

ARTIKEL

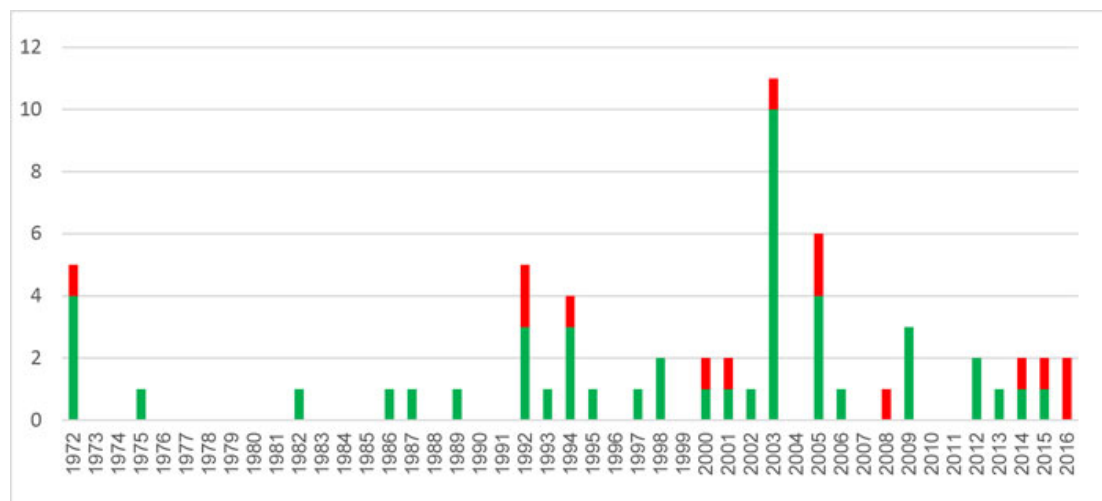
Referenda in Europa beproeven verdragen en vertrouwen

Joost van den Akker

Een referendumspoek waart door Europa, aldus de gevestigde orde in Brussel. Het afgelopen jaar spraken Grieken, Denen, Nederlanders en Britten zich bij referenda uit tegen de Europese Unie. De geest gaat echter niet terug in de fles. Meer referenda zijn op komst. Tegelijkertijd lijkt het wantrouwen in Europa hardnekkiger dan ooit. Houden dit wantrouwen en meer referenda de EU gegijzeld of is er een uitweg?

Wantrouwen in de EU of in referenda?

Jean Monnet schreef het al in zijn memoires: liever geen referenda. “Ik heb nooit geloofd dat Europa in één grote politieke klap gecreëerd zou worden en ik vond het onjuist om de volkeren van Europa te raadplegen over de structuur van een Gemeenschap waarmee zij geen enkele ervaring hadden.”^[1] Toen die structuur van de Europese Gemeenschap eenmaal stond, uitdijde en verbouwd moest worden, bleken referenda echter steeds vaker een metgezel bij het besluitvormingsproces. Sinds 1972 vonden maar liefst 60 EU-gerelateerde referenda plaats (zie tabel 1). Pakweg de helft daarvan betrof het lidmaatschap van de EG, de EU of de EER; de andere helft behelsde de goedkeuring van verdragen. Historisch gezien tonen referenda geen groot wantrouwen in de EU: van de 60 referenda negeerde ‘slechts’ 14 maal de bevolking het stemadvies van de regering (in tabel 1 met rood aangegeven).



Tabel 1. De EU-gerelateerde referenda in de periode 1972-2016.

De laatste tijd lijkt de impact van een ‘Nee tegen Brussel’ echter de boventoon te voeren. Het is verleidelijk dan het referendum als zondebok aan te wijzen, als ondermijning van de representatieve democratie.^[2] Dat aangaande doet de informele bijeenkomst van de EU-27 in Bratislava (16 september) terugdenken aan de Eurotop van Edinburgh in december 1992.

Het was destijds in Edinburgh de eerste keer dat het Europese integratieproces vastgelopen leek, nadat een piepkleine meerderheid in Denemarken zich in juni 1992 had uitgesproken tegen het Verdrag van Maastricht. Brussel reageerde geschokt. Hoe kon het verschil van 47.000 Denen nu de toekomst van de hele EU op het spel zetten? Hoe ondemocratisch was dat wel niet, als alle andere lidstaten wel het verdrag ratificeerden? De Denen eisten heronderhandeling, maar daar hadden de andere landen geen trek in. Parijs kondigde prompt een eigen referendum aan. Een week later stelde Londen voor om een protocol aan het verdrag te hechten dat ruimte zou scheppen voor een tweede Deens referendum. Het was uitgerekend aan het Britse EG-voorzitterschap om in de Schotse hoofdstad een ‘kattenluikje’ te vinden, waardoor de Denen naar believen in en uit konden: *opt-in* en *opt-out*. ‘*To be and not to be*’, aldus Uffe Ellemann-Jensen, toen Deens minister van Buitenlandse Zaken. De andere lidstaten waren net als nu^[3] vooral ongeduldig. “Op z’n laatst in Edinburgh, moet Denemarken aangeven hoe het als land verder in het Europese beeld past,” aldus de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek daags nadat de Fransen met een ‘*petit oui*’ het verdrag hadden gered.^[4]

Op de EU-top van Edinburgh in 1992 kregen de Denen hun kattenluikje: opt-in en opt-out

Zo geschiedde. Denemarken diende een wensenlijstje in met *opt-outs* op de Euro, justitie en politiezaken, Europees burgerschap en het defensiebeleid, dat in Edinburgh werd bezegeld. In mei 1993 ging de Deense bevolking alsnog akkoord met het bij Protocol aangevulde Verdrag van Maastricht. Met de reeds in Maastricht beklonken Britse *opt-outs* voor de Euro, het Europees Sociaal Handvest en de pijler Justitie en Binnenlandse Zaken, was het *Europa à la carte* geboren.

Dezelfde formule werd toegepast toen de Ieren in 2001 en 2008 respectievelijk het Verdrag van Nice en Lissabon afwezen: er volgde een verklaring met garanties voor de dwarsligger, waarna een tweede referendum volgde met een goedkeurende uitkomst. Onherstelbaar leken echter de gevolgen van de referenda in Frankrijk en Nederland voor de Europese Grondwet. Politici reageerden aanvankelijk vol ongeloof en ontkenning. Premier Juncker kondigde aan dat Luxemburg diens referendum zou doorzetten. Als de Luxemburgers het afkeurden zo dreigde hij, zou hij aftreden. Maar de Luxemburgers steunden de Grondwet en Juncker bleef. Zelfs anderhalf jaar na het Franse en Nederlandse ‘Nee’ ratificeerde het Finse parlement alsnog de Grondwet.^[5] De Duitse bondskanselier Merkel stelde dat 18 van de toen 27 lidstaten de Europese Grondwet hadden geratificeerd. Ze wilde het verdrag nieuw leven inblazen.^[6]



© Flickr / SP Groningen

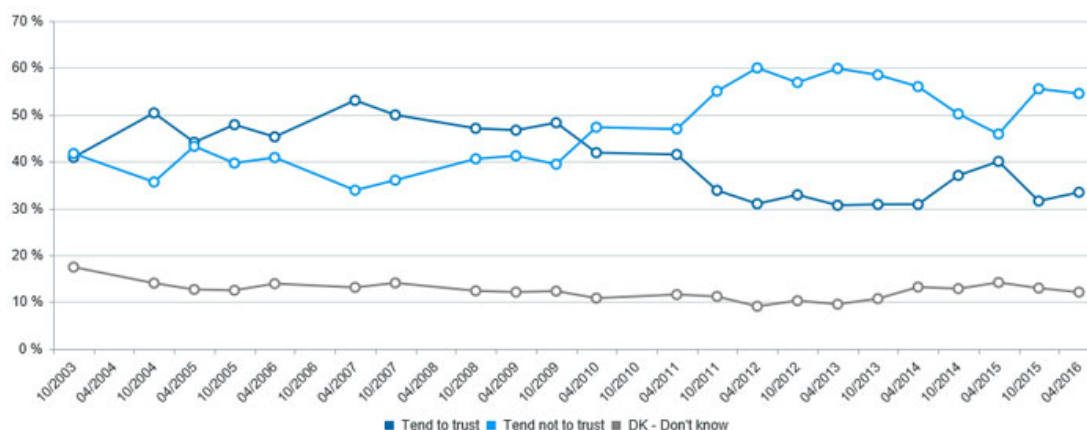
SP-campagne voor het Oekraïne-referendum in april 2016

Net zoals nu stelden de EU-leiders een denkpauze voor en vervolgens een hervorming zodat de burger beter zou zien en begrijpen welk goeds Europa hem of haar brengt. Inderdaad werd onder Duits EU-voorzitterschap in 2007 een akkoord bereikt over het ‘hervormingsverdrag’ van Lissabon. Tegelijkertijd vreesde men dat diezelfde burger zich daarover rechtstreeks kon uitspreken: nieuwe EU-referenda moesten zo veel mogelijk worden vermeden.^[7] De aangekondigde referenda over de Europese Grondwet in Denemarken, Ierland, Polen, Portugal, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk waren op de lange baan geschoven, en dat moest vooral zo blijven.

De substantieel zelfde verdragsteksten werden zo geformuleerd dat de Deense, Franse, Nederlandse en Britse regeringen met succes hun parlementen konden overtuigen dat een referendum politiek of grondwettelijk nu niet vereist was. De Spaanse en Luxemburgse regeringen betoogden daarentegen dat een ‘tweede’ referendum niet nodig was, aangezien hun burgers de Grondwet in 2005 juist wél aanvaard hadden. Het wantrouwen van de burgers in de EU ontpopte zich zo als wantrouwen van de EU in referenda, nu de directe democratie steeds meer het Europees integratieproces beïnvloedde. De onvrede over het uitblijven van een referendum bleef smeulen in Groot-Brittannië en in mindere mate in Nederland.

Roep om referenda

Onderzoek door Eurobarometer laat zien dat het wantrouwen van burgers in de Europese Unie de laatste jaren structureel groter is dan het vertrouwen (zie grafiek 1).^[8] Hoewel dit wantrouwen niet per definitie een anti-EU-uitslag voorspelt, biedt het weerklank aan de roep om referenda over Europa. Niet alleen in Groot-Brittannië, maar ook in Denemarken, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Nederland en Oostenrijk. Waar komt die oproep vandaan?



Grafiek 1. Vertrouwen in de EU, oktober 2003-april 2016 (Bron: Eurobarometer, juli 2016)

Ten eerste is het in alle lidstaten, behalve in België, Cyprus en Duitsland, mogelijk referenda over de EU te af te dwingen. Deze mogelijkheden voor referenda zijn meestal in algemene zin vastgelegd en bedoeld om het democratisch wetgevingsproces te versterken. Waar dat nog niet het geval was, hebben nationale parlementen zulke referenda alsnog mogelijk gemaakt, zoals in Nederland en Groot-Brittannië. Waar driekwart van het Britse Lagerhuis en de Nederlandse Tweede Kamer bij respectievelijk het Brexit- en Oekraïne-referendum een andere uitslag voor ogen stond, waren het diezelfde parlementen die de (niet-bindende) referenda mogelijk maakten. Eigen schuld, dikke bult.

Ten tweede zijn diezelfde wetgevers zich weinig bewust geweest van de vluchtheuvel die referenda bieden om juist onvrede over de EU kenbaar te maken. Wanneer de buitenwacht het gevoel heeft dat besluiten in Brussel niet namens hen genomen worden, zoeken zij hun toevlucht tot andere middelen: 'wij doen niet meer mee'. Niet alleen een meerderheid van de Britten oordeelde zo, hetzelfde gold voor de Nederlanders bij het Oekraïne-referendum; al kwam slechts 32% opdagen.

Het Nederlandse referendum past in een groeiende behoefte van burgers zich rechtstreeks uit te spreken "over voor ons land belangrijke beslissingen", zo blijkt uit onderzoek van het Sociaal-Cultureel Planbureau.^[9] Burgers richten hun kritiek op gekozen politici, maar stellen daar grote steun voor meer directe democratie tegenover. Zo zagen niet-gouvernementele organisaties als GeenPeil hun kans schoon om met voldoende handtekeningen een raadgevend referendum af te dwingen.



© Flickr / Open University

‘Om de onrust in zijn eigen partij te smoren, nam premier Cameron in 2013 een grote gok met het Brexit-referendum’

Ten derde pogen regeringen via referenda hun verzwakte positie te versterken. Om de onrust in zijn eigen partij te smoren, nam premier Cameron in 2013 een grote gok met het Brexit-referendum. Ook de Griekse premier Tsipras kondigde vorige zomer tijdens onwelgevallige onderhandelingen met de Eurogroep plotsklaps een referendum aan. Hoewel 60% van de Grieken hem steunde, moest Tsipras in Brussel nadien alsnog door de pomp. Het Grieks parlement slikte zijn ommezwaai en Tsipras werd vervolgens herkozen als premier. Missie geslaagd, maar het wantrouwen in Europa was verder aangewakkerd: “ze doen toch wat ze willen”.

Wat betekent ‘Brexit means Brexit’ nu echt?

Dat is ook precies het signaal dat de Hongaarse premier Orbán wil afgeven met ‘zijn’ aanstaande referendum over de herverdeling van vluchtelingen. Orbán's verzet hiertegen stuitte in Brussel op een gekwalificeerde meerderheid en nu wil hij zijn gram halen. Zelfs wanneer de Hongaren hem steunen, blijft het eerder genomen besluit echter van kracht.

Draagvlak opvijzelen

Het welslagen van referenda hangt zodoende niet alleen af van een deugdelijke informatiecampagne vooraf waardoor de bevolking een afgewogen keuze maakt, maar evenzeer van een respectabele omgang met de uitslag. Op beide fronten is verbetering vereist. Waar de Griekse en Nederlandse referenda ontaardden in een verwarrende campagne vóór of tegen de EU, blijkt voor de Britten niet de vraag maar juist de uitkomst een sprong in het duister. Referenda werken enkel bevredigend als de politiek duidelijk durft aan te geven of en hoe zij de uitslag ter harte neemt.

Daar gaat het vaak fout. De Griekse regering handelde tegendraads. De Nederlandse regering zoekt naarstig een oplossing van het Oekraïne-referendum die zowel een bindend karakter heeft als tegemoet komt aan de geuite zorgen.^[10] De Britse politiek lijkt nog steeds de kluts kwijt. Wat betekent 'Brexit means Brexit' nu echt?

De bevolking blijft verbijsterd achter in de veronderstelling dat ze een duidelijke keuze had gemaakt. Het niet of met de grootst mogelijke tegenzin accepteren van de uitslag knaagt verder aan het draagvlak voor Europa en werpt de vraag op wat zo'n referendum werkelijk waard is.

Hoe kan het dan wel? Het antwoord daarop ligt deels buiten de EU. Noorwegen zei in 1972 en 1994 'Nee' tegen het EU-lidmaatschap. Zwitserland stemde in 1992 tegen toetreding tot de Europese Economische Ruimte (EER). Denemarken en Zweden gaven begin deze eeuw via referenda aan buiten de Eurozone te blijven. En vorig jaar stemden de Denen tegen een *opt-in* bij Europol. Werden zij toen met pek overladen en de deur gewezen?^[11]



© Europese Commissie

'De bevolking blijft verbijsterd achter in de veronderstelling dat ze een duidelijke keuze had gemaakt'

Natuurlijk niet. Wat volgde waren op maat gesneden akkoorden met de EU die wél gedragen worden door de bevolking. Noorwegen bleef lid van de EER en Denemarken en Zweden behielden hun Kroon. Zwitserland sloot, gelegitimeerd via referenda, aparte verdragen met de EU en werd zo zelfs lid van Schengen, al duidt de uitslag van het referendum 'tegen massaimmigratie' in 2014 op een kentering. Het typeert de recente referenda, waar zowel de nationale regering (in Bern, Athene, Den Haag, Londen) als de EU niet met de uitslag uit de voeten kan.

Het referendum kan niet meer als gijzelnemer van het besluitvormingsproces worden weggezet

Balancerend tussen gesloten verdragen en de grillige volkswil moeten politici in de hoofdsteden een legitimerende uitweg zien te vinden. Het referendum kan niet meer als gijzelnemer van het besluitvormingsproces worden weggezet. Het is een onlosmakelijk onderdeel geworden van het samenspel tussen lidstaten, volksvertegenwoordigers en burgers van de Europese Unie. Referenda zijn geen oorzaak van het wantrouwen in de EU, ze zijn een uiting ervan. Een normaal democratisch signaal, dat ook de politiek ter harte moet nemen.

Het koortsachtig vermijden of verbieden van referenda vijzelt het draagvlak voor de EU niet op. Wel het *Europa à la carte*: wat het volk niet lust, dat eet het niet. Wat resteert zijn minder alomvattende verdragen, maar wel akkoorden gesteund door de bevolking. Dat deze benadering mogelijk meer referenda en een ‘spaghetti’ aan overeenkomsten tussen Europese landen oplevert, neemt zij op de koop toe. Dat geldt zelfs voor de Britten. Tot deze vaststelling kwam de Europese Raad overigens al twee jaar geleden. De EU-leiders concludeerden toen dat “een *ever closer Union* toelaat dat verschillende landen een verschillend integratiepad bewandelen, en dat landen die verdere integratie verlangen, daarmee kunnen voortgaan, terwijl de wens van landen die geen verdere integratie willen, wordt gerespecteerd.”^[12] Laten zij in Bratislava de daad bij het woord voegen.

Noten

[1] Monnet, geciteerd door Kevin Featherstone, ‘Jean Monnet and the “Democratic Deficit” in the EU’, *Journal of Common Market Studies*, jrg. 32 (1994), nr. 2, p. 159.

[2] Cf. Bob van den Bos, ‘Oekraïne-referendum verre van democratisch’, *Trouw*, 20 januari 2016.

[3] Minister Koenders noemde de Brexit heel ‘jammer (<http://www.rtlnieuws.nl/nederland/politiek/koenders-vindt-brexit-jammer-maar-besluit-zo-snel-mogelijk-afhandelen>)’, maar die moest zo snel mogelijk afgehandeld worden.

[4] Rob Meines, ‘Van den Broek blij: heronderhandelen is nu niet meer nodig’, *NRC Handelsblad*, 21 september 1992.

[5] EuropaNu, ‘Europese Grondwet: Ratificatieproces (http://www.europa-nu.nl/id/vgjwb4mgdoha/europese_grondwet_ratificatieproces)’, 2016.

[6] Bart Dirks, ‘Merkel wil Grondwet EU redden (<http://www.volkskrant.nl/voorpagina/merkel-wil-grondwet-eu-redden~a684490/>)’, *de Volkskrant*, 20 december 2005.

[7] Kai Oppermann, 'The politics of avoiding referendums on the Treaty of Lisbon', *Journal of European Integration*, jrg. 35 (2013), nr. 1, pp. 73-89.

[8] Europese Commissie, 'Eurobarometer 85 (<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart/themeKy/18/groupKy/97/savFile/187>)', juli 2016.

[9] Josje den Ridder, Paul Dekker & Pepijn van Houwelingen, 'Burgerperspectieven 2016/1', Sociaal en Cultureel Planbureau (https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Burgerperspectieven_2016_1), 29 maart 2016.

[10] Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Verslag (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-20-1129.pdf>) van de Europese Raad van 28-29 juni 2016', brief aan de Tweede Kamer, 2015-2016, 21 501-20, nr. 1129, 1 juli 2016.

[11] 'EU-leiders bereiden zich voor op gevolgen Brexit (<https://www.nrc.nl/nieuws/2016/06/25/brexit-blog-en-wat-nu-regeringsleiders-komen-bijeen-a1406290>)', NRC Handelsblad, 25 juni 2016.

[12] Europese Raad, 'Conclusies Europese Raad 26-27 juni 2014 (<http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2014/06/pdf/EUROPESE-RAAD-2627-JUNI-2014---CONCLUSIES/>)', EUCO 79/14, 27 juni 2016.

Auteur



Joost van den Akker

Promovendus EU-referenda aan de Universiteit Twente ▶
(<https://www.utwente.nl/bms/pa/staff/akker/>)