

# WETGEVENDE MACHT

## I. Senaat vergaat...?

### Nut en toekomst van een bicameraal systeem in het België van morgen.

*Lode Degroote  
Peter Claes*

#### § 1. INLEIDING

De staats hervorming in België lijkt op dit ogenblik een rustpunt bereikt te hebben. Samen met de grondwets herziening van 1 juni 1983 over de organisatie van de Duitstalige Gemeenschap (art. 59ter G.W.), zijn de wetgevende instellingen vastgelegd in de in verschillende stadia gewijzigde Grondwet van 7 februari 1831 en de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Eén van de talrijke vragen die na deze (grond-)wetgevende activiteit, en gedurende de hele Belgische parlementaire geschiedenis onverminderd gesteld wordt, is deze van het nut en de toekomst van het tweekamerstelsel.

Een duidelijke afgrenzing van deze problematiek is noodzakelijk. Met name gaat het hier over de hervorming van het Belgisch parlementair systeem, gefundeerd op de coëxistentie van twee onafhankelijke en onderscheiden wetgevende lichamen op hetzelfde niveau (1). Hierbij rijst steeds weer de vraag naar de functie van de Senaat als "tweede kamer", naast een meer vanzelfsprekende, direct verkozen volksvergadering.

Eerder dan de zin van deze instelling te onderzoeken in het unitaire België, zoals het tot voor kort nog ten volle was, moet deze discussie opengetrokken worden tot de perspectieven die de voltooiing van de Belgische staats hervorming kan bieden. De huidige overgangsfase van deze hervorming lijkt een unieke gelegenheid te zijn om de problematiek van het tweekamerstelsel in al zijn wezenlijke aspecten aan een kritische beschouwing te onderwerpen. Van hier uit moet het mogelijk zijn de grondcontouren van enkele minder of meer realiseerbare alternatieven te formuleren, waarbij geen tabula rasa gemaakt mag worden met het verleden, maar de nodige lessen getrokken moeten worden uit de huidige tekortkomingen en rekening houdend met de toekomst van het land.

(1) GOOSSENS, C., "La réforme du Sénat", *Adm. Publ.*, 1985, (2), 3, noot 7; zie voor de problemen i.v.m. de dubbelzinnigheid van het principe van het bicameralisme: DELPEREE F., *Droit Constitutionnel*, Larcier, Brussel, 1986, 131.

## § 2. HET BICAMERALISME IN HET ALGEMEEN

### A. Evolutie van het bicameraal systeem in België tot 1987 (2)

Toen de Volksraad op 7 februari 1831 de Belgische Grondwet eenparig goedkeurde, en hiermee België van een bicameraal systeem voorzag, was dit niet zonder discussie verlopen (3). De slechte herinneringen aan de Eerste Kamer onder Willem I en de overweging dat een unitaire staat slechts één kamer nodig heeft om de volkswil te incarneren, riepen een aanzienlijke tegenstand op bij een deel van de Volksraad. Uiteindelijk kon de grondwetgever zich met de instelling van een "eerste kamer" akkoord verklaren omwille van enkele praktische argumenten, zoals de noodzaak tussen de Koning en de "populaire" Kamer van Volksvertegenwoordigers van een meer gematigde macht, waarin vooral plaats zou gemaakt worden voor de adel. Bovendien wou men de buitenlandse mogendheden bij wiens gratie de jonge staat kon ontstaan, niet afschrikken door een revolutionair monocameraal systeem. Daarom werd een tweekamerstelsel aangenomen in de vorm van een compromis tussen de Engelse en Franse traditie (4). Deze overwegingen hadden hun invloed op de organisatie van de Senaat. Deze krijgt een heel eigen gestalte, als conservatieve, gematigde en aristocratische reflexiekamer die de beslissingen van de Kamer meer gewicht en rijpheid moest geven. Direct verkozen door dezelfde kiezers als de Kamer, moesten de senatoren immers voldoen aan vereisten van leeftijd (40 jaar, art. 56, 4e G.W.) en fortuin (verkiezbaarheidscijns). Bovendien ontvingen ze geen enkele vergoeding noch wedde, waren ze slechts half zo talrijk als de volksvertegenwoordigers en zetelden ze voor 8 jaar. De samenstelling van de Senaat verschilde dus uitgesproken met deze van de Kamer. Ondanks het feit dat de bevoegdheden van beide vergaderingen, behoudens de voorrang van de Kamer op het gebied van begroting en legercontingenten, gelijk liepen, beperkte de rol van de Senaat zich in de 19de eeuw tot een bescheiden en conserverende invloed op het wetgevend werk van de Kamer (5).

De grondwetsherziening van 7 september 1893 wijzigde deze situatie enkel oppervlakkig. Verkozen via het meervoudig algemeen stemrecht waren de senatoren nog steeds aan een — weliswaar verlaagde — verkiezbaarheidscijns gebonden, waardoor het aristocratische en conservatieve karakter

(2) Voor het ontstaan en de wortels van het bicameralisme in België: DE MEYER, J., *Staatsrecht*, Wouters, Leuven, 1985, 145-146.

(3) REYNTJENS, F., "Het valse dilemma van het bicameralisme", *T.B.P.*, 1976, (202), 208.

(4) HUYTTENS, E., *Discussions du Congrès National de Belgique, 1830-1831*, 4 dln., Brussel, 1844, gecit. in VELU, J., *Notes de droit public, IV, Les institutions centrales*, Presses universitaires de Bruxelles, 1982, 228.

(5) GOOSSENS, C., "Le bicaméralisme en Belgique et son évolution", *Liber Amicorum Frédéricq Dumon*, Kluwer, Antwerpen, 1983, (793), 794-797.

grotendeels behouden bleef. Vanaf dit ogenblik zetelden in de Senaat ook provinciale senatoren die enkel aan de leeftijdsvereiste dienden te voldoen. Op wetgevend gebied bleef de Kamer het meest actief, hoewel de Senaat na 1893 zelf meer van haar initiatiefrecht gebruik begon te maken, en tegelijk een betere samenwerking met de Kamer poogde te bereiken.

Bij de grondwetswijziging van 5 oktober 1921 werd het algemeen enkelvoudig stemrecht voor mannen ingevoerd, en onderging de Senaat de belangrijkste transformatie in zijn geschiedenis. In ruil voor een volledige gelijkstelling van wetgevende bevoegdheden(6) stond de Senaat toe dat alle lagen van de bevolking toegang kregen tot deze Hoge Vergadering. Verkiezbaarheidscijns werd vervangen door een lijst van 21 categorieën van burgers die tot senator verkozen konden worden. Hierdoor werd het accent verlegd van persoonlijk fortuin naar ervaring en wijsheid(7). Om voor iedereen de toegang tot de Senaat financieel mogelijk te maken, werd bij art. 57 G.W. een vergoeding toegekend aan elke senator. De categorie van gecoöpteerde senatoren werd ingevoerd om toe te laten experten in de Senaat op te nemen, en zo de autoriteit ervan te verhogen. Tenslotte werd de duur van het mandaat verminderd tot 4 jaar. Het verlies aan democratische legitimiteit werd zo gecompenseerd door het versoepelen van de verkiezbaarheidsvereisten. Deze evolutie werd besloten met de afschaffing van art.56bis G.W. in 1985(8).

Deze twee hervormingen hebben van de Senaat de gelijke van de Kamer gemaakt. Toch had de Senaat vanaf 1921 de neiging zijn volle bevoegdheid slechts in beperkte mate en in behoudende zin uit te oefenen, zich hierbij eerder een feitelijke specifieke rol van juridisch-technisch wetgever toemetend.

## B. De voor- en nadelen van het tweekamerstelsel in het unitaire België

De functie van een "tweede kamer" bestaat erin een tegengewicht te vormen zowel tegenover de normstellende hegemonie van een enige kamer als tegenover de willekeur van de uitvoerende macht(9). De legitimiteit van het bicameraal systeem bestaat precies uit de noodzaak de radicale, vaak

(6) Dit is een hoge uitzondering in de Westerse parlementaire democratiën: MAST, A., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Story-Scienta, Antwerpen, 1985, p. 196, nr. 164; voor de enkele overgebleven privileges van één van beide kamers: zie LAGASSE, E., *La contreréforme de l'Etat. Panorama des institutions de la Belgique*, Ciaco, Brussel, 1984, 47.

(7) Vroeger art. 56bis G.W., waarvan het 13de lid wel een zekere verkiezbaarheidscijns oplegde, die evenwel in de praktijk veel van haar betekenis verloren had.

(8) Art.56bis G.W. werd opgeheven bij wet van 3 juni 1985 (B.S., 5 juli 1985).

(9) Vgl. interventie WIJNINCKX, J., *Beknopt Verslag Senaat*, 1984, 5 juli 1984, 944-945; meer in het algemeen: AMELLER, M., *Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, Union Interparlementaire, P.U.F., Paris, 1966, 8-13.

oppervlakkige en wisselvallige volkssoevereiniteit (art. 25 G.W.) te temperen door een meer diepgaande en neutrale vertegenwoordiging van de Natie (art. 26 G.W.). Ondanks de democratiseringsprocessen beheerst deze idee nog steeds de samenstelling en bevoegdheden van de Senaat (10). Deze "hoge kamer" moet in haar samenstelling gedifferentieerd zijn opdat een meer adequate vertegenwoordiging van de maatschappelijke belangen zou ontstaan (11). De Senaat als bolwerk van de adel en de hoge burgerij in de 19de eeuw, het invoeren van provinciale en gecoöpteerde senatoren, zijn daar een uiting van (12). Door de jaren heen is deze differentiëringsfactor beginnen tanen. De verlaging en de uiteindelijke afschaffing van het cijnsrecht als toelatingsvoorwaarde tot de Senaat deed het aristocratisch overwicht verdwijnen. De leeftijdsvoorwaarde van 40 jaar bestaat nog, doch statistieken tonen aan dat de gemiddelde leeftijd in de Kamer nauwelijks met deze van de Senaat verschilt (13). Het feit dat provincieraden soms senatoren van buiten hun provincie aanwijzen en dat zelfs de verkiezing van gecoöpteerde senatoren een louter politieke beslissing is geworden, bewijst dat men ver van het oorspronkelijk opzet van heterogeniteit is afgedwaald (14). Een gelijke partijpolitieke samenstelling in beide kamers, versterkt door de gelijktijdige verkiezingen (15), doet gegronde vragen rijzen omtrent de echte onafhankelijke coëxistentie van elkaar in evenwicht houdende emanaties van volk en natie.

Aldus is de dualiteit uitvoerende-wetgevende macht geconverteerd in een dualiteit meerderheid-oppositie, of, met de woorden van WEBER: "le bicaméralisme devient sans objet" (16), waarbij men zich terecht kan afvragen welke het nut is van de gelijklopende law- en government making power (17). Identieke taken betekenen een dubbel gebruik van geld en middelen (18) omdat een enorme mobilisering van politiek personeel noodzakelijk is, ten koste van andere activiteiten op lagere echelons en van de parlamentsleden zelf. Een wetsvoorstel of -ontwerp wordt minstens aan

(10) LAGASSE, E., o.c., 48-49; WEBER, P., "La crise du bicaméralisme", *R.D.P.*, 1972, (573), 579.

(11) DAUBIE, C., "Le Sénat de Belgique; future chambre de réflexion?", *Res Publica*, 1978, (495), 497; VELU, J., o.c., 226.

(12) LAGASSE, E., o.c., 48-49.

(13) GOOSSENS, C., o.c., *Adm. Publ.*, (2), 34; MAST, A., "Les nouvelles voies du bicaméralisme", *J.T.*, 1958, (453), 455-458.

(14) VAN IMPE, H. *De toekomst van het parlementaire bicameralisme*, Studiecentrum politieke instellingen, Guyot, Brussel, 1984, 5.

(15) Het feit dat dezelfde kiezers zowel de Kamer als de Senaat verkiezen, heeft met zich meegebracht dat de politieke samenstelling van beide kamers grotendeels gelijkloopt, behoudens enkele kleine afwijkingen, te wijten aan het kleine aantal direct verkozen senatoren (art. 54 G.W.). Dit leidde in het verleden soms tot moeilijkheden i.v.m. het bereiken van een absolute meerderheid in één van beide kamers (nl. in 1949 en 1958).

(16) WEBER, P., o.c., *R.D.P.*, (573), 592; REYNTJENS, F., o.c., *T.B.P.*, (202), 204.

(17) GOOSSENS, C., o.c., *Liber Amicorum F. Dumon*, (793), 826.

(18) LAGASSE, A., "La Chambre Haute en son avenir", *Le Soir*, 20 okt. 1975, 1-2.

vier besprekingen onderworpen, éénmaal in elke commissie, éénmaal in elke kamer. Door de werking van de "navette" kan men komen tot een herhaaldelijk over en weergaan tussen de beide kamers van, weliswaar geamendeerde, wetsvoorstellen en -ontwerpen.

Deze nadelen moeten echter genuanceerd worden. Hoewel men de laatste jaren door een inflatie van wetgeving weinig voorbeelden vindt, kan men toch als principe stellen dat een dubbele behandeling door de kamers de kwaliteit van de wetgeving verhoogt. Bovendien houdt de mogelijkheid om één van de beide kamers te belasten met een eerste lezing van een wetsontwerp of -voorstel in se een versnelling in van de wetgevende activiteit, daar dit vlotter werkt dan één overbelaste kamer op te zadelen met de gehele wetgevende procedure. Immers eens één kamer een grondige analyse van het ontwerp of voorstel verricht heeft, is het voor de andere kamer gemakkelijker om dit snel en met kennis van zaken te herhalen, en eventuele leemtes of gebreken autonoom te verbeteren (19). Theoretisch is dit efficiënter dan wanneer die tweede kamer een loutere advies- of reflexiebevoegdheid zou hebben. Gedreven door een normale menselijke reactie zou de enige wetgevende kamer, die steeds het laatste woord heeft, aan haar eerste idee gehecht blijven. De verbetering en rijping van de teksten zou fictief worden. Daar beide kamers thans echter op wetgevend vlak identieke bevoegdheden hebben, zullen ze des te omzichtiger met hun macht omspringen, teneinde elkaars werk niet te bemoeilijken. Dit komt vooral tot uiting in politiek of ethisch delicate kwesties, waar de tweede behandelende kamer doeltreffend kan antwoorden op de extra-parlementaire reacties op een reeds door de eerste kamer goedgekeurd ontwerp of voorstel, en aldus in extremis nog de volle bevoegdheid heeft deze "halve wet" die niet beantwoordt aan de reële verzuchtingen van een brede laag van de bevolking tegen te houden of grondig te amenderen (20). De parlementaire praktijk toont echter aan dat ook deze nuances gerelativeerd moeten worden. De "navette" betekent in de meeste gevallen vanwege de afwezigheid van amendementen een nutteloze en kostelijke vertraging (21); beide kamers verliezen veel tijd door de mogelijkheden van misbruik waarvan elke oppositie graag gebruik maakt. Dit leidt tot een zekere paralyse in beide wetgevende kamers (22), waaruit de publieke opinie een functieverlies van de wetgevende macht afleidt, en waarin de uitvoerende macht in tijden van crisis, waarin alles snel moet gaan, een prachtige reden vindt om bijzondere volmachtwetten van het parlement af te dwingen.

(19) GOOSSENS, C., o.c., *Liber Amicorum F. Dumon*, (793), 837-839.

(20) LAFERRIERE, J., *Manuel de droit constitutionnel*, Donat Mont Christien, Paris, 1947, 628.

(21) DE CROO, H. en HUENENS, R., *Het parlement aan het werk*, Interuniversitair centrum voor Staatsrecht, Bruylant, Brussel, 1966, 236; GOOSSENS, C., o.c., *Liber Amicorum F. Dumon*, (793), 835.

(22) GOOSSENS, C., o.c., *Adm. Publ.*, (2), 35.

Het is raadzaam dat bij het behoud van de Senaat deze opnieuw verschillend wordt in structuur en bevoegdheden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, zonder echter terug te keren naar de 19de eeuwse situatie. Deze problematiek is des te belangrijker in het kader van de herziening van de staatsstructuur die volop bezig is in België. In deze optiek moet de herziening van ons bicameraal systeem een antwoord zijn op de af te werken regionalisering en een meer efficiënte werking van ons parlementaire regime realiseren.

### § 3. NUT EN TOEKOMST VAN HET BICAMERAAL SYSTEEM IN HET BELGIË VAN MORGEN

#### A. Inleiding

De recente grondwetwijzigingen van 1970 en 1980 waarbij België tot een quasi-federale staat omgevormd werd, hebben merkwaardigerwijs niets aan de bestaande nationale wetgevingsstructuren veranderd. Men had kunnen verwachten dat bij wijze van harmonisatie der instellingen de grondwetgever regionale en centrale wetgevers in een duidelijke verhouding tegenover elkaar geplaatst zou hebben (23). In plaats daarvan is België geconfronteerd met een tweeledige nationale wetgever, en een aantal nieuw gecreëerde regionale wetgevers, waarvan aantal, samenstelling en bevoegdheden kritische vragen oproepen. Deze verwarrende en complexe situatie wordt mede veroorzaakt door de onzekerheid m.b.t. de toekomst van de Senaat, waarvan de functie en samenstelling gezien worden als het sluitstuk van de afwerking van de Belgische staatshervorming (24).

Op 24 mei 1977 werd in het Egmontpaleis te Brussel het "Communautaire Pakt" afgesloten dat kon rekenen op de steun van de partijen die de regering Tindemans-Hurez zouden vormen. Deze verklaring, later vervolledigd en verduidelijkt in het Stuyvenbergakkoord op 28 februari 1978, en gebruikt als basis voor opeenvolgende regeringsverklaringen, werd herhaalde malen door het parlement goedgekeurd (25). Ze ligt aan de grondslag van de nieuwe Belgische staatsordering, gekenmerkt door een samengesteld karakter en steunend op een dubbele dimensie van gemeenschappen en gewesten binnen een groeiende federale structuur (26). Het kern-

(23) Bvb. de artt. 38bis en 59bis G.W. waarbij de "taalgroepen" ingevoerd worden in welbepaalde situaties. Zie voor een huidige stand van zaken: VAN IMPE, H., "Het Belgische Parlement, anno 1986", *Liber Amicorum R. Senelle*, Die Keure, Brugge, 1986, 213-218.

(24) CEULEERS, J., "De staatshervorming van 1980 als niet-oplossing", *Res Publica*, 1984, (293), 294-295.

(25) Egmont: *Parl. Hand.*, Kamer, B.Z., 1977, 9-6-77, 91-126; *Parl. Hand.*, Senaat, 1977-78, 14-6-77, 96-127.

Stuyvenberg: *Parl. Hand.*, Kamer, 1977-78, 28-2-78, 1262-1266 en 1-3-78, 1267-1340; *Parl. Hand.*, Senaat, 1977-78, 9-3-78, 1039-1091.

(26) GOOSSENS, C., o.c., *Liber Amicorum F. Dumon*, (793), 844-845.

punt van het bereikte compromis lag in de oprichting van drie Gewestraden met wetgevende bevoegdheden en waarvan de leden direct zouden verkozen worden door de kiezers van elk Gewest. Bovendien werd ter vervanging van de Cultuurraden van 1970 in de creatie van drie Gemeenschapsraden voorzien, en dit in samenhang met de Gewestraden. De nationale Senaat zou tot een werkelijke "Kamer van Gemeenschappen en Gewesten" omgevormd worden doordat hij zou samengesteld worden uit de leden van de Gemeenschapsraden, rechtstreeks verkozen als leden van de Gewestraden. De participatie van de deelinstellingen aan het centraal bestuur werd zo gewaarborgd, zonder de noodzakelijke autonomie te verbreken.

Een lange (grond-)wetgevende arbeid en een brede politieke ondersteuning waren noodzakelijk om dit project te laten slagen. Pas onder de regering Martens III (1980) kon aan deze twee voorwaarden voldaan worden, en het regeerakkoord van 14-15 mei 1980 opende de weg tot de vereiste grondwetsherzieningen (17 en 29 juli 1980) en het ontstaan van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 op de hervorming der instellingen, basis van de huidige staatsstructuur (27).

Via een driefasensysteem beoogt art. 24 van de Bijzondere Wet uiteindelijk te komen tot de samenstelling van de Raden door de rechtstreeks door het kiezerskorps verkozen senatoren (28). Dit resultaat is een omgekeerd beeld van wat in het Egmontpaleis tot uiting kwam, en toont in zekere zin aan hoe de Senaat zich in dit federaliseringsproces in haar oude structuur weet te handhaven. Artt. 24 en 25 van de Bijzondere Wet zijn echter nog een toekomstbeeld. Politieke factoren hebben ertoe geleid dat vandaag nog de tweede fase (art. 29 Bijz. W.) van kracht is, waarbij de Raden samengesteld zijn uit de rechtstreeks verkozen senatoren én volksvertegenwoordigers, zodat thans niet de Senaat doch de Kamer vanwege haar numerieke meerderheid beschouwd kan worden als de "Kamer van Gemeenschappen en Gewesten". De derde fase kan luidens art. 29, eerste lid Bijz. W. niet eerder intreden dan na de herziening van artt. 53 en 54 G.W., waarvoor geen termijn voorzien is. Zelfs na deze herziening valt het te betwijfelen of de grondwetgever de Egmontsenaat zal invoeren (29).

Opeenvolgende regeringen na Martens III hebben weinig aandacht aan de verdere staatshervorming besteed. Het regeerakkoord van 16 december 1981 (Martens V) bevatte een intentieverklaring tot het voortzetten van de

(27) Zie voor een verhelderend overzicht van deze evolutie: DAUBIE, C., *Le Sénat de Belgique: perspectives et esquisse d'une réforme*, *Adm. Publ.*, 1981, (101) 102-107.

(28) Over de term "rechtstreeks door het kiezerskorps verkozen", zie: DAUBIE, C., *o.c.*, 106 en GOOSSENS, C., *o.c.*, 852-853.

(29) Hoewel zulk een hervorming vroeger in het vooruitzicht is gesteld: zie de verklaring van W. MARTENS gecit. in het Rapport van de Senaatscommissie voor de Hervorming van de Grondwet en Institutionele Hervormingen, verslag ANDRE en PETRY, *Parl. Doc.*, Senaat, 1978-80, 434, nr. 2, 25 juli 1980, 4.

institutionele hervormingen, en vooral een vrome wens tot taakverdeling binnen het parlement via een specialisatie in de twee kamers en parlementaire commissies (30). Het huidige parlement is ten gevolge van politieke strubbelingen geen constituante, en kan dus geen grondwetswijzigingen doorvoeren (31). Van de kant van de regering komt er een volledig negeren van ons probleem tot uiting (32), en de activiteiten hieromtrent binnen het parlement zelf getuigen van weinig originaliteit en geestdrift (33) (34). Het zou daarom wenselijk zijn dat het nieuwe parlement (ten laatste in okt.1989) terug grondwetgevende bevoegdheid zou hebben om, mits de politieke consensus aanwezig is, de noodzakelijke verdere hervormingen door te voeren.

Welke zijn dan de wijzigingen m.b.t. de Senaat die kans op slagen hebben? In het verleden werden verscheidene ontwerpen tot hervorming van de Senaat geformuleerd, waarvan de meeste geen actuele betekenis meer schijnen te vertonen (35). Eén van deze pogingen werd ondernomen door een "Driepartijencommissie voor de hervorming der instellingen", beter gekend onder de benaming "Ronde Tafel" (36). Deze Ronde Tafel had twee doelstellingen: de harmonisatie van de Vlaams-Waalse verhoudingen en het moderniseren van de Staat; dit alles binnen het kader van een unitair België. Na een uitdrukkelijke en unanieme bevestiging van zowel het behoud van het bicameraal systeem als van de verworven bevoegdheden en eigen representatieve samenstelling van de Senaat, werden als resultaat van de discussies slechts enkele marginale wijzigingen voorgesteld,

(30) MAST, A., o.c., 197; *Parl.Hand.*, Senaat, 20 mei 1980, 1465; *Parl.Hand.*, Kamer, 20 mei 1980, 1573-1574 (gecit. ALEN, A. en DUJARDIN, J., *Casebook Belgisch Grondwettelijk Recht*, Story-Scienta, Brussel, 1986, 28).

(31) K.B. 2 sept. 1985, houdende ontbinding van de Wetgevende Kamers en Provinciale Raden, B.S., 3 sept.1985, 12660.

(32) De geringsverklaring van Martens VI van 29 november 1985 verschuift het probleem naar het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat. *Parl.Hand.*, Kamer, 1985-86, 29 november 1985, 5.

(33) Zie interventie van Senaatsvoorzitter E.LEEMANS op 12 okt.1982 bij de opening van het parlementaire jaar 1982-83, *Parl.Hand.*, Senaat, 1982-83, 7; DAUBIE, C., o.c., *Res Publica*, (495), 502 e.v. (overzicht van voorstellen door politieke fracties binnen het parlement sinds 1970); DELPEREE, F. en JONGEN, F., *Quelle révision constitutionnelle?*, Cabay, Louvain-la-Neuve, 1985, 85-95; binnen de Senaat zelf is een officieuze werkgroep opgericht, bestaande uit de fractievoorzitters van de drie traditionele partijen en de Volksunie, en o.l.v. de Senaatsvoorzitter. Deze werkgroep moet voorbereidend werk verrichten omtrent de toekomst van de Senaat binnen het kader van de afwerking van de Staatshervorming. De werkzaamheden zijn geheim en tot nog toe is niets bekendgemaakt: GOOSSENS, C., o.c., *Adm.Publ.*, 2, noot 1 en 3.

(34) Bij K.B. van 14 maart 1983 is een "Studiecommissie voor de Staatshervorming" opgericht, die samengesteld is uit parlementairen uit beide kamers en experten.

(35) Zie voor meer bijzonderheden: DAUBIE, C., o.c., *Res Publica*, (495), 503-505; MAST, A., o.c., J.T. (453), 454; REYNTJENS, F., o.c., *T.B.P.*, (202), 202.

(36) *Parl.Besch.*, Kamer, 1964-65, 993, nr.I, bijlage A, p.4 (synthese 24 okt. 1963) en bijlage C, p.24 (ontwerpverslag 22 dec.1964).



zoals de invoering van een alarmbel (huidig art.38bis G.W., herz. 24 december 1970 (37)), en een meer geselecteerde samenstelling om tot een gespecialiseerde "legislatieve" Senaat te komen en aldus een taakverdeling tussen Kamer en Senaat te bewerkstelligen (38).

De toekomst van de Senaat is allesbehalve duidelijk. Toch wordt het moeilijk de gegeven elementen buiten beschouwing te laten in de concrete voorstelling tot hervorming. Deze hervorming kan echter alleen effectief doorgevoerd worden buiten het enge kader van de G.W. en de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen, die terzake aangepast moeten worden (39). Om tot een realiseerbare "Senaat der Gewesten" te kunnen komen, moet eerst de kwestie Brussel geregeld worden en lijkt het noodzakelijk de Waalse Gewestraad en de Franse Gemeenschapsraad te fusioneren (40). Daarom moet er in het ontwerp van een nieuwe Senaat uitgegaan worden van enkele basispremissen die waarschijnlijk tijdens de volgende fase van de staatshervorming zullen bereikt worden: de oprichting van een zelfstandig Brussels Gewest met eigen Raad en Executieve, de vorming van één Waals Gewest en een afzonderlijk Duits Gewest. Teneinde het systeem te vereenvoudigen ware het ook raadzaam Gewesten en Gemeenschappen te versmelten, waarbij de bevoegdheden van deze laatsten naar de vier territoriaal vastgelegde Gewesten zouden overgeheveld worden (wijziging artt.59bis, 59ter en 107 quater G.W., alsmede grote delen van de Bijzondere Wet).

## B. Behoud van een Senaat in België

Onder de gespecialiseerde auteurs bestaat er, behoudens enkele uitzonderingen, een algemene consensus om de Senaat in België te behouden (41). Het is trouwens duidelijk dat ook de politieke overtuiging aanwezig is het tweekamerstelsel als dusdanig niet in vraag te stellen (42). Daarentegen is men er zich ook van bewust dat de Senaat grondig aan de gegeven en toekomstige omstandigheden aangepast dient te worden. De manier waar-

(37) Ingevoerd bij wijze van alternatief voor een paritaire Senaat: *Parl.Hand., Senaat*, 1969-70, 17 juni 1970, 1962 (verslag HERBIET); DAUBIE, C., *o.c.*, *Res Publica*, (495), 502.

(38) GOOSSENS, C., *o.c.*, *Liber Amicorum F.Dumon*, (793), 840-842.

(39) Zie de raadgevingen terzake van RIMANQUE, K., "De nieuwe kleren van de keizer: over schijn en werkelijkheid in de Staatshervorming", *R.W.*, 1984-85, (641), 656-658.

(40) Zie hierover DAUBIE C., *o.c.*, *Adm.Publ.*, (101), 108; deze fusie is voorzien (art.134 Bijz.W.Hervorming Instell.), doch kon omwille van tijdelijke (?) politieke bezwaren nog niet doorgevoerd worden.

(41) *Pro*: DE MEYER, J., "Advies over de Hervorming van de Staat", *T.B.P.*, 1975, (333), 348-349; DAUBIE, C., *o.c.*, *Res Publica*, 497-502; GOOSSENS, C., *o.c.*, *Adm.Publ.*, (2), 72-75; *Contra*: REYNTJENS, F., *o.c.*, *T.B.P.*, (202), 206-207; RIMANQUE, K., "Advies over de Hervorming van de Staat", *T.B.P.*, 1975 (378), 404.

(42) Tenzij in een socialistische nota van 27 juni 1975, en in enkele losse verklaringen in de media.

op dit moet gebeuren, en welk dan de bedoeling is van de Senaat, maakt het voorwerp uit van een grondige discussie. Vanuit deze divergerende opvattingen is het onze bedoeling enkele eigen voorstellen te formuleren in samenspraak met de vele problemen die de complexe Belgische situatie in dit verband met zich meebrengt.

### 1. Opzet van het handhaven van een "tweede kamer" in een regionaal-federale structuur.

De ingeslagen regionale weg van de hervorming der instellingen lijkt onherroepelijk. De plaats van de Senaat in dit geheel moet gezien worden in verhouding met de andere wetgevende instanties en met de redenen die tot deze regionalisering geleid hebben. Hierbij rijst reeds het fundamentele probleem welke de basisoptiek van een Senaat in deze evolutie vormt. Achtereenvolgens worden drie modellen belicht die in België tot een harmonieus geheel samengesmolten kunnen worden (43).

#### a. De Senaat als "reflexiekamer" (44)

Men kan terugrijpen naar een idee die een deel van de Grondwetgevers van 1831 in het achterhoofd hadden om van de Senaat een vergadering te maken van wijzen, die enkel de bevoegdheid zou hebben de teksten waarover de Kamer in eerste en laatste instantie beslist, te overwegen om eventueel de aan overhaasting te wijten beslissingen te corrigeren (45). Deze rol is dan geheel ontdaan van enige politieke of budgettaire betekenis, en bestaat erin een discussie te creëren omtrent het voorstel of ontwerp dat ter tafel ligt (46). Hierbij dient opgemerkt dat dit perspectief noch met de geëvolueerde Belgische wetgevende traditie sinds 1831, noch met de toekomstverwachtingen overeenstemt. Het Egmontakkoord dat deze oplossing voorstond, moest dan ook op dit punt heel wat kritiek verduren (47).

(43) DEHAENE, J.L. en GOL, J., "Waarheen met de staatshervorming?", *T.B.P.*, 1984, (3), 5-6.

(44) De in de literatuur gebezigde term "chambre de réflexion" is eerder misleidend. In feite is elke tweede kamer een "reflexiekamer", door het feit alleen dat de ontwerpen of voorstellen een tweede maal overwogen worden. Zo zou men ook kunnen zeggen dat de Raden krachtens art.38 Bijz.W. een reflexiebevoegdheid t.o.v. zichzelf hebben.

(45) DUVERGER, M., *Institutions publiques et droit constitutionnel*, P.U.F., Paris, 1970, 177. Deze auteur meent dat één van de bestaansredenen van het bicameralisme, nl. de bescherming tegen overhaasting, volledig irreëel is, gezien de grote vijand van het parlementarisme de traagheid is. In plaats van een volgens hem overbodige "reflexiekamer" stelt hij voor: "un aménagement du travail interne de l'assemblée assure toute la 'réflexion' convenable".

(46) Dit lijkt op de Nederlandse Eerste Kamer of de Engelse House of Lords, die omwille van hun samenstelling een groot gezag uitstralen zonder over een reële macht te beschikken. Ze werken in het wetgevend proces dan ook eerder als "katalysator". Zie RIJNEN, A., "De Eerste Kamer: op zoek naar de kwadratuur van de cirkel?", *Ars Aequi*, 1975, (67), 71.

### b. De "legislatieve" Senaat

Voortbouwend op de resultaten van de Ronde Tafel van 1965 is het mogelijk de Senaat aldus te hervormen dat deze een volwaardig en autonoom been van de Wetgevende Macht vormt, en functioneel als enig bevoegde instantie een aantal specifieke toegewezen taken mag behandelen. Dit wordt bedoeld met de notie "technische specialisatie" van de Senaat, waarbij deze het wetgevend werk zal verrichten, terwijl de Kamer eerder politieke en budgettaire problemen voor haar rekening zal nemen (48). Een complementaire wijziging van het navettesysteem kan dan het wetgevend werk sneller en efficiënter laten verlopen. Veiligheidsmechanismen zoals speciale en dubbele meerderheden kunnen worden ingebouwd om te verhinderen dat belangen van bepaalde groepen in onze maatschappij door dit systeem met voeten worden getreden.

### c. De Senaat als "Kamer van Gewesten"

Deze derde oplossing ligt het meest voor de hand en is ook deze die in de meeste Westerse federale systemen aangehangen wordt (49). Doch ook hier zijn verschillende varianten mogelijk wat betreft samenstelling en bevoegdheden van deze kamer. De basisgedachte blijft er echter een van vertegenwoordiging en verdediging van regionale belangen aan de top van de nationale beslissende instantie. De Senaat is de geëigende plaats van dialoog tussen de vertegenwoordigers van de gehele natie en deze van de zelfstandige deelinstituten.

### d. Synthese

Het is in België bijzonder moeilijk bereikte politieke evenwichten institutioneel te bestendigen. In de toekomst kan deze rol voor de Senaat weggelegd zijn. Als reflexiekamer bij uitstek, nl. als een hoge vergadering om in een serene sfeer en met positieve inbreng van alle vertegenwoordigers technisch moeilijke of politiek delicate onderwerpen voor de belanghebbenden aanvaardbaar te maken, is de Senaat bij voorkeur geschikt om ten volle aan het wetgevend werk deel te nemen in nauwe samenwerking met de Kamer en de Raden. Hiermee perfect verenigbaar is de rol van de "regionale Senaat" als emanatie van de Gewesten (50) op nationaal niveau. Al-

(47) DAUBIE, C., *o.c.*, *Res Publica*, (495), 533.

(48) DE CROO, H. en HUENENS, R., *o.c.*, 233 e.v.

(49) BURDEAU, G., *Traité de sciences politiques, II, l'Etat*, L.G.D.J., Paris, 1967, p. 502, nr. 325.

(50) De Gewesten, waarvan we verwachten dat ze de enige indeling van het land zullen vormen, met uitsluiting van de op te heffen Gemeenschappen: zie voor de "Kamer der Gewesten" naar federalistisch model: nota CLAES-MOREAU *Le Soir*, 10 okt. 1975, 5;

Ius is het de taak van de Senaat als "wachter" en bemiddelaar preventief en conflictbeheersend op te treden (51). Bij de omvorming van een onafge- werkte regionalisering naar een voltooide federale staatsvorm met exclu- sive en concurrerende bevoegdheden van Natie en Gewesten, kan een zorgvuldig samengestelde Senaat tegenover de direct verkozen Raden ener- zijds en de Kamer anderzijds optreden als een tweede kamer, om in beide gevallen als gemodereerde instantie een hamonisatie tussen de soms ge- spannen verhoudingen tot stand te brengen (52). Dit hoeft niet gepaard te gaan met de nadelen die het bicameraal systeem vandaag kent. De huidige ingewikkelde en conflictverscherpende mechanismen zoals alarmbel (art.38bis G.W.), bijzondere meerderheden (art.1,5°, 3bis,3°, 107quater, 3° G.W.) en Overlegcomité (art.31-32 Gewone Wet 9 aug.1980 Hervor- ming Instellingen) schijnen niet het beoogde effect te bewerkstelligen, wel integendeel. Een Senaat, waar een politiek evenwicht in de hand gewerkt kan worden, en die volgens eigen inzicht kan optreden, is beter geschikt om deze problemen op te vangen en op bevredigende wijze op te lossen.

## 2. Wijzen van hervorming. Een alternatief.

Om dit objectief praktisch en doeltreffend te verwezenlijken moet, naast de historisch geëvolueerde situatie, ook rekening gehouden worden met de technische en politieke haalbaarheid van deze wijzigingen in de specifieke Belgische situatie. Fysionomie en bevoegdheden vormen de twee essentiële delen van de voorgestelde hervorming.

### a. Fysionomie van de "Senaat der Gewesten"

De samenstelling sensu lato van de toekomstige Senaat vormt veruit het moeilijkste probleem, en ligt in menig opzicht politiek uiterst gevoelig. Om hieraan te verhelpen stelt GOOSSENS drie vereisten als basispremis- sen voor (53). Overeenkomstig het Egmontpakt en artt.24-25 Bijz.W. moet de Senaat de enige emanatie van de Gewesten vormen, met uitslui- ting van de Kamer (54). Bovendien moet van de leden van deze Senaat een

synthesenota V.E.V., *Financieel-Economische Tijd*, 8 okt. 1975 en D.S. 9 okt.1975; LA- GASSE, H., o.c., *Le Soir*, 10 okt. 1975, 1-2.

(51) Contra: EVERAERT, J. en VAN GERVEN, D., "De verhouding tussen unie en deel- entiteiten in Zwitserland en België", *Jura Falc.*, XX, nr.3, 1983-84, (283), 286, nr.7: deze auteurs menen dat een dergelijke taak van de Senaat (medebeleid van de deelentiteitenkamer) overbodig geworden is na de creatie van het Arbitragehof. We wensen er op te wijzen dat de taak van dit Hof zich beperkt tot het vernietigen van wetten of decreten wegens bevoegd- heidsoverschrijding, terwijl de Senaat ook de opportuniteit kan beoordelen van de geplande rechtsregels en preventief de onverenigbaarheden verhelpen.

(52) In die zin: DAUBIE, C., o.c., *Res Publica*, (495), 501-502.

(53) GOOSSENS, C., o.c., *Adm. Publ.*, (2), 43-44.

(54) hetgeen een wijziging van art.36 G.W. vergt. Contra: DAUBIE, C., o.c., *Res Publica*,

bijzondere bekwaamheid vereist worden, dit om een identificatie met de Kamer te vermijden. Tenslotte is het wenselijk dat de Senaat het politieke beeld van de Kamer zou zijn, teneinde ongewenste blokkages en conflicten te beletten (55).

### *Samenstelling*

Het doel van de samenstelling is de harmonische inkadering van de Senaat in het institutionele systeem van het België der Gewesten. Deze Gewesten moeten in de Senaat op een adequate wijze vertegenwoordigd worden, met als gevolg de verdeling van de Senaatszetels tussen de Gewesten. Twee oplossingen kunnen aangenomen worden, doch zullen beide uit een of andere politieke hoek tegenstand oproepen.

Wanneer men naar Belgische traditie een democratisch gelegitimeerde Senaat wil vormen, moeten de deelentiteiten representatief vertegenwoordigd worden volgens bevolkingsaantal. In een federale structuur met een beperkt aantal deelgroepen, zoals dit in België het geval is, scheidt dit echter bijzonder delicate problemen. Aldus uitgevoerd zal art.24 Bijz.W. leiden tot een overwicht van Vlaamse senatoren t.o.v. hun Waalse collega's. Daarbij komt nog het probleem van twee andere groepen die vertegenwoordigd moeten worden: de Duitstalige Gemeenschap (of Gewest) en het nog te vormen Brussels Gewest. Wat de eerste betreft dient opgemerkt dat de inkapseling ervan in het Waalse Gewest, zoals nu het geval is, leidt tot een weliswaar proportionele, doch onvoldoende sterke vertegenwoordiging (56). Het is verkieslijk dit afzonderlijk Gewest apart vertegenwoordigd te zien middels een vast aantal senatoren, hetgeen reeds afbreuk doet aan de representativiteit (57). Het probleem stelt zich anders voor het Brusselse Gewest, waarvan de toekomst thans nog volledig duister en emotioneel geladen is. Bovendien moet hier gezorgd worden voor de linguïstieke minderheden binnen dit gewest zelf: zal men daar paritair tewerk moeten gaan? En is het tenslotte overbodig er op te wijzen dat het huidige kiessysteem — zo men voor de samenstelling van de Senaat hiervan gebruik gaat maken — langs apparenteringen en lijstverbindingen tot moeilijke situaties kan leiden?

Deze problemen lijkt men te kunnen oplossen door middel van een paritair samengestelde Senaat. Hierbij zouden in elk geval het Vlaamse en het

(495), 529, die het Zwitserse model aanhaalt. Cfr. toespraak W.MARTENS op 8 juni 1977, *Parl.Hand.*, Kamer, 1977, 56.

(55) Men zou kunnen opwerpen dat een politiek evenbeeld van de Kamer een instelling als de Senaat overbodig maakt. We menen niet dat dit argument opweegt tegen de praktische bezwaren ten gevolge van een politieke oppositie van één kamer tegenover de andere.

(56) Vandaag telt de Senaat twee senatoren uit het Duitse taalgebied.

(57) Ook een massale oververtegenwoordiging van bepaalde deelentiteiten is typisch voor een federale kamer. Voorbeelden in de Amerikaanse "Senate", de Zwitserse "Conseil des Etats" of Duitse "Bundesrat" zijn legio.

Waalse Gewest (58) een gelijk aantal vertegenwoordigers in de Senaat bezitten. Zo deze aantallen voldoende klein zijn, kan men de Duitse en Brusselse Gewesten hetzelfde aantal senatoren toekennen, op voorwaarde dat er zulkdanige mechanismen zijn ingebouwd om patstellingen te voorkomen (59). Het is immers niet denkbeeldig dat wanneer de twee grote Gewesten tegenover elkaar staan, de twee kleine hieruit politiek profijt kunnen halen, doordat ze beide op de wip zitten. Veel eenvoudiger is het in de hypothese van vier zelfstandige Gewesten, een zekere proportionaliteit te laten doorwegen (60). Hierbij worden het Vlaamse en Waalse Gewest gelijk vertegenwoordigd door een gelijk aantal senatoren, het Brussels Gewest krijgt bv. de helft van dit aantal en het Duitse Gewest één derde. In ieder geval roept de idee van een paritaire Senaat grote controverses op. De Ronde Tafel van 1965 heeft zich tegen zulk een Senaat uitdrukkelijk verzet, hoewel later in sommige parlementaire kringen deze stelling bevreemd werd (61). In de toekomst lijkt een gemildere paritaire vertegenwoordiging wellicht de meest aangewezen weg. Elke afwijking van de proportionaliteit in de vertegenwoordiging van de deelentiteiten brengt noodzakelijkerwijs ook het risico met zich mee dat de politieke samenstelling van de ene kamer anders kan zijn dan die van de andere kamer. Aan de derde vereiste van GOOSSENS kan dan niet helemaal voldaan worden. In verband hiermee staat de toekomst van de provinciale en gecoöpteerde senatoren. Vandaag maken zij nog meer dan één derde uit van de gehele Senaat en zorgen ze in zekere zin voor de bestaansreden zelf van dit orgaan. Ze zijn immers het enige element dat de Senaat differentieert van de Kamer. Het behoud van de provinciale senatoren lijkt moeilijk verenigbaar met de vertegenwoordiging van de Gewesten op nationaal vlak en de uitbreiding van de bevoegdheden ervan ten koste van de provincies. Het verdwijnen van deze categorie zou dan zeker een vereenvoudiging van het probleem betekenen (62). Anders ligt het met de gecoöpteerde senatoren.

(58) Het behoud van de Gemeenschappen maakt de praktische haalbaarheid van een paritaire Senaat onmogelijk, en stelt bijna onoverkomelijk problemen voor de samenstelling van een representatieve Senaat.

(59) Bijvoorbeeld via een stemmenafweging (cfr. art. 148, 2e lid EEG-verdrag)

(60) DUVERGER, M., o.c., 175 stelt dat een normale federale staat paritair is samengesteld. Recente federale systemen echter respecteren in zekere mate de representativiteit binnen de paritaire Senaat, zoals duidelijk tot uiting komt in de Duitse Bondsrepubliek (3 vertegenwoordigers per Land in de Bundesrat. Wanneer het Land meer dan 2 miljoen inwoners telt 4, en meer dan 6 miljoen, 5 vertegenwoordigers). Zie: DAUBIE, C., o.c., *Res Publica*, (495), 514-515. In een volledige paritair samengestelde vergadering is de invloed van de leden van de oververtegenwoordigde deelentiteit veel kleiner dan deze van de leden van een ondervertegenwoordigde deelentiteit.

(61) *Parl.Doc.*, Kamer, 1964-65, 993, nr.1, p.5-6: afwijzing van de paritaire Senaat en voorstel tot de instelling van een "alarmbel", toespraak LAGASSE, A., *Parl.Hand.*, Senaat, 1969-70, 27 mei 1970, 1606-1607; zie wat betreft andere mogelijke alternatieven: toespraak STRUYVE, *Parl.Hand.*, Senaat, 1963-64, 12 nov.1963, p.7.

(62) Pro: EVERAERT, J. en VAN GERVEN, D., o.c.; *Jura Falc.*, 287 en GOOSSENS,

Vaak moet men vaststellen dat zij de Senaat een speciale kleur geven. In een federale kamer kunnen zij zorgen voor het daadwerkelijk matigend karakter en als verzoenend element optreden tussen Natie en Gewesten. Bovendien heten zij theoretisch de deskundige kern van de Senaat te zijn om diens specifieke taak naar behoren te vervullen.

### *Aantal*

Het is een feit dat in veruit de meeste bicamerale systemen de tweede kamer steeds minder leden telt dan de nationale volkskamer. Dit is ook meestal het geval wanneer men te maken heeft met een federale tweede kamer. Het regeerakkoord van 14-15 mei 1980 waarbij in het kader van de voorgestelde wijziging van art.53 en 54 G.W. (art.29, 1ste lid Bijz.W.) voorgesteld wordt de Senaat uit te breiden tot 212 leden lijkt daarom minder aangewezen. In feite laat dit art.29 alle mogelijkheden open (63). In de vaststelling van het aantal senatoren moeten ze rekening houden met enkele belangrijke elementen. Een klein aantal senatoren biedt het onbetwifelbare voordeel dat een beperkte groep gemakkelijker kan samenwerken en tot een overeenstemming komen. Bovendien geniet een kleinere groep een groter gezag. Daarentegen moet er ook op gewezen worden dat hoe kleiner de groep, hoe moeilijker de samenstelling ervan wordt. Hierbij komt ook de politieke identiteit van beide kamers — alleen al door mathematische factoren — gemakkelijker in het gedrang, en wordt het ook moeilijker om volwaardig en doeltreffend commissiewerk te verrichten. Een klein aantal vergt ook een grotere inzet van elk lid en stelt deze bloot aan een grotere publieke controle. De door de auteurs voorgestelde aantallen verschillen derhalve enorm — zo ze er zich al aan wagen. De meesten nemen aan dat dit getal moet liggen tussen 50 (aantal senatoren in 1831) en 106 (huidig aantal rechtstreeks verkozen senatoren) (64). Rekening houdend met de beschouwingen omtrent de mogelijke samenstelling, lijkt de volgende hypothese het overwegen waard: de Senaat zou samengesteld zijn uit 70 senatoren, waarvan er 18 gecoöpteerd moeten worden door de 52 vertegenwoordigers van de 4 Gewesten. Na de uitvoering van art.134 Bijz.W. zal de Waalse Executieve evenals de Vlaamse 9 leden tellen. Het Duitse Gewest telt een driekoppige Executieve, terwijl het aantal Brusselse excellenties nog onbepaald is (3, 5, 7?). Elk van deze Gewesten wordt

C., o.c., *Liber Amicorum F.Dumon*, (793), 858; contra: DE MEYER, J., o.c., *T.B.P.*, (333), 349; DAUBIE, C., o.c., *Adm.Publ.*, (101), 110; GOOSSENS, C., o.c., *Adm.Publ.*, (2), 48 en MAST, A., "De grondwetsherziening van 1980", *R.W.*, 1980-81, (1106), 1113; VAN IMPE, o.c., *Liber Amicorum R.Senelle*, 219, 220.

(63) DAUBIE, C., o.c., *Adm.Publ.*, (101), 108-111 stelt 4 hypothesen voor die echter allen binnen het enge kader van art.53-54 G.W. blijven. Het getal 212 roept bij hem heel wat kritiek op (ibidem, 104-105).

(64) Bijvoorbeeld GOOSSENS, C., o.c., *Adm.Publ.*, (2), 52.

vertegenwoordigd door het dubbel van het aantal leden van de executieve, d.w.z. 18 elk voor het Vlaams en Waals Gewest, bijvoorbeeld 10 voor het Brussels (65) en 6 voor het Duitse Gewest. Dit impliceert de afschaffing van de provinciale senatoren (66). De voordelen van dergelijk aantal en verdeling (67) zijn evenwel relatief, en moeten gecompleteerd worden via een aangepaste werking van de Senaat.

#### *Benoem- en/of verkiesbaarheidsvereisten*

Zowel het oorspronkelijke Egmontpakt als art.24 Bijz.W. voorzien een automatisch dubbel mandaat voor de senatoren — leden van de Raden : dezelfde personen zetelen van rechtswege in twee wetgevende vergaderingen. In dubbel opzicht stelt dit ernstige problemen (68). Principieel is zulk dubbel mandaat problematisch daar de Gewestraden en de nationale (federale) Senaat tegengestelde belangen kunnen vertonen (69). De positie van de leden met een dubbel mandaat is onhoudbaar en zeer moeilijk te verantwoorden tegenover de kiezers en de publieke opinie (identiteitscrisis van de senatoren). Praktisch zullen de senatoren-leden van de Raden onder een overbelasting gebukt gaan : het vormen van commissies in beide vergaderingen, legistische arbeid verrichten, interpellieren, vragen stellen, aan politiek dienstbetoon doen... . Dit kan niet anders dan de kwaliteit van het geleverde werk schaden, én een enorme vertraging in de hand werken. Artt.24-25 Bijz.W. staan derhalve een doeltreffende hervorming van de Senaat in de weg en moeten herzien worden.

De leden van de Raden moeten dus verschillen van deze van de Senaat, d.w.z. de automatische binding moet verbroken worden. Dit sluit niet uit dat, binnen aanvaardbare perken, sommige leden van de Raden toch groepen kunnen worden in de Senaat te zetelen, zo ze aan de vereisten daartoe voldoen (70).

De democratische legitimiteit vereist dat aan de Senaat een verkiezing voorafgaat. Het is daarenboven de bedoeling dat de Raden zich in de

(65) De ex hypothesi 10 zetels van het Brussels Gewest worden dan paritair verdeeld tussen Franstalige en Nederlandstalige senatoren.

(66) Zo er een algemene consensus is deze categorie toch te behouden, moet het aantal leden van de Executieven vermenigvuldigd worden met drie, hetgeen zou geven :  $27 + 27 + 15 + 9 = 78 + 18$  gecoöpteerden =  $96 + 27$  provinciale senatoren (3 per provincie) = 123 senatoren.

(67) Het gevaar van blokkeringen en patsituaties wordt geringer, procedures als alarmbel en speciale meerderheden worden overbodig.

(68) GOOSSENS, C., o.c., *Liber Amicorum F.Dumon*, (793), 860 en *Adm.Publ.*, (2), 39-40 en 46, die tevens hierin een anomalie ziet dat in tegenstelling met de wetgevende macht, waar de Raden deelnemen aan het nationale wetgevingsproces, de Executieven niets te maken hebben met de nationale uitvoerende macht (Egmont) of vice versa (Bijz.W.).

(69) STORME, M., *Mijmeringen van een jurist*, Kluwer, Antwerpen, 1984, 87.

(70) GOOSSENS, C., o.c., *Adm.Publ.* (2), 51.



Senaat herkennen. De normale weg tot een echte federale structuur is de directe verkiezing van de leden van de Raden door het kiezerskorps van elk gewest (71) volgens het oorspronkelijke Egmontplan. De verkozen Raad kan dan, eventueel op voordracht van de Executieve die haar vertrouwen geniet (72), zelf het aan het Gewest toegewezen aantal senatoren benoemen en dit proportioneel met de samenstelling van de Raad om te beletten dat een meerderheidsfractie binnen de Raad het volledig aantal senatoren voor zich kan opeisen. Aldus wordt de heersende stroming binnen elke Gewestraad weerspiegeld in de Senaat. Ook moet aan de mogelijkheid gedacht worden de door de hele Natie verkozen Kamer een rol te laten spelen in de samenstelling van de Senaat, bijvoorbeeld door een veto-recht tegen de door de Raden verkozen personen, of door het voorstellen van kandidaten ter coöptatie door de door de Raden benoemde senatoren. Deze laatste oplossing biedt het voordeel dat aldus een federale integratie gemakkelijker verloopt, de samenwerking met de Kamer gevoelig versoepelt en de kansen tot conflict tussen de Gewesten geminimaliseerd worden. Bovendien kan — in de mate van het mogelijke — de politieke samenstelling van beide kamers gecorrigeerd worden.

Na de afschaffing van art.56bis G.W. werd alleen de leeftijdsvereiste van 40 jaar voor senatoren behouden. Het is verdedigbaar deze vereiste te behouden om de toekomstige Senaat de nodige waardigheid en sereniteit te laten behouden (73). Deze Senaat moet echter samengesteld worden uit personen die hun waarde in de politieke, economische, sociale en culturele wereld bewezen hebben. Het is delicaat opnieuw een art.56bis G.W. in te voeren, maar het lijkt wenselijk tenminste bij wet enkele criteria waaraan de senatoren moeten voldoen vast te leggen. Deze criteria moeten echter uitsluitend op basis van bekwaamheid, representativiteit en ervaring geformuleerd worden en gelden voor de gecoöpteerde senatoren (74). De bestaande onverenigbaarheden en onschendbaarheden worden omwille van het karakter zelf van deze Senaat behouden, en zelfs uitgebreid tot alle politieke mandaten zoals minister (nationaal of op gewestelijk vlak) en staatssecretaris. Hierover kan echter gediscussieerd worden.

(71) Zoals reeds gebeurde in uitvoering van art.8 §2 van de Wet van 31 december 1973 tot hervorming der instellingen van de Duitstalige Gemeenschap (B.S., 18 jan.1984).

(72) GOOSSENS, C., *o.c.*, 47.

(73) *ibid.*, 49.

(74) *ibid.*, 49-51; MAST, A., *o.c.*, J.T. (453), 455, die zich afvraagt of de senatoren bekwaamheidsbewijzen zullen invoeren die henzelf zullen uitsluiten; cfr. *Parl.Doc.*, Senaat, 1956-57, herziening nr.320, verslag DEHOUSSE (hervorming art.56bis G.W. door "aanvaardbare" bekwaamheidscategorieën).

### *b. Duur (75)*

Het is nog onbekend hoelang de gelijktijdige verkiezing van Kamer, Senaat, en later eventueel de Raden zal behouden blijven. Deze gelijktijdigheid is alvast doorbroken door de rechtstreekse verkiezing van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap. In het geval de Raden rechtstreeks zullen verkozen worden, gebeurt dit best los van de Nationale Kamer, zoals dit in een federale optiek past. Wanneer dan deze Raden zelf hun senatoren aanduiden, zou het ongewenst zijn dat deze Senaat voor een vaste "legislatieve" periode blijft bestaan. Het zou immers kunnen dat deze senatoren niet meer het vertrouwen genieten van de inmiddels vernieuwde Raden. Bovendien mag de Senaat als stabiliserend element niet onderworpen worden aan de vrees voor naderende en eventueel radicaal wijzigende verkiezingen. Het zou dus aannemelijk kunnen zijn de Senaat zichzelf te laten vernieuwen bij delen op onregelmatige ogenblikken. Elk Gewest zal het recht hebben na elke regionale verkiezing nieuwe senatoren aan te duiden, terwijl de gecoöpteerde senatoren vernieuwd zullen worden na elke nationale verkiezing. Zo blijft de Senaat de weergave van hetgeen er leeft in elk Gewest (76).

### *c. Werking*

Het welslagen van deze hervormingen én de oplossing van de te rijzen problemen hangt volledig af van de organisatie en de werking van de Senaat. Een bij wet of grondwet vastgelegd stemmingsreglement moet precies bepalen welke meerderheden en procedureregels vereist zijn voor de besluitvorming in bepaalde materïes. De Senaat beslist als laatste instantie zelf, zonder dat het probleem in eventuele crisissituaties via alarmbellen of overlegcomite's naar een andere instantie verlegd wordt. De vertegenwoordigde Gewesten moeten elk de mogelijkheden en garanties hebben zich te verzetten tegen voorstellen of ontwerpen die tegen hun essentiële belangen ingaan. Problemen moeten opgelost kunnen worden binnen de Senaat zelf. Een herwerkt Senaatsreglement kan hieraan tegemoetkomen en de voorwaarden scheppen om een vlotte en serene werking te verzekeren (77).

(75) Over de hervorming van art.55 G.W. : DELPEREE, F. en JONGEN, F., *o.c.*, 91.

(76) Contra : GOOSSENS, *o.c.*, 53, noot 269, die als principe de volledige politieke identiteit van Kamer en Senaat voorhoudt. Een directe verkiezing van de Gewestelijke senatoren door de kiezers van elk Gewest, gelijktijdig met de Raden én de Kamer versterkt weliswaar de democratische legitimiteit, maar doet afbreuk aan de stabiliteit en de representativiteit der Gewesten (de kiezers hebben immers de neiging nationaal te stemmen, of... de journalisten hebben de neiging de uitslagen nationaal te interpreteren).

(77) *ibid.*, 63-68 en 44.

In plaats van het huidige dubbel commissiewerk ware het wellicht beter het aantal commissies ter voorbereiding van ontwerpen en voorstellen te vermeerderen, doch paritair samen te stellen uit kamerleden en senatoren (78), teneinde een snellere afhandeling en een preventieve controle van de Gewesten op het nationaal wetgevend werk te garanderen.

#### *d. Bevoegdheden en plaats in de globale wetgevende macht*

De fysionomie van dergelijke Senaat laat alle ruimte open om de bevoegdheden die eraan moeten toekomen vast te leggen. Positiefrechtelijk bestaat er geen enkele bepaling die afbreuk doet aan de almacht van de huidige Senaat (art.26 G.W.). Alleen het Egmontpakt biedt een onbevredigende bevoegdheidsregeling die van de Senaat een louter adviserend orgaan maakt met beperkt amenderingsrecht (79), behalve wat betreft de G.W. en de wetten met speciale meerderheden, waar de Senaat op gelijke voet met de Kamer blijft staan. De Bijz.W. van 8 aug.1980 bepaalt niets over de bevoegdheden van de Senaat wanneer de derde fase zal zijn aangebroken. Aangenomen moet worden dat zolang de G.W. op dit punt niet gewijzigd wordt, de Senaat haar huidige bevoegdheid ten volle zal behouden. Dit betekent dat alle nadelen van ons huidig bicameraal systeem blijven voortbestaan, hetgeen juist moet vermeden worden (80).

In het beeld van de bevoegdheden die aan de toekomstige Senaat, zoals hierboven geschetst, zullen toekomen, moet rekening gehouden worden met haar specifieke rol van Senaat der Gewesten (81). Het blijft echter duister in welke mate de bevoegdheden van de Gewesten zullen evolueren: dit is een belangrijk element in de beoordeling van de bevoegdheden van de Senaat, daar het met de opzet van een federale Senaat niet overeenkomt dat de vertegenwoordigers van de Gewesten in de Senaat meer bevoegdheden zouden hebben dan de Raden die hen afvaardigen. Bovendien zal ook de relatie Kamer-Senaat gewijzigd moeten worden.

(78) Zoals nu reeds beperkt in de praktijk gebeurt: bv., *Parl.Hand.*, 1963-64, 20 mei 1964, 8, aangeh. DE CROO, H. en HUENENS, R., *o.c.*, 243.

(79) Het Egmontpakt ziet de Senaat als een reflexiekamer voor de basiswetgeving voor de domeinen van het publiek-, burgerlijk-, handels-, straf- en fiscaal recht, enkel bekwaam om binnen 30 dagen na de stemming door de Kamer van een wet betreffende deze onderwerpen, amendementen te formuleren. De Kamer blijft echter steeds het laatste woord hebben (zie voor de tekst van het Gemeenschapspakt: *Parl.Hand.*, Senaat, 1976-77, 7 juni 1977, bijlage I, 31-32 en *Parl.Hand.*, Senaat, 1977-78, 28 febr. 1978, 992-993). Hierbij stelde DAUBIE, C., *o.c.*, *Res Publica*, (495), 531 reeds kritische vragen. In tegenstelling hiermee stelde de Ronde Tafel een "relatieve specialisatie" voor: *Parl.Doc.*, Kamer, 1964-65, 993, nr.1, 3 maart 1965, bijlage C, 22 e.v.; DAUBIE, C., *o.c.*, *Adm.Publ.*, (101), 112-113; GOL, J., "Waarheen met de Staatshervorming?", *T.B.P.*, 1984, (9), 14-15, die een eigen voorstel m.b.t. de samenstelling en bevoegdheden van de Senaat ontwikkelt.

(80) Cf. de "gouden regel" voor de hervorming van de Senaat die GOOSSENS voorstelt: het vermijden van het dubbel gebruik (double emploi), *o.c.*, 46.

(81) *ibid.*, 54 en volg.

Het komt erop aan de oorzaken die vandaag de deficiëntie van de werking van het parlementair systeem in de hand werken via een fundamentele bevoegdheidsverdeling weg te werken. Dit moet vooral gebeuren in de verhouding Kamer-Senaat (82). Negatief betekent dit dat de nationale politieke controle volledig verschoven wordt naar de Kamer (83), zoals dit voor de Gewesten in de Raden ligt. Governmentmaking power, vertrouwenskwesties en debatten over actueel politiek gekleurde problemen worden exclusieve bevoegdheden van de Kamer (84). Dit geldt ook voor de begrotingen van de nationale ministeriële departementen, waarover de Kamer het monopolie verkrijgt.

Positief moeten de materies die rechtstreeks de Gewesten aanbelangen en die niet tot hun exclusieve bevoegdheden behoren, ook door de Senaat goedgekeurd worden. Op nationaal vlak worden alle kwesties betreffende de G.W., de organieke en bijzondere wetten ook in de Senaat aan een onderzoek en stemming onderworpen, op dezelfde wijze als dit vandaag gebeurt. Hierbij moet ook de globale begroting gerekend worden, omdat deze de middelen bevat waarmee enerzijds de Senaat zelf moet werken, en anderzijds de Gewesten hun beleid moeten voeren (85). Hetzelfde geldt voor de internationale verdragen. Voor deze gevallen blijft de navette gelden. Wat de gewone wetgeving betreft lijken de bevoegdheden van de Egmontsenaat onvoldoende. Om efficiënt te zijn moet de Senaat over werkelijke macht beschikken. Deze macht moet, wegens de aard van de Senaat zelf, worden uitgeoefend t.o.v. de Kamer én van de Raden (86). Een systematische bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende machten leidt voortdurend tot bevoegdheidsconflicten. Om dit tegen te gaan kan de Senaat een preventieve rol spelen door hem in de eerste plaats een revocatierecht toe te kennen voor wetten of decreten door de Kamer of de Raden gestemd. De Senaat kan dan binnen een door de G.W. bepaalde termijn (bv. 30 dagen) amendementen aan de tekst hechten die ofwel door de Koning of de betrokken Raad met een bijzondere meerderheid verworpen moeten worden, ofwel gewijzigd kunnen worden, in elk geval de Senaat hierop mag repliceren. Onderwerpen die geen gewestelijk belang vertonen worden dan in laatste instantie door de Kamer beslist (87), terwijl deze die verhoudingen tussen de Gewesten onderling of met de Natie aanbelangen onderworpen worden aan het advies van een samengestelde paritaire commissie, die moet trachten een compromis uit te werken of alternatie-

(82) DAUBIE, C., o.c., *Adm.Publ.* (101), 115.

(83) in feite is dit nu reeds het geval: DAUBIE, C., o.c., *Res Publica*, (495), 500; GOOSSENS, C., o.c., 57-58.

(84) Met MAST, A., o.c., 455 moet opgemerkt worden dat alle legifereren politiek gekleurd is: het gaat *hier* echter over de politieke *controle*.

(85) GOOSSENS, C., o.c., 58.

(86) *ibid.*, 57 spreekt in dit verband van een "spécialisation souple"; STORME, M., o.c., 86-87.

(87) GOOSSENS, C., o.c., 70-71.

ven te formuleren. Opdat een wet of decreet door de Senaat zou besproken en gestemd kunnen worden, moet tenminste één derde van de Senatoren de Voorzitter vragen de betwiste wet of decreet ter behandeling op te eisen (88). Op die manier wordt het wetgevend werk niet noodzakelijk vertraagd, en wordt, waar nodig, een grondige en gemotiveerde tweede lezing mogelijk gemaakt. De Senaat kan dan laten zien wat hij in werkelijkheid waard is. Heeft het initiatiefrecht van de Senaat in deze hypothese nog zin? In het verleden werden fundamentele en waardevolle, d.w.z. duurzame wetten door de Senaat voorbereid. Er is geen reden waarom dit in de toekomst onmogelijk zou gemaakt worden. Bovendien kan men eraan denken de Nationale Regering of de Gewestelijke Executieven de mogelijkheid te geven ontwerpen van wet of decreet i.v.m. de basiswetgeving van nationaal of gewestelijk belang, ter onderzoek aan de Senaat voor te leggen. Hierdoor kan dan een eerste stap gezet worden naar de harmonisatie van het recht tussen de Gewesten zelf... . Wat betreft de andere bevoegdheden waarover de huidige Senaat beschikt, deze moeten stuk voor stuk overdacht worden in het kader van de rol die men de Senaat wil laten spelen.

Hoewel het die indruk kan wekken is het allerminst de bedoeling van de Senaat een politiek kruisvat te maken. Het is niet overbodig erop te wijzen dat de Senaat géén Arbitragehof, géén Raad van State, géén nationale voogd over de Gewesten, géén rechter én partij is (89). Integendeel: als wetgever in de volle zin van het woord moet de Senaat zijn grondwettelijke opdracht nauwkeurig vervullen.

## C. Andere perspectieven

### 1. *Unicameralisme*

In een federale structuur moeten zowel de Staat als de deelentiteiten in een centraal orgaan worden vertegenwoordigd (90). De almacht van een enige nationale Kamer lijkt moeilijk verzoenbaar met het bestaan van juridisch zelfstandige Gewesten. Daarom wordt, naar het voorbeeld van de Verenigde Staten van Amerika, voor het tweekamerstelsel geopteerd (91). Is dit zo noodzakelijk, of maakt de verwezenlijking van een unicamerale centrale wetgever zijn kans in dit bestek?

(88) Ook de leden van de Nationale Regering of van de Executieven kunnen vragen een wet of decreet aan de Senaat voor te leggen (cf. art. 38 Bijz. W.); DAUBIE, C., *o.c.*, 115.

(89) DAUBIE, C., *o.c.*, *Res Publica*, (495), 533.

(90) VAN IMPE, H., *o.c.*, 5; GOOSSENS, C., *o.c.*, 74.

(91) Contra: REYNTJENS, F., *o.c.*, 207; "het is dus niet zo dat — zoals meestal wordt aangenomen — de theorie van het federalisme de grondslag is van de Amerikaanse staatsinrichting en verdeling der machten. Het omgekeerde is eerder waar."

Deze hypothese hoeft niet a priori uitgesloten te worden (92). Als men er in België niet zal toe komen beide kamers een eigen taak te geven, maar integendeel vasthoudt aan de gelijkheid van bevoegdheden, met de onvermijdelijk hieruit volgende nadelen, is het veel eenvoudiger slechts één enkele kamer over te houden (93). Dit is ook zo als het Parlement blijft verglijden naar een louter ratificatieinstantie van de regeringsontwerpen. Aan de andere kant moet men opletten aan een Senaat van Gewesten de bevoegdheid toe te kennen van communautaire revisiekamer. Het gevaar is reëel dat zij, om haar bestaan te verantwoorden, communautaire spanningen oproept waar niemand ze zou gezocht hebben (94). Het unicameralisme roept een stringente bevoegdheidsverdeling op tussen Staat en Gewesten. De nationale Kamer krijgt, zoals dit klassiek in federale staten past, de residuaire bevoegdheid toegewezen. Hierin worden de gemene materies na twee, in de tijd gespreide, grondige lezingen en met een gewone meerderheid aangenomen of verworpen (95). De materies die communautair geladen zijn worden eveneens na twee lezingen goedgekeurd met een gewone meerderheid, of verworpen met een twee derde meerderheid in één van beide taalgroepen. Om deze laatste situatie evenwel zoveel mogelijk te vermijden zou men de Kamer enkel de bevoegdheid kunnen geven basiswetgeving en kaderwetten te stemmen, die dan door de Gewestraden verder worden uitgewerkt.

Een goede werking van dit systeem veronderstelt de organisatie van diensten die de Kamer bijstaan in zijn wetgevende functie. Een nieuw op te richten afdeling binnen het Rekenhof kan bijvoorbeeld gelast worden een voorafgaand verslag in te dienen over elk ontwerp of voorstel van wet, teneinde de economische weerslag op lange termijn ervan vast te leggen (96). Fractiekabinetten kunnen ingericht worden om voor de fractieleden in de onderscheiden vaste commissies studiewerk te verrichten.

Wanneer deze instellingen kunnen worden geraadpleegd tijdens het voorbereidend wetgevend werk, zal de noodzaak van een revisiekamer minder groot zijn. Maar vooral de afdeling wetgeving van de Raad van State en het Arbitragehof kunnen een wezenlijke bijdrage leveren. De eerste door de adviesverplichting zowel te laten gelden voor elk ontwerp en voorstel van wet of decreet. Dit wordt als het ware een toetsing vooraf.

Om van het verplichtingselement geen verdragingselement te maken, wordt de Raad van State nog meer uitgebreid en opgedeeld in gespecialiseerde afdelingen, en onderworpen aan een bij wet vastgelegd tijdschema voor bepaalde onderwerpen. Het Arbitragehof langs de andere kant, zou tot een volwaardig constitutioneel Hof omgevormd kunnen worden, dat kan

(92) Zoals GOOSSENS, C., *o.c.*, p.38 noot 164 wel doet.

(93) Zoals GOOSSENS, C., *o.c.*, p.38 noot 164 wel doet.

(94) *ibid.*, 75.

(95) RIMANQUE, K., "Advies over de hervorming van de Staat", *T.B.P.*, 1975, (378) 407.

(96) DEHAENE, J.L. en GOL, J., *o.c.*, *T.B.P.*, (3), 15.

toezien op de naleving van de bevoegdheidsverdeling zowel voor het van kracht worden van de wettelijke bepaling (Frans model) als erna (Amerikaans model).

De samenstelling van de Kamer ondergaat geen veranderingen, en blijft direct verkozen volgens het systeem van evenredige vertegenwoordiging van de bevolking (97). De taalgroepen binnen deze Kamer blijven, zoals gezegd, behouden. Sommige federale staten met een beperkt aantal deelentiteiten, zoals Pakistan, Equatoriaal Guinea, Mali en Kameroen, hebben een eenkamerstelsel. De vergelijking met België wordt echter moeilijk (98), daar dit onstabiele, éénpartijstaten zijn, waar de bestaansreden voor een tweede kamer minder aanwezig is.

Als democratisch, Westers land, zou België dus als eerste dergelijk systeem aannemen.

Kan men deze hypothese realiteitswaarde toekennen? Het lijkt weinig waarschijnlijk dat België naar een eenkamerstelsel toegroeit in een federale structuur, als het dit nog niet deed toen het er als unitaire staat meer reden toe had. Mislukt de Senaat der Gewesten, dan lijken de verhoudingen zo te liggen dat de toestand eerder blijft wat ze nu is, dan dat naar een unicamerale oplossing zal gezocht worden (99).

## 2. *Confederalisering*

Deze hypothese veronderstelt dat beide nationale kamers opgeheven worden met behoud van de nationale regering die het vertrouwen geniet van alle deelparlementen, en, samengesteld uit de leden van de deelregeringen, voor strikt beperkte materies bevoegd is. Door een grondwettelijke overeenkomst tussen de Gewesten onderling komen delegaties van de eigen Raden ter regeling van gemeenschappelijke belangen samen. Komt men hier tot geen eensluidend besluit, dan is er geen "eenheidswet". Wat niet betekent dat de zaak onbeslist blijft. Elk deelparlement kan een eigen regeling uitwerken, of eventueel kan men zelfs tot een partieel gemeenschappelijk besluit komen. De rol van de "eenheidsregering" zou erin bestaan de eenheidswetten toe te passen, en dit steeds in samenwerking met, of met mandaat van de deelregeringen.

(97) HERRERO DE MINON, M., "The Passing of Bicameralism", *The American Journal of Comparative Law*, 1975, (236), 241 ontwikkelt de idee van een federaal unicameralisme volgens dit systeem.

(98) *ibid.*, 238, die als oorzaken voor de achteruitgang van het bicameralisme redenen aanhaalt die vandaag in België *niet* aanwezig zijn.

(99) WEBER, P., *o.c.*, R.D.P., (753), 603-605 relateert zelfs sterk de uitoefening van het unicameralisme in landen waar het bicameraal systeem verlaten werd. Volgens hem blijft een feitelijk bicameralisme bestaan. Het nut van deze instelling blijkt ook pas dan tot uiting te komen.

### 3. Federalisering als weg naar europealisering

Een interne geografische herstructurering van de staten in Europa is op langere termijn wenselijk. Dit gaat in tegen de historisch gegroeide eenheidsstaten, maar sluit aan bij het Europees gedachtengoed (100). België, nog verwijderd van een echte federale staat, zou een voorbeeld kunnen zijn voor het Europa van morgen. Na een bevoegdheidsverdeling te hebben doorgevoerd, worden de meeste bevoegdheden waargenomen door Europese instellingen in plaats van door het nationaal bestuur. Inspraak- en beslissingsrecht worden behouden voor zaken van de Gewesten. In dit puur hypothetisch model kan België op Europees vlak een pioniersrol vervullen, door in verscheidenheid eenheid te verwezenlijken.

#### BESLUIT

Het behoud van een Senaat in België lijkt omwille van de praktische complexiteit van het groeiend federaal systeem (101) de meest aangewezen weg (102). Zoals de staatsvorming er thans uitziet zou er aan de huidige Senaat noch qua samenstelling, noch qua bevoegdheden iets gewijzigd worden. Daarom werd getracht, in het licht van de zucht naar voltooiing van de evolutie naar een regionaal/federaal België de Senaat als hoeksteen ervan te vormen. Het ontwikkelde alternatief vertoont eens te meer leemten en tegenstrijdigheden. Doch beter dan de uitwerking van de praktische organisatie over te laten aan een "politieke discussie", zoals wijselijk (?) de meeste auteurs doen, en enkel vage principes voor te stellen, leek het opportuun een concreet schema uit te werken. In deze optiek leek het ons ook interessant enkele andere, soms onbewandelde wegen op te gaan en te verkennen door enkele tegenvoorstellen te formuleren. Zo kan beter het nut of de nutteloosheid van het uitgewerkt voorstel gewikt en gewogen worden. Dit alles heeft enkel de bedoeling de ingedommelde (of ingevoren) discussie op te rakelen en tot tastbare resultaten aan te zetten.

Twee belangrijke opmerkingen dienen evenwel nog gemaakt te worden. Welke institutionele structuur men ook kiest, steeds zullen de politieke verhoudingen de goede werking van het gekozen alternatief bepalen. Elk systeem houdt immers de mogelijkheden van misbruiken in. De Grondwetgever van 1831 heeft een systeem ontworpen dat in zijn essentie tot

(100) PERIN, F., *Le régionalisme dans l'intégration européenne*, U.G.A., Brussel, 1969, 91.

(101) Zie reeds de besluiten van de Ronde Tafel, *Parl.Besch.*, Kamer, 1964-65, 993, nr.1, bijlage C, p.24.

(102) In tegenstelling tot de bewering van REYNTJENS, F., *o.c.*, 210, kunnen de problemen die een federaal België stelt niet alleen via veiligheidsmechanismen in een enige Kamer opgelost worden. Een wetgevende anarchie, of geen wetgeving überhaupt, zouden tot een chaos leiden. Een intermediair orgaan tussen Natie en Gewesten is noodzakelijk om dergelijke toestanden te voorkomen: GOOSSENS, C., *o.c.*, *Liber Amicorum F.Dumon*, (793), 856-857; HERRERO DE MINON, M., *o.c.*, 253.



1980, d.w.z. 150 jaar, de conflicten op een zekere bevredigende wijze kan oplossen. De toekomst hangt echter af van de wijsheid van de komende grondwetgever, doch nog méér van de wil van partijen en drukkingsgroepen, die steeds meer de allures van grondwetgevers aannemen. Ze moeten beseffen dat ze daarmee ook de verantwoordelijkheid op zich nemen. Elke wijziging die men de Senaat wil opleggen moet door *beide* kamers met grondwetgevende bevoegdheid volgens de regels van de G.W. goedgekeurd worden. In het verleden kon de Senaat instemmen met een aantal fundamentele hervormingen inzake haar samenstelling — hoewel niet op eigen initiatief (103) — doch tegen de prijs van gelijke wetgevende bevoegdheden. De Senaat bevat de mogelijkheid een discrete doch nuttige instelling te zijn. Deze twee kwaliteiten zijn ook in de toekomst meer dan ooit noodzakelijk.

(103) Zie de toespraak van Senaatsvoorzitter E.LEEMANS bij de opening van het parlementair jaar 1980-81, *Parl.Hand.*, Senaat, 1980-81, 24 okt.1980, 13.