

Vergaderjaar 2002–2003

28 885

Voorstel van wet van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham betreffende het houden van een raadplegend referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Europese Grondwet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

«Europe will be born on the day on which the different peoples fundamentally decide to join.

It will not suffice for members of parliament to vote for ratification.

It will require popular referendums, preferably held on the same day in all the countries involved.» Charles de Gaulle¹

«It would be entirely in character for Europe's governments to adopt a written constitution for the Union, good or bad, without drawing the wider public into debate about it, without seeking even their formal endorsement. So here is a stipulation: any new constitution for the EU should be put to a referendum in each and every country, and be adopted only if passed in every case.» The Economist²

Algemeen

Het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie³, dat door de Europese Conventie wordt ontworpen, zal waarschijnlijk een mijlpaal vormen in de geschiedenis van de Europese integratie. In het verdrag zullen de lidstaten aan de Europese instellingen nadrukkelijker bevoegdheden toekennen op terreinen die tot de kern van de nationale soevereiniteit worden gerekend, zoals strafrecht en buitenlandse politiek. Ook de opname van het EU-grondrechtenhandvest in het verdrag toont aan dat de Conventie niet slechts de zoveelste verdragsherziening voorbereidt, maar een Europese constitutie schept. Het precedentloze karakter van de verdragsherziening vormt de aanleiding voor dit wetsvoorstel.

Een grotere betrokkenheid van de burgers bij de Europese constitutie is dringend gewenst, zo menen de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft in november 2002 uitgesproken dat een referendum daartoe het aangewezen instrument is⁴. Met het voorliggende wetsvoorstel willen de indieners de legitimiteit van de besluitvorming over het grondwettelijk verdrag versterken, door de burgers in een nationaal referendum advies te vragen over de bekrachtiging door Nederland. Daarbij sluiten de indieners aan bij initiatieven, binnen en buiten de Conventie, om in zoveel mogelijk EU-lidstaten gelijktijdig een referendum te organiseren over het nieuwe verdrag.

¹ Geciteerd in A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Parijs 1994.

² «Our constitution for Europe», hoofdredactioneel commentaar in: *The Economist*, 28 oktober 2000, p. 11.

³ De termen «grondwet», «grondwettelijk verdrag» en «constitutioneel verdrag» worden door het Presidium van de Europese Conventie, en ook door de Nederlandse regering, door elkaar heen gebruikt. Hier is gekozen voor de term «grondwettelijk verdrag».

⁴ Motie van het lid Timmermans c.s., voorgesteld 30 oktober 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 21 502–20, nr. 197) aangenomen 5 november 2002.

In deze Memorie van Toelichting wordt nader ingegaan op het karakter van de lopende verdragsherziening en op de keuze van de indieners voor het houden van een raadplegend referendum, zo mogelijk gelijktijdig met de verkiezingen voor het Europese Parlement, die in Nederland worden gehouden op 10 juni 2004.

De Europese Conventie en het grondwettelijk verdrag

Sinds de Verdragen van Parijs (1951) en Rome (1957) zijn vertegenwoordigers van de lidstaten van achtereenvolgens de EGKS, de EEG, de EG en de EU steeds vaker bijeengekomen om te onderhandelen over herziening van Europese verdragen. Op de eerste Intergouvernementele Conferenties (IGC's) in de jaren vijftig volgden verschillende IGC's ter verdieping van de Europese integratie, waarvan de laatste in december 2000 haar politieke afronding kreeg op de Top van Nice.

De onderhandelingen in de aanloop naar en tijdens de Top van Nice verliepen buitengewoon moeizaam. De gang van zaken bevestigde dat IGC's te vaak uitmondten in touwtrekkerij tussen lidstaten om ogenschijnlijke kleinigheden, terwijl het resultaat volgens velen achterblijft bij de uitdagingen waarvoor de EU staat en moeilijk uit te leggen valt aan de burgers. Op de Top van Nice werd het de staatshoofden en regeringsleiders van de EU-landen duidelijk dat er aan de voorbereiding van verdragsherzieningen iets moest veranderen. In een verklaring betreffende de toekomst van de Unie spraken zij de wens uit dat, voorafgaand aan de volgende IGC, «een breder en tevens diepgaander debat over de toekomst van de Europese Unie»¹ zou worden gevoerd. Daarmee werd de weg vrijgemaakt voor een Europees constitutioneel debat. De Europese Raad van Laken nam in december 2001 een verklaring aan, waarin voor het eerst sprake was van een Europese «Grondwet». In de Verklaring van Laken werd daartoe een grondwetgevende vergadering (Conventie) bijeengeroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten, nationale en Europese parlementsleden en vertegenwoordigers van de Europese Commissie. De Europese Conventie kreeg de opdracht «te zorgen voor een zo breed en zo transparant mogelijke voorbereiding van de komende Intergouvernementele Conferentie», en daartoe voorstellen te doen ten aanzien van de status van het EU-grondrechtenhandvest; een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Europese Unie en de lidstaten; de rol van de nationale parlementen; de vereenvoudiging van de verdragen; meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Europese Unie².

Het aanwenden van een Conventie vergroot de kans dat de lopende verdragsherziening resultaten oplevert die meer zijn dan de grootste gemene deler van de standpunten van de lidstaten. De methode is eerder met succes beproefd bij de opstelling van het EU-Grondrechtenhandvest in 2000. De Conventie heeft vanaf haar start, begin 2002, een ruime interpretatie gegeven aan haar mandaat. Zeker wanneer de voorzitter van de Conventie, de Franse oud-president Giscard d'Estaing, erin slaagt een grote meerderheid van de Conventieleden achter het ontwerp voor een grondwettelijk verdrag te krijgen, zullen de EU-lidstaten het eindproduct moeilijk ter zijde kunnen schuiven in de daaropvolgende IGC. De Nederlandse regering erkent inmiddels het gewicht van deze constitutionele operatie: «Er wordt gewerkt aan een grondwet voor de Europese Unie, waarbij het geheel van de bestaande verdragen op de schop wordt genomen. Niet alleen de institutionele artikelen over het functioneren van de Unie, maar ook het geheel van de beleidsbepalingen wordt daarbij onder de loep genomen. Een verdragsherziening van een dergelijk formaat is zonder precedent in de geschiedenis van de Europese integratie.»³

¹ «Verklaring betreffende de toekomst van de Unie», gehecht aan de slotakte van het Verdrag van Nice, in: *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 2001/C 80/01, 10 maart 2001, p. 85–86.

² Europese Raad van Laken, *Verklaring van Laken betreffende de toekomst van de Unie*, SN 273/01, 15 december 2001.

³ Regeringsnotitie Stand van zaken Conventie, Kamerstukken II 2002–03, 28 473, nr. 4, 7 maart 2003, p. 4.

Hoe ingrijpend de verdragsherziening wordt, valt pas met zekerheid vast te stellen wanneer de Conventie (naar verwachting in juni 2003) en de IGC (mogelijk in december 2003) hun politieke werkzaamheden hebben afgerond. Duidelijk is wel dat er binnen de Conventie en bij de lidstaten brede steun bestaat voor een aantal ingrijpende wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de EU, die haar «statelijke» karakter versterken. De strafrechtelijke samenwerking, tot nu toe intergouvernementeel, wordt waarschijnlijk gecommunautariseerd. Individuele lidstaten raken hun vetorecht op dit gevoelige terrein goeddeels kwijt; dat geldt ook voor het tot nu toe halfcommunautaire asiel- en migratiebeleid¹. Op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid wordt vermoedelijk het ambt van «Minister van Buitenlandse Zaken van de Europese Unie» in het leven geroepen. Ook op dit terrein wordt het vetorecht van lidstaten teruggedrongen. Daarbij is de parlementaire controle in het geding, omdat voor het Europees Parlement geen rol van betekenis is voorzien. De EU-minister van Buitenlandse Zaken wordt waarschijnlijk de enige minister in Europa die aan geen enkel parlement, Europees of nationaal, verantwoording hoeft af te leggen².

Het constitutionele karakter van de verdragsherziening treedt wellicht het duidelijkst naar voren bij de voorgenomen opname van het EU-grondrechtenhandvest in het grondwettelijk verdrag. Binnen de Conventie en onder de lidstaten bestaat hiervoor brede steun. Het grondrechtenhandvest krijgt zo een bindend karakter; niet alleen voor de EU-instellingen, maar ook voor de lidstaten wanneer zij Europees beleid ten uitvoer leggen. De Conventie wenst de EU bovendien rechtspersoonlijkheid te geven en de bevoegdheid om toe te treden tot het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

Tenslotte is het waarschijnlijk dat de Conventie ook verdere stappen zal zetten naar een autonome Europese constitutionele orde, die het verdragsrechtelijke kader ontstijgt. Het Presidium heeft de mogelijkheid aangestipt dat (delen van) de constitutie, na inwerkingtreding, kunnen worden gewijzigd door de (Europese) Raad, wellicht zelfs met een gekwalificeerde meerderheid van de stemmen³. In het laatste geval is de EU, voor de toe-eigening van soevereiniteit van de lidstaten, niet langer aan hun instemming gebonden.

¹ Nota van het Secretariaat aan de Conventie over *Ontwerp van artikel 31 in deel I, en ontwerp van de artikelen in deel II betreffende «de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid»*, CONV 614/03, Brussel, 14 maart 2003. Zie ook de notitie «Een Europese strafrechtelijke ruimte» van de Staatssecretaris voor Europese Zaken, kenmerk DIE-258/03, d.d. 9 mei 2003.

² Nota van het Presidium aan de Conventie over *Ontwerpartikelen betreffende extern optreden in het constitutioneel verdrag*, CONV 685/03, Brussel, 23 april 2003.

³ Nota van het Presidium aan de Conventie over *Deel III: Algemene en slotbepalingen*, CONV 647/03, Brussel, 2 april 2003, p. 13.

⁴ Lijphart concludeerde dat het al dan niet voorkomen van referenda niets te maken heeft met het type democratie in een land: «We wouldn't expect the incidence of referendums to be related to characteristics of either model». (A. Lijphart, *Democracies*, 1984). Ook Butler en Ranney kwamen in hun overzichtswerk tot de slotsom dat generalisaties over referenda «waarschijnlijk onmogelijk zijn: elk systeem kent zijn individuele nationale traditie». (D. Butler & A. Ranney, *Referendums around the World: the Growing Use of Direct Democracy*, Washington 1994).

Naar het oordeel van de indieners noodzaakt het karakter van deze verdragsherziening een sterkere legitimatie door de burgers direct te betrekken bij de instemming met het grondwettelijk verdrag. Een grotere betrokkenheid van de burgers bij de hervorming van de EU is dringend gewenst, en een referendum achten zij daartoe het aangewezen instrument, zoals ook een meerderheid van de Tweede Kamer in november 2002 heeft uitgesproken.

Het referendum in de lidstaten van de EU

Het referendum kent in de diverse landen van de Europese Unie verschillende vormen en status. Terwijl een nationaal referendum in Nederland en Duitsland tot voor kort in het geheel niet mogelijk was, kent Oostenrijk wel drie verschillende soorten nationale referenda. En waar het gaat over grondwettelijke aangelegenheden of grondgebiedverandering is het referendum in Denemarken verplicht, in Frankrijk raadplegend en kent Italië het correctieve referendum. In de literatuur overheerst de gedachte dat over de toepassing en de werking van referenda nauwelijks algemene uitspraken mogelijk zijn⁴. Vast staat wel dat in Europese landen steeds frequenter referenda worden gehouden, en ook dat steeds meer landen in Europa het referendum hebben ingevoerd. Het aantal nationale referenda in Europa verdubbelde in tien jaar tijd: van 129 in de periode 1981–1990 naar 248 in de periode 1991–2000. Het referendum blijkt met name een

middel om legitimiteit te verwerven voor een nieuwe grondwet. Van de 30 (voornamelijk Midden- en Oost-Europese) landen die na 1989 een nieuwe grondwet aannamen, voerden 27 landen een vorm van referendum in¹. In West-Europa startte Portugal in 2000 met grondwets hervormingen, waarvan het referendum een belangrijk onderdeel vormde. In België zijn in 2002 voorstellen tot wijziging van de grondwet ingediend voor een bindend volksinitiatief. In Nederland werd de Tijdelijke referendumwet (Trw) van kracht en is een wijziging van de Grondwet voor invoering van een correctief referendum in voorbereiding. En in Duitsland wordt de invoering van het referendum op landelijk niveau binnenkort opnieuw besproken in de Duitse Bondsdag. Inmiddels kent bijna elk land in Europa wel een vorm van referendum.

Referenda over Europese integratie

Europese integratie vormt sinds 1970 het meest voorkomende thema van nationale referenda in Europa. Tussen 1972 tot april 2003 vonden 33 referenda over dit onderwerp plaats. Van deze referenda kwam er 25 keer een «ja» uit de bus en 8 keer een «nee»². De burgers van Europa stemmen ook steeds vaker per referendum over Europese integratie: in de laatste tien jaar vonden er meer referenda plaats (17) dan in de twee decennia daarvoor (16). Europese burgers lijken bovendien geïnteresseerder in deze referenda dan in verkiezingen voor het Europese Parlement. De opkomst bij deze referenda was met gemiddeld 68,2 procent van de kiesgerechtigden in elk geval hoger dan de gemiddelde opkomst bij de verkiezingen van het Europese Parlement (55,8 procent). En terwijl de opkomst bij Europese verkiezingen daalde van 62 procent in 1979 naar 49 procent in 1999, daalde de opkomst bij referenda over Europese integratie gemiddeld niet³. Uit het voorgaande mag naar het oordeel van de indieners blijken dat er een behoefte bestaat bij burgers en politici om nationale beslissingen omtrent Europese integratie direct aan de bevolking voor te leggen.

Dat de burger belang hecht aan betrokkenheid bij de Europese integratie is niet verwonderlijk, omdat het daarbij gaat om nieuwe bestuurlijke instellingen waaraan nationale staten een deel van hun soevereiniteit afstaan. In diverse EU-lidstaten wordt het afstaan van nationale bevoegdheden aan een hoger niveau alleen legitiem geacht na expliciete toestemming van de burgers. Dit laatste geldt volgens de indieners zeker ook bij de invoering van een Europese constitutie.

Referenda over het grondwettelijk verdrag

Om in werking te kunnen treden, zal het verdrag na ondertekening moeten worden geratificeerd door alle lidstaten⁴. Kaufmann, Wallis en Hautala concluderen eind 2002 op basis van de landelijke regelgeving en de politieke situatie van de (kandidaat) EU-lidstaten dat wellicht in zestien van de vijftientig betrokken landen een referendum over het verdrag gehouden zal worden. In sommige landen (Denemarken, Estland, Letland, Litouwen, Slovenië, Oostenrijk en Ierland) zijn deze referenda voorgeschreven, in andere landen (het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Zweden, Italië, Griekenland, Hongarije en Finland) zal het de vorm aannemen van een (al dan niet bindend) facultatief referendum of een volksinitiatief (Polen, Portugal, Slowakije). In nog andere landen (waaronder ook Nederland) is een (correctief) referendum op grond van een initiatief van burgers mogelijk.⁵

In de motie-Timmermans c.s. (Kamerstukken II 2002/03, 21 501-20, nr. 197) sprak de Tweede Kamer de wens uit dat een zo mogelijk Europees referendum over de resultaten van de Conventie zou worden gehouden, dan

¹ IRI Europe Country Index on Citizen Lawmaking 2002, november 2002, Andreas Gross & Bruno Kaufmann, p. 16–19.

² Voor een overzicht: zie bijlage A.

³ B. Kaufmann, D. Wallis & H. Hautala (red.), *Voices of Europe: IRI Europe Report on the Growing Importance of Initiative & Referendums in the European Integration Process*, Amsterdam 2002, p. 6. Aanvullingen in 2003 zijn afkomstig van het Referendumplatform Nederland.

⁴ Nota van het Presidium aan de Conventie over *Deel III: Algemene en slotbepalingen*, CONV 647/03, Brussel, 2 april 2003, p. 14.

⁵ B. Kaufmann, D. Wallis & H. Hautala (red.), *Voices of Europe: IRI Europe Report on the Growing Importance of Initiative & Referendums in the European Integration Process*, Amsterdam 2002, p. 15.

wel een nationaal referendum over de ratificatie door Nederland van de verdragswijzigingen. Voor de wens van de Kamer van een Europees referendum, te houden in alle lidstaten, bestaat thans (nog) geen rechtsbasis in de huidige EU-verdragen. Een raadplegend referendum over de uitkomst van de IGC is daarentegen wel te realiseren. De indieners menen dat een raadplegend referendum over de uitkomst van de IGC, i.c. het grondwettelijk verdrag, tegemoetkomt aan de wens van de Kamer de verdragswijzigingen voorafgaande aan de ratificatie voor advies aan de burger voor te leggen.

De Tweede Kamer staat overigens niet alleen in haar opvatting dat het grondwettelijk verdrag een referendum waard is. Eind maart 2003 werd binnen de Conventie een voorstel geformuleerd om het grondwettelijk verdrag in nationale referenda aan de Europese burgers voor te leggen, bij voorkeur gelijktijdig met de Europese verkiezingen in juni 2004. Deze referenda zouden samen een «Europa-brede» volksraadpleging vormen, en daarmee een Europese publieke ruimte scheppen¹. Dit voorstel was begin mei 2003 inmiddels door eenderde van het totale aantal leden en plaatsvervangend leden van de Conventie ondertekend.²

Het referendum in Nederland

Er is vaak opgemerkt dat Nederland bepaald een problematische verhouding tot het referendum kent. Het debat over invoering van het referendum is al meer dan honderd jaar oud. In die periode zijn maar liefst vijf staatscommissies ingesteld om over de invoering van het referendum te adviseren. Volgens de onderzoekers Butler & Ranney is Nederland met Duitsland het enige land in Europa dat sinds 1945 geen referendum heeft gehouden op nationaal niveau.³

In 1985 adviseert de commissie-Biesheuvel de regering om zowel het correctief referendum als het volksinitiatief in te voeren.⁴ Het kabinet neemt de voorstellen van de commissie evenwel niet over (Kamerstukken II, 18 100 VII nr. 42; Staatscourant 1984, nr.48 – blz. 1+2). In de Tweede Kamer wordt in moties het mogelijk maken van een correctief referendum in stemming gebracht, maar deze behalen geen meerderheid (Kamerstukken II, 18 807 nr. 9, 12 en 13; Handelingen II 1988/89, nr. 23, blz. 5656–5657). Dan komt in 1996 de regering (Paars I) zelf met een voorstel tot wijziging van de Grondwet die de invoering van het referendum mogelijk moet maken (Kamerstukken II, 21 427, nr. 113). De Tweede Kamer gaat in juni 1997 akkoord, en amendeert het voorstel teneinde ook wetten ter goedkeuring van internationale verdragen referendabel te maken (Kamerstukken II, 25 153, nrs. 32 en 34). In 1998 stemt ook de Eerste Kamer in (Handelingen I 1997–1998, nr. 019, blz. 1039), maar in tweede lezing haalt het referendum in de Senaat niet de benodigde tweederde meerderheid, en op 18 mei 1999 valt het kabinet in de «Nacht van Wiegel» (Handelingen I 1998–1999, nr. 030, blz. 1339 e.v.). Na het lijmen van Paars II wordt de afgewezen Grondwetswijziging opnieuw naar de Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 26 156 nrs. 9 en 10). Bovendien wordt tot 1 januari 2005 een tijdelijke regeling ingevoerd: de Tijdelijke referendumwet (Trw) (Kamerstukken II, 27 034). De Trw wordt in 2001 door de Eerste Kamer aanvaard, en treedt in 2002 in werking.

Het raadplegend referendum

De indieners betogen dat een raadplegend referendum een wettelijke basis behoeft. Zoals is uiteengezet in de notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 november 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 23 987, nr. 28) verzet de Grondwet zich niet tegen het

¹ P. Balasz et. al., *Referendum on the European Constitution*, CONV 658/03, 31 maart 2003.

² www.european-referendum.org.

³ D. Butler & A. Ranney, *Referendums around the World: the Growing Use of Direct Democracy*, Washington 1994.

⁴ Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers – beleidsvorming (commissie-Biesheuvel), *Relatie Kiezers – Beleidsvorming*, eindrapport, 1985.

uitschrijven van een raadplegend referendum, mits het initiatief daartoe uitgaat van de wetgever.

Hoewel het raadplegend referendum formeel-juridisch mogelijk is, is het nog nooit door de Nederlandse regering of de Kamer geïnitieerd. Wel zijn er diverse verzoeken bij de regering ingediend om een raadpleging mogelijk te maken. In 1997 wordt campagne gevoerd voor een raadplegend referendum over het Verdrag van Amsterdam. Twee weken voor de Top van Amsterdam, roepen honderdvijftig opiniemakers de Tweede Kamer op om zo'n referendum te initiëren.¹ De oproep is aanleiding voor een debat in de Tweede Kamer, maar deze volgt in meerderheid de regering in haar opvatting dat referenda «van onderop» moeten komen (Mondelinge vraag van het lid Rosenmöller, Handelingen II, 1996–1997, nr. 031, blz. 6026–6030).

In 2002 breekt in de Tweede Kamer opnieuw een debat los over de wenselijkheid van referenda over de uitbreiding van de Europese Unie en over de Europese constitutie. De Tweede Kamer spreekt zich in de motie-De Graaf (Kamerstukken II 2002/03, 23 987, nr. 23), uit voor een onderzoek naar de mogelijkheden van een referendum over de EU-uitbreiding.² In de motie-Timmermans c.s. (Kamerstukken II 2002/03, 21 501–20, nr. 197) spreekt zij de wens uit om een bij voorkeur Europees referendum te houden over de uitkomst van de Conventie, dan wel, indien dit niet mogelijk blijkt, een nationaal referendum over de ratificatie door de Tweede Kamer van de daaruit voortvloeiende verdragswijziging.³ Het onderhavige wetsvoorstel geeft gevolg aan laatstgenoemde Kameruitspraak.

De indieners van het wetsvoorstel wijzen erop dat het maatschappelijk draagvlak voor referenda de laatste decennia gegroeid is. In februari 1997 vond 64 procent van de ondervraagden in een NIPO-peiling dat de bevolking zich in een referendum moest kunnen uitspreken over de overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie.⁴

In onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 1998 spreekt tachtig procent van de ondervraagden zich uit voor invoering van het referendum in Nederland; vijftien procent is tegen en vijf procent heeft geen oordeel. Deze meerderheid loopt dwars door de politieke partijen heen. Van de kiezers van de vier onderzochte partijen (PvdA, VVD, D66 en CDA) is een ruime meerderheid voorstander: 81 procent van de PvdA-stemmers, 83 procent van de VVD-stemmers, 86 procent van de D66-stemmers en zeventig procent van de CDA-stemmers.⁵ Voorlopige cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau over 2002 duiden aan dat het referendum onder Nederlandse kiezers onverminderd populair is. Het aandeel voorstanders van het referendum blijft met 81 procent hoog. Hoewel het aantal voorstanders met een voorkeur voor de VVD zakt naar 77 procent, stijgt het aantal voorstanders bij het CDA zelfs naar 78 procent.⁶

Een referendum over het grondwettelijk verdrag

In juni 2003 hoopt de Europese Conventie een ontwerpakte van het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie af te leveren. Het is de bedoeling dat deze constitutie, in al dan niet gewijzigde vorm, eind 2003 door de staatshoofden resp. regeringsleiders van de EU-landen in Rome wordt goedgekeurd. Vervolgens dient het grondwettelijk verdrag te worden ondertekend door de regeringen en te worden geratificeerd door nationale parlementen of referenda. Invoering van een Europese constitutie is naar het oordeel van de indieners van dit wetsvoorstel bij uitstek een besluit om aan de burgers voor te leggen. Over de ratificatie zal in diverse EU-landen een referendum worden gehouden. Deze referenda zouden bij voorkeur moeten samenvallen met de Europese verkiezingen

¹ Carla Aarsen e.a., «Een referendum over Europa – oproep aan de Tweede Kamer», advertentie in *Trouw*, 31 mei 1997.

² Motie van het lid De Graaf c.s., voorgesteld op 23 oktober 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 23 987 nr. 23), aangenomen 5 november 2002.

³ Zie noot 4.

⁴ www.sp.nl/nieuws/actie/euro-nee/enquete.stm.

⁵ SCP, *Sociaal-Culturele Verkenningen 1999*, p. 36–38.

⁶ Notitie Paul Dekker (SCP) ten behoeve van lezingen over publieke steun voor staatkundige vernieuwingen 1998–2002, mei 2003.

op 10, 11 en 13 juni 2004. De raadpleging kan op die manier een belangrijke bijdrage leveren aan het aanzuiveren van het «democratisch tekort» van de EU.

Indieners menen dat er diverse valide argumenten zijn om zo'n landelijke raadpleging over het grondwettelijk verdrag te organiseren, zo mogelijk tegelijk met de verkiezing van het Europees Parlement op 10 juni 2004.

In de eerste plaats vergroot een positieve referendumuitspraak de legitimiteit van ratificatie door het parlement. «When a representative democracy wishes a particular decision to be made with maximum legitimacy, it would do well to make that decision by referendum.»¹ In vele rechtsstelsels is het dan ook gebruikelijk dat grondwetten of internationale verdragen direct door de kiesgerechtigde bevolking worden bekrachtigd. Ook Nederland kent een vorm van volksraadpleging over wijzigingen van de nationale Grondwet: de vereiste dat de tweede lezing van de Grondwetswijziging door de Staten-Generaal pas kan plaatsvinden nadat er nieuwe Tweede-Kamerverkiezingen zijn gehouden, geeft de kiezers in beginsel de mogelijkheid om zich tegen ongewenste Grondwetswijzigingen uit te spreken.

Hoewel de indieners betwijfelen of kiezers bij hun stem voor de Tweede Kamer rekening houden met voorstellen tot wijziging van de Grondwet, bestaat deze procedure in elk geval niet voor de voorgenomen ratificatie door Nederland van het grondwettelijk verdrag van de EU. Ook een eventuele benodigde tweederde meerderheid bij goedkeuring van de Goedkeuringswet – mocht deze noodzakelijk worden geacht vanwege afwijking van de Grondwet (artikel 91, lid 3) – hoeft niet te worden voorafgegaan door verkiezingen. Meer in algemene zin willen de indieners wijzen op het verschil tussen de parlementaire behandeling van verdragen en van wetten. Wetten kunnen door de Tweede Kamer gewijzigd worden door middel van amendementen, terwijl bij internationale verdragen na onderhandeling door de regering in de parlementaire behandeling alleen de keuze tussen instemming of verwerping voorligt. Nochtans heeft, eenmaal in werking getreden, het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie en daarop gebaseerde besluiten en jurisprudentie voorrang op de nationale Grondwet. Dit houdt in dat nationale regels – ook wetten – getoetst mogen worden aan het Europese recht, inclusief toepasselijke bepalingen uit het grondwettelijk verdrag. Wanneer het parlement voor het ratificeren van het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie dezelfde procedure zou volgen als voor de gemiddelde internationale overeenkomst, ontstaat naar het oordeel van de indieners een democratische lacune. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt getracht deze lacune te dichten.

In de tweede plaats bevordert een referendum de politieke participatie. Wanneer burgers serieus genomen worden, dienen zij ook een stem te hebben. Deelname aan het debat en het kunnen kiezen met een stem, impliceert dat burgers een serieus onderdeel van het functioneren van de democratie zijn. Mondige Europese burgers moeten in staat worden geacht hun oordeel te vellen over de bevoegdheden van de Europese instituties. De Europese integratie heeft zich, althans in Nederland, tot op heden grotendeels zonder bemoeienis of directe invloed van de burgers voltrokken. In nationale verkiezingscampagnes spelen Europese onderwerpen nauwelijks een rol – zelfs niet indien het onderwerpen betreft waarbij de Tweede Kamer een belangrijke controlerende functie heeft.² Hierdoor bestaat naar het oordeel van de indieners het gevaar dat burgers de indruk krijgen dat zij, voor wat betreft de Europese integratie, voor voldongen feiten worden gesteld, waar zij nooit voor of tegen hebben kunnen kiezen. Ook de meest rechtstreekse mogelijkheid voor kiezers om

¹ D. Butler & A. Ranney, *Referendums around the World: the Growing Use of Direct Democracy*, Washington 1994, p. 15.

² Zie onder meer: Ph. Van Praag en K. Brants (red.): *Tussen beeld en inhoud. Politiek en media in de verkiezingen van 1998*, Spinhuis 2000, hst. 4 en 5, p. 58–111.

wel hun stem te laten gelden in Europese aangelegenheden, de verkiezingen van het Europees Parlement, biedt in dit geval geen uitkomst. Weliswaar mogen burgers eens in de vijf jaar voor het Europees Parlement stemmen, maar dat parlement heeft bij veel belangrijke besluiten – zoals de bekrachtiging van het grondwettelijk verdrag – geen beslissende stem. Indiërs menen derhalve dat een raadplegend referendum bijdraagt aan de betrokkenheid van burgers in Nederland bij deze belangrijke stap in het Europese integratieproces. Zij zijn bovendien van oordeel dat een gezamenlijk Europa alleen kans van slagen heeft indien de inwoners invloed kunnen uitoefenen op de belangrijkste besluiten van de EU.

In de derde plaats betekent een raadplegend referendum een belangrijke impuls voor een publiek debat over de Europese integratie. Dat wordt naar het oordeel van de indieners nu node gemist, ondanks intensieve voorlichtingscampagnes van de regering. Vergeleken met andere EU-landen kent Nederland weinig debat over Europa. Een illustratie hiervan vormt het feit dat, in de twee weken voorafgaand aan de Europese verkiezingen van 1999, de televisie-actualiteitenprogramma's in Nederland slechts twee procent van hun zendtijd besteedden aan deze verkiezingen; het gemiddelde voor deze programma's in alle EU-lidstaten bedroeg acht procent.¹ Een referendum dat tegelijk met de Europese Parlementsverkiezingen in juni 2004 in meerdere EU-lidstaten wordt gehouden, geeft naar de overtuiging van de indieners bovendien een impuls aan een Europa-wijd publiek debat over de toekomst van de Europese Unie. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat voor- en tegenstanders van het verdrag daarbij grensoverschrijdende samenwerking zullen aangaan. Bovendien zullen de media aan de argumenten in andere EU-lidstaten extra aandacht geven. Vaak wordt tegen het idee van een Europese democratie het argument ingebracht dat één Europees «demos», en daarmee één Europese publieke sfeer, niet bestaat. Dat is tot op zekere hoogte waar, maar juist een Europa-wijd debat over de toekomst van de Europese Unie, toegespitst op de uitkomsten van een referendum in diverse prominente lidstaten, kan een belangrijke bijdrage leveren aan het ontstaan van een grensoverschrijdende publieke ruimte. Het referendum biedt daarbij de mogelijkheid tot een zakelijk debat, waarin politici hun standpunten veel meer publiekelijk moeten beargumenteren, zodanig dat vele groepen zich erin kunnen vinden, en meer rekening houdend met wat in de samenleving leeft. Het debat wordt tenslotte ook zakelijker omdat een referendum een afgebakend onderwerp betreft waarover goed met argumenten te twisten valt.

De indieners zijn zich bewust van de mogelijkheid die de Trw biedt om achteraf een referendumaanvraag in te dienen. Zij kiezen om de bovengenoemde redenen evenwel bewust voor een raadpleging die vooraf gaat aan ratificatie door de Staten-Generaal. Immers, de Trw biedt slechts de mogelijkheid tot een correctie achteraf, omdat het pas na de ratificatie door het parlement kan worden aangevraagd. Hoewel het bij de Trw ook om een advies gaat dat het parlement zo nodig naast zich neer kan leggen, menen de indieners verder dat voor een belangrijk deel voorbij zou worden gegaan aan de bovengeschetste argumenten om vooraf een debat over het verdrag te entameren. Bovendien vervalt met een beroep op de Trw na ratificatie de mogelijkheid het referendum gelijktijdig met de verkiezing voor het Europees Parlement te houden, wat het publieke debat en de participatie aan de stemming niet ten goede komt. Om cumulatie van referenda over hetzelfde onderwerp te voorkomen, stellen de indieners wel voor om te zijner tijd bij de goedkeuringswet van het grondwettelijk verdrag te regelen dat de Trw wordt uitgesloten.

¹ Claes de Vreese, *Communicating Europe*, <http://network-europe.net/policies-priorities/CommunicatingEurope>, 2003, p. 13.

Opzet van het wetsvoorstel

Het gaat in dit wetsvoorstel om een referendum op initiatief van de rijksoverheid (een zogenoemd raadplegend referendum). Zoals is uiteengezet in de notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 november 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 23 987, nr. 28) verzet de Grondwet zich niet tegen het uitschrijven van een raadplegend referendum, mits het initiatief daartoe uitgaat van de wetgever. Met het oog hierop worden de hoofdlijnen van de regeling met betrekking tot het uit te schrijven raadplegend referendum neergelegd in dit wetsvoorstel.

De Grondwet staat er aan in de weg dat de wetgever wordt gebonden aan de uitslag van het referendum. Het is uiteindelijk aan de wetgever om te bepalen of het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie door Nederland zal worden goedgekeurd. De wetgever zal de uitslag van een referendum hierover beschouwen als een zwaarwegend advies, maar behoudt de mogelijkheid die naast zich neer te leggen.

Het wetsvoorstel sluit voor een belangrijk deel aan bij de Trw. Dit geldt voor de regels met betrekking tot de kiesgerechtigdheid, de kieskringen, stemdistricten en stembureaus, de stemming, de stemopneming, de vaststelling van de uitslag, de bepalingen inzake beroep en de strafbepalingen. Aangezien aan het referendum op grond van dit wetsvoorstel, anders dan aan referenda op grond van de Trw, geen voorfasen vooraf gaan, zijn de hoofdstukken 6 en 7 van de Trw niet van toepassing verklaard en is een aantal andere bepalingen aangepast. De afwijkingen van de Trw worden in de artikelsgewijze toelichting gemotiveerd. Voor het overige zij verwezen naar de geschiedenis van de totstandkoming van de Trw (Kamerstukken 27 034).

Een aantal onderwerpen dient nog nader te worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur en bij ministeriële regeling. Het ligt in de rede hierbij zo nauw mogelijk aan te sluiten bij het Tijdelijk referendumbesluit en de Tijdelijke referendumregeling modellen.

De kosten van nationale referenda op grond van de Trw worden door het Rijk aan de gemeenten vergoed (Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 35). De gemeenten zullen ook de kosten voor het referendum op grond van deze wet door het Rijk vergoed krijgen.

Artikelsgewijs

Artikel 2

Het referendum gaat over het verdrag, dat op basis van de resultaten van de Europese Conventie en de daaropvolgende Intergouvernementele Conferentie (IGC) zal worden gesloten. Aangezien het verdrag op dit moment nog niet precies kan worden aangeduid, is volstaan met de globale aanduiding «grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie».

Er is de indieners veel aan gelegen het referendum te houden op 10 juni 2004 (tegelijk met de verkiezingen voor de leden van het Europees Parlement). Dat is, in verband met de feitelijke organisatie van de stemming, slechts mogelijk indien uiterlijk op 22 april 2004 duidelijkheid bestaat over het precieze onderwerp van het referendum. Is het verdrag voor die datum ondertekend voor het Koninkrijk, dan wordt het referendum gehouden over het verdrag, zoals dat is ondertekend. Is het verdrag nog niet ondertekend, maar is voor 22 april 2004 in de IGC al wel overeenstemming bereikt over een verdragstekst, wordt het referendum gehouden over deze verdragstekst. Het zou immers jammer zijn de combi-

natie met de verkiezingen voor de leden van het Europees Parlement los te laten om de enkele reden dat een formele handeling (de ondertekening van het verdrag) nog niet heeft plaatsgevonden.

Combinatie met de verkiezingen voor de leden van het Europees Parlement is niet mogelijk indien de IGC voor 22 april 2004 nog geen overeenstemming heeft bereikt over een verdragstekst (resp. wanneer deze wet nog niet in werking is getreden voor die datum).

Indieners zijn zich ervan bewust dat, volgens de conclusies van de Europese Raad van Kopenhagen, het nieuwe verdrag na de toetreding van nieuwe lidstaten – voorzien voor 1 mei 2004 – zal worden ondertekend.¹ Zij wijzen er echter op dat ratificatie van het toetredingsverdrag nog gaande is. Zij achten het voorbarig om ontwikkelingen die het door de Europese Raad voorziene tijdschema doorkruisen uit te sluiten. Het feit dat de regeringen van de lidstaten in 2000 in Nice hebben afgesproken dat een nieuwe IGC over de volgende verdragsherziening zou worden bijeengeroepen in 2004,² terwijl Duitsland, Frankrijk en Italië er inmiddels voor pleiten deze IGC nog in 2003 te houden,³ illustreert dat deze tijdschema's niet in steen gebeiteld zijn.

De indieners van het wetsvoorstel hebben gekozen voor een raadplegend referendum. Op korte termijn valt immers geen Grondwetswijziging te realiseren, die een decisief referendum mogelijk kan maken. Het referendum moet dan ook worden beschouwd als een advies van de bevolking aan de volksvertegenwoordiging. Daarom achten de indieners een opkomstrempel overbodig.

Artikel 3

Op grond van de Trw zijn voor nationale referenda kiesgerechtigd diegenen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voor de beoordeling of aan de vereisten voor het kiesrecht is voldaan, is de toestand op de datum van het besluit waarin de datum van de stemming wordt bepaald bepalend. Ook voor het referendum op grond van dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de kiesgerechtigdheid voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voor de beoordeling of aan de vereisten voor het kiesrecht is voldaan, is echter de toestand op de datum van inwerkingtreding van deze wet bepalend. Indieners zijn zich ervan bewust dat er daarmee een verschil zit tussen kiesgerechtigdheid voor de verkiezing van het Europees Parlement en kiesgerechtigdheid voor het referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie. Hoewel het daarbij om een beperkt aantal kiezers gaat, valt daaraan volgens de indieners niet te ontkomen.

Daarnaast wijzen de indieners op de Experimentenwet Kiezen op Afstand (KoA) die van toepassing is voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement (Kamerstukken II, 2002/03, 28 664). Hierbij worden kiezers in de gelegenheid gesteld op afstand van het stembureau hun stem uit te brengen. Of de experimenteerwet KoA, indien deze volgend jaar van toepassing zou zijn op de verkiezingen voor de leden van het Europees Parlement, eveneens van toepassing moet worden op het onderhavige referendum, als dat op dezelfde dag gehouden zou worden, moet nader worden overwogen. Thans lopen de indieners niet vooruit op deze mogelijkheid. Afhankelijk van de uitkomsten van het debat over dit wetsvoorstel in de Kamer kan eventueel worden besloten nadere voorzieningen te treffen in het onderhavige wetsvoorstel.

¹ Europese Raad van Kopenhagen, *Conclusies van het Voorzitterschap*, 13 december 2002, herzien 29 januari 2003, Raadsdocument 15 917/02, p. 2.

² «Verklaring betreffende de toekomst van de Unie», gehecht aan de slotakte van het Verdrag van Nice, in: *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 2001/C 80/01, 10 maart 2001, p. 86.

³ Regeringsnotitie Stand van zaken Conventie, Kamerstukken II 2002–03, 28 473, nr. 4, 7 maart 2003, p. 25.

Artikel 6

Personen die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben, kunnen zich laten registreren voor nationale referenda op grond van de Trw. Het verzoek om registratie kan worden ingediend als het inleidend verzoek tot het houden van een referendum is toegelaten en moet uiterlijk zes weken voor de dag van stemming zijn ontvangen door het bevoegde orgaan.

In dit wetsvoorstel is geen sprake van een inleidend verzoek tot het houden van een referendum. Om die reden is voor wat betreft de begintermijn voor het indienen van een registratieverzoek aangesloten bij de datum van inwerkingtreding van deze wet. De eindtermijn is, net als in de Trw, zes weken voor de dag van stemming. Indien deze wet in werking treedt nadat het verdrag is ondertekend voor het Koninkrijk, vindt de stemming in beginsel al ruim zeven weken na de inwerkingtreding van de wet plaats. Voor het indienen van een registratieverzoek is in dat geval dan ook slechts ruim een week beschikbaar.

Artikel 8

Zoals hiervoor al is opgemerkt, vindt de stemming plaats op 10 juni 2004, indien deze wet voor 22 april 2004 in werking treedt én het verdrag voor die datum is ondertekend voor het Koninkrijk, dan wel voor die datum in de IGC overeenstemming is bereikt over de verdragstekst. In alle andere gevallen vindt de stemming op een latere datum plaats, namelijk op de eerste woensdag na de negenenveertigste dag na de datum van inwerkingtreding van deze wet, tenzij het verdrag wordt ondertekend voor het Koninkrijk na de inwerkingtreding van deze wet. In dat geval vindt de stemming plaats op de eerste woensdag na de negenenveertigste dag na de datum waarop het verdrag is ondertekend voor het Koninkrijk.

Het tweede lid van artikel 8 strekt ertoe te voorkomen dat het referendum in de zomervakantie plaatsvindt.

Artikel 9

Naar analogie van artikel 114, tweede lid, van de Trw, is bepaald dat van het verdrag een feitelijke samenvatting zal worden gemaakt, die ten minste veertien dagen voor de stemming aan het adres van de kiezers zal worden bezorgd. De feitelijke samenvatting wordt vastgesteld door de referendumcommissie (zie in dit verband ook de toelichting op de artikelen 24 tot en met 26).

Indieners menen dat de regering een neutrale, opkomstbevorderende campagne moet organiseren. In deze campagne ligt de nadruk op het onder de aandacht brengen van het referendum en de mogelijkheid van mensen om hun stem uit te brengen.

Artikel 10

Voor de volgende bepalingen geldt als peildatum niet de datum waarop de dag van de stemming wordt bepaald (zoals het geval is in de Trw), maar de datum van inwerkingtreding van deze wet:

- de bepaling over de plaats waarin de kiezer deelneemt aan de stemming;
- de bepaling met betrekking tot het versturen van de oproepingskaart;
- de bepalingen met betrekking tot het verzoek te stemmen in een stembureau naar keuze;
- de bepalingen met betrekking tot het verzoek te stemmen bij volmacht;

- de bepalingen met betrekking tot het verzoek te stemmen per brief wegens verblijf in het buitenland wegens beroep of werkzaamheden.

Artikel 15

Bij een referendum op grond van de Trw is slechts sprake van een zogenaamde raadgevende uitspraak tot afwijzing indien een meerderheid zich in afwijzende zin uitspreekt en deze meerderheid ten minste dertig procent omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen (artikel 5 Trw). Het opnemen van een dergelijke drempel heeft slechts zin, indien aan het behalen daarvan bepaalde consequenties worden verbonden, zoals de verplichting de aan een referendum onderworpen wet te heroverwegen (artikel 15 Trw). Van dergelijke consequenties is in het onderhavige geval geen sprake. De wetgever bepaalt zelfstandig of het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie zal worden goedgekeurd. De wetgever zal de uitslag van een referendum hierover beschouwen als een zwaarwegend advies, maar behoudt de mogelijkheid die naast zich neer te leggen. Daarom wordt in het onderhavige geval slechts vastgesteld of een meerderheid zich voor het verdrag heeft uitgesproken.

Artikel 20

Evenals in de Trw het geval is, kan tegen een aantal besluiten op grond van deze wet geen beroep worden ingesteld. Toegevoegd is dat geen beroep kan worden ingesteld tegen het besluit van de referendumcommissie over het precieze onderwerp van het referendum (artikel 2, derde lid). Aan een beroepsmogelijkheid voor dit besluit lijkt geen behoefte te bestaan. Het besluit leent zich bovendien nauwelijks voor een juridische toetsing.

Artikel 24, 25, 26

Omdat de regering c.q. de overheid partij is in de beoordeling van het grondwettelijk verdrag is het wenselijk een onafhankelijke commissie (referendumcommissie) in het leven te roepen die de volgende taken heeft:

1. Uiterlijk op 22 april 2004 vaststellen of het referendum zal worden gehouden over het verdrag, zoals dat is ondertekend voor het Koninkrijk dan wel over de verdragstekst waarover in de IGC overeenstemming is bereikt (zie in dit verband ook de toelichting op artikel 2);
2. Het vaststellen van een feitelijke samenvatting van het verdrag (zie in dit verband ook de toelichting op artikel 9);
3. Het evenwichtig verstrekken van subsidies aan voor- en tegenstanders, als ook aan neutrale organisaties die het debat willen stimuleren.

De referendumcommissie bestaat uit vijf gezaghebbende mensen zonder inhoudelijke binding met het onderwerp van het referendum en komend uit de kring van de wetenschap, de overheid en maatschappelijke organisaties. De leden, en de secretaris en eventuele overige medewerkers van de referendumcommissie worden benoemd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De referendumcommissie stelt een subsidieregeling vast, waarin een aantal zaken wordt geregeld met betrekking tot de verstrekking van subsidies ten behoeve van maatschappelijke initiatieven die zich ten doel stellen het publieke debat in Nederland over het verdrag dan wel het referendum te bevorderen. Hiervoor is in totaal een bedrag beschikbaar van € 1 miljoen.

De referendumcommissie is een zelfstandig bestuursorgaan. Het is van groot belang dat de referendumcommissie haar taken en bevoegdheden zo onafhankelijk mogelijk uitvoert. Om die reden wordt aan de minister slechts een minimumpakket aan bevoegdheden toegekend in de verhouding tot de referendumcommissie. In artikel 26, vierde lid, is bepaald dat de referendumcommissie desgevraagd aan de minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen verstrekt. De minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

Artikel 28

In het regeerakkoord is afgesproken dat het wetsvoorstel tot intrekking van de Trw zal worden ingetrokken. Op dit moment is dit wetsvoorstel echter nog steeds aanhangig bij de Tweede Kamer. Het eerste lid sluit aan bij de huidige situatie.

Artikel 29

Het onderhavige wetsvoorstel zou zonder nadere regeling aan een referendum op grond van de Trw kunnen worden onderworpen. Een referendum over het onderhavige wetsvoorstel zou het referendum over het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie niet alleen ernstig kunnen vertragen, het zou bovendien merkwaardig zijn een referendum te houden over het houden van een (ander) referendum. Artikel 29 strekt er dan ook toe het wetsvoorstel uit te sluiten van referendabiliteit. Daartoe wordt, met inachtneming van het advies van de Raad van State inzake het wetsvoorstel tot intrekking van de Tijdelijke referendumwet (Kamerstukken 2002/03, 28 739, A), enerzijds toepassing gegeven aan artikel 16 Trw en anderzijds expliciet bepaald dat over dit wetsvoorstel geen referendum op grond van de Trw kan worden gehouden.

Karimi
Dubbelboer
Van der Ham

Land	Datum	Onderwerp	Percentage «ja»-stemmen	Opkomst	Soort
Frankrijk	23.4.1972	EEG uitbreiding	68.28%	60.27%	Presidentieel raadplegend, niet-bindend
Ierland	10.5.1972	EG lidmaatschap	83.1%	70.88%	Obligatoir, bindend
Noorwegen	26.9.1972	EG lidmaatschap	46.5%	79.2%	Parlementair raadplegend, niet-bindend
Denemarken	2.10.1972	EG lidmaatschap	63.29%	90.14%	Obligatoir, niet-bindend
Zwitserland	3.12.1972	Vrijhandelsverdrag met EEG	72.5%	52%	Raadplegend, bindend
Verenigd Koninkrijk	5.6.1975	EG lidmaatschap	67.23%	64.03%	Raadplegend, niet-bindend
Groenland	23.2.1982	EG lidmaatschap	45.96%	74.91%	Parlementair raadplegend, niet-bindend
Denemarken	27.2.1986	Gemeenschappelijke markt	56.24%	75.39%	Parlementair raadplegend, niet-bindend
Ierland	26.5.1987	Gemeenschappelijke markt	69.92%	44.09%	Obligatoir, bindend
Italië	18.6.1989	Europees constitutioneel proces	88.06%	85.4%	Volksinitiatief, niet-bindend
Denemarken	2.6.1992	Verdrag van Maastricht	47.93%	82.9%	Obligatoir, bindend
Ierland	18.6.1992	Verdrag van Maastricht	68.7%	57,31%	Obligatoir, bindend
Frankrijk	20.9.1992	Verdrag van Maastricht	51.05%	69,69%	Presidentieel raadplegend, bindend
Zwitserland	6.12.1992	EEA lidmaatschap	49.7%	78%	Raadplegend, bindend
Liechtenstein	12.12.1992	EEA lidmaatschap	55.81%	87%	Raadplegend, binding
Denemarken	18.5.1993	Verdrag van Maastricht	56.77%	85.5%	Parlementair raadplegend, niet-bindend
Oostenrijk	12.6.1994	EU lidmaatschap	66.58%	82.35%	Obligatoir, bindend
Finland	16.10.1994	EU lidmaatschap	56.88%	70.4%	Parlementair raadplegend, niet-bindend
Zweden	13.11.1994	EU lidmaatschap	52.74%	83.32%	Parlementair raadplegend, niet-bindend
Åland-eilanden	20.11.1994	EU lidmaatschap	73.64%	49.1%	Parlementair raadplegend, niet-bindend
Noorwegen	28.11.1994	EU lidmaatschap	47.8%	89%	Parlementair raadplegend, niet-bindend
Liechtenstein	9.4.1995	EEG	55.88%	82.05%	Raadplegend, bindend
Zwitserland	8.6.1997	Blokken van procedure naar EU lidmaatschap	25.9%	35%	Volksinitiatief, bindend
Ierland	22.5.1998	Verdrag van Amsterdam	61.74%	56.26%	Obligatoir, bindend
Denemarken	28.5.1998	Verdrag van Amsterdam	55.1%	76.24%	Obligatoir, bindend
Zwitserland	21.5.2000	Bilaterale verdragen met de EU	67.2%	48%	Facultatief, bindend
Denemarken	28.9.2000	Invoering Euro	46.87%	87.5%	Obligatoir, bindend
Zwitserland	4.3.2001	Start procedure EU lidmaatschap	23.2%	55%	Volksinitiatief, bindend
Ierland	7.6.2001	Verdrag van Nice	46.13%	34.79%	Obligatoir, bindend
Ierland	19.10.2002	Verdrag van Nice	62.89%	48.45%	Parlementair raadplegend, bindend
Malta	8.3.2003	EU lidmaatschap	53.6%	91%	Parlementair raadplegend, bindend

Land	Datum	Onderwerp	Percentage «ja»-stemmen	Opkomst	Soort
Slovenië	23.3.2003	EU lidmaatschap	89.6%	60.3%	Constitutioneel, bindend
Hongarije	12.4.2003	EU lidmaatschap	83,76%	45,62%	Constitutioneel, bindend

Bron: B. Kaufmann, D. Wallis & H. Hautala, red., *Voices of Europe: IRI Europe Report on the Growing Importance of Initiative & Referendums in the European Integration Process*, Amsterdam 2002; aanvulling van de referenda in 2003 zijn afkomstig van het Referendumplatform Nederland.