

Vergaderjaar 2005–2006

**30 309**

## **Voorstel van wet van het lid Wilders betreffende het houden van een raadplegend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie (Wet raadplegend referendum toetreding Turkije)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Algemeen**

In 1951 werd het verdrag voor de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) ondertekend. Dit was de voorloper van het verdrag ter oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957. Met deze twee verdragen legden België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland de fundamenten voor de Europese samenwerking. In 1973 breidde de EEG voor het eerst uit met Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk. In 1981 werd Griekenland lid. In 1986 Portugal en Spanje. In 1995 traden Oostenrijk, Zweden en Finland toe tot de Europese Unie. In 2004 traden tien nieuwe landen toe, voornamelijk uit Oost-Europa.<sup>1</sup> De Nederlandse bevolking heeft nimmer expliciet een stem uitgebracht over de verschillende uitbreidingsrondes van de Europese Unie (EU). Het is gebleken dat vooral bij de laatste uitbreidingsronde in 2004 veel burgers hier achteraf juist wel behoefte aan hadden. In het Eurobarometer onderzoek van 2002 (voor de laatste uitbreidingsronde met 10 nieuwe lidstaten in 2004) werd geconstateerd dat 88 procent van de Nederlandse respondenten «zich niet goed geïnformeerd of zelfs helemaal niet geïnformeerd»<sup>2</sup> voelden over de uitbreiding van de EU. Ook heeft 62 procent «in het geheel niet het gevoel dat het participeert aan het politieke debat over de uitbreiding van de EU.»<sup>3</sup>

In 1963, ruim voor de eerste Europese uitbreidingsronde had Turkije een associatieovereenkomst met de EEG gesloten en werd er voor het eerst aanstalten gemaakt om lid te worden van de EEG. Geen enkel ander huidig EU-lid of kandidaat-lid heeft zo lang gewacht om te beginnen met toetredingsonderhandelingen als Turkije. Dat is niet verwonderlijk. Turkije verschilt aanzienlijk van andere EU-kandidaten en lidstaten in onder andere cultureel, geografisch en politiek opzicht, zelfs als het land zou voldoen aan alle huidige toetredingseisen.

Ten tijde van de voorbereiding van dit wetsvoorstel was het nog niet zeker of toetredingsonderhandelingen op de streefdatum 3 oktober 2005 zouden beginnen. Dit is verder onbeduidend. Het feit dat er al ruim 40 jaar over Turks lidmaatschap wordt gediscussieerd duidt aan dat de toetreding van Turkije tot de Europese Unie een gewichtige en ingrijpende gebeurtenis is in de geschiedenis van Europese uitbreiding.

Daarbij is de indiener van dit wetsvoorstel van mening dat de Nederlandse burger dringend behoefte heeft aan een grotere rol bij vergaande

<sup>1</sup> Website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken «Geschiedenis EU»

[http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=15DAC85716BA4580945585AAF8C21D44X1X46662X6](http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=15DAC85716BA4580945585AAF8C21D44X1X46662X6).

<sup>2</sup> Eurobarometer «Special Bureaux» (2002), 24 mei 2002, p. 17.

<sup>3</sup> Eurobarometer «Special Bureaux» (2002), 24 mei 2002, p. 18.

ontwikkelingen in de EU. Daarbij is de hoge opkomst bij het raadplegend referendum over de Europese Grondwet op 1 juni 2005 veelzeggend. Indiener is ook van mening dat een referendum over gewichtige zaken uiteindelijk leidt tot een groter draagvlak voor besluiten, hetgeen zich vertaalt naar een gezondere democratie. In de Memorie van Toelichting zal ook duidelijk worden waarom bijvoorbeeld de financiële gevolgen van de beoogde toetredingsonderhandelingen, in de vorm van pre-accessiesteun met Turkije, een raadplegend referendum nu wenselijk maakt. Het raadplegend referendum dient niet na de afronding van onderhandelingen te worden gehouden, maar juist zo spoedig mogelijk; hiermee wordt bedoeld binnen een periode van zes maanden na het in werking treden van deze wet.

## **2. Waarom een raadplegend referendum over de mogelijke Turkse toetreding tot de EU**

Naast de huidige geldende toetredingseisen zijn er meerdere redenen waarom de Nederlandse burger juist bij deze potentiële uitbreiding een raadgevende stem zou moeten hebben om de regering te adviseren over de gewenstheid van het Turkse lidmaatschap. Hier worden een aantal van deze redenen samengevat.

### *Geografie*

Turkije ligt op het Aziatische en Europese continent. Het Aziatische gedeelte van Turkije bedraagt bijna 97 procent van het totale landoppervlak. Hieruit blijkt dat Turkije in geografisch opzicht maar een klein gedeelte Europees is. Als Turkije toetredingsonderhandelingen mag starten met de EU dan is het een gelegitimeerde vraag of andere landen die grenzen aan de EU zich wellicht in de toekomst ook geroepen zouden voelen om kandidaat-lid te worden. Moeilijk valt in te zien hoe een niet EU-lid als bijvoorbeeld Marokko of Algerije een kandidaat-lidmaatschap status zou kunnen worden onthouden indien een ander niet Europees land zoals Turkije lid zou mogen worden van de EU.

### *Cultuur*

De waarden die de bevolkingen van de EU-lidstaten aan elkaar binden vinden hun grondslag in het christendom, jodendom en humanisme. Turkije is een land waarvan de meerderheid van de bevolking islamitisch is.

### *Politiek*

Sinds de tijd van Mustafa Kemals hervormingen tussen 1917 en 1923 kent Turkije officieel een scheiding van kerk en staat. Echter de hoeder hiervan is nog altijd het Turkse leger. Vanaf de jaren zestig zijn verschillende partijen op initiatief en onder druk van het leger verboden om te verkomen dat er een «Iraanse-type revolutie» zou uitbreken in Turkije.<sup>1</sup> Het leger intervenueerde in de nationale politiek in 1960, 1971, en 1980 om te voorkomen dat de invloed van de islamisten in Turkije te groot zou worden.<sup>2</sup> Een voorwaarde voor Turkse toetreding tot de Europese Unie is dat het leger volledig de kazerne ingaat. Immers het leger dient geen politieke rol te vervullen in een democratie. Het gevolg is echter wel dat met een Turks EU-lidmaatschap onder deze omstandigheden het leger niet meer zou kunnen fungeren als tegenkracht indien partijen die het secularisme niet nastreven macht zouden winnen. Er zijn meerdere voorbeelden die indicatief zijn voor het precare balans tussen kerk en staat in Turkije. Zo werd in 1999 de toenmalige burgemeester van Istanboel Recip Erdogan, thans minister-president van

---

<sup>1</sup> Ira M. Lapidus, «A History of Islamic Societies», Cambridge University Press: 2002, p. 838.

<sup>2</sup> <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/tu.html>.

Turkije, veroordeeld tot vier maanden celstraf toen hij de volgende dichtregels uitsprak: «Moskeeën zijn onze kazernes, minaretten onze bajonetten, koepels onze helmen en gelovigen onze soldaten.» In 2004 ontstond spanning tussen de EU en Turkije toen de Turkse minister van Justitie Cemil Cecik overspel als misdrijf in het wetboek van strafrecht wilde laten opnemen.

#### *Immigratie*

Turkse toetreding zal ook leiden tot een geweldige migratiestroom naar de overige EU-lidstaten. Volgens het Osteuropa-Instituut in München is er een migratiepotentieel van 4,4 miljoen mensen naar Europa. Volgens het SCP zullen 2,7 miljoen mensen naar Europa emigreren na Turkse toetreding. Nederland komt als derde vestigingsland naar voren.<sup>1</sup> De grote migratiestroom zal ingrijpende gevolgen hebben voor de integratie van minderheden in Europa. Ook de kosten met betrekking tot de sociale zekerheid zullen hierdoor stijgen.

### **3. De totstandkoming van het Turkse EU-lidmaatschap en de Nederlandse rol in de onderhandelingsprocedure**

#### *De onderhandelingsprocedure*

In een notitie gaven de minister van Buitenlandse zaken en de staatssecretaris van Europese Zaken een overzicht van het conceptraamwerk voor toetredingsonderhandelingen met Turkije.<sup>2</sup> Een aantal belangrijke punten in deze notitie staan hier beschreven. De toetredingsonderhandelingen tussen de Turkije en EU zijn een open proces waarvan de uitkomst niet vaststaat. Het kabinet zegt dat «in geval van een ernstige en voortdurende schending in Turkije van de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat, waarop de Unie is gegrondvest» de Europese Commissie (de Commissie) kan bevelen om de onderhandelingen te schorsen. De Europese Raad (de Raad) kan vervolgens «na Turkije te hebben gehoord» een besluit nemen met gekwalificeerde meerderheid over de schorsing van de onderhandelingen en over de voorwaarden om de onderhandelingen weer te hervatten. De enige rol die het Europees Parlement toebedeeld krijgt is, dat het wordt geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen. De voortgang van de onderhandelingen hangt af van de voortgang dat wordt gemaakt door Turkije met het invoeren van de zogenoemde Kopenhagen-criteria. De Commissie blijft toezien op de voortgang van de onderhandelingen en rapporteert aan de Raad hierover. Uiteindelijk zou Turkije slechts toegelaten worden als daartoe unaniem is besloten door de alle EU-lidstaten.

#### *Nederlandse invloed op Turkse toetreding*

De toetredingsonderhandelingen met Turkije worden door de Commissie gevoerd. De Commissie rapporteert aan de Europese Raad. Ten einde kan de Raad de onderhandelingen stilleggen, hervatten, of volledig schrappen. De Raad die bestaat uit alle lidstaten, besluit uiteindelijk of Turkije lid kan worden. Hier geldt de unanimiteitsregel.

Ten tijde van het schrijven van dit wetsvoorstel was de Nederlandse regering voorstander om toetredingsonderhandelingen te starten met Turkije. De Nederlandse regering kan op vier verschillende manieren invloed uitoefenen op de toetredingsonderhandelingen. Het kan binnen de Raad lobbyen om de onderhandelingen (1) stil te leggen, (2) te hervatten (3) volledig te beëindigen. Verder kan de Nederlandse regering (4) een doorslaggevende stem uitbrengen, voor of tegen Turkse toetreding tot de EU wanneer de onderhandelingen volledig afgerond zouden zijn.

<sup>1</sup> CPB, Document 56, Assessing the economic implications of the Turkish accession to the EU.

<sup>2</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, DIE/244/05, 8 juli 2005.

Volgens de indiener van dit wetsvoorstel zou de Nederlandse burger zich moeten kunnen uitspreken over de toetreding van Turkije tot de EU door middel van een raadplegend referendum. Met de vraag «Bent u voor of tegen de toetreding van Turkije tot de Europese Unie?» kan de Nederlandse burger een zwaarwegend advies geven aan de Nederlandse regering. De regering zal vervolgens hopelijk het zwaarwegende advies van de burger omzetten in beleid.

#### *Een «voorstem»*

Met een meerderheid van stemmen vóór de toetreding van Turkije in een raadplegend referendum zou worden aangegeven dat de Nederlandse burger met het huidige beleid instemt. De Nederlandse burger zou de regering adviseren om het huidige toetredingsbeleid ten opzichte van Turkse toetreding tot de Europese Unie voort te zetten. Het huidige beleid is gericht op het voeren van open toetredingsonderhandelingen met Turkije met als uitkomst eventueel het EU-lidmaatschap. Uiteraard kan het beleid door de huidige of successievelijke regeringen worden aangepast gezien het feit dat de uitslag van het referendum raadgevend is voor de Nederlandse regering. In feite betekent een stem voor toetreding van Turkije tot de EU een goedkeuring van het huidige beleid van de regering.

#### *Een «tegenstem»*

Met een tegenstem wordt de Nederlandse regering door de burger geadviseerd om zich negatief uit te spreken in de Raad tegen de mogelijke Turkse toetreding. Dit zou op twee manieren kunnen geschieden, namelijk: (1) gezien het feit dat dit wetsvoorstel met alle waarschijnlijkheid ruim vóór de eventuele afronding van toetredingsonderhandelingen in werking zou treden, zou de Nederlandse regering dringend verzocht worden om in de Raad negatief uit te spreken over Turkse toetreding en aandringen op het eindigen van onderhandelingen, en (2) na eventuele succesvolle afronding van toetredingsonderhandelingen zou de Nederlandse regering dringend geadviseerd worden door de burger tégen de toetreding van Turkije tot de EU te stemmen. Gezien het feit dat de Nederlandse regering pas na de afronding van de toetredingsonderhandelingen zich op door-slaggevende wijze kan uitspreken over de Turkse toetreding zal de Nederlandse regering het zwaarwegende advies van de burger zelfs na tien à vijftien jaar<sup>1</sup>, nadat de toetredingsonderhandelingen zouden zijn afgerond, hopelijk nog steeds serieus meenemen in haar overweging of Turkije wel of niet zou moeten toetreden tot de EU.

Indiener van dit wetsvoorstel benadrukt dat een tegenstem zeker niet de excommunicatie van Turkije betekent. Turkije is een gerespecteerd lid van NAVO en heeft sinds 1963 een associatieovereenkomst met Europa. Indiener hecht veel waarde aan goede relaties met Turkije en is van mening dat goede relaties tussen de EU en Turkije ook zonder een Turks lidmaatschap van de EU mogelijk en wenselijk zijn.

#### **4. Een raadplegend referendum over Turkse toetreding tot de EU zes maanden na de invoering van dit wetsvoorstel**

Indiener is van mening dat een raadplegend referendum zo spoedig mogelijk gehouden dient te worden en niet na de afronding van de onderhandelingen gelet op financiële en politieke overwegingen.

#### *Financiële overwegingen*

De financiële gevolgen van het Turkse lidmaatschap van de Europese Unie zijn relatief ingrijpend in de context van de huidige uitgaven van de EU. Volgens de indiener van dit wetsvoorstel zijn deze overwegingen dan ook

---

<sup>1</sup> Dit is de verwachte duur van de onderhandelingen.

doorslaggevend om zo spoedig mogelijk een raadplegend referendum te houden over de Turkse toetreding.

De voorstellen van de Commissie in 2004 voor het EU-budget in 2013<sup>1</sup> kunnen als leidraad genomen worden voor de eventuele financiële gevolgen van Turkse toetreding tot de EU. De Commissie stelde een budget voor van € 158,5 miljard. De totale jaarlijkse overdracht van fondsen naar Turkije wordt vanaf toetreding tussen € 7,6 tot 19,2 miljard per jaar geschat. Dit betekent dat ongeveer 10 procent van het totale EU-budget naar Turkije zou gaan na toetreding. De veronderstelling is dat de Turkse EU-uitgaven zullen toenemen gezien de historische trend dat nieuwe lidstaten na toetreding meer moeite hebben om aan de administratieve en bestuurlijke vereisten te voldoen om aanspraak te maken op maximale financiële structuursteun. Daar tegenover staat dat de tien nieuwe lidstaten bij elkaar per jaar tussen 2004 en 2006 € 15,5 miljard ontvangen. Volgens het Osteuropa-Instituut in München kan Turkije op € 14 miljard per jaar rekenen van de EU na toetreding.<sup>2</sup> Momenteel ontvangt Turkije al jaarlijks ongeveer € 300 miljoen in pre-onderhandelingssteun. Dit bedrag zal toenemen wanneer onderhandelingen daadwerkelijk gestart worden.

Als Turkije lid zou worden, dan zou het als grootste en tegelijkertijd armste land van de Unie aanspraak maken op ongeveer 10 procent van het EU-budget per jaar. Gezien de omvang van deze kosten, veronderstelt de indiener van dit wetsvoorstel, berustend op informatie van de Europese Commissie en de SER dat deze kosten hun weerslag zullen vinden in de andere EU lidstaten, inclusief Nederland.<sup>3</sup> Het is niet ondenkbaar dat dit zal leiden tot hogere afdrachten aan de EU. Als onderhandelingen gestaakt of zelfs helemaal zouden beëindigen zonder dat Turkije lid zou worden, zal de EU nog steeds miljarden euro's hebben uitgegeven aan onderhandelingssteun. Met een raadplegend referendum over de Turkse toetreding vóórdat onderhandelingen zijn afgerond kan de Nederlandse burger zich uitspreken over de potentiële exorbitant hoge financiële afdracht aan EU en vervolgens het doorspelen hiervan aan Turkije.

*Onwenselijk om onderhandelingen te starten met Turkije en vervolgens niet toe te laten*

Toetreding van Turkije op korte termijn is niet aan de orde. De toetredingsonderhandelingen van Turkije met de EU hebben een open karakter zonder dat toetreding is verzekerd. Het is vanzelfsprekend dat onderhandelingen veel inspanning zullen vergen van Turkse zijde en van de EU om de noodzakelijke hervormingen door te voeren zodat het aan alle toetredingseisen voldoet. Er bestaat hierdoor een kans dat Turks lidmaatschap uiteindelijk een voldongen feit zou zijn na tien à vijftien jaar intensieve onderhandelingen.<sup>4</sup> De Raad, inclusief de Nederlandse regering, zou mogelijkerwijs uiteindelijk toestemmen met Turks lidmaatschap uit angst dat een «nee» tegen Turkije tot grote spanningen zou leiden met onvoorziene politieke gevolgen. Een referendum dat zo spoedig mogelijk gehouden zou moeten worden – binnen zes maanden na het in werking treden van dit wetsvoorstel – dient te voorkomen dat de EU, inclusief de Nederlandse burger voor voldongen feiten wordt gesteld.

## **5. De stuwende krachten binnen de Nederlandse samenleving voor referenda**

Opstellers van de Wet Raadplegend Referendum Europese Grondwet concludeerden dat in alle EU-lidstaten referenda steeds frequenter worden gehouden. Zij merkten ook op dat Europese burgers steeds meer interesse tonen voor referenda over Europese integratie dan voor verkiezingen van het Europees Parlement. Dat verklaren zij door te stellen dat de Europese Grondwet de soevereiniteit van lidstaten drastisch zou doen

<sup>1</sup> Europese Commissie, Allocation of 2003 EU operating expenditure by Member State, september 2004, p. 17 en SER, «De komende uitbreiding van de EU, in het bijzonder de toetreding van Turkije», p. 46.

<sup>2</sup> Financieel Dagblad, «Prijzig lidmaatschap Turkije», 25 februari 2004.

<sup>3</sup> Europese Commissie, «Allocation of 2003 EU operating expenditure by Member State», september 2004, p. 17 en SER, «De komende uitbreiding van de EU, in het bijzonder de toetreding van Turkije», p. 46.

<sup>4</sup> De verwachting is dat onderhandelingen minstens tien jaar in beslag zullen nemen.

afnemen en omdat de burger belang hecht aan betrokkenheid in deze verstrekkende kwestie.<sup>1</sup> Naar het oordeel van de indiener van dit wetsvoorstel is de mogelijke toetreding van Turkije even ingrijpend als de invoering van de Europese Grondwet. Hierdoor zou de mogelijke toetreding van Turkije tot de EU ook onderworpen moeten worden aan een volksraadpleging. De opstellers van de Wet Raadplegend Referendum Europese Grondwet merkten echter al op dat Nederland historisch gezien «een problematische verhouding tot het referendum» heeft.<sup>2</sup> Gelukkig kan geconcludeerd worden dat deze problematische verhouding langzamerhand lijkt te verdwijnen gezien het succes van het referendum van 1 juni 2005.

#### *Draagvlak vergroten*

De parlementaire behandeling van het voorstel om een raadplegend referendum te houden over de Europese Grondwet toonde aan dat de Nederlandse burger behoefte heeft om meer betrokken te worden bij gewichtige, ingrijpende zaken die zich afspelen in de EU. Het is gebleken dat de Nederlandse burger het gevoel heeft dat verschillende ingrijpende EU initiatieven, zoals de verdragen van Maastricht en Amsterdam, de invoering van de euro en het stabiliteitspact en de laatste uitbreidingsronde van 15 tot 25 lidstaten hen door de strot werden geduwd.<sup>3</sup> Sommige Tweede-Kamerfracties gaven voor en na het raadplegend referendum over de Europese Grondwet toe dat het niet langer mogelijk is om op deze wijze vergaande initiatieven te ondernemen in de EU. Alle Tweede-Kamerfracties behalve het CDA, ChristenUnie en SGP hebben het wetsvoorstel gesteund om het raadplegend referendum te organiseren over de Europese Grondwet omdat indieners van het wetsvoorstel dachten dat de Europese Grondwet een dermate ingrijpend karakter zou hebben.<sup>4</sup> Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de indiener van dit wetsvoorstel de toetreding van Turkije ook dermate ingrijpend acht. Een raadplegend referendum over een ingrijpende kwestie zoals de toetreding van Turkije kan evenals het raadplegende referendum over de Europese Grondwet het maatschappelijke draagvlak vergroten voor het al dan niet toetreden van Turkije tot de EU.

#### *Participatie van de burgers*

Na afronding van toetredingsonderhandelingen moet de Europese Raad uiteindelijk unaniem zijn om Turkije toe te laten treden tot de EU. In verschillende EU-lidstaten zijn initiatieven aangekondigd voor een volksraadpleging over Turkije, omdat uiteindelijk de burgers van deze landen een stem zouden moeten hebben in het al dan niet toetreden van Turkije tot de EU.

Tweede-Kamerleden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham stelden al vast bij het voorstel van de wet betreffende het houden van een raadplegend referendum over de Europese Grondwet dat de betrokkenheid van de burgers ver achter blijft bij het constitutionele proces. De indiener van dit wetsvoorstel is van mening dat het noodzakelijk is om een referendum te houden over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie zes maanden na de invoering van dit initiatiefwetsvoorstel om tegemoet te komen aan de burger die meer betrokken wil zijn bij ingrijpende kwesties.

Verschillende peilingen tonen aan dat er binnen de Nederlandse samenleving een grote drang bestaat om over belangrijke politieke onderwerpen mee te beslissen met een referendum. Uit de laatste peiling in 2002 van het SCP blijkt dat 81 procent van de Nederlandse bevolking vindt: «over sommige, voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd, het zogenaamde referendum.»<sup>5</sup> Deze peiling toont ook aan dat het raadplegend referendum als middel van politieke vernieuwing nog meer in trek is dan de gekozen minister-president of burgemees-

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 885, nr. 7. p. 4–5.

<sup>2</sup> Voor een uitgebreide samenvatting hierover zie Kamerstuk, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 885, nr. 7, p. 5 t/m 7.

<sup>3</sup> Handelingen II 2004/05, nr. 86, p. 5134–5177.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 885, nr. 7, p. 7.

<sup>5</sup> SCP, De sociale staat van Nederland 2003, p. 162.

ter.<sup>1</sup> Steun voor het referendum is te vinden in alle partijen. In 2003 waren 81 procent van de PvdA-stemmers voor referenda, 83 procent van de VVD-stemmers, 86 procent van de D66-stemmers, en 70 procent van de CDA-stemmers.<sup>2</sup> In 1972 was 62 procent van de kiezers al voorstander van een referendum over belangrijke kwesties.

In opdracht van het Nederlandse kabinet werd in 2003 een peiling gehouden over de vraag of de Nederlandse kiezers zich wilden uitspreken over de Europese Grondwet in een referendum. Meer dan 80 procent van de respondenten reageerden positief.<sup>3</sup> De opkomst de volksraadpleging over de Europese Grondwet op 1 juni 2005 bevestigt eigenlijk de peiling van het SCP in 2002. Uiteindelijk hebben maar liefs 62,8 procent<sup>4</sup> van de Nederlandse kiesgerechtigden een stem uitgebracht over de Europese Grondwet, terwijl in 1999 en 2004 de opkomst voor de Europarlementsverkiezingen respectievelijk 30,0 procent en 39,1 procent waren.<sup>5</sup> De belangrijke kwestie van de Europese Grondwet gaf klaarblijkelijk aanleiding tot een grote opkomst.

Een raadplegend referendum over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie zal dienen om tegemoet te komen aan deze wens van de burger. Verschillende peilingen onderschrijven dit. In een peiling van peil.nl van 6 juni 2005<sup>6</sup> antwoordde 85 procent van de ondervraagden «ja» op de vraag naar aanleiding van het referendum over de Europese Grondwet «vindt u de uitslag van woensdag een bewijs dat er sprake is van een grote kloof tussen de politici in Den Haag en de burgers?» Van deze 85 procent was 37 procent van de ondervraagden van mening dat dit komt doordat er geen referenda zijn gehouden in het verleden. De kloof tussen het landsbestuur en de burger werd ook al aangetoond in een peiling van Maurice de Hond op 5 april 2004 waarin 51 procent van ondervraagden zei *niet* te geloven dat de kiezer een belangrijke rol speelt bij de invulling van het landsbestuur. In dezelfde peiling vond 55 procent dat er geen sprake is van een «echte democratie» in Nederland. En 70 procent gelooft niet dat anno 2004 politici beter naar de kiezers luisteren dan in 1999.<sup>7</sup> In een andere peiling van peil.nl vindt de overweldigende meerderheid van de kiezers, 85 procent, dat de bevolking geraadpleegd zou moeten worden bij heel belangrijke beslissingen.<sup>8</sup> Volgens het SCP vindt 52 procent van de Nederlandse bevolking dat Kamerleden teveel letten op het belang van enkele machtige groepen in plaats van op het algemene belang. En 52 procent gelooft dat: «Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet.»<sup>9</sup>

De conclusie is duidelijk: de burger wil betrokken worden bij gewichtige politieke besluiten. Een raadplegend referendum biedt hiertoe de kans om dit mogelijk te maken.

### *Het politieke debat*

Het is gebleken dat het referendum over de Europese Grondwet, dat deels ten doel had een impuls te geven aan het publieke debat over Europa, een succes is gebleken. De opkomst van 62,8 procent bevestigt dit. Tijdens de parlementaire behandeling van de uitkomst van het raadplegend referendum over de Europese Grondwet is naar aanleiding van de drang om de discussie over Europese zaken te vergroten een motie aangenomen. De Brede Maatschappelijke Discussie die werd voorgesteld in de motie Van Bommel c.s., ingediend op 2 juni 2005, werd door alle fracties behalve de VVD-fractie aangenomen.<sup>10</sup> Een raadplegend referendum over Turkse toetreding zal de gebrekkige informatievoorziening betreffende nieuwe toetredingen tot de EU verkleinen.

### *De burger heeft een mening over de mogelijke Turkse toetreding tot de EU*

In dit wetsvoorstel is al gebleken dat er meer behoefde bestaat bij de burger om betrokken te worden bij de politieke besluitvorming over

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> [http://www.referendumplatform.nl/product\\_info.php?products\\_id=46](http://www.referendumplatform.nl/product_info.php?products_id=46).

<sup>3</sup> De Volkskrant, 5 september 2003.

<sup>4</sup> Eurobarometer, The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands, June 2005, p. 3.

<sup>5</sup> <http://www.parlement.com/9291000/modules/gnlgotth>.

<sup>6</sup> [www.peil.nl](http://www.peil.nl), 6 juni 2005.

<sup>7</sup> [www.peil.nl](http://www.peil.nl), 5 april 2004.

<sup>8</sup> [www.peil.nl](http://www.peil.nl), 7 april 2004.

<sup>9</sup> SCP, De sociale staat van Nederland 2003, p. 162.

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 993 nr. 14 (motie).

belangrijke kwesties. Ook is gebleken dat Turkse toetreding als zodanig een belangrijke kwestie is. Peilingen tonen aan dat de mogelijke Turkse toetreding een belangrijk onderwerp van discussie is in de maatschappij en dat de Nederlandse burger verdeeld is over dit onderwerp.

Er bestaat voorsnog geen breed draagvlak om onderhandelingen met Turkije over volwaardig EU-lidmaatschap aan te gaan. Op 6 juni 2005 stelde een peiling vast dat 63 procent van de Nederlandse bevolking zich wil uitpreken in een referendum over Turkse toetreding tot de EU.<sup>1</sup>

In een peiling van 23 april 2005 gaf 47 procent van de respondenten te kennen «nee» te zullen stemmen tegen de Europese Grondwet als stem tegen de uitbreiding van de EU tot 25 of meer landen. Ook zouden 41 procent van de respondenten tegen stemmen uit protest tegen de toetreding van Turkije tot de EU.<sup>2</sup>

Op 4 oktober 2004, twee dagen voordat de EU had besloten te gaan onderhandelen met Turkije over EU-lidmaatschap, vond 53 procent van de Nederlandse bevolking dat onderhandelingen moesten starten met Turkije en 41 procent was tegen het starten van onderhandelingen. 51 procent vond dat er over Turkse toetreding een referendum gehouden zou moeten worden.<sup>3</sup> Op dezelfde dag werd een peiling uitgevoerd in opdracht van de NOS. Als een referendum zou worden gehouden over toetreding van Turkije, zou 59 procent van de Nederlandse bevolking tegen toetreding stemmen en 41 procent voor. Een maand later nam de steun voor onderhandelingen af in een andere peiling. In november 2004 was slechts 48 procent voor en 46 procent tegen de start van onderhandelingen.

Wanneer de kiezer gevraagd werd of hij hoopt dat onderhandelingen met Turkije tot de volledige toetreding van Turkije tot de EU zal leiden zei 35 procent ja en 55 procent nee. 58 procent was van mening dat er een referendum onder de Nederlandse bevolking gehouden zou moeten worden als na onderhandelingen blijkt dat Turkije lid mag worden van de EU.<sup>4</sup>

Uit onderzoek van Eurobarometer in juli 2005 bleek dat 45 procent van Europese burgers Turks EU-lidmaatschap steunde.<sup>5</sup> Ter vergelijking kan bijvoorbeeld Zwitserland (geen kandidaat-lid) rekenen op 78 procent steun voor EU-lidmaatschap. Uit Eurobarometer onderzoek blijkt verder<sup>6</sup> dat er in Nederland een brede scepsis heerst wat betreft toekomstige uitbreiding van de EU. 45 procent van de Nederlandse kiezers is *tegen* verdere uitbreiding van de Europese Unie. Toen gevraagd werd naar de zestien belangrijkste prioriteiten van de EU vond slechts 4 procent van alle EU landen (inclusief Nederland) uitbreiding belangrijk.<sup>7</sup> Andere peilingen tonen dezelfde euroscepsis. In mei 2004 werd door De Vos & Jansen Marktonderzoek in opdracht van het Algemeen Dagblad vastgesteld dat 46 procent van de Nederlandse bevolking meer nadelen dan voordelen ziet met de uitbreiding van de EU en 40 procent ziet de uitbreiding niet als positieve ontwikkeling.<sup>8</sup> In een andere peiling concludeerde Eurobarometer dat 62 procent van de Nederlandse kiezers in het geheel niet het gevoel heeft dat het participeert aan het politieke debat over de uitbreiding van de EU.<sup>9</sup>

## 6. Opzet van het wetsvoorstel

De opzet van dit initiatiefwetsvoorstel komt sterk overeen met de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet.<sup>10</sup> Het gaat hierbij om een raadplegend referendum. De Grondwet staat het niet toe dat de wetgever gebonden is aan de uitslag van het raadplegend referendum. Uiteindelijk bepaalt de wetgever of Turkije lid zal mogen worden van de Europese Unie nadat toetredingsonderhandelingen zijn afgerond. De wetgever zal de uitslag van het raadplegend referendum als zwaarwegend advies beschouwen en kan uiteraard besluiten om de uitslag – voor of tegen toetreding van Turkije – naast zich neer te leggen.

De indiener van dit wetsvoorstel is tegen de opstelling van een onafhankelijke referendumcommissie. Hier zijn twee redenen voor: (1) Het is

<sup>1</sup> 36% van de ondervraagden wil dat er nu een referendum wordt gehouden en 27% van de ondervraagden wil een referendum nadat de onderhandelingen met Turkije zijn afgerond.

<sup>2</sup> www.peil.nl, 23 april 2005.

<sup>3</sup> www.peil.nl, 4 oktober 2004.

<sup>4</sup> www.peil.nl, 23 november 2004.

<sup>5</sup> Eurobarometer 63, July 2005, p. 29.

<sup>6</sup> Ibid., p. 27.

<sup>7</sup> Ibid., p. 48.

<sup>8</sup> Algemeen Dagblad, 1 mei 2005, p. 1 en p. 23.

<sup>9</sup> Eurobarometer «Special Bureaux»(2002), 24 mei 2002.

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 885, nr. 7, p. 9–10.



volgens de indiener niet nodig om te komen tot een onafhankelijke vraagstelling. De indiener is van mening dat de huidige vraagstelling neutraal is. (2) Een referendumcommissie zal, vergeleken met de commissie voor het raadplegend referendum over de Europese Grondwet, niet nodig zijn voor onafhankelijke informatievoorziening, immers voordat onderhandelingen tussen de EU en Turkije zijn afgerond is er geen einddocument waarover gestemd kan worden. Ook is de indiener van mening dat de Europese Grondwet, in verhouding tot de toetreding van Turkije tot de EU, veel ingewikkelder is. Zonder bijlagen bedraagt de Europese Grondwet 448 artikelen. Hierdoor was subsidieverlening genoodzaakt. Bij een referendum over de toetreding van Turkije tot de EU zal het gelegen moeten zijn aan alle groepen om campagne te voeren zonder subsidies – hetzij voor, tegen of neutraal – en verantwoordelijkheid te dragen voor de informatievoorziening en de opkomstbevorderende campagne. Hierdoor is de verstrekking van subsidies overbodig.

De kosten van nationale referenda, zoals met andere verkiezingen, worden door het Rijk aan de gemeenten vergoed. De gemeenten zullen de kosten voor het raadplegend referendum op grond van deze wet door het Rijk vergoed krijgen. In overeenstemming met de kosten van het referendum over de Europese Grondwet, zal een nationaal referendum over Turkse toetreding tot de EU voor de uitvoeringskosten van gemeenten rond de € 22 miljoen bedragen.<sup>1</sup>

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Algemeen*

Dit wetsvoorstel komt voor een groot gedeelte overeen met de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (WrrEG). Een groot deel van de artikelen heeft daarom geen nadere toelichting nodig. Wel moet worden opgemerkt dat de artikelen uit de Tijdelijke referendumwet (Trw) die in de WrrEG nog van overeenkomstige toepassing waren verklaard in dit voorstel zijn uitgeschreven in verband met het vervallen van de Trw op 1 januari 2005.

In het algemeen deel van de toelichting is al ingegaan op de keuze om geen referendumcommissie in te stellen. De vraag die zal worden voorgelegd ligt vast in het voorstel en de indiener kiest ervoor om geen subsidies te verstrekken en ook geen neutrale informatievoorziening te regelen. Dit betekent dat de bepalingen over de referendumcommissie, de subsidieregeling en het maken van een samenvatting en het verzenden ervan niet in dit voorstel zijn opgenomen. Voor het bepalen van de datum van het referendum is aangesloten bij het systeem van de Trw. Hieronder wordt ingegaan op een aantal artikelen die ofwel afwijken van de WrrEG, ofwel naar aanleiding van de WrrEG aanleiding gaven tot discussie.

#### *Artikel 2*

Indiener van het voorstel kiest voor een vraag die met voor/tegen beantwoord dient te worden. Naar aanleiding van het referendum over de Europese Grondwet is er discussie geweest over de vraag of het niet duidelijker zou zijn om een ja/nee vraag aan de kiezers voor te leggen. De indiener is echter van mening dat een voor/tegen vraag in principe net zo duidelijk kan zijn als een ja/nee vraag en ziet geen aanleiding om van het systeem van de Trw en de WrrEG af te wijken.

#### *Artikel 13*

Aangezien er geen referendumcommissie ingesteld wordt die de datum

<sup>1</sup> Voorlopige raming van de uitvoeringskosten gemeenten, bijlage X bij het verslag van de werkzaamheden van de referendumcommissie Europese Grondwet.

van het referendum vaststelt, zal dit overeenkomstig de systematiek van de Trw bij koninklijk besluit gebeuren.

Een van de aanbevelingen van de referendumcommissie die is ingesteld bij de WrrEG is om de tijd tussen het uitschrijven van een referendum en de daadwerkelijke datum van het referendum langer te laten zijn. Deze aanbeveling vloeit echter in belangrijke mate voort uit het feit dat de referendumcommissie een samenvatting moest maken van het grondwettelijk verdrag en deze moest verspreiden en tevens een subsidieregeling moest opstellen en uitvoeren. Aangezien in dit voorstel geen samenvatting gemaakt hoeft te worden en er ook geen subsidies worden verstrekt, kan de periode die nodig is voor het organiseren van het referendum op maximaal zes maanden gesteld worden. Deze periode is wat langer dan die in de WrrEG; hiervoor is gekozen om de gemeenten wat meer tijd te geven om het referendum te organiseren.

De periode die in het derde lid uitgezonderd wordt in verband met de zomervakantie is verruimd. Gelet op de Regeling spreiding zomervakantie 2006 tot en met 2008, is ervoor gekozen om de periode tussen 28 juni en 3 september uit te sluiten. Op deze manier wordt voorkomen dat het referendum gehouden wordt gedurende de zomervakantie.

#### *Artikel 15*

In dit artikel wordt geregeld wat er op het stembiljet wordt vermeld. Het stembiljet zal een vakje hebben met «voor» en een vakje met «tegen». Rondom het referendum over de Europese Grondwet was er enige onduidelijkheid over de mogelijkheid om blanco te stemmen. Net als bij reguliere verkiezingen is dit mogelijk door het stembiljet oningevuld in te leveren. Bij stemmachines en stemcomputers is hiervoor op het apparaat een knop aangebracht. Aangezien dit blijkbaar bij de kiezers niet voldoende bekend is, zal hieraan in de voorlichting rondom het referendum aandacht aan moeten worden besteed.

Wilders