



GOUVERNEUR VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN

Nr. HT-10/0011

DE GOUVERNEUR VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN

Gezien:

de brief van 2 februari 2010 van de gezaghebber van het eilandgebied Bonaire (kenmerk 30001129) gericht aan de Gouverneur waarin hij stelt dat de door de eilandsraad op 29 januari 2010 vastgestelde Referendumverordening Bonaire 2010 de toets aan het internationale recht naar zijn mening niet kan doorstaan, en in strijd moet worden geacht met het algemeen belang van het Koninkrijk en dat hij gelet daarop met inachtneming van artikel 98 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen de afkondiging van deze verordening heeft opgeschort;

Overwegende:

dat de eilandsraad van het eilandgebied Bonaire in zijn openbare vergadering van 29 januari 2010 de Referendumverordening Bonaire 2010 (hierna: de verordening) heeft vastgesteld;

dat de gezaghebber van het eilandgebied Bonaire bij brief van 2 februari 2010 aan de Gouverneur heeft meegedeeld dat het houden van een referendum aan de hand van de door de eilandsraad op 29 januari 2010 vastgestelde verordening de toets aan het internationale recht naar zijn mening niet kan doorstaan en in strijd moet worden geacht met het algemeen belang van het Koninkrijk en dat hij daarop heeft besloten om met inachtneming van artikel 98 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen de afkondiging van deze verordening op te schorten;

dat op 10 september 2004 op Bonaire een referendum werd gehouden in het kader van de staatkundige toekomst en dat 59,45% van de opgekomen kiesgerechtigden, bestaande uit alle ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit en niet-Nederlandse ingezetenen die vijf jaar in Bonaire wonen, met een leeftijd van zestien jaar en ouder, zich heeft uitgesproken voor een directe band met Nederland;

dat uit de considerans van de verordening kan worden opgemaakt dat deze ertoe strekt de bevolking van Bonaire na het referendum van 10 september 2004 opnieuw te raadplegen over de staatkundige toekomst van Bonaire en dat ook deze raadpleging plaatsvindt in het kader van de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht der volkeren;

dat bij diplomatieke nota van 21 december 2009 van de *Director Electoral Assistance Division, Department of Political Affairs* van de Verenigde Naties aan de Permanente Vertegenwoordiger van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Verenigde Naties, de aanbevelingen van een “*Needs Assessment Mission*” aan Bonaire van 1 tot 5 december 2009, uitgebracht op verzoek van het eilandgebied Bonaire, werden aangeboden;

dat artikel 2, eerste lid, van de verordening luidt als volgt:

“1. Stemgerechtigd bij het referendum zijn degenen, die vijftig dagen voor de datum van het referendum ingezetenen van het eilandgebied Bonaire zijn, mits zij Nederlander zijn en op de dag van het referendum de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, met dien verstande dat niet in de Nederlandse Antillen geboren Nederlanders stemgerechtigd zijn indien zij niet later dan op 1 januari 2007 ingezetene waren van Bonaire.”

dat de verordening aldus een onderscheid maakt tussen ingezetenen Nederlanders die in de Nederlandse Antillen zijn geboren en ingezetenen Nederlanders die niet in de Nederlandse Antillen zijn geboren;

dat artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1978, 177) en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 2001, 18) een algemeen verbod van discriminatie inhouden op welke grond ook, waaronder afkomst, en dat artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten elke burger onder meer het recht verschaft om zonder onredelijke beperkingen deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden en te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen;

dat het beginsel van gelijke behandeling of van non-discriminatie vereist dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld;

dat het bestuurscollege in de memorie van toelichting op artikel 2 geen enkele rechtvaardiging heeft gegeven voor het gemaakte onderscheid, anders dan dat het elders, in andere situaties en onder andere omstandigheden dan op Bonaire, niet ongebruikelijk zou zijn om strengere eisen te stellen aan kiesgerechtigdheid bij de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht vergeleken met de eisen bij een reguliere verkiezing;

dat het bestuurscollege in de memorie van toelichting niet heeft gesteld en onderbouwd waarom in artikel 2, eerste lid, van de verordening onderscheid wordt gemaakt tussen beide categorieën Nederlandse ingezetenen;

dat deze omissie te meer knelt nu het voorgenomen referendum een vervolg is op het op 10 september 2004 op Bonaire gehouden referendum over de staatkundige toekomst van het eiland, waarbij alle ingezetenen met de Nederlandse nationaliteit met een leeftijd van zestien jaar en ouder als kiesgerechtigden werden aangemerkt;

dat daarom niet blijkt dat dit onderscheid gerechtvaardigd is;

dat het bestuurscollege heeft verwezen naar een uitspraak van het Human Rights Committee van de Verenigde Naties van 15 juli 2002 inzake *Gillot et al. vs. France*¹, die betrekking had op de situatie in Nieuw-Caledonië;

dat deze uitspraak ziet op zeer specifieke en uitzonderlijke omstandigheden waarvan op Nieuw-Caledonië sprake was en is en die fundamenteel afwijken van die van Bonaire, welke omstandigheden onder meer verband houden met de enorme spanningen en bloedige conflicten tussen de inheemse bevolking, die er een minderheid was gaan vormen, en andere bevolkingsgroepen, die zich er sinds de tweede helft van de 19^e eeuw gevestigd hadden;

dat de beperking van de stemgerechtigdheid deel uitmaakt van het zogenoemde “*Nouméa Accord*”, een akkoord met een breed samenstel van afspraken, dat onder meer ook voorziet in de totstandkoming van een Nieuw-Caledonisch onderdaanschap, dat de gekozen gemeenschappelijke lotsbestemming moet weerspiegelen die de basis biedt voor een differentiatie in kiesgerechtigdheid van burgers, mede gelet op het definitieve referendum in de periode 2013-2018 en de mogelijke volkenrechtelijke onafhankelijkheid van Nieuw-Caledonië waartoe dit referendum kan leiden;

dat het Human Rights Committee van de Verenigde Naties in de bovenvermelde zaak heeft overwogen dat uitzonderingen op de hoofdregel van artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten dat burgers kiesrecht hebben en kunnen participeren in openbare aangelegenheden, niet discriminatoir of onredelijk mogen zijn;

dat het Human Rights Committee uitdrukkelijk overweegt dat de beoordeling van iedere beperking op het recht geformuleerd in artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten per geval moet plaatsvinden, met een bijzonder oog voor het doel van de beperkingen en het proportionaliteitsbeginsel;

dat het beginsel van gelijke behandeling eraan in de weg staat dat de gekozen criteria meebrengen dat ingezetenen onderdanen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, zonder objectieve rechtvaardiging ongelijk worden behandeld;

dat niet kan worden ingezien dat er een objectieve rechtvaardiging zou bestaan voor het maken van onderscheid voor wat betreft stemgerechtigdheid tussen Nederlandse ingezetenen van Bonaire die op één van de eilanden van de Nederlandse Antillen zijn geboren en Nederlandse ingezetenen die elders in of buiten het Koninkrijk zijn geboren;

dat daarvoor in de memorie van toelichting door het bestuurscollege ook geen enkele rechtvaardiging en onderbouwing wordt gegeven anders dan dat de stemgerechtigde een sterke band met Bonaire moet hebben, zodat moet worden aangenomen dat het

¹ Communication No. 932/2000, U.N.Doc.A/57/40 at 270(2002).

onderscheid tussen Nederlanders die op één van de vier andere eilanden van de Nederlandse Antillen zijn geboren en Nederlanders die in Aruba, Nederland of in het buitenland zijn geboren, willekeurig is;

dat in de “*Needs Assessment Mission*” is overwogen dat een eventuele eis van ingezetenschap van vijf jaar problematisch zou zijn en op een onredelijke wijze het stemrecht van veel burgers van Bonaire zou inperken;

dat in de “*Needs Assessment Mission*” verder is overwogen dat het leidend beginsel zou moeten zijn de deelname van alle op Bonaire in de basisadministratie ingeschreven volwassenen aan het referendum;

dat, voor zover de eilandsraad van Bonaire bevreesd mocht zijn dat grote aantallen mensen zich op Bonaire zouden vestigen met het doel de uitkomst van het referendum te beïnvloeden, er andere mogelijkheden zijn om dit te voorkomen, zoals de stemgerechtigdheid te beperken tot de burgers die vóór 15 september 2009 op Bonaire in de basisadministratie waren ingeschreven, te weten de datum waarop de eilandsraad in een openbare vergadering de beslissing nam een referendum te houden;

dat de in artikel 2, eerste lid, van de verordening opgenomen beperking van de stemgerechtigdheid, luidende “met dien verstande dat niet in de Nederlandse Antillen geboren Nederlanders stemgerechtigd zijn indien zij niet later dan op 1 januari 2007 ingezetene waren van Bonaire.” in strijd is met de artikelen 25 en 26 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;

dat artikel 3, eerste lid, van de verordening, voor zover hier van belang, luidt als volgt:

“1. In het referendum worden aan de stemgerechtigden twee opties in de Papiamentse onderscheidenlijk Nederlandse taal voorgelegd, die als volgt luiden:

(...)

Ik wil dat Bonaire een rechtstreekse band met Nederland zal hebben in de vorm van:

- A. Associatie (Bonaire krijgt een eigenstandige positie binnen het Koninkrijk der Nederlanden)
- B. Integratie (Bonaire wordt deel van Nederland)”;

dat volgens de voormelde “*Needs Assessment Mission*” van de Verenigde Naties zowel het begrip “integratie” als het begrip “vrije associatie” de vereiste duidelijkheid missen;

dat blijkens de toevoeging tussen haken in optie B en de memorie van toelichting op artikel 3 van de verordening de beoogde status van Bonaire als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Nederlandse Grondwet door het bestuurscollege van het eilandgebied Bonaire wordt opgevat als “integratie” in de zin van de toepasselijke resoluties van de Verenigde Naties;

dat evenwel de Raad van State van het Koninkrijk in zijn voorlichting van 18 september 2006 (W0406.0204/I/K/A) inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, betoogt dat de bestuurlijke inbedding van Bonaire als openbaar lichaam in Nederland ingevolge artikel 134 van de Grondwet moet worden gekwalificeerd als een “vrije associatie” met Nederland;

dat gebleken is, aldus de “Needs Assessment Mission”, dat er onder Bonairianen grote verwarring bestaat over wat onder het begrip “vrije associatie” dient te worden verstaan en dat ook door het bestuurscollege van Bonaire in de memorie van toelichting op artikel 3 van de verordening wordt overwogen dat het begrip “vrije associatie” een betrekkelijke onbepaaldheid heeft;

dat het bestuurscollege van Bonaire om die reden heeft overwogen in het ontwerp de term “associatie” met weglating van het adjectief “vrije” op te nemen;

dat evenwel het begrip “associatie” evenmin gedefinieerd en duidelijk bepaald is en in VN-Resolutie 1541 (XV) zelfs niet genoemd wordt, zodat de weglating van het adjectief “vrije” niet de noodzakelijke duidelijkheid verschaft over de reikwijdte en de implicaties van deze optie;

dat weliswaar in de tekst tussen haken in optie A en de memorie van toelichting op artikel 3 van de verordening door het bestuurscollege wordt overwogen dat de betekenis van het begrip “associatie” is dat het een optie is waarbij Bonaire geen deel wordt van Nederland en evenmin reeds op voorhand streeft naar een vorm van associatie die vergelijkbaar is met de status van autonoom land en dat deze optie kan worden begrepen als een in het Statuut voor het Koninkrijk te regelen eigenstandige staatkundige vorm met als uitgangspunt het zogenoemde “model Lubbers” als bedoeld in de *aide memoire* bij de brief van de toenmalige Nederlandse minister-president Lubbers aan de toenmalige Nederlands-Antilliaanse minister-president Liberia-Peters van 15 juni 1993 en is omschreven in de ontwerp-Staatsregeling voor Bonaire van 1993;

dat daartegen moet worden ingebracht dat een optie, waarbij Bonaire geen deel van Nederland wordt, maar evenmin de status van land binnen het Koninkrijk verkrijgt, een eigenstandige staatkundige vorm verwerft, waarbij het zogenoemde “model Lubbers” niet meer dan een uitgangspunt voor onderhandeling vormt, niet kan worden aangemerkt als een optie die de noodzakelijke duidelijkheid verschaft;

dat dit argument aan belang wint, aangezien met het voorgenomen referendum niet wordt beoogd terug te komen op de uitkomst van het op 10 september 2004 gehouden referendum, maar dat het daarop een vervolg vormt en dat het blijkens de considerans van de verordening gaat om de vraag of de uitvoering van het voornemen tot integratie in overeenstemming is met de in het referendum van 10 september 2004 door de bevolking van Bonaire gemaakte keuze;

dat uit de memorie van toelichting op artikel 3 verder kan worden opgemaakt dat het de bedoeling is aan de stemgerechtigden de keuze voor te leggen of Bonaire onderdeel van Nederland moet worden, zoals overeengekomen, dan wel onderhandelingen zouden moeten worden geopend met als doel overeen te komen dat het eiland een eigenstandige positie binnen het Koninkrijk verkrijgt, waarbij Nederland dan een nader overeen te komen deel van de bevoegdheden van het land de Nederlandse Antillen overneemt;

dat uit de memorie van toelichting op artikel 3 kan worden afgeleid dat het materiële verschil tussen optie A en optie B is terug te voeren op de door Nederland van het land de Nederlandse Antillen over te nemen bevoegdheden en de taakverdeling tussen Nederland en Bonaire en het gestelde – maar niet toegelichte- verschil tussen behoud of substantiële beperking of verlies van het zelfbeschikkingsrecht;

dat de Nederlandse regering evenwel heeft aangegeven bereid te zijn met Bonaire te onderhandelen over een bevoegdheden- en taakverdeling, uitgaande van de keuze voor openbaar lichaam en met inachtneming van de daarover gemaakte afspraken;

dat ook uit het voorgaande blijkt dat het onderscheid tussen optie A en optie B, en daarmee de vraagstelling die wordt voorgelegd aan de bevolking van Bonaire duidelijkheid ontbeert;

dat het, zoals ook in de *“Needs Assessment Mission”* is overwogen, van essentieel belang is dat de vraagstelling van het referendum duidelijk is, zodat de bevolking begrijpt waar zij voor stemt, wat de keuzen zijn en wat de implicaties van de keuzen zijn;

dat de huidige verwarring op Bonaire over de interpretatie van de uitkomst van het referendum van 10 september 2004 de behoefte aan duidelijkheid onderstreept;

dat de vraagstelling en opties in de verordening de noodzakelijke duidelijkheid niet bieden, zodat, indien er op Bonaire aan de hand van de aangenomen verordening een referendum zou worden gehouden, er door de bevolking geen duidelijke keuze gemaakt kan worden;

dat het land de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen samen met de andere Koninkrijkspartners sedert de start-Ronde Tafel Conferentie van 26 november 2005 afspraken hebben gemaakt over het beoogde eindperspectief van de nieuwe staatkundige structuur, welke afspraken deels reeds zijn geïmplementeerd en waarvan in de Politieke Stuurgroep van 30 september 2009 is overeengekomen dat deze per 10 oktober 2010 zouden moeten zijn gerealiseerd;

dat, gelet op het voorgaande, het een omissie is dat in de memorie van toelichting niet is uitgelegd welke precies de materiële verschillen tussen optie A en optie B zijn en wat de mogelijke consequenties zouden zijn van een keuze voor optie A – niet alleen voor Bonaire, maar ook voor de andere eilanden en Nederland – gezien het vergevorderde stadium waarin de staatkundige hervormingen zich bevinden en de opstelling van Nederland;

dat het risico bestaat dat als gevolg van een onduidelijke uitkomst van een referendum op Bonaire het bijna voltooide proces van staatkundige herstructurering niet alleen voor Bonaire, maar ook voor de andere eilanden van de Nederlandse Antillen ernstige vertraging oploopt;

dat een referendum op basis van de onderhavige verordening onevenredige schade kan toebrengen aan de belangen van de andere eilanden van de Nederlandse Antillen en aan die van de Koninkrijkspartners;

dat zulks, mede gelet op de belangen van de andere eilanden van de Nederlandse Antillen en van Nederland, alsmede gelet op het belang van de bevolking van Bonaire, in strijd moet worden geacht met het algemeen belang van het Koninkrijk;

dat is gebleken dat de verordening op 26 januari 2010 door de gezaghebber in ontwerp aan de eilandsraad is aangeboden en daarna direct, zonder oponthoud, door de eilandsraad in de openbare vergadering van 29 januari 2010 is vastgesteld, waarbij slechts enkele redactionele wijzigingen ten opzichte van het ontwerp zijn aangebracht;

dat de door de eilandsraad aan de dag gelegde snelheid van handelen en de wijze waarop de verordening is tot stand gekomen, een belangrijke aanwijzing vormt voor het feit dat er geen sprake is geweest van een intentie om tussen de verschillende fracties in de eilandsraad consensus te bereiken over de uitgangspunten van de verordening;

dat het ontbreken van consensus binnen de eilandsraad over de uitgangspunten van de verordening weliswaar niet in strijd is met enig beginsel van internationaal recht, maar dat het bereiken van consensus een “*good practice*” vormt om te voorkomen dat er over de regels en de uitkomsten van het referendum achteraf discussies ontstaan die kunnen leiden tot een gebrek aan draagvlak of zelfs tot het niet aanvaarden van de uitkomst door een deel van de bevolking;

dat het belang van het bereiken van consensus over een referendumverordening om die reden dan ook in de “*Needs Assessment Mission*” is onderstreept en moet worden opgevat als een instructie aan de politieke partijen in de eilandsraad om door middel van te goeder trouw te voeren onderhandelingen tot overeenstemming te komen over de termen van een verordening;

dat evenwel het uiteindelijk bereiken van consensus niet als een noodzakelijke voorwaarde voor de totstandkoming van een verordening kan worden gesteld;

dat het feit dat er geen poging is gedaan om consensus te bereiken betreurenswaardig is, maar dat dit feit op zichzelf onvoldoende zwaar weegt om de verordening in strijd te achten met het algemeen belang van het Koninkrijk;

dat in de “*Needs Assessment Mission*” is aanbevolen om een voorbereidingsperiode voor een referendum van drie maanden in acht te nemen;

dat het van belang is dat de stemgerechtigden een vrije werkelijke keuze kunnen maken, nadat zij zich goed hebben kunnen laten informeren over de implicaties van de voorgelegde keuzemogelijkheden, waarbij tevens factoren in beschouwing worden genomen die samenhangen met de mate waarin de informatie de Bonairiaanse bevolking bereikt, zoals onder meer de geringe omvang van de bevolking, de beperkte oppervlakte van het eiland, de infrastructuur, de mate van beschikbaarheid van televisie en radio, alsmede van communicatiemiddelen;

dat de vereiste voorbereidingstijd van een referendum ook sterk samenhangt met de vraagstelling en voorgelegde keuzen, aangezien deze bepalend zijn voor de behoefte aan informatie;

dat, zoals hierboven is overwogen, de vraagstelling in de verordening als in strijd met het algemeen belang van het Koninkrijk moet worden aangemerkt;

dat daarmee de vraag of de voorbereiding van het referendum binnen een termijn van twee maanden in strijd met het algemeen belang van het Koninkrijk kan worden geacht, niet in algemene zin bevestigend kan worden beantwoord;

dat, nu de gezaghebber de afkondiging van de onderhavige door de eilandsraad vastgestelde verordening ingevolge artikel 98 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen heeft opgeschort en de Gouverneur daarvan in kennis heeft gesteld overeenkomstig artikel 98, tweede lid, van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen, aan het oordeel van de Gouverneur is onderworpen of de door de gezaghebber bij de opschorting van de afkondiging geconstateerde strijd met het internationaal recht en met het algemeen belang van het Koninkrijk al dan niet aanwezig is;

dat de opschorting van de gezaghebber van de afkondiging van de eilandsverordening gezien het voorgaande op terechte gronden is geschied;

Gelet op:

artikel 98, tweede lid, van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (Stb. 1951, 64), zoals nadien gewijzigd;

BESLUIT:

Artikel 1

De Referendumverordening Bonaire 2010, zoals vastgesteld in de vergadering van de eilandsraad van het eilandgebied Bonaire van 29 januari 2010, is in strijd met de artikelen 25 en 26 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsmede met het algemeen belang van het Koninkrijk.

Artikel 2

Dit besluit wordt terstond ter kennis gebracht van de eilandsraad en het bestuurscollege van het eilandgebied Bonaire.

Artikel 3

Dit besluit wordt bekend gemaakt in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen.

Gegeven te Willemstad, 12 februari 2010

De Gouverneur voornoemd,

mr. F.M. d.A.S. Goedgedrag

Afschrift dezes te zenden aan:

- de Voorzitter van het Bestuurscollege en van de Eilandsraad van het eilandgebied Bonaire,
- de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
- de Minister-President van de Nederlandse Antillen,
- de Minister van Justitie van Nederland,
- de Minister van Buitenlandse Zaken,
- de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen.

Op grond van artikel 98, derde lid, van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen kan het bestuurscollege gedurende 30 dagen na kennisneming van dit besluit beroep instellen bij de Koningin, t.a.v. de Raad van State van het Koninkrijk, Lange Voorhout 3, 2514 EA Den Haag.