

**CESP Commentaar 3**  
**Den Haag, Instituut Clingendael, 18 september 2007**

## **Het Europees hervormingsverdrag: Welke wijze van ratificatie?**

Door Mendeltje van Keulen, Bas Limonard en Jan Rood

Het kabinet neemt naar verwachting op zeer korte termijn een besluit over de wijze van ratificatie van het aanstaande nieuwe Europese hervormingsverdrag. Dit verdrag, waarvoor in juni tijdens de Europese Raad een strikt onderhandelingsmandaat is overeengekomen, komt in de plaats van het in Nederland en Frankrijk verworpen grondwettelijk verdrag. De politieke heikele vraag is nu: kan dit nieuwe verdrag langs de normale parlementaire weg worden geratificeerd of is een volgende volksraadpleging gewenst en noodzakelijk? Het kabinetsstandpunt daarover zal in belangrijke mate zijn gebaseerd op het nog vertrouwelijk advies van de Raad van State. Dat zal tegelijk met het kabinetsbesluit openbaar worden gemaakt. Naar alle waarschijnlijkheid zal de Raad van State in zijn advies oordelen dat het nieuwe Europese verdrag zodanig van zijn grondwettelijk karakter is ontdaan, dat een referendum mogelijk maar niet noodzakelijk is. De Raad van State legt de bal daarmee terug bij de politiek, waarbij het bekend is dat de coalitiepartijen over deze kwestie verdeeld zijn. Welke overwegingen kunnen nu worden aangevoerd ter ondersteuning van parlementaire ratificatie van het wijzigingsverdrag dan wel ter ondersteuning van een pleidooi voor een referendum?

### *Parlementaire ratificatie: de argumenten*

Geredeneerd vanuit het belang van ratificatie van het nieuwe verdrag door Nederland zijn er op het eerste gezicht zwaarwegende argumenten die voor een exclusief parlementaire behandeling pleiten. Om te beginnen is er staatsrechtelijk geen enkele verplichting tot een volksraadpleging. Het referenduminstrument komt als zodanig zelfs niet in de Nederlandse grondwet voor. Weliswaar heeft de Nederlandse wetgever de vrijheid om deze procedure in te lassen. Maar er bestaan geen formele criteria die voorschrijven wanneer een referendum geboden is.<sup>1</sup>

Ten tweede, en dat is het door tegenstanders van een referendum gehanteerde kroonargument, is er bij de vaststelling van de onderhandelingsinzet voor het nieuwe verdrag goed en herhaaldelijk naar de opvattingen van de burger geluisterd. De door het kabinet geformuleerde onderhandelingsinzet voor de Europese Raad van juni kreeg ook brede politieke steun in de Tweede Kamer. De onderhandelingen zijn volgens de premier uitermate succesvol verlopen. Nederland zag zijn eisen zodanig gehonoreerd worden, dat overeenkomstig de in het regeerakkoord vastgelegde Nederlandse eis van een qua 'inhoud, omvang en benaming' wezenlijk ander verdrag kan worden gesproken. Derhalve mag toch worden verondersteld dat dit resultaat in overeenstemming is met de wensen en zorgen die in 2005 burgers ertoe brachten nee te zeggen tegen de Europese grondwet. In combinatie met de stelling dat het hervormingsverdrag niet meer is dan een wijzigingsverdrag en ontdaan is van iedere

---

1) De vrijheid van de wetgever is slechts beperkt door het vereiste van een 2/3 meerderheid in beide kamers van de Staten-Generaal bij de goedkeuring van een verdrag dat bepalingen bevat die afwijken van de Nederlandse grondwet (art. 91, lid 3 GW).

constitutionele pretentie, leidt deze overweging tot de conclusie dat daarmee een volksraadpleging niet langer noodzakelijk is.

Daartegenover staat dan wel de vraag of met de door de regering geformuleerde onderhandelingsinzet daadwerkelijk tegemoet is gekomen aan de bezwaren die veel burgers met hun stem tot uitdrukking hebben willen brengen en of het nieuwe verdrag inderdaad wezenlijk anders is (zie hierna). Bovendien: indien de regering ervan overtuigd is dat dit nieuwe verdrag recht doet aan de wens van de kiezers, biedt het referendum dan geen uitgelezen kans om diezelfde burger dit expliciet te laten uitspreken?

Die laatste overweging zal moeten worden afgewogen tegen de potentieel grote nadelige gevolgen voor de positie van lidstaat Nederland binnen de Europese Unie mocht een referendum – hetgeen nooit valt uit te sluiten – in een tweede nee resulteren. Nederland zou zich na een tweede afwijzing afhankelijk weten van de conclusies die de andere lidstaten daaraan verbinden. Er daarbij van uitgaande dat ratificatie in de overige zesentwintig lidstaten zonder problemen verloopt, wat overigens allerm minst zeker is. Op zijn minst zou Nederland reputatieschade lijden, wat met het nodige verlies aan invloed gepaard zal gaan. Om nog maar te zwijgen van het risico aan de zijlijn van de EU te belanden. Dat een verzoek tot heronderhandeling na een tweede nee in Nederland door de Europese partners zonder meer gehonoreerd zou worden, is daarbij niet erg waarschijnlijk. Zo'n verzoek is op voorhand problematisch komende van een regering die in een eerdere fase namens de Nederlandse bevolking heeft aangedrongen op een forse herziening van een door alle staatshoofden en regeringsleiders ondertekend grondwettelijk verdragsontwerp. Bovendien werden, naar eigen zeggen, de Nederlandse eisen inzake een nieuw verdrag grotendeels geaccepteerd. Dit alles dan nog los van de onmogelijke vraag wat dan de Nederlandse inzet zou moeten zijn bij een volgende ronde van heronderhandeling.

Kortom, dit argument leidt tot de conclusie dat bij de vraag naar de wijze van ratificatie het risico van een tweede nee en de potentiële gevolgen daarvan zwaar dienen te wegen. Een conclusie waarop in zoverre wat af te dingen valt, dat, alhoewel in 2005 bleek dat het maatschappelijk debat een onvoorziene wending kan nemen, het op voorhand geenszins zeker is dat een tweede volksraadpleging opnieuw zou leiden tot een afwijzing van het verdrag. Er is immers een weliswaar diffuse maar grote latente steun van de Nederlandse bevolking voor Europese samenwerking. Daarnaast kunnen regering en parlement hun voordeel doen met de lessen die te trekken zijn uit het eerdere mislukte referendum.

Een laatste veelgehoord argument tegen een referendum is dat kiezers bij een tweede volksraadpleging geen echte keuze wordt voorgelegd, omdat er, zoals reeds opgemerkt, bij afkeuring geen alternatief is. Feitelijk wordt daarmee gezegd dat de werkelijke keuze die burgers bij een tweede referendum zou moeten worden voorgelegd, de voortzetting van het Nederlands lidmaatschap van de EU is. Een tweede nee plaatst Nederland immers buiten spel, zo wordt voorspeld. Of dit laatste werkelijk het gevolg zou zijn, valt overigens moeilijk in te schatten. Overeenkomstig de eerder door de regering geventileerde stelling dat in Europa ook met de afspraken zoals vastgelegd in het verdrag van Nice voorlopig best te werken valt, is een voortzetting van de status-quo met een qua reputatie gehavend Nederland eveneens voorstelbaar.

Het voorgaande onderstreept dat er voldoende argumenten zijn die pleiten voor een exclusief parlementaire ratificatie van het wijzigingsverdrag. Ondertussen is er in het debat ook een niet onaanzienlijke stroming die meent dat er wel degelijk een noodzaak bestaat om wederom een referendum te houden. Wat zijn de overwegingen die tot deze conclusie kunnen leiden?

*Toch een referendum: de argumenten*

Als eerste dient daarbij opgemerkt te worden dat zich onder de pleitbezorgers van een referendum zowel voor- als tegenstanders van het hervormingsverdrag bevinden. De tegenstanders van het verdrag zien in het referendum vooral een instrument om de ratificatie van het verdrag en daarmee de door hen gevreesde overdracht van nationale soevereiniteit te blokkeren. De voorstanders van het hervormingsverdrag zien in een referendum juist een mogelijkheid om het debat over Europa opnieuw van een impuls te voorzien en de toekomstige Europese samenwerking de noodzakelijke legitimiteit te verschaffen.

De discussie over de wijze van ratificatie spitst zich, ten tweede, in het bijzonder toe op de claim van de regering-Balkenende dat de onderhandelingen overeenkomstig de Nederlandse inzet een ‘wezenlijk ander’ verdrag hebben opgeleverd, waarmee impliciet wordt gesuggereerd dat om die reden parlementaire ratificatie voor de hand ligt. Wat betreft de vorm en omvang van het nieuwe verdrag valt tegen deze stelling weinig in te brengen. Het resultaat van de onderhandelingen betreft nu immers een korter, ‘klassiek’ wijzigingsverdrag, in plaats van een integraal nieuwe verdragstekst. Toch kan een kritische lezing van het nu voorliggende onderhandelingsmandaat gemakkelijk tot de conclusie leiden dat op het wezenlijke punt van de inhoud de overeenkomsten met het verworpen grondwettelijke verdrag groot zijn.<sup>2</sup> Dit geldt in het bijzonder het institutionele kader (te noemen zijn de Europese functionaris voor buitenlandse zaken, de voorzitter van de Europese Raad en meer macht voor het Europees Parlement), de uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming en het bindend karakter van het Handvest van de Grondrechten; onderdelen die de Raad van State bij het eerder advies over het grondwettelijk verdrag tot de conclusie bracht dat een referendum voorstelbaar was. Het grote verschil zit hem dan met name in de uitstraling van het document. Of dat de kwalificatie van een ‘wezenlijk ander’ verdrag rechtvaardigt, is vervolgens een kwestie van politieke weging en interpretatie.

Maar hoe deze vergelijking ook uitpakt, het is de vraag of deze discussie relevant is voor de vraag hoe dit nieuwe verdrag te ratificeren. Immers, in 2003 was het voor de indieners van het wetsvoorstel inzake een referendum niet de *inhoud* van het Grondwettelijk Verdrag waarin het doorslaggevende argument voor een volksraadpleging werd gevonden, maar de wens een grotere betrokkenheid van de burgers bij ‘Europa’ te bewerkstelligen en daarmee tot een grotere democratische legitimatie van het Europa-beleid te komen. Een redenering waarin de Raad van State in zijn eerder advies kon meegaan. Er bestaan ook geen heldere criteria op basis waarvan men het grondwettelijk karakter van een verdrag kan afmeten. Evenmin is het zonneklaar dat de aanwezigheid van constitutionele elementen vervolgens onomstotelijk nopen tot een volksraadpleging. Hierbij doet zich de paradox voor dat net zomin als men op basis van de inhoud van het grondwettelijke verdrag kon stellen dat een referendum onontkoombaar was, men op basis van dit hervormingsverdrag kan stellen dat een referendum ditmaal overbodig is.

Van groter belang is dan ook het argument van de pleitbezorgers van een referendum dat met het vorige referendum een historisch precedent is geschapen, waarmee als het ware een hypotheek is gelegd op de vormgeving van een volgende ratificatieprocedure. Doordat de kiezer zich in meerderheid negatief uitsprak over het grondwettelijk verdrag, ontviel aan het

---

2) Zie bijvoorbeeld: ‘Inhoud EU-grondwet overeind. Juristen houden nieuwe verdrag tegen het licht’, in: *NRC Handelsblad*, d.d. 13 september 2007; ook: Bas Limonard en Jan Rood, ‘Uitzicht op einde impasse; van Europese Grondwet naar Hervormingsverdrag’. In: *Internationale Spectator*, 61, 2007, nr. 9, p. 403-408.

Nederlandse Europabeleid de vereiste legitimeitsbasis. Nu sinds het referendum diverse initiatieven voor meer maatschappelijk Europadebat niet van de grond zijn gekomen dan wel nauwelijks effect hebben gehad en ‘Europa’ in de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen ook zorgvuldig is gemeden, is deze vertrouwensbreuk, zo zou gesteld kunnen worden, niet hersteld. Met name doordat het Europese mandaat bewust niet is gezocht, ontbeert het parlement volgens sommigen een expliciete machtiging van de kiezer om dit verdrag nu namens diezelfde burger wel goed te keuren. Uit de voorkeur om geen referendum te organiseren spreekt daarbij overigens op zijn minst weinig vertrouwen in het herstel van de relatie met de burger, waarop toch direct na 1 juni 2005 alle kaarten werden gezet.

Tegelijkertijd moet een referendum niet worden gepresenteerd als het wondermiddel om de stem van de kiezer over dit verdrag te peilen. Zoals gezegd is de vraagstelling discutabel. Bedacht moet worden dat de kans groot is dat de opkomst bij een tweede referendum tegenvalt; en bovendien: ook een positieve referendumuitslag is geen bewijs van duurzame steun van de kiezers voor het toekomstige Europabeleid.

### *Het ‘duivels dilemma’*

Daarmee zien Nederlandse politici zich gesteld voor wat de WRR een ‘duivelse dilemma’ heeft genoemd.<sup>3</sup> Op korte termijn moet Nederland zien te vermijden dat het opnieuw een obstakel vormt in het ratificatieproces van een verdrag dat een belangrijke stap vormt in de Europese samenwerking. Dit gegeven pleit voor een snelle ratificatie met zo min mogelijk politiek risico, waarbij de parlementaire weg voor de hand ligt. Anderzijds moet rekening gehouden worden met de kosten van het niet houden van een referendum. Door nu te besluiten dit verdrag niet aan de kiezers voor te leggen, terwijl dit door zo velen wordt bepleit, maakt de politiek zich kwetsbaar voor het verwijt dat Europa een zaak blijft waarover over de hoofden van de bevolking door de elite wordt beslist. En juist aan die situatie wenste de politiek na het eche van het grondwettelijk verdrag een einde te maken. Anders gezegd, de anti-referendum partijen zullen minimaal het verwijt krijgen dat het afwijzen van een volksraadpleging op gespannen voet staat met de stellige belofte na het nee om de burger meer en vaker bij Europa te betrekken. Het wantrouwen ten aanzien van de politiek en ‘Europa’ zal daarmee niet worden weggenomen – en wellicht zelfs worden versterkt – en het achterstallige onderhoud in de legitimatie van het Europabeleid wordt niet gerepareerd. Anders gezegd, een besluit geen referendum te houden noopt de nationale politiek tot een (nog) grotere inspanning om het immer kwetsbare publieke draagvlak voor het Nederlands Europa-beleid te versterken.

In het politieke debat in de komende weken zal duidelijk worden welke van de in het bovenstaande genoemde afwegingen voor de diverse partijen doorslaggevend zijn. Hoe dan ook is het debat over de toekomst van Europa en de positie van Nederland daarin niet gebaat bij langdurige onzekerheid over de wijze van ratificatie van het nieuwe verdrag.

*Mendeltje van Keulen, Bas Limonard en Jan Rood zijn verbonden aan het Clingendael European Studies Programme.*

---

3) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Europa in Nederland, WRR Rapport 78, Den Haag: juni 2007.