althans formeel – nog een exponent zijn, naar een polycentrisch systeem van beleidskeren vergt een aanpassing van ons parlementair systeem: dat is een punt waarover geen betwisting bestaat. Maar eens zover, beginnen de meningen al dadelijk uiteen te lopen.

Het meest bevreemdende standpunt lijkt mij dat te zijn van degenen die geen toekomst zien voor een hervormde Senaat en die hem dus zouden willen afschaffen.

Het komt mij nochtans voor dat een “tweede” kamer – of moet ik zeggen een “andere” kamer of een “eerste” kamer? – een noodzakelijk attribuut is van ieder federaal systeem: specialisten zeggen ons overigens dat er in de wereld weinig of geen bruikbare modellen van monocamerale federale staten te vinden zijn en ik verwijs hier graag naar de recente literatuur waarin het fenomeen van de “tweede kamers” in West-Europa op indringende en exhaustieve wijze wordt ontleed¹. Het gaat hier om een instituut dat diep geworteld is in onze Westerse tradities en de weinige landen die eraan verzaakt hebben zijn alle gekenmerkt door hun homogeniteit in sociaal, cultureel en ideologisch opzicht.

In landen die daarentegen geconfronteerd zijn met een minder homogene bevolking, en a fortiori wanneer die heterogene samenstelling uitdrukking heeft ge-

(1) J. MASTIAS, GRANGÉ, *Les secondes Chambres du parlement en Europe occidentale*. Parijs, 1987.

vonden in een federaal statuut, ontmoet men telkens weer die complementaire Kamer met haar eigen functie, die dan beurtelings of terzelfdertijd wordt omschreven als "matigend", "regulerend", "verzoenend", "bemiddelend", "stabiliserend", "waarborgen verstrekkend", "afzwakkend", "evenwicht herstellend", en dergelijke meer.

Het is hier niet de plaats om lang uit te weiden over het sui-generis-karakter van het Belgisch federaliseringsproces, maar het geringe aantal componenten, de zwakheid van het nationaal bewustzijn en de sterke communautaire polarisatie (deze beide laatste aspecten worden geïllustreerd door de ontstentenis van nationale partijen) wijzen alle in de richting van mogelijke conflictsituaties die in elk geval beter voorkomen worden, maar die ook op de best mogelijke wijze beslecht moeten worden wanneer zij zich toch voordoen.

Naast de vertegenwoordiging van de Natie in haar geheel moet ongetwijfeld worden voorzien in een democratische vertegenwoordiging van de verschillende componenten van de Staat op het nationaal vlak. Zulke vergadering put uit die specifieke vertegenwoordiging haar eigen democratische legitimiteit, die verschillend is maar toch gelijkwaardig aan die van de nationaal gekozen Kamer.

In dat organieke kader moeten deze componenten een tribune vinden waar zij hun eigen zienswijzen kunnen uiteenzetten, hun verzuchtingen doen gelden, hun argumenten confronteren.

In dat kader moeten de uiteenlopende belangen en de politieke tegenstellingen worden opgevangen. Daar moet er naar gestreefd worden het globale evenwicht van onze compositie politieke structuur te handhaven of te herstellen. Daar moeten de minderheden een ruggesteun vinden wanneer zij ingevolge de zuivere toepassing van de wet van het getal niet ten volle aan hun trekken menen te komen.

Het volstaat klaarblijkelijk niet dat het overleg tussen de componenten onderling en tussen de Staat en zijn onderdelen enkel georganiseerd wordt op het niveau van de uitvoerende macht. Dat zou betekenen dat een "democratisch deficit" tot stand komt, in de aard van datgene dat heden aan onze Europese instellingen wordt aangewreven. Dat lijkt mij moeilijk verdedigbaar.

De onderlinge betrokkenheid van gemeenschappen en gewesten, enerzijds, en hun inspraak op het nationaal niveau, anderzijds, moeten integendeel veilig gesteld worden door toedoen van een democratisch politiek instrument, dat als zodanig een specifieke positie bekleedt naast de complementair met de klassieke "nationale vergadering", de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Om die opdracht te vervullen moet de Senaat uiteraard over de nodige bevoegdheden beschikken, maar ik deel de mening van degenen die het belang onderstrepen van het verwerven van een werkelijk moreel gezag, in contrast met de zuiver politieke macht, zoals dat op een treffende manier door Cicero werd uitgedrukt met de woorden: "Potestas in populo, auctoritas in Senatu".

Het is uiteraard de taak van die hoge vergadering zichzelf waar te maken. Het is haar verantwoordelijkheid door de waarde van haar inbreng in het politieke leven en in de wetgevende arbeid, dat zo nodige gezag te verwerven, zonder hetwelk haar bestaan op losse schroeven zou kunnen komen te staan.

Die Senaat is dus zeker geen louter agglomeraat van gemeenschappen en gewesten. In de lijn van de federalistische theorie moet het een volwaardige nationale instelling zijn, die het welzijn en de cohesie van heel de nationale gemeenschap behartigt.

Ik geef grif toe dat ik hier aan een tere plek van mijn betoog gekomen ben, want ik moet hier het probleem van de "Bundestreue" aansnijden. De zwakheid van het nationaal politiek bewustzijn in ons land is nu eenmaal een basisgegeven en dat het bezit van een bepaalde geestesgesteldheid nu eenmaal ook niet via een rechtsregel kan worden opgelegd, is ook wel evident. De wezenlijke vraag is uiteraard of wij de wil hebben om samen te blijven of niet. Welnu, de vraag stellen is ze beantwoorden: de immense meerderheid van onze bevolking wenst geen scheiding. Derhalve komt aan ons de verantwoordelijkheid toe om de instellingen te scheppen en te bezielen die een zo harmonisch mogelijke coëxistentie in de hand kunnen werken.

Een laatste – bijzonder persoonlijke – bedenking om dit deel van mijn betoog te besluiten: de klassieke nationale souvereiniteit wordt – hier en elders – terzelfdertijd geconfronteerd met het subnationaal fenomeen van de gewestvorming en met de ontwikkeling van een supranationale politieke dimensie.

Daar waar de Kamer de zuivere belichaming is en blijft van de nationale souvereiniteit, kan het dan niet wenselijk zijn te onderzoeken of de nieuwe Senaat geen meer evenwichtige structuur zou vertonen indien hij ook nader bij het Europese politieke gebeuren betrokken kon worden? Het komt mij inderdaad voor dat de Europese dimensie beter in ons politiek denken zou horen te worden geïntegreerd. Te dien einde kunnen diverse initiatieven ter studie genomen worden, zoals b.v. het nader bij elkaar brengen van het Europees mandaat en het senatoriaal mandaat. In elk geval meen ik dat de huidige Senaat op dit stuk thans niet voldoende aan zijn trekken komt.

Laten wij, na deze ruw geborstelde contouren, even onderzoeken welke specifieke bevoegdheden aan de hervormde Senaat ten deel moeten vallen.

Een vrij algemene consensus lijkt er in elk geval te bestaan – en dit is wel de logica zelf – om aan de Senaat een zelfde bevoegdheid te verlenen als die van de Kamer, op het stuk van de herziening van de Grondwet en de wetten die onze politieke instellingen betreffen. Dat geldt natuurlijk in het bijzonder voor de wetten die met een bijzondere meerderheid moeten worden goedgekeurd.

Het lijkt zeker niet onzinnig te overwegen dat de Senaat bij voorrang van de desbetreffende ontwerp teksten kennis neemt. Het lijkt mij evident dat deze bevoegdheid ook het recht van initiatief omvat.

In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat de politieke controlebevoegdheid van de Senaat in ruime kring in vraag wordt gesteld op grond van de redenering dat zij een nodeloze herhaling vormt van de taak die ook reeds door de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt waargenomen. Op te merken valt dat de controlebevoegdheid *sensu lato* ook de bevoegdheid in begrotingszaken omvat.

Terloops moet er hier worden aan herinnerd dat artikel 40 van de Grondwet, dat aan elke Kamer het recht van onderzoek verleent, niet voor herziening vatbaar is gesteld. Zodoende wordt in hoofde van de Senaat een bevoegdheid bestendig

die in de lijn ligt van de opvattingen die ertoe strekken aan de Senaat een ombudsfunctie toe te kennen.

In de derde plaats moeten wij aandacht besteden aan de "gewone" normatieve wetgeving. Hier past beslist de vaststelling: tot capita, tot sensus!

Zo zijn er degenen die zweren bij het instellen van een evocatierecht; anderen houden het bij min of meer scherp afgeleide bevoegdheidspakketten; nog anderen stellen voor subtiele *distinguo's* in te voeren tussen exclusieve, prioritaire en gedeelde bevoegdheden... en allicht zijn er nog verschillende andere suggesties in de maak.

Men veroorlove mij hier geen voorkeur uit te spreken, op welke manier ook, dat de ontwerp teksten bij de Senaat aanhangig worden gemaakt. Laten wij niet uit het oog verliezen dat de Senaat een lange en eerbiedwaardige traditie van zorgvuldig en gezaghebbend wetgevend werk achter de rug heeft. Het komt er op aan dat die traditie kan worden bestendigd.

Wel moet men bedenken dat het toenemen van de politieke verwijdering tussen de Kamer en de Senaat de behoefte aan overleg tussen beide Kamers voelbaar zal maken. Velen zijn de mening toegedaan dat de Kamer uiteindelijk het laatste woord moet krijgen. Als dat zo moet zijn, dan zal grondig moeten worden nagedacht over de aard van de arbitrageprocedures die aan die eindstemming vooraf zullen dienen te gaan.

Ik kan ook niet stilzwijgend voorbijgaan aan het standpunt van degenen die menen dat het onlogisch is zich voorstander te verklaren van een bicamerale wetgevingsprocedure zonder het principe door te trekken naar de decreten en de ordonnanties toe. Volgens hen impliceert zulks dat de overeenkomstige taalgroepen van de Senaat op analoge wijze als de plenaire vergadering kennis nemen van de door de Raden aangenomen decreten (of ordonnanties). Toch mag men, gezien het aantal en de ongelijksoortigheid van de Raden, de technische moeilijkheden van zulke procedures niet onderschatten.

Sommigen stellen de vraag of in deze samenhang nog plaats overblijft voor wetgevend initiatiefrecht. In de huidige stand van het debat is het moeilijk hieromtrent stelling te nemen. In elk geval lijkt het mij belangrijk dat de Senaat eigenmachtig stelling kan nemen, standpunten naar voren kan brengen, suggesties kan formuleren...

Anderzijds ligt het voor de hand dat de Senaat als voorheen bevoegd blijft om kandidaten voor te dragen voor vacante posten in het Arbitragehof, het Hof van Cassatie en de Raad van State, alsook om samen met de Kamer op te treden in bepaalde aangelegenheden die de monarchie betreffen.

Tenslotte, ligt het beslist in de lijn van de nieuwe functies van de Senaat dat hij ermede wordt belast te bemiddelen tussen de verschillende componenten van de Staat wanneer er belangenconflicten ontstaan. Zulks impliceert een herziening van de regeling inzake belangenconflicten die bij de gewone wet van 9 augustus 1980 werd ingesteld en waarvan bezwaarlijk kan worden gezegd dat zij een grote bron van voldoening is geweest.

In dit opzicht kan in de eerste plaats worden gedacht aan het instellen van een paritaire Senaatscommissie die in elk geval de taak zou overnemen die men op

dit stuk in 1980 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft willen toevertrouwen en wellicht ook een deel van de taak van het overlegcomité dat bij dezelfde wet werd gecreëerd.

Wij moeten bekennen dat wij op het domein van de beslechting van dat soort politieke conflicten nog niet veel ervaring en ook geen traditie bezitten. In verband met de alarmbelprocedure van artikel 38bis van de Grondwet is wel eens gezegd dat deze bepaling eigenlijk slechts een eerste proeve was van een volwaardig systeem ter beslechting van zulke problemen. Laten wij hopen dat de nieuwe Senaat de weg zal weten te tonen naar een vervolmaking van die verschillende procedures, die naar mijn gevoelen best in een harmonieus geheel zouden worden versmolten.

Laten wij toch ook iets zeggen over de samenstelling van de hervormde Senaat, zij het ook dat dit hier vandaag niet het hoofdzakelijk punt van discussie is. Ik meen mij in de gegeven omstandigheden te mogen beperken tot een viertal bondige beschouwingen.

1. Sedert men is afgestapt van het concept van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarbij men de senatoren met de leden van de Raden zou vereenzelvigen, zijn de verbeeldingen aan het werk gegaan en het resultaat ervan is een hele panoplie van voorstellen, waarvan tot nog toe geen enkel een ruime consensus in de wacht schijnt te hebben kunnen slepen. Voor de toekomstige onderhandelaars is er dus nog werk weggelegd. De meesten schijnen echter wel akkoord te gaan om de leden van de Gewest- en Gemeenschapsraden rechtstreeks te laten verkiezen en bijgevolg een onverenigbaarheid in te stellen tussen dit mandaat en het mandaat van lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Wat de Senaat betreft, komt het mij voor dat dit probleem van het dubbel mandaat in de toekomst veel minder betekenis zal hebben dan vandaag. De vraag zal dan nog uiteindelijk zijn welke graad van binding tussen de Raden en de senatoren wenselijk wordt geacht of, met andere woorden, welke "allégeance" van de senatoren jegens de respectieve Raden verwacht wordt.

2. Van de nieuwe Senaat wordt verwacht dat hij blijk zal weten te geven van bedachtzaamheid, gematigdheid, politieke wijsheid... Derhalve lijkt het nodig dat bij de aanwijzing van de senatoren bij voorkeur mensen in aanmerking kunnen komen die de gelegenheid hebben gehad om een genoegzame politieke ervaring op te doen.

3. De getalsterkte van de Senaat vormt een probleem dat niet enkel de Senaat zelf, maar alle assemblees aanbelangt. Immers – en gelukkig maar – is nu het principe algemeen aanvaard dat het globaal aantal gekozenen best niet wordt verhoogd. Het komt er dus op aan een billijke verdeelsleutel over de diverse vergaderingen uit te werken en er zorg voor te dragen dat in elke assemblee een voldoende representativiteit verzekerd blijft. Uit oefeningen die in die zin reeds werden uitgevoerd blijkt dat dit niet bepaald de kwadratuur van de cirkel is!

4. Ten slotte nog een woord over het probleem van de paritaire samenstelling die door sommigen wordt voorgestaan ter vrijwaring van de belangen van de minderheidsgroepen, een probleem dat zeker niet uit de weg mag worden gegaan.

Ik wil er hier wel op wijzen dat er in België meer dan één minderheid bestaat, en dat zij wellicht allemaal op zekere garanties aanspraak zullen willen maken.

Ik zie echter ook een ander technisch probleem. Dat is dat deze aangelegenheid niet kan worden geregeld zonder dat men rekening houdt met de bestaande regelen inzake gekwalificeerde meerderheden zoals de tweederde meerderheid, waarin is voorzien bij artikel 132 en de bijzondere meerderheden, zoals bepaald bij artikel 1, laatste lid, van de Grondwet.

Ten aanzien van de soms opduikende vraag naar "een alternatieve Senaatsfunctie" geloof ik dat er echt geen reden is – en ik hoop dat dit nu wel duidelijk is – om onze hersenen te pijnigen over de noodzaak en de substantie van zulke alternatieve functie. Die functie moet echt niet worden uitgedacht. De complementariteit van de hervormde Senaat ten overstaan van de nationale Kamer is mijn inziens een logisch en natuurlijk uitvloeisel van de institutionele ontwikkeling die ons land doormaakt.

Daarmee wil niet gezegd zijn dat het probleem eenvoudig is. Wel integendeel. De woorden van de Duitse Bondspresident Richard von Weizsäcker: "Aber wir sind nicht die einzigen auf der Welt, die ein schwieriges Vaterland haben. Das sollten wir nicht vergessen", gelden ook voor ons. Ook wij zijn veroordeeld om moeilijke paden te bewandelen. Het kan nooit een eenvoudige taak zijn volmaakte staatsstructuren op te bouwen. Het zal dus nog heel wat wikken en wegen vergen om een verantwoorde keuze te maken tussen de vele uiteenlopende opties die zich aandienen en ik ben mij wel bewust van de verantwoordelijkheid die terzake op de Senaat zelf rust.

Plato meende dat *dié* staat gelukkig zal zijn waar de wijsgeren bewindslieden zijn of de bewindslieden wijsgeren. Laten wij dus de hoop koesteren dat de senatoren de nodige filosofische onthechting aan de dag zullen leggen wanneer zij over het lot van hun eigen instelling zullen hebben te beslissen. Wat mij betreft is die verwachting overigens meer dan louter platonisch.

Summary: Towards an alternative function for the Senate

The federalisation of the Belgian state requires a rethinking of the legislature, especially of the Senate. A 'Second Chamber' seems a necessary prerequisite for a federal system. It usually serves as a forum of representation of the different components of the federation, deliberation and national cohesion. In the future the Senate could also become closer involved into European politics.

As far as the specific redrawing of the powers of the new Senate concerns, opinions differ considerably. Firstly, nearly all parties agree the Senate should have the same powers as the House of Representatives to revise the Constitution and laws on the political institutions. Secondly, there is far less unanimity on the question whether the control powers of the Senate should be as extensive as the House of Representatives'. In the current state reform the Senate retains its right of investigation. Thirdly, the role that the Senate and the House of Representatives in the 'ordinary' legislative work can play has to be well defined. There are many ways to redistribute the legislative power. Whatever the principle will be, it is essential to work out a reasonable arbitration procedure between the two chambers. Fourthly, the Senate should retain its power to propose candidatures for the high courts and to act together with the House of Representatives in matters of the monarchy. Fifthly, the Senate should grow into the principal body of mediation

for conflicts between the different components of the federal state. The last point of discussion in the reform of the Senate is its future composition. Guiding principles should be: a certain allegiance between the councils of regions and communities and the national Senate, an expression of political experience, no increase of the total number of representatives and a fair representation of the minorities.