



KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Bruksela, dnia 15 maja 2014 r.

Sprawozdanie nr 49/2014

Sprawozdanie ze spotkania przedstawicieli parlamentów narodowych (urzędników) przy UE w Brukseli w belgijskim Senacie 28 kwietnia 2014

W dniu 28 kwietnia br. tradycyjne spotkanie stałych przedstawicieli parlamentów narodowych przy UE, które odbywa się co poniedziałek, odbyło się tym razem w belgijskim Senacie.

Pan André Rezsohazy, dyrektor obsługi prawnej belgijskiego Senatu, przedstawił prezentację na temat reformy Senatu przeprowadzonej w ramach 6. reformy państwowej w Belgii. Należy pamiętać, że uprawnienia ustawodawcze nowego Senatu będą bardzo ograniczone i są ściśle określone w konstytucji. Senat nie będzie już sprawował kontroli politycznej rządu: pytania ustne nie będą już dozwolone. Jednakże Senat z pewnością, poprzez aktualizację swojego regulaminu, dokona przeglądu zakresu swojej działalności.

W trakcie wymiany poglądów z przedstawicielami parlamentów narodowych zwrócono uwagę na następujące kwestie.

- **Wpływ reformy na pracowników**

Senat (71 senatorów + 2) i Izba Reprezentantów (150 deputowanych) zatrudniają ok. 1000 pracowników służby cywilnej. W konsekwencji reformy liczba senatorów się zmniejszy do 60, a co za tym idzie liczba pracowników zatrudnionych przez Senat również się zmniejszy. W Senacie pozostanie tylko 6 departamentów. Nowy Senat będzie spotykać się raz w miesiącu w ciągu tygodnia. Będzie

funkcjonowało jedynie 5 komisji stałych. Najlepszym sugerowanym rozwiązaniem jest połączenie obu administracji (Senatu i Izby Reprezentantów).

- **Liczba senatorów**

Warto przy tej okazji wspomnieć, że członkowie belgijskiego Senatu wyłaniany na trzy sposoby: poprzez wybory bezpośrednie (40 miejsc w Senacie), wybory pośrednie (21 miejsc) oraz kooptację (10 miejsc). Daje to łączną liczbę 71 senatorów. Dodatkowo prawo do zasiadania w Senacie mają z urzędu dorosłe dzieci monarchy.

- 25 - wybieranych bezpośrednio przez Niderlandzkie kolegium wyborcze,
- 15 - wybieranych bezpośrednio przez Francuskie kolegium wyborcze,
- jak i desygnowani przez rady prowincjonalne:
 - 10 - desygnowanych przez Radę Wspólnoty Flamandzkiej ze swojego grona,
 - 10 - desygnowanych przez Radę Wspólnoty Francuskiej ze swego grona,
 - 1 - desygnowany przez Radę Wspólnoty Niemieckiej ze swego grona,
 - 6 - desygnowanych przez niderlandzkie kolegium wyborcze,
 - 4 - desygnowanych przez francuskich senatorów.

Od referendum 1950 roku w Senacie zasiadają również dzieci panującego monarchy (od ukończenia 18 lat, choć pełne prawo głosu otrzymują w wieku 21 lat).

Po reformie sytuacja będzie wyglądała następująco.

W skład Senatu będą wchodzić wyłącznie przedstawiciele organów (podmiotów) federalnych (Regionów i Wspólnot), a więc deputowani, którzy zostali desygnowani przez te podmioty i którzy wspierają interesy tych podmiotów na szczeblu regionalnym. W Senacie podmioty te mogą być zaangażowane w proces opracowywania prawa federalnego. Na tym polega zasada uczestnictwa. Ta zasada jest punktem wyjścia reformy Senatu. Podsumowując, nowy belgijski Senat może być zdefiniowany jako izba Regionów i Wspólnot.

W skład nowego Senatu wejdzie 60 senatorów.

Większość z nich - 50 senatorów - zostanie mianowanych przez parlamenty regionów i wspólnot i będzie ich członkami:

- 29 senatorów będzie desygnowanych przez Parlament Flandrii,

- 10 senatorów - przez Parlament Wspólnoty Francuskiej,
- 8 senatorów - przez Parlament Walonii,
- 2 senatorów - przez Parlament Brukseli,
- 1 senator - przez Parlament Wspólnoty Niemieckojęzycznej.

Podział mandatów może się wydawać skomplikowany, ale odzwierciedla asymetrię belgijskiego federalizmu: wszystkich 29 niderlandzkojęzycznych senatorów będzie powoływanych przez jeden parlament - Parlament Flandrii, natomiast 20 senatorów francuskojęzycznych będzie powołanych przez 3 różne zgromadzenia parlamentarne.

Wszyscy senatorowie będą powoływani na podstawie wyników wyborów do swoich parlamentów (mandaty zostaną rozdzielone zgodnie z zasadą ordynacji proporcjonalnej).

Ponieważ senatorowie będą mianowani z parlamentów regionalnych i wspólnotowych, ich mandat może być scharakteryzowany jako wtórny (wynikający z mandatu w parlamencie regionalnym). Mandat senatora będzie pracą w niepełnym wymiarze godzin.

Pozostałych 10 senatorów wyznaczonych zostanie przez 50 senatorów z parlamentów regionalnych i wspólnotowych (tzw. dokooptowani senatorowie): 6 - desygnowanych przez niderlandzkie kolegium wyborcze a 4 - desygnowanych przez francuskich senatorów (zgodnie z zasadą reprezentacji proporcjonalnej). Racja bytu 10 dokooptowanych senatorów w Senacie federalnym nie jest do końca jasna.

Wreszcie, co nie mniej ważne, nie więcej niż dwie trzecie senatorów może być tej samej płci. Oznacza to, że w skład Senatu wejdzie co najmniej 20 kobiet / mężczyzn.

- **Kompetencje nowego Senatu**

Senat i Izba Reprezentantów pozostaną niezmienione w okresie najbliższych 5 lat. Konstytucja nie może być zmieniona w tym okresie, jednak nie potrzeba reformy konstytucyjnej w Belgii, aby zmienić uprawnienia Senatu. Może zostać przegłosowane specjalne prawo, by nadać Senatowi dodatkowe uprawnienia lub je zmienić. Tak więc sytuacja może ulec zmianie w dowolnym momencie. Można również rozważyć intensywniejszą współpracę z pracownikami parlamentów regionalnych i wspólnot. Nowy Senat zostanie praktycznie pozbawiony wszelkich uprawnień legislacyjnych. W okresie

najbliższych 5 lat, Senat będzie starał się znaleźć wspólne cele lub podobne / takie same obszary zainteresowania, które mają parlamenty regionalne i wspólnotowe.

Belgia dzieli się na trzy regiony autonomiczne: dwujęzyczny Region Stołeczny Brukseli, nieirlandzkojęzyczną Flandrię (stolica: Bruksela) i francuskojęzyczną Walonię (stolica: Namur). Oprócz tego Belgia jest podzielona na trzy wspólnoty językowe - francuską, flamandzką i niemieckojęzyczną oraz cztery regiony językowe - region francuskojęzyczny (język waloński), region niderlandzkojęzyczny (język flamandzki), dwujęzyczny region Brukseli i region niemieckojęzyczny.

- **Nowy Senat i sprawy europejskie**

Belgijski Senat będzie kontynuował swoją działalność międzynarodową i brał czynny udział we wszystkich istniejących organach międzyparlamentarnych, takich jak Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, OBWE, COSAC itp.

Senat może być miejscem do przeprowadzania kontroli zgodności z zasadą pomocniczości w imieniu Regionów i Wspólnot. Jednakże nie ma pewności, co do tego, czy parlamenty federalne zdecydują się na oddelegowanie swoich prerogatyw w zakresie kontroli pomocniczości do Senatu.

Senat prawdopodobnie nie będzie już uczestniczył w Międzyparlamentarnej Konferencji ds. Zarządzania Gospodarczego i Finansowego w UE (art. 13). Pojawiły się również pytania dotyczące uzasadnionych opinii, przyjętych przez regionalne zgromadzenia parlamentarne. Parlament flamandzki przyjął do tej pory tylko jedną uzasadnioną opinię. Ta uzasadniona opinia została ujęta w bazie IPEX w rubryce "belgijskiego Senatu" i została przekazana przez belgijski Senat do Komisji Europejskiej. Komisja Europejska przesłała swoją odpowiedź bezpośrednio do parlamentu flamandzkiego, więc można uznać, że Komisja już bierze pod uwagę regionalny wymiar państwa belgijskiego.

Opracowała:
Dr Magdalena Skulimowska

Załącznik: Prezentacja pana André Rezsóhazy (w języku angielskim)

The new rules - concerning the composition and the competences of the Senate - have been published in the *Gazette* in January and will enter into force after the next elections of the 25th of May.

The 25th of May' elections will take place in our country at three different levels, not only at the European level, but also at the (Belgian) federal level and at the regional level. At the federal level, only the 150 members of the House of representatives will be elected. The Senate will not be elected anymore.

The new reform of the Belgian Senate is the second attempt in twenty years to re-organize the institution. The first reform dates back to 1993, but was not totally successful. The Senate was supposed to fulfil different functions: an assembly in charge of the second reading of the bills adopted by the House, a meeting place for the delegates of the different Communities (Dutch-speaking, French-speaking, German-speaking) and also an assembly dealing with more fundamental reforms (“*chambre de réflexion*”). There was no clear vision about the exact role of the Senate.

This lack of vision about the role of the Senate has been strongly criticized and was the main reason for preparing a new reform of the institution. In autumn 2011, 8 political parties convened to adopt a new State reform in Belgium (the *sixth State reform* in Belgian history) and to transfer a huge amount of federal competences to the federated entities (the ‘*Regions and the Communities*’). The State reform led also to the transformation of the Belgian Senate according to federal standards. In a federal State, national representation alone is not enough. In addition to a first chamber elected by universal suffrage, there is room for a second chamber (a *Senate*) which ensures the representation of the federation’s components - in Belgium, the federated entities: the Regions and the Communities. The second chamber is composed of representatives of the federated entities: MP’s who are designated by the federated entities and who support the interests of the federated entities at the federal level. In the second chamber, the federated entities can be involved in the process of drafting federal legislation. This is what the *principle of participation* is about. This principle is the starting point of the reform of the Senate. To sum up, the new Belgian Senate can be defined as the chamber of the federated entities, the chamber of the Regions and the Communities.

Composition of the new Senate

The new Senate is composed of 60 members.

Most of them - 50 Senators – will be appointed by and from the parliaments of the federated entities, the parliaments of the Regions and Communities:

- 29 senators will be appointed by the Flemish Parliament
- 10 senators by the Parliament of the French Community
- 8 senators by the Walloon Parliament
- 2 senators by the Parliament of Brussels
- 1 senator by the Parliament of the German-speaking Community.

The distribution of the mandates may appear complicated, but it mirrors the asymmetry of Belgian federalism: the 29 Dutch-speaking senators are all appointed by one parliament, the Flemish Parliament, whereas the 20 French-speaking senators are appointed by 3 different assemblies.

All those senators will be appointed according to the results of the elections for the parliaments of the federated entities. (The mandates will be distributed according to the principle of proportional representation.)

Because the senators will be appointed *from* the Parliaments of the federated entities, their mandate can be characterized as a secondary one (a “*derived*” mandate). The mandate will be a part-time job.

The 50 senators of the federated entities will appoint in turn 10 Senators (the so-called *co-opted senators*): 6 Dutch-speaking and 4 French-speaking (according to the principle of proportional representation). The *raison d’être* of the 10 co-opted senators in a federal Senate is not very clear.

Finally, last but not least, no more than two-thirds of the Senators can be of the same sex. What this means is that the senate will have at least 20 women / man.

Competences of the new Senate

As it is usual in many federal States, the legislative powers of the Senate mainly concern issues relating to the organization and functioning of the federal system (doctrine of *Kompetenz-Kompetenz*).

The Constitution has established a list of the legislative powers of the Senate. It covers the following issues:

- the Constitution,
- the powers, institutions and funding of the federated entities (the Regions and Communities),
- intrafederal cooperation, conflicts of competence, conflicts of interest,
- the exercise of the right to substitution,
- the status of the Constitutional Court, the Council of State, the administrative courts
- the use of languages in administrative affairs, a matter which is particularly touchy in Belgium
- the measures that aim at preventing discrimination for ideological and philosophical reasons
- the funding of the political parties
- and, finally, the organization of the Senate and the status of Senators.

We have to conclude that the new Senate will have (very) limited legislative powers. In practice, unicameralism can be considered the norm.

As a rule, the Senate exercises its legislative power on an equal footing with the House of representatives, but there are some exceptions. (In institutional matters, the Constitution often requires qualified majorities.)

For all the other matters the Senate will have no formal legislative power anymore. Especially for *cross-cutting matters*, for shared matters, for federal matters that have an impact on the powers of the Regions and Communities, the Senate can only influence the law making process by “soft” means, like written questions, debates, reports, resolutions, but the Senate has no formal legislative power anymore.

Other powers

Before concluding, I mention briefly some other (minor) powers: the nomination or appointment of senior judges (in the Constitutional Court, the Council of State and the High Council for Justice), the resolution of conflicts of interest, inter-parliamentary cooperation and subsidiarity checks.

As a conclusion, the Senate will be transformed deeply after the next elections.

The *lack of clear vision* about the role of the Senate was the main reason for drafting a new reform of the Belgian Senate. The Belgian Senate will be transformed *according to federal standards*, more especially according to the principle of participation. The Belgian Senate will be a chamber of the federated entities, a chamber of the Regions and the Communities, *with rather limited legislative powers*. To which extent the Senate will succeed in fulfilling its new functions? To which extent the Senate will play a proper role in the federal architecture of Belgium? To which extent the Senate will be the place where the delegates of the different federated entities meet, debate and cooperate? The answer to those questions depends on the senators themselves.