

# NEE!

# JAA!

Een referendum over het associatieverdrag EU/Oekraïne wordt al snel een uitlaatklep voor algemeen ongenoegen over de EU. Het doet geen recht aan de inhoudelijke beoordeling die dat verdrag verdient, stelt *Linda Senden*.

**G**eweldig dat burgers erin slaan meer dan 300.000 handtekeningen op te halen voor de organisatie van een referendum, maar jammer dat zij dit zien als hét redmiddel van de democratie en als dé manier om de machtsoverdracht aan de EU te stoppen.

In die visie liggen twee belangrijke gedachten besloten: dat onze democratie in grote nood verkeert en dat machtsoverdracht aan de EU per definitie een slechte zaak is. GeenPeil legt daarbij de nadruk op het onvermogen van de politiek en het gebrek aan parlementaire grip op wat er in Europees verband wordt besloten. Er spreekt groot ongenoegen uit over hoe ons eigen parlementaire stelsel in EU-verband functioneert en een gebrek aan vertrouwen in hoe onze politici de belangen van burgers vertegenwoordigen. Het referendum gaat echter geen zaligmakende reddende engel zijn.

**Ten eerste.** Referenda geven burgers weliswaar een stem, maar niet over hoe het zou moeten. Hoewel referenda als een katalysator kunnen werken voor de publieke belangstelling van de burger in EU-zaken, dragen ze het risico in zich van een te versimpelde voorstelling van en omgang met de werkelijkheid, zeker als het om grote, complexe vraagstukken gaat.

Burgers kunnen immers alleen maar een ja of nee laten horen en er is geen ruimte voor een genuanceerdere beoordeling van de noodzaak, inhoud en vorm van overheidsopdrachten, op nationaal dan wel EU-niveau. Er is dus geen ruimte om sommige delen van het associatieverdrag te ondersteunen en andere te verwerpen. De zwart-wit-, voor-tegen- en alles-of-nietsbenadering die inherent is aan het instrument van het referendum werkt dan ook meer polariserend dan dat het zal leiden tot een constructief debat over hoe de relatie tussen de EU en Oekraïne het beste vorm moet krijgen.

Meer algemeen mag de vraag van bevoegdheidsoverdracht aan de EU niet los worden gezongen van de vraag wat het alternatief is; in het bijzonder van de vraag hoe de nationale overheid anderszins problemen effectief kan oplossen en beleidsdoelen kan realiseren. Dat is wat centraal zou moeten staan in de discussie en het parlement vormt daar de arena bij uitstek voor.

Politici moeten zich meer rekenschap geven van de verantwoordelijkheid die ze hierin dragen, en voordat ze hun goedkeuring verlenen aan belangrijke EU-besluiten daarover zelf op tijd het publieke debat aanzwengelen.

**Ten tweede.** Referenda dragen niet bij aan een structurele oplossing van het door

## Referenda leiden niet tot een beter parlementair stelsel

de burger ervaren democratisch tekort van de EU. Politisering van het nationale, inhoudelijke debat over voorgenomen EU-verdragen en wet- en regelgeving is hard nodig. Maar referenda leiden in zichzelf niet tot een beter functioneren van ons parlementaire stelsel op dit punt.

De democratie op Europees en op nationaal niveau vereist meer betrokkenheid en draagvlak van de burger dan een incidenteel (raadgevend) referendum kan bieden. Dat vraagt om een aanpak die niet het denken in tegenstellingen te pas en te onpas aanwakkerd, maar om een continu politiek proces.

Als het gevoel nu is dat de huidige parlementaire goedkeuring niet volstaat voor het borgen van het democratisch draagvlak van bepaalde EU-besluiten, dan pleit dat er eerst en vooral voor het eigen parlementaire en constitutionele stelsel kritisch tegen

het licht te houden en te versterken. De huidige politieke discussie over een verzwaarde meerderheid voor wijziging van de EU-verdragen kan tegen deze achtergrond worden bezien.

Daarnaast zouden we ook het debat over het introduceren van de mogelijkheid van constitutionele toetsing niet moeten schuwen. Constitutionele hoven in Duitsland en Ierland geven burgers de kans hun stem te laten horen over de richting die Europese integratie neemt en de nationale grondwettelijkheid van belangrijke EU-besluiten te laten toetsen door een onafhankelijke instelling.

Daarmee spelen ze niet alleen een belangrijke rol in de beoordeling van de rechtmatigheid van EU-besluiten, maar kunnen ze ook een impuls geven aan het politieke en maatschappelijke debat erover.

**Ten derde.** Referenda moeten niet worden tot een uitlaatklep voor algemeen ongenoegen over de EU. Het is een zwakke bod van een parlementair stelsel om het instrument van het referendum te zien als een acceptabele uitlaatklep voor het wantrouwen van de burger in het politieke systeem. Daarmee wordt immers geen recht gedaan aan de kwestie die in een referendum ter discussie wordt gesteld en waarmee grote belangen gemeoid kunnen zijn.

**D**at geldt ook voor de eenzijdigheid waarmee de initiatiefnemers van het raadgevend referendum de goedkeuringswet over het EU-associatieverdrag met Oekraïne als testcase hebben uitgekozen om hun eigen zaak te dienen: alles wat riekt naar bevoegdheidsoverdracht of verruiming van EU-bevoegdheden moet per definitie worden gestopt. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de inhoudelijke beoordeling die het verdrag verdient - een verdrag dat juist ook strekt ter bescherming van de democratische belangen van de gehele Oekraïense bevolking.

## Wat is dat ook alweer, het associatieverdrag?

Als er niets tussenkomt, zal per 1 januari 2016 het associatieverdrag tussen Oekraïne en de Europese Unie van kracht zijn. Dit verdrag moet uiteindelijk leiden tot **economische en politieke samenwerking** tussen de EU en Oekraïne. De bedoeling ervan is dat het de vrede en stabiliteit op regionaal en internationaal niveau versterkt. En dat het de samenwerking stimuleert op het gebied van justitie en veiligheid, dit dan weer ter versterking van rechtsstaat, democratie en respect voor fundamentele rechten en vrijheden. Het verdrag is er de oorzaak van dat de spanningen tussen Oekraïne, Rusland en EU sterk zijn opgelopen. Het zou in november 2013 worden ondertekend, maar toenmalig Oekraïens president Janoekovitsj zag ervan af. Hij schortte het overleg op, omdat hij niet wilde of kon voldoen aan de eisen van de EU. De Oekraïense oppositie zei dat Janoekovitsj onder druk van Poetin de onderhandelingen stopte. Na een **volksopstand** werd Janoekovitsj verdreven. Nadat de nieuwe president, Porosjenko, het verdrag wel had ondertekend, keurden het Oekraïense en het Europees Parlement het verdrag goed. Alle nationale parlementen van de EU-lidstaten hebben het verdrag intussen goedgekeurd. Van de handtekeningactie van **GeenPeil** voor een raadgevend referendum over het verdrag wordt wel gezegd dat het de Russische president Poetin in de kaart speelt: afwijzing per referendum zou precies aansluiten bij **Poetins bedoeling** om Oekraïne verre te houden van Europa. Zie ook [www.europa-nu.nl/](http://www.europa-nu.nl/)

Het is hoog tijd dat we referenda, zoals dat over het associatieverdrag EU/Oekraïne, normaal gaan vinden. Ze zijn een nuttige aanvulling op onze parlementaire democratie, meent *Joost van den Akker*.

**R**eferenda over Europa zijn *boom*. Het Grieks referendum deze zomer deed het Brussels establishment sidderen. In Londen woedt al weken een fel debat over het Brits referendum over EU-lidmaatschap, dat op het continent met argusogen wordt gevolgd.

Maar ook in Nederland kan komend half jaar een referendum plaatsvinden. Over het associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne, dankzij de Wet op het raadgevend referendum plus meer dan 300.000 geldige ondersteuningsverklaringen van initiatiefnemer GeenPeil. Dat is geen reden om zenuwachtig te worden. De afgelopen decennia zijn meer dan vijftig referenda over de EU gehouden. Voordat de campagne losbarst, kunnen vast de drie ergste kopzorgen worden weggelaten:

**Ten eerste.** Zo'n associatieverdrag is te ingewikkeld voor een referendum.

Waar gaat het associatieverdrag eigenlijk over? De overeenkomst met Oekraïne is zeker geen EU-toetredingsverdrag. Wel past zij binnen de ambitie van de EU om naburige landen door aantrekkelijke handelsvoorwaarden en financiële hulp aan zich te binden, in ruil voor Oekraïense hervormingen op het gebied van mensenrechten, vrije markt en rechtsstaat. Of dat te ingewikkeld is bepalen de burgers zelf. Het feit dat in korte tijd honderdduizenden een referendumverzoek ondersteunen, zegt in ieder geval iets over de wenselijkheid ervan. Met name in Zwitserland zijn al succesvol referenda over vergelijkbare verdragen gehouden, zoals toetreding tot de Schengenzone.

Veel hangt af van de vraagstelling en de informatievoorziening. De vraag bij het EU-referendum in 2005 was nodeloos ingewikkeld: 'Bent u voor of tegen instemming door Nederland met het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa?' Dit keer moet op het stembiljet de vraag komen of je voor of tegen het associatieverdrag bent. Daar de titel van dit verdrag drie regels lang is, valt te hopen dat de onafhankelijke refe-

rendumcommissie een heldere vraag opstelt. Bijvoorbeeld: 'Bent u voor of tegen de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne?' Adequate informatie over het referendum is daarbij onontbeerlijk. Volgens de wet moet de referendumcommissie deze aan elke kiezer verstrekken. Hopelijk worden dit keer geen onleesbare krantjes verspreid, waarin het 325 pagina's tellende verdrag is gepropt. Daar heeft niemand iets aan. Nederland kan hierbij leren van andere landen.

Zo voorziet de Ierse onafhankelijke referendumcommissie in brochures met de belangrijkste voors en tegens. Zwitserland strekt brochures met een samenvatting, argumenten van de regering en eventueel de initiatiefnemers, plus een stemadvies van regering en parlement.

## CDA-voorman Buma vreest voor een 'vreselijk gevaarlijke loterij'

**Ten tweede.** Het referendum gaat niet over het associatieverdrag, maar eigenlijk over het functioneren van de EU.

Ook dat bepalen de kiezers zelf. Voor de campagne stelt de wetgever alvast 2 miljoen euro subsidie voor maatschappelijke initiatieven ter bevordering van het publieke debat beschikbaar. Tegenstanders zoals GeenPeil vinden dat besluitvorming over de EU op ondemocratische wijze plaatsvindt. Voor hen is het Associatieverdrag een stok om de hond (de EU) mee te slaan.

Voorstanders van het verdrag zullen waarschijnlijk de voordelen van het EU-beleid benadrukken. Als de kiezer daarbij het referendum wil gebruiken om het regeringsbeleid te belonen of juist af te straffen, is dat zijn eigen afweging. Daarbij komt dat de partijen niet verplicht zijn om campagne te voeren. De dooddoener 'we zullen het u nog een keer uitleggen' werkt meestal niet. Het zijn nu

juist de burgers die partijen raad geven. Niet omdat hun partij iets vindt, maar omdat zij het zelf vinden.

**Ten derde.** Een referendum is eng. Stel dat de bevolking iets anders vindt dan het parlement.

Zo'n driekwart van de Tweede Kamer stemde dit jaar voor het associatieverdrag. Maar dat zegt niets. Ook in 2005 was 85 procent van de Kamerleden voor de Europese Grondwet, terwijl uiteindelijk 62 procent van de bevolking tegen stemde.

Wanneer het associatieverdrag wordt afgevoerd, kan de regering een intrekkingwet voorstellen. Dan treedt het verdrag niet in werking. Doet zij dit niet, dan treedt het na vier weken alsnog in werking. Sommige fracties hebben desondanks kenbaar gemaakt hun eigen afweging te maken. Andere hebben aangegeven de uitslag, ongeacht de vereiste opkomst van 30 procent, te zullen respecteren. Beide staat hen vrij. Kamerleden stemmen immers 'zonder last'. Niet alleen een kiezer maakt zijn eigen afweging. Een parlementariër doet dat evenzeer, al voelen niet alle kiezers zich dan door hem of haar serieus genomen.

**C**DA-voorman Buma vreest voor een 'vreselijk gevaarlijke loterij' aangezien Nederland bij een Nee voor 'hele grote vragen komt te staan'. Wordt Nederland de risee van Europa als het op het laatste moment de ratificatie van verdrag blokkeert, nota bene tijdens het eigen EU-voorzitterschap in 2016? Waarschijnlijk niet.

Een Nederlands Nee betekent heronderhandeling van het akkoord met Oekraïne. Daarvan is de uitkomst ongewis, maar de insteek van Nederland wel legitiem. De ratificatie van het akkoord is immers opgeschort.

Kortom, door burgers geïnitieerde referenda over Europa hoeven we niet te vrezen. Het wordt tijd dat we ze normaal gaan vinden, als nuttige democratisch tot stand gekomen aanvulling op onze parlementaire democratie. Ook politici kunnen dat advies maar beter ter harte nemen.



**Linda Senden** is hoogleraar Europees recht aan de Universiteit Utrecht.



**Joost van den Akker**, LL.M., is promovendus overheidshandelen bij EU-referenda aan de Universiteit Twente.