

## Referendum over Grondwet EU is goocheltruc

Grahame Lock en Hans Venema

**De poging een Europese Grondwet tot stand te brengen via een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en een referendum, leidt politiek en juridisch tot een bende, constateren Grahame Lock en Hans Venema....**

Laten we met een paradox beginnen. De Europese burgers kunnen in de landen waar een referendum wordt gehouden met goed fatsoen niet stemmen vóór de zogenaamde 'Europese Grondwet'. De topzware tekst van het – voluit – 'Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa' bevat voor een Constitutie te veel politiek aanvechtbare stof, en niet alleen in het beruchte neoliberale deel. Tegelijkertijd kan in alle redelijkheid niemand tegen stemmen: zo zouden aan de tekst en het ermee gepaard gaande besluitvormingsproces een status en legitimiteit worden verleend, die even aanvechtbaar zijn. Ten slotte is onthouding evenmin mogelijk, aangezien het Verdrag op ontwikkelingen vooruitloopt met zulke verstrekkende gevolgen voor de burgers dat ze ieder nationaal vraagstuk in de schaduw stellen.

De meeste Europese kwesties, inclusief de voorgestelde Grondwet, lijken de betrokken volkeren koud te laten.

Deze desinteresse dwingt de politieke klasse de productie van stichtende propaganda (vaak speciaal gericht op jongeren) over 'burgerplicht' en dergelijke op te voeren. Of men klaagt over de onnozelheid van de gemiddelde burger, die – in tegenstelling tot de politici – zich niet laat meeslepen door de unieke kans te debatteren over zaken als 'Europese richtlijnen', 'voorbehouden', 'bevoegde instanties', 'tijdelijke afwijkingen', 'communautarisering', 'mainstreaming', 'juridische handelingen (niet zijnde

wetgevingshandelingen)', 'convergentiecriteria', 'absorptievermogens', 'versterkte gekwalificeerde meerderheden', en natuurlijk de passende 'financiële kaders' voor het hele gedoe.

Maar zijn de gemiddelde burgers wel zo dom? Of leggen ze met hun desinteresse een politiek realisme aan de dag dat de politieke elites ontberen? Zoals de Franse republikeinse oppositie tegen keizer Napoleon III placht te zeggen: 'Referendum is een Latijns woord dat ja betekent!' De meeste burgers van Europa zijn snugger genoeg om te beseffen dat dit inderdaad 'de bedoeling is', en dat als een volk de vraag van het referendum verkeerd

beantwoordt er wel een mouw aan wordt gepast, zodat het oorspronkelijke plan toch kan doorgaan. Daarom blijven de mensen weg van de stembus. Why bother?

Wellicht zijn Europese verkiezingen en referenda, zoals het referendum dat binnenkort in Nederland wordt gehouden, niet zo van wezenlijk belang voor het proces van Europese integratie – behalve dan op het vlak van wat 'politieke legitimatie' wordt genoemd, dat wil zeggen van het overtuigen van de massa dat 'alles in orde is en volgens democratische spelregels verloopt'.

Wat kunnen we nu zeggen over de specifieke kwestie van het Verdrag voor een Grondwet? Ieder serieus debat over de Europese Grondwet zou moeten beginnen met de preambule. En in dit geval verraadt deze al heel veel in de aanhef :

'Zijne majesteit de koning der Belgen, de president van de Tsjechische republiek, hare majesteit de koningin van Denemarken (et cetera) (\*) erkentelijk jegens de leden van de Europese Conventie, omdat zij namens de burgers (op welk constitutioneel gezag 'namens de burgers'? – G.L. en H.V.) en de staten van Europa het ontwerp van deze Grondwet hebben opgesteld, hebben als hun gevolgmachtigden aangewezen: (hier de lijst van ministers-presidenten en ministers van Buitenlandse Zaken) die (\*) als volgt zijn overeengekomen '(\*) waarna de inhoud volgt: driehonderd bladzijden moeilijk doordringbare juridische, sociale, economische en politieke bepalingen.

Verrassend genoeg lijken weinig juristen te hebben opgemerkt dat, als dit werkelijk de status van het Verdrag voor een Grondwet is – 'overeengekomen tussen de lidstaten' – het document niet alleen amper een Grondwet, maar wellicht ook geen echt Verdrag kan worden genoemd. Een Verdrag kan (soevereine) staten binden, maar niet om het onmogelijke te doen. Kan een Grondwet bij verdrag worden ingesteld? Een Grondwet wordt door een volk aan zichzelf gegeven; zij roept instituties in het leven zoals een wetgevende en een uitvoerende macht, een rechtsstelsel enzovoort. Maar het 'Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa' is geen oorspronkelijke handeling van het Europees volk. Het is een verdrag tussen al bestaande politieke lichamen die natiestaten heten, de lidstaten van de Europese Unie. Met andere woorden: het hele circus berust op een goocheltruc .

Terwijl het publiek in de ban is van de ene hand, die bezig is de gedetailleerde inhoud van het document aan te prijzen ('Dames en heren, kijkt u eens goed, is dit geen mooie lijst van onvervreembare persoonlijke rechten? Merk hoe subtiel de ordening van bevoegdheden in deze fijne Unie is! Vergaap u aan de voordelen van ons sociaal beleid!') is de andere hand in de weer met het wegmoffelen van de vraag – hoe het kan dat de staten een 'overeenkomst' sluiten om hun volkeren iets 'aan te bieden' waarover toch niet de staten maar alleen de volkeren zelf beslissen?

Met de naïeve charme van kinderen die door de goochelaar voor de gek worden gehouden (maar de kinderen weten dat het doorgestoken kaart is) hebben de Nederlandse partijen de truc met haak, lijn, dobber en al geslikt. Anne-Cécile Robert merkt op in *Le Monde Diplomatique* (november 2004): 'Grondwetten zijn rechtshandelingen van het interne recht \* en geen voortbrengselen van internationaal recht, dat zich bedient van het traditionele instrument van het Verdrag.' Intern zijn de volkeren ILLUSTRATIE JOS COLLIGNON soeverein; alleen extern zijn dat de staten. Hiermee willen we de nationale soevereiniteit niet heiligverklaren. Een soeverein Europees volk is denkbaar en waarschijnlijk noodzakelijk – maar voorlopig onvindbaar.

Hoe dan ook, een Europees volk zou zichzelf moeten constitueren en zelf bepalen in welke instituties het zijn macht wil belichamen. In dat geval verdwijnt bovendien de soevereiniteit van de natiestaten: twee soevereiniteiten op een grondgebied kunnen niet; twee grondwetten ook niet. De poging om een Europese Grondwet te bezweren via een verdrag is juridisch en politiek gesproken een bende – en alleen daarom al slecht voor Europa .

Grahame Lock is academisch coordinator van het Leiden-Oxford-programme (Rechtenfaculteit Leiden) en hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen; Hans Venema is publicist en stedelijk onderzoeker.