

De instrumentalisering van EU-referenda

Wouter Wolfs

De referenda in Nederland en in het Verenigd Koninkrijk hebben het debat over de zin en onzin van dergelijke volksraadplegingen opnieuw op scherp gesteld. Referenda worden vaak voorgesteld als het ultieme democratische instrument – “het volk heeft gesproken” – maar vinden niet plaats in een politiek vacuüm. De context waarin referenda tot stand komen is essentieel om hun betekenis en dynamiek beter te kunnen begrijpen.

In de afgelopen jaren zien we een groeiende tendens van instrumentalisering van referenda – in het bijzonder over Europese kwesties – om de specifieke motieven van de initiatiefnemers te ondersteunen. Ze dienen vaak een heel ander doel dan hun onderwerp doet vermoeden. Aan de hand van vier recente voorbeelden zal worden aangetoond hoe referenda over Europese zaken door personen en organisaties worden gebruikt om hun eigen belangen te versterken.

Eerst zal een meer algemene context worden geschetst van referenda over EU-kwesties. Daarna zal worden ingegaan op het Griekse referendum van 2015 over de *bail-out*-overeenkomst met Europa en zal de aangekondigde volksraadpleging in Hongarije over de herverdeling van vluchtelingen worden behandeld. Vervolgens wordt het Nederlandse referendum over het akkoord met Oekraïne besproken en

daarna het meest recente ‘Brexit’-referendum. In het laatste deel zal worden uiteengezet welke negatieve implicaties het strategisch gebruik van directe democratie kan teweegbrengen.

1. Referenda en de Europese Unie

Over het nut van referenda is reeds veel inkt gevloeid. Voorstanders benadrukken dat het een goede manier is om burgers op een directe manier te betrekken bij het beleid. Het zou ook de meest geschikte manier zijn om democratisch gelegitimeerde beslissingen te nemen. Directe democratie heeft ook een belangrijke pedagogische functie: referenda stimuleren het publieke debat en het deliberatieve karakter van de besluitvorming (Hobolt, 2009, pp. 5-6; Mendez, Mendez & Triga, 2014, pp. 8-10). Tegenstanders wijzen er dan weer op dat burgers vaak een gebrek aan kennis hebben om beslissingen te nemen over complexe vraagstukken; dergelijke kwesties vragen om het oordeel van beleidsexperten. Dit geldt overigens in het bijzonder voor Europese zaken. Daarnaast worden referenda vaak geplaagd door een lage opkomst, of toch alleszins een lagere opkomst dan parlaments- en presidentsver-

kiezingen, en bestaat het risico op manipulatie door populistten (Dehousse, 2006, pp. 153, 160-161; Mendez *et al.*, 2014, pp. 8-12). Tot slot merken tegenstanders op dat referenda vaak een antwoord geven op een andere vraag dan diegene die werd gesteld en dat er allerlei randfactoren een rol spelen bij de uitkomst van de volksraadpleging.

Er bestaan geen landen die helemaal gebaseerd zijn op directe democratie, al hebben sommige een sterkere traditie op dit vlak dan andere. Zwitserland is een typisch voorbeeld: sinds het midden van de negentiende eeuw hebben er al meer dan 600 volksraadplegingen plaatsgevonden (Nguyen, 2016). Maar Zwitserland blijft een uitzondering en zelfs daar staat directe democratie in functie van de representatieve democratie. Dat is overigens ook in de Europese Unie het geval. Artikel 10 van het Verdrag van de Europese Unie stelt dat het functioneren van de Europese Unie gebaseerd is op representatieve democratie. Wel zijn er mechanismen inbegrepen – zoals het Europese burgerinitiatief – om participatieve democratie te ondersteunen. Omdat beide vormen vaak naast elkaar bestaan, wordt het interessant om de wisselwerking tussen de directe en de representatieve democratie van naderbij te bekijken: welke rol spelen bijvoorbeeld politieke partijen en regeringsleiders in deze context? Wie neemt het initiatief voor het organiseren van een referendum en wat zijn daarvoor de achterliggende motieven?

In Europa wordt het gebruik van referenda in ieder geval populairder: terwijl er in de jaren zeventig gemiddeld drie volksraadplegingen per jaar werden gehouden,

zijn er dat ondertussen bijna acht per jaar.¹ Ook wat specifiek referenda over EU-kwesties betreft, is er een stijgende tendens merkbaar. In de eerste decennia van het Europese integratieproject speelde directe democratie over EU-kwesties geen rol. Het eerste EU-referendum werd in 1972 gehouden. De goedkeuring van de Franse burgers werd gevraagd over de toetreding van Denemarken, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen (dat later – eveneens na een referendum – besloot om af te zien van de toetreding) tot de Europese Economische Gemeenschap. Sindsdien zijn er 55 volksraadplegingen geweest over EU-zaken.

Er is echter een groot verschil tussen de Europese landen. In 23 van de 28 lidstaten werd al minstens één referendum georganiseerd over Europese kwesties; in Duitsland, België, Portugal, Cyprus en Bulgarije was dit nog nooit het geval. Ook in de niet-EU-lidstaten Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein werd de bevolking gevraagd om zich uit te spreken over Europese kwesties. Sommige landen doen dit echter frequenter dan andere: zo zijn Ierland, Denemarken en Zwitserland samen goed voor bijna de helft (25) van alle referenda over de EU (Tilindyte, 2016, p. 5).

Wat de thema's betreft, hadden de meeste referenda het lidmaatschap van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte als onderwerp. In 25 gevallen moest de bevolking zich daarover uitspreken: 19 keer met een positief resultaat, zes keer (twee keer in Noorwegen, drie keer in Zwitserland en zo pas in het Verenigd Koninkrijk) werd lidmaatschap afgewezen. Op de tweede plaats staan de referenda over de Europese verdragwijzigingen:

18 keer werd de bevolking bevroegd over de verandering van de verhoudingen tussen hun lidstaat en het Europese niveau. De meeste van dergelijke volksraadplegingen werden in Ierland en Denemarken gehouden. Ierland is overigens het enige land dat bij wet verplicht om bij elke verdragswijziging een referendum te organiseren. De overige 12 referenda gingen over specifieke Europese beleidskwesties, zoals de euro (in Denemarken en Zweden), het vrij verkeer van personen (Zwitserland) of de Europese begrotingsunie (Ierland.) Deze laatste categorie wordt overigens steeds populairder, zoals ook onderstaande voorbeelden zullen illustreren.

Terwijl in sommige lidstaten – zoals Ierland – het bij wet verplicht is om over bepaalde EU-zaken een referendum te organiseren, is dat in de meeste landen echter niet het geval. Zo waren geen van de vier referenda over de Europese Grondwet (in Spanje, Nederland, Frankrijk en Luxemburg) verplicht (Tilindyte, 2016, p. 3). Regeringen kunnen dus meestal zelf bepalen of ze al dan niet een referendum organiseren en daar kunnen allerlei politieke en tactische redenen in meespelen. In de vier volgende voorbeelden zal worden uiteengezet wat de belangrijkste drijfveren waren om een referendum te organiseren en op welke manier dit de specifieke belangen van de initiatiefnemers moest ondersteunen.

2. Het referendum van Alexis Tsipras

Een eerste voorbeeld is het referendum in Griekenland op 5 juli 2015 over het

akkoord met de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank (ECB) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) over een nieuwe bail-out van de Griekse overheid. Het was echter vooral een manier van Alexis Tsipras om zijn positie binnen zijn eigen partij te verstevigen en een betere onderhandelingspositie met de andere Europese lidstaten af te dwingen. Het behalen van de eerste doelstelling bleek succesvoller dan van de tweede.

Griekenland heeft in zijn moderne geschiedenis geen sterke traditie op het vlak van directe democratie. Nochtans is de mogelijkheid voor referenda opgenomen in de Griekse grondwet. Er is een constitutionele basis, zowel voor een volksraadpleging over een bepaalde wettekst als over een ‘staatszaak’. Na de val van het kolonelsregime heeft er in Griekenland slechts één referendum plaatsgevonden. De pas aangetreden regering onder leiding van Konstantinos Karamanlis besloot in 1974 de bevolking te bevragen over de staatsvorm van het land: moest de president als staatshoofd behouden blijven of mocht Konstantinos II terugkeren als koning van Griekenland om de monarchie te herstellen? Zeventig procent van de Grieken bracht zijn stem uit; Griekenland bleef een republiek (Tridimas, 2010). Met één referendum in veertig jaar kan je bezwaarlijk stellen dat het land een diepe cultuur van directe democratie had uitgebouwd voor de nieuwe volksraadpleging in 2015.

De bredere achtergrond van dat referendum is te situeren bij de politieke en economische instabiliteit van Griekenland als gevolg van de financieel-economische crisis. In 2010 slaagde het land er niet

meer in om zijn eigen schulden te financieren en was het aangewezen op steun van het IMF en de Europese Unie in ruil voor verregaande bezuinigingen en besparingen in de Griekse overheidsuitgaven. Er volgden jaren van steeds moeilijker wordende onderhandelingen met de kredietverleners, terwijl het draagvlak bij de Griekse bevolking voor de hervormingen steeds meer onder druk kwam te staan. In het najaar van 2014 kwamen de onderhandelingen over een hernieuwing van de Europese steunprogramma's muurvast te zitten. Toenmalig Grieks premier Antonis Samaras van de centrumrechtse partij Nea Dimokratia forceerde in december 2014 vervroegde verkiezingen door driemaal tevergeefs een politicus van zijn eigen partij voor te stellen als Grieks president, in plaats van een consensusfiguur zoals meer gebruikelijk was.²

Die nieuwe stembusgang leverde een duidelijke overwinning op voor het extreemlinkse SYRIZA, onder leiding van Alexis Tsipras. Vooral het uitgesproken discours van de partij tegen het bail-out-programma van het IMF en de Europese Unie sloeg aan bij het Griekse electoraat. De partij pleitte ervoor om de bestaande overeenkomst op te zeggen en een nieuw programma te onderhandelen met de Troika (Weaver, 2015). De partij boekte een winst van 78 zetels en haalde met 149 zetels net geen absolute meerderheid (Deloy, 2015). Een dag na de verkiezingen sloot ze een coalitie met de rechts-conservatieve Onafhankelijke Grieken, waardoor Alexis Tsipras kon aantreden als premier. In de eerste helft van 2015 gingen de onderhandelingen tussen de nieuwe Griekse regering en de Europese Unie om

een akkoord te vinden voor het aflopen van het steunprogramma op het einde van juni moeizaam verder, terwijl de situatie voor de Griekse bevolking steeds moeilijker werd: banken werden gesloten, lange rijen ontstonden aan benzinstations en winkels raakten door hun voorraad basisproducten heen.

Op 25 juni 2015 werd door het IMF, de ECB en de Europese Commissie een nieuw bail-out-akkoord voorgesteld aan de Griekse regering. De onderhandelingen werden unilateraal opgeschort toen premier Tsipras in de vroege ochtend van 27 juni een referendum uitriep over het voorstel, zonder dit vooraf te signaleren aan zijn gesprekspartners. Een dag later, op 28 juni, keurden SYRIZA, de Onafhankelijke Grieken en de Gouden Dageraad het referendum goed in het Griekse parlement; alle andere partijen stemden tegen. Het referendum vond amper een week later plaats, op 5 juli. Een grote meerderheid van de Grieken – 61,31 procent – stemde tegen het voorstel van de Europese kredietverleners (Arnett *et al.*, 2015). Volgens vele commentatoren leek een uitstap van Griekenland uit de eurozone – een 'Grexit' – nu onafwendbaar.

Over de manier waarop het referendum werd georganiseerd zijn echter verschillende kanttekeningen te maken. Onder meer de Raad van Europa stelde dat het een goed voorbeeld was van hoe je een referendum vooral niet moet organiseren (John, 2015). De korte periode tussen de aankondiging en het feitelijke moment van het referendum – amper acht dagen – zorgde niet alleen voor een organisatorische uitdaging, maar maakte ook een diepgaande deliberatie over het onderwerp bijna onmogelijk. Ook de formu-

lering van de vraag van het referendum droeg niet meteen bij tot een helder debat. De officiële vraagstelling luidde als volgt: *Moet het ontwerpakkoord worden aangenomen, dat door de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en het Internationaal Monetair Fonds op 25.06.2015 werd ingediend en uit twee delen bestaat, wat hun hele voorstel uitmaakt? Het eerste document heeft de titel "Reforms for the Completion of the Current Programme and Beyond" en het tweede "Preliminary Debt Sustainability Analysis"* (Papadopoulou, 2016). Niet alleen was de vraag erg technisch, ze was ook al meteen achterhaald. De Griekse bevolking moest zich uitspreken over het EU-voorstel van 25 juni, terwijl de Europese Commissie een dag later, op 26 juni, een nieuw compromisvoorstel had gedaan dat op verschillende punten afweek van het vorige (Europese Commissie, 2015b).

Daaruit blijkt ook dat het referendum voornamelijk een instrument was om de positie van Alexis Tsipras zelf te versterken, zowel binnen als buiten zijn partij. SYRIZA is immers geen klassieke partij, maar een samenwerkingsverband van verschillende (extreem)linkse partijen. De afkorting SYRIZA staat voluit voor de "Radical Linkse Coalitie - Sociaal Vakbondsfront" en ze is opgebouwd uit verschillende groeperingen, gaande van centrumlinkse en sociaaldemocratische partijen over groene organisaties tot communistische en andere uiterst linkse groepen. Pas in 2013 werd SYRIZA omgevormd tot een unitaire partij; daarvoor fungeerde ze uitsluitend als verkiezingscoalitie. Die erfenis sleept de partij ook met zich mee: een centraal bestuur ligt moeilijk en de partij is nog steeds op-

gebouwd uit verschillende vleugels. Het is vaak moeilijk een uniforme partijlijn uit te werken waarachter iedereen zich kan scharen. Een belangrijk intern twistpunt was bijvoorbeeld of Griekenland lid moest blijven van de eurozone. Hoewel de meerderheid binnen de partij voorstander was van het behoud van de euro, pleitte bijna een derde van de partij - dat zichzelf verenigde onder de factienaam "Links Platform" - voor een terugkeer naar de drachme (Ekathimerini, 2013), een mening die onder andere door Alexis Tsipras niet werd gedeeld. Hij wilde vooral een betere deal met de kredietverleners, maar zag de toekomst van Griekenland wel binnen de eurozone.

Het uitschrijven van het referendum was een instrument van Tsipras om de verschillende facties binnen zijn partij bij elkaar te houden. Een duidelijk resultaat zou hem immers een sterk mandaat geven van de Griekse bevolking. Het is dus geen toeval dat de premier zelf ook stevig campagne heeft gevoerd voor het neen-kamp. Een duidelijke afkeuring van de Grieken zou de beste garantie zijn op een betere deal met de kredietverleners (Traynor, Hooper & Smith, 2015).

Twee maanden later zou Alexis Tsipras overigens een gelijkaardige strategie hanteren. Nadat er een overeenkomst was bereikt op de Europese top van 12 juli, moest de nieuwe bail-out-deal ook worden goedgekeurd door het Griekse parlement. Na een urenlang debat werd er in de vroege ochtend van 14 augustus gestemd. De overeenkomst werd goedgekeurd, maar de partij van Tsipras stemde verdeeld: meer dan 40 parlementsleden van SYRIZA stemden tegen, en alleen dankzij de steun van Nea Dimokratia,

To Potami en PASOK kon er een meerderheid worden gevonden. De autoriteit van Alexis Tsipras was aangetast en hoewel er geen directe aanleiding was – er werd bijvoorbeeld niet gedreigd met een motie van wantrouwen – diende hij zijn ontslag als premier in. Tsipras pleitte er bij de president van Griekenland Prokopis Pavlopoulos voor om zo snel mogelijk verkiezingen uit te schrijven. Die kwamen er op 20 september en werden opnieuw gewonnen door SYRIZA. De revolterende SYRIZA-parlementsleden die tegen het akkoord stemden, hadden zich afgescheurd en gingen onder de naam Laiki Enotita naar de verkiezingen. De splinterpartij haalde echter nog geen drie procent van de stemmen en kwam niet in het parlement. Het leiderschap van Tsipras binnen zijn partij was hersteld.

Een tweede reden waarom Alexis Tsipras het referendum had uitgeroepen was zijn doel om zijn internationale positie tegenover de kredietverleners te versterken. SYRIZA had de Griekse parlementsverkiezingen gewonnen met een discours tegen de vorige bail-out-overeenkomst met de Troika en het Europese besparingsbeleid, en pleitte voor een Griekse schuldherschikking. Na zijn verkiezingsoverwinning en aanstelling als Grieks premier moest Alexis Tsipras echter opnieuw de onderhandelingen met Europa aanvatten. De onderhandelaars gingen in de eerste helft van 2015 van vergadering naar vergadering, maar zonder resultaat. Eind juni werd echter beschouwd als de ultieme deadline, vermits Griekenland dan een aantal leningen aan het IMF moest terugbetalen, waartoe het zonder nieuw akkoord niet in staat zou

zijn. De spanning liep verder op en de Europese top van 27 juni werd gezien als de laatste kans om een akkoord over de Griekse financiën te vinden.

Twee dagen voor dit finale overleg riep Tsipras echter het referendum uit. Het doel was duidelijk: de kredietverleners onder druk zetten om toegevingen te doen aan Griekenland. Een slechte deal zou immers door de bevolking worden weggestemd. Het pakte echter anders uit. De kredietverleners schortten alle onderhandelingen op tot na het referendum op 5 juli. Uiteindelijk werd pas op de vergadering van 13 juli na meer dan 17 uur onderhandelen een akkoord gevonden. Griekenland kreeg een derde steunpakket en de exit van het land uit de eurozone werd nipt vermeden. Het akkoord verschilde inhoudelijk echter niet zo sterk van het voorstel van de Troika van juni. Tsipras had gegokt maar verloren. Het referendum had de looptijd van de onderhandelingen wel verlengd, maar had zijn positie tegenover zijn Europese partners niet sterker gemaakt. De precaire economische situatie van Griekenland en zijn vastberadenheid om binnen de eurozone te blijven zorgden ervoor dat hij uiteindelijk de deal wel moest aanvaarden. Toch inspireerde zijn referendum andere regeringsleiders om hetzelfde te doen.

3. Het referendum van Viktor Orban

Het tweede voorbeeld is het Hongaarse referendum over het Europese spreidingsstelsel van de vluchtelingen dat door premier Viktor Orban op touw werd gezet

DE INSTRUMENTALISERING VAN EU-REFERENDA

en in het najaar van 2016 zal plaatsvinden. Het past in een meer recente traditie in Hongarije om directe democratie te gebruiken om de eigen belangen te verdedigen. Orban deed het al in 2008 en ook de socialistische oppositie tracht nu via een volksraadpleging de macht van de regeringspartij *Fidesz* te breken. Viktor Orban wil met dit nieuwe referendum over de migratiecrisis nu zijn eigen positie versterken en de wind uit de zeilen halen van het extreemrechtse *Jobbik*.

De bredere context van het referendum is de migratiecrisis, die in de zomer van 2015 haar hoogtepunt bereikte, waarbij Europa geconfronteerd werd met tienduizenden vluchtelingen die het continent binnenkwamen. De Europese Unie blonk uit in verdeeldheid over hoe de crisis het best kon worden opgelost. Hongarije was een van de voorstanders van de harde lijn: Orban sloot de grenzen met hekken en prikkeldraad en het Hongaarse parlement keurde controversiële wetten goed, zoals gevangenisstraffen tot drie jaar voor een illegale grensovergang en voor Hongaarse burgers die vluchtelingen helpen (BBC, 2015b).

Op een speciale Europese Minister-raad van 22 september 2015 werd een quotasysteem goedgekeurd om 120.000 vluchtelingen die in Griekenland en Italië waren aangekomen te verdelen over de verschillende lidstaten (Europese Commissie, 2015a). Het was echter geen unanieme beslissing: Tsjechië, Hongarije, Roemenië en Slovakije stemden tegen. Een stemming is erg ongebruikelijk voor een dergelijk gevoelig onderwerp en was het gevolg van maandenlange vruchteloze onderhandelingen tussen de lidstaten.

In het kader van het spreidingsplan zou Hongarije ongeveer 1.000 vluchtelingen moeten opnemen. Viktor Orban heeft echter laten verstaan dat hij vindt dat het systeem in strijd is met de Europese regels (Gotev, 2016). Slovakije en Hongarije hebben zelfs een zaak aangespannen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (Zalan, 2015). Opvallend is het feit dat Hongarije weigerde om zelf als 'frontlijnstaat' gekwalificeerd te worden en om het schema goed te keuren. Als het land echter wel had ingestemd, had het geen extra vluchtelingen moeten opnemen, maar zouden de meer dan 50.000 vluchtelingen van Hongarije ook in het plan zijn opgenomen en zijn verspreid over de andere EU-lidstaten (BBC, 2015a).

Op 24 februari van dit jaar kondigde Viktor Orban aan dat hij een referendum zou houden over dit quotasysteem voor vluchtelingen. Het referendum zal plaatsvinden op 2 oktober en zal de zevende volksraadpleging worden in het land sinds de val van het communistische regime. De eerste referenda gingen voornamelijk over de inrichting van de staat en het Hongaarse lidmaatschap van de NAVO en de Europese Unie. De afgelopen tien jaar is de dynamiek rond referenda echter veranderd en worden ze door politieke partijen gebruikt om hun eigen populariteit en aanhang te vergroten. In 2008 dwong Fidesz – toen in de oppositie – een referendum af over de vergoedingen die de Hongaren moesten betalen voor een doktersbezoek, een verblijf in het ziekenhuis of een inschrijving aan een universiteit. De maatregel was een jaar eerder ingevoerd door de socialistische regering om het begrotingsdeficit terug te

dringen. Fidesz maakte daarbij voor het eerst gebruik van een clause in de Hongaarse grondwet die referenda over een specifiek beleidsinitiatief toelaat als er genoeg handtekeningen verzameld worden (Hugh, 2008). Viktor Orban speelde een prominente rol in de campagne en slaagde erin om de Hongaren te mobiliseren tegen het regeringsbeleid en de heersende socialistische partij. Fidesz won overtuigend. De regeringscoalitie belandde in een crisis en de regeringspartijen daalden verder in de opiniepeilingen (Szilagy, z.d.). Twee jaar later zou Viktor Orban met Fidesz met een tweederdemeerderheid afgetekend de parlementsverkiezingen winnen.

De afgelopen jaren heeft de socialistische partij, nu de belangrijkste oppositiepartij, geprobeerd om dezelfde tactiek toe te passen. Hoewel er sinds het referendum in 2008 geen nieuwe referenda meer zijn geweest, werden er wel tientallen aanvragen gedaan. Zo trachtten de socialisten al verschillende keren om een volksraadpleging af te dwingen over het verbod op winkelen op zondag, een maatregel waar twee derde van de Hongaren het niet mee eens is. De jongste poging, in februari van dit jaar, mislukte omdat een lid van de socialistische partij door een groep van tien mannen werd geblokkeerd om het nationale verkiezingsbureau binnen te gaan toen hij de handtekeningen wilde laten registeren. Het Hooggerechtshof oordeelde echter dat de toegang hem illegaal ontzegd was en dat zijn aanvraag wel degelijk geldig was. Om de oppositiepartij de wind uit de zeilen te nemen en het referendum overbodig te maken, heeft de regering besloten om zelf het verbod opnieuw in te trekken (Feher, 2016). De oppositiepartij

heeft ondertussen echter haar zinnen gezet op een ander referendumonderwerp. Eind juni verzamelde de socialistische partij genoeg handtekeningen om een volksraadpleging te laten organiseren over de verkoop van landbouwgrond die in handen is van de staat. Een van de socialistische partijleiders en initiatiefnemer verklaarde al dat het referendum niet alleen gekant is tegen de verkoop van landbouwgrond, maar ook tegen de regering en Fidesz (Magyar Távirati Iroda, 2016a).

In die context moet het referendum van Viktor Orban over de vluchtelingenspreiding worden bekeken. Hiermee tracht hij zijn positie te verstevigen, op binnenlands en Europees vlak. Op binnenlands vlak kan het worden beschouwd als een zet tegen de socialistische oppositie. Met het winnen van het referendum zou hij zijn populariteit bij de Hongaarse publieke opinie kunnen vergroten. De vraagstelling is alleszins niet de meest objectieve: *Wilt u toestaan dat de Europese Unie de hervestiging van niet-Hongaarse burgers naar Hongarije kan verplichten zonder de toestemming van het parlement?* (Dunai & Than, 2016). Orban mikt daarbij op een dubbel effect: enerzijds moet het referendum zijn rol als de verdediger van de Hongaarse belangen tegen de Europese Unie benadrukken, een discours dat hij overigens zelf vaak in zijn speeches herhaalt (Hongaarse Overheid, 2016). Op die manier wil hij een “rally around the flag”-effect verkrijgen dat zijn populariteit als eerste minister extra impulsen geeft. Anderzijds wil hij door zich streng op te stellen in het migratievraagstuk de kiezers weghouden van het extreemrechtse Jobbik, waarvan opiniepeilingen voorspellen dat het de

tweede partij van Hongarije zou kunnen worden (Magyar Távirati Iroda, 2016b). Viktor Orban tracht hun electorale steun terug te dringen door zich te profileren op hun kernprogrammapunt: migratie.

Ook op Europees vlak moet het referendum de positie van Viktor Orban versterken. Het past in een bredere tendens van de Centraal-Europese lidstaten die zich zelfbewuster gaan opstellen en soms openlijk positie innemen tegen de West-Europese landen. De ‘wittebroodsperiode’ vlak na de toetreding van de landen uit Centraal- en Oost-Europa is voorbij; deze lidstaten trachten meer dan ooit zelf te wegen op het Europese beleid. In de aanpak van de vluchtelingen crisis staan Oost en West in Europa lijnrecht tegenover elkaar, getuige daarvan de ongebruikelijke stemming in de Ministerraad over het Europese spreidingsplan. Een goed resultaat bij het referendum moet Viktor Orban meer legitimiteit geven om Europees meer invloed uit te oefenen. Juridisch heeft het echter weinig invloed. De beslissing over het spreidingsplan is in de EU-Raad van Ministers genomen en dat kan alleen aangevochten worden bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. In de praktijk komt het plan slechts moeizaam tot uitvoering (Europese Commissie, 2016). Het valt dus af te wachten of Orban een goed resultaat bij het referendum ook Europees zal kunnen verzilveren.

4. Het referendum van GeenPeil

Het referendum in Nederland verschilt van de vorige twee voorbeelden, omdat

het een initiatief was van een middenveldorganisatie en niet van de regering of van een politieke klasse. De organisatie *GeenPeil* dwong een referendum af in het voorjaar van 2016 over het Associatieakkoord tussen de Europese Unie en Oekraïne. Dit specifieke onderwerp is echter ondergeschikt aan de bredere doelstelling van de organisatie: het euroscepticisme in de Nederlandse samenleving stimuleren.

Sinds juli 2015 is er in Nederland met de Wet Raadgevend Referendum een regelgevend kader voor het organiseren van een (raadgevend) referendum: als er binnen de zes weken 300.000 handtekeningen worden ingezameld, kan er een volksraadpleging worden afgedwongen.³ Het onderwerp kan echter alleen een wet of verdrag zijn dat al wel is aangenomen, maar nog niet in werking is getreden (Rijksoverheid, 2015). Het allereerste – en voorlopig enige – referendum dat in het kader van deze wet heeft plaatsgevonden had als onderwerp de rectificatie van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne. Het was overigens pas de tweede landelijke volksraadpleging in Nederland, na het referendum over de Europese grondwet in 2005. Het referendum over het EU-Associatieverdrag met Oekraïne vond plaats op 6 april 2015 en eindigde met een duidelijke overwinning voor het ‘Neen’-kamp: 61,1 procent van de deelnemers stemde tegen het verdrag, 38,1 procent stemde voor.

Twee elementen zorgden voor een vreemde dynamiek rond het referendum. Het eerste element was de te halen opkomstdrempel. Hoewel het om een raadgevend referendum ging, is er in de wet opgenomen dat een minimumopkomst

van 30 procent nodig is om geldig te zijn. In de aanloop naar de campagne gaven de meeste partijen te kennen dat de regering de uitkomst van het referendum moest respecteren, maar enkel als de minimumdrempel werd gehaald. Hierdoor werd niet zozeer de uitkomst, maar de opkomst het belangrijkste thema. De verdedigers van het handelsakkoord met Oekraïne mikten op een lage opkomst: de regeringspartijen voerden bijvoorbeeld maar een zwakke campagne en veel voorstanders bleven strategisch thuis om het opkomstcijfer naar beneden te halen. De minimumopkomst werd echter wel gehaald, zij het nipt. Met een totale opkomst van 32,3 procent is dit referendum overigens de hekkensluiter van alle referenda over EU-zaken in de afgelopen veertig jaar (Tilindyte, 2016, p. 8).

Het tweede element dat bijdroeg tot een vreemde dynamiek was het motief van de initiatiefnemer GeenPeil. De organisatie is een samenwerkingsverband van de website GeenStijl, het Burgercomité EU en het Forum voor Democratie; alle drie zijn ze sterk gekant tegen het Europese project en beogen ze een uitstap van Nederland uit de Europese Unie (Forum voor de Democratie, z.d.; Heck, 2016). Daarin ligt overigens ook hun motief. Het eigenlijke onderwerp van het referendum – de rectificatie van het Associatieverdrag met Oekraïne – was ondergeschikt aan een bredere doelstelling: Nederland uit de Europese Unie krijgen. Zo liet Arjan van Dixhoorn, de voorzitter van het Burgercomité EU en een kernfiguur achter het referendum, weten dat Oekraïne hem “natuurlijk niets kan schelen”, maar dat zij “alle mogelijkheden aan[grijpen] om de

relatie tussen Nederland en de EU onder spanning te zetten” (Heck, 2016). Ook op de website van GeenStijl valt bij de reden van het referendum het volgende te lezen: “Omdat de EU volstrekt ondemocratisch is. In Brussel luistert niemand naar de kiezer. [...] We willen een referendum afdwingen om een signaal te laten horen” (GeenPeil, 2015). GeenPeil koos het Associatieverdrag uit, omdat het simpelweg het eerste Europese onderwerp was dat in aanmerking kwam na de inwerkingtreding van de referendumwet. Het referendum was voor de initiatiefnemers dus een manier om eurosceptische stemmen in Nederland te mobiliseren.

5. Het referendum van David Cameron

Het referendum over het EU-lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk is het vierde voorbeeld. De belofte van een volksraadpleging was een middel van David Cameron om zijn Conservatieve Partij bij elkaar te houden in de aanloop naar de Britse parlementsverkiezingen van 2015. Met een heronderhandelde overeenkomst met de EU wilde hij definitief komaf maken met de Europese splijtzwam binnen zijn partij en zijn eigen positie versterken. Het tegendeel gebeurde echter: de Europese kwestie verdeelde de Tories meer dan ooit en David Cameron moest ontslag nemen als Brits premier na het verloren referendum.

Het Verenigd Koninkrijk wordt al sinds zijn toetreding tot de EU gekenmerkt door een sterke eurosceptische houding, al

stemde 67 procent van de Britten ervoor om deel te blijven uitmaken van de Interne markt in het referendum van 1975. De roep om de Europese Unie ook effectief te verlaten is echter niet altijd even groot geweest, zelfs niet binnen de Conservatieve partij (D'Ancona, 2016). Premier John Major werd in de jaren negentig wel geconfronteerd met de zogenaamde 'Maastricht Rebels', een groep van revolterende conservatieve parlementsleden die zich verzetten tegen de ratificatie van het Verdrag van Maastricht. Hun invloed is echter niet zozeer te wijten aan de omvang van deze eurosceptische vleugel – het ging tenslotte maar om een twintigtal parlementsleden – maar wel aan de nipte meerderheid van de Conservatieve partij, wat de kleine groep buitenproportioneel veel macht gaf. De meeste Tories waren zeker niet gekant tegen Brits lidmaatschap van de EU. Getuige daarvan is de toetreding van de Conservatieven tot de pro-Europese fractie van de Europese Volkspartij in 1992, al ging de samenwerking niet altijd over rozen (Jansen & Van Hecke, 2011, pp. 56-59).

Ook de Labourpartij liet in de jaren negentig haar scherpe kritiek op het Europese project van vorige decennia achter zich. Ze ging onder leiderschap van Tony Blair zelfs een uitgesproken pro-Europese koers varen. Maar hoe meer uitgesproken de eurofiele standpunten van Blair werden, des te luider gingen de eurosceptische stemmen binnen de conservatieve oppositie klinken. Om in 2005 partijleider te kunnen worden, deed David Cameron al de belofte aan de eurokritische vleugel van zijn partij om de federalistische Europese Volkspartij te verlaten (White &

Branigan, 2005), wat uiteindelijk ook zou gebeuren na de Europese verkiezingen van 2009 (Fontaine, 2009, pp. 347-350). In 2010 wint de Conservatieve partij voor het eerst sinds 1992 de verkiezingen, al halen ze geen absolute meerderheid en moeten ze een coalitie vormen met de pro-Europese Liberal-Democrats. Hierdoor verdwenen de eurosceptische Conservatieve parlementsleden aanvankelijk wat meer op de achtergrond (D'Ancona, 2016).

Begin 2013 – na maanden van geruchten – kondigde David Cameron aan dat hij een referendum zou organiseren als zijn Conservatieve partij de parlementsverkiezingen van 2015 zou winnen. Het zou pas de derde landelijke volksraadpleging zijn na het EU-referendum in 1975 en het referendum over een nieuw kiessysteem in 2011.

De referendumbelofte diende een dubbel doel. Ten eerste moest het vooruitzicht op een EU-referendum de Conservatieve partij opnieuw de grootste maken bij de parlementsverkiezingen. In de opiniepeilingen lagen de conservatieven op de tweede plaats, ruim achter Labour. Een belangrijke reden daarvoor was het succes van de United Kingdom Independence Partij, die het meer eurokritische deel van de conservatieve aanhang aansprak. Bij de Europese verkiezingen van 2014 zou UKIP met 24 zetels zelfs de grootste Britse delegatie in het Europees Parlement worden (Sabbati, 2014, p. 2). Een verdeling van de rechtse stemmen over de Conservatieven en UKIP zou in het Britse meerderheidsstelsel leiden tot een overwinning van Labour in vele kiesdistricten. Met de belofte van het referendum wilde Cameron de meer eurosceptische kiezers bij

zijn partij houden en een overstap naar UKIP verhinderen. Met succes, want bij de parlementsverkiezingen van 2015 werd de Conservative Party afgetekend de grootste partij.

Een tweede reden van Cameron om het referendum te organiseren was het bewaren van de interne cohesie van zijn partij. Tijdens de eerste termijn van zijn premierschap tussen 2010 en 2015 begon de eurosceptische vleugel zich steeds meer te roeren, onder meer door de goede resultaten van UKIP in de peilingen en de Europese verkiezingen. Cameron wilde een 'John Major-scenario' vermijden en niet geconfronteerd worden met een rebellerende groep eurosceptici binnen zijn partij. De belofte van het referendum moest ervoor zorgen dat de Conservatives in gesloten slagorde naar de parlementsverkiezingen zouden trekken. Dat lukte, maar enkel op korte termijn. Waar het beloofde referendum de tegenstellingen binnen de Conservatieve partij aanvankelijk grotendeels pacificeerde, zou de Europese kwestie op middellange termijn een absolute splijtzwam worden.

Nadat Cameron de lidmaatschapsvoorwaarden had heronderhandeld met de andere lidstaten in het begin van 2016, namen de politici hun positie in. In plaats van met een partij die als één man achter Cameron stond om zijn deal te verdedigen, werd hij geconfronteerd met een diepe verdeeldheid: meer dan 130 parlementsleden en zelfs 5 ministers uit zijn regering kozen openlijk voor het 'Leave'-kamp. Overigens hebben ook verschillende van deze conservatieve Brexit-aanhangers het referendum strategisch benaderd. Denk aan Boris Johnson, die het

EU-lidmaatschap van Verenigd Koninkrijk steeds heeft gesteund en meermaals waarschuwde voor de negatieve impact van een Brexit (Demianyk, 2016). Hij veranderde echter van kamp, omdat dat zijn eigen ambities om premier te worden het beste ondersteunde: op die manier kon hij zich afzetten tegen David Cameron en zich opwerpen als een alternatieve kandidaat voor het premierschap. Veel andere Tories die voor Brexit pleitten, volgden overigens dezelfde logica: het moest hun positie binnen de Conservatieve partij versterken. Ze rekenden er niet op dat er ook effectief een meerderheid gevonden zou worden om de EU te verlaten. Dat bleek in de periode na het referendum, toen er veel onduidelijkheid heerste over de toekomst en het Brexit-kamp geen plan van aanpak klaar had. Meer nog, het wilde het uittreden van het Verenigd Koninkrijk zo lang mogelijk uitstellen.

De strategische inzet van het referendum bleek voor Cameron een verkeerde gok. Nadat bijna 52 procent van de Britten ervoor stemde om de Unie te verlaten, kon hij niet anders dan ontslag nemen als premier. Intussen blinkt zijn partij uit in interne verdeeldheid en het is maar de vraag of de nieuwe partijleidster, Theresa May, er opnieuw in zal slagen om de conservatieve rangen te sluiten.

6. Strategische referenda en het failliet van directe democratie

De voorbeelden hierboven tonen aan dat er achter de organisatie van volksraadple-

gingen vaak strategische motieven schuil. Zo kan een referendum een manier zijn om de breuklijnen binnen de partij aan te pakken. Alexis Tsipras trachtte met het referendum de extreemlinkse ‘hardliners’ binnen zijn partij aan de kant te zetten. Met een stevig mandaat van de Griekse bevolking op zak kon hij immers de onderhandelingen met Europa verderzetten zonder zich al te veel zorgen te maken over de afwijkende stemmen binnen zijn partij. Cameron had een gelijkaardig motief: de belofte van een referendum moest het conflict tussen de meer pro- en anti-Europese vleugels pacificeren. Zijn heronderhandelde overeenkomst met de Europese Unie moest de partij opnieuw verenigen. Het tegendeel werd echter werkelijkheid.

Een referendum kan ook worden ingezet om de strijd *tussen* partijen te beslechten. Zo moest de belofte van een Brexit-referendum kiezers weghouden van UKIP bij de parlementsverkiezingen van 2015. Ook de volksraadpleging van Viktor Orban over migratie moet in die context worden bekeken. Door de Hongaarse bevolking rechtstreeks te bevragen over een thema waarin hij grote steun geniet, tracht hij zijn populariteit een extra impuls te geven, terwijl de socialistische oppositie met een ander referendum net het tegendeel wil bereiken. Ook het thema is niet toevallig: door zijn forse houding omtrent migratie in de verf te zetten, tracht Orban kiezers aan te trekken van het extreemrechtse Jobbik.

Soms is het onderwerp juist minder van belang en ondergeschikt aan een bredere doelstelling. Het Nederlandse referendum handelde over het Associatie-

verdrag met Oekraïne, omdat de timing klopte. Het was het eerste EU-onderwerp dat in aanmerking kwam om een referendum over te organiseren in lijn met de nieuwe wetgeving. Het had echter even goed een andere EU-kwestie kunnen zijn, want het belangrijkste voor de initiatiefnemers was het mobiliseren van een breder eurosceptisch sentiment bij de Nederlandse bevolking.

Een dergelijke strategische kijk op referenda houdt echter risico's in. EU-referenda organiseren om binnenlandse politieke redenen heeft ontegensprekelijk een impact op de Europese besluitvorming. Het Brexit-referendum is daarvan het meest voor de hand liggende voorbeeld. Los van de verdere economische gevolgen, brengt een uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU ook een hoge opportuniteitskost met zich. Het onderhandelingsproces zal waarschijnlijk jaren aanslepen, waarbij aan andere belangrijke zaken opnieuw minder tijd en energie kan worden besteed. Een gelijkaardige situatie deed zich voor tijdens de Griekse bail-out-onderhandelingen. Gesterkt door het resultaat van het referendum – waardoor de onderhandelingen overigens meer dan een week werden opgeschort – stelde premier Tsipras zich zeer hard op in de gesprekken met de 27 andere staatshoofden en regeringsleiders in de Europese Raad. Uiteindelijk waren er vier Europese toppen nodig vooraleer er op 13 juli, na meer dan 17 uur onderhandelen, een akkoord werd bereikt. Alle aandacht ging in die periode naar Griekenland, terwijl op hetzelfde moment ook de vluchtelingen crisis stilaan haar hoogtepunt bereikte.

Het illustreert een breder probleem: referenda zijn moeilijk te verzoenen met een Europese besluitvorming die is gericht op consensus en compromis. Tilindyte (2016, p. 9) formuleert het als volgt: “*while welcoming as such the desire to give citizens a more direct say in European politics, the argument maintains that any such device should not allow opposing coalitions and ‘excessive polarisation’ based on national politics to threaten the consensual nature of the system by endangering ‘patiently negotiated compromises’ without the need to propose an alternative*”. Hoewel referenda ontegensprekelijk een belangrijke legitimatie zijn van fundamentele beslissingen, zoals EU-lidmaatschap of verdragswijzigingen, bieden volksraadplegingen over ‘gewone’ EU-kwesties minder toegevoegde waarde en maken ze het steeds moeilijker om akkoorden te vinden over Europees beleid.

Uiteindelijk bestaat het gevaar dat de bevolking door het strategisch inzetten van referenda nog verder vervreemdt van de politiek. Dit geldt zeker voor landen die geen traditie van volksraadplegingen hebben opgebouwd en waar ze geen deel zijn van de politieke cultuur zoals in Zwitserland. In de vier behandelde landen worden landelijke volksraadplegingen slechts zelden gebruikt. Zeker als referenda louter worden gebruikt om de voorkeur van de initiatiefnemer te bevestigen, kan het vertrouwen van de burger in de politieke klasse verder worden aangetast. Het wordt soms immers erg moeilijk om het resultaat van het referendum ook effectief in de praktijk te brengen: de Griekse bevolking stemde voor een deal die politiek onhaalbaar bleek; het Neder-

landse referendum handelde over een akkoord dat door alle andere landen al was geratificeerd en al grotendeels voorlopig in werking was getreden; en de Britten werden een dag na het referendum wakker met gebroken beloftes en geen plan voor de toekomst. Op die manier kan directe democratie ondermijnen wat juist haar ultieme doelstelling is: de bevolking dichter bij de politiek brengen.

Noten

1. Waar Zwitserland en Liechtenstein niet bij worden geteld vanwege hun lange traditie van directe democratie.
2. De Griekse grondwet schrijft voor dat het parlement wordt ontbonden en dat er nieuwe parlementsverkiezingen moeten plaatsvinden als er na drie stemrondes nog geen president is verkozen.
3. Nadat men er in een eerste fase in is geslaagd om binnen de 4 weken 10.000 handtekeningen te verzamelen.

Bibliografie

- Arnett, G., Sedghi, A., Galatsidas, A. & Clarke, S. (2015, 6 juli). Greek Referendum: Full Results. *The Guardian*. Geraadpleegd via <http://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2015/jul/05/live-results-greek-referendum>.
- BBC (2015a, 25 september). *Migrant Crisis: Why EU Deal on Refugees is Difficult*. Geraadpleegd via <http://www.bbc.com/news/world-europe-34324096>.

DE INSTRUMENTALISERING VAN EU-REFERENDA

- BBC (2015b, 11 september). *Europe Migrant Crisis: Hungary Will Arrest Illegal Migrants*. Geraadpleegd via <http://www.bbc.com/news/world-europe-34224999>.
- D'Ancona (2016, 15 juni). Brexit: How a Fringe Idea Took Hold of the Tory Party. *The Guardian*. Geraadpleegd via <http://www.theguardian.com/politics/2016/jun/15/brexit-how-a-fringe-idea-took-hold-tory-party>.
- Dehousse, R. (2006). The Unmaking of a Constitution – Lessons from the European Referenda, *Constellations*. Wiley, 13(2), 151-164.
- Deloy, C. (2015). Historic Victory for the Radical Left in Greece. *European Elections Monitor*. Parijs: Robert Schuman Foundation.
- Demianyk, G. (2016, 23 juni). Boris Johnson Admits Writing Second Telegraph Column backing 'Remain'. *The Huffington Post*. Geraadpleegd via http://www.huffingtonpost.co.uk/entry/boris-johnson-column-back-remain_uk_576b9119e4b0b1f1704fea34.
- Dunai, M. & Than, K. (2016, 5 juli). Hungary to Hold Referendum on Mandatory EU Migrant Quotas on October 2. *Reuters*. Geraadpleegd via <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-referendum-idUSKCN0ZL0QW>.
- Ekathimerini (2013, 15 juli). Tsipras Still Leader but Rifts Remain. *International New York Times*. Geraadpleegd via <http://www.ekathimerini.com/152190/article/ekathimerini/news/tsipras-still-leader-but-rifts-remain>.
- Europese Commissie (2015a, 22 september). European Commission Statement Following the Decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to Relocate 120,000 Refugees. Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5697_en.htm.
- Europese Commissie (2015b, 29 mei). *Transcript of President Jean-Claude Juncker's Press Conference on Greece*. Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5274_en.htm.
- Europese Commissie (2016, 15 juni). *Relocation and Resettlement: Increased Efforts on Resettlement and Relocation Must Be Sustained*. Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2178_en.htm.
- Feher, M. (2016, 11 april). Hungary's Government Moves to Lift Sunday Shopping Ban. *The Wall Street Journal*. Geraadpleegd via <http://www.wsj.com/articles/hungarys-government-moves-to-lift-sunday-shopping-ban-1460399216>.
- Fontaine, P. (2009). *Voyage to the Heart of Europe 1953-2009*. Brussel: Racine.
- Forum voor Democratie (z.d.). Missie. Geraadpleegd via <http://www.forumvoordemocratie.nl/missie/>.
- GeenPeil (2015). *Doe mee. Teken voor een EU referendum*. Geraadpleegd via <http://www.geenstijl.nl/mt/archieven/2015/07/faq.html>.
- Gotev, G. (2016, 26 februari). Commission Questions Hungarian Referendum on Migrant Quotas. *EurActiv*. Geraadpleegd via <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/commission-questions-the-hungarian-referendum-on-migrant-quotas/>.
- Heck, W. (2016, 31 maart). Oekraïne kan ons niets schelen. *NRC*. Geraadpleegd via <http://www.nrc.nl/next/2016/03/31/oekraïne-kan-ons-niets-schelen-1606419>.
- Hobolt, S. (2009). *Europe in Question – Referendums on European Integration*. Oxford: Oxford University Press.

- Hongaarse Overheid (2016, 15 maart). *Speech by Prime Minister Viktor Orbán on 15 March*. Geraadpleegd via <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/speech-by-prime-minister-viktor-orban-on-15-march>.
- Hugh, E. (2008, 10 maart). Sunday's Referendum in Hungary. *Hungary Economy Watch*. Geraadpleegd via <http://hungary-economywatch.blogspot.be/2008/03/sundays-referendum-in-hungary.html>.
- Jansen, T. & Van Hecke, S. (2011). *At Europe's Service: The Origins and Evolution of the European People's Party*. Berlijn/Heidelberg: Springer.
- John, M. (2015, 1 juli). Greek Referendum Falls Short of Standards. *Reuters*. Geraadpleegd via <http://www.reuters.com/article/eurozone-greece-rights-idUSL8N0ZH3IO20150701>.
- Magyar Távirati Iroda [Hongaars Nieuwsagentschap] (2016a, 29 juni). Socialists Submit Signatures for Referendum on State Land Sale. *Daily News Hungary*. Geraadpleegd via <http://dailynewshungary.com/socialists-submit-signatures-for-referendum-on-state-land-sale/>.
- Magyar Távirati Iroda [Hongaars Nieuwsagentschap] (2016b, 28 april). Poll: Fidesz the Strongest, Followed by Jobbik and Socialists. *Daily News Hungary*. Geraadpleegd via <http://dailynewshungary.com/poll-fidesz-the-strongest-follow-by-jobbik-and-socialists/>.
- Mendez, F., Mendez, M. & Triga, V. (2014). *Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry*. Cambridge: Studies in European Law and Policy.
- Nguyen, D. (2016). *How Direct Democracy Has Grown over Decades*. Geraadpleegd via <http://www.swissinfo.ch/eng/explore-600-national-votes-how-direct-democracy-has-grown-over-the-decades/41481992>.
- Papadopoulou, L. (2016). *The Greek Referendum of 2015: Enhancing or Deceiving the People?*. Paper gepresenteerd op de derde Parliamentary Democracy in Europe (PADEMIA) Conferentie, Brussel.
- Rijksoverheid (2015). *Hoe start ik een referendum?* Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie/vraag-en-antwoord/wanneer-kan-ik-een-referendum-starten>.
- Sabbati, G. (2014). European Parliament: Facts and Figures. *European Parliamentary Research Service Briefings*. Brussel: Europees Parlement.
- Szilagyi, Z. (z.d.). Hungary in 2008. *Encyclopedia Britannica*. Geraadpleegd via <https://www.britannica.com/place/Hungary-Year-In-Review-2008>.
- Tilindyte, L. (2016). Referendums on EU Issues. *European Parliamentary Research Service Briefings*. Brussel: Europees Parlement.
- Traynor, I., Hooper, J. & Smith, H. (2015, 5 juli). Greek Referendum No Vote Signals Huge Challenge to Eurozone Leaders. *The Guardian*. Geraadpleegd via <https://www.theguardian.com/business/2015/jul/05/greek-referendum-no-vote-signals-huge-challenge-to-eurozone-leaders>.
- Tridimas, G. (2010). Referendum and the Choice between Monarchy and Republic in Greece. *Constitutional Political Economy*, 21(2), 119-144.
- Weaver, M. (2015, 26 januari). Tsipras Declares End to 'Vicious Cycle of Austerity' after Syriza Wins Greek Election. *The Guardian*. Geraadpleegd via <https://www.theguardian.com/world/>

DE INSTRUMENTALISERING VAN EU-REFERENDA

live/2015/jan/25/greek-election-syriza-confident-of-victory-live-updates.

White, M. & Branigan, T. (2005, 18 oktober). Clarke Battles to Avoid Tory Wooden Spoon. *The Guardian*. Geraadpleegd via <http://www.theguardian.com/politics/2005/oct/18/uk.conservatives1>.

Zalan, E. (2015, 18 november). Hungary to Challenge Refugee Quotas in EU Court. *EU Observer*. Geraadpleegd via <https://euobserver.com/migration/131158>.