

Nationale referenda over ‘de EU’

Wytze van der Woude

Abstract

Het Nederlandse referendum over het associatieverdrag met Oekraïne is er één in een lange rij van nationale referenda over de samenwerking binnen wat thans de Europese Unie is. Naar aanleiding van het aankomende referendum zal in deze bijdrage worden stilgestaan bij deze nationale referenda. Hierbij staat een tweetal vragen centraal. De eerste is hoe het aankomende Nederlandse referendum zich verhoudt tot andere nationale EU-referenda. Daarbij zal worden gekeken naar het soort referendum en naar het onderwerp van het referendum. Verder zal een vergelijkend overzicht worden geboden van het soort uitslag dat in het verleden is behaald bij vergelijkbare nationale referenda. Aan de hand hiervan zal de tweede hoofdvraag van deze bijdrage worden behandeld. Deze is: welke betekenis blijken nationale referenda tot dusver te hebben gehad in de ontwikkeling van de EU. Daaraan gekoppeld wordt – uiteraard enigszins speculatief – gereflecteerd op de betekenis die de mogelijke uitkomsten van het aankomende Nederlandse referendum kunnen hebben.

Aanleiding, methode en terminologie

Vergelijkend onderzoek naar referenda wordt vaker verricht, ook binnen de context van de Europese Unie. De werken waarnaar in de bibliografie van deze bijdrage wordt verwezen vormen slechts een beperkte uitsnede van het gehele corpus aan (rechts)vergelijkende referendumstudies. Deze bijdrage is echter niet opgezet als een samenvatting van die literatuur. Veeleer is getracht een eigen overzicht te creëren van de ‘metadata’ van de tot dusver over de EU gehouden referenda op een wijze die een globale vergelijking mogelijk maakt op een manier die voor specifiek het Nederlandse debat zinvol is. Derhalve is een bescheiden dataset opgesteld van alle nationale EU-referenda. Bij de samenstelling daarvan is dankbaar gebruik gemaakt van de database van het Centre for research on Direct Democracy (C2D).

Aan de database van het C2D is tussen 1993 en 2007 gebouwd, toen het C2D verbonden was aan de Universiteit van Genève, dit werk is daarna voortgezet via het Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), dat onder meer verbonden is aan de universiteit van Zürich. Voor zover ik kan overzien is deze database redelijk compleet. Hier en daar bleken niettemin bepaalde referenda te missen,¹ zodat ook via additionele bronnen getracht is tot een zo volledig mogelijk beeld te komen. Hierbij is voornamelijk gebruik gemaakt van officiële informatie verspreid via overheidswebsites² en websites van wetenschappelijke instituten³, alsmede van wetenschappelijke literatuur.

Een vergelijkend onderzoek valt of staat bij het kunnen hanteren van een in de verschillende landen vergelijkbaar begrippenkader. Het is dan ook van belang op voorhand klare wijn te schenken over de terminologie die hieronder zal worden gehanteerd. Omdat deze bijdrage beoogt bij te dragen aan de Nederlandse gedachtevorming, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de in het Nederlandse debat gangbare typologieën van referenda.⁴ In dat debat worden verschillende onderscheidingen gemaakt.

1 Dit betreft vooral recente referenda. Ik kan niet beoordelen of dat iets te maken heeft met hierboven gememoreerde overgang van het instituut in 2007 of wellicht met achterstanden in de verwerking van updates in de database. Zie voor een overzicht van de in het onderzoek betrokken EU referenda Bijlage 2, achter in dit boekje.

2 Zie bijvoorbeeld de website van de Referendum Returning Officer for referendums in Ireland, www.referendum.ie of de website van de Folketing (het Deense parlement), www.thedanishparliament.dk/Democracy/Elections_and_referendums/Referendums.aspx.

3 Vooral vermeldenswaardig zijn de site van het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), www.idea.int en de database van Europese referenda gehouden tussen 1990 en 2012, opgesteld door Norwegian Social Science Data Services (NSD), http://www.nsd.uib.no/european_election_database/election_types/eu_related_referendums.html.

4 Zie ook Dölle (2007).

Bindend – niet-bindend

Het meest in het oog springend is het verschil tussen bindende en niet-bindende (ook wel adviserende) referenda. Dit onderscheid ziet op het rechtsgevolg van een referendum. Indien bij een bindend referendum een geldige uitslag tot stand gekomen is (soms is dit afhankelijk van een vooraf bepaalde opkomstdrempel), leidt deze uitslag tot een rechtsfeit waarvan in beginsel rechtens niet kan worden afgeweken. Bij niet-bindende referenda ontstaat een dergelijk rechtsfeit niet. Bedacht moet echter worden dat in dergelijke gevallen wel degelijk een politiek feit ontstaat dat in de praktijk lang niet altijd genegeerd kan worden.

Obligatoir – facultatief

Een onderscheid dat in het Nederlandse debat niet of nauwelijks voorkomt, is dat tussen obligatoire en facultatieve referenda. Dit heeft alles te maken met de omstandigheid dat referenda van het eerste type in Nederland niet voorkomen. Obligatoire referenda zijn referenda die op grond van wet of (met name) Grondwet moeten worden georganiseerd. Zo zijn referenda in sommige landen verplicht in het kader van grondwetsherziening (Ierland). Ook komt het voor dat in landen verplichte referenda bestaan ten aanzien van wetgeving op specifieke terreinen (Zwitserland). Ook kan het voorkomen dat referenda verplicht zijn indien bepaalde wetgeving niet met een afdoende zware meerderheid is aangenomen (Denemarken).

Facultatieve referenda: raadgevend – raadplegend

Facultatieve referenda zijn referenda die slechts worden georganiseerd indien daartoe een op dat specifieke referendum toegesneden besluit is genomen. Daarbinnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen ‘raadgevende’ en ‘raadplegende’ (facultatieve) referenda. Dit onderscheid ziet op de vraag hoe het besluit tot het organiseren van een referendum tot stand gekomen is. Bij raadgevende referenda komt het initiatief tot het organiseren van een referendum vanuit de bevolking. De mogelijkheid van dergelijke referenda valt of staat bij een voorafgaande wettelijke regeling die duidelijk maakt over welke onderwerpen referenda kunnen worden aangevraagd, hoeveel ondersteuningsverklaringen (‘handtekeningen’) moeten worden afgegeven om een referendum af te dwingen en binnen welke termijn dit dient te geschieden.

In deze dichotomie heet iets een ‘raadplegend’ referendum (of plebisciet), als het besluit tot het organiseren daarvan door een overheidsorgaan (soms de wetgever) is genomen. Ook voor het organiseren van deze referenda kan een voorafgaande (grond)wettelijke regeling bestaan. Het is echter evenzeer mogelijk dat ‘ad hoc’ tot een raadplegend referendum wordt besloten. Dit vergt dan specifieke op één enkel referendum toegesneden wetgeving. De wet op grond waarvan in Nederland in 2005 een referendum werd georganiseerd over de Europese Grondwet, was een voorbeeld van dergelijke ad hoc wetgeving.⁵

De termen ‘raadgevend’ en ‘raadplegend’ hebben in het reguliere spraakgebruik een meer adviserende connotatie. Van belang is op te merken dat deze connotatie in het juridische debat niet doorklinkt. Met andere woorden: het aanduiden van een referendum als ‘raadgevend’ en ‘raadplegend’ zegt nog niets over het al dan niet bindende karakter daarvan.⁶

Het verschil tussen raadgevende en raadplegende referenda lijkt eenduidig, maar er zijn tussenvarianten. Zo zijn referendumvarianten denkbaar waarbij vanuit de bevolking een bepaald onderwerp kan worden aangedragen, maar het organiseren van een referendum vanwege politiek-inhoudelijke gronden kan worden geweigerd door het betrokken overheidsorgaan. De referendumvoorziening op grond waarvan het Nederlandse referendum over het associatieverdrag met Oekraïne wordt georganiseerd is niettemin zuiver raadgevend van aard.

Nadat werd vastgesteld dat het onderwerp wettelijk gezien ‘referendabel’ was en dat er voldoende ondersteuningsverklaringen zijn afgegeven binnen de daartoe wettelijk bepaalde termijn, bestond voor de betrokken

⁵ Wet van 27 januari 2005, Stb. 2005/44 (Wet raadplegend referendum Europese Grondwet).

⁶ Zo wordt in de Memorie van Toelichting bij de – onlangs met goed gevolg doorlopen – eerste lezing van grondwetsherziening ter introductie van een bindende referendumvariant veelvuldig gesproken van ‘raadgevende, bindende referenda’ of ‘bindend correctief raadgevend referendum’. Zie TK 30174 nr. 7.

Overheidsorganen geen andere keuze dan het uitschrijven van het referendum.⁷

Het onderscheid tussen raadgevende en raadgevende referenda zal hieronder uitsluitend worden gemaakt ten aanzien van facultatieve referenda. Bij obligatoire referenda heeft een onderscheid naar initiatiefnemers van een referendum weinig toegevoegde waarde.

Correctief – prealabel

Het laatste onderscheid dat van belang is, betreft het referendumonderwerp. Correctieve referenda zijn referenda over besluiten, wetten etc. die in beginsel het gehele traject van reguliere besluitvorming door overheidsorganen hebben doorlopen. Aan burgers wordt dan doorgaans de vraag voorgelegd of zij zich kunnen verenigen met de precieze inhoud daarvan.

Prealabele (ook wel niet-correctieve) referenda zijn referenda over een onderwerp waarover (nog) geen afgeronde besluitvorming bestaat. Deze referenda worden vaak georganiseerd in het kader van volksinitiatieven en staan vaker dan correctieve referenda open voor referendum vragen met meer alternatieven van uitsluitend ‘voor’ of ‘tegen’. De uitkomst van een prealabel referendum moet doorgaans nog ‘vertaald’ worden naar concrete voorstellen ter besluitvorming. Dit vergt een duiding van de referendumuitslag die niet altijd evident is.

Veel voorkomende combinaties

Bovenstaande begrippenparen bieden handvatten voor het typeren van vrijwel alle vormen van referenda. In beginsel zijn alle combinaties van deze begrippenparen denkbaar, zij het dat een aantal combinaties meer voor de hand ligt dan andere. Prealabele referenda zijn bijvoorbeeld doorgaans niet bindend. Het vertalen van de uitkomst van deze referenda vergt nog zoveel afwegings- en beslismomenten van de betrokken

⁷ Zie vooral ook de dwingende formulering van artikel 2 van de Wet raadgevend referendum: “In de in deze wet omschreven gevallen *wordt een referendum gehouden* (curs. WvdW), indien na een inleidend verzoek van ten minste tienduizend kiesgerechtigden ten minste driehonderdduizend kiesgerechtigden daartoe bij een definitief verzoek de wens kenbaar hebben gemaakt.”

overheidsorganen, dat uitkomsten van prealabele referenda doorgaans een minder hard en meer beginselmatig karakter dragen. Obligatoire referenda zijn daarentegen over het algemeen juist wel bindend. Landen waarin het referendum een zodanig vaste plaats in het besluitvormingsproces heeft verworven dat zij in sommige gevallen *moeten* worden georganiseerd, kiezen er namelijk doorgaans voor de uitkomst van dergelijke referenda aan te merken als juridisch bindend.

Nationale referenda over Europese samenwerking: in vogelvlucht

In deze bijdrage staan nationale referenda over samenwerking in EU-verband centraal. Dit betekent dat deze referenda worden georganiseerd voor het voltallige electoraat van een staat⁸ en dat het referendum een vraag betreft naar de wenselijkheid van (verdere) samenwerking met of binnen het verband van de Europese Unie. Met name die laatste afbakening is niet vlijmscherp. In deze bijdrage wordt onder een ‘referendum over Europese samenwerking’ een referendum verstaan waarbij uit de gestelde vraag onomwonden blijkt dat de wenselijkheid van (mogelijkerwijs nieuwe vormen van) Europese samenwerking centraal staat. Een nationaal referendum over een wetsvoorstel dat deels dient ter implementatie van een Europese richtlijn, heeft wellicht een Europese connotatie. Een dergelijk referendum wordt binnen het bestek van deze bijdrage echter niet gezien als een referendum over Europese samenwerking, indien deze Europese connotatie niet onomwonden blijkt uit de gestelde vraag.

Vrijwel alle huidige EU-lidstaten hebben ervaring met referenda als hierboven omschreven (soms nog voordat ze lidstaat van de EU of haar voorgangers waren). Alleen België, Bulgarije, Duitsland en Portugal organiseerden nooit een dergelijk referendum. In Portugal is een referendum over de Europese Grondwet wel aangekondigd. De organisatie

⁸ Het in 1982 in Groenland (onderdeel van Denemarken) georganiseerde referendum over de vraag of het in de EG wilde blijven en het in 1994 in de Åland eilanden (Finland) georganiseerde referendum over de vraag of het – met het moederland – wilde toetreden tot de EU worden in deze bijdrage buiten beschouwing gelaten. Zie voor meer informatie: Breum (2015), hoofdstuk 12 en Hannikainen & Horn (1997), hoofdstukken 5 en 6.

daarvan is echter uit- en later afgesteld nadat na het Nederlandse en Franse ‘nee’ duidelijk werd dat de Europese Grondwet er – in de voorgestelde vorm – sowieso niet zou komen.⁹ In Cyprus is in de aanloop naar de toetreding tot de Europese Unie een bijzonder referendum gehouden. Dit referendum stond in het teken van het plan-Annan waarin zowel het Turkse als het Griekse deel onderdeel zouden worden van de Europese Unie. Feitelijk bestond dit referendum uit twee referenda in de beide afzonderlijke delen. Hierom en omdat dit referendum uiteindelijk vooral in het teken leek te staan van een ontwikkeling naar Cypriotische eenwording, is dit referendum verder buiten beschouwing gelaten.¹⁰

Als gezegd, in alle overige EU lidstaten is op zijn minst eenmaal een referendum georganiseerd dat voldoet aan bovenstaande criteria. Deze landen zijn goed voor in totaal 40 referenda. Zestien daarvan betreffen referenda over de vraag of het land in kwestie zou moeten toetreden tot de Europese Unie of (bij de ‘oudere’ lidstaten) tot haar voorgangers. Deze referenda – die verder ‘initiële toetredingsreferenda’ zullen worden genoemd – zijn uiteraard gehouden op een moment dat deze landen nog geen lidstaat van de EU waren. Gesproken wordt van *initiële* toetredingsreferenda, omdat referenda over het verdrag van Maastricht (waarbij de Europese Unie werd gesticht) ook voor lidstaten die reeds onderdeel van de Europese Gemeenschappen waren, kunnen worden gezien als referenda over de toetreding tot de Europese Unie, zij het dat dit voor hen niet de initiële toetreding tot deze bijzondere vorm van Europese samenwerking betreft.¹¹ Qua onderwerp zijn dergelijke referenda – samen met referenda over fundamentele herziening van de institutionele structuur van Europese samenwerking – relatief het meest talrijk.¹² Voor een grote

9 Zie voor een meer uitgebreide bespreking A.F.G. Rodrigues, *The referendum in the Portuguese constitutional experience*, Leiden University Press, 2013, p. 444 e.v.

10 Zie verder Tocci (2004).

11 Hoewel Ierland al sinds 1973 onderdeel is van de voorlopers van de EU, werd het Ierse referendum (1992) over de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht ook wel aangeduid als een referendum over de ‘toetreding’ tot de Europese Unie.

12 Het betreft referenda in de volgende lidstaten: Denemarken en Ierland (1973), Zweden, Finland en Oostenrijk (1994), Letland, Malta, Estland, Tsjechië, Polen, Hongarije, Slovenië, Roemenië en Litouwen (2003) en Kroatië (2012). Ook in

meerderheid van de landen dat een referendum over initiële toetreding heeft georganiseerd, geldt bovendien dat dit het enige EU-referendum is dat zij tot dusver hebben gehouden.¹³

Deze bijdrage beoogt vergelijkingsmateriaal te bieden voor het aankomende Nederlandse referendum. Evenals het Nederlandse referendum van 2005 betreft dit geen initieel toetredingsreferendum. Om die reden zullen de initiële toetredingsreferenda hier en daar buiten beschouwing worden gelaten en zal de aandacht specifiek worden gericht op de 24 overige referenda. Deze referenda zijn gehouden in tien lidstaten. Het betreft vooral Noordwest-Europese lidstaten (Denemarken, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden), alsmede een aantal zuidelijke lidstaten (Griekenland,¹⁴ Italië en Spanje). Het betreft dus vooral een aantal ‘oude’ lidstaten.¹⁵

Voor deze referenda zijn Ierland (8 referenda)¹⁶ en Denemarken (6 referenda)¹⁷ met afstand hofleveranciers. Frankrijk organiseerde een drietal referenda, alle overige landen tot dusver slechts één.¹⁸

verschillende niet-EU lidstaten zijn vergelijkbare referenda gehouden. Gewezen kan worden op Noorwegen (in 1972 en in 1994), Zwitserland (1992) en San Marino (2013). Tijdens deze referenda – die soms over niet veel meer gingen dan de vraag of een land in onderhandeling zou moeten treden over toetreding tot de EU – kon voor deze samenwerking geen meerderheid worden verkregen (Noorwegen en Zwitserland) of werd niet voldaan aan andere drempels (San Marino). Zie over de referenda in Noorwegen verder: Archer (2005), voornamelijk hoofdstuk 3.

¹³ Uitzonderingen zijn Denemarken, Ierland en Zweden.

¹⁴ Ook ten aanzien van het in 2015 georganiseerde referendum in Griekenland, kan de vraag worden gesteld of dit voldoet aan de criteria zoals hierboven gesteld. Het referendum betrof de voorwaarden voor de financiële ‘bail out’ die niet alleen vanuit de EU, maar ook vanuit het IMF afkomstig waren. Omdat dit referendum inhoudelijk zodanig verknoopt was met de verdere samenwerking binnen de gezamenlijke munteenheid, is besloten dit referendum wel mee te nemen in de verdere analyse.

¹⁵ De meest recente toetreders onder deze landen was Zweden. Dit land trad toe in de jaren '90 van de vorige eeuw (1995).

¹⁶ Ierland organiseerde daarnaast ook een initieel toetredingsreferendum.

¹⁷ Denemarken organiseerde daarnaast ook een initieel toetredingsreferendum.

Uitgelicht: initiële toetredingsreferenda

In zestien van de huidige EU-lidstaten (een meerderheid) is de initiële toetreding onderwerp geweest van een referendum. De eerste daarvan werden gehouden in 1972 (Denemarken en Ierland) en leidden tot ruime meerderheden voor toetreding (63% respectievelijk 83%). In Noorwegen werd in datzelfde jaar geen meerderheid bereikt tijdens een toetredingsreferendum. Met 52% van de stemmen wisten de Noorse tegenstanders toetreding te blokkeren. Opmerkelijk genoeg werd ten aanzien van die uitbreiding van de Europese Gemeenschappen eveneens een referendum georganiseerd in Frankrijk, alwaar een ruime meerderheid (67%) voor toetreding van de nieuwe lidstaten bleek.

In 1994 stemde een ruime meerderheid van de Oostenrijkers voor toetreding tot de Europese Unie (67%). Hoewel de meerderheden hiervoor in Zweden (53%) en Finland (57%) kleiner waren, volgden zij niet het voorbeeld van Noorwegen dat in datzelfde jaar wederom een referendum over een voorstel tot toetreding organiseerde, dat met ongeveer dezelfde meerderheid werd verworpen (53%).

De grote uitbreiding van 2004 leidde het jaar daarvoor tot een golf aan toetredingsreferenda. Met name in de voormalige Oostbloklanden bleek het enthousiasme voor toetreding groot (in sommige landen zelfs met meerderheden boven 90%), alleen in Malta (54% 'voor') bleek het enthousiasme lager. Ook in de aanloop naar de toetreding van Roemenië in 2007 en van Kroatië in 2013 zijn referenda gehouden. In Roemenië reeds in 2004, in Kroatië in 2012

Voorbeelden van landen waar een referendum tot mogelijke toetreding niet leidde tot toetreding (naast het al genoemde Noorwegen) zijn Zwitserland en San Marino. In beide gevallen betrof het de prelabelle vraag of überhaupt in onderhandeling zou moeten worden getreden over lidmaatschap. De Zwitsers wezen dit resoluut van de hand (74% 'tegen'); in San Marino stemde een kleine meerderheid 'voor' (50,3%), maar daarmee werd de in dat land vereiste drempel niet gehaald.

¹⁸ Zij het dat Zweden naast het referendum als hier bedoeld, daarnaast ook een initieel toetredingsreferendum organiseerde.

Uitgelicht: Ierland en Denemarken

Dat Ierland en Denemarken zoveel referenda hebben georganiseerd, heeft te maken met hun nationale constitutionele recht.

De overdracht van soevereiniteit aan internationale samenwerkingsverbanden behoeft in Ierland een grondwetswijziging. Bovendien is bij grondwetswijziging altijd een referendum vereist. Om die reden was bij de Ierse toetreding in 1973 een grondwetsherziening en dus een referendum nodig. In de baanbrekende uitspraak van het Ierse Hooggerechtshof *Crotty v. An Taoiseach* (IESC [1987] IR 713) was vervolgens de vraag aan de orde of latere (wijzigingen van de) Europese verdragen opnieuw zouden moeten leiden tot grondwetsherziening (en dus ook tot een referendum). Het Hooggerechtshof gaf aan dat bij herziening van de 'essential scope and objectives' van de EU sprake is van nieuwe soevereiniteitsoverdracht. Daarvoor is in het Ierse constitutionele recht alleen plaats als de Grondwet opnieuw wordt gewijzigd. In *Crotty v. An Taoiseach*, maar ook veelvuldig daarna werd aangenomen dat sprake was van nieuwe soevereiniteitsoverdracht. Dit verklaart waarom Ierland bij vrijwel elke majeure verandering in de EU grondwetswijzigingen (en referenda) heeft gekend om dit te accommoderen.

Ook in Denemarken werpt de Grondwet barrières op tegen het overdragen van bevoegdheden aan internationale organisaties. Volgens artikel 20 geschiedt dit bij wet en wordt deze wet (obligatoir) aan een referendum onderworpen als deze niet wordt goedgekeurd door een meerderheid van 5/6 binnen het Deense parlement. Omdat deze verzwaarde meerderheid vaak niet wordt gehaald, worden in Denemarken relatief veel 'EU-referenda' georganiseerd. Overigens kent Denemarken ook een raadplegende referendumvariant en ook deze is (eenmaal) ingezet in EU-verband (in het kader van de totstandkoming van de Single European Act).

Het raadgevende referendum over het associatieverdrag met Oekraïne

Raadgevende referenda over Europese samenwerking

De 40 referenda die in dit onderzoek zijn betrokken, zijn te verdelen in 21 obligatoire referenda en 19 raadplegende referenda (plebiscieten). Opvallend is dat zich hiertussen *geen enkel* raadgevend referendum bevindt. Het aankomende Nederlandse referendum is alleen al daarom uniek in zijn soort.

Zoals hierboven aangegeven, valt of staat de mogelijkheid van een raadgevend referendum bij voorafgaande nationale wetgeving waarin een regeling is opgenomen over de wijze waarop vanuit de bevolking een initiatief tot een referendum kan worden genomen. Met uitzondering van Italië¹⁹ bestaat dit referendumtype niet in de tien landen die (ook) referenda hebben gehouden over andere onderwerpen dan de initiële toetreding. Buiten die kring komt het instrument overigens wel sporadisch voor – bijvoorbeeld in Hongarije,²⁰ Litouwen,²¹ Slovenië²², Slowakije²³ – maar is het nooit toegepast ten aanzien van Europese onderwerpen. In de landen die deze variant wel kennen kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen aan het ontbreken van raadgevende referenda over Europese samenwerking. Dit kan te maken hebben met gebrek aan interesse bij het electoraat, met de hoogte van de gehanteerde drempels²⁴ of met uitsluiting van referendabiliteit van bepaalde (meer Europese) onderwerpen. Verder valt op dat de landen die deze referendumvariant kennen (behoudens Nederland en Italië) relatief ‘nieuwe’ lidstaten zijn en aldus nog weinig tijd hebben gehad veelvuldig van dit instrument gebruik te maken in een Europese context.

¹⁹ Artikel 75 van de Italiaanse grondwet.

²⁰ Artikel 28C, vierde lid van de Hongaarse grondwet.

²¹ Artikel 9 van de Litouwse grondwet. Zie verder Somer (2014), p. 119 e.v.

²² Artikel 90, tweede lid, van de Sloveense grondwet.

²³ Artikel 95 van de Slowaakse grondwet.

²⁴ Niet alleen in aantal ondersteuningsverklaringen, maar ook in termijn en in wijze van afgeven (digitaal of niet).

Onderwerpkeuze

Bij raadgevende referenda heeft de overheid van de betrokken lidstaat de keuze van het onderwerp van het referendum niet in eigen hand. Immers, het is aan substantiële minderheden binnen het electoraat om aan te geven welke onderwerpen zij belangrijk genoeg vinden om een stembusgang te rechtvaardigen. Obligatoire referenda verschillen hiervan in zoverre dat het voor de betrokken overheid eenvoudiger is van tevoren in te schatten welke handelingen (bijvoorbeeld een grondwetsherziening) wel en welke niet zullen leiden tot een verplicht referendum. Alleen bij raadplegende referenda (plebiscieten) hebben de betrokken overheidsorganen volledige controle over de onderwerpkeuze.

Tabel 1 Aantal referenda naar onderwerp

Initiële toetreding	16
Fundamentele wijziging institutionele structuur van de EU	16
Introductie Euro (toetreding Eurozone)	2
Maatregelen ter bestrijding financiële crisis	2
Wenselijkheid Europese Grondwet (prelabel) ²⁵	1
Wenselijkheid uitbreiding EU met andere lidstaten	1
Wenselijkheid voortbestaan EU-lidmaatschap	1
Opgeven bepaalde opt-outs (behoud lidmaatschap Europol)	1

Het zou wel eens hierdoor kunnen komen dat het onderwerp van het aankomende Nederlandse referendum bijzonder is vergeleken met de

²⁵ Dit Italiaanse referendum uit 1989 is met opzet niet geschaard onder de noemer 'fundamentele wijziging institutionele structuur van de EU'. Het betrof een (zeer) prelabel referendum over de algemene vraag of een Europese Grondwet een goed idee zou zijn en houdt geen direct verband met het concrete voorstel daartoe dat in 2005 in andere landen onderwerp van een referendum was. Die laatste referenda zijn juist wel geschaard onder de noemer 'fundamentele wijziging institutionele structuur van de EU'.

referenda die in andere lidstaten zijn georganiseerd. Zonder af te doen aan het belang van een associatieverdrag met een niet-lidstaat, valt op dat de 40 eerder georganiseerde referenda onderwerpen betroffen die in zoverre van een andere orde lijken, dat zij meer betrekking hebben op de fundamentele, institutionele inbedding van de onderlinge samenwerking tussen de EU-lidstaten en niet zozeer over samenwerking met niet-lidstaten (die evenmin op het punt staan lidstaat te worden) op specifieke terreinen van het materiële Europese recht.

Om dit te illustreren wordt in tabel 1 een overzicht gegeven van het soort onderwerpen dat tot dusver aan de orde is geweest bij nationale referenda over samenwerking in EU-verband.

Als gezegd zijn initiële toetredingsreferenda en referenda over fundamentele wijzigingen in de institutionele structuur van de EU of haar voorlopers (zie kadertekst hieronder) met afstand het meest talrijk. 32 van de 40 referenda kunnen worden geschaard onder deze categorie. Van de overige acht referenda kan in ieder geval ten aanzien van de referenda over de introductie van de Euro (Denemarken, 2000 en Zweden, 2003), de verstreckende maatregelen ter bestrijding van de financiële crisis (Ierland, 2012 en Griekenland, 2015) en het eerste Brexit-referendum (Verenigd Koninkrijk, 1975) worden gezegd dat ook dit onderwerpen betrof die de wijze van (verdere) samenwerking tussen lidstaten in de kern raakt. Hetzelfde geldt voor het Franse referendum uit 1972 over de op dat moment concreet op handen zijnde uitbreiding van de Europese Gemeenschappen met vier nieuwe lidstaten.²⁶ Alleen het recente Deense referendum (2015) over de vraag in hoeverre bepaalde Deense opt-outs (specifiek met betrekking tot justitiële samenwerking) moeten worden verlaten. Het referendum betrof niettemin – anders dan het referendum over het associatieverdrag – primair een vraag naar wenselijkheid van het voortbestaan en verdiepen van bepaalde vormen van samenwerking tussen de EU-lidstaten. Het onderwerp was bovendien in zoverre fundamenteel dat

²⁶ Het betrof Denemarken, Ierland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Noorwegen zag uiteindelijk af van toetreding naar aanleiding van een eigen referendum over de wenselijkheid daarvan.

een Deens ‘nee’ zou leiden tot uittreding uit de samenwerking in Europolverband.

Uitgelicht: referenda over fundamentele wijziging van de institutionele structuur van de EU

De eerste fundamentele wijziging van de institutionele structuur van de Europese samenwerking die tot nationale referenda leidde was de totstandkoming van de Single European Act. Het zal niet verbazen dat hierover in zowel Ierland (1987) als Denemarken (1986) referenda zijn georganiseerd. In Ierland was dit referendum juist de inzet van de uitspraak van het Hoogerechtshof in de zaak Crotty v. An Taoiseach. In dezelfde landen werd, evenals in Frankrijk in 1992 een referendum georganiseerd over het verdrag van Maastricht. In Denemarken leidde dit referendum tot een ‘tegen’, hetgeen heronderhandeling tot gevolg had. Ook dit onderhandelingsresultaat – bestaand uit een aantal significante ‘opt outs’ voor Denemarken – is in een referendum aan de Deense bevolking voorgelegd (1993, 57% stemde ‘voor’). Ook het verdrag van Amsterdam leidde tot referenda in Ierland en Denemarken (1998).

Het Deense voorbeeld van een tweede referendum na een verworpen verdragsgoedkeuring werd door Ierland gevolgd na de verwerping van het verdrag van Nice, waarover twee referenda zijn gehouden. In 2001 stemde 54% ‘tegen’; in 2002 stemde 63% ‘voor’.

De meeste referenda zijn gehouden over de Europese Grondwet. Niet alleen in Nederland en Frankrijk (‘tegen’), maar ook in Luxemburg en Spanje (‘voor’) trokken kiezers naar de stembus. Overigens hadden in dit verband meerdere landen reeds een referendum aangekondigd. Dit was – uiteraard – het geval in Ierland en Denemarken, maar ook in Tsjechië, Portugal, Polen en het Verenigd Koninkrijk. Toen, echter, het Nederlandse en Franse ‘tegen’ leidde tot het definitieve afscheid van de Europese Grondwet hebben deze landen hiervan afgezien.

Tot slot zijn in Ierland twee referenda gehouden over het verdrag van Lissabon. Hoewel het verdrag van Lissabon al kon worden gezien als het resultaat van heronderhandeling na het verlaten van de Europese Grondwet, heeft het Ierse ‘tegen’ (55%) ten aanzien van het verdrag van Lissabon in 2008 wederom geleid tot een heronderhandeling. Pas in een tweede referendum in 2009 stemde de Ieren in meerderheid ‘voor’ (67%).

Eén bijzonder referendum over de mogelijkheid van een fundamentele wijziging van de institutionele structuur van de Europese Unie mag niet onvermeld blijven. In 1989 – nog voordat er ook maar een concept van een Europese Grondwet lag – werd in Italië een referendum georganiseerd over de prealabele vraag of een Europese Grondwet wenselijk zou zijn. Een overweldigende meerderheid van 88% van de Italianen was hier ‘voor’.

Dat gezegd hebbend, is een referendum als het aankomende binnen Europa niet geheel zonder precedent. Daarvoor moet echter niet gezocht worden onder EU-lidstaten, maar daarbuiten. In Zwitserland zijn meerdere referenda georganiseerd over de specifieke vormen van samenwerking met de EU. Dit betrof bovendien in belangrijke mate *raadgevende* referenda.²⁷ Dit betrof onder meer de vraag naar toetreding tot de Europese Economische ruimte (1992, resulterend in een ‘tegen’), maar ook meer sectorspecifieke afspraken over vrij verkeer van personen (in 2004, 2005 en 2008, allen resulterend in een ‘voor’) en een tweetal meer specifieke referenda: één over samenwerking met Oost-Europese landen (2006, resulterend in een ‘voor’) en één over het wegnemen van bepaalde handelsbarrières (2000, resulterend in een ‘voor’).²⁸ Hoewel met name dat laatste referendum doet denken aan het associatieverdrag met Oekraïne, moet dit precedent wel worden bezien in het licht van de Zwitserse context. Volgehouden kan worden dat dergelijke afspraken voor de Zwitsers een

²⁷ Ook in Liechtenstein is een tweetal referenda georganiseerd over samenwerking met de Europese Unie. Beide keren betrof dit toetreding tot de Europese Economische Ruimte (1992 en 1995).

²⁸ Zie verder Kuzelewska (2013).

grotere impact hebben, nu zij niet zijn ingebed in de Europese Unie waarbinnen vergaande handelssamenwerking binnen Europa al aan de orde van de dag is. Dat verklaart wellicht waarom in Zwitserland eerder wordt gekozen voor een referendum over een dergelijk onderwerp, dan in EU-lidstaten. Verder is van belang om vast te stellen dat het referendum in Zwitserland – anders dan in Nederland – een betrekkelijk ‘reguliere’ vorm van besluitvorming is, terwijl dit in Nederland vooralsnog lijkt te worden gereserveerd voor zeer incidentele correcties op de besluitvorming via de reguliere kanalen van representatieve democratie. In die zin blijft het aankomende Nederlandse referendum niet alleen wat betreft het soort referendum, maar ook qua onderwerp bijzonder.

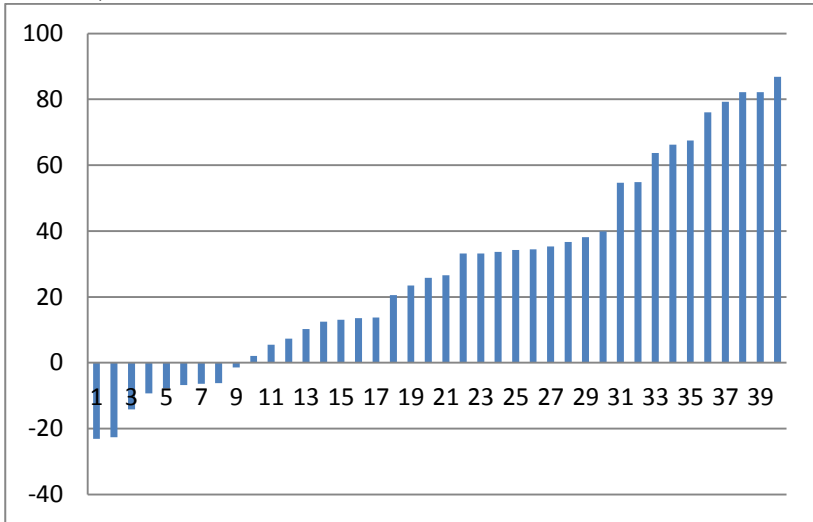
Referendumuitslagen

Wie vluchtig kijkt naar de tot dusver gehouden referenda, kan tot de conclusie komen dat referendumuitslagen in EU-lidstaten zelden negatief uitvalt ten opzichte van Europese samenwerking. Uit grafiek 1 blijkt bijvoorbeeld dat van de veertig referenda die zijn gehouden in landen die thans EU-lidstaat zijn, het aantal stemmen tegen de voorgenomen (of reeds bestaande) samenwerking slechts in negen gevallen hoger uitviel dan voorstemmers. Dit is hieronder tot uitdrukking gebracht door het verschil in procentpunten tussen voor- en tegenstemmers weer te geven. Een negatief verschil duidt op een groter aantal tegenstemmers.

Uiterst links staat wat zou kunnen worden beschouwd als de grootste nederlaag die de EU heeft geleden in nationale referenda. Met 23,08 procentpunten, heeft het Nederlandse referendum over de Europese Grondwet een net iets groter negatief verschil opgeleverd dan het Griekse referendum over de maatregelen in het kader van de financiële crisis (een negatief verschil van 22,62).

Uiterst rechts in de grafiek staat de grootste referendumoverwinning voor samenwerking in EU-verband. Dit betreft het initiële toetredingsreferendum dat in Slowakije werd georganiseerd, met een positief verschil van 86,88 procentpunten (93,17% voorstemmers minus 6,29% tegenstemmers).

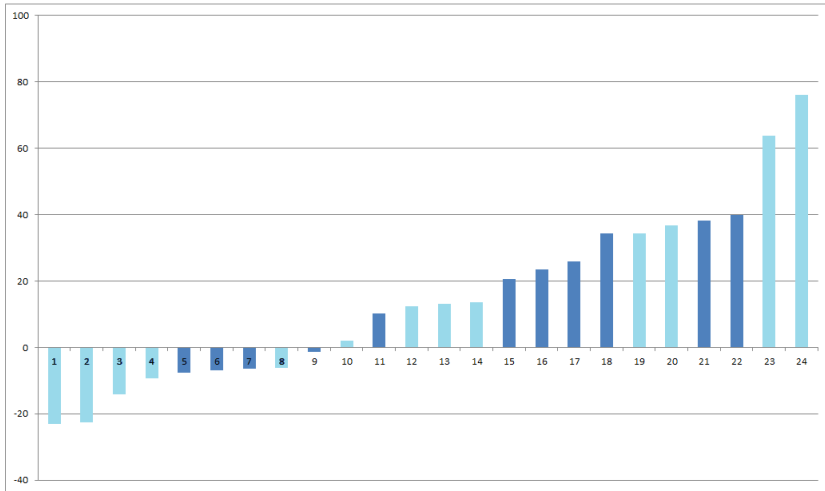
Grafiek 1 Verschil in voor- en tegenstemmen in procentpunten (thans EU-lidstaten)



Deze referenda laten sowieso over het algemeen hoge positieve verschillen zien: van de tien referenda met het grootste positieve verschil, betrof een achttal een initieel toetredingsreferendum, waarvan zeven landen uit het voormalige communistische gebied.

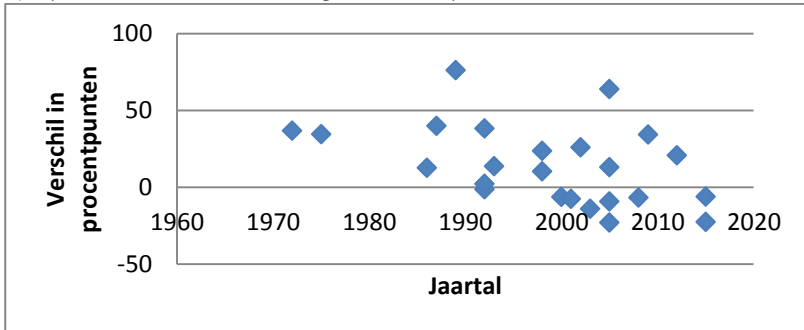
Ook wanneer de initiële toetredingsreferenda buiten beschouwing worden gelaten valt op dat nog steeds een meerderheid van de referendumuitkomsten in het voordeel van Europese samenwerking uitvalt. Van de vierentwintig referenda die overblijven, resulteert nog steeds een vijftiental in een 'voor'. Uiterst links vinden wij nog steeds het Nederlandse referendum over de Europese Grondwet. Uiterst rechts staat nu het prealabele Italiaanse referendum over de wenselijkheid van een Europese Grondwet uit 1989 (dus nog ruim voordat daarvan ook maar concept op tafel lag). De uitkomst kende daarbij een positief verschil van 76,06 procentpunten. Ook het Spaanse (correctieve) referendum over de Europese Grondwet uit 2005 (dat wel over het concrete voorstel ging) scoorde hoog: een positief verschil van 63,68 procentpunten.

Grafiek 2 Verschil in voor- en tegenstemmen in procentpunten (minus initiële toetredingsreferenda)



In grafiek 2 is eveneens bekeken in hoeverre verschillen in het type referendum zouden kunnen leiden tot verschillende uitkomsten. Hiertoe zijn de raadplegende referenda in bovenstaande grafiek weergegeven in een lichtere schakering dan de obligatoire referenda.

Grafiek 3 Verschil in voor- en tegenstemmen in procentpunten afgezet in tijd (minus initiële toetredingsreferenda)



Dit blijkt weinig verschil op te leveren ten aanzien van de verhouding tussen de uiteindelijke uitkomsten (voor of tegen), zij het dat opvalt dat de referenda aan de beide uitersten van grafiek 2 gepresenteerde schaal steeds raadplegende referenda (plebiscieten) betroffen.

Ten slotte is gekeken naar de ontwikkeling van deze referendumuitslagen in tijd (zie grafiek 3).

Op zichzelf beschouwd zegt een dergelijke vergelijking uiteraard weinig over de mogelijke uitkomsten van specifieke toekomstige referenda. Elk referendum en elke daarbij behorende campagne kent immers zijn eigen dynamiek. Wat niettemin in algemene zin opvalt, is dat negatieve uitkomsten van referenda in de beginjaren van de Europese samenwerking niet of nauwelijks voorkwamen. Sinds 2000 worden deze echter relatief steeds talrijker. Verder valt op dat referenda sowieso steeds vaker lijken voor te komen (13 referenda in de ruim 15 jaar na 2000 tegenover 11 in de bijna 50 jaar daarvoor).

De stijging van het aantal referenda kan uiteraard te maken hebben met de stijging van het aantal EU-lidstaten, zij het dat de meeste referenda die hier worden besproken (nogmaals: dit betreft alle referenda behalve de initiële toetredingsreferenda) voor rekening komen van lidstaten die reeds ruim voor 2000 tot de EU of haar voorgangers zijn toegetreden. Waarschijnlijker is dat de stijging van referenda te maken heeft met de steeds snellere opvolging van (voorstellen tot) fundamentele wijzigingen in de structuur van de EU, zoals het verdrag van Nice (ondertekend in 2001), de feitelijke invoering van de Euro (in 2002 of voor sommige lidstaten daarna), het voorgenomen Europese grondwettelijke verdrag (ondertekend in 2004) en het verdrag van Lissabon (ondertekend in 2007). Een ander deel van een mogelijke verklaring ligt – in ieder geval voor Nederland – in de ontwikkelingen ten aanzien van het instrument referendum in de lidstaten zelf. Het effect hiervan moet echter niet worden overschat aangezien ook na 2000 de meeste referenda zijn gehouden in Ierland (vijfmaal) en Denemarken (tweemaal), lidstaten waar inzet van referenda ook vóór 2000 zeer gebruikelijk was.

Verklaringen voor het gegeven dat deze referenda steeds vaker lijken te resulteren in “tegen” kunnen verband houden met een veranderende houding ten aanzien van de Europese Unie onder het electoraat in

sommige lidstaten (in Nederland lijkt dit het geval te zijn),²⁹ maar ook met het simpele gegeven dat voor burgers steeds tastbaarder wordt dat er meer op het spel staat, naarmate de Europese integratie verder voortschrijdt.

Een uitslag en dan?

Dit getalsmatige intermezzo verder latend voor wat het is, kan de aandacht worden gericht op de vraag wat in de praktijk het gevolg is van een gehouden referendum. Vanuit een zuiver juridisch perspectief zou kunnen worden betoogd dat dit afhangt van het al dan niet bindende karakter van een referendum. Aan de hand van de praktische gegevens die thans voorhanden zijn kan de vraag worden gesteld of dat in de politieke praktijk ook zo is?

Hoe bindend is een bindend referendum (en hoe correctief en correctief referendum)?

Bij de beoordeling van de verbindendheid van bindende referenda moet een onderscheid worden gemaakt tussen een nationaal en een Europees perspectief. Vanuit een nationaal perspectief geldt dat de uitslag van een bindend referendum – bijvoorbeeld over de vraag of een bepaald verdrag geratificeerd moet worden – concrete gevolgen heeft voor het voorliggende besluit. Bij een ‘voor’ zal het verdrag worden geratificeerd; bij een ‘tegen’ niet.

Vanuit een Europees perspectief ligt het soms niet zo eenvoudig. Dit heeft alles te maken met de omstandigheid dat bij de meest fundamentele wijzigingen en de structuur of de taakopvatting van de Europese Unie verdragswijziging noodzakelijk is. Dergelijke verdragswijziging is uiteraard afhankelijk van alle lidstaten en nooit van de besluitvorming – al dan niet bij referendum – in één daarvan. Dat wil zeggen dat zelfs als de Spaanse en Luxemburgse referenda over de Europese Grondwet bindende referenda waren geweest (hetgeen overigens niet het geval was) deze bindende uitspraken ‘voor’ de Europese grondwet nooit tot gevolg hadden kunnen hebben dat deze er (in weerwil van de Franse en Nederlandse referenda) alsnog gekomen was.

²⁹ Zie bijvoorbeeld Huijts en De Graaf (2007) en Vollaard e.a. (2015).

Ook ‘tegens’ zijn vanuit Europees perspectief lang niet altijd *de facto* bindend, althans niet op termijn. Als het hierboven gegeven overzicht van referenda over fundamentele herzieningen van de structuur van de EU namelijk iets laat zien, dan is het dat een ‘tegen’ in één van de lidstaten over het algemeen eerder wordt benut als een opmaat voor heronderhandeling dan als een definitieve streep door de rekening. Dit kan worden geïllustreerd door de nasleep van de Ierse ‘tegens’ ten opzichte van de verdragen van Nice en Lissabon en de initiële verwerping van het verdrag van Maastricht door de Deense bevolking. In alle gevallen leidden heronderhandeling tot een pakket dat in een tweede stemming wel door de bevolking kon worden geaccepteerd.³⁰ Het meest recente Deense ‘nee’ tegen het opgeven van bepaalde ‘opt outs’ die waren bedongen na de verwerping van het verdrag van Maastricht zal waarschijnlijk leiden tot de uittreding van Denemarken uit het Europol verband. Het zal dan ook niet verbazen dat de Deense regering prompt na het referendum verklaarde met de EU in onderhandeling te treden over de vraag in hoeverre bepaalde mate van geïnstitutionaliseerde politesamenwerking in de toekomst alsnog mogelijk blijft.³¹

In die zin zijn bindende referenda misschien wel bindend ten aanzien van het specifiek voorliggende besluit, maar lang niet altijd ten aanzien van de ontwikkeling van de onderliggende materie in de nabije toekomst. Dat zorgt er niet alleen voor dat bindende referenda *de facto* niet altijd bindend zijn, maar ook dat correctieve referenda (bindende referenda zijn over het algemeen correctief, zie paragraaf 1) *de facto* ook een prealabele werking kunnen hebben. Een ‘tegen’ in een correctief, bindend referendum kan namelijk tegelijkertijd ook een voorafgaande standpuntbepaling in de daarop volgende heronderhandeling betekenen.

De vraag in welke gevallen heronderhandeling noodzakelijk is, hangt vanuit Europees perspectief vooral af van de vraag of de medewerking van alle lidstaten vereist is voor verdere samenwerking. Bij de algemene,

³⁰ Zie voor een verklaring hiervoor vanuit politicologisch perspectief Atıkan (2015).

³¹ Zie bijvoorbeeld het Reuters-nieuwsbericht *Denmark to seek EU deal on Europol after 'No' vote on EU rules* (11 december 2015), raadpleegbaar via <http://uk.reuters.com/article/uk-denmark-eu-idUKKBN0TU1Q420151211/>.

institutionele verdragen is dit inderdaad het geval. Immers, een verdragswijziging die nieuwe algemene besluitvormingsprocedures binnen de EU introduceert (of bestaande wijzigt), kan niet functioneren als niet alle EU-lidstaten zich daaraan conformeren.

Een andere vraag is of heronderhandeling altijd mogelijk is. Zeker naarmate er in meerdere lidstaten referenda zijn gehouden die leiden tot wisselende uitkomsten, wordt de kans kleiner dat een nieuw compromis kan worden gevonden. Het is nu eenmaal gemakkelijker aan één land concessies moeten te doen dan aan meerdere. Als in verschillende referenda om verschillende redenen ‘tegen’ een bepaald EU-voornemen is gestemd, kan het voorkomen dat concessies die aan de één moeten worden gedaan, concessies aan de ander uitsluiten. De tijd zal moeten leren of de hierboven zichtbare tendens van groei van het aantal ‘EU-referenda’ tot dergelijke patstellingen zal leiden.

Hoe niet-bindend is een niet-bindend referendum?

Een vervolgvraag is of ten aanzien van niet-bindende referenda een wezenlijk ander beeld opdoemt. Het antwoord op die vraag luidt zonder meer negatief. De mechanismen die hierboven zijn beschreven ten aanzien van bindende referenda doen zich evenzeer voor ten aanzien van niet-bindende referenda. Een ‘tegen’ bij een niet-bindend referendum leidt in de praktijk van de betrokken lidstaten altijd tot verwerping van het voorliggende besluit. Dat was het geval bij de referenda over de Europese Grondwet in Nederland, maar ook die over de introductie van de Euro in Zweden en over de wenselijkheid van toetreding in Noorwegen.

Ook het mechanisme van heronderhandeling na een ‘tegen’ kan bij niet-bindende referenda worden aangetroffen. De Nederlandse (alsmede de Franse) afwijzing van de Europese Grondwet leidde tot heronderhandeling en zelfs tot de totstandkoming van een geheel nieuw verdrag (het verdrag van Lissabon). Na het Zweedse ‘nee’ tegen de Euro gebeurde zulks overigens niet. Daar moet echter in de gaten worden gehouden dat een enkel lidstatelijk ‘tegen’ niet bij alle referenda onoverkomelijk hoeft te zijn. Als het referendum gaat over aspecten van Europese samenwerking waar reeds sprake is van ‘gedifferentieerde integratie’ is heronderhandeling niet altijd noodzakelijk. Met andere woorden: omdat het binnen de EU toch al

gebruikelijk is dat sommige lidstaten de Euro wel introduceerden en andere niet, vormde de Zweedse afwijzing geen al te groot probleem.

Het lijkt erop dat de enige reden om de uitslag van een niet-bindend referendum te negeren, is gelegen in het al dan niet overwinnen van mogelijke geldigheidsdrempels. Waar geldigheidsdrempels niet ongebruikelijk zijn bij bindende referenda, schuilt er iets contra-intuïtiefs in het toepassen van dergelijke drempels bij niet-bindende referenda. Immers, waarom zou een advies ongeldig kunnen zijn? Als een niet-bindend referendum daadwerkelijk een louter adviserend karakter zou hebben, dan zou het niet moeten uitmaken van hoeveel personen dat advies afkomstig is. Het toch verbinden van geldigheidsdrempels aan niet-bindende referenda (zoals het geval is in de Nederlandse wetgeving) lijkt uiteindelijk vooral een impliciete erkenning van de feitelijke bindendheid ervan in die gevallen waarin maar voldoende mensen komen opdagen.

Conclusie

Het aankomende Nederlandse referendum is in verschillende opzichten bijzonder. Het betreft een referendum van een bijzonder type, nu in geen van de EU-lidstaten ooit een referendum over de EU is aangevraagd vanuit de bevolking (de meeste lidstaten kennen deze variant ook niet). Ook het onderwerp is bijzonder. Verdragen over verdragen met 'derde landen' komen wel voor, maar dan alleen binnen die derde landen (met name Zwitserland).

Dat de Nederlandse referendumvariant die van een niet-bindende is, is minder zeldzaam. In de praktijk lijkt het overigens nauwelijks uit te maken. De huidige praktijk met zowel bindend als niet-bindende Europese referenda laat zien dat lidstaten de referendumuitslag altijd zullen volgen, zo lang de eventuele geldigheidsdrempels zijn overwonnen.

Verder valt op dat referenda binnen de EU steeds belangrijker worden. Niet alleen groeien ze in aantal, ze laten ook qua uitkomst een steeds gemengder beeld zien. Waar de sporadische referenda in de eerste decennia van de Europese integratie vooral tot instemmend stemgedrag leidden, laten referenda in deze eeuw steeds vaker een voor verdere integratie negatief resultaat zien.

Tot nog toe lijkt dit deze integratie echter niet al te zeer te deren. Als het nodig is blijkt het in de praktijk nog steeds vaak mogelijk tot een enigszins

aangepast verdrag of een verzachtend pakket aan 'opt outs' tot compromissen te komen die de Europese samenwerking in het zadel houden.

Bij een Nederlands 'nee' tegen het associatieverdrag met Oekraïne zal de vervolgvraag dus waarschijnlijk niet zijn of de wetgever het niet-bindende advies van de bevolking niet alsnog naast zich neer moet leggen, maar of het verdrag ook zonder Nederlandse medewerking uitvoerbaar is. Zo ja, dan resulteert een Nederlandse 'nee' in een soort 'opt out' en is het dus ook op de iets langere termijn *de facto* bindend. Zo nee, dan zal Nederland per kerende post worden uitgenodigd met de overige lidstaten van de EU in heronderhandeling te treden over een nieuw verdrag. Anders dan bij de transformatie van de Europese Grondwet naar het verdrag van Lissabon, zal het dankzij de nieuwe referendumwet in dat geval aan de kiezers zijn om te bepalen of ze hierover opnieuw een referendum willen zien.

Geraadpleegde literatuur

Archer (2005)

C. Archer, *Norway outside the European Union. Norway and European integration from 1994 to 2004*, Routledge, London and New York, 2005

Atikcan (2015)

Ece Özlem Atikcan, *The Puzzle of Double Referendums in the European Union*, in *JCMS (Journal of Common Market Studies)* 2015 Jrg. 53, nr. 5. P. 937–956

Barrett (2011)

G. Barrett, *A road less traveled: Refelctions on the Supreme Court Rulings in Crotty, Coughlan and McKenna (no. 2)*, Gepubliceerd op de website van the Institute of International and European Affairs, raadpleegbaar via: www.iiea.com/publications

Breum (2015)

M. Breum, *The Greenland Dilemma. The quest for independence, the underground riches and the troubled relations with Denmark*, Royal Danish Defence College, 2015

Cahill 2014

Crotty after Pringle: *The Revival of the Doctrine of Implied Amendment*, in: *Irish Journal of European Law*, Volume 17 (2014) Issue 1

Dölle (2007)

A.H.M. Dölle, Het labyrint van het lokale referendum, in: Gst. 2007, 15.

O'Donovan (2013)

D. O'Donovan, 'The Way of the World', International Economic Law and National Constitutions: Irish Constitutional Sovereignty and the Eurozone Crisis, in: F. De Londras & S. Mullally (eds.), The Irish Yearbook of International Law. Volume 8, 2013, Hart Publishing

Hannikainen & Horn (1997)

L. Hannikainen & F. Horn (Eds.), Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe, Kluwer Law International, 1997

Huijts en De Graaf (2007)

T. Huijts en N.D.D. de Graaf, *Veranderingen in houdingen van Nederlanders ten opzichte van de Europese Unie*, in: Mens & Maatschappij, jrg. 82 (2007) nr. 3, p. 205-225

Kuźelewska (2013)

E. Kuźelewska, *Do the Swiss not want to join the EU? Swiss referenda on European integration*, in: Przegląd Politologiczny, 2013, afl. 3. Raadpleegbaar via <http://przeplad.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2013/11/pp-3-2013-085-098.pdf>

Mendez e.a. (2014)

F. Mendez, M. Mendez en V. Triga, *Referendums and the European Union. A Comparative Inquiry*, Cambridge University Press 2014.

Nap en Van der Woude (2000)

M. Nap en W. van der Woude, Federale, deelstatelijke en gemeentelijke referenda. Het referendum in: België, Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland, SOG-reeks nr. 9, Universiteitsdrukkerij Groningen 2000

Somer 2014

E. Somer, Direct democracy in the Baltic States. Institutions, Procedures and Practice in Estonia, Latvia and Lithuania, PL Academic research, 2014

Tocci (2004)

N. Tocci, EU Accession Dynamics and Conflict Resolution: Catalysing peace or consolidating partition in Cyprus?, Aldershot, Ashgate, 2004

Vollaard e.a. (2015)

Hans Vollaard, Jan van der Harst en Gerrit Voerman, *Van aanvallen! naar verdedigen? De opstelling van Nederland ten aanzien van Europese integratie, 1945-2016*, Boom Lemma Uitgevers 2015