

Referendum: geniet, maar met mate

Door **Tom Eijsbouts**

Redacteur S&D

Dat een referendum onder bepaalde omstandigheden goed kan zijn in een moderne democratie zullen weinigen nog betwisten. Het breekt impasses open en ventileert opgekrop-te emoties. Maar nu in Hongarije de regering het referendum misbruikt om haar kiezers tegen Europese besluiten over vluchtelingen op te zetten, en nu de Bosnische Serviërs het referendum als strijdbijl gaan hanteren tegen hun Bosnische landgenoten, de Kroaten en de Bosniakken, zodat daar binnenkort weer oorlog gaat uitbreken, moet het voor ieder duidelijk zijn dat 'het referendum' *niet* zonder meer 'de oplossing' is van 'het probleem van de representatieve democratie'. Dus kan het verse PVV-pamflet van Baudet en Cliteur onder de titel *Echte Democratie. Het probleem van de representatieve democratie & het referendum als oplossing* alleen al op grond van zijn titel worden afgeserveerd.

Maar dat zou kansen laten liggen, zoals de kans om te overdenken waarom volksverlokkers zo van dat referendum houden. En: waartoe de trend van 'Neverendums' gaat leiden als we er geen paal en perk aan stellen. De aardigste vraag, ten derde: wat is de aard van het *gezag* van het referendum? Daar is iets vreemds mee.

Op de vierkante centimeter gaat dit stukje zich niet druk maken om alle soorten referenda: correctief of regelend, bindend of niet, grondwettelijk of niet, en alle procedures.

De eerste vraag luidde: wat maakt het referendum zo aantrekkelijk voor bepaalde types en tegelijk zo gevaarlijk? Het Bosnische geval is instructief. Op 25 september hield de regering van de Servische Republiek, een

van de twee deelrepublieken van Bosnië en Herzegovina, een referendum over de vraag of 9 januari een feestdag moet worden. Op die dag werd in 1992 de Servische Republiek uitgeroepen, wat het begin was van de oorlog daar.

Dit was een nieuwe oorlogsverklaring aan de buurrepublieken. De regering kreeg bijna 100% steun voor dit plan en natuurlijk gaat die geest niet meer in zijn fles terug. Wat is de aantrekkelijkheid van een referendum? Dat is die van de directe inschakeling van het gevoel, dus het volksgevoel, en zijn dienaren: de zenuwen en de zintuigen, met uitschakeling van de remmende krachten van overweging en afweging. De roes van de dronkenschap, zeg maar. Die is vaak nuttig, mits met mate genoten, maar niet voor grote besluiten. De eerste roes kan ook de aarzeling voor het volgende glas wegnemen. Daar moet je voor oppassen.

Dat voert naar de tweede vraag: waartoe zal de trend van Neverendums leiden als we er niet mee oppassen? Waartoe leidt oplopende dronkenschap? Eerst tot schijnbroederschap en dan tot ruzie. Het referendum, onmatig gebruikt, is een splijtzwam, zoals zelfs die brave Zwitsers zich beginnen te realiseren.

Dan die derde, interessantste, vraag, naar het gezag van de volksuitspraak. Het constitutionele hof van Bosnië had het referendum aldaar verboden. Maar dat maakt voor het *gezag* van de uitspraak niets uit. Want de rechter is niet meer dan een strootje tegenover de ontketende krachten.

Een bekend adagium (van de Amerikaanse senator Hiram Johnson in 1917) luidt: 'The first casualty when war comes is truth' (het eerste slachtoffer van de oorlog is de waarheid). Over referenda kun je zeggen: het eerste slachtoffer van het referendum zijn

recht en politiek. Het verbod van een rechter wordt eenvoudig opzijgezet door een referendum. En daarmee het gezag van het recht en van de politiek. Zie de referenda bij ons, over het EU-grondwettelijke verdrag in 2005 en recentelijk over Oekraïne en ook Brexit. Geen bindende kracht, maar niemand kan of durft er een strobreed in de weg te leggen. Rechters niet, wetgevers niet.

Hoe kan dat? Er zijn mensen die denken dat het referendum zijn kracht ontleent aan het feit dat hier 'het volk' spreekt, als hoogste gezag in de staat. Maar dan zou de uitslag ook het hoogste, of laatste, gezag dragen dat de staat te bieden heeft, minstens hetzelfde gezag als een uitspraak van de wetgever.

Dat is niet zo. Een wet is bindend. Het referendum is bij ons doorgaans raadgevend, heeft dus geen gezag van recht. Daar heeft niemand moeite mee. Het pamflet van Baudet en Cliteur stelt voor om het referendum wel gezag van wet te geven. Dat is in hun ogen dus logisch: maximaal gezag. Maar het is ook zo fout als het maar kan, zeker wanneer er geen enkele rem aan wordt gesteld (zoals ook Baudet en Cliteur voorstellen): alles is referendabel. Dat vraagt enige uitleg.

Wat maakt de volksuitspraak zo oerkrachtig dat je er een hele staat mee naar je hand kunt zetten en naar de verdommenis kunt helpen (zoals Hitler dat deed), de EU er een spaak in het wiel kunt gooien (zoals Orban doet met zijn referendum over een EU-besluit), er een afscheiding mee kunt teweegbrengen (zoals Poetin deed in de Krim en zoals ze in Catalonië doen) of er een oorlog mee kunt uitlokken (zoals in Bosnië geprobeerd wordt)?

Het antwoord op deze vraag is eenvoudig en verhelderend, maar lastig te verteren. Het referendum heeft een enorm gezag, maar geen overwegend rechtsgezag. Zijn gezag

staat altijd ten dele buiten dat van de staat en zijn instellingen. Daarom wordt het gebruikt bij een grondwetsherziening, zoals in Zwitserland. Het gezag van het referendum is als dat van een buitengebeuren, van een overstroming of een onvoorziene gebeurtenis zoals de val van de Muur in 1989. Het is vooral blind *feitelijk* gezag.

Daarom hoeft de stem bij referenda, anders dan bij een wetgevende maatregel, ook niet gemotiveerd te worden. Daarom kan de uitslag achteraf ook alle denkbare uitleg krijgen, net zoals blinde, onvoorspelbare historische gebeurtenissen. Het is inderdaad zoals eenieder telkens na een referendum weer beseft: het volk is sterk en gevoelig, maar primitief; het is aanstichter van blinde gebeurtenissen.

Let wel, ons leven en ons samenleven kunnen niet zonder het gezag van blinde feiten: dood en geboorte, dijkdoorbraak, feiten van geluk of feiten van ongeluk. Sterker: verkiezingen hebben ook veel van zulk feitelijk gezag. Zelfs de wet heeft het brute gezag van geschiedenis nodig: zij kan niet zonder plaats en datum. Maar verkiezingen en de wet hebben daarbij het overwegende gezag van recht en van politiek, het gezag van gepoogde redelijkheid, gelijkheid, afweging, motivering, van beheerste en genuanceerde conflictbeslechting.

Wie de referenda principieel gelijkstelt met de wet, of de wet door referenda vervangt, levert de sleutels van recht en politiek (voertuigen van redelijkheid, afweging en motivering) over aan de macht van het gevoel, van de sterkste of van de straat. Daar gaan als eerste recht en politiek aan kapot – voertuigen van de elite, inderdaad. Dat is dan ook waar het de pamflettisten om te doen is.