

**RAPPORT  
ADVIESCOMMISSIE  
REFERENDUM**

**NUNC AUT NUMQUAM**

**Bonaire, 25 april 2014**

## **I N H O U D**

<b>I. Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>II. Referendum</b>	<b>4</b>
<b>III. Het internationaal erkende recht op zelfbeschikking</b>	<b>6</b>
<b>IV. Voorgestelde datum voor het referendum</b>	<b>8</b>
<b>V. Vraagstelling</b>	<b>10</b>
<b>VI. Vereisten voor kiesgerechtigdheid</b>	<b>11</b>
<b>VII. Voorlichtingscampagne</b>	<b>13</b>
<b>VIII. Profiel kandidaten Referendumuitvoeringscommissie</b>	<b>14</b>
<b>IX. Financien</b>	<b>15</b>
<b>X. In ontwerp-Eilandsverordening Referendum op te nemen bepalingen</b>	<b>16</b>
<b>XI. Vervolgstappen :</b>	<b>17</b>
- begrotingswijziging	
- benadering VN	
- uiterste datum installatie Referendumuitvoeringscommissie	
- eilandsverordening referendum	
<b>XII. Samenvatting</b>	<b>18</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>19</b>

## I. INLEIDING

Op 2 februari 2014 hebben 3 fracties (Partido Demokratiko Boneriano (PDB), Movementu Boneiru Liber (MBL) en het onafhankelijk lid Santana samen met vertegenwoordigers van de politieke partij MLB en de beweging 'Nos Boneiru' een zg. Loyaliteitsverklaring (**Bijlage 1**) getekend, waarin zij korthedshalve overeenkwamen om het proces te initiëren om het Bonairiaanse volk middels een referendum in de gelegenheid te stellen zich uit te laten omtrent haar staatkundige toekomst en om het proces op gang te zetten om Bonaire op de lijst van "Non-Self-Governing Territories" te plaatsen.

Bij Raadsbesluit van 25 februari 2014 (**Bijlage 2**) heeft de Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire vervolgens unaniem besloten om inter alia :

- de voorzitter van de eilandsraad te verzoeken via de officiële kanalen de Verenigde Naties te adieren met het verzoek om Bonaire op de "**List of Non-Self-Governing Territories**" te plaatsen.
- Een "voorbereidingscommissie" in te stellen waarin elke fractie in de Eilandsraad een lid kan voordragen teneinde de Eilandsraad te informeren omtrent de juiste wijze om een referendum te organiseren dat voldoet aan de vereisten van VN Resolutie 1541 (XV) rekening houdend met alle terzake relevante aspecten en om binnen vier (4) weken verslag uit te brengen aan de Eilandsraad.

In een document gedateerd 14 maart 2014 (**Bijlage 3**) hebben de leiders van de PDB fractie en de eenmansfracties MBL en Santana besloten om een voorbereidingscommissie in te stellen, bestaande uit drie leden teneinde te voldoen aan de motie van 25 februari 2014 van de Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire. Die drie leden zijn : Michael J. Pieters, voorgedragen door PDB, mr. Eugène R. Abdul, voorgedragen door MBL en mr. Anthony T.C. Nicolaas, voorgedragen door het onafhankelijk lid Santana.

Bij raadsbesluit van 04 april 2014, no 1, archiefnr. ER 2014-0249 (**Bijlage 4**) werd door de Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire een Adviescommissie Referendum (nader ook '**commissie**' te noemen) ingesteld, bestaande uit de volgende personen : mr. Eugene R. Abdul, mr. Anthony T.C. Nicolaas, Michael J. Pieters en Ronald G. Coffy. Ingevolge het sub 1 van dat besluit bepaalde moest de commissie zelf een vijfde lid aanwijzen en uit haar midden een voorzitter en een secretaris kiezen. De commissie wees de heer mr. George A. Mensché aan als vijfde lid en koos vervolgens bij acclamatie uit haar midden mr. Eugene R. Abdul en mr. Anthony T.C. Nicolaas als voorzitter respectievelijk secretaris. (**Bijlage 5**)

De commissie kreeg als opdracht mee om de Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire te adviseren omtrent :

- de meest adequate en verantwoorde datum – hetzij voor de verkiezingen van de Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire op 18 maart 2015, hetzij na het bekend worden van de resultaten van de in oktober 2015 plaatsvindende evaluatie van de status van openbaar lichaam om een zelfbeschikkingsreferendum te houden dat voldoet aan de daaraan volgens internationale normen te stellen eisen ;
- de periode die nodig is om concrete en objectieve informatie te genereren en deze op adequate wijze aan de bevolking voor te leggen ;
- andere aspecten van een referendum die de commissie geraden voorkomen.

De commissie heeft ondanks haar beperkte opdracht gemeend volledigheidshalve te moeten ingaan op enige essentiële niet (specifiek) in de opdracht vervatte punten, zoals de vraagstelling van het referendum en de vereisten voor kiesgerechtigdheid. Het onderhavig rapport welke gezien het bepaalde sub 3 van het instellingsbesluit ("rapportage uiterlijk 25 april 2014") in recordtijd moest worden uitgebracht, zal verder o.a. ingaan op het internationaal erkende recht op zelfbeschikking, een adequate datum voor het referendum, het toezicht van de Verenigde Naties, de voorlichtingscampagne en een conceptbegroting voor het te organiseren referendum.

De commissie kan niet onvermeld laten dat door de Fundashon Nos Ke Boneiru Bek geleid door de heer James Finies een handtekeningenactie onder de Bonairiaanse bevolking is gevoerd, welke actie een substantieel aantal handtekeningen heeft opgeleverd. De handtekeningenactie had tot doel een zelfbeschikkingsreferendum uit te lokken. In het midden latend of alle personen die een handtekening op die lijst hebben geplaatst kiesgerechtigden in het referendum zijn, meent de commissie dat de betekenis van een dergelijke actie in een relatief kleine gemeenschap niet kan worden onderschat. Feit is, dat uit de handtekeningenactie blijkt dat een niet te verwaarlozen deel van het Bonairiaanse volk voorstander van een zelfbeschikkingsreferendum is.

De commissie had graag – hoewel ook dat geen onderdeel uitmaakte van haar opdracht - in dit rapport tevens een ontwerp-Eilandsverordening Referendum 2014 met haar bijbehorende Memorie van Toelichting willen opnemen, maar heeft zulks achterwege moeten laten vanwege de tijdsdruk. Wel zal de commissie wijzen op enige essentiële ontwerp-bepalingen die in een dergelijke referendumverordening opgenomen moeten worden.

## II. REFERENDUM

Hoewel het instituut referendum niet in de lokale wetgeving geregeld is, staat het de Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire op grond van artikel 149 lid 1 van de Wet Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (**WOLBES**) vrij een zelfbeschikkingsreferendum uit te schrijven. Het Bonairiaanse volk heeft reeds de nodige ervaring met referenda, omdat zij reeds drie maal (in 1994, 2004 en 2010) de gelegenheid heeft gehad zich in referenda uit te spreken omtrent de staatkundige status van Bonaire.

Het referendum wordt – mits zij op verantwoorde wijze wordt voorbereid en onder toezicht van de Verenigde Naties wordt uitgevoerd - internationaal ook wijd aanvaard als een adequaat instrument om een volk te raadplegen waar het de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht betreft.

Hoewel een referendum een raadplegend karakter heeft, wordt algemeen aangenomen dat indien een volk zich in een (zelfbeschikkings)referendum heeft uitgesproken, de politiek de uitslag daarvan niet naast zich neer mag leggen. De commissie citeert in dit verband de volgende niet voor tweeërlei uitleg vatbare passage uit het Eindrapport van de Referendum Commissie Bonaire 2010 onder voorzitterschap van staatsrechtsgeleerde dr. Douwe Boersema (**Bijlage 6**) :

*“Voor de interne werking van het zelfbeschikkingsrecht voor Bonaire betekent dat, dat aan de bepaling van artikel 4, eerste lid, van de Eilandsverordening de betekenis toekomt dat de eilandsraad het in de verordening geregelde referendum niet wenst te beschouwen als een zelfbeschikkingsreferendum, nu het aantal geldig uitgebrachte stemmen lager was dan de daarvoor vastgestelde 51% van de kiesgerechtigden. Dat betekent dat de eilandsraad zich niet bij voorhand wenste te binden aan de uitslag van het referendum bij een lagere opkomst dan 51 % van de kiesgerechtigden.*

*Daarbij rijst de vraag of het politiek bindende karakter van een zelfbeschikkingsreferendum – als besluitvorming door de bevolking – afhankelijk kan worden gesteld van het aantal uitgebrachte stemmen.”*

De commissie onderschrijft deze laatste opmerking van de Referendum Commissie Bonaire 2010 over het politiek bindende karakter van een zelfbeschikkingsreferendum volledig. De commissie is van oordeel dat indien in een intensieve voorlichtingscampagne de bevolking erop gewezen wordt dat het referendum een bindend karakter heeft, een en ander stimulerend zal werken, hetgeen kan leiden tot een massale opkomst in het referendum. De commissie benadrukt echter dat het een conditio sine qua non is dat de aan het referendum deelnemende kiezers voorafgaand aan het referendum voldoende gelegenheid krijgen zich te verdiepen in de

betekenis en eventuele gevolgen van de hen in het referendum aangeboden opties, waarover later meer in dit rapport.

### III. HET INTERNATIONAAL ERKENDE RECHT OP ZELFBESCHIKKING

Karen Parker J.D. gaf tijdens de 1<sup>e</sup> Internationale Conferentie over het Zelfbeschikkingsrecht gehouden te Genève in augustus 2000 een uitstekende uiteenzetting over het internationaal erkende zelfbeschikkingsrecht. De commissie zal kortheidshalve enige interessante observaties uit haar betoog lichten en voor het overige verwijzen naar haar presentatie (**Bijlage 7**).

Zij stelt ondermeer dat het recht op zelfbeschikking een fundamenteel mensenrecht is en dat zelfbeschikkingsrecht het individuele en collectieve recht is “(...) *to freely determine (...) political status and to freely pursue (...) economic, social and cultural development.*” Het zelfbeschikkingsrecht is in het algemeen verbonden met het dekolonisatieproces dat zich heeft afgespeeld na de proclamatie van het Handvest van de Verenigde Naties van 1945 en krijgt in de Preambule en in artikel 1 van dat Handvest een prominente plaats toegewezen. Volgens Parker beschouwt het Internationale Hof van Justitie het zelfbeschikkingsrecht als “*a right held by people rather than a right held by governments alone.*” Zij stelt verder dat het zelfbeschikkingsrecht een norm van *ius cogens* is, hetgeen inhoudt dat het zelfbeschikkingsrecht tot de allerhoogste bepalingen van internationaal recht behoort en ten allen tijde strikt in acht moet worden genomen. Het dekolonisatieproces is volgens Parker niet altijd “perfect” verlopen en zij geeft in haar inleiding interessante voorbeelden – o.a. de Zuid-Molukken, Tibet en West Sahara - van wat zij “imperfect decolonization” noemt. Imperfect decolonization vindt volgens haar plaats “*when there is an absence of restoration of full governance to a people having a right to self-determination.*” Tot zover enige interessante observaties van Parker.

Het zelfbeschikkingsrecht is internationaalrechtelijk verder verankerd in twee belangrijke internationale mensenrechtenverdragen uit 1966, namelijk in artikel 1 van het Internationale verdrag inzake Sociale, Economische en Culturele Rechten (Trb. 1969, 100) en in artikel 1 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten. (Trb. 1969, 99).

Voor het dekolonisatieproces zijn voorts van belang de volgende Resoluties aanvaard door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties : VN Resolutie 1514 (XV) van 14 december 1960 (*Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*), VN Resolutie 1541 (XV) van 15 december 1960 (*Principles which should guide members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under article 73e of the Charter*) en VN Resolutie 2625 (XXV) van 24 oktober 1970 (*Declaration on Principles of International Law, Friendly Relations and Cooperation Among States in accordance with the Charter of the United Nations*). (**Bijlage 8**)

Nederland heeft pas tijdens de in februari 1981 gehouden Ronde Tafel Conferentie ter voorbereiding van de uittreding van Aruba uit het Antilliaans staatsverband het zelfbeschikkingsrecht van *elk der eilanden* van de (voormalige) Nederlandse Antillen erkend. Onder 1.1. van de 'voorlopige punten van consensus' werd expressis verbis het zelfbeschikkingsrecht voor elk individueel eiland erkend :

*"De conferentie onderschrijft het recht van de bevolking van elk eiland om zelf haar politieke toekomst te bepalen, geen der aan de conferentie deelnemende landen of eiland zal zich tegen de uitoefening van dit zelfbeschikkingsrecht verzetten. Indien de eilanden van de Nederlandse Antillen te zijner tijd, gezamenlijk dan wel afzonderlijk, zouden kiezen voor onafhankelijkheid zal Nederland steun verlenen voor het verkrijgen van volkenrechtelijke erkenning. Over de wijze waarop, ingeval een onafhankelijke status wordt bereikt, waarborgen voor de politieke onafhankelijkheid en territoriale integriteit kunnen worden verkregen zal nader worden gediscussieerd."* (vide mr. drs. Alex Reinders : 'Politieke Geschiedenis van de Nederlandse Antillen en Aruba 1950-1993').

Dit zelfbeschikkingsrecht is tijdens de Ronde Tafel Conferentie van 1983 overigens wederom formeel bevestigd door Nederland. Dat de Nederlandse Regering niet van standpunt veranderd is, blijkt uit een brief van 8 januari 2014 van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dr. R.H.A. Plasterk gericht aan Fundashon Nos Ke Boneiru Bek, waarin die Minister het volgende schrijft : *"Dat de bevolking van Bonaire het recht heeft om haar stem te laten horen en recht heeft op zelfbeschikking, is een verworvenheid die niet ter discussie staat en onverkort door het Kabinet onderschreven wordt."* (Bijlage 9).

Het staat gezien het voorgaande derhalve buiten kijf dat het volk van Bonaire het onvervreembare recht heeft haar zelfbeschikkingsrecht uit te oefenen in een op verantwoorde wijze te houden referendum onder toezicht van de Verenigde Naties.



#### IV. VOORGESTELDE DATUM VAN HET REFERENDUM

De Eilandsraad heeft aan de commissie de vraag voorgelegd of het referendum voor de (eilandsraad)verkiezingen van 18 maart 2015 of na de evaluatie van oktober 2015 dient plaats te vinden. Vooropgesteld zij dat de Raad van State in haar recente voorlichting (**Bijlage 10**) van 4 februari 2014 met betrekking tot de evaluatie te kennen heeft gegeven dat een debat over een eventuele wijziging van de staatkundige verhoudingen *geen* onderdeel kan zijn van de evaluatie zelf, doch dat een dergelijk debat een afzonderlijk traject is dat thuishoort in de politieke besluitvorming over de vraag : hoe nu verder ?.

Sean Dunne van de *Electoral Assistance Division Department of Political Affairs* van de Verenigde Naties stelt in zijn "Mission report 01-06 March, 2004" (**Bijlage 11**) dat "*it is a fallacy that a referendum is not influenced by partisan interests and regular political dynamics. The management of the tension between these concerns – the strategic goal of a referendum and partisan interests – is a fundamental aspect of a free and fair process.*" Daarmee geeft Dunne aan dat het een illusie is om te denken dat tijdens een referendum politici het referendumproces niet zullen proberen te beïnvloeden. De commissie concludeert uit hetgeen de Raad van State en Dunne stellen dat het in feite niets uitmaakt of het referendum voor de verkiezing of na de evaluatie gehouden wordt.

Desalniettemin is de commissie voorstander van een referendum te houden *ruim vóór* (d.w.z. minimaal zes (6) maanden vóór) de verkiezingen van de Eilandsraad van 18 maart 2015 en wel om de volgende – niet limitatieve – redenen :

1. het referendum moet zoveel mogelijk gabraheerd worden van de politieke sfeer, zodat de kiezer zich beter kan concentreren op het onderwerp van het referendum zelf ;
2. om verwarring met de dagelijkse politiek te voorkomen ;
3. het referendum wordt niet onnodig "besmet" door op gang zijnde – vaak verbaal ruwe - politieke campagnes ;
4. het referendum wordt in geen enkel opzicht beïnvloed door de resultaten van de in oktober 2015 plaatsvindende evaluatie ;

Na ampel beraad is de commissie tot het oordeel gekomen dat het aanbeveling verdient het referendum te houden op vrijdag **12 september 2014**, waarbij de commissie aantekent dat deze datum alleen haalbaar zal blijken, indien de **referendumuitvoeringscommissie uiterlijk 12 juni 2014** bij besluit van de Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire formeel ingesteld en operationeel wordt.

De commissie is van oordeel dat indien de voor het referendum voorgestelde datum van 12 september 2014 om welke reden dan ook niet haalbaar blijkt te zijn, het aan te raden is het referendum pas na de evaluatie van oktober 2015 te houden.

## V. VRAAGSTELLING

De commissie heeft bij de bepaling van de vraagstelling van het referendum aansluiting gezocht met VN Resolutie 1541 (XV), hetgeen in lijn is met de wens van de Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire opgenomen sub 2 van het Raadsbesluit van 25 februari 2014 (vide Bijlage 2). Die VN Resolutie vermeldt de drie (3) gangbare internationaalrechtelijk aanvaarde opties in het dekolonisatieproces : onafhankelijkheid, vrije associatie en integratie. Op grond van het voorgaande stelt de commissie voor de kiezers een keuze te laten maken uit één van evenbedoelde opties, waarbij de vraagstelling in het referendum als volgt kan luiden in het Nederlands :

**“Ik kies als nieuwe politieke status van Bonaire voor :**

- A. ONAFHANKELIJKHEID**
- B. VRIJE ASSOCIATIE**
- C. INTEGRATIE”**

In het Papiamentu kan de vraagstelling als volgt luiden:

**“Ami ta skohe komo status polítiko nobo di Boneiru pa :**

- A. INDEPENDENSIA**
- B. ASOSASHON LIBER**
- C. INTEGRASHON**

Volledigheidshalve vermeldt de commissie dat naast de opties onafhankelijkheid, vrije associatie en integratie het op grond van VN Resolutie 2625 (XXV) ook mogelijk is een *vierde optie* (bijvoorbeeld de optie “openbaar lichaam” ?) aan de vraagstelling toe te voegen. Die mogelijke (vierde) optie wordt in VN Resolutie 2625 (XXV) omschreven als “*the emergence into any other political status freely determined by a people (...)*”.

## VI. VEREISTEN KIESGERECHTIGDHEID

Zoals uit de uitspraak GILLOT et al vs. FRANCE dd. 15 juli 2002 (CCPR/C/75/D/932/2000) van de United Nations Human Rights Committ (**Bijlage 12**) blijkt mogen aan zelfbeschikkingsreferenda zwaardere eisen worden gesteld voor deelname. De commissie citeert uit deze uitspraak met name de volgende overweging :

*"(...) in the present case it would not be unreasonable to limit participation in local referendums to persons "concerned" by the future of New Caledonia who have proven sufficiently strong ties to that territory. The committee notes , in particular, the conclusions of the Senior Advocate-General of the Court of Cassation, to the effect that in every self-determination process limitations of the electorate are legitimized by the need to ensure a sufficient definition of identity."*

Het is derhalve internationaalrechtelijk volkomen te verdedigen dat bepaalde beperkingen aan de deelname van een zelfbeschikkingsreferendum worden gesteld, mits die beperkingen zijn gebaseerd op *objectieve criteria*. De commissie wijst er volledigheidshalve op dat de topzware eisen voor kiesgerechtigdheid in de zelfbeschikkingsreferenda in Nieuw Caledonië van 1998 en 2014 door het Mensenrechtencomite van de Verenigde Naties *niet* in strijd werden geacht met artikel 2 (verbod van discriminatie), artikel 25 (recht op openbaar leven en deelname aan verkiezingen) en 26 (gelijkheid voor de wet) van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BUPO).

Het ligt in de rede om ook in dit zelfbeschikkingsreferendum zwaardere eisen te stellen aan deelname. De commissie stelt dan ook voor de volgende bepaling te laten opnemen in de nog te concipiëren Eilandsverordening Referendum 2014 :

*"Kiesgerechtigd bij het referendum zijn degenen, die op de datum van het referendum 5 jaar onafgebroken ingezetenen zijn van het openbaar lichaam Bonaire, mits zij Nederlander zijn en op de dag van het referendum de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. Eveneens kiesgerechtigd zijn degenen die niet-Nederlander zijn, die op de datum van het referendum 5 jaar onafgebroken ingezetenen zijn van het openbaar lichaam Bonaire, mits zij op de dag van het referendum de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en beschikken over een geldige verblijfstitel."*

De commissie is van mening dat iemand – al dan niet van Nederlandse nationaliteit- die 5 jaar voor de datum van het referendum onafgebroken ingezetene van Bonaire is geweest, geacht kan worden een zodanig sterke band met Bonaire te hebben dat hij de politieke toekomst van Bonaire in een referendum mag helpen bepalen.

De door de commissie voorgestelde bepaling met betrekking tot de vereisten voor kiesge-rechtigdheid kan naar haar bescheiden mening de toets aan het internationale recht glansrijk doorstaan en voor het lot van de op 29 januari 2010 vastgestelde Referendumverordening Bonaire 2010 – vernietiging - valt met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid niet te vrezen.

## VII. VOORLICHTINGSCAMPAGNE

Een adequate en objectieve voorlichtingscampagne is een essentiële voorwaarde voor het wetslagen van een referendum. De kiezer moet immers goed geïnformeerd zijn teneinde een welbewuste en weldoordachte keus te maken uit de in het referendum aangeboden opties.

De commissie acht een periode van een (1) maand ruim voldoende om alle voor de voorlichtingscampagne benodigde materiaal te genereren, waarna een intensieve voorlichtingscampagne van twee (2) maanden dient te volgen om de aan het referendum deelnemende kiezers voor te lichten. Een voorlichtingscampagne van twee (2) maanden wordt in het algemeen voldoende geacht om een effectieve voorlichtingscampagne te voeren. Van belang is dat de leden van de referendumuitvoeringscommissie zich in alle opzichten neutraal opstellen en op geen enkele wijze blijf geven van enige persoonlijke voorkeur voor een specifieke optie bij het referendum.

In dit verband wenst de commissie te benadrukken dat het zaak is dat de voorlichtingstaak van een referendumuitvoeringscommissie niet onderschat wordt. De referendumuitvoeringscommissie moet zich periodiek – bijvoorbeeld middels “polls” – ervan vergewissen dat de kiezers zich in de aanloop naar het referendum gaandeweg de belangrijkste begrippen voorkomende in de vraagstelling eigen hebben gemaakt.

## VIII. PROFIEL KANDIDATEN REFERENDUMUITVOERINGSKOMMISSIE

De commissie stelt voor een referendumuitvoeringscommissie in te stellen, die bestaat uit 5 leden met de Nederlandse nationaliteit, waarvan op zijn minst een (1) lid bij voorkeur een jurist is met een staatsrechtelijke achtergrond, een (1) lid een communicatiedeskundige is en een (1) lid een financiële achtergrond heeft.

Het is niet aan te raden om ambtenaren van het openbaar lichaam Bonaire en/of actieve politici in de referendumuitvoeringscommissie te benoemen. Het verdient aanbeveling in de referendumuitvoeringscommissie alleen personen woonachtig op Bonaire te benoemen. De nodige affiniteit met Bonaire is aldus gegarandeerd en de voortgang van de werkzaamheden wordt niet gestagneerd door commissieleden die heen en weer moeten reizen. De commissie is ervan overtuigd dat er op Bonaire voldoende gekwalificeerde personen zijn, die in de referendumuitvoeringscommissie zitting zouden kunnen nemen.

Bij de bepaling van de periode van twee (2) maanden voor een intensieve voorlichtingscampagne, is de commissie ervan uitgegaan dat de referendumuitvoeringscommissie de nodige financiële middelen heeft om public relations c.q. communicatie-deskundigen te kunnen inhuren om hen bij te staan een effectieve voorlichtingscampagne te zetten en uit te voeren.

## IX. FINANCIËN

Voor het organiseren van het referendum dienen door het openbaar lichaam Bonaire financiële middelen beschikbaar te worden gesteld aan de referendumuitvoeringscommissie. De commissie beveelt de Raad aan om hiervoor een bedrag van **US\$ 200.000** beschikbaar te stellen. Met dit bedrag zullen aan alle financiële verplichtingen, inclusief de commissievergoeding en de kosten van het toezicht van de Verenigde Naties, voldaan kunnen worden.

<b>BUREAUKOSTEN</b>	<b>BEDRAG in USD</b>
Personeel werkbureau	4.000
Commissievergoeding	15.000
Huisvesting	4.000
Kantoorartikelen	1.000
Telefoon en fax	1.500
Vergaderkosten	1.500
Representatie	1.000
Toezicht VN	30.000
	<b>58.000</b>

<b>MEDIACAMPAGNE</b>	<b>BEDRAG in USD</b>
Kranten advertenties	14.500
Radio jingle productie	5.000
Radio jingle plaatsing	5.000
Radioprogramma's RUCB	15.000
Televisie productie uitz.	25.000
Website	3.000
Voorlichtingsbulletins	35.000
Externe deskundigen	7.500
Coördinatie mediabureau	10.000
Coördinatie algemeen	3.000
	<b>128.000</b>

<b>ANDERE KOSTEN</b>	<b>BEDRAG in USD</b>
Kosten organisatie dag van referendum	10.000
Onvoorzien algemeen Bankkosten	4.000
	<b>14.000</b>



## **X. IN ONTWERP-REFERENDUMVERORDENING OP TE NEMEN BEPALINGEN**

De commissie geeft de Raad in overweging in elk geval ook de volgende bepalingen op te laten nemen in de eilandsverordening die het referendum regelt :

- Vermelding van de namen van de vijf (5) leden van de referendumuitvoeringscommissie met aanwijzing van de voorzitter, secretaris en penningmeester van die commissie ;
- Datum referendum (zie onderdeel IV van dit rapport) ;
- Vereisten kiesgerechtigdheid (zie onderdeel VI van dit rapport) ;
- Vraagstelling (zie onderdeel V van dit rapport) ;
- Het referendum dient onder toezicht van de Verenigde Naties plaats te vinden (zie onderdeel II van dit rapport) ;

## **XI. VERVOLGSTAPPEN**

Teneinde het referendum op de door de commissie voorgestelde datum te kunnen houden moeten met de nodige voortvarendheid de volgende vervolgstappen worden genomen :

- A. Er dient zo spoedig mogelijk een begrotingswijziging te worden aangenomen door de Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire om de benodigde gelden voor het referendum te reserveren ;
- B. Zodra de Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire de datum van het referendum officieel heeft bepaald, dienen de Verenigde Naties via de geëigende diplomatieke kanalen geadieerd te worden met het verzoek om VN toezicht tijdens het referendum ;
- C. Uiterlijk **12 juni 2014** dient de referendumuitvoeringscommissie ingesteld en operationeel te zijn ;
- D. De Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire dient uiterlijk **25 mei 2014** een ontwerp-eilandsverordening (met bijbehorende Memorie van Toelichting) vast te stellen met inachtneming van het sub X van dit rapport bepaalde.

## XII. SAMENVATTING

Het voorgaand rapport van de Adviescommissie Referendum kan als volgt worden samengevat :

- In de inleiding wordt ingegaan op de beweegredenen die geleid hebben tot de instelling van een Adviescommissie Referendum, de haar gegeven opdracht en de samenstelling van die commissie ;
- Er wordt aandacht gewijd aan het politiek bindende karakter van een zelfbeschikkings-referendum ;
- Het rapport geeft een uiteenzetting van het internationaal erkende recht op zelfbeschikking, waarbij de meest terzake relevante internationale verdragen en VN Dekolonisatie-resoluties de revue passeren; een haalbare datum – **12 september 2014** - om het referendum te houden wordt door de commissie voorgesteld ;
- Het rapport beschrijft de vraagstelling en de vereisten voor kiesgerechtigdheid in het referendum ;
- De gewenste duur van een intensieve voorlichtingscampagne m.b.t. het referendum komt aan de orde ;
- De commissie concludeert dat de referendumuitvoeringscommissie uiterlijk **12 juni 2014** formeel ingesteld dient te zijn door de Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire teneinde het referendum op verantwoorde wijze te houden op de voorgestelde datum ;
- Er wordt een profiel geschetst voor potentiële kandidaten voor de referendumuitvoeringscommissie ;
- Er wordt voorgesteld om een bedrag van **US\$ 200.000** beschikbaar te stellen aan de referendumuitvoeringscommissie voor het organiseren van het referendum;
- Er wordt ingegaan op de belangrijkste vervolgstappen die genomen moeten worden om een geslaagd referendum te garanderen.

## BIJLAGEN

1. Loyaliteitsverklaring van 02 februari 2014 ;
2. Besluit Eilandsraad van 25 februari 2014 ;
3. Document d.d. 14 maart van 3 fracties in eilandsraad ;
4. Instellingsbesluit dd. 04 april 2014, no 1, archiefnr. ER2014-0249 ;
5. Brief d.d. 8 april 2014 inzake verkiezing vijfde lid, voorzitter en secretaris ;
6. Eindrapport van de Referendum Commissie Bonaire 2010 ;
7. Presentatie van Karen Parker J.D. tijdens de 1e Internationale Conferentie over Zelfbeschikkingsrecht gehouden te Genève ;
8. VN (dekolonisatie)Resoluties 1514,1541 en 2625 ;
9. Brief 8 januari 2014 van Minister BZK aan Fundashon Nos Ke Boneiru Bek ;
10. Voorlichting Raad van State dd. 4 februari 2014 m.b.t. evaluatie ;
11. Mission Report van Sean Dunne dd. 01-06 maart 2004 van de *Electoral Assistance Division Department of Political Affairs* van de Verenigde Naties ;
12. Gillot et al vs. France (Communication No. 932/2000/CCPR/C/75/D932/2000).

## **BIJLAGE 1**

## DEKLARASHON DI LEALTAT

Lidernan polítiko den representashon i ku aprobashon di nan respektivo organisashonnan UPB, PDB, MBL i FRAKSHON SANTANA, representá den Konseho Insular i MLB, NOS Boneiru, konhunta- i unánimamente den reunion interno ku partidonan menshoná ta deklará lealtat na e siguiente konsiderashon- i desishonnan

### Konsiderando:

- Ku na 2015 lo tin un evaluashon di 5 aña ku Boneiru tin un status komo Entidat Públiko di akuerdo ku artíkulo 134 di konstitushon ulandes.
- Ku na 2015 lo tin elekshon pa Konseho Insular.
- Ku lidernan polítiko tin e firme konvikshon ku futuro estatal di Boneiru ta di interes nashonal, ya ku e lo ta determinante pa nos futuro generashonnan.
- Ku e lidernan polítiko ta afirmá ku elekshon, referèndem i evaluashon ta aktividatnan separá pará riba nan mes i asina evitá ku ta krea konfushon óf manipulashon di e komunidad.
- Ku lidernan polítiko ta atendé e tópikonan di futuro estatal riba nivel di interes general i no riba interes partidista.
- Ku ta rekonosé e outonomia di kada organisashon polítiko i ta duna rèspèt inkondishonal na esaki.
- Ku e reunion di e lidernan polítiko no ta enserá formashon di un koalishon ni bloke polítiko.
- Ku e reunion tin e meta pa manda un señal kla pa komunidad boneriano, ku riba e tema di futuro estatal, e lidernan lo pone nan diferensianan partidista supordená na e interes general.

Ta disidí di

1. Akordá ku lo inisiá e proseso pa pueblo di Boneiru haña e oportunitat pa ekspresá su mes pa medio di un referèndem (konsulta popular) tokante su futuro estatal.
2. Akordá ku lo inisiá e proseso pa logra pone Boneiru riba e lista di “non-self-governing territories”.
3. Akordá ku e lidernan lo aserká Konseho Insular pa oficialisá e puntonan menshoná bou di punto 1 i 2.
4. Akordá ku lidernan politiko na momentu ku e fecha pa e referèndem ta konosi, lo bin mesa bèk pa yega na un kódigo di étika pa loke ta trata e periodo di informashon pa ku e referendum.

Akordá i firmá na Boneiru, 2 di Februari 2014

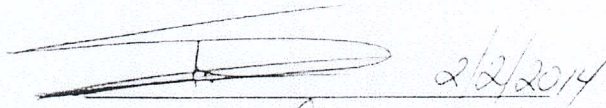
Pa UPB (James Kroon)

\_\_\_\_\_

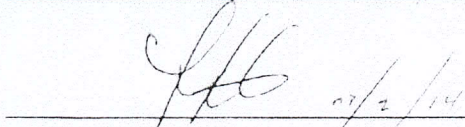
Pa PDB (R. Beukenboom)

 2/2/14

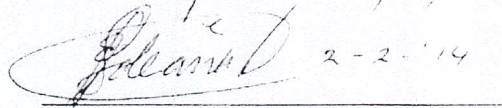
Pa MBL (B. Dirks)

 2/2/2014

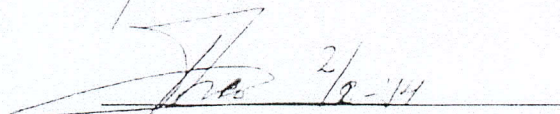
Pa Frakshon Santana (R. Santana)

 2/2/14

Pa MLB (E. Soleana)

 2-2-14

Pa NOSBoneiru (Th. Frans)

 2/2-14

## **BIJLAGE 2**



DESISHON DI KONSEHO INSULAR.

Konseho Insular di Bonaire, den reunion di dia 25 di februari 2014;

KONSIDERANDO KU:

- e situashon di struktura estatal i relashon ku Hulanda ta eksigi atenshon i prioridat;
- desde ku Pais Antia Hulandes a keda disolvé entrante 10 di oktober 2010, Boneiru a bira un teritorio no-outónimo, kalifiká pa Nashonan Uní komo "Non Self Governing Territories";
- konsekuentemente ta nesario pa Boneiru ser poné riba e lista di teritorio no Autónomo (List of Non Self Governing Territories);
- despues di e Referendum di 10 di september 2004 Boneiru desde 10 di oktober 2010 (10-10-10) a keda denominá komo un Entidat Publiko di akuerdo ku artikulo 134 di Konstitushon Hulandes ku por ser interpretá komo integrashon den Hulanda;
- Konseho Insular ta konsiderá nesario pa pueblo di Boneiru tin e oportunidat por medio di un plebisito ekspresá su deseonan pa loke ta e relashon di Bonaire ku Hulanda den futuro;
- pa hasi e preparashon nesario ta deseabel instala un "Komishon Preparatorio" pa analisa i konseha riba tur e pasonan nesario pa por entamá e proseso pa yega na un referendum;

TUMANDO NOTA DI:

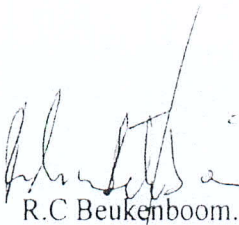
- e Charter of the United Nations, en partikular e reglanan tokante "Non Self Governing Territories" i e Resolushonan konserni, partikularmente Resolushon 1541;

TA DISIDI:

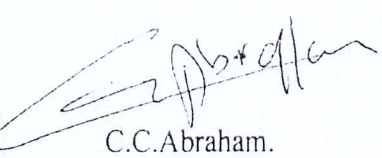
1. Suplika Presidente di Konseho Insular pa aserka formalmente Nashonan Uni via e kanalnan ofisial ku e suplika pa pone Boneiru riba e Lista di Teritorionan No Outónimo esta "List of Non Self Governing Territories".
2. Instala un "Komishon Preparatorio" pa kual kada frakshon por apunta un miembro pa analisa i duna konseho na Konseho Insular pa ku e miho forma pa organisa e referendem di akuerdo ku Resolushon 1541 di Nashonnan uni, teniendo kuenta ku tur e aspektonan konserni i raporta na Konseho Insular dentro di 4 siman;
3. Ta kumbini ku dentro di 1 siman e 4 Frakshonnan lo apunta un miembro pa e komishon preparatorio. E 4 miembronan konhuntamente lo apunta un di 5 miembro pa e komishon preparatorio.
4. Suplika Griffier pa (laga) duna tur asistencia rekerí na e Komishon Preparatorio pa e por hasi su trabou.

I ta pasa pa ordu di dia,

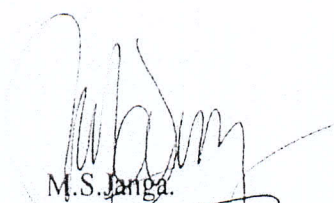




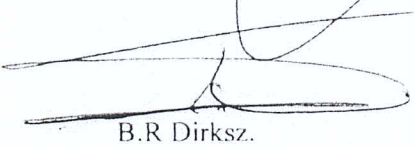
R.C. Beukenboom.



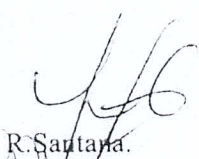
C.C. Abraham.



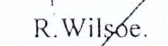
M.S. Janga.



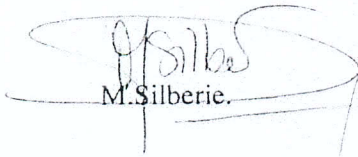
B.R. Dirksz.



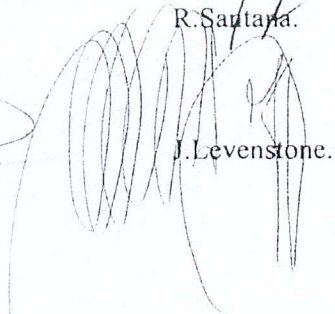
R. Santana.



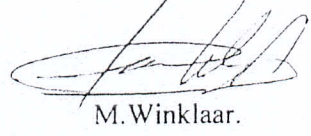
R. Wilsoe.



M. Silberie.



J. Levenstone.



M. Winklaar.



## **BIJLAGE 3**

**KOMISHON PREPARATORIO DI REFERENDEM**

Dia 25 di febrüari 2014 Konseho Insular a bai unánimamente di akuerdo ku e moshon pa instalá un "*Komishon Preparatorio*" pa kua kada frakshon por a apuntá un persona pa analisá i duna konseho na Konseho Insular pa ku e mihó forma pa organisá un referèndem tenièndo kuenta ku tur aspektonan konserní e "*Komishon Preparatorio*" mester a reportá na Konseho Insular dentro di 4 siman despues di e fecha di e moshon.

Frakshonnan di **Partido Demokrat**, **Movimentu Boneiru Liber (MBL)** i **Santana** a bai di akuerdo ku e petishon di frakshon di UPB pa duna e frakshon e espasio di un (1) siman pa por presentá nòmber di un persona komo miembro pa wòrdu inkorporá den e "*Komishon Preparatorio*".

Un (1) siman despues di e fecha di e moshon tabata dia 4 di Mart 2014. Debí ku frakshon di UPB no a presentá un nòmber pa wòrdu inkorporá den e "*Komishon Preparatorio*" denter di e siman ku nan a pidi, frakshonnan di **Partido Demokrat**, **MBL** i **Santana** a ekstendé e periodo di espera te ku dos (2) siman despues di e fecha di 25 di Febrüari 2014, e periodo aki a terminá dia 11 di Mart 2014.

Pa evitá mas stagnashon innesesario ku un "*Komishon Preparatorio*" lo por tin mester pa analisá i konsehá riba tur e pasonan nesario pa por entamá e proseso pa yega na un referèndem responsabelmente i entrega nan konseho denter di un luna conforme e stipulashon manera redaktá den e moshon di dia 25 di Febrüari 2014, Frakshonnan di **Partido Demokrat**, **MBL** i **Santana** a disidí na nombra un "*Komishon Preparatorio*" ku lo bai konsistí di tres (3) miembro pa kumpli ku e moshon di Konseho Insular di dia 25 di Febrüari 2014.

Frakshon di **Partido Demokrat** ta proponé señor **Michael J. Pieters**

Frakshon di **MBL** ta proponé señor **mr. Eugene R. Abdul**

Frakshon **Santana** ta proponé señor **mr. Anthony T.C. Nicolaas**

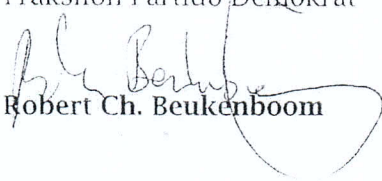
Frakshonnan di **Partido Demokrat**, **MBL** i **Santana** ta disidí na duna e "*Komishon Preparatorio*" kuater (4) siman di tempu, entrante fecha di e desishon aki, pa analisá i duna konseho na Konseho Insular pa ku e mihó forma pa organisá un referèndem tenièndo kuenta ku tur aspektonan konserní.

Kada miembro di e "*Komishon Preparatorio*" lo risibí un solo kompensashon di dos mil sinku shen US dòler (US\$. 2.500,-) pa e tarea mensioná den e desishon aki.

Konforme e moshon di 25 di Febrüari 2014 e ofisina di Griffier lo asistí e komishon. Tur eventual gastunan adishonal pa ku ehekushon di e tarea di e "*Komishon Preparatorio*" lo wòrdu kubri separadamente pa Entidat Públiko di Boneiru. E desishon aki lo wòrdu ratifiká den e próksimo reunion di Konseho Insular.

Boneiru, 14 di Mart 2014

Frakshon Partido Demokrat

  
Robert Ch. Beukenboom

Frakshon MBL

  
Benito R. Dirksz

Frakshon Santana

  
Rafael A. Santana

## **BIJLAGE 4**



Besluit van 4 april 2014, no. 1  
(archiefnr. ER2014-0249)

## DE EILANDSRAAD VAN HET OPENBAAR LICHAAM BONAIRE:

### Overwegende:

- dat de eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire bij motie van 25 februari 2014 akkoord is gegaan met de instelling van een commissie ter advisering van de Raad met betrekking tot een adequate voorbereiding van een staatkundig referendum;
- dat teneinde tijdwinst te boeken bij schrijven d.d. 15 maart 2014 de fracties van de Partido Demokráitiko Boneriano (PDB), de Movementu Boneiru Liber (MBL) en de onafhankelijke fractie Santana hun vertegenwoordigers in de evenbedoelde commissie hebben voorgedragen;
- dat staande de Eilandsraadvergadering van 25 maart 2014, de Unión Patriótico Boneriano (UPB) fractie, haar vertegenwoordiger voor de commissie heeft voorgedragen;
- dat eerderevermelde voordrachten echter door de eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire dient te worden geformaliseerd.

### Gelet op:

Artikel 118 van de Wet Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

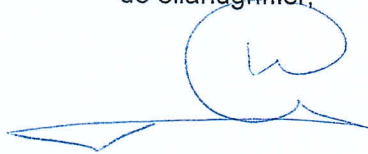
### HEEFT BESLOTEN:

1. In te stellen een onafhankelijke "Adviescommissie Referendum" bestaande uit:
  - de heer mr. Eugène R. Abdul;
  - de heer mr. Anthony T.C. Nicolaas;
  - de heer Michael J. Pieters;
  - de heer Ronald G. Coffy;De vier voorgedragen leden benoemen samen een vijfde lid. De commissie kiest uit haar midden een voorzitter en een secretaris.
2. De sub 1 bedoelde commissie te belasten met de taak om de eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire te adviseren omtrent:

- de meest adequate en verantwoorde datum – hetzij vóór de verkiezingen van de eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire van 18 maart 2015 hetzij na het bekend worden van de resultaten van de in oktober 2015 plaatsvindende evaluatie van de status van openbaar lichaam – om een zelfbeschikkingsreferendum te houden dat voldoet aan de daaraan volgens internationale normen te stellen eisen;
  - de periode die nodig is om correcte en objectieve informatie te genereren en deze op adequate wijze aan de bevolking voor te leggen;
  - andere aspecten van een referendum die de commissie geraden voorkomen;
3. Rapportage door de commissie dient schriftelijk en uiterlijk 25 april 2014 plaats te vinden.
  4. De Griffie van de eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire verleent de commissie desgevraagd alle bijstand die zij nodig acht ter uitvoering van haar taak.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 1 april 2014

De eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire,  
de voorzitter, de eilandgriffier,



Afschrift dezès te zenden aan:  
Het bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire;  
De Rijksvertegenwoordiger van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;  
De Regering van Nederland;  
De Staten-Generaal van Nederland;  
en de eilandsraden van de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba.

## **BIJLAGE 5**



## ADVIESCOMMISSIE REFERENDUM

Kaya Lib. Simon Bolivar nummer 5  
Bonaire CN

Aan: De Eilandsraad van het openbaar  
lichaam Bonaire  
**t.a.v. dhr. E. Rijna,**  
Wvd. gezaghebber  
Plasa Reina Wilhelmina nr. 1  
Alhier

**Onderwerp:**  
**verkiezing vijfde lid**  
**Adviescommissie Referendum**

**Kralendijk, 8 april 2014.**

Geachte heer Rijna,

Hierbij vragen wij uw aandacht voor het volgende.

De Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire heeft in de openbare eilandsraadvergadering van 01 april 2014 een onafhankelijke "Adviescommissie Referendum" ingesteld bestaande uit:

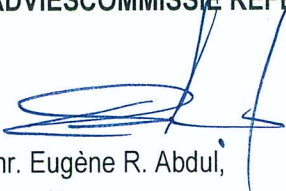
- de heer mr. Eugène R. Abdul ;
- de heer mr. Anthony T.C. Nicolaas ;
- de heer Michael J. Pieters ;
- de heer Ronald G. Coffy ;

De vier voorgedragen leden zouden samen een vijfde lid benoemen. De commissie kiest uit haar midden een voorzitter en een secretaris.

Met genoegen kunnen wij U mededelen dat de commissie de heer mr. George A. Mensché heeft gekozen als het vijfde lid van de commissie. Als voorzitter en secretaris heeft de commissie de heer mr. Eugène R. Abdul respectievelijk de heer mr. Anthony T.C. Nicolaas gekozen.

Hopende U naar voldoening te hebben ingelicht.

Hoogachtend,  
**ADVIESCOMMISSIE REFERENDUM,**

  
mr. Eugène R. Abdul,  
voorzitter

  
mr. Anthony T.C. Nicolaas,  
secretaris

**Cc.: Griffie ER OLB.**

---

Verzoeken bij beantwoording van deze brief datum en onderwerp te vermelden.  
Postadres: Kaya Libertador Simon Bolivar 5, Kralendijk, Bonaire, CN, Telefoon: 7172926. Telefax: 7172962

## **BIJLAGE 6**

HET REFERENDUM VAN 2010

OVER  
DE STAATKUNDIGE TOEKOMST  
VAN BONAIRE

Eindrapport van de  
*Referendum Commissie Bonaire 2010*

Bonaire, 16 februari 2011

[Type text]

## 1. Inleiding en samenvatting

Op 20 oktober 2010 heeft de Eilandsraad van het eilandgebied Bonaire een eilandsverordening vastgesteld inzake het houden van een referendum op Bonaire over de staatkundige toekomst van Bonaire, te houden op 17 december 2010 (A.B. 2010, no. 10).

De in het referendum voorgelegde keuze, zoals opgenomen in de desbetreffende eilands-verordening, luidde:

“Ik ben het ermee eens dat Bonaire een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Nederlandse Grondwet is geworden Ja (of) Nee”.

De eerder bij eilandsbesluit van 14 juli 2010 ingestelde Referendumcommissie Bonaire 2010 werd belast met de voorlichting voor het referendum. De voorlichtingscampagne van het referendum is gestart op 11 november 2010 en is gevoerd gedurende ca. 5 weken.

Het referendum werd gehouden op 17 december 2010 in aanwezigheid van een waarnemer namens de Verenigde Naties

De uitslag van de stemming was volgens de tellingen op de avond van de dag van stemming als volgt:

Referendum 17 december 2010	
Aantal kiesgerechtigden	9.698
Aantal geldig uitgebrachte stemmen	3.315
Aantal ongeldig uitgebrachte stemmen	99
Percentage geldig uitgebrachte stemmen	34,18

Keuze	Aantal stemmen	Percentage
Ja	391	11,79
Neen	2.879	86,85
Blanco	45	1,36
Aantal geldige stemmen	3.315	100

De officiële vaststelling van de uitslag door het Hoofdstembureau vond plaats op 22 december 2010.

## 2. De formele grondslag voor het referendum.

### a. Politieke besluitvorming

Het constitutionele recht in engere zin van Bonaire kent geen grondslag voor besluitvorming door middel van een referendum. Dat maakt het houden van een referendum steeds afhankelijk van politieke besluitvorming door de Eilandsraad, waarbij ook slechts door diezelfde Eilandsraad aan de uitslag van een referendum rechtens een betekenis kan worden gegeven. De binding aan die uitslag is daarom binnen de gelding van het Bonairiaanse staatsrecht in engere zin van politieke aard. Het houden van een referendum en de modaliteiten daarvan worden per geval geregeld door een Eilandsverordening.

### b. Recht op zelfbeschikking

Referenda met betrekking tot besluiten over de staatkundige positie van Bonaire in een groter verband zijn tevens verbonden met het internationaal erkende recht op zelfbeschikking. Het zelfbeschikkingsrecht is gebaseerd op de gedachte dat alle volken het recht hebben om in alle vrijheid hun eigen lot te bepalen en is onder meer neergelegd in mensenrechtenverdragen zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en het Internationaal Verdrag inzake Sociale, Economische en Culturele Rechten. Ook door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is door middel van enkele resoluties het recht op zelfbeschikking erkend en nader bepaald. Deze erkenning geldt in beginsel voor volken van niet-zelfbesturende gebieden of die verkeren in een staat van dekolonisatie. Voor de bevolking van Bonaire geldt dat recht daarom niet langer sinds de totstandkoming van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in 1954, in het kader waarvan de in het Koninkrijk verbonden voormalige kolonies werden afgevoerd van de door de Verenigde Naties gehouden lijst van niet-zelfbesturende landen.

Niettemin is binnen het Koninkrijk sindsdien een nog voortdurende gelding van het zelfbeschikkingsrecht voor afzonderlijke eilanden van de Nederlandse Antillen politiek erkend. Deze erkenning vond plaats tijdens de Ronde Tafel Conferentie van 1981, terwijl een bevestiging van dat recht volgde tijdens de Ronde Tafel Conferentie van 1983. Op grond van die erkenning van het eilandelijk zelfbeschikkingsrecht, kan Bonaire, enerzijds -intern- zelf haar eigen staatkundige status bepalen, waarbij de reikwijdte van dat zelfbeschikkingsrecht wordt bepaald door de resultaten van de onderhandelingen binnen het eigen staatsrechtelijk verband, het Koninkrijk der Nederlanden. Anderzijds zijn voor de uitoefening van het recht op zelfbeschikking in externe zin, de door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen resoluties bepalend. Op grond van die resoluties eindigt de gelding van het zelfbeschikkingsrecht van Bonaire slechts door het bereiken van staatkundige onafhankelijkheid of door opneming van Bonaire binnen het Nederlandse staatsverband. Binnen het Koninkrijk wordt erkend dat het recht op zelfbeschikking ook in geval van integratie met het voormalige moederland blijft gelden, zij het dat in dat geval slechts de keuze voor onafhankelijkheid open staat.

Als gevolg van het voorgaande gold binnen het constitutionele recht van Bonaire in ruimere zin voor dit referendum het internationaal erkende recht op zelfbeschikking; ten aanzien van de inmiddels gerealiseerde integratie met Nederland was niet eerder een referendum gehouden. Dat recht komt toe aan het volk van Bonaire en niet aan de bestaande bestuurlijke organen van Bonaire. Door de politieke aanvaarding daarvan zijn de bestuurlijke organen van Bonaire gebonden aan de uitkomst van een door hen uitgeschreven referendum met betrekking tot de staatkundige positie van Bonaire.

Niettemin werd in artikel 4, eerste lid, van de eilandsverordening bepaald dat de uitslag van het referendum bij eilandsraad wordt vastgesteld indien een meerderheid van 51% van de kiesgerechtigden geldig een stem heeft uitgebracht. Daarmee is niet op voorhand duidelijk wat de betekenis is van het lagere percentage geldig uitgebrachte stemmen van 34,18 %.

[Type text]

### c. De aard van het referendum van 17 december 2010

Het referendum van 17 december 2010 over de vraag of de bevolking van Bonaire instemt met de opnemings in het Nederlandse staatsbestel is in het licht van de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties verbonden met het zelfbeschikkingsrecht van volken.

De Referendumcommissie heeft in haar voorlichting aandacht geschonken aan het binnen het Koninkrijk bestaande verschil in uitleg van het voor de eilandgebieden van de voormalige Nederlandse Antillen erkende zelfbeschikkingsrecht. In de opvatting van de Nederlandse regering is het zelfbeschikkingsrecht beperkt tot wat genoemd wordt de externe werking ervan, bestaande in de vrijheid te kiezen voor onafhankelijkheid. Elke andere optie behoeft de instemming van de partners in het Koninkrijk. In de binnen de voormalige Nederlandse Antillen levende opvatting geldt het zelfbeschikkingsrecht zonder die beperking, zodat ook voor een in vrijheid te bepalen associatief verband met Nederland kan worden gekozen, zij het in overleg met de partners binnen het Koninkrijk. In dat overleg is dan de uitslag van een referendum in beginsel maatgevend. Als gevolg daarvan heeft de commissie in haar voorlichting benadrukt dat een afwijzing van de inmiddels gerealiseerde integratie met Nederland zal dienen te leiden tot nader overleg binnen het Koninkrijk over de staatkundige positie van Bonaire, in die zin dat de aard van het aan de bevolking van Bonaire toekomende recht op zelfbeschikking tenminste onderwerp zal dienen te zijn van de besluitvorming.

Voor de interne werking van het zelfbeschikkingsrecht voor Bonaire betekent dat, dat aan de bepaling van artikel 4, eerste lid, van de Eilandsverordening de betekenis toekomt dat de Eilandsraad het in de verordening geregelde referendum niet wenst te beschouwen als een zelfbeschikkingsreferendum, nu het aantal geldig uitgebrachte stemmen lager was dan de daarvoor vastgestelde 51% van de kiesgerechtigden. Dat betekent dat de Eilandsraad zich niet op voorhand wenste te binden aan de uitslag van het referendum bij een lagere opkomst dan 51% van de kiesgerechtigden. Daarbij rijst de vraag of het politiek bindende karakter van een zelfbeschikkingsreferendum – als besluitvorming door de bevolking - afhankelijk kan worden gesteld van het aantal geldig uitgebrachte stemmen.

Op grond daarvan dient de eilandsraad van Bonaire zich alsnog te beraden op de betekenis van de uitslag van het referendum.

Indien de raad niet wenst te besluiten in overeenstemming met uitslag van het referendum, waarbij met een meerderheid van de geldig uitgebrachte stemmen de integratie met Nederland werd verworpen, kan in weerwil van de considerans van de referendumverordening het referendum niet worden beschouwd als een zelfbeschikkingsreferendum. Strikt genomen zou dan de bevolking het haar toekomende recht om zich uit te spreken over de gerealiseerde integratie met Nederland (nog) niet hebben uitgeoefend.

Indien de raad wel besluit in overeenstemming met de uitslag van het referendum, ontstaat de situatie dat op grond van artikel 4, eerste lid, van de eilandsverordening kiesgerechtigden hebben kunnen menen dat een lagere opkomst bij het referendum dan 51% van de kiesgerechtigden een politiek niet bindende uitslag van het referendum behoorde te betekenen. Omdat de uitkomst van een zelfbeschikkingsreferendum bindend is voor politieke organen, zouden kiezers die van hun kiesrecht geen gebruik hebben gemaakt in dat geval eveneens met recht kunnen oordelen dat door de bevolking van Bonaire het recht op zelfbeschikking (nog) niet is uitgeoefend.

Als de eilandsraad het referendum, gegeven de opkomst van minder dan 51% van de kiesgerechtigden, toch beschouwt als een zelfbeschikkingsreferendum, kan de conclusie geen andere zijn dan dat de integratie met Nederland door de bevolking van Bonaire is afgewezen. Dan geldt immers de uitslag van het referendum, waarbij door een ruime meerderheid van de uitgebrachte stemmen de opnemings van Bonaire binnen het Nederlandse staatsbestel werd afgewezen. Daarbij komt door de aard van het kiesrecht geen betekenis toe aan de omstandigheid dat een groot aantal kiesgerechtigden geen stem hebben uitgebracht. Beslissend is immers de keuze die in meerderheid is gemaakt door de kiesgerechtigden die wel hun stem hebben uitgebracht. In haar voorlichting heeft de commissie aan uit vraag ook geen aandacht besteed, omdat het slechts op haar weg lag de kiezers op te roepen hun stem uit te brengen.

[Type text]

#### **d. De politisering van het referendum**

Het voorgaande kan niet los worden gezien van de feitelijke politisering van het referendum in de aanloop naar de organisatie ervan en gedurende de voorafgaand aan de feitelijke stemming gehouden informatiecampagne. De aard van een referendum brengt met zich, dat in de bestuurlijke organen vertegenwoordigde politieke partijen zich terughoudend opstellen bij de besluitvorming over en de informatiecampagne van een referendum. Dat geldt eens te meer voor referenda in het kader van het zelfbeschikkingsrecht, dat immers bij uitsluiting van politieke organen toekomt aan de bevolking zelf. Tegenover de kiezers dient die terughouding zich binnen de Eilandsraad te uiten als een maximale inspanning tot het bereiken van consensus met betrekking tot de organisatie van het referendum. Echter, door de al op voorhand bestaande politisering van het referendum was daarvan binnen de Eilandsraad geen sprake.

Door de Bonairiaanse politieke partijen is niet of nauwelijks campagne gevoerd met betrekking tot het onderwerp van het referendum. In de plaats daarvan werd ook tijdens de informatiecampagne de discussie voortgezet over zin en noodzaak van het referendum en over de wijze van informatieverstrekking door de referendumcommissie en de inhoud daarvan.

Belangrijke elementen daarin waren een uitnodiging aan de referendumcommissie tot overleg met de Centrale Commissie van de eilandsraad over de informatiecampagne en de oproep van een prominente politieke partij aan de kiezers om van hun kiesrecht geen gebruik te maken.

Om haar onafhankelijkheid en onpartijdigheid te kunnen waarborgen heeft de referendumcommissie geen gevolg kunnen geven aan de bedoelde uitnodiging.

De oproep van in de Eilandsraad vertegenwoordigde politieke partijen aan de kiezers om van hun kiesrecht geen gebruik te maken was voor de referendumcommissie onbegrijpelijk en in het licht van de aangenomen referendumverordening haars inziens ook niet te rechtvaardigen. Van belang is echter dat kennelijk aan de oproep door een groot aantal kiesgerechtigden gevolg is gegeven.

Door de onder invloed van politieke partijen ontstane verschuiving van het onderwerp van het referendum tijdens de informatiecampagne, van de betekenis van de vraagstelling naar de zin van het referendum, rijst eens te meer de vraag of de geringe opkomst bij de stemming niet tot de conclusie zou moeten leiden dat van het recht op zelfbeschikking door de bevolking van Bonaire als geheel bij dit referendum (nog) geen gebruik is gemaakt. De Eilandsraad dient daarover te besluiten.

### **3. De werkzaamheden van de Referendumcommissie**

#### **a. Taak en bevoegdheden van de referendumcommissie**

Om de integriteit van een referendum te kunnen garanderen dient volgens internationale praktijk een onafhankelijke commissie te worden benoemd. De betekenis van die commissie is met name het garanderen van een onafhankelijke organisatie en uitvoering van het referendum, naast een juiste en volledige voorlichting aan de bevolking over het onderwerp van het referendum, mede gelet op mogelijke politieke beïnvloeding van de uitkomst van het referendum op grond van mogelijke eigen belangen. De taken van de commissie bestaan uit het voorbereiden van de formele besluitvorming voor een referendum, de organisatie en uitvoering van de voorlichting met betrekking tot een referendum en de organisatie van het toezicht op de feitelijke stemming. Door de nauwe aansluiting bij het Kiesreglement ligt de feitelijke organisatie van de stemming bij het Hoofdstembureau.

Het Bestuurscollege van Bonaire heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid ook de formele besluitvorming voor het referendum te laten voorbereiden door een onafhankelijke commissie. De commissie heeft ook daarom tijdens de voorlichtingscampagne voor de formele kant van de organisatie van het referendum en de in dat verband spelende kwesties rond bijvoorbeeld het kiesrecht steeds moeten verwijzen naar de formele besluitvorming in de eilandsraad.

#### **b. De verhouding tussen de Referendumcommissie en de Eilandsraad**

De verhouding tussen de Referendumcommissie en de Eilandsraad (en het Bestuurscollege) is een bijzondere. Enerzijds ligt de formele constitutionele bevoegdheid met betrekking tot de instelling en uitvoering van referenda volgens de Wet Openbare lichamen Bonaire, Saba en St. Eustatius bij de Eilandsraad, anderzijds dient elke inhoudelijke bemoeienis van datzelfde orgaan te worden vermeden. Anders gezegd: de Eilandsraad stelt, wel of niet door een besluit van het Bestuurscollege, een Referendumcommissie in, die vervolgens onder meer als taak heeft elke inhoudelijke bemoeienis met het referendum door diezelfde raad te voorkomen. Samenwerking met slechts het Bestuurscollege biedt voor dat probleem uiteraard geen oplossing.

De garanties voor de Eilandsraad voor een adequate uitvoering van het referendum liggen slechts in een zorgvuldige benoeming van de leden van een referendumcommissie, de samenwerking van die commissie met de desbetreffende organen van de Verenigde Naties en de rapportage door de commissie achteraf.

#### **c. De werkwijze van de Referendumcommissie**

Alle besluiten van de Commissie werden genomen op basis van consensus.

Bij de start van de voorlichtingscampagne heeft de Commissie een persconferentie gehouden.

Het contact van de commissie met het Hoofdstembureau is slechts spaarzaam geweest, waardoor aan het einde van de campagne onduidelijkheid is ontstaan over de wijze van stemmen.

De Commissie heeft intensief contact onderhouden met een vertegenwoordiger van de Verenigde Naties. Een vertegenwoordiger van de VN, mevrouw Stefanie Lüthy, bezocht in opdracht van de Electoral Assistance Division van het Department of Political Affairs van de VN Bonaire van 13 tot 19 december 2010. Tijdens haar aanwezigheid op het eiland werd een aantal vergaderingen van de Referendumcommissie door mevrouw Lüthy bijgewoond en werden gesprekken gevoerd met een groot aantal vertegenwoordigers van Bonairese organisaties, waaronder alle in de Eilandsraad vertegenwoordigde politieke partijen. Het overleg met mevrouw Lüthy gaf de Commissie geen aanleiding tot bijstelling van haar werkzaamheden.

Afschrift van de aan de Missie van het Koninkrijk bij de VN gerichte eindrapportages van de vertegenwoordiger van de VN zijn door de Referendumcommissie ten tijde van het indienen van dit verslag nog niet ontvangen.



## 4. De voorlichtingscampagne

De Referendumcommissie heeft de te volgen communicatiestrategie geformuleerd en vervolgens offerte gevraagd bij een aantal communicatiebureaus, op Bonaire en Curaçao. Bij de uitvoering is gekozen voor samenwerking met het bureau Flamingo Communications te Bonaire. Flamingo Communications heeft zich bezig gehouden met de productie en verspreiding van informatiebulletins en de productie en plaatsing van advertorials. Aangezien Flamingo Communications zich vooral met drukwerk bezighoudt, werd een aantal taken aan lokale specialisten uitbesteed (bv. voor website, radiojingles en tv-spotjes).

Mede gezien de beperkte voorbereidingstijd hebben de leden van de commissie zelf diverse taken uitgevoerd, zoals redactionele werkzaamheden, het afstemmen van de diverse communicatie-uitingen, het onderhouden van overleg met de desbetreffende media(bureaus) en de voorbereiding van communicatieacties, zoals de voorlichtingsavonden.

### a. Uitgangspunten en doelen

Zowel de participatiegraad van het Bonairiaanse kiezersvolk aan het referendum als de legitimiteit van het referendumresultaat zijn afhankelijk van de mate waarin het Bonairiaanse kiezersvolk zich betrokken voelt bij de besluitvorming over haar staatkundige toekomst. Het bereiken van een hogere participatiegraad vormde daarom een belangrijk doel. Een professioneel geproduceerde informatiecampagne - samenhangend, sterk inhoudelijk gericht, met een gebalanceerde juiste en volledige boodschap - is gekozen om het gevoel van betrokkenheid onder de bevolking te vergroten. Verder waren van belang: het vergroten van de kennis over de achtergronden en gevolgen van het referendum en het leveren van een bijdrage aan het vormen van een eigen standpunt door elk individu, gevoed door objectieve, betrouwbare informatie.

### b. Doelgroep

Doelgroep was de bevolking van Bonaire in de meest brede zin van het woord, in de zin van stemgerechtigde inwoners. Er werd geen onderscheid gemaakt in afzonderlijke doelgroepen. Wel konden afzonderlijke doelgroepen een verzoek indienen voor een informatiebijeenkomst (b.v. medewerkers van een organisatie). Ook waren er buurtbijeenkomsten.

Een kerkelijke organisatie heeft de commissie uitgenodigd voor het geven van toelichting, waarbij ongeveer 40 personen aanwezig waren. Verder heeft geen enkele organisatie gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het uitnodigen van leden van de commissie. De buurtbijeenkomsten werden bezocht door een gering aantal bewoners, variërend van vijf tot twaalf personen.

Bij de diverse middelen werd gekozen voor de taal Papiamentu of Nederlands of een combinatie. Dit in overeenstemming met de achtergrond van de kiesgerechtigden. Deze moesten immers over de Nederlandse nationaliteit beschikken en woonachtig zijn op Bonaire. Dit sloot in principe de Engelstalige en Spaanstalige bewoners uit. Het vertalen van de informatie in de desbetreffende talen achtten wij gezien de beperkte omvang van de genoemde groepen niet relevant. Immers, personen die hier al langer wonen, beheersen of het Nederlands of het Papiaments. Bovendien was de omvang van deze groepen te beperkt in relatie tot de te maken kosten (van bijvoorbeeld vertaling en drukwerk).

Een aantal personen heeft ongenoegen geuit over het uitblijven van Engelstalige of Spaanstalige informatie in relatie tot hun ongenoegen over het niet kunnen gaan stemmen. Het beperken van de kiezersgroep was echter een politieke keuze, waarop de referendumcommissie geen invloed had.

### c. Eisen

Om genoemde doelen te bereiken moest de campagne aan onder meer de volgende eisen voldoen: professionaliteit, kwaliteit, eenheid/afstemming, eenduidigheid, helderheid, toegankelijkheid, volledigheid, betrouwbaarheid, continuïteit en tijdigheid. Begrijpelijke taal was een belangrijk aandachtspunt hierbij.

[Type text]

Ieder lid van de Bonairiaanse bevolking moet de boodschap van de Referendumcampagne kunnen begrijpen.

Qua inhoud is gekozen voor een brede benadering van het referendum zelf en de inhoud van de vraagstelling. De diverse middelen waren qua toon en vormgeving op elkaar afgestemd en als zodanig ook herkenbaar voor de doelgroep. Door de kiezen voor diverse media, was de informatie voor iedereen bereikbaar. Ook was er sprake van een continue informatiestroom. Personen met een behoefte aan meer achtergronden verdieping konden via de website tal van notities en rapporten inzien. Op de website was ook alle basisinformatie beschikbaar. Bulletins, advertorials, jingles en televisiespots konden via de website bekeken beluisterd en indien mogelijk gedownload worden.

Bij de start van de campagne is er kritiek geuit op de tijdigheid. Men vond dat de commissie te laat startte. Echter, de termijn van 6 weken is aangehouden, zij het dat de daadwerkelijke informatiestroom in week 2 pas goed op gang kwam. Een rol speelde ook dat het lang duurde voordat de financiële middelen beschikbaar kwamen, nodig voor het betalen van de 'leveranciers' en dat de besluitvorming relatief laat plaatsvond. Een commissie als deze zou in principe langer de tijd moeten hebben om aan de voorbereiding van de campagne te kunnen werken. Het gaat immers niet alleen om het verstrekken van de informatie. Er is ook sprake van productietijden, die ingepland moeten worden. Bij deze campagne was voor de betrokkenen sprake van een relatief hoge werkdruk. Er moest sneller geleverd worden dan 'normaal' is. Zo ligt een gangbare productietijd voor een bulletin rond de twee tot drie weken (schrijven, vormgeving, correctie en drukken). Bij deze campagne werd binnen 1 of 2 weken 'geleverd'.

#### d. Fasen

De campagne bestond uit drie fasen:

**Fase 1:** In deze fase stonden de functie en achtergronden van het dit referendum centraal. Er vond uitleg plaats van begrippen en ontwikkelingen (geschiedenis van het referendum) en de democratische functie van het referendum werd uitgelegd en benadrukt. Verder was dit het moment voor aankondiging van de campagne en introductie en uitleg van de Referendumcommissie (als bron van informatie). Ook aan de orde kwamen de datum, de planning en de vraagstelling. Feitelijke informatie ontbrak natuurlijk niet (telefoonnummers, website, kantoor etc.). De bevolking werd gemotiveerd om zich te informeren en kan gebruik maken van diverse middelen. Objectiviteit en duidelijke taal stonden hierbij centraal. Tijdsbestek: Week 1, 2 en 3 campagne. Middelen waren: persconferentie, jingle, website, bulletin en advertorial. Bovendien werden diverse interviews gegeven op radio en televisie. Ook waren er contacten met de lokale dagbladen.

**Fase 2** behandelde in principe dezelfde onderwerpen, zij het dat sprake was van verdieping (meer inhoud), een hogere frequente en intensivering (meer met elkaar samenhangende middelen inzetten). De vraagstelling van het referendum werd van alle kanten belicht. Naast de hiervoor genoemde middelen startten de voorlichtingsavonden en televisiespots. Leden van de commissie bezochten diverse radio- en televisiestations voor het geven van interviews. Tijdsbestek: 3, 4 en 5

**Fase 3:** Zie fase 2. De oproep om vooral te gaan stemmen, stond centraal. Ook was er aandacht voor de regels rond het stemmen. In de laatste week werd dagelijks via de radio extra objectieve informatie verstrekt over het referendum (van 17.30 tot 18.30 uur).

Tijdsbestek: Week 5 en 6 campagne.

De uitvoering van de campagne nam in totaal zes weken in beslag en startte op 11 november met een persconferentie, de lancering van de website en een algemene radiojingle (die de datum, vraagstelling en website noemde). In week 2 verschenen de eerste advertorials, begin week 3 verscheen het eerste bulletin. Daarna was sprake van de hiervoor genoemde verdieping en intensivering.

[Type text]

#### **e. Middelen**

Voor het uitvoeren van een campagne bestaan verschillende middelen. Die middelen kunnen we onderverdelen in: mondelinge, schriftelijke en audiovisuele digitale media. De Referendumcommissie 2010 heeft gekozen voor:

mondeling: persconferentie, informatiebijeenkomst, inlooppunt, telefonische beantwoording van vragen, interview;

schriftelijk: bulletin, advertorial, rapport notitie verslag;

audiovisueel digitaal: website, televisie- en radiospotjes.

De bulletins werden huis-aan-huis verspreid. Ook werden ze beschikbaar gesteld op een aantal centrale plaatsen, zoals supermarkten en buurtcentra. De oplage per bulletin was 6000.

De advertorials werden geplaatst in twee Papiamentstalige kranten (Extra en Nobo) en twee Nederlandstalige kranten (Amigoe en Antilliaans Dagblad).

Van de op het eiland aanwezige voorlichtingsmogelijkheden is optimaal gebruik gemaakt. De tv- stations, alle radiostations en dagbladen hebben een aandeel gehad in de voorlichting. Ook de voor- en tegenstanders hebben zich op diverse manieren laten horen. Uiteraard heeft de referendumcommissie zich als onafhankelijk orgaan niet in de discussie gemengd.

Het kantoor van de Referendumcommissie werd veel bezocht, hetzij voor het ophalen van een bulletin of voor het stellen van een vraag of het doorgeven van kritiek. Ook kwamen er veel telefonische vragen en opmerkingen.

De website is relatief goed bezocht.

In de wekelijkse vergaderingen werd de voortgang in de gaten gehouden door de Referendum Commissie. Indien nodig kwam (een deel van) de commissie bijeen voor extra overleg.

*De diverse publicaties, jingles, televisiespots etc. zijn nog steeds te zien en te horen op de website [www.referendumbonaire2010.org](http://www.referendumbonaire2010.org)*

[Type text]

## 5. Financiën

Voor het organiseren van het Referendum zijn financiële middelen beschikbaar gesteld aan de hand van een door de Referendum Commissie voorgedragen en door het Bestuurscollege geaccordeerde begroting. Het begrote bedrag is Naf 230.000. Van dit bedrag is een bedrag van Naf 102.842,55 aan financiële verplichtingen gebruikt, exclusief de betaling van de kosten van het toezicht van de Verenigde Naties. Onderstaande tabel geeft een gespecificeerd overzicht van de begrote en de gerealiseerde kosten weer.

Tabel: Financiële Rapportage Referendum Commissie

BUREAU RCB 2010	Begroting	Realisatie	Saldo
Personeel werkbureau	6.500	2.430.59	4.069.41
Huisvesting	7.750	7.612.50	137.50
Kantoorartikelen	750	0.00	750.00
Telefoon en fax	1.500	399.57	1.100.43
Vergaderkosten	500	0.00	500.00
Representatie	500	114.13	385.87
Toezicht VN	20.000	0.00	20.000.00
<b>TOTAAL</b>	<b>37.500</b>	<b>10.556.79</b>	<b>26.943.21</b>

### MEDIACAMPAGNE

Kranten advertenties	20.000	17.435.25	2.564.75
Radio jingle productie	5.000	5.500.00	(500.00)
Radio jingle plaatsingen	7.000	6.546.75	453.25
Radioprogramma's RCB	20.000	472.50	19.527.50
Televisie productie uitz	40.000	26.735.42	13.264.58
Website	3.000	3.018.76	(18.76)
Voorlichtingsbulletins	50.000	26.677.88	23.322.12
Externe deskundigen	15.000	2.842.25	12.157.75
Coördinatie mediabureau	20.000	0.00	20.000.00
Coördinatie algemeen	5.000	0.00	5.000.00
<b>TOTAAL</b>	<b>185,000</b>	<b>89,228.81</b>	<b>95.771.19</b>

Onvoorzien algemeen/Bankkosten	7.500	3.056.95	4.443.05
<b>TOTAAL</b>	<b>7,500</b>	<b>3,056.95</b>	<b>4,443.05</b>

**TOTAAL GENERAAL**                      **230,000**     **102,842.55**     **127,157.45**

Het Bestuurscollege heeft slechts een gedeelte ad Naf 172.500 van het begrote bedrag gestort op de bankrekening van de Commissie. Na aftrek van de gemaakte en betaalde verplichtingen is er nog een bedrag van Naf 69.657.45 (US\$ 38.914.78) op de rekening van de commissie per 4 februari 2011. De kosten van de VN moeten na ontvangst van de rekening ad US\$ 15.381.56 nog worden betaald.

[Type text]

## **6. Samenstelling van de referendumcommissie**

Bij besluit van het Bestuurscollege van het eilandgebied Bonaire van 14 juli 2010, nr. 11 werd de Referendumcommissie Bonaire 2010 benoemd in de volgende samenstelling:

Mr. dr. Douwe A.A. Boersema, als voorzitter;

Mw. Maritza Juan Pedro, als secretaris;

Sherwin C.A. Pourier, als penningmeester;

Mw. drs. Caroline Laurens, als lid;

Juan R. Richards, MA, als lid.

Bij nader besluit werd mw. Juan Pedro als secretaris vervangen door mw. mr. M. Domingo.

## **BIJLAGE 7**

For other listings, see [The Karen Parker Home Page For Humanitarian Law](#)

Presentation to First International Conference on the Right to Self-Determination  
United Nations  
Geneva  
August 2000

From the [Association for Humanitarian Lawyers](#):

## Understanding Self-Determination: The Basics

BY KAREN PARKER

### DEFINITION OF SELF-DETERMINATION

The right to self-determination, a fundamental principle of human rights law,(1) is an individual and collective right to "freely determine . . . political status and [to] freely pursue . . . economic, social and cultural development." (2) The principle of self-determination is generally linked to the de-colonization process that took place after the promulgation of the United Nations Charter of 1945. (3) Of course, the obligation to respect the principle of self-determination is a prominent feature of the Charter, appearing, inter alia, in both Preamble to the Charter and in Article 1.

The International Court of Justice refers to the right to self-determination as a right held by people rather than a right held by governments alone. (4) The two important United Nations studies on the right to self-determination set out factors of a people that give rise to possession of right to self-determination: a history of independence or self-rule in an identifiable territory, a distinct culture, and a will and capability to regain self-governance.(5)

The right to self-determination is indisputably a norm of jus cogens. (6) Jus cogens norms are the highest rules of international law and they must be strictly obeyed at all times. Both the International Court of Justice and the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States have ruled on cases in a way that supports the view that the principle of self-determination also has the legal status of erga omnes.(7) The term "erga omnes" means "flowing to all." Accordingly, ergas omnes obligations of a State are owed to the international community as a whole: when a principle achieves the status of erga omnes the rest of the international community is under a mandatory duty to respect it in all circumstances in their relations with each other.

Unfortunately, when we review situations invoking the principle of self-determination, we encounter what we must call the politics of avoidance: the principle of self-determination has been reduced to a weapon of political rhetoric. The international community, therefore, has abandoned people who have the claim to the principle of self-determination. We must insist that the international community address those situations invoking the right to self-determination in the proper, legal way.

### THE DE-COLONIZATION MANDATE

As a result of the de-colonization mandate, two types of situations emerged: situations I call "perfect de-colonization" and those that I call "imperfect de-colonization". The principle of self-determination arises in the de-colonization process because in a colonial regime the people of the area are not control of their own governance. In these situations there is another sovereign, and illegitimate one, exercising control. De-colonization, then, is a remedy to address the legal need to remove that illegitimate power. (P) A. Perfect de-colonization.

In a perfect de-colonization process the colonial power leaves and restores full sovereignty to the people in the territory. In these situations, the people have their own State and have full control of their contemporary affairs, with a seat in the United Nations and all other attributes of a State in international law. There are either no component parts of the State that would have the right to self-determination in its own right or if there are such component parts, the State has voluntarily become a working multi-group State. Some de-colonization that took place after the UN Charter can be viewed as "perfect." This is not to declare that all States that were former colonial States have a "perfect" current government or that a particular government in any of these States fully respects human rights. However, the issue of self-determination no longer arises in these countries.

## B. Imperfect colonization.

Imperfect de-colonization occurs when there is an absence of restoration of full governance to a people having the right to self-determination. There are several types of imperfect de-colonization. In one scenario, separate States conquered by a colonial power were amalgamated into what the colonial powers frequently referred to as a "unitary" state -- a kind of forced marriage between the two or more formerly separate States. The people of these States usually have different languages, ethnicities, religions or cultures. At the termination of the colonial regime, the colonial power may simply turn over power to one of the groups and leave the other group or groups essentially entrapped into the new de-colonized State. The entrapped group may resist this, and may seek to restore its pre-colonial sovereignty.

In another scenario, these different groups may decide to continue as a unitary State, but with an agreement (usually through the de-colonization instrument or national constitution) that if it does not work out, then the component parts would go back to their pre-colonial status of independent units. This is what I call a "we'll give it a try" abrogation of full independence by usually the smaller group or groups with clear opt-out rights (a fall-back position) if the "unitary" system set up by colonial power fails to afford them full rights. However, when a component part seeks to opt-out, the dominant power refuses.

In yet another scenario, one State may forcibly annex a former colonial people, but either the effected peoples, the international community or both do not recognize this as a legal annexation. The international community may have even mandated certain procedures, as yet unrealized, by which the effected people are to indicate their choice regarding self-termination rights.

In a fourth scenario, there may be a situation where a small component part of a colonially-created "unitary" state agreed to continue the unitary State but with no particular "opt-out" agreements signed. Rather, there were either verbal or negotiated, written agreements about how the rights of the smaller (or in some situations weaker) group would be protected in the combined State. However, the smaller or weaker group then experiences severe curtailments of their rights over a long period of time by the dominant group and may lose the ability to protect its rights by peaceful means.

## CASE STUDIES

### Burma. (8)

[I will begin with the de-colonization process in British Burma. The 1947 Constitution of Burma, which was to be the constitution following the de-colonization process, had "opt-out" clauses regarding the many different people of the territory occupied by Great Britain. In other words, the groups that were put under "unitary" rule by the British would have the right to say they do not want to continue being united to the other groups in post-colonial Burma. This is the classic "we will give it try" scenario, with the protection of legal instruments to enforce the "opt out" rights.



The 1947 Constitution in Burma had a ten-year trial period, so theoretically a group couldn't have opted out until 1957. However, in the intervening years between 1947 and 1957, the Burmese, the majority in that area, seized power and the other ethnic nationalities that were part of the union of Burma began to suffer. Even worse, the Burmese government unilaterally extinguished the opt-out rights under the 1947 Constitution. Many people think the situation of human rights in Burma, under serious review by the United Nations Commission on Human Rights for many years, relates to the Burman (9) military regime against Daw Aung Sang Suu Kyi's ethnically Burman party and her supporters.

Unfortunately, the situation is far more complex than that -- the majority of the more serious human rights violations have occurred in the context of conflicts between the Burman army against the military forces of the other ethnic nationalities that were given the right to cede in the 1947 Constitution: the Karen, the Karenni, the Mon, the Shan and others. In fact some of those groups cast a leery eye at any Burman political party: they say that even if Daw Aung San Sui Kyi's party takes over, the relationship between that essentially Burman party and the other ethnic nationalities is not certain. In particular, some groups are unsure as to whether they will then be able to exercise their opt-out rights conferred under the 1947 Constitution. The Moluccas. (10)

A second situation is that of the Moluccas. This situation arose in the area of the Netherlands East Indies. I use that term rather than Indonesia because the term Indonesia is term invented at the time of the de-colonization process - there was not a State called Indonesia prior to 1949. Whereas the British were mainly behind the scenes during the 1947 constitutional process in Burma,, the Netherlands authorities had their hands in very heavily throughout the de-colonization process of the Netherlands East Indies.

The Netherlands, as had Great Britain, amalgamated many unrelated nations and placed them under the colonially-imposed "unitary" state system --under one rule.

At the time of de-colonization there was great difficulty in reaching an agreement as to what should happen to all of those formerly independent island nations. The strongest and most populous group was the Javanese, centered in Jakarta although also located elsewhere in the islands. The Javanese became the bargaining power. So through the Netherlands and the Javanese and with the cooperation of the United Nations at that time, Indonesia was to come into being. The de-colonization instrument, called the Round Table Conference Agreements of 1949, was between the Netherlands, the Javanese - Indonesian leadership and the United Nations. (11) The new State to be formed from the Netherlands East Indies was to be called the United States of Indonesia and was to be made up of the Javanese islands to be grouped as "the Republic of Indonesia" and other co-equal "republics." The Moluccas was to be part of the Republic of East Indonesia.

The Round Table Conference Agreement had several "opt-out" provisions offering provisions for both internal and external choices. For example, the populations of territories were to be given a plebiscite to determine "whether they shall form a separate component state." (12) The second "opt-out" provision allowed states that did not ratify the constitution to negotiate with either the United States of Indonesia or the Netherlands for a "special relationship." (13) Thus, the de-colonization instrument itself for the Netherlands East Indies gives the Moluccas the legal right to secede.

Immediately following the turning over of power, the Javanese began to forcibly incorporate the component parts into the Republic of Indonesia (the Javanese stronghold) rather than implement any plebiscites. Additionally, the Javanese made clear they would not allow component parts to "opt-out" entirely. With increasing Javanese pressure on the Moluccas, the Moluccas responded by invoking Article 2.

2: on April 25, 1950 the Moluccan leadership declared the independent state of the Republic of South

Moluccas. However, the Javanese strongly opposed this, and itself invaded the Moluccas. Sadly, at that same time, the Moluccan forces were seriously depleted because the Netherlands had transported 4,000 Moluccan troops and their families to the Netherlands. The Moluccan forces had been part of the Netherlands forces in the East Indies (the KNIL) and transported them to the Netherlands. The Moluccan people were left without defenders against the Javanese army.

At the time, the United Nations Commission for Indonesia took up the Moluccan case. But even so, it became apparent that the politics of the United Nations seemed to change. It is difficult to assess what occurred, in part because, as I discovered in researching the Security Council and United Nations Commission for Indonesia of that era, most of the documents are still embargoed. Researchers cannot even look at them. What is obvious is that a deal was made probably behind the scenes, because in the end, the United Nations did not insist on the removal of the Javanese from the Moluccas and the Commission for Indonesia quietly ceased to exist in about 1955.

As you know, many other component parts of the former Netherlands East Indies share with the Moluccas a continuing (and indeed worsening) period with rampant and violent attacks by the Indonesian Army and government-supported paramilitary groups as well as continuing violations of human rights. This is truly a crisis of self-determination, effecting especially the Moluccas, Aceh, and West Papua.

Kashmir. (14)

The next situation I want to present is Kashmir - an "imperfect" de-colonization process in which the United Nations also got involved. The United Nations interest in the situation of Kashmir began in 1947-1948 during the de-colonization process of the British Empire in south Asia. The leaders of what became Pakistan and India reached an agreement with the British that the people of Kashmir would decide their own disposition. Prime Minister Nehru (India) had gone on record publicly saying that the disposition of the Kashmir people will be up to them. (15) Due to a great deal of turmoil in the area, including a full-fledged revolt in Kashmir against the British-imposed maharajah, the United Nations began formally to address Kashmir in 1948. That year, the Security Council established the United Nations Commission on India and Pakistan, which, in addition to the Security Council itself, adopted resolutions mandating that the final disposition of Kashmir was to be via a plebiscite carried out under the auspices of the United Nations. (16)

The Indian government backed up its earlier promises that the Kashmiri people would decide the future of Kashmir when it supported the plebiscite under the auspices of the United Nations. The Security Council resolutions cited above indicating United Nations action to settle the Kashmir question were all supported by India as were resolutions of the United Nations Commission for India and Pakistan. For example, on January 5, 1949, India agreed to a Commission resolution stating:

The question of the accession of the State of Jammu and Kashmir to India or Pakistan will be decided through the democratic method of a free and impartial plebiscite. (17)

However, before such a plebiscite could take place, the armed forces of India seized much of Kashmir under the pretext of coming to aid the British-maharajah who was attempting to quell the Kashmiri's revolt against him. The maharajah obtained India's military help in exchange for an Instrument of Accession giving Kashmir to India. (18) Since that time, India has maintained control of what must be called Indian-occupied Kashmir, and continually refers to Kashmir as an integral part of India. India supports this view in part because of Indian-managed elections taking place in Kashmir. However, the United Nations Security Council has repeatedly rejected this argument, by stating that such unilateral acts do not constitute the free exercise of the will of the Kashmiri people: only a plebiscite carried out by the United Nations would be valid. (19)

Unfortunately, the plebiscite has still not occurred. By the mid-1950s, the Cold War deepened and the alliances in the region fell under different spheres of influence in that Cold War. The United Nations Security Council and the Commission had established a plebiscite administration under the authority of the president of the Security Council, and both directly with the President of the Security Council and the Commission on India and Pakistan, a series of plebiscite administrators were unable to secure a situation on the ground so that a plebiscite could take place. The last plebiscite administrator finished his term somewhere between 1955-1956.

Today we find that the disposition of Kashmir has not been legally decided. It is not an integral part of any country and yet we have the failure today of the realization of the expression of self-determination of the Kashmir people. The Kashmiri people are involved in a brutal war in Jammu and Kashmir - what I call the Kashmiri War - in which 5-700,000 Indian troops are present in the area carrying out military actions against civilians and Kashmiri military forces alike. In the course of that armed conflict, the Indian forces have engaged in grave breaches of the Geneva Conventions and the general laws and customs of war. Rapes, disappearances, summary execution, torture and disappearances related to the conflict are nearly every-day events in Indian - occupied Kashmir.

Even without the United Nations recognition of the Kashmiri's right to self-determination, the Kashmir claim is exceptionally strong and so makes a good case study from this perspective. The area had a long history of self-governance pre-dating the colonial period. (20) The territory of Kashmir has been clearly defined for centuries. (21) Kashmiri people speak Kashmiri, which, while enjoying Sanskrit as a root language as do all Indo-European languages, is clearly a separate language from either Hindi or Urdu. (22) The Kashmiri culture is similarly distinct from other cultures in the area in all respects -- folklore, dress, traditions, and cuisine. Even every day artifacts such as cooking pots, jewelry have the unique Kashmiri style. (23)

Most important to a claim to self-determination, the Kashmiri people have a current strong common aspiration for re-establishment of self rule. The Kashmiri people resisted the British, and maintained a degree of autonomy throughout British rule. In 1931 a major uprising of Kashmiris against the British and the British-imposed maharajah was brutally put down. But the "Quit Kashmir" campaign against the maharajah continued into 1946, when the Azad Kashmir movement gained momentum. During the breakup of British India, the Azad military forces began armed attacks against the forces of the maharajah -- prompting the accession to India in exchange for Indian military protection. (24) Resistance to India has continued unabated throughout Indian occupation, with major uprisings in 1953, 1964 and continuing essentially unabated since 1988.

While resistance to India has played a major role in Kashmiri events, there is also forward-looking political leadership with a clear will and capability to carry on the governance of an independent Kashmir. There are a number of political parties in Kashmir that have been active for some time, even though at great risk. Many of the leaders of these parties have spent time in Indian jails, some for many years, merely because of their political views on Kashmir. In 1993 most of the Kashmiri political parties joined together to form the All- Parties Hurriyet Conference (APHC).

Since its formation, the APHC has sent leaders around Kashmir and around the world to forward dialogue, peaceful resolution of the Kashmiri war, and realization of the United Nations resolutions for a plebiscite of the Kashmiri people. Leaders and representatives of the APHC have regularly attended United Nations human rights sessions, special conferences and the General Assembly.

I also encourage people to investigate the situation in the Punjab in India as well. I am less an expert on the situation there. However, as part of the de-colonization processes, there have been a number of agreements, well before the British left, between the Punjabi leadership, the British and others with

promises and agreements which have not been met, that are a factor in the disturbances and the question in the Punjab. Although it is different from the Kashmir question with the distinct Security Council resolution and obligation of the International community to carry out a plebiscite in Kashmir, it may be that final resolution to the difficulties in the Punjab will have to incorporate some form of self-determination in that region.

Tibet. (25)

I want to very briefly discuss Tibet. The Tibet situation represents a post-Charter annexation because China seized independent Tibet in 1949 - 1950. Rather than a de-colonization the international community was faced with a new colonization. For Tibet, of course, now the issue is de-colonization. The early documents of the United Nations on that question indicate the right to self-determination of the Tibetan people: quite obviously the international community had to recognize China's the post-Charter military seizure as illegal. (26) The situation in Tibet is still not resolved and the Tibetan people still have the right to self-determination, and have the right to their governance and culture.

Unfortunately, China is sending large numbers of non-Tibetan people into Tibet. Rather than ethnic cleansing, China is engaging in ethnic dilution. This is a violation of Article 49 of the Fourth Geneva Convention. This is where the government of China does the most damage to Tibetans and their culture, because in many parts of Tibet, Tibetans are now in the minority. This becomes a very serious situation in the realization of self determination. If you think for a moment at what Madame Daes said in her paper about a middle ground self-determination, where there is some agreement that the indigenous peoples' question should not be handled in terms of absolute sovereignty, China seeks to dilute Tibetans with others, so that if forced into any de-colonization process the Tibetan question might be viewed as an indigenous question rather than one involving full restoration of sovereignty. This "trick" is used elsewhere by other governments and has been especially rampant in the Moluccas where the Indonesian authorities have for many years sent Javanese "settlers" into Moluccan territory.

Sri Lanka. (27)

The situation in Sri Lanka, for many years now engulfed by armed conflict between the Sinhala-controlled government and the Tamil people, must be understood in terms of an "imperfect" de-colonization process by the British. Once again, two distinct countries - in this case the Tamil nation and the Sinhala nation -- were amalgamated under "unitary" rule by the colonizers.

The Sinhala and the Tamil people in the island of Ceylon are as distinct as say the Finns and Italians. The colonizers understood this clearly. The first colonial power on the island, Portugal, was only able to conquer the Tamil country more than 100 years after it conquered the Sinhalese one. In 1621 the Portuguese captured the Tamil king Sankili and killed him. The Dutch took over the island from the Portuguese, and apparently were able to exercise some loose governance over the Tamil areas but mostly ruled from the Sinhalese lands. When the British came, they were able to establish a unitary rule. This was not without protest from Britain's own early administrators, as the first of them said, and I paraphrase here, "I do not know how we are going to do this -- these people are really different", recognizing that in his case, the forced marriage of unitary rule would never work. (28) And in fact during the British administration, the two peoples were probably less amalgamated together than in other areas where the British created "unitary" states: there was clearly a governance recognizing the very different natures of these people.

In the de-colonization process in Sri-Lanka, there was an attempt between the Tamil and Sinhala leadership to try out a post-colonial unitary state despite the historic situation of the two countries. In the first two constitutions, there was an agreement between the majority Sinhalese people and the numerically

fewer Tamil people for a government structure that would guarantee that the Tamil people would not become fatally submerged under the Sinhala. So there was an attempt to avoid submersion in the language of the Constitution of 1947. Before the ink was dry, the Sinhala leadership began to violate the terms. There were a number of subsequent agreements between the Tamil and Sinhala leadership to re-negotiate on various occasions, beginning even as early as 1950 and 1951. However major pacts between Tamil leadership and Sinhalese leadership that allowed the rights of the Tamil people and the rights of the Sinhalese people to be dually respected in a jointly run island also failed. (29) In evaluating this situation then, in light the right of self-determination, we can see that this was an "imperfect" de-colonization process. The attempts to negotiate and re-negotiate to try to keep open ways to guarantee rights for the Tamil people failed for nearly 30 years, at which point the combined Tamil leadership said that "unitary" rule was no longer an option.<sup>30</sup> Since 1982, a war has ensued defending that right of the Tamil people to self-determination.

Western Sahara.

One last situation I want to bring up, that of Western Sahara, brings up an extremely important point that I will not be able fully to elaborate here, but that nonetheless helps us in some comparisons between "peoples" - people with a legal right to full sovereignty -- and "indigenous peoples" - people with a right to internal self-termination and local rule but not full sovereignty. The International Court of Justice, in its decision on the Western Sahara in 1975, ruled that if there is land that in fact no one has ever claimed, it is opened for grabs. Such land is called "terra nullius" - empty land. But if any land has had a population on it, that land belonged to that population and is not open for grabs. This question arose in the de-colonization process of Western Sahara because Morocco attempted to claim that prior to becoming a colony of Spain, Western Sahara has been "empty" except for a few nomadic Moroccans. The Court, however, found the Saharans to be a distinct people who historically populated that land.

When we realize that the international community, however, did not require that the colonizers of the lands of the American and Oceanic peoples to return those lands with full sovereignty, there appears to be a clear violation of the principle enunciated by the Court in the Western Sahara case. The sad fact is, that due to a legal principle usually referred to as "impossibility" - the European people were not obliged to cede land and power back to the American Indian and Oceanic peoples. Impossibility is those situations was in part related to the sheer numbers of colonizers, (31)

in part to the scale of "colonial" enterprises, and in part to the perceived idea that the Indigenous Peoples were not capable of taking over governance of the countries in their current state. Yet the numbers factor was a direct result of massive killing of the original people by the colonizers and their armies. So, in fact, the international community rewarded genocide by letting the colonizers and heirs to colonizers remain in full control. One wonders if the current schemes of both ethnic cleansing and ethnic dilution rampant today results from some perceived expectation by the perpetrators that the doctrine of "impossibility" may be applied to them and they will become the sole sovereign.

## FINAL REMARKS

Most of you are aware of the facts set out in the above-outlines situations where people have the right to self-determination but have not yet realized it. In these countries there are conflicts -- I do not just mean verbal ones but armed ones. Unfortunately, many of the states involved in attempting to militarily obliterate the peoples with valid self-determination claims try to reduce these conflicts to "terrorism". So depending on which side of the fence you are on, group A is either a terrorist or a freedom fighter. Some of these regimes' friends either acquiesce or actively support this erroneous assertion.

Apart from the mud-slinging, the tragedy is that states are in open violation of their jus cogens and erga

omnes obligations to defend the principle of self-determination. And also, very sadly, not enough people know sufficiently both the law of self-determination and the law of armed conflict to properly redirect the dialogue. The defenders of self-determination are in a very vulnerable position, charged with terrorism. The supporters of the groups fighting for the realization of national liberation may also be labeled or unduly burdened by laws against terrorism at the extremely serious expense of not only human rights but rights under the Geneva Conventions, other treaties and customary laws of armed conflict.

## NOTES

1 The Universal Declaration of Human Rights provides that "the will of the people shall be the basis of the authority of government." Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A (III)(1948), Art. 21; The International Covenant of Civil and Political Rights (ICCPR), in force Mar. 23. 1976, 999 U.N.T.S. 171, Art. 1; The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), in force Jan. 3, 1976, 999 U.N.T.S. 3, Art. 1.

2. ICCPR, Art.1; ICESCR, Art. 1; see also Karen Parker & Lyn Neylon, *Jus Cogens: Compelling the Law of Human Rights*, 12 *Hastings Int. & Comp. L. Rev.* 411, 440 (1989), drawing on discussion of the right to self-determination in A. Critescu, *The Right to Self-determination*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1, U.N. Sales No. E.80.XIV.3 (1980) and H. Gros Espiell, *The Right to Self-Determination*, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1, U.N. Sales No. E.79.XIV.5 (1980).

3. This paper does not address the issue of the right to self-determination of Indigenous Peoples and is not meant to deny application of self-determination rights to Indigenous Peoples. Please refer to the paper of Mme Erica-Irene Daes in this document for discussion of Indigenous Peoples and self-determination.

4. *Western Sahara Case*, 1975 International Court of Justice 12, 31.

5. Gros Espiell, *op.cit.* and Critescu, *op. cit.*. Critescu defines "people" as denoting a "social entity possessing a clear identity and its own characteristics" (*op. cit.* at p. 41) and implying a "relationship to territory" (*id.*).

6. H. Gros Espiell, *op. cit.* at p. 12: "[N]o one can challenge the fact that, in light of contemporary international realities, the principle of self-determination necessarily possesses the character of jus cogens." Gros Espiell cites numerous references in United Nations documents referring to the right to self-determination as jus cogens. *Id.*, at pp. 11-13. See also *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (S.W.Africa) 1971 International Court of Justice 16, 89-90* (Ammoun, J., separate opinion)(recognizes jus cogens nature of self-determination); I. Brownlie, *Principles of Public International Law* 83, (3d ed. 1979)(argues that combatants fighting for realization of self-determination should be granted a higher status under armed conflict law due to application of jus cogens to the principle of self-determination); See also Karen Parker & Lyn Neylon, *op. cit.* at 440-41 (discusses, with many references, self-determination as jus cogens right).

7. While not using the precise term as it did in an earlier case (*Barcelona Traction, Light and Power Co. (Belg. v. Spain)* 1970 International Court of Justice 3, 32), many consider the language of the Nicaragua Case reflective of both a jus cogens and erga omnes duty to respect the principle of self-determination. See *The Nicaragua Case (Nicar. v. United States)* 1986 International Court of Justice 14. The Inter-American Commission was explicit regarding the erga omnes duties of all states to guarantee civil and political rights. *Inter-American Commission on Human Rights, Organization of American States, Press Communique no. 13/93* (May 25, 1993).

8. Please also see *Human Rights in Burma*, Hearings on Burma before the Subcomm. On For. Ops. Of the

Senate Appropriations Comm., 104 Cong., 1st Session (1995)(Statement of Karen Parker); Human Rights in Burma, Hearing on Burma before the Subcomm. On Asian and Pacific Affairs of the House Comm. on For. Affairs, 103rd Cong. 1st Session (1993)(Statement of Karen Parker).

9. I use the term "Burman" to refer to people who are ethnically Burman rather than the term "Burmese" - which refers to people who reside in Burma who may be either Burman or one of the other ethnic nationalities.

10. Please also see Karen Parker, *Republik Maluku: The Case for Self-Determination*, (IED/HLP 1996).

11. The United Nations involvement began with the establishment of Committee of Good Offices on the Indonesian Question of the Security Council in 1947. In 1949 this Committee ceased when the Security Council established the United Nations Commission for Indonesia. These bodies were constant participators in the de-colonization process.

12. Round Table Conference Agreement, Article 2.1 of the Third Agreement (Transitional Measure).

13. *Idem*, Article 2.2. The two "opt-out" measures were incorporated under pressure from the authorities of the Netherlands.

14. Please see Karen Parker, *The Kashmiri War: Human Rights and Humanitarian Law*, (IED/HLP 1996).

15. For example, in a 3 November 1947 radio broadcast, Mr. Nehru stated: "We have declared that the fate of Kashmir is ultimately to be decided by its people. That pledge we give not only to the people of Kashmir but to the world. We will not and cannot back out of it."

16. See, especially Security Council resolutions 39 (1948), 47 (1948), 80 (1950), 91 (1951) and 96 (1951).

17. Resolution of the United Nations Commission for India and Pakistan, adopted on 5 January 1949, reprinted in UN Doc. S/1196 of 10 January 1949.

18. An interesting side note to this involves this Instrument of Accession, supposedly signed by the Maharajah Hari Singh and Lord Mountbatten, and rumoured to be missing from the Indian state archives. News reports indicate that the United States, other western and some Arab states wished to view the text because of serious questions of its validity. See, for example, "Instrument of Accession to India missing from state archives", PTI News (New Delhi), 1 September 1995.

19. See, for example, Security Council resolution 122 of 24 January 1957. India had claimed that the Kashmiri people accepted secession to India because a Kashmiri Constituent Assembly approved it in 1956. However, that assembly was chosen by India and does not meet requirements of a plebiscite as expressed in Security Council resolution 122. As states Rapporteur Gros Espiell: "A people under colonial and alien domination is unable to express its will freely in a consultation, plebiscite or referendum organized exclusively by the colonial and alien power." H. Gros Espiell, *op cit.* at p. 11.

20. Kashmir successfully regained independence when overrun by Alexander's Empire in the 3rd century B.C. and the Moghul Empire of the 16th and 17th centuries.

21. Historic Kashmir comprises about 84,000 square miles, making it somewhat larger than the United Kingdom. Its current population is about 12 million.

22. Spoken Kashmiri also draws on the Persian and Arabic languages. Written Kashmiri uses a variation of Urdu script.

23. Even fabrics, embroidery and carpets have uniquely Kashmiri designs. My organization's delegates to the area report that recognition of the distinct culture of Kashmir is unanimous in India. Unfortunately, this recognition is in the negative in that every-day Indians show great prejudice against anything Kashmiri. Our delegates confirm the Indian mind-set that Kashmiri people, their culture, cuisine, indeed everything about Kashmiris is inferior. But in these displays, they clearly indicate that Kashmiri is not Indian.

24. Kashmiri self-determination is also defended by the principle that the determination of the political future of a colonized people made either by the colonial power itself or a "ruler" established by the colonial power is repugnant to the process of de-colonization and the principle of self-determination. I would challenge the legitimacy of an instrument of accession of Kashmir to India if in fact one were to be found. This rejection of "determination by colonial power" seems to be the guiding principle of the Security Council in its dealing with Kashmir. It is also clearly behind the fact that the government of Spain sought advice from the International Court of Justice on the question of to whom should Spain hand over power when they left the Spanish Sahara. See The Western Sahara Case, 1975 Int'l Court of Justice 12.

25. Please see Report [on Tibet] of the Secretary-General, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/37, which includes my submission regarding self-determination and Tibet.

26. See especially General Assembly resolutions 1353 (1959); 1514 (1960) and 1723 (1961).

27. Please see the following written statements submitted to the United Nations by International Educational Development/Humanitarian Law Project: Self-Determination, E/CN.4/1998/89; The Situation in Sri Lanka, E/CN.4/Sub.2/1995/17; E/CN.4/1994/37.

28. In 1799 Sir Hugh Cleghorn, the first Colonial Secretary, wrote what has become known as the "Cleghorn Minute": "Two different nations, from very ancient period, have divided between them the possession of the island. . . These two nations differ entirely in their religions, language and manners."

29. The major pacts were the Bandaranaike-Chelvanayagam Pact of 1957 and the Senanayake-Chelvanayagam Pact of 1965.

30. The Vaddukkoddai Declaration of 1976 marks a clean rupture from any further attempts by the Tamil leadership to negotiate a dual state. The Declaration calls upon all Tamils to work for the sovereignty of Tamil Eelam.

31. Note that some of the colonizers were actually "break-away" colonizers - people who had rejected their original sovereign in favor of self-rule in the "former" colony.

KAREN PARKER, J.D.

---

Return to: [Karen Parker Legal Archives](#) or [Assoc. for Humanitarian Lawyers](#)



## **BIJLAGE 8**

should be admitted to membership in the United Nations,<sup>31</sup>

Having considered the application for membership of the Republic of Mali,<sup>32</sup>

Decides to admit the Republic of Mali to membership in the United Nations.

876th plenary meeting,  
28 September 1960.

#### 1492 (XV). Admission of the Federation of Nigeria to membership in the United Nations

The General Assembly,

Having received the recommendation of the Security Council of 7 October 1960 that the Federation of Nigeria should be admitted to membership in the United Nations,<sup>33</sup>

Having considered the application for membership of the Federation of Nigeria,<sup>34</sup>

Decides to admit the Federation of Nigeria to membership in the United Nations.

893rd plenary meeting,  
7 October 1960.

#### 1495 (XV). Co-operation of Member States

The General Assembly,

Deeply concerned by the increase in world tensions,

Considering that the deterioration in international relations constitutes a grave risk to world peace and co-operation,

Conscious that both in the General Assembly and in the world at large it is necessary to arrest this trend in international relations and to contribute towards greater harmony among nations irrespective of the differences in their political and economic systems,

1. Urges that all countries, in accordance with the Charter of the United Nations, refrain from actions likely to aggravate international tensions;

2. Reaffirms the conviction that the strength of the United Nations rests on the co-operation of its Member States which should be forthcoming in full measure so that the Organization becomes a more effective instrument for the safeguarding of peace and for the promotion of the economic and social advancement of all peoples;

3. Urges further that immediate and constructive steps should be adopted in regard to the urgent problems concerning the peace of the world and the advancement of its peoples;

4. Appeals to all Member States to use their utmost endeavours to these ends.

907th plenary meeting,  
17 October 1960.

#### 1503 (XV). Report of the International Atomic Energy Agency

The General Assembly

Takes note of the report of the International Atomic

Energy Agency to the General Assembly for the year 1959-1960.<sup>35</sup>

943rd plenary meeting,  
12 December 1960.

#### 1513 (XV). Report of the Security Council

The General Assembly

Takes note of the report of the Security Council to the General Assembly covering the period from 16 July 1959 to 15 July 1960.<sup>36</sup>

943rd plenary meeting,  
12 December 1960.

#### 1514 (XV). Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples

The General Assembly,

Mindful of the determination proclaimed by the peoples of the world in the Charter of the United Nations to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small and to promote social progress and better standards of life in larger freedom,

Conscious of the need for the creation of conditions of stability and well-being and peaceful and friendly relations based on respect for the principles of equal rights and self-determination of all peoples, and of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion,

Recognizing the passionate yearning for freedom in all dependent peoples and the decisive role of such peoples in the attainment of their independence,

Aware of the increasing conflicts resulting from the denial of or impediments in the way of the freedom of such peoples, which constitute a serious threat to world peace,

Considering the important role of the United Nations in assisting the movement for independence in Trust and Non-Self-Governing Territories,

Recognizing that the peoples of the world ardently desire the end of colonialism in all its manifestations,

Convinced that the continued existence of colonialism prevents the development of international economic co-operation, impedes the social, cultural and economic development of dependent peoples and militates against the United Nations ideal of universal peace,

Affirming that peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law,

Believing that the process of liberation is irresistible and irreversible and that, in order to avoid serious crises, an end must be put to colonialism and all practices of segregation and discrimination associated therewith,

Welcoming the emergence in recent years of a large number of dependent territories into freedom and independence, and recognizing the increasingly powerful trends towards freedom in such territories which have not yet attained independence,

<sup>36</sup> Official Records of the General Assembly, Fifteenth Session, Supplement No. 2 (A/4494).

<sup>31</sup> *Ibid.*, document A/4514.

<sup>32</sup> *Ibid.*, document A/4512.

<sup>33</sup> *Ibid.*, document A/4533.

<sup>34</sup> *Ibid.*, document A/4527.

<sup>35</sup> Annual report of the Board of Governors to the General Conference, 1 July 1959-30 June 1960, Vienna, July 1960 (A/4531 and Corr.1 and Add.1).

*Convinced* that all peoples have an inalienable right to complete freedom, the exercise of their sovereignty and the integrity of their national territory,

*Solemnly proclaims* the necessity of bringing to a speedy and unconditional end colonialism in all its forms and manifestations;

And to this end

*Declares* that:

1. The subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a denial of fundamental human rights, is contrary to the Charter of the United Nations and is an impediment to the promotion of world peace and co-operation.

2. All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

3. Inadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence.

4. All armed action or repressive measures of all kinds directed against dependent peoples shall cease in order to enable them to exercise peacefully and freely their right to complete independence, and the integrity of their national territory shall be respected.

5. Immediate steps shall be taken, in Trust and Non-Self-Governing Territories or all other territories which have not yet attained independence, to transfer all powers to the peoples of those territories, without any conditions or reservations, in accordance with their freely expressed will and desire, without

any distinction as to race, creed or colour, in order to enable them to enjoy complete independence and freedom.

6. Any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and the territorial integrity of a country is incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations.

7. All States shall observe faithfully and strictly the provisions of the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights and the present Declaration on the basis of equality, non-interference in the internal affairs of all States, and respect for the sovereign rights of all peoples and their territorial integrity.

*947th plenary meeting,  
14 December 1960.*

#### 1592 (XV). The situation in the Republic of the Congo

*The General Assembly,*

*Having considered* the item entitled "The situation in the Republic of the Congo",

*Noting* that the previous resolutions of the Security Council and the General Assembly on this subject are still in effect,

*Decides* to keep this item on the agenda of its resumed fifteenth session.

*958th plenary meeting,  
20 December 1960.*

\*  
\* \* \*

#### *Note*

#### **Appointment of the Peace Observation Commission (item 18)**

At its 960th plenary meeting on 20 December 1960, the General Assembly decided to reappoint, for the calendar years 1961 and 1962, the present members of the Peace Observation Commission. The Commission is therefore composed as follows: CHINA, CZECHOSLOVAKIA, FRANCE, HONDURAS, INDIA, IRAQ, ISRAEL, NEW ZEALAND, PAKISTAN, SWEDEN, UNION OF SOVIET SOCIALIST REPUBLICS, UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND, UNITED STATES OF AMERICA and URUGUAY.

1. *Takes note* of the report of the Secretary-General on offers of study and training facilities under General Assembly resolutions 845 (IX);

2. *Reaffirms* its resolution 1471 (XIV) of 12 December 1959;

3. *Invites once again* the Administering Members concerned to take all necessary measures to ensure that scholarships and training facilities offered by Member States are utilized by the inhabitants of the Non-Self-Governing Territories, and to render every assistance to those persons who have applied for, or have been granted, scholarships or fellowships, particularly with regard to facilitating their travel formalities;

4. *Requests* all Administering Members which have not already done so to give the fullest publicity in the Territories under their administration to all offers of study and training facilities made by Member States;

5. *Urges* Member States to increase the number of scholarships offered;

6. *Requests* the Member States offering scholarships to take into account the necessity of furnishing complete information about the scholarships offered, and, whenever possible, the need to provide travel funds to prospective students;

7. *Requests* the Secretary-General and the specialized agencies to give such assistance as is possible and as may be sought by the Member States concerned and by the applicants;

8. *Further requests* the Secretary-General to prepare for the sixteenth session of the General Assembly a report on the actual use of scholarships and training facilities offered by Member States to students from the Non-Self-Governing Territories.

948th plenary meeting,  
15 December 1960.

**1541 (XV). Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73 e of the Charter**

*The General Assembly,*

*Considering* the objectives set forth in Chapter XI of the Charter of the United Nations,

*Bearing in mind* the list of factors annexed to General Assembly resolution 742 (VIII) of 27 November 1953,

*Having examined* the report of the Special Committee of Six on the Transmission of Information under Article 73 e of the Charter,<sup>12</sup> appointed under General Assembly resolution 1467 (XIV) of 12 December 1959 to study the principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for in Article 73 e of the Charter and to report on the results of its study to the Assembly at its fifteenth session,

1. *Expresses its appreciation* of the work of the Special Committee of Six on the Transmission of Information under Article 73 e of the Charter;

2. *Approves* the principles set out in section V, part B, of the report of the Committee, as amended and as they appear in the annex to the present resolution;

3. *Decides* that these principles should be applied in the light of the facts and the circumstances of each

case to determine whether or not an obligation exists to transmit information under Article 73 e of the Charter.

948th plenary meeting,  
15 December 1960.

**ANNEX**

PRINCIPLES WHICH SHOULD GUIDE MEMBERS IN DETERMINING WHETHER OR NOT AN OBLIGATION EXISTS TO TRANSMIT THE INFORMATION CALLED FOR IN ARTICLE 73 e OF THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS

*Principle I*

The authors of the Charter of the United Nations had in mind that Chapter XI should be applicable to territories which were then known to be of the colonial type. An obligation exists to transmit information under Article 73 e of the Charter in respect of such territories whose peoples have not yet attained a full measure of self-government.

*Principle II*

Chapter XI of the Charter embodies the concept of Non-Self-Governing Territories in a dynamic state of evolution and progress towards a "full measure of self-government". As soon as a territory and its peoples attain a full measure of self-government, the obligation ceases. Until this comes about, the obligation to transmit information under Article 73 e continues.

*Principle III*

The obligation to transmit information under Article 73 e of the Charter constitutes an international obligation and should be carried out with due regard to the fulfilment of international law.

*Principle IV*

*Prima facie* there is an obligation to transmit information in respect of a territory which is geographically separate and is distinct ethnically and/or culturally from the country administering it.

*Principle V*

Once it has been established that such a *prima facie* case of geographical and ethnical or cultural distinctness of a territory exists, other elements may then be brought into consideration. These additional elements may be, *inter alia*, of an administrative, political, juridical, economic or historical nature. If they affect the relationship between the metropolitan State and the territory concerned in a manner which arbitrarily places the latter in a position or status of subordination, they support the presumption that there is an obligation to transmit information under Article 73 e of the Charter.

*Principle VI*

A Non-Self-Governing Territory can be said to have reached a full measure of self-government by:

- (a) Emergence as a sovereign independent State;
- (b) Free association with an independent State; or
- (c) Integration with an independent State.

*Principle VII*

(a) Free association should be the result of a free and voluntary choice by the peoples of the territory concerned expressed through informed and democratic processes. It should be one which respects the individuality and the cultural characteristics of the territory and its peoples, and retains for the peoples of the territory which is associated with an independent State the freedom to modify the status of that territory through the expression of their will by democratic means and through constitutional processes.

(b) The associated territory should have the right to determine its internal constitution without outside interference, in accordance with due constitutional processes and the freely

<sup>12</sup> *Ibid.*, agenda item 38, document A/4526.



Twenty-fifth session  
Agenda item 85

## Resolution adopted by the General Assembly

*[Adopted on a Report from the Sixth Committee (A/8082)]*

### **2625 (XXV). Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations**

*The General Assembly,*

*Recalling* its resolutions 1815 (XVII) of 18 December 1962, 1966 (XVIII) of 16 December 1963, 2103 (XX) of 20 December 1965, 2181 (XXI) of 12 December 1966, 2327 (XXII) of 18 December 1967, 2463 (XXIII) of 20 December 1968 and 2533 (XXIV) of 8 December 1969, in which it affirmed the importance of the progressive development and codification of the principles of international law concerning friendly relations and co-operation among States,

*Having considered* the report of the Special Committee on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States, which met in Geneva from 31 March to 1 May 1970,

*Emphasizing* the paramount importance of the *Charter of the United Nations* for the maintenance of international peace and security and for the development of Friendly relations and Co-operation among States, Deeply convinced that the adoption of the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the *Charter of the United Nations* on the occasion of the twenty-fifth anniversary of the United Nations would contribute to the strengthening of world peace and constitute a landmark in the development of international law and of relations among States, in promoting the rule of law among nations and particularly the universal application of the principles embodied in the Charter,

*Considering* the desirability of the wide dissemination of the text of the Declaration,

1. Approves the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, the text of which is annexed to the present resolution;
2. Expresses its appreciation to the Special Committee on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States for its work resulting in

the elaboration of the Declaration;

3. Recommends that all efforts be made so that the Declaration becomes generally known.

1883rd plenary meeting  
24 October 1970

## Annex

# Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations

## Preamble

*The General Assembly,*

*Reaffirming* in the terms of the *Charter of the United Nations* that the maintenance of international peace and security and the development of friendly relations and co-operation between nations are among the fundamental purposes of the United Nations,

*Recalling* that the peoples of the United Nations are determined to practise tolerance and live together in peace with one another as good neighbours,

*Bearing in mind* the importance of maintaining and strengthening international peace founded upon freedom, equality, justice and respect for fundamental human rights and of developing friendly relations among nations irrespective of their political, economic and social systems or the levels of their development,

*Bearing in mind also* the paramount importance of the *Charter of the United Nations* in the promotion of the rule of law among nations,

*Considering* that the faithful observance of the principles of international law concerning friendly relations and co-operation among States and the fulfillment in good faith of the obligations assumed by States, in accordance with the Charter, is of the greatest importance for the maintenance of international peace and security and for the implementation of the other purposes of the United Nations,

*Noting* that the great political, economic and social changes and scientific progress which have taken place in the world since the adoption of the Charter give increased importance to these principles and to the need for their more effective application in the conduct of States wherever carried on,

*Recalling* the established principle that outer space, including the Moon and other celestial bodies, is not subject to national appropriation by claim of sovereignty, by means of use or occupation, or by any other means, and mindful of the fact that consideration is being given in the United Nations to the question of establishing other appropriate provisions similarly inspired,

*Convinced* that the strict observance by States of the obligation not to intervene in the affairs of any other State is an essential condition to ensure that nations live together in peace with one another, since the practice of any form of intervention not only violates the

international peace and security,

*Recalling* the duty of States to refrain in their international relations from military, political, economic or any other form of coercion aimed against the political independence or territorial integrity of any State,

*Considering* it essential that all States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations,

*Considering* it equally essential that all States shall settle their international disputes by peaceful means in accordance with the Charter,

*Reaffirming*, in accordance with the Charter, the basic importance of sovereign equality and stressing that the purposes of the United Nations can be implemented only if States enjoy sovereign equality and comply fully with the requirements of this principle in their international relations,

*Convinced* that the subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a major obstacle to the promotion of international peace and security, *Convinced* that the principle of equal rights and self-determination of peoples constitutes a significant contribution to contemporary international law, and that its effective application is of paramount importance for the promotion of friendly relations among States, based on respect for the principle of sovereign equality,

*Convinced* in consequence that any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of a State or country or at its political independence is incompatible with the purposes and principles of the Charter,

*Considering* the provisions of the Charter as a whole and taking into account the role of relevant resolutions adopted by the competent organs of the United Nations relating to the content of the principles,

*Considering* that the progressive development and codification of the following principles:

- a. The principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations,
- b. The principle that States shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered,
- c. The duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter,
- d. The duty of States to co-operate with one another in accordance with the Charter,
- e. The principle of equal rights and self-determination of peoples,
- f. The principle of sovereign equality of States,
- g. The principle that States shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the Charter,

so as to secure their more effective application within the international community, would promote the realization of the purposes of the United Nations,

*Having considered* the principles of international law relating to friendly relations and co-operation among States,

1. Solemnly proclaims the following principles:

**The principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations**

Every State has the duty to refrain in its international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations. Such a threat or use of force constitutes a violation of international law and the *Charter of the United Nations* and shall never be employed as a means of settling international issues.

A war of aggression constitutes a crime against the peace, for which there is responsibility under international law.

In accordance with the purposes and principles of the United Nations, States have the duty to refrain from propaganda for wars of aggression.

Every State has the duty to refrain from the threat or use of force to violate the existing international boundaries of another State or as a means of solving international disputes, including territorial disputes and problems concerning frontiers of States.

Every State likewise has the duty to refrain from the threat or use of force to violate international lines of demarcation, such as armistice lines, established by or pursuant to an international agreement to which it is a party or which it is otherwise bound to respect. Nothing in the foregoing shall be construed as prejudicing the positions of the parties concerned with regard to the status and effects of such lines under their special regimes or as affecting their temporary character.

States have a duty to refrain from acts of reprisal involving the use of force.

Every State has the duty to refrain from any forcible action which deprives peoples referred to in the elaboration of the principle of equal rights and self-determination of their right to self-determination and freedom and independence.

Every State has the duty to refrain from organizing or encouraging the organization of irregular forces or armed bands including mercenaries, for incursion into the territory of another State.

Every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts, when the acts referred to in the present paragraph involve a threat or use of force



The territory of a State shall not be the object of military occupation resulting from the use of force in contravention of the provisions of the Charter. The territory of a State shall not be the object of acquisition by another State resulting from the threat or use of force. No territorial acquisition resulting from the threat or use of force shall be recognized as legal. Nothing in the foregoing shall be construed as affecting:

- a. Provisions of the Charter or any international agreement prior to the Charter regime and valid under international law; or
- b. The powers of the Security Council under the Charter.

All States shall pursue in good faith negotiations for the early conclusion of a universal treaty on general and complete disarmament under effective international control and strive to adopt appropriate measures to reduce international tensions and strengthen confidence among States.

All States shall comply in good faith with their obligations under the generally recognized principles and rules of international law with respect to the maintenance of international peace and security, and shall endeavour to make the United Nations security system based on the Charter more effective.

Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as enlarging or diminishing in any way the scope of the provisions of the Charter concerning cases in which the use of force is lawful.

**The principle that States shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered**

Every State shall settle its international disputes with other States by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered.

States shall accordingly seek early and just settlement of their international disputes by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements or other peaceful means of their choice. In seeking such a settlement the parties shall agree upon such peaceful means as may be appropriate to the circumstances and nature of the dispute.

The parties to a dispute have the duty, in the event of failure to reach a solution by any one of the above peaceful means, to continue to seek a settlement of the dispute by other peaceful means agreed upon by them.

States parties to an international dispute, as well as other States shall refrain from any action which may aggravate the Situation so as to endanger the maintenance of international peace and security, and shall act in accordance with the purposes and principles of the United Nations.

International disputes shall be settled on the basis of the Sovereign equality of States and in accordance with the Principle of free choice of means. Recourse to, or acceptance of, a settlement procedure freely agreed to by States with regard to existing or future disputes to which they are parties shall not be regarded as incompatible with sovereign equality.

Nothing in the foregoing paragraphs prejudices or derogates from the applicable provisions of the Charter, in particular those relating to the pacific settlement of international disputes.

**The principle concerning the duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter**

No State or group of States has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law.

No State may use or encourage the use of economic political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind. Also, no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the regime of another State, or interfere in civil strife in another State.

The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violation of their inalienable rights and of the principle of non-intervention.

Every State has an inalienable right to choose its political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State.

Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as reflecting the relevant provisions of the Charter relating to the maintenance of international peace and security.

**The duty of States to co-operate with one another in accordance with the Charter**

States have the duty to co-operate with one another, irrespective of the differences in their political, economic and social systems, in the various spheres of international relations, in order to maintain international peace and security and to promote international economic stability and progress, the general welfare of nations and international co-operation free from discrimination based on such differences.

To this end:

- a. States shall co-operate with other States in the maintenance of international peace and security;
- b. States shall co-operate in the promotion of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all, and in the elimination of all forms of racial discrimination and all forms of religious intolerance;
- c. States shall conduct their international relations in the economic, social, cultural, technical and trade fields in accordance with the principles of sovereign equality and non-intervention;

- d. States Members of the United Nations have the duty to take joint and separate action in co-operation with the United Nations in accordance with the relevant provisions of the Charter.

States should co-operate in the economic, social and cultural fields as well as in the field of science and technology and for the promotion of international cultural and educational progress. States should co-operate in the promotion of economic growth throughout the world, especially that of the developing countries.

### **The principle of equal rights and self-determination of peoples**

By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the *Charter of the United Nations*, all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development, and every State has the duty to respect this right in accordance with the provisions of the Charter.

Every State has the duty to promote, through joint and separate action, realization of the principle of equal rights and self-determination of peoples, in accordance with the provisions of the Charter, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementation of the principle, in order:

- a. To promote friendly relations and co-operation among States; and
- b. To bring a speedy end to colonialism, having due regard to the freely expressed will of the peoples concerned;

and bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a violation of the principle, as well as a denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter.

Every State has the duty to promote through joint and separate action universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms in accordance with the Charter.

The establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people constitute modes of implementing the right of self-determination by that people.

Every State has the duty to refrain from any forcible action which deprives peoples referred to above in the elaboration of the present principle of their right to self-determination and freedom and independence. In their actions against, and resistance to, such forcible action in pursuit of the exercise of their right to self-determination, such peoples are entitled to seek and to receive support in accordance with the purposes and principles of the Charter.

The territory of a colony or other Non-Self-Governing Territory has, under the Charter, a status separate and distinct from the territory of the State administering it; and such separate and distinct status under the Charter shall exist until the people of the colony or Non-Self-Governing Territory have exercised their right of self-determination in accordance with the Charter, and particularly its purposes and principles.

Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.

Every State shall refrain from any action aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of any other State or country.

### **The principle of sovereign equality of States**

All States enjoy sovereign equality. They have equal rights and duties and are equal members of the international community, notwithstanding differences of an economic, social, political or other nature.

In particular, sovereign equality includes the following elements:

- a. States are judicially equal;
- b. Each State enjoys the rights inherent in full sovereignty;
- c. Each State has the duty to respect the personality of other States;
- d. The territorial integrity and political independence of the State are inviolable;
- e. Each State has the right freely to choose and develop its political, social, economic and cultural systems;
- f. Each State has the duty to comply fully and in good faith with its international obligations and to live in peace with other States.

### **The principle that States shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the Charter**

Every State has the duty to fulfil in good faith the obligations assumed by it in accordance with the Charter of the United Nations.

Every State has the duty to fulfil in good faith its obligations under the generally recognized principles and rules of international law.

Every State has the duty to fulfil in good faith its obligations under international agreements valid under the generally recognized principles and rules of international law.

Where obligations arising under international agreements are in conflict with the obligations of Members of the United Nations under the Charter of the United Nations, the obligations under the Charter shall prevail.

## **General Part**

2. Declares that:

In their interpretation and application the above principles are interrelated and each principle should be construed in the context of the other principles. Nothing in this Declaration shall be construed as prejudicing in any manner the provisions of the Charter or the rights and duties of Member States under the Charter or the rights of peoples under the Charter, taking into account the elaboration of these rights in this Declaration.;

3. Declares further that: The principles of the Charter which are embodied in this Declaration constitute basic principles of international law, and consequently appeals to all States to be guided by these principles in their international conduct and to develop their mutual relations on the basis of the strict observance of these principles.

## **BIJLAGE 9**



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Stichting "Nos Ke Boneiru Bek"  
t.a.v. dhr. Finies  
Postbus 417  
Bonaire

**DGBK**  
Koninkrijksrelaties  
Turfmarkt 147  
Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
**Contactpersoon**  
burgerbrievenKR@minbzk.nl

**Kenmerk**  
2014-0000012853

**Uw kenmerk**  
brief aan Z.M. de Koning van  
16 november 2013

Datum 8 januari 2014  
Betreft Brief en petitie volksraadpleging

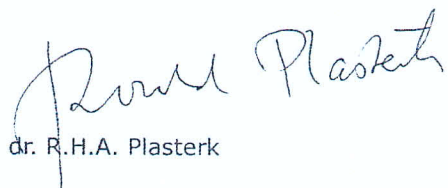
Geachte heer Finies,

Tijdens de reis van Zijne Majesteit de Koning der Nederlanden heeft u op 16 november 2013 een brief en petitie uitgereikt waarin vooral de boodschap doorklinkt dat de burgers van Bonaire gehoord moeten worden door een volksraadpleging te piegen. U verzoekt om 'een woord van hoop en steun' van de Koning (geregistreerd als burgerbrief met nummer 2013-0000740498).

Het Nederlandse Kabinet handelt vanuit de nieuwe staatkundige verhoudingen, zoals deze zijn ontstaan per 10 oktober 2010. Dat betekent dat de inwoners van Bonaire, inwoners van Nederland zijn. Die verantwoordelijkheid wordt genomen en er is geen sprake van 'openlijk en publiekelijk intimideren', maar van een gedeelde verantwoordelijkheid van het openbaar lichaam Bonaire en de Rijksoverheid. Dat beleidsmatige afwegingen niettemin wel genomen moeten worden, geldt voor alle Nederlanders.

Dat de bevolking van Bonaire het recht heeft om haar stem te laten horen en recht heeft op zelfbeschikking, is een verworvenheid die niet ter discussie staat en onverkort door het Kabinet onderschreven wordt.

Hoogachtend,  
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

## **BIJLAGE 10**



Bij brief van 2 september 2013 hebben de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen inzake de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De brief belicht de achtergrond van de komende evaluatie en bevat enkele concrete verzoeken waarover de ministers graag de visie van de Afdeling advisering zouden vernemen:

- Kunt u handreikingen doen op welke wijze het vraagstuk rondom het bestaan van verschillende rechtsordes tussen Europees en Caribisch Nederland inzichtelijk worden gemaakt? Het is de vraag of de huidige status quo zoveel mogelijk dient te worden gehandhaafd of dat gestreefd moet worden "naar zoveel mogelijk integratie met behoud van de mogelijkheid van gescheiden rechtsordes". Bij de evaluatie dient ook betrokken te worden wat het bestaan van de verschillende rechtsordes betekent voor zowel de eilanden als de rijksoverheid.
- Wij verzoeken u aandacht te geven voor de bestuurlijke inbedding en vormgeving van het rijksbeleid voor Caribisch Nederland.
- Hoe kan de evaluatie voldoende worden afgebakend zodat deze daadwerkelijk kan leiden tot keuze voor een staatsrechtelijk eindmodel?
- Wilt u ingaan op de inrichting van het evaluatieproces?
- Er bestaan de nodige raakvlakken tussen de evaluatie van de consensus-Rijkswetten en van de wetten die de staatkundige positie van Caribisch Nederland regelen. Wij verzoeken u in te gaan op de wijze waarop beide evaluaties elkaar kunnen aanvullen en daarmee versterken.

Bij brief van 12 november 2013 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties a.i. de gemaakte afspraken uit het bestuurlijk overleg met de openbare lichamen d.d. 31 oktober 2013 aan de Afdeling toegestuurd, opdat de Afdeling deze bij haar voorlichting kan betrekken. De Afdeling gaat in paragraaf 8 in op deze afspraken. Op deze plaats volstaat zij met de vermelding dat uit de afspraken blijkt dat na het uitbrengen van de voorlichting van de Afdeling besloten zal worden of er een onafhankelijke evaluatiecommissie zal worden ingesteld. Daarnaast is afgesproken dat er een werkgroep wordt opgericht voor de inhoudelijke afbakening van de 'scope' van de evaluatie en dat de evaluatie een objectief en feitelijk karakter zal hebben. Tegen die achtergrond heeft de Afdeling ervan afgezien de doelstellingen en thema's van de evaluatie op alle punten een concrete invulling te geven.

Voorafgaand aan de beantwoording van de vragen gaat de Afdeling in op de herstructurering van het Koninkrijk en schetst zij het staatsrechtelijke kader waarbinnen de evaluatie plaats zal vinden (paragraaf. 1). Een dergelijke schets is nodig omdat het staatsrechtelijke kader en de bestuurlijke afspraken die aan dat kader en aan de nieuwe staatkundige structuur ten grondslag liggen, grenzen stellen aan de reikwijdte van de evaluatie; zij vormen voor de evaluatie een gegeven. Daarna bespreekt de Afdeling wat een evaluatie in het algemeen zou kunnen inhouden (paragraaf. 2). Zij wijst daarbij op het belang van de explicitering van de doelstelling of doelstellingen die met de evaluatie wordt of worden beoogd (paragraaf. 3). De Afdeling gaat zowel op het evaluatiebegrip als op de mogelijke doelstellingen van de evaluatie uitvoerig in, vanwege het feit dat de betrokkenen verschillende en soms sterk uiteenlopende opvattingen hebben over wat een evaluatie betekent en welke doelstellingen daarmee zouden moeten worden nagestreefd. Vervolgens geeft de Afdeling enkele handreikingen met betrekking tot de wijze waarop, afhankelijk van de gekozen doelstelling of doelstellingen, de evaluatie kan worden uitgewerkt (paragrafen. 4, 5 en 6) en afgebakend (paragraaf. 7). Daarna gaat de Afdeling in op de inrichting van het evaluatieproces (paragraaf. 8) en ten slotte op de mogelijke raakvlakken tussen de evaluatie van de consensusrijkswetten en van de wetten die de staatkundige positie van Caribisch Nederland regelen (paragraaf. 9).

## 1. Staatsrechtelijk kader

### a. *Voorgeschiedenis*

In 2003 en 2004 zijn op alle toenmalige eilandgebieden van de Nederlandse Antillen referenda gehouden over nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk. De bevolkingen van Curaçao en van Sint Maarten kozen voor de status van autonoom land binnen het Koninkrijk. De bevolkingen van Bonaire en van Saba kozen voor een directe band of een directe constitutionele relatie met Nederland. Op Sint Eustatius heeft de bevolking in 2005 gekozen voor de optie dat dit eiland deel gaat uitmaken van de Nederlandse Antillen in een nieuwe vorm. Sint Eustatius was daarmee het enige eilandgebied dat opteerde voor het behoud van de Nederlandse Antillen. De eilandsraad van Sint Eustatius heeft de uitslagen van de referenda erkend en heeft de bereidheid getoond mee te denken over nieuwe staatkundige verhoudingen. Vervolgens is in bestuurlijke akkoorden tussen Nederland en de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba afgesproken om te komen tot "directe banden tussen Nederland en de drie eilanden".<sup>1</sup>

Op 18 september 2006 heeft de Raad van State een voorlichting uitgebracht over de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk. De Raad adviseerde Bonaire, Sint Eustatius en Saba in te richten als "openbare lichamen" in de zin van artikel 134 van de Grondwet. De Raad stelde:

---

<sup>1</sup> Het Hoofdlijnenakkoord van 22 oktober 2005.

“De positie van de drie eilanden binnen het Nederlandse staatsverband zal aldus een bijzonder karakter hebben. Die wordt gerechtvaardigd door de specifieke kenmerken: ligging, karakter en natuur. Deze zullen tot afwijkingen van de Nederlandse wetgeving aanleiding kunnen geven.”

Met het advies om Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen in te richten heeft de Raad tot uitdrukking willen brengen dat deze eilanden een bijzondere staatsrechtelijke positie innemen binnen het staatsbestel van Nederland; het model van de Nederlandse gemeente is niet zonder meer bruikbaar.<sup>2</sup>

De voorlichting van de Raad van State is op dit punt door de betrokken partijen gevolgd. Het bestuur en de staatsrechtelijke inrichting van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn vormgegeven als openbare lichamen in de zin van artikel 134 Grondwet. De status van de drie eilanden van openbare lichamen is nader geregeld in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius, en Saba (hierna: WolBES), die op 10 oktober 2010 in werking trad. Daarnaast is op die datum de voor de eilanden geldende wetgeving in werking getreden. In beginsel is daarbij uitgegaan van continuering van de Nederlandse-Antilliaanse wetgeving. Deze is in de Invoeringswet BES (IBES) omgezet in Nederlandse wetgeving en langs deze weg in de Nederlandse rechtsorde geïntegreerd. In afwijking van het uitgangspunt van handhaving van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving geldt in bepaalde gevallen op de eilanden nu reeds de van oorsprong Nederlandse wetgeving. Deze is op grond van de IBES van toepassing indien dit in de betreffende wet zelf wordt bepaald of daaruit onmiskenbaar blijkt.

De vraag bleef echter welke duurzame invulling de directe band met Nederland zou moeten krijgen. Relevant in dit verband is dat in de slotverklaring van de miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op 10 en 11 oktober 2006 is afgesproken dat bij de aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse wetgeving van kracht zou blijven die op dat moment op de drie eilanden van kracht was. Later is afgesproken dat de eerste vijf jaar een legislatieve terughoudendheid zou worden betracht. De keuze voor al dan niet verdere integratie in het Nederlandse rechtsbestel is daarmee uitgesteld.

#### b. *Grondwet en Statuut*

Het staatsrechtelijk kader waarvan bij de evaluatie dient te worden uitgegaan, wordt primair bepaald door het Statuut voor het Koninkrijk en door de Nederlandse Grondwet. In artikel 1, tweede lid, van het Statuut is bepaald dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba elk deel uitmaken van het staatsbestel van Nederland. Voor de eilanden is de Nederlandse Grondwet van toepassing. In het bijzonder geldt dat voor artikel 1 Nederlandse Grondwet, waarin het gelijkheidsbeginsel tot uitdrukking is gebracht. Dit betekent dat voor zover sprake is van gelijke gevallen

<sup>2</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, punt 3 “Staatsrechtelijke positie van (de eilanden) Bonaire, Saba en Sint Eustatius”.

de inwoners van de eilanden en andere inwoners van Nederland op gelijke wijze behandeld moeten worden. Voorts bepaalt artikel 1 van de Grondwet dat discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, niet is toegestaan.

In artikel 1, tweede lid, Statuut is ter nadere uitwerking van het gelijkheidsbeginsel bepaald dat voor deze eilanden regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Bij de toepassing van artikel 1 van de Grondwet moet derhalve rekening worden gehouden met de bijzondere situatie van de eilanden. In die zin vormt artikel 1, tweede lid, Statuut de uitdrukkelijke erkenning dat van gelijke gevallen in de zin van artikel 1 Grondwet niet altijd sprake is. Dit kan onder omstandigheden betekenen dat indien de situaties in het Europese deel van Nederland en op de eilanden wezenlijk verschillend zijn, gelijke behandeling van die situaties in strijd is met artikel 1 Grondwet.<sup>3</sup>

c. *Staatsrechtelijk kader: begrenzing evaluatie*

De bestuurlijke afspraken die gemaakt zijn tijdens de Ronde Tafel Conferentie van 26 november 2005 en die neergelegd zijn in de Slotverklaring van oktober 2006 over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden nog steeds. Deze afspraken kennen als beoogd eindperspectief voor de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een nieuwe status van bijzondere aard (sui generis) binnen het Koninkrijk waarbij er een directe band bestaat met Nederland.<sup>4</sup> Het hiervoor geschetste staatsrechtelijke kader bouwt hierop voort.

De evaluatie heeft betrekking op de wijze waarop de invulling van de gemaakte afspraken heeft plaatsgevonden. De afspraken als zodanig staan in de evaluatie niet ter discussie. Een debat over een eventuele wijziging van de staatkundige verhoudingen kan geen onderdeel zijn van de evaluatie zelf. Bij de evaluatie gaat het immers om een terugblik: wat is er bereikt? Zijn de verwachtingen uitgekomen? Hoe hebben de wetgeving, de afspraken, de procedures etc. gefunctioneerd? Het debat over een eventuele wijziging van de staatkundige

<sup>3</sup> Deze lijn is in het kader van het in artikel 14 EVRM neergelegde gelijkheidsbeginsel bevestigd door het EHRM in *Thlimmenos t. Griekenland*, 4 april 2000, Appl.nr. 34369/97, paragraaf. 44. Hierin overweegt het EHRM: 'The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different'. Zie ook *Chapman t. VK*, 18 januari 2001, appl. nr. 27238, paragraaf. 129; *Nachova e.a t. Bulgarije*, 7 juli 2005, appl. nrs. 43577/98 en 43579/98, paragraaf. 160 en *E.B. e.a. t. Oostenrijk*, 7 november 2013, appl. nrs. 31913/07, 38357/07, 48098/07, 48777/07 en 48779/07, paragraaf. 72.

<sup>4</sup> Zie de derde overweging in de slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 10 en 11 oktober 2006.

verhoudingen is een afzonderlijk traject dat thuishoort in de politieke besluitvorming over de vraag: hoe nu verder? De Afdeling begrijpt het verzoek om voorlichting aldus dat zij handreikingen zou moeten doen opdat de evaluatie effectief bijdraagt aan het maken van gefundeerde keuzes in een later stadium op de verschillende terreinen (wetgeving, bestuurlijke structuur, voorzieningenniveau).

## 2. Begrip evaluatie

Met de keuze voor de evaluatie is nog niet gezegd wat precies moet worden geëvalueerd en met welk doel. Er zijn vele mogelijkheden. Dat heeft in de eerste plaats te maken met het begrip evaluatie als zodanig. Het betreft een breed begrip.<sup>5</sup> In de bestaande praktijk tot dusverre gaat het bij evaluatieonderzoek in veel gevallen om een beleids- of wetsevaluatie. Hieronder is te verstaan wetenschappelijke (methodisch opgezette, systematische) onderzoeken van bestaande of voorgenomen wetten of van bestaand of voorgenomen beleid waarin in enige mate wetgeving betrokken is of zal zijn.<sup>6</sup>

Essentieel voor adequaat evaluatieonderzoek is dat de opdrachtgevers voor ogen staat *wat* men precies wil weten en *waartoe*, dat wil zeggen met welk doel of met welke doelen. Wat verwacht men te doen met de kennis die het onderzoek mogelijkwerwijs oplevert?<sup>7</sup> Het oogmerk van de evaluatie bepaalt mede de reikwijdte en de inrichting daarvan.

De meeste wetsevaluaties hebben tot onderwerp de doeltreffendheid en de effecten van een wet in de praktijk.<sup>8</sup> Het onderzoek naar de doeltreffendheid van een wet betreft de vraag "Wat mocht ik op grond van de doelen van de wet verwachten en is dit uitgekomen?". Zelfs als het doel concreet en eenvoudig is, is dit onderzoek vaak lastig. Bij het verifiëren van een causaal verband tussen wet en het resultaat kunnen namelijk allerhande maatschappelijke variabele factoren een rol spelen. Naarmate het doel opener is, is het zaak indicatoren te vinden aan de hand waarvan kan worden bepaald of het doel is bereikt. Ook bij onderzoek naar 'effecten' waarbij centraal staat de vraag "Wat heb ik bereikt?", dreigt snel het gevaar dat het onderzoek niet duidelijk begrensd wordt omdat er allerhande (vermoedelijke) effecten kunnen optreden die niet noodzakelijkerwijs aan de betreffende wettelijke regeling kunnen worden toegeschreven.

Vaak is een doel van een wet geformuleerd in termen van een vergelijking met de bestaande situatie ("sneller", "slagvaardiger"). Bij een wetsevaluatie betekent dit dat op twee peilmomenten waarnemingen moeten worden gedaan en feiten moeten worden verzameld, namelijk vóór (een nulmeting) en na de wettelijke

<sup>5</sup> Het wordt in Van Dale omschreven als 'achteraf bespreken om ervan te leren'.

<sup>6</sup> G.J. Veerman en C.M. Klein Haarhuis, *Negen aanwijzingen voor wetsevaluatief onderzoek*, Regelmaat 2009, blz. 215.

<sup>7</sup> Swanborn noemt diverse motieven voor evaluatieonderzoek die niet allemaal getuigen van een diepgaande interesse in de te verwachte informatie, zoals voor status, ter bescherming van het budget.

<sup>8</sup> Vergelijk Ar 164.

interventie. Dit is doorgaans de eerste fase van de evaluatie. Bij de nulmeting gaat het om een objectieve beschrijving van de situatie op een bepaald moment, in dit geval 10-10-10. Bij een wetsevaluatie gaat het om een beschrijving van de wettelijke regelingen die op dat moment golden en een weergave van de feitelijke situatie zoals die bestond op het moment dat die wettelijke regelingen in werking traden. Vervolgens gaat het om het in kaart brengen van de situatie zoals die er was op een nader te bepalen moment na de wettelijke interventie en om een vergelijking tussen beide situaties. Langs die weg kan worden gezien wat er sinds de nulmeting is veranderd. Verschillende onderzoeksmethoden kunnen bij dit onderzoek worden toegepast: empirisch onderzoek, literatuurstudie en archiefonderzoek. Dit leidt tot enkele werkhypothesen, die getoetst moeten worden door aan een representatieve<sup>9</sup> groep personen vragen voor te leggen en het resultaat daarvan vervolgens te leggen naast de voorlopige bevindingen uit het onderzoek dat in eerste instantie is verricht.<sup>10</sup>

In de tweede fase komt het aan op de ordening en waardering van de in het onderzoek vastgestelde feiten. De eerste en de tweede fase van de evaluatie onderscheiden zich van de derde fase, die strikt genomen niet tot de evaluatie zelf behoort. In die derde fase, waarbij de vraag "hoe nu verder?" centraal staat worden naar aanleiding van de resultaten van de evaluatie in een politiek proces beslissingen genomen over de vraag wat met de verkregen resultaten wordt gedaan en welke maatregelen eventueel naar aanleiding van de resultaten moeten worden genomen.

Een evaluatie kan uit dit oogpunt moeilijk beperkt blijven tot de werking van wetgeving. In een evaluatieonderzoek kan afhankelijk van de gekozen doelstelling in algemenere zin gekeken worden naar de uitvoering van bestuurlijke afspraken en het functioneren van bepaalde structuren, arrangementen en samenwerkingsvormen. Dat ligt zeker in een evaluatie als de onderhavige voor de hand. Er is immers voor de eilanden een nieuwe staatkundige structuur gecreeërd die veelomvattende en complexe gevolgen heeft voor de bevolking op vele terreinen. Vanuit dit perspectief is alleen een wetsevaluatie te beperkt.

### 3. Drie te onderscheiden thema's

Zoals vermeld, is essentieel welke informatie men wil verzamelen en met welk doel men evalueert. In de vraag om voorlichting is verwezen naar de voorlichting van 18 september 2006. Hierin heeft de Raad van State geadviseerd om na een periode van bijvoorbeeld vijf jaar na de overgang naar de nieuwe verhoudingen een evaluatie te houden "teneinde te bepalen of de belangen van de bevolking in de nieuwe verhoudingen voldoende worden gewaarborgd en of de samenwerking aan haar doel beantwoordt."<sup>11</sup> Nadat de voorlichting was uitgebracht is in de Slotverklaring van de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 afgesproken dat

<sup>9</sup> Niet in statistische zin bedoeld.

<sup>10</sup> De onderzoeksmethodiek blijft hier buiten beschouwing. Deze zal nadere aandacht dienen te krijgen bij de uitwerking van de onderzoeksopzet door de evaluatiecommissie.

<sup>11</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, blz. 11.

vijf jaar na het moment waarop de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel verkrijgen, de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur wordt geëvalueerd.<sup>12</sup> Daarnaast zijn in twee specifieke gevallen wettelijke evaluatiebepalingen opgenomen: in artikel 239 van de WolBES en artikel 102 van de Wet financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: FinBES).<sup>13</sup> Volgens deze bepalingen zendt de minister binnen zes jaar na de inwerkingtreding van deze wetten aan de beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wetten in de praktijk.

De voorgaande passages laten verschillende perspectieven en doelstellingen zien. Er lijken verschillende beelden bij een evaluatie te bestaan.<sup>14</sup> Hierdoor is verklaarbaar dat nog niet voldoende helder is wat precies met de voorliggende evaluatie wordt beoogd. Voordat met de evaluatie wordt begonnen zal eerst consensus moeten bestaan over welke doelen met de evaluatie worden nagestreefd. Vervolgens zal aan de hand van de vastgelegde doelstellingen preciezer moeten worden bepaald wat in de evaluatie moet worden onderzocht en hoe het evaluatieproces moet worden ingericht.

Ziet de Afdeling het goed dan zijn er globaal drie thema's/vraagstellingen die gezien de aanloop naar de evaluatie tot dusverre een rol hebben gespeeld. Het gaat om:

- De werking van de wetgeving; dit thema is mede van belang met het oog op de nog te maken keuze omtrent het al dan niet verder wettelijk integreren van de eilanden in de Nederlandse rechtsorde (paragraaf 4);
- De werking van de nieuwe bestuurlijke structuur; de vraag naar het functioneren van de openbare lichamen en de samenwerking tussen de openbare lichamen met het Rijk en de andere landen van het Koninkrijk. Hierop hebben ook de specifieke wettelijke evaluatieverplichtingen (WolBES en FinBES) betrekking (paragraaf 5).
- De gevolgen van de overgang naar de nieuwe staatkundige situatie voor de bevolking van de eilanden; wat zijn de concrete maatschappelijke effecten daarvan die in het dagelijkse leven merkbaar zijn? Met deze vraag hangt samen de vraag naar het voorzieningenniveau op de BES-eilanden (paragraaf 6).

Deze thema's zijn onderling sterk met elkaar verbonden maar dienen wel te worden onderscheiden. Zij betreffen verschillende domeinen die aansluiten bij de uiteenlopende perspectieven waarmee de evaluatie wordt benaderd. Ieder thema vereist dan ook een andere evaluatie met een andere opzet. Elders in deze

<sup>12</sup> Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006 (Den Haag), punt 23. Zie ook Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 3, blz. 6.

<sup>13</sup> Alsmede in de verschillende consensus rijks wetten op het terrein van de rechtspleging en rechtshandhaving en het financieel toezicht.

<sup>14</sup> Dit kwam onder meer naar voren tijdens het gesprek dat een delegatie van de Afdeling advisering op 1 november 2013 heeft gevoerd met enkele bestuurders van de verschillende eilanden. Zie ook de gemaakte afspraken in het bestuurlijk overleg met de openbare lichamen d.d. 31 oktober 2013.

voorlichting zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre deze thema's in de komende evaluatie in hun onderlinge samenhang aan bod moeten komen.

De Afdeling merkt op dat de uiteindelijke beantwoording van de vragen hoe met de wetgeving voor de eilanden moet worden omgegaan, welk bestuurlijk model zal worden gekozen en welke maatregelen gelet op de ervaringen bij de bevolking dienen te worden getroffen, thans niet aan de orde is. Zoals hiervoor al opgemerkt behoren zij tot de fase van de politieke besluitvorming die na de evaluatie dient plaats te vinden. De evaluatie dient echter, blijkens ook het aan de Afdeling gerichte verzoek om voorlichting, erop gericht te zijn zoveel mogelijk nuttig materiaal te verzamelen dat bij de beantwoording van deze vragen kan worden gebruikt.

Over de hiervoor onderscheiden thema's merkt de Afdeling in de navolgende paragrafen 4, 5 en 6 het volgende op.

#### 4. Werking van de wetgeving

##### 4.1 *Algemene uitgangspunten*

Het verzoek om voorlichting bevat de vraag of de Afdeling handreikingen kan doen 'op welke wijze het vraagstuk rondom het bestaan van verschillende rechtsordes tussen Europees en Caribisch Nederland inzichtelijk kan worden gemaakt'. Zoals eerder opgemerkt hangt dit vraagstuk direct samen met een nog te maken keuze met het oog op de wetgeving die in de toekomst op de eilanden moet gaan gelden. Het eerder geschetste staatsrechtelijke kader speelt hier een belangrijke rol: zij vormt het raamwerk waarbinnen de nog te maken keuze moet worden gemaakt.

Het vertrekpunt bij de nadere invulling van de evaluatie vormt de afspraak met Bonaire, Sint Eustatius en Saba zoals opgenomen in de Slotverklaring uit 2006. Daarin is gesteld dat bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie de Nederlands-Antilliaanse wetgeving die op de drie eilanden op dat moment van kracht was, van kracht zou blijven. Volgens de slotverklaring zal deze wetgeving geleidelijk worden vervangen door Nederlandse wetgeving. Echter, gezien onder meer de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand tot Nederland en het insulaire karakter zullen van de Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen worden getroffen. Daartoe zal zorgvuldig worden geanalyseerd op welke punten afgeweken zal moeten worden, aldus nog steeds de slotverklaring.<sup>15</sup> De factoren die in de slotverklaring worden genoemd, sluiten grotendeels aan bij de factoren die ook in het hiervoor reeds genoemde artikel 1, tweede lid, Statuut zijn opgenomen.

---

<sup>15</sup> Punt 5, onderdeel A van de Slotverklaring de slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 10 en 11 oktober 2006.



Van belang is dat het in de slotverklaring neergelegde uitgangspunt dat 'de Nederlands-Antilliaanse wetgeving van kracht zou blijven' niet betekent dat de op 10-10-10 bestaande situatie volledig is bevroren. Het genoemde uitgangspunt is later uitgewerkt in de afspraak dat 'legislatieve terughoudendheid' zou worden betracht. Meer concreet betekent dit dat in de eerste vijf jaar na de transitie geen wetgevingsoperaties zullen plaatsvinden met ingrijpende effecten voor het bestuur of de burger. Het doel van de legislatieve terughoudendheid is dat er niet te veel in één keer moet veranderen op de BES-eilanden. Er moet ook rekening gehouden worden met de absorptiecapaciteit, aldus de regering.<sup>16</sup>

Niettemin achtte de regering onder bepaalde voorwaarden reeds in de eerste vijf jaar wijzigingen mogelijk. Zij heeft gesteld dat 'in beginsel in deze periode alleen regelgeving zal worden ingevoerd als daar een duidelijke noodzaak toe is.' Dit duidt er op dat het eerder vastgelegde uitgangspunt van handhaving van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving reeds van de aanvang niet absoluut is toegepast in die zin dat daarop uitzonderingen mogelijk zijn. Volgens de regering is dat bijvoorbeeld het geval als een omissie hersteld dient te worden, of wanneer een verdrag moet worden geïmplementeerd. Ook de ontwikkelingen op Curacao en Sint Maarten zouden – met het oog op concordantie van regelgeving – aanleiding kunnen vormen om tot (ingrijpende) wijziging van de BES-wetgeving over te gaan. Hetzelfde geldt voor ontwikkelingen op de BES-eilanden of in Nederland. Ten slotte noemt de regering de mogelijkheid om op bepaalde deelterreinen (bijvoorbeeld de financiële markten) reeds in de eerste jaren aan het eindperspectief te werken. Deze gevallen tezamen genomen geven een genuanceerd beeld; er zijn verschillende categorieën van gevallen waarin reeds vanaf 10-10-10 (soms vergaande) aanpassing van de in oorsprong Nederlands-Antilliaanse wetgeving mogelijk werd geacht.

#### 4.2 *Evaluatie wetgeving*

Gegeven dit beeld kunnen als het gaat om de wetgeving in een evaluatieonderzoek verschillende vragen aan de orde zijn. Deze hebben zowel betrekking op de wetgeving zelf als op de uitvoering daarvan. In een op de wetgeving gerichte evaluatie zou ten eerste moeten worden onderzocht of en zo ja, hoe het afgesproken uitgangspunt van de legislatieve terughoudendheid in de praktijk is toegepast. Dit vergt een breed onderzoek. Per ministerie of per beleidsterrein zouden twee zaken moeten worden nagegaan. In de eerste plaats gaat het om de vraag welke wetgeving gold voor de eilanden per 10-10-10. Weliswaar gold in de beginsituatie als uitgangspunt dat de Nederlands-Antilliaanse wetgeving zou worden gecontinueerd maar bekend is dat reeds per 10-10-10 in bepaalde gevallen Nederlandse wetten op de eilanden zijn ingevoerd. Vastgesteld zou dienen te worden in hoeverre dat het geval is geweest en, voor zover mogelijk, welke redenen daaraan, mede in het licht van artikel 1 Grondwet jo. artikel 1, tweede lid, Statuut, ten grondslag hebben gelegen.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2009/10, 31 957, nr. 6, blz. 7 (nota naar aanleiding van het verslag bij de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

Indien de beginsituatie per 10-10-10 in kaart is gebracht is vervolgens de vraag in hoeverre ná dat moment Nederlandse wetgeving op de BES-eilanden is ingevoerd en om welke redenen. In de gevallen waarin van het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid is afgeweken is van belang na te gaan welke motieven aan een zodanige afwijking ten grondslag hebben gelegen. De vraag daarbij is of de gehanteerde motieven overeenkomen met die welke de regering eerder heeft genoemd (herstel omissies, implementatie verdragen etc.) of dat er nog andere motieven van belang zijn geweest. Met name zou onderzocht moeten worden in hoeverre de factoren die vanwege de bijzondere aard van de eilanden expliciet worden genoemd in artikel 1, tweede lid, Statuut (zie hiervoor), bij de beslissing tot handhaving of juist tot wijziging van de bestaande situatie een rol hebben gespeeld. De opsomming van artikel 1, tweede lid, Statuut is overigens niet limitatief; ook 'andere factoren' kunnen blijkens deze bepaling een rol spelen. Te denken valt aan de algehele bestuurlijke en maatschappelijke infrastructuur waarbinnen de wetgeving moet worden uitgevoerd. Onderzoek naar de motieven voor reeds gemaakte keuzes is van belang omdat dezelfde motieven ook een rol kunnen spelen bij nog te maken keuzes met het oog op de wetgeving die in de toekomst op de eilanden moet gaan gelden.

Gelet op het verzoek om voorlichting zal afzonderlijk aandacht dienen uit te gaan naar de vraag wat het bestaan, het onderhoud en het eventueel aanpassen van een afzonderlijk bestand van wetgeving voor de eilanden praktisch betekent voor de rijksoverheid en voor de eilanden zelf. Voor de rijksoverheid gaat het daarbij met name om de vraag naar de benodigde tijd en capaciteit om BES-wetgeving te onderhouden en te redigeren, met name waar deze sterk afwijkt van de Nederlandse wetgeving. Ook het aspect van coördinatie en afstemming tussen de verantwoordelijke departementen speelt hier een rol.

Voor de eilanden rijst allereerst de vraag op welke wijze zij worden betrokken bij de totstandkoming van wetgeving. Uit een recente rapportage van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de departementen hier zeer verschillend mee omgaan en dat – ook vanwege een gebrek aan personele capaciteit bij de eilanden – de kans bestaat dat bij de invoering van wet- en regelgeving onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de eilanden.<sup>17</sup> Ook de Afdeling heeft er onlangs op gewezen dat de naleving van de wettelijke consultatieplicht<sup>18</sup> vaak tekortschiet.<sup>19</sup> Aan dit thema kan in de evaluatie afzonderlijk aandacht worden besteed.

#### 4.3 *Evaluatie uitvoering*

Met het oog op de nog te maken keuze voor de wetgeving die op de eilanden in de toekomst moet gaan gelden is ten slotte de vraag naar de effectiviteit en

<sup>17</sup> Algemene Rekenkamer, Rijksoverheid en Caribisch Nederland: naleving van afspraken, november 2012, Kamerstukken II 2012/13, 33 471, nr. 2, blz. 4.

<sup>18</sup> Zie artikelen 207 en 208 WoIBES.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 67, blz. 65 e.v.

efficiency van de wetgeving van belang. In een op de wetgeving gerichte evaluatie zou onderzocht moeten worden in hoeverre de per 10-10-10 van kracht zijnde wetten in de praktijk zijn uitgevoerd en gehandhaafd, hoe de uitvoering en de handhaving verlopen is en waar eventuele belangrijke knelpunten kunnen worden geconstateerd. Centraal staat hier de vraag naar de lokale (on)mogelijkheden om de geldende wetgeving adequaat uit te voeren. Daarbij dient de vraag te worden beantwoord of de reeds tijdens de voorbereidingen op de veranderingen van de staatkundige verhoudingen gesignaleerde knelpunten zich hebben voorgedaan en welke nieuwe knelpunten en inzichten hieromtrent kunnen worden gemeld. Dit deel van het onderzoek betreft derhalve de bestudering van de uitvoeringspraktijk. Het verdient aanbeveling om gelet op de beperkte tijd een gericht onderzoek te doen naar de uitvoering van een beperkt aantal wetten op een aantal belangrijke terreinen.

In verband met de effectiviteit van de wetgeving kan meer in het bijzonder aandacht worden besteed aan de 'bestuurskracht' van de openbare lichamen. Centraal staat hier de vraag in hoeverre het bestuur van de eilanden voldoende is ingericht om de taken en bevoegdheden die hen op grond van de geldende wetgeving zijn toegekend uit te voeren. Verondersteld zou kunnen worden dat het bestuur voor de uitvoering van de reeds vóór 10-10-10 geldende wetgeving in beginsel beter geëquipeerd is dan voor de Nederlandse wetgeving die is ingevoerd op of na 10-10-10. Onderzocht zou kunnen worden of de mogelijke knelpunten vooral zijn opgetreden in de eerste dan wel de laatste categorie of dat voor beide categorieën de situatie in dit opzicht (ongeveer) gelijk is.

#### *4.4 Beslissing toekomst van de wetgeving*

Onderkend moet worden dat de beslissing over de wijze waarop in de toekomst met de wetgeving voor de eilanden zal worden omgegaan met het vraagstuk van de al dan niet volledige werking van de Nederlandse wetgeving op de eilanden van Caribisch Nederland een eigensoortige beslissing is die maar beperkt zal kunnen berusten op een evaluatie van de bestaande situatie. Gegeven de keuze voor voorlopige continuering van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving is de wetgeving zoals die in Europees deel van Nederland van toepassing is, maar voor een beperkt deel van toepassing in het Caribisch deel. De evaluatie van de bestaande situatie kan inzicht bieden in de wijze waarop wetgeving die wel van toepassing is, in de praktijk functioneert.

Een evaluatie van de thans geldende wetgeving en de daarop gebaseerde praktijk kan inzicht bieden in de overwegingen die ertoe hebben geleid om, ondanks het moratorium, toch te besluiten tot het van toepassing verklaren van bepaalde wetgeving ondanks het feit dat dit oorspronkelijk niet was beoogd. De evaluatie kan bovendien inzicht geven in de werking van de Nederlands Antilliaanse wetgeving die nog niet is vervangen door Nederlandse wetgeving. Maar dat alles biedt maar beperkt inzicht in wat de eilanden te wachten staat wanneer de volledige Nederlandse wetgeving daar van toepassing zou worden. Het biedt vermoedelijk ook maar beperkt inzicht in de vraag aan de hand van welke criteria

zal moeten worden besloten of Nederlandse wetten wel, niet of maar beperkt van toepassing zullen zijn. Daarvoor is niet zozeer een evaluatie van de bestaande situatie nodig als wel een studie naar de wijze waarop vergelijkbare problemen elders zijn opgelost. Vanuit dit perspectief zou de evaluatie van de werking van de wetgeving beperkt kunnen blijven tot enkele majeure wetten of wetgevingscomplexen.

## 5. De werking van de nieuwe bestuurlijke structuur

### 5.1 *Algemene uitgangspunten*

Een tweede thema betreft de vraag naar de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur. In het verzoek om voorlichting is gesteld dat de hamvraag lijkt te zijn of de bestuurlijke inbedding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen ondersteunend is geweest voor een goed bestuur dat is toegesneden op de specifieke situatie op deze eilanden. Het verzoek spreekt de verwachting uit dat mede op basis van de resultaten van de evaluatie een antwoord kan worden gegeven op de vraag "of destijds gekozen bestuurlijk kader van openbaar lichaam een juiste keuze is, of dat een bestuurlijke inbedding als gemeente beter past." Daarmee samen hangt de vraag of men moet komen tot een andere verdeling van bevoegdheden tussen het rijk en de eilanden.

De wettelijk voorgeschreven evaluatie van de WolBES en de FinBES valt binnen het bereik van dit vraagstuk. Verder merkt de Afdeling op dat de vraag naar de bestuurlijke structuur samenhangt met de onder 4 behandelde vraag naar de werking van de wetgeving. De mate waarin mede op basis van de resultaten van de evaluatie van de thans geldende wetten, besloten wordt tot structurele afwijking van de Nederlandse wetgeving kan mede van invloed zijn op de keuze voor de bestuurlijke inbedding van de eilanden als openbare lichamen of als (bijzondere) gemeenten.<sup>20</sup> Overigens merkt de Afdeling op dat welke keuze ook wordt gemaakt, de situatie op de eilanden op belangrijke punten zal blijven afwijken van die in Nederland.

Met betrekking tot de bestuurlijke inbedding wijst de Afdeling er op dat met de keuze voor de vormgeving van de 'directe banden' door een openbaar lichaam niet

<sup>20</sup> Zie de brief van de Staatssecretaris van BZK 'Uitgangspunten wet openbare lichamen BES' aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, waarin het volgende wordt gesteld over de inrichting als openbaar lichaam of als bijzondere gemeente: "Met de eilanden is afgesproken dat vijf jaar na het moment waarop de drie eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlands staatsbestel hebben gekregen, de uitwerking van de nieuwe structuur door Nederland en de drie eilanden wordt geëvalueerd. Er zijn twee opties denkbaar: de eilanden blijven openbare lichamen of zij worden alsnog als gemeenten aangemerkt, zij het als bijzondere gemeenten omdat ook in de toekomst naar verwachting niet alle wettelijke voorschriften voor gemeenten van toepassing zullen zijn. Of de eilanden openbare lichamen zullen blijven, zal onder meer afhangen van de mate waarin afwijkende regelingen (nog) nodig zullen zijn. Dit geldt zowel voor afwijkende regelingen in de bestuurlijke inrichting, als afwijkende regelingen in andere regelgeving", Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IV, nr. 28, blz. 3.

precies vaststond welke invulling daaraan zou worden gegeven.<sup>21</sup> In dat licht bezien was de keuze voor openbare lichamen niet onlogisch omdat het veel ruimte biedt voor verdere ontwikkeling. Mede gelet daarop is het heel wel mogelijk dat binnen het model van het openbaar lichaam zo nodig aanpassingen worden aangebracht om goed bestuur op de eilanden te bevorderen met inachtneming van de lokale context. Het zou dan gaan om bijstellingen binnen het model van het openbaar lichaam.<sup>22</sup> De evaluatie kan gebruikt worden om feitelijk materiaal te verzamelen om te bezien in hoeverre zodanige bijstellingen – gelet op de specifieke situatie op de drie eilanden – noodzakelijk zijn. Blijkens het verzoek om voorlichting kunnen de resultaten van de evaluatie evenwel ook mede bepalend zijn voor de vraag of het destijds gekozen bestuurlijk kader van openbaar lichaam een juiste keuze is, of dat een bestuurlijke inbedding als gemeente beter past.<sup>23</sup>

## 5.2 Evaluatie bestuursstructuur

De feitenverzameling die past bij deze doelstelling zal betrekking moeten hebben op de wijze waarop de diverse bestuurlijke mechanismen en instituties in de nieuwe structuur functioneren en met name de verhoudingen tussen de verschillende instituties. In de eerste plaats zal de evaluatie informatie moeten opleveren over het functioneren van het bestuur zelf. Dat betreft in de eerste plaats de bestuursorganen van de eilanden: het bestuurscollege, de gezaghebber en de Eilandsraad. Ook de ambtelijke ondersteuning van deze organen dient daarbij te worden betrokken. Uit die informatie zal kunnen blijken of het model van openbare lichamen ondersteunend is geweest voor deugdelijk bestuur op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Bij de evaluatie van het functioneren van het bestuur van de eilanden zal nadrukkelijk de relatie gelegd dienen te worden met de taken en bevoegdheden die het bestuur in de bijzondere plaatselijke omstandigheden heeft uit te voeren. In artikel 1, tweede lid, Statuut worden het insulaire karakter en de kleine oppervlakte en bevolkingsomvang uitdrukkelijk genoemd als factoren waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. In de evaluatie zou aan de orde moeten komen in hoeverre deze en andere factoren die samenhangen met de kleine schaal van de eilanden doorwerken in het functioneren van het bestuur en de wijze waarop zij hun wettelijke taken en bevoegdheden uitoefenen. Daarbij hoeft de situatie niet voor elke wettelijke taak of bevoegdheid dezelfde te zijn; denkbaar is dat het evaluatieonderzoek zich in dit

<sup>21</sup> Zie de in punt 1 geschetste voorgeschiedenis.

<sup>22</sup> Zie ook het proefschrift van Nauta, waarin geconcludeerd wordt dat de mogelijkheden voor goed bestuur in de West niet zo zeer belemmerd worden door onvolkomenheden in het systeem van checks-and-balances maar door onvoldoende afstemming daarvan op de sociaal culturele karakteristieken van de Caribische rijkdelen, O. Nauta, *Goed bestuur in de West: institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen*, 2011, te vinden op <<<http://dSPACE.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/205775/nauta.pdf?sequence=2>>>.

<sup>23</sup> Verzoek om voorlichting d.d. 2 september 2013, vierde alinea. De Afdeling wijst in dit verband op de discussie over de schaalvergroting bij de gemeenten die noodzakelijk zou zijn voor het effectief functioneren. Het kabinet streeft op termijn naar gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners, zie Regeerakkoord “Bruggen slaan”, 29 oktober 2012, blz. 40.

verband richt op verschillende taken zodat als het gaat om het functioneren van de bestuurlijke structuur ook verschillen tussen taken en bevoegdheden aan het licht kunnen treden.

Tegen de achtergrond van het voorgaande is van wezenlijk belang om met het oog op de evaluatie te komen tot een, in het licht van de plaatselijke omstandigheden, deugdelijke operationalisering van de criteria van 'deugdelijk bestuur' waaraan de resultaten van de evaluatie moeten worden afgemeten. Het valt in dat verband op dat de door de minister van BZK genoemde indicatoren voor 'deugdelijk bestuur' vooral kwantitatief van aard zijn ("aantal vergaderingen, openbaarheid vergaderingen, instellen rekenkamer"). In de aanloop naar 10-10-10 is echter gekozen voor een materiële invulling van het begrip deugdelijk bestuur.<sup>24</sup> Het verdient dan ook aanbeveling om in de evaluatie naast kwantitatieve gegevens een sterk accent te leggen op een operationalisering van kwalitatieve indicatoren. Het gaat bij de kwaliteit in de eerste plaats om de doelmatigheid en rechtmatigheid van het bestuurlijk optreden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de besluitvorming omtrent de besteding en verantwoording van uitgaven door het bestuurscollege.

Onderwerp van evaluatie van de bestuurlijke structuur zou ook moeten zijn de werking van het dualistische bestuursmodel. Dit model dat in de WoIBES is neergelegd, is overgenomen uit de Gemeentewet. Dit gemeentelijk bestuursmodel is bedoeld om het bestuur te professionaliseren tot een kwalitatief hoogwaardig bestuur: "integer en met minder belangenverstrengeling, een goede betrokkenheid van burgers en een deugdelijke financiële huishouding waarbij uiteindelijk de horizontale verantwoording afdoende zou moeten zijn."<sup>25</sup> In afwijking van het uitgangspunt dat voorlopig zou worden vastgehouden aan de Nederlands-Antilliaanse wetgeving, is als het gaat om de bestuurlijke structuur derhalve gekozen voor invoering van de Nederlandse wetgeving. Het ligt voor de hand om in de evaluatie aandacht te besteden aan de feitelijke werking van het dualistisch model in de bestuurspraktijk van de eilanden en aan de vraag in hoeverre mogelijk als gevolg van dat model zich knelpunten in die praktijk voordoen. De vraag is of de gekozen dualistische structuur bij de schaal van de eilanden past en in hoeverre deze structuur zich heeft aangepast aan de eisen die uitvoering van de daar geldende regelgeving aan die structuur stelt. Denkbaar is dat bij dit deel van de evaluatie ook bestaande onderzoeken naar goed bestuur in landen uit de Caribische regio worden betrokken.

### 5.3 *Evaluatie interbestuurlijke verhoudingen*

In de evaluatie dient een scherp onderscheid te worden gemaakt tussen het functioneren van het bestuur en van de bestuursstructuur enerzijds en de relaties

<sup>24</sup> Zie de criteria ter toetsing van de constituties, de wetgeving en het overheidsapparaat van de nieuwe entiteiten binnen het Koninkrijk, bijlage bij brief van 7 maart 2006 (V-RTC). Deze criteria zijn opgenomen in de bijlage bij deze voorlichting.

<sup>25</sup> Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 maart 2012, Kamerstukken II 31 954, D, blz. 2.

die het bestuur van de eilanden onderhoudt met andere overheden anderzijds. Ook deze relaties dienen voorwerp te zijn van evaluatie. Van belang is dat anders dan bij gemeenten bij de openbare lichamen de provinciale bestuurslaag ontbreekt. In deze constellatie is in de eerste plaats de relatie met de Rijksoverheid van belang. De minister van BZK heeft in een brief aan de Kamer reeds een evaluatie van de rijkscoördinatie aangekondigd als eerste voorbereiding op de evaluatie van 10-10-10.<sup>26</sup> Volgens de minister van BZK zal de evaluatie van de rijkscoördinatie betrekking hebben op het functioneren van de diverse Nederlandse (ambtelijke een andere) functies en mechanismen, zoals ambtelijke voorportalen, de Rijksdienst Caribisch Nederland, de zogenaamde liaisonfuncties en die van de Rijksvertegenwoordiger. De evaluatie ziet ook op de context van de complexe bestuurlijke situatie van de openbare lichamen en van de kleine omvang van de gemeenschappen. Het gaat dan niet alleen om bevoegdheden, structuren en instrumenten, maar evenzeer over het bestuurlijke en maatschappelijke middenveld.

Ten aanzien van de inrichting en het functioneren van sommige van de genoemde mechanismen heeft de Afdeling in de derde periodieke beschouwing aangegeven, welke knelpunten reeds nu gesignaleerd kunnen worden.<sup>27</sup> De Afdeling heeft naast de reeds hiervoor genoemde thema's daarbij ook aandacht gevraagd voor de positie van het College financieel toezicht en de financiële verhouding tussen het Rijk en de openbare lichamen. Voorts zou als het gaat om de rijkscoördinatie meer specifiek aandacht moeten worden besteed aan de onderlinge verhouding tussen de departementen en in het bijzonder de rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarbij kan ook worden betrokken de feitelijke invloed die uitgaat van de parlementaire controle door Tweede en Eerste Kamer. Ook zou in dit onderdeel van de evaluatie aandacht moeten zijn voor de perceptie dat de eilanden voor een belangrijk deel vanuit het ver weg gelegen Den Haag worden bestuurd en dat veel Europees Nederlandse ambtenaren worden gevestigd op (vooral) Bonaire. Een wezenlijke vraag in dit verband is ook de omvang van het zelfbestuur (autonomie) en de daarmee samenhangende vraag of de bestaande verdeling tussen bevoegdheden van het Rijk en van de openbare lichamen adequaat is.<sup>28</sup>

De Afdeling heeft ten slotte gewezen op het belang van goede verhoudingen tussen de eilanden en de nabijgelegen andere landen uit het Koninkrijk. Door hun ligging en fysisch-geografische kenmerken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn deze eilanden voor een aantal aangelegenheden die hun goede functioneren en het dagelijks leven van hun burgers rechtstreeks raken, aangewezen op (verkeer met) eilanden in hun meer directe omgeving, meer in het bijzonder op de Caribische landen van het Koninkrijk. De indruk bestaat dat onder meer als gevolg van het verschil in positie - land respectievelijk openbaar lichaam - de verhoudingen tussen

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 400 IV, nr. 46.

<sup>27</sup> Advies van 20 december 2012, W04.12.0239/I, Kamerstukken II 2012/13, 33 400, VII, nr. 67, blz. 61.

<sup>28</sup> Voor de door de Afdeling gesignaleerde knelpunten zie Kamerstukken II 2012/13, 33 400, VII, blz. 59 t/m 64.

de openbare lichamen en de landen van het Caribisch deel van het Koninkrijk in een aantal opzichten moeizamer zijn geworden.<sup>29</sup> Gelet op de sterke betrokkenheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op de meest nabijgelegen landen, die in sommige gevallen zelfs een afhankelijkheidsrelatie inhoudt, zijn goede bestuurlijke verhoudingen onontbeerlijk. Waar nodig zal de band van het Koninkrijk hier haar faciliterende werking moeten hebben. De Afdeling adviseert om in de evaluatie van de bestuurlijke structuur ook de verhoudingen tussen de BES-eilanden en de nabijgelegen landen van het Koninkrijk te betrekken. Daarbij zou in kaart dienen te worden gebracht welke knelpunten op dit moment bestaan en waardoor deze precies worden veroorzaakt. Een dergelijke inventarisatie kan als basis dienen om na de evaluatie mogelijke oplossingen te formuleren.

## 6. Gevolgen voor de bevolking

### 6.1 *Algemene uitgangspunten*

Een derde en breder vraagstuk betreft de gevolgen van de overgang naar de nieuwe verhoudingen voor de bevolking: wat zijn de concrete maatschappelijke effecten daarvan die in het dagelijkse leven van burgers merkbaar zijn? Met deze vraag hangt samen de vraag naar de ontwikkeling van het voorzieningenniveau op de BES-eilanden, mede aan de hand van mogelijk gewekte verwachtingen van de bevolkingen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de verschillen tussen deze eilanden op sociaal - economisch terrein en de behoeften van de bevolkingen van deze eilanden.

De verwachtingen van de bevolkingen moeten beoordeeld worden in het licht van het nieuwe staatsrechtelijke kader voor de eilanden: de Nederlandse Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk.<sup>30</sup> De meest recente signalen lijken hier een zekere ambivalentie te zien te geven. Uit het onlangs gepubliceerde belevingsonderzoek blijkt dat de meerderheid van de inwoners van Caribisch Nederland vindt dat de situatie op het eiland ten opzichte van 10-10-10 is verslechterd terwijl de dienstverlening door de Rijksoverheid vooruit is gegaan. Een negatieve koopkrachtontwikkeling wordt in het onderzoek als belangrijke factor genoemd. Sinds 10-10-10 is daarentegen blijktens hetzelfde onderzoek de tevredenheid onder de burgers in Caribisch Nederland over onderwijs, gezondheidszorg, belastingen, politie, veiligheid en immigratie toegenomen.<sup>31</sup>

In de vraag om voorlichting is verwezen naar de voorlichting van 18 september 2006. Zoals hiervoor vermeld heeft de Raad van State hierin geadviseerd om na een periode van bijvoorbeeld vijf jaar na de overgang naar de nieuwe verhoudingen

<sup>29</sup> Zie Kamerstukken II 2012/2013, 33 400, VII, nr. 67 (Bijlage), blz. 64.

<sup>30</sup> Met name de gelding van artikel 1 Grondwet lijkt van invloed te zijn geweest op de verwachtingen over het na te streven voorzieningenniveau. Zoals in paragraaf 1.b. al is opgemerkt moet bij de toepassing van artikel 1 Grondwet wel rekening worden gehouden met de bijzondere situatie van de eilanden; differentiatie is daarom mogelijk en kan zelfs noodzakelijk zijn.

<sup>31</sup> Samen verder bouwen, Tweemeting Belevingsonderzoek Caribisch Nederland, Curconsult, december 2013, blz. 32.



een evaluatie te houden "teneinde te bepalen of de belangen van de bevolking in de nieuwe verhoudingen voldoende worden gewaarborgd". Vanuit dit gezichtspunt ligt het voor de hand om in de evaluatie onderzoek te doen naar het voorzieningenniveau op de BES-eilanden. De evaluatie kan bouwstenen aandragen over de actuele situatie in vergelijking tot het voorzieningenniveau van voor de transitie. De veranderingen kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld de nieuwe werkwijze in bepaalde sectoren of op concrete nieuwe projecten of voorzieningen die na 10-10-10 op de BES-eilanden zijn gerealiseerd. Het kan gaan zowel om infrastructurele projecten als ook om andere projecten, zoals bijvoorbeeld op het gebied van woningbouw, scholenbouw of werkgelegenheid.

## 6.2 Evaluatie voorzieningen

Alvorens onderzoek te doen naar het voorzieningenniveau zou eerst een algemene inventarisatie en analyse op zijn plaats zijn van de economische situatie op de eilanden en hoe deze zich sinds 10-10-10 heeft ontwikkeld. Een dergelijke inventarisatie kan op hoofdlijnen inzicht bieden in de economische uitgangspositie van waaruit burgers en bedrijven hun activiteiten in het dagelijks leven moeten inrichten. Daarbij gaat het naast een beschrijving van de algemene economische situatie om de ontwikkeling van de lonen en prijzen en in verband daarmee de koopkracht van burgers. Ook het niveau van belastingen en accijnzen zou in dit onderzoek moeten worden betrokken. Een dergelijke economische inventarisatie kan als basis dienen voor een evaluatie van de voorzieningen mede met het oog op de vraag welk niveau van voorzieningen past bij het niveau van economische ontwikkeling.

Gegeven de economische ontwikkelingen is vervolgens de vraag over welke voorzieningen feiten verzameld zouden dienen worden. Het is immers ondoenlijk om 'alle voorzieningen' te onderzoeken. De Afdeling noemt hieronder een aantal relevante beleidsterreinen:

- Gezondheidszorg
- Onderwijs
- Arbeidsparticipatie
- Armoede(bestrijding)
- Sociale voorzieningen
- Veiligheid (aanpak criminaliteit, onder meer aanwezigheid politie, detentiecapaciteit en bejegening gevangenen, grenscontrole)<sup>32</sup>
- Migratie

<sup>32</sup> Voor een deel worden deze onderwerpen genoemd in genoemd in het onderzoek *Mogelijkheden voor deregulering en taakverlichting Caribisch Nederland: van IdeeVersa* in opdracht van het ministerie van BZK als thema's die geëvalueerd zouden kunnen worden. Specifiek met betrekking tot de VromBES wordt in dat rapport opgemerkt: "Kernprobleem is het ambitieniveau van de VromBES. De wet wordt door de eilanden als potentieel te zwaar ervaren, hetgeen voor bedrijven op de eilanden negatieve gevolgen kan hebben."

De feitelijke inventarisatie op deze beleidsterreinen kan op verschillende manieren worden verkregen, afhankelijk van het te onderzoeken gebied. Het kan gaan om overheidscijfers, cijfers van Kamers van Koophandel op de eilanden, of gesprekken met de betrokken actoren (o.a. bestuurders, werkgevers en werknemers, maatschappelijke organisaties en burgers). Daarbij zou aandacht moeten worden besteed aan de vraag hoe het gerealiseerde voorzieningenniveau zich verhoudt tot de verwachtingen van de bevolkingen van de BES-eilanden die zij bij het verkrijgen van de nieuwe status hebben gekoesterd ten aanzien van de veranderingen met betrekking tot datzelfde voorzieningenniveau. Voorts dient aandacht te worden geschonken aan de vraag in hoeverre een causaal verband kan worden vastgesteld tussen de statusverandering per 10-10-10 en de ontwikkeling van het voorzieningenniveau. Een verandering van het voorzieningenniveau kan immers ook het gevolg zijn van verschillende factoren, met name algemene ontwikkelingen op economisch gebied.

De Afdeling merkt op dat het bij deze bredere evaluatie aankomt op een passende afbakening van onderwerpen in relatie tot het doel en rekening houdend met de uitvoerbaarheid van het te verrichten onderzoek. Een beperkte focus, tot bijvoorbeeld alleen veiligheid, zal ertoe leiden dat de evaluatie niet beantwoordt aan het doel. Daarentegen zal een heel ruime reikwijdte, bijvoorbeeld tot bijna alle beleidsterreinen, noodzakelijkerwijs leiden tot een minder diepgaande of een langdurigere evaluatie. Bij dit onderdeel van de evaluatie kan voortgebouwd worden op de reeds verrichte onderzoeken naar de beleving van de gevolgen van de transitie door de bevolking van de eilanden.

#### 7. Afbakening en uitvoering

Hiervoor heeft de Afdeling drie mogelijke evaluatiecomplexen geschetst met het oog op drie te onderscheiden doelstellingen. Het is aan de opdrachtgevers om een uitdrukkelijke keuze te maken welk doeleinde of welke doeleinden wordt of worden nagestreefd. Elk van de onderscheiden domeinen vraagt een eigensoortig onderzoek. De keuze bepaalt de onderwerpen en de inrichting van de evaluatie. Indien de evaluatiedoelstelling niet uitdrukkelijk wordt benoemd en vastgelegd, zal dit naar het oordeel van de Afdeling niet kunnen leiden tot een vruchtbare evaluatie.

Gelet op de verschillende perspectieven waarmee vanuit het Europees deel van Nederland en vanuit de eilanden naar de na 10-10-10 ontstane verhoudingen wordt gekeken en gelet op de wettelijke verplichtingen en reeds bestaande afspraken en toezeggingen (zie hierna onder 8), ligt naar het oordeel van de Afdeling een combinatie van doelstellingen in de rede. Dat zou betekenen dat in de evaluatie zowel gekeken zou moeten worden naar de werking van de wetgeving en naar de werking van de nieuwe bestuurlijke structuur alsook naar de gevolgen van de nieuwe verhoudingen voor de burger. Dat laat onverlet dat bij de uitvoering van deze evaluatie deze doelstellingen en de daarmee verband houdende onderzoeksvragen van elkaar onderscheiden dienen te worden. Elk van de doelstellingen kent een eigen oriëntatie en vergt daarom een eigen onderzoek met

een eigen opzet en methodiek. Langs deze weg is ook een goede afbakening mogelijk en wordt door een opsplitsing in afzonderlijke onderdelen het evaluatieonderzoek beter behapbaar. De onderlinge samenhang tussen de onderdelen dient te worden gewaarborgd door de evaluatiecommissie (zie hierna paragraaf 8).

Indien gekozen zou worden voor een breed evaluatieonderzoek met een gecombineerde doelstelling zoals hiervoor geschetst, is de uitvoerbaarheid een bijzonder aandachtspunt. Dit geldt te meer als de evaluatie als geheel in 2015 moet zijn afgerond. Van belang is allereerst dat voor elk van de deelonderzoeken de opzet en methodiek, die zoals gezegd onderling sterk van elkaar zullen verschillen, verder uit te werken. Deze zullen moeten resulteren in een concrete onderzoeksopzet per deelonderzoek. Voorts is van belang dat voor elk van de evaluatieonderzoeken criteria worden ontwikkeld op grond waarvan de feitelijke bevindingen moeten worden beoordeeld. Verzameling van feiten alleen is niet voldoende indien niet daarna op basis van criteria de bevindingen van een duiding en beoordeling kunnen worden voorzien. Naar het oordeel van de Afdeling dient als het gaat om de uitwerking de evaluatiecommissie een belangrijke rol te spelen (zie hierna).

Per deelonderzoek zal mede gelet op de beschikbare tijd scherp geselecteerd moeten worden tussen onderwerpen. In het wetgevingsonderzoek zal naast de algemene inventarisatie van geldende wetgeving slechts een beperkt aantal wetten onderzocht kunnen worden. Daarbij zal voldoende spreiding moeten worden gerealiseerd over de belangrijkste beleidsterreinen. In verband met de nog te maken keuze om de wetgeving al dan niet verder in de Nederlandse rechtsorde te integreren is van belang de nadruk te leggen op de uitvoering van wetten en de eventuele knelpunten en successen die kunnen worden gesignaleerd. Daarbij zal het moeten gaan om de uitvoering van zowel wetten van oorspronkelijke Antilliaanse afkomst als van Nederlandse wetten die op 10-10-10 of daarna op de eilanden zijn ingevoerd.

In het onderzoek naar de bestuurlijke structuur zullen de indicatoren voor deugdelijk bestuur en deugdelijke interbestuurlijke en interlandelijke samenwerking moeten worden geoperationaliseerd en uitgewerkt in concrete en hanteerbare onderzoeksvragen. Wellicht zal hier op grond van reeds voorhanden zijnde informatie over knelpunten een nadere selectie moeten plaatsvinden van de meest prioritaire thema's. Hier stelt de wet echter grenzen; de WolBES en de FinBES schrijven voor dat binnen zes jaar na inwerkingtreding aan Tweede en Eerste Kamer verslag wordt gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van beide wetten in de praktijk.

Ten slotte ligt het voor de hand om bij het onderzoek naar de gevolgen van de nieuwe verhoudingen voor de bevolking voort te bouwen op het reeds verrichte belevingsonderzoek. Hier zou een nadere selectie kunnen plaatsvinden door afgezien van een algemene inventarisatie het onderzoek te richten op de ervaringen met een beperkt aantal voorzieningen die op grond van reeds

beschikbare informatie serieuze knelpunten of juist gunstige resultaten te zien geven. Zoals gezegd zal een algemene inventarisatie van de economische ontwikkelingen in dit onderzoek als basis moeten dienen.

Indien op deze wijze niet gekomen kan worden tot een zodanige afgebakende en uitvoerbare evaluatie dat deze tijdig kan worden afgerond, zullen nadere keuzes gemaakt moeten worden. Hier bestaan verschillende opties. Allereerst kan gekozen worden voor concessies aan de diepgang van het evaluatieonderzoek. Niet alle onderwerpen behoeven een even diepgaande behandeling. Een andere mogelijkheid is om de reikwijdte van het evaluatieonderzoek in te perken. Sommige deelthema's kunnen wellicht worden doorgeschoven naar een volgende evaluatie. Een mogelijk risico hiervan is dat onvoldoende materiaal wordt verzameld om reeds op het geplande tijdstip gefundeerde beslissingen te kunnen nemen over het bestuurlijke eindmodel of het al dan niet invoeren van de Nederlandse wetgeving. In dat geval kan sprake zijn van een interim-evaluatie op grond waarvan een eerste gedachtewisseling over mogelijke oplossingsrichtingen kan plaatsvinden. Op grond van de eindevaluatie in een later stadium worden vervolgens de definitieve beslissingen over de eindsituatie genomen. Het voordeel hiervan zou kunnen zijn dat de gevolgen van de overgang naar de nieuwe situatie dan wellicht beter zijn uitgekristalliseerd. In hoeverre de hier besproken opties wenselijk en haalbaar zijn dient voorwerp te zijn van politieke besluitvorming.

In het licht van het bovenstaande benadrukt de Afdeling het belang van een duidelijk tijdspad voor de uitvoering van de evaluatie, te bewaken door de evaluatiecommissie (zie daarover hieronder paragraaf 8). Een heldere tijdsplanning, voor de verschillende deelonderzoeken en voor de evaluatie als geheel, kan waarborgen dat het project niet te breed uitwaaiert of te lang doorloopt. De evaluatiecommissie zal aan de hand van deze planning – binnen de door de opdrachtgevers aangegeven kaders - kunnen bijsturen op de omvang en duur van de evaluatie.

#### 8. Inrichting evaluatieproces

In het verzoek om voorlichting wordt de Afdeling gevraagd in te gaan op de inrichting van het evaluatieproces. Daarbij wordt verwezen naar enkele procesmatige afspraken die tijdens de Caribisch Nederland week van maart 2013 zijn gemaakt over het betrekken van de openbare lichamen, als medeopdrachtgevers, en de bevolking bij het evaluatieproces, over ondersteuning van externe adviseurs en over het onafhankelijke onderzoek ten behoeve van de evaluatie.<sup>33</sup>

Daarnaast wijst de Afdeling op de nieuwe afspraken ten behoeve van de evaluatie die gemaakt zijn op 31 oktober 2013 tussen de bestuurders van de BES-eilanden en Nederland in het kader van de laatste CN-week (28 oktober – 1 november 2013). De bestuurders zijn onder andere overeengekomen dat:

<sup>33</sup> Zie Bijlage bij het verzoek om voorlichting.

- na de voorlichting van de Raad besloten zal worden of er een onafhankelijke evaluatiecommissie zal worden ingesteld,
- een werkgroep zal worden opgericht voor de afbakening van de inhoudelijke scope van de evaluatie en
- de evaluatie een objectief en feitelijk karakter zal hebben. Het evaluatierapport bevat geen aanbevelingen.

De afspraak dat de openbare lichamen medeopdrachtgever van de evaluatie zijn, ter uitdrukking van de gelijkwaardigheid, zoals afgesproken in het bestuurlijke overleg van de CN week in maart 2013 geldt nog steeds.

Zoals uit het voorgaande is gebleken acht de Afdeling het van cruciaal belang dat eerst overeenstemming wordt bereikt over het doeleinde of de doeleinden van de evaluatie. De inrichting van het evaluatieproces hangt mede af van de te kiezen doelstelling of doelstellingen. De doelstelling of doelstellingen van de evaluatie en daarmee de 'scope' kunnen worden afgebakend door de werkgroep, die volgens de reeds gemaakte afspraken zal worden ingericht.

In de volgende fase zal het feitelijke onderzoek plaats moeten vinden. De Afdeling wijst erop dat bij de wetgevingsevaluaties<sup>34</sup> het gebruikelijk is dat een dergelijk onderzoek na een daartoe bestemde aanbestedingsprocedure wordt uitgevoerd door onafhankelijke onderzoekers onder begeleiding van een begeleidingscommissie. Het onderzoeksrapport waarin verslag wordt gedaan van het onderzoek wordt in deze opzet uitgebracht door de onderzoekers zelf, die daar ook de exclusieve verantwoordelijkheid voor dragen. De vraag is echter of de doorgaans toegepaste procedures in het onderhavige geval, gelet op de specifieke aard en de meervoudige doelstelling van de evaluatie, moeten worden toegepast.

Bij grote evaluatieprojecten, waarbij meerdere onderzoeken tegelijkertijd worden uitgevoerd, is het instellen van een evaluatiecommissie door de opdrachtgever niet ongebruikelijk.<sup>35</sup> Zoals de Afdeling eerder heeft aangegeven<sup>36</sup> acht zij het van groot belang dat, gezien de specifieke aard en de complexiteit van het project, voor de evaluatie van de staatkundige structuur van de BES-eilanden een dergelijke onafhankelijke evaluatiecommissie wordt ingesteld. Van belang is dat de evaluatiecommissie in nauw contact staat met de opdrachtgever(s) van de evaluatie.

<sup>34</sup> Meestal gaat het om enkelvoudige evaluaties, waarbij een specifieke wettelijke regeling – al dan niet naar aanleiding van een evaluatiebepaling in de regeling zelf – wordt geëvalueerd, H.B. Winter en C.M. Klein Haarhuis, "Wetsoverstijgende evaluaties", in: *Tijdschrift voor gezondheidszorg* nr. 8, 2008, blz. 621.

<sup>35</sup> De Afdeling wijst bijvoorbeeld op de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht. Voor de derde evaluatiecommissie zie de Regeling van de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 juni 2006, nr. 5429821/06/6, houdende instelling van de Commissie Evaluatie Awb III.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 400, VII, nr. 67 (Bijlage), blz. 68.

Het verdient aanbeveling dat de evaluatiecommissie een onafhankelijke voorzitter kent die gezag heeft bij alle betrokken partijen. Om de slagkracht van de commissie te waarborgen zou de commissie bij voorkeur moeten bestaan uit maximaal zeven personen. Het ligt in de rede dat de commissie deskundigen bevat op de te onderzoeken deelterreinen uit zowel de wetenschap als de praktijk. Volgens de Afdeling is het bovendien van belang dat andere expertises in de commissie vertegenwoordigd zullen zijn, met name als het gaat om bestuurlijke ervaring met kleinschalig bestuur, kennis van de specifieke situatie op de eilanden, juridische kennis en methodologische expertise met het verrichten van (evaluatie)onderzoek. Van belang is ten slotte dat de commissie ondersteund wordt door een secretaris die tevens onderzoeksmanager kan zijn.

De evaluatiecommissie heeft in de verschillende fasen van de evaluatie verschillende taken die van elkaar onderscheiden moeten worden. Het betreft de volgende taken:

- De operationalisering van de doelstellingen en thema's van de te onderscheiden evaluaties en de uitwerking hiervan tot een concrete onderzoeksopzet;
- De ontwikkeling van criteria op grond waarvan de feitelijke bevindingen van de te onderscheiden onderzoeken kunnen worden beoordeeld;
- De selectie van de onafhankelijke onderzoekers die de deelonderzoeken zullen uitvoeren volgens een vooraf vastgestelde aanbestedingsprocedure;
- De begeleiding van de deelonderzoeken;
- De opstelling van het eindrapport van de evaluatie waarin verslag wordt gedaan van de resultaten van de deelonderzoeken en deze in onderlinge samenhang worden geanalyseerd.

De eerste taak van de evaluatiecommissie betreft de voor elk deelonderzoek uit te werken onderzoeksopzet. Het ligt voor de hand dat de commissie binnen de door de opdrachtgever aangegeven randvoorwaarden een concreet voorstel doet waarin voor elk deelonderzoek de doelstellingen en thema's worden geoperationaliseerd. In de opzet zal ook aandacht moeten worden besteed aan de onderzoeksmethode en aan financiële aspecten (begroting). De commissie dient in dit stadium ook aandacht te schenken aan de ontwikkeling van de criteria voor de verschillende onderdelen van de evaluatie.

Na goedkeuring van dit voorstel door de opdrachtgever dient volgens de daarvoor gebruikelijke procedures de opdracht voor de onderzoeken te worden verleend. Het ligt daarbij voor de hand de onderzoeken te laten verrichten door externe, onafhankelijke onderzoekers. De evaluatiecommissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de onderzoeken. Daarbij dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt onder meer over de termijn waarbinnen het onderzoek moet zijn afgerond. Na de opdrachtverlening kunnen de onderzoeken van start gaan. In de uitvoeringsfase begeleidt de evaluatiecommissie de deelonderzoeken en bewaakt en coördineert zij de samenhang tussen de onderzoeken. Ook moet zij het mandaat hebben de deelonderzoeken bij te sturen als zich niet voorziene

problemen voordoen. De deelonderzoeken worden echter uitgebracht onder verantwoordelijkheid van de externe onafhankelijke onderzoekers aan wie de opdracht tot uitvoering van het betreffende deelonderzoek is gegeven.

Op het moment dat de deelonderzoeken zijn afgerond of in het stadium van afronding verkeren bereidt de evaluatiecommissie vervolgens het eindrapport van de evaluatie voor. Hierin wordt verslag gedaan van de belangrijkste bevindingen van de deelonderzoeken en worden deze bevindingen in hun onderlinge samenhang geanalyseerd. In het eindrapport kunnen in deze opzet ook verbanden worden gelegd tussen de verschillende deelonderzoeken. De uitvoering van dit deel van de evaluatie zal worden begrensd door de hierboven genoemde afspraken tussen de bestuurders van de BES-eilanden en Nederland over de evaluatie. In dit verband is de belangrijkste afspraak dat het evaluatierapport geen aanbevelingen zal bevatten.

Op basis van de evaluatie moet vervolgens politieke besluitvorming plaatsvinden. Daarin worden beslissingen genomen over de vraag wat met de verkregen resultaten wordt gedaan en welke maatregelen eventueel naar aanleiding van de resultaten moeten worden genomen. Zoals eerder gesteld behoort deze fase niet tot de evaluatie.

#### 9. Evaluatie consensusrijkswetten

In het verzoek om voorlichting wordt uitgegaan van een aantal raakvlakken tussen de evaluatie van de consensusrijkswetten en de evaluatie van de nieuwe verhoudingen tussen Nederland en Caribisch Nederland.<sup>37</sup> Volgens het verzoek kunnen raakvlakken worden gevonden in gemeenschappelijke instellingen, in het procesrecht en in het financieel toezicht. Overigens hebben de landen en Caribisch Nederland de nodige gemeenschappelijke belangen op andere terreinen dan de rechtspleging en het financieel toezicht, zoals op het terrein van de medische zorg en de luchtvaart. Gegeven de geschetste raakvlakken ligt volgens het verzoek het toewerken naar een "gezamenlijke behandeling in de rede".<sup>38</sup> In het verzoek om voorlichting wordt de Afdeling gevraagd in te gaan op welke wijze beide evaluaties elkaar kunnen aanvullen en daarmee versterken.

De Afdeling stelt voorop dat voor een adequaat antwoord op de vraag op welke wijze de beide evaluaties elkaar kunnen aanvullen het (wederom) nodig is te weten welke doeleinden de beide evaluaties dienen.<sup>39</sup> Niettemin valt reeds thans te voorzien dat er tussen beide evaluaties raakvlakken zullen zijn. Zo kan de keuze voor een onderzoek naar de gevolgen van de nieuwe verhoudingen voor de burger

<sup>37</sup> Het betreft de volgende vijf consensusrijkswetten: de consensusrijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie; de consensusrijkswet openbare ministeries; de consensusrijkswet politie; de consensusrijkswet Raad voor de rechtshandhaving en de consensusrijkswet financieel toezicht Curacao en Sint Maarten.

<sup>38</sup> In het verzoek wordt overigens niet nader toegelicht wat wordt bedoeld met "gezamenlijke behandeling".

<sup>39</sup> Mogelijk ontvangt de Afdeling nog een separaat verzoek om voorlichting over de evaluatie van de consensus rijkswetten.

als het gaat om het voorzieningenniveau met name op het gebied van veiligheid bruikbaar materiaal opleveren voor de beantwoording van de vraag naar de doeltreffendheid en de effecten van de consensusrijkswetten op dit terrein.<sup>40</sup>

Niettegenstaande deze prealabele opmerking ziet de Afdeling de volgende twee mogelijke aanvullingen:

*a. Rechtspleging, rechtshandhaving en constitutionele status*

Een onderdeel van de evaluatie van de consensusrijkswetten zal vermoedelijk zijn gericht op het in kaart brengen van de ervaringen van de landen en de openbare lichamen met de consensusrijkswetten op het gebied van de rechtspleging, rechtshandhaving en het financieel toezicht sinds 10-10-10. Juist omdat de consensusrijkswetten fungeren in constitutioneel zulke verschillende kaders, namelijk die van land in het Koninkrijk respectievelijk van openbaar lichaam in het Nederlandse staatsbestel, is het -voor zover mogelijk- van belang om in de evaluatie van de rijkswetten na te gaan of de verschillen in constitutionele status van invloed zijn op de werking van de consensusrijkswetten. Dit kan een factor zijn voor het antwoord op de vraag of de status van openbaar lichaam ondersteunend is voor goed bestuur, als mogelijk doeleinde van de evaluatie van Caribisch Nederland. Op deze wijze zouden de evaluaties elkaar kunnen aanvullen.

*b. Gemeenschappelijk Hof van Justitie en verschillende wetgevingen*

Daarnaast is het van belang om te onderzoeken of de verschillende wetgevingen die in de landen en in de openbare lichamen gelden, bij de toepassing en interpretatie daarvan door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie tot problemen aanleiding geeft. In de bestaande staatkundige verhoudingen dient het Gemeenschappelijk Hof recht te spreken vanuit vier verschillende wetgevingen: de Arubaanse, de Curaçaose, de Sint Maartense en de Nederlandse, voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarbij verdient opmerking dat er enige mate van afstemming was beoogd op het terrein van het procesrecht en materieel recht tussen Curaçao en Sint Maarten, onder meer als gevolg van bestuurlijke afspraken.<sup>41</sup> Nagegaan zou kunnen worden in hoeverre die afspraken daadwerkelijk effect hebben gehad.

Met het oog op de in de toekomst te maken keuze voor de wetgeving die van toepassing zal zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is naast de evaluatie van de BES-wetgeving de evaluatie van de consensusrijkswet Gemeenschappelijk Hof van

<sup>40</sup> Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

<sup>41</sup> Vgl. de afspraak onder A12 en A13 uit de slotverklaring van 2 november 2006: "Ten behoeve van de rechtsprekende taak van het Gemeenschappelijk Hof en de Hoge Raad dient eenvormigheid te bestaan in het procesrecht van de Landen Curacao en Sint Maarten, evenals voor wat betreft het strafrecht en voor het burgerlijke recht, inclusief het faillissementsrecht. Met betrekking tot de overige delen van het materiële recht wordt gestreefd naar concordantie". Overigens geldt op grond van artikel 39 van het Statuut het concordantiebeginsel hetgeen inhoudt dat de genoemde rechtsgebieden zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze in het Koninkrijk worden geregeld. Voorts is een onderlinge regeling in voorbereiding met betrekking tot eenvormig procesrecht. Overigens schijnt Aruba te werken aan een herziening van de Landsverordening administratieve rechtspraak.



rechtstreeks belang. Het Hof speelt in de rechtspleging van zowel de landen van het Koninkrijk (Aruba, Curacao en Sint Maarten) als van de openbare lichamen een belangrijke rol. Het Hof spreekt recht in alle Caribische delen van het Koninkrijk. Aangenomen mag worden dat in de evaluatie van genoemde consensusrijkswet het functioneren van het Hof in de nieuwe constellatie centraal staat. Voor dat functioneren zijn specifieke onderdelen van de BES-wetgeving van belang. Te denken valt bijvoorbeeld aan het bestuursprocesrecht. Op dit moment geldt op de BES de Wet administratieve rechtspraak BES. Deze wet is materieel gezien een voortzetting van de vóór 10-10-10 geldende Antilliaanse landsverordening administratieve rechtspraak.<sup>42</sup> Van belang is om de huidige ervaringen van het Hof en andere actoren die bij de rechtspraak betrokken zijn (OM, advocatuur) na de inwerkingtreding van de procesrechtelijke wetgeving na 10-10-10 in kaart te brengen. Met het oog op de nog te maken keuze voor de wetgeving is in het bijzonder van betekenis dat wordt nagegaan of als gevolg van Nederlandse wetgeving die reeds op 10-10-10 of daarna is ingevoerd – te denken valt aan bepaalde onderdelen of bepalingen van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering – er sprake is van divergentie van de wetgeving in de Caribische delen van het Koninkrijk en zo ja, in hoeverre die divergentie van invloed is op het functioneren van het Hof.

## 10. Samenvatting

### Begrenzing evaluatie

Het staatsrechtelijke kader voor Caribisch Nederland en de bestuurlijke afspraken die aan dat kader en aan de nieuwe staatkundige structuur ten grondslag liggen, stellen grenzen aan de reikwijdte van de evaluatie; zij vormen voor de evaluatie een gegeven. Bij de evaluatie gaat het immers om een terugblik: wat is er bereikt? Zijn de verwachtingen uitgekomen? Hoe hebben de wetgeving, de afspraken, de procedures etc. gefunctioneerd? Het debat over een eventuele wijziging van de staatkundige verhoudingen is een afzonderlijk traject dat thuishoort in de politieke besluitvorming over de vraag: hoe nu verder?

Essentieel voor adequaat evaluatieonderzoek is dat de opdrachtgevers voorafgaand aan de evaluatie gezamenlijk een keuze maken over *wat* zij precies willen weten en *waarom*, dat wil zeggen met welk doel of met welke doelen de evaluatie plaatsvindt. Het oogmerk van de evaluatie bepaalt mede de reikwijdte en de inrichting daarvan.

### Drie te onderscheiden thema's

Ziet de Afdeling het goed dan zijn er mede gelet op de reeds gemaakte afspraken globaal drie doelstellingen van de evaluatie te onderscheiden. Zij hangen samen met de thema's/vraagstukken die in de aanloop naar de evaluatie tot dusverre een rol hebben gespeeld. Het gaat om:

---

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2008/08, 31 959, nr. 3, blz. 88.

- De werking van de wetgeving; dit thema is mede van belang met het oog op de nog te maken keuze omtrent het al dan niet verder wettelijk integreren van de eilanden in de Nederlandse rechtsorde;
- De werking van de nieuwe bestuurlijke structuur; de vraag naar het functioneren van de openbare lichamen en de samenwerking tussen de openbare lichamen met het Rijk en de andere landen van het Koninkrijk. Hierop hebben ook de specifieke wettelijke evaluatieverplichtingen (WolBES en FinBES) betrekking.
- De gevolgen van de overgang naar de nieuwe staatkundige situatie voor de bevolking van de eilanden; wat zijn de concrete maatschappelijke effecten daarvan die in het dagelijkse leven merkbaar zijn? Met deze vraag hangt samen de vraag naar het voorzieningenniveau op de BES-eilanden.

Deze thema's zijn onderling sterk met elkaar verbonden maar dienen wel te worden onderscheiden. Zij betreffen verschillende domeinen die aansluiten bij de uiteenlopende perspectieven waarmee de evaluatie wordt benaderd. Gelet op de verschillende perspectieven waarmee vanuit het Europees deel van Nederland en vanuit de eilanden naar de na 10-10-10 ontstane verhoudingen wordt gekeken en gelet op de wettelijke verplichtingen en reeds bestaande afspraken en toezeggingen, ligt een combinatie van doelstellingen in de rede. Elk van de doelstellingen kent wel een eigen oriëntatie en vergt daarom een eigen onderzoek met een eigen opzet en methodiek. Langs deze weg is ook een goede afbakening mogelijk en wordt door een opsplitsing in afzonderlijke onderdelen het evaluatieonderzoek beter behapbaar. De onderlinge samenhang tussen de onderdelen dient te worden gewaarborgd door de evaluatiecommissie.

#### Inrichting evaluatieproces

De Afdeling acht het van groot belang dat, gezien de te verwachten omvang van het project, een onafhankelijke evaluatiecommissie wordt ingesteld. De evaluatiecommissie dient in nauw contact te staan met de opdrachtgever van de evaluatie.

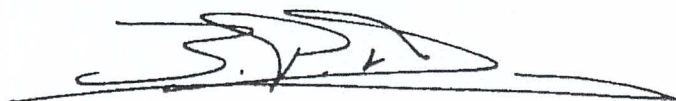
Het verdient aanbeveling dat de evaluatiecommissie een onafhankelijke voorzitter kent die gezag heeft bij alle betrokken partijen. Om de slagkracht van de commissie te waarborgen zou de commissie bij voorkeur moeten bestaan uit maximaal 7 personen. Het ligt in de rede dat de commissie deskundigen bevat op de te onderzoeken deelterreinen uit zowel de wetenschap als de praktijk. Volgens de Afdeling is het bovendien van belang dat andere expertises in de commissie vertegenwoordigd zullen zijn, met name als het gaat om bestuurlijke ervaring met kleinschalig bestuur, kennis van de specifieke situatie op de eilanden, juridische kennis en methodologische expertise met het verrichten van (evaluatie)onderzoek. Van belang is tenslotte dat de commissie ondersteund wordt door een secretaris die tevens onderzoeksmanager kan zijn.

De evaluatiecommissie heeft in de verschillende fasen van de evaluatie verschillende taken die van elkaar onderscheiden moeten worden. Het betreft de volgende taken:

- De operationalisering van de doelstellingen en thema's van de te onderscheiden evaluaties en de uitwerking hiervan tot een concrete onderzoeksopzet;
- De ontwikkeling van criteria op grond waarvan de feitelijke bevindingen van de te onderscheiden onderzoeken kunnen worden beoordeeld;
- De selectie van de onafhankelijke onderzoekers die de deelonderzoeken zullen uitvoeren volgens een vooraf vastgestelde aanbestedingsprocedure;
- De begeleiding van de deelonderzoeken;
- De opstelling van het eindrapport van de evaluatie waarin verslag wordt gedaan van de resultaten van de deelonderzoeken en deze in onderlinge samenhang worden geanalyseerd.

Op basis van de evaluatie zou vervolgens politieke besluitvorming moeten plaatsvinden over wat met de verkregen resultaten wordt gedaan en welke maatregelen eventueel naar aanleiding van de resultaten moeten worden genomen.

De vice-president van de Raad van State,



## Bijlage 1

Indicatoren uit de brief van de minister van BZK van 7 maart 2012, Kst. 2011/12, 31 954, D.

### Goed bestuur (WOLBES)

Goed bestuur kenmerkt zich door een hoge mate van professionaliteit, integriteit, slagvaardigheid en controleerbaarheid. Belangenverstrengeling zou hierbij idealiter uitgesloten zijn. De volgende indicatoren dienen zich daarbij aan:

- Controlerende functie eilandsraad: aantal vergaderingen, gebruik passieve informatieplicht, openbaarheid vergaderingen, instellen rekenkamer;
- Uitvoerende functie bestuurscollege: aantal vergaderingen, voldoen aan actieve informatieplicht, voldoen aan passieve informatieplicht;
- Mate van scheiding tussen eilandsraad, bestuurscollege en ambtelijk apparaat: functioneren secretaris en griffier;
- Positie en bevoegdheden gezaghebber: voorzitter eilandsraad en college; training openbare orde en veiligheid; bestuurlijk toezicht;
- Positie Rijksvertegenwoordiger: bevordering samenwerking ministeries en openbare lichamen; bestuurlijk toezicht (toetsing besluiten openbare lichamen op behoorlijk bestuur);
- Kwaliteit bestuurders en eilandsraadsleden op bestuurlijk terrein;
- Kwaliteit en onafhankelijkheid ambtelijk apparaat: opleidingsniveau, integriteit.

### Burgerbetrokkenheid (WOLBES)

De volgende indicatoren kunnen bij dit doel worden onderscheiden:

- Aandacht in de lokale media;
- Opkomst bij verkiezingen of eventuele referenda;
- Deelname aan inspraakprocedures;
- Verzoeken om informatie;
- Aantal bezwaarschriften en klachten;
- Frequentie raadsvergaderingen en mate van bijwonen door burgers.

### Deugdelijke financiële huishouding (FINBES)

De FINBES is gericht op een deugdelijke financiële huishouding van de openbare lichamen. De volgende indicatoren dienen zich daarbij aan:

- Ordelijkheid financiële huishouding van de eilanden op basis van democratische besluitvorming;
- Totstandkoming en inrichting van de begroting en rekening van de openbare lichamen;
- Zorgvuldige omgang met besluiten met financiële gevolgen, waaronder deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen, vervreemden van bezittingen van een openbaar lichaam, alsmede handelingen betreffende geldleningen en liquiditeitstekorten;
- Volstaan controlerende en corrigerende taak van het College financieel toezicht ten aanzien van de beheersing van het begrotingsproces en het financieel beheer;
- Mate van gebruikmaking van de bevoegdheid van het openbaar lichaam tot oplegging van lokale eilandbelastingen;
- Kwaliteit bestuurders en eilandsraadsleden op financieel terrein;
- Kwaliteit ambtelijk apparaat: financiële administratie;
- Grootte en opzet BES-fonds: adequaatheid financiële middelen voor takenpakket;

- Beleid/mogelijkheden van de eilanden om eigen inkomsten te genereren;
- Naleving artikel 87 FINBES door het Rijk: in kaart brengen financiële gevolgen beleidsvoornemens Rijk.

## Bijlage 2

Criteria ter toetsing van de constituties, de wetgeving en het 6 overheidsapparaat van de nieuwe entiteiten binnen het Koninkrijk, bijlage bij brief van 7 maart 2006 (V-RTC).

## II. Overzicht van punten waarover consensus is bereikt

### *Criteria ten aanzien van de democratische besluitvorming*

1. De wil van het volk zal de grondslag zijn van het gezag van de overheid. Deze wil zal tot uiting komen in directe, periodieke, vrije en geheime verkiezingen van de volksvertegenwoordiging en directe of getrapte verkiezing van de regering van de landen c.q. van de bestuurscolleges van de koninkrijkseilanden. De vergaderingen van de volksvertegenwoordigingen en in de regel ook die van hun commissies zijn openbaar, inclusief openbare en tijdige schriftelijke verslaglegging.
2. Gewaarborgd is dat de volksvertegenwoordiging de regering of het bestuurscollege kan controleren (o.a. vragenrecht, recht van interpellatie, budgetrecht, initiatiefrecht, onderzoeksbevoegdheden). De belangrijke algemeen verbindende voorschriften kunnen uitsluitend met de medewerking van de volksvertegenwoordiging worden vastgesteld.
3. De verworvenheden van de parlementaire democratie dienen ten minste te worden geconsolideerd en aangevuld met elementen van participatieve democratie, waardoor de burgers, al dan niet via de sociale partners en andere maatschappelijke groeperingen in de samenleving van de landen en de Koninkrijkseilanden, op meer directe wijze betrokken kunnen zijn bij de voorbereiding van belangrijke overheidsbeslissingen (bijvoorbeeld recht van petitie).
4. De vrijheid van vereniging (politieke partijen, inclusief waarborgen voor transparantie rondom de financiering), vergadering en betoging worden in wetgeving verankerd.

### *Criteria ten aanzien van de bestuurs- en besluitvormingsstructuur*

5. Doorzichtigheid van de overheid is een kernelement van de moderne overheid. De doorzichtigheid van bestuurs- en besluitvormingsstructuur dient op de eerste plaats te blijken uit een overheidsorganisatie, waarin de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden op zowel politiek, bestuurlijk als op ambtelijk niveau vooraf helder zijn gedefinieerd. Een eventuele delegatie of mandatering geschieden op eenduidige en openbare wijze. In elk geval de voor de burger belastende besluiten of handelingen van de overheid moeten een grondslag vinden in een vooraf geschreven wettelijke regel.

6. Als uitgangspunten geldt het primaat van de politiek en het bestuur: de regering bepaalt het overheidsbeleid en is voor de kwaliteit van het bestuur politiek verantwoording verschuldigd jegens de volksvertegenwoordiging.
7. De naar buiten werkende besluiten worden vastgelegd en actief en tijdig bekend gemaakt.
8. De openheid en openbaarheid van bestuur in de relatie tussen overheid en burgers moet zijn geregeld. Het recht op informatie vervat in overheidsdocumenten, wordt in algemeen verbindende voorschriften geregeld (vgl. de vigerende Landsverordening Openbaarheid van Bestuur).

*Criteria ten aanzien van het bestrijden van corruptie*

9. Het rapport "Konfiansa" wordt, voor zover dat nog niet is gebeurd, volledig gerealiseerd door de nieuwe entiteiten (waaronder de concept-landsverordening met betrekking tot de financial disclosure van bestuurders).
10. Er zijn regels voorhanden die het op periodieke basis houden van operational audits en integriteitonderzoeken waarborgen.

*Criteria ten aanzien van de respect voor de "rule of law"*

11. Er zijn waarborgen voor een onafhankelijk en onpartijdig functionerende Rechterlijke Macht. Voor wat betreft onafhankelijkheid moeten onder meer goede regels zijn over benoeming (kroonbenoeming), ontslag (leden van de rechterlijke macht kunnen alleen worden ontslagen door een tot de rechterlijke macht behorend gerecht) en rechtspositie van rechters, alsmede de handhaving van de Hoge Raad als cassatierechter. De wetgevende macht noch de uitvoerende macht zijn bevoegd bij wijze van een concreet werkend bevel een rechterlijk ambt voor te schrijven hoe het dient te beslissen. Teneinde de onpartijdigheid in de rechtspraak te waarborgen worden regels gegeven omtrent wraking van en verschoning door rechters.
12. Er zijn waarborgen voor een slagvaardig en onafhankelijk functionerend Openbaar Ministerie. Voor wat betreft de onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie zijn er onder meer regels voor de benoeming van de Procureur-generaal door de Kroon. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de strafrechtsorde wordt in handen van een Procureur-generaal gelegd. De minister van Justitie kan aanwijzingen geven, welke de Procureur-generaal ter beoordeling aan het Hof kan voorleggen wegens strijd met het recht. De Procureur-generaal is verantwoording verschuldigd aan de Minister van Justitie.

13. Waarborgen voor een adequaat functionerende (ten aanzien van integriteit, bedrijfsvoering, mobiliteit, werkperspectief personeel, huisvesting en informatiehuishouding) en sluitende rechtshandhavingketen die op de taak is toegesneden. Naast het Politiewezen, Gevangeniswezen en de Veiligheidsdienst vormen preventie en resocialisatie belangrijke onderdelen van die keten. Er zijn garanties voor een voldoende schaal van professionele kwaliteit en integriteit (zoals een geweldsinstructie). Er zijn eenduidige regels ten aanzien van het beheer en gezag van het Openbaar Ministerie en het Politiewezen. Het Openbaar Ministerie heeft het uitsluitend gezag over de opsporing. Helder moet zijn geregeld dat het beheer doelmatig wordt gevoerd.
  
14. Met eenvormigheid wordt primair beoogt het doelmatig functioneren van de beroepsinstanties HR en Hof te waarborgen. Het betreft het procesrecht. Voor wat betreft het gecodificeerd materieel recht en het notariaat wordt concordantie nagestreefd.  
  
Aanbevolen wordt dat de procedures ter zake van de eenvormigheid worden vereenvoudigd.
  
15. Het legaliteitsbeginsel, inhoudende dat de overheid zich dient te houden aan het recht, moet zijn verankerd in de wetgeving, met inbegrip van de mogelijkheid dat het overheidshandelen ter toetsing aan de rechter kan worden voorgelegd.
  
16. Gewaarborgd wordt dat de overheid wordt gehouden aan de voor haar geldende geschreven en ongeschreven regels. Burgers hebben de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen gedragingen van de overheid, onder meer via interne procedures van klachtbehandeling. Burgers kunnen in elk geval bezwaar maken bij de (onafhankelijke) rechterlijke macht en zo mogelijk bij een onafhankelijke en deskundige klachtinstantie (ombudsman).
  
17. De nieuwe entiteiten moeten onder meer door (actieve) voorlichting het draagvlak voor de naleving van Algemeen verbindende regels in de samenleving vergroten door bij de rechtsgenoten het bewustzijn van plicht en verantwoordelijkheid op te wekken.
  
18. Een adequate wetgevingsprocedure en dito wetgevingskwaliteitssysteem (hetgeen onder meer blijkt uit aanwijzingen voor de regelgeving) zijn voorwaarden voor een heldere en kwalitatief goede wetgeving die aan de eisen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voldoet, gecombineerd met goede voorlichting, toezicht op de naleving en bedreiging met



bestuursrechtelijke sancties werkt preventief. Gezien het belang van goede wetgeving in een democratische rechtsstaat dient elk van de nieuwe entiteiten in het overheidsapparaat een organisatie onderdeel op te nemen, dat zorgdraagt voor de technische voorbereiding van algemeen bindende regels. Daartoe dient elke nieuwe entiteit verzekerd te zijn van voldoende capaciteit aan wetgevingsjuristen.

19. De constituties van de nieuwe entiteiten die voor de status van autonoom land binnen het Koninkrijk hebben geopteerd dienen in verband met de eis van checks and balances bepalingen te bevatten inzake in elk geval de instelling, samenstelling en de bevoegdheden van een Raad van Advies, een Sociaal Economische Raad (of een daarmee vergelijkbaar orgaan), een Algemene Rekenkamer en een ombudsfunctie. De benoemingsprocedures verdienen in dit verband de speciale aandacht.

*Criteria ten aanzien van de mensenrechten en de vrijheid van pers en meningsuiting.*

20. In de constituties van de nieuwe entiteiten zullen in elk geval de fundamentele rechten en vrijheden worden opgenomen, zoals neergelegd in internationale verdragen, zoals de EVRM en de BUPO, die het Koninkrijk is aangegaan en medegelding hebben voor de Nederlandse Antillen, waarbij tevens de grondrechten in de Nederlandse Grondwet en de Arubaanse Staatsregeling in beginsel als paradigma zullen dienen.
21. Vrijheid van meningsuiting, waaronder mede wordt verstaan de persvrijheid, is een hoeksteen in het fundament van een democratische samenleving.

*Criteria ten aanzien van het overheidsapparaat*

22. Er zijn Het overheidsapparaat moet zijn toegesneden op de door haar te verrichten taken:
  - Alle entiteiten hebben een goede organisatieverordening, inclusief een wettelijke verankering van een systeem van functiebeschrijving, -waardering en -beoordeling op basis waarvan aanname, bevordering en ontslag plaatsvindt.
  - Er is een goed samenstel van personele instrumenten.
  - Er is een degelijk en effectief personeelsbeheer, adequate controlemechanismen (inclusief interne controle) en sancties .
  - Er zijn adequate regels op het terrein van corporate governance, in het bijzonder ten aanzien van overheidsnv's. Het overheidsapparaat maakt doelmatig gebruik van middelen.
  - Er zijn transparante procedures (bijvoorbeeld voor afgifte van vergunningen en paspoorten en inkoop en aanbestedingen).

- Er zijn adequate voorzieningen met betrekking tot inspectietaken.

*Criteria ten aanzien van uitwerking internationale verplichtingen.*

23. Er worden met de betrokken instanties van de entiteiten adequate voorzieningen getroffen met betrekking tot procedures en verantwoordelijkheden inzake het buitenlands beleid, onder verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken. Er dienen onder meer goede voorbereidingsprocedures gecreëerd te worden voor verdragen die mede zullen gelden voor de entiteiten en acties op het gebied van buitenlandse betrekkingen die de entiteiten raken.

*Criteria ten aanzien van de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit en aanpak terrorisme*

24. De entiteiten zetten de bestaande samenwerking op het terrein van de bestrijding grensoverschrijdende criminaliteit met inbegrip van de aanpak van het terrorisme voort.

*Criteria ten aanzien van de financiën en continuïteit van bestuur (overgangscriteria)*

25. Voor zowel de overgangssituatie als de nieuwe situatie geldt als algemeen criterium dat de handhaafbaarheid en de financiële haalbaarheid van de bestuurstaak op alle onderdelen moeten zijn gewaarborgd.
26. Er zal op koninkrijksniveau een wettelijke voorziening moeten worden getroffen om de nieuwe entiteiten met de wijzigingen van het Statuut in te laten stemmen en ook overigens in staat te stellen regelingen te treffen. Die rijkswet zal tevens procedurele voorschriften moeten bevatten. (Als voorbeeld kan hier dienen de rijkswet van 20 juni 1995, Stb. 370) houdende vaststelling van enige overgangsbepalingen in verband met het verkrijgen van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk door Aruba.) Het is van belang dat een dergelijke rijkswet in werking dient te treden ruim voordat statuswijzigingen in werking treden.
27. De entiteiten die een status van land zullen verkrijgen, moeten beschikken over een grondwet waarin de belangrijkste elementen van het nieuwe staatsbestel en de grondrechten zijn vastgelegd. Voor de eilanden die directe banden ambiëren zal op het geëigende niveau, waarbij te denken valt aan het Statuut, eveneens de belangrijkste elementen van de nieuwe positie moeten worden vastgelegd. Verder zullen de nieuwe entiteiten de toekomstige bestuurlijke organisatie moeten bedenken en voorbereiden.
28. Als uitgangspunt voor de positie van ambtenaren kan worden genomen dat er als gevolg van het ontstaan van nieuwe entiteiten in beginsel naar wordt gestreefd dat geen enkele ambtenaar in de Nederlandse Antillen als overtollig zal worden aangemerkt. Zij krijgen de gelegenheid over te gaan in dienst van de nieuwe entiteiten. De nieuwe entiteiten nemen voor zover mogelijk alle op hun grondgebied werkzame landsambtenaren en eilandambtenaren over. Voor zover er toch sprake zal zijn van overtolligheid, zullen hiervoor voorzieningen moeten worden getroffen (sociaal plan).

Alle entiteiten in het Koninkrijk dragen er zorg voor dat op het geëigende niveau voorzieningen zijn getroffen die continuïteit van wetgeving en bestuur waarborgen; dit geldt eveneens met betrekking tot samenwerkingsvormen.

29. Bij rijkswet wordt een gebiedsafbakening tussen de nieuwe entiteiten in de Nederlandse Antillen tot stand gebracht.

### *Criteria ten aanzien van de financieel-economische regelingen*

#### 30. *financieel beheer*

Hoofdcriterium is dat de financiële huishouding op orde is en blijft. Dit impliceert dat in de aanloop naar de nieuwe entiteiten al naar deze situatie wordt toegewerkt. Het financieel beheer dient adequaat te zijn vormgegeven om een gezonde financiële startpositie van entiteiten te realiseren. De resultaten van de onderzoeksteams Financieel Beheer dienen na goedkeuring door de werkgroep AFP te worden geïmplementeerd. Deze kunnen leiden tot aanvullende criteria inzake het financieel beheer in aanloop naar de nieuwe staatkundige constellatie. De criteria bevatten in elk geval:

- Adequate begrotingsinfrastructuur: er is sprake van een begrotingsinfrastructuur gericht op het uitvoeren en verantwoorden van het proces, de organisatie en het tijdschema waarin de begroting tot stand komt.
- Functionele comptabele regelgeving: de leemtes in het financieel beheer worden geïnventariseerd met het oog op het functioneel vormgeven van de comptabiliteit
- Effectieve administratieve organisatie: er is sprake van een administratief systeem gericht op kwaliteitsgarantie en -controle van de financiële informatie.
- Tijdige, betrouwbare, volledige, integere, controleerbare, openbare en stuurbare financiële informatie: zowel wat betreft uitvoering als voorbereiding zijn dit algemene eisen.

#### 31. *Begrotingsnormering en schuldbeheer.*

Ter bevordering en handhaving van budgettaire discipline en evenwichtige financiële ontwikkelingen zal bij de voorbereiding, vaststelling en naleving van de begroting aan een aantal bij wet verankerde normen moeten worden voldaan. In dat kader worden hieronder de volgende criteria voorgesteld:

- Gewone dienst norm: de gewone dienst van de begroting dient in een begrotingsjaar in evenwicht te zijn. Lopende uitgaven moeten worden gedekt door lopende inkomsten, met dien verstande dat tijdelijke inkomstenfluctuaties als gevolg van seizoensinvloeden binnen een begrotingsjaar opgevangen kunnen worden door kastrekkingen op een voorschot rekening bij de Centrale Bank. Deze voorschotten moeten binnen het begrotingsjaar worden afgelost. De overheid mag

geen andere overtrekkingsfaciliteiten aanhouden, noch bij de Centrale Bank noch bij commerciële banken. N.B. een ramp worden beschouwd als een bijzondere situatie, die op dat moment een bijzondere beoordeling van deze norm vereist.

- Kasgeldnorm: het saldo op de voorschot rekening mag niet hoger zijn dan de 10% van de lopende begrotingsinkomsten (gewone dienst) van het voorgaande begrotingsjaar.
- Het voorkomen van nieuwe schuldopbouw middels een uitvoerbaar schuldsaneringsplan is tevens afhankelijk van:
  1. Vastgestelde schuldenmatrix
  2. Vastgestelde toedeling landsschuld
  3. Adequaate inzicht in de schuldenportefeuille.

32. Meerjarenbegrotingnorm: tegelijk met de indiening van de ontwerpbegroting dient een meerjarenraming voor de vier op het begrotingsjaar volgende jaren te worden opgemaakt. Hieruit zou onder andere de terugbetalingcapaciteit van leningen moeten blijken. Besluitvorming over begrotingen dient plaats te vinden in een meerjarig perspectief, hetgeen neerkomt op een verplichting van meerjarenbegrotingen die ook sluitend moeten zijn in lijn met het gestelde ten aanzien van de gewone en kapitaaldienst.

### 33. *Monetair beleid*

- monetaire stabiliteit: onder meer middels vaste wisselkoerskoppeling aan de Amerikaanse dollar.
- Adequate toezicht op financiële markten.
- toepassing en naleving van internationale afspraken en richtlijnen (Basel-richtlijnen, IAIS, FATF, etc.)

34. *Interim financieel beleid Land*

Sluitende totale dienst met ingang van nieuwe staatkundige verhoudingen. Dit impliceert dat er geen nieuwe schulden worden aangegaan.

- o Geen nieuwe garanties en deelnemingen
- o Geen nieuwe taken.
- o Volledige, verantwoorde, doelmatige en doeltreffende boedelscheiding.
- o Wijziging van de wet en regelgeving op het gebied van economie en
  - financiën gedurende de interim periode moet in overeenstemming gebeuren met de eilandgebieden.

35. *Financieel toezichtkader*

- o Effectief toezicht op de naleving van de normen door middel van toetsing en sanctiemogelijkheden
- o Een van regering en parlement van de entiteiten onafhankelijk toezichtorgaan
- o Onafhankelijke Algemene Rekenkamer

*Criteria Directe/ Nieuwe Banden*

- 36. De huidige interne bestuursstructuur van de eilandgebieden blijft zo veel mogelijk gehandhaafd
- 37. In beginsel houden de eilanden de huidige taken en bevoegdheden
- 38. Er moet een heldere regeling komen voor de instanties, procedures en verantwoordelijkheden met betrekking tot het buitenlands- en defensiebeleid van het Koninkrijk onder verantwoordelijkheid van respectievelijk de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie (o.a. Kustwacht). Het ministerie van Defensie wenst één aanspreekpunt.
- 39. Er worden samenwerkingsbanden gecreëerd voor taken en bevoegdheden die door de Caribische Landen van het Koninkrijk, alsmede Bonaire, Saba en Sint Eustatius het meest efficiënt en met synergievoordelen worden uitgevoerd.
- 40. Voor de drie eilanden wordt hetzelfde bestuursmodel gehanteerd, maar er is wel enige variatie mogelijk in de bevoegdheidsverdeling.
- 41. Een huidige Landstaak wordt overgenomen door een eilandgebied indien het eiland de taak op een aanvaardbaar niveau kan uitvoeren. Dat wordt getoetst aan de volgende elementen:

Menskracht;  
Financiële middelen;  
Materiele middelen; Deskundigheid;  
Duurzaamheid;  
Rechtszekerheid;  
Onderlinge consistentie wetgeving.

42. Er dient te worden voorzien in een effectieve vorm van hoger toezicht door Nederland op de besluiten van organen van de eilanden op een gezamenlijk nader in te vullen wijze.
43. Er wordt een voorziening getroffen tussen de eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen over de toegang tot publieke voorzieningen op basis van non-discriminatie.
44. De drie eilanden hebben ieder dezelfde relatie met de Europese Unie.

## **BIJLAGE 11**



**Mission Report**  
**01 – 06 March 2004**

**Bonaire**  
**Kingdom of the Netherlands**

**Electoral Assistance Division**  
**Department of Political Affairs**  
**United Nations**

## Table of Contents

<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>Background</b> .....	<b>3</b>
Kingdom of the Netherlands.....	3
Netherlands Antilles.....	3
Bonaire.....	5
<b>Technical Background</b> .....	<b>6</b>
Referendum.....	6
Election Management.....	7
Electoral Roll.....	8
Voter Information Campaign.....	9
Polling and Counting.....	10
<b>Observations</b> .....	<b>11</b>
<b>Analysis</b> .....	<b>12</b>
Referendum Choices.....	12
Scope of Enfranchisement.....	13
Thresholds.....	13
Institutional Arrangements.....	14
<b>Conclusion</b> .....	<b>15</b>
<b>Recommendations</b> .....	<b>16</b>
<b>United Nations Role</b> .....	<b>17</b>
<b>Annexure:</b>	
A.    Electoral Programme Line 2.4: Expert Monitoring	

## **Introduction**

1. On 23 January 2004 the Executive Council of the Island of Bonaire transmitted a request to the Electoral Assistance Division (EAD) of the Department of Political Affairs (DPA) for assistance in their anticipated June 2004 referendum. The request was later officially presented and supported by the Kingdom of the Netherlands through its Permanent Mission to the United Nations in correspondence transmitted on 18 February 2004.
2. In response to the official request, a Needs Assessment Mission (NAM) was deployed under the authority of the United Nations Focal Point for Electoral Assistance (also the Under-Secretary-General of the Department of Political Affairs). The Mission was composed of Mr. Sean Dunne, Electoral-Political Affairs Officer of the Electoral Assistance Division and deployed to Bonaire over 01 March to 06 March 2004.
3. The Mission met with a wide range of groups in Bonaire including government officials, political party representatives, youth groups, religious groups, non-governmental organizations, private sector associations, trade unions, consultants, representatives of the media and high profile individuals. The terms of reference of the Mission were to assess referendum preparations, assist the Referendum Commission as appropriate and determine appropriate recommendations for the United Nations possible involvement in the process.

## **Background**

### ***Kingdom of the Netherlands***

4. In 1954 the Statute of the Realm of the Kingdom (hereinafter referred to as the 'Statute') defined the constitutional arrangements and territories of the Kingdom of the Netherlands. In doing so, the Statute also created the Netherlands Antilles, integrating the Caribbean islands of Curacao, Aruba, St. Maarten, Bonaire, Saba and St. Eustatius. The Statute incorporated the territories of Holland, the Netherlands Antilles and Suriname. Since the Statute's promulgation, Suriname has gained sovereign independence from the Kingdom and Aruba has achieved 'status apart' from the Netherlands Antilles. The constituent territories of the Kingdom are now defined as: Holland, the Netherlands Antilles and Aruba. Holland has the sole mandate and authority within the Kingdom for foreign affairs, amongst several other portfolios.

### ***Netherlands Antilles***

5. The Central Government of the Netherlands Antilles is located on the federation's largest island of Curacao. A unicameral central parliament (the *Staten*) is the legislative body and is composed of 22 representatives with an allocation of seats for each island. The seats within the *Staten* are currently allocated to the islands as: Curacao (14); Bonaire (3); Sint Maarten (3); Saba (1) and Sint Eustatius (1). The *Staten* is formed following an Antillean wide election (using an electoral system of proportional representation with open lists) and has a term of 4 years. The majority party (or

coalition) within the parliament chooses the Prime Minister whom is not necessarily an elected member. The last *Staten* election occurred on 18 January 2002. A Minister Plenipotentiary of the Netherlands Antilles represents the territory in the Kingdom's Council of Ministers (Aruba is also represented by their own Minister Plenipotentiary). Meanwhile, a Governor appointed to the Netherlands Antilles represents the monarch locally.

6. Aruba gained 'status apart' from the Netherlands Antilles in 1986, following a referendum. The 'status apart' category was reported as originally having been conceived and agreed as a transitional phase towards full independence, scheduled to occur within 10 years (1996). However, the time-limit provision was subsequently removed and Aruba is still 'status apart', classified as separate from the Netherlands Antilles but still a territory within the Kingdom. Aruba's departure from the Netherlands Antilles was seen as a blow to the federation, as it was the most populous and economically productive island within the group.

7. The islands differ significantly in their economic bases and population size, leading to significant variation in their priorities and resources. In 1993/1994 a referendum was held on the internal constitutional arrangements between the islands of the Netherlands Antilles. The vote resulted in a majority decision to maintain the Netherlands Antilles federation, but called for a restructuring of the islands' interrelationships. However, several interlocutors stressed to the Mission that since the referendum (10 years ago), still no amendments have been made to the arrangements.

8. In 1995, the Netherlands Antilles Central Government sought the assistance of the International Monetary Fund (IMF). In exchange for debt relief funding, the Central Government agreed with the IMF to undertake programs of governmental and fiscal reform. In the opinion of many interlocutors to the Mission, the Central Government's management of these IMF reforms has had a major influence on the subsequent economic decline of Bonaire and other smaller islands.

9. In Bonaire, it was a general belief that the smaller islands within the federation bore a disproportionately high burden of the reforms, especially in the area of tax collection. This was seen as unfair in the minds of many, as they also believed that Curacao had created a disproportionately high amount of the debt. Ultimately, given the allocation of seats within the *Staten* (where Curacao has a majority voting block) there was no possibility of redressing or amending these policies. In this light, most groups met by the Mission expressed a growing frustration and perception that the Netherlands Antilles only serves Curacao, at the expense of the other islands.

10. Notably, many Bonairians met by the Mission also highlighted a serious degradation in the relationship between the Dutch government and the Netherlands Antilles Central Government. They cited systemic corruption and increasingly negative rhetoric by Curacao politicians against Holland as the source of this tension. Further, several commentators noted that Curacao is starting to emulate the politics of Venezuela and what they termed "Chavez-style politics". The issue of corruption is presented as a

growing concern, believed to be increasingly influenced by South American drug cartels. Nonetheless, while the comments outlined above were consistently repeated, a few groups also noted that the tension was not all a one-way street, claiming that Holland was failing to uphold its duties in several areas, particularly in financial support arrangements.

11. In 2000, St Maarten held a referendum for the people to express their preferred opinion for the island's constitutional relationship with the Netherlands Antilles. The vote was in favor of 'status apart', however, no administrative action has been taken to implement this decision at this time. Bonaire will be the first island to have another referendum since the St Maarten process. Although, while the Mission was deployed, indications also arose that Curacao and Saba are contemplating similar referenda within the year.

### **Bonaire**

12. Bonaire has a proto legislature, the 'Island Council' composed of nine elected members. The Island Council is elected every 4 years and was last seated following its election on 9 May 2003. The Island Council is currently composed of 6 members of the Bonaire Patriotic Union (BPU) party and 3 members of the Bonaire Democratic Party (DP). These two parties form the main partisan divide in Bonairian politics and are led by the two most prominent politicians on the island. Of the 3 Bonaire representatives to the 22 seat *Staten*, 2 are from the BPU and 1 is from the DP.

13. The local government (or "Executive Council") of Bonaire is composed of appointed members. The Lieutenant Governor is appointed by the monarch of the Kingdom and is also head of the island's Executive Council, Head of Police, representative of the central government and the Crown. The Island Council appoints a Secretary that is supported by two adjunct secretaries (appointed by the Secretary). The majority party of the Island Council also appoints three commissioners (two being members of the Island Council and one selected from the community). The Commissioners posts include: the Commissioner for Constitutional Affairs, Commissioner of Finance and Economic Affairs and the Commissioner of General Affairs.

14. Bonaire has a population of approximately 13,236 people (as of December 2003) and 7,699 eligible voters (as of May 2003). Bonaire's economy is principally derived from tourism and related services (above 80% of income) and some light industry (salt refining facilities). As a consequence, trade unions and business associations have a significant influence within the community. Many Bonairians depart Bonaire in their late teens to attend advanced schooling in Europe and/or reside in the other islands for work (principally Curacao and Aruba). The people of Bonaire also use several languages: Papiamentu (official), Dutch (official), English and Spanish.

## Technical Background

### *Referendum*

15. The Netherlands Antilles has no statute that officially recognizes a referendum. As such, a referendum amounts to a legally non-binding, popular consultation. Nonetheless, the Kingdom has recognized the right to self-determination of each people on an island-by-island basis. Accordingly, while a referendum is not a legally binding decision, it is vulnerable to the political weight of the circumstances and respect for Article 1<sup>1</sup> of the International Covenant of Civil and Political Rights, which has been ratified by the Kingdom.

16. In response to a decision of the Island Council, the Executive Council issued a decree on 16 January, establishing the 'Referendum Committee Bonaire 2004', its composition and mandating it to organize, in an independent and non-partisan manner a referendum on the desired future constitutional arrangements of Bonaire. The referendum is currently scheduled for 14 June 2004. The members of the Committee are involved as unpaid volunteers in the referendum process. In effect, the constitutional arrangement questions have two dimensions: on one hand, Bonaire's relationship to the Kingdom, and on the other hand, Bonaire's relationship to the Netherlands Antilles. The decree outlines the two questions, as follows:

#### **I. Relationship with the Kingdom of the Netherlands**

##### Options

What do you want?    A. Independence from the Kingdom of the Netherlands.  
                                  B. Integration into the Kingdom of the Netherlands.

#### **II. Relationship with the Netherlands Antilles**

##### Options

What do you want?    A. Remain part of the Netherlands Antilles  
                                  B. A 'direct link' with the Netherlands  
                                  C. Separate Status

17. The formulation of these questions and the options for each were the result of discussion amongst the Island Council members, with inputs from several advisers. Nonetheless, the decision on this formulation was reported as having passed by a vote of 6 to 3 within the Island Council, following partisan affiliations.

18. On 20 February 2004 the Island Council passed a motion to form a Commission to define what arrangements a 'direct link' (option II.B.) would constitute. However, at the time of the Mission the definition of the 'direct link' arrangement was still not clearly determined. It was explained that the arrangement could not be defined without consultations and agreement with the Kingdom, which had not yet occurred.

---

<sup>1</sup> Right to Self-Determination

19. The decree also determined that the referendum would be conducted, as appropriate, in accordance with the electoral law (PB No. 27 1973, as amended) of the Netherlands Antilles. Further, the decree detailed the enfranchisement for the referendum, establishing the criteria as:

- A. A person that is a Dutch citizen;
- B. A person at least 18 years of age on the day of voting; and
- C. A person recorded in the civil registry as being resident in Bonaire, 50 days prior to the referendum.

20. The Island Council, through the Executive Council made 50,000 Netherlands Antilles Guilders (NAG) available to the Referendum Committee to cover the initial costs of establishing the referendum process. An application has been made to the Central Government for the substantive funding to implement the referendum process. An initial budget was presented to the Island Council by the Referendum Committee, about 31 January 2004, in accordance with the Issue Decree. This budget was estimated to be in the order of a few hundred thousand NAG.

21. The main cost of this budget was attributed to the information campaign estimated at between 220,000 and 280,000 NAG, based on the submission of a quote from a professional media consultant. However, the budget at the time of the Mission was in significant revision, several 'hidden' costs (primarily expenses covered by the Central Government in previous elections, such as Police services) had not been considered and previously estimated costs were under reconsideration, based on management modifications suggested by the Mission.

### ***Election Management***

22. Traditionally, elections in Bonaire are conducted in accordance with the Netherlands Antilles electoral law (PB 1973 No. 27). Under this legislation elections are organized by an Electoral Committee composed of: the Lieutenant Governor, the Chief of Registry, a Local Government Secretary and two community representatives (an extra community representative is also appointed as a substitute if one of the two is unable to fulfill their duties). This five-person committee is responsible for the organization and oversight of the election process.

23. The Department of Census, Registration and Elections (DCRE) that is locally headed by a Chief of Registry, manages the actual implementation of the election. The election process also relies upon the services of the Police, Department of Public Works (*DROB* in the Dutch acronym) and may use the services of specialized local government personnel, for example, for the design of voter education materials. The printing (ballots, posters, brochures, etc.) for the elections is outsourced to a private firm on Bonaire. The cost of elections for the DCRE is normally estimated at 50,000 NAG. However, this does not include hidden costs, normally borne by the Central Government such as an estimated NAG 30,000 to 35,000 for the cost of Police.

24. There are three principle areas with which the election management is concerned in Bonaire: the electoral roll, voter information campaign and the polling/counting process. Overall, the process commences about 64 days before polling and completes with the official certification 5 days after polling day.

### Electoral Roll

25. Bonaire maintains a civil registration system administered by the DCRE, which maintains one office in Kralendijk (the capital of Bonaire) that is responsible for additions, deletions and amendments to the records. The registration system is standardized and synchronized across the Kingdom of the Netherlands. This synchronization allows for the records of citizens to be updated across the Kingdom as they are entered into the system and provide an interlocking security measure.

26. The civil registry maintains records of each resident in Bonaire over the age of 14, and includes the following information: full name, date of birth, place of birth, citizenship, their date of arrival in Bonaire, marital status, current address and telephone number. The current number of records for Bonaire residents is estimated to be approximately 10,000 of which approximately 7,500 to 8,000 would be eligible voters. An alteration to address information (affecting the accuracy of the system and the subsequent allocation of voters to polling stations) is reported as being well maintained, as the system also supports the receipt of several governmental entitlements.

27. The civil registry is a computerized system, using client-server architecture with a Windows 2000 operating system and an Oracle database engine. The system readily permits the compilation of an electoral roll through the use of a Structured Query Language (SQL) stored procedure query of the system. The local administrator for the system advised that the time required for compiling and printing the district based electoral roll is estimated to be within one to two days. The civil registry is closed for the purpose of the electoral roll, 50 days before polling day, pursuant to an order by the Island Council.

28. The Lieutenant Governor officially announces the closing of the registry two weeks prior to the 50 day cut-off point. Further, a citizen-initiated social validation exercise is permitted up to 5 working days after the closing of the electoral roll. That is, an individual that believes they are eligible but not listed may make an appeal to the judiciary for inclusion. Within 18 days of the closing of the appeal period, the judiciary must hand down a decision on any appeals submitted. At a later stage of the process, a 'voting card' is mailed to all eligible voters listed on the electoral roll, advising them of their voting station and to bring their civil registration ID for identification at the polls.

29. The civil registry identification card is a paper document encased in a laminate envelope. The identity card contains a photograph of the registrant, a unique identification number and other pertinent details. The card is printed on security paper (a background image) and the photograph is cross-stamped (the ink stamp overlaps the photo onto the card). The Chief of Police reported that during his past 8 years in the post



he could not recall any criminal cases or complaints relating to fraudulent use of the civil identity card. Nonetheless, the current identity card is about to be upgraded to a more modern version – similar to a credit card – and will register people from the age of 12 onwards.

30. The new card will incorporate a digital photograph, information encrypted into a magnetic strip and relevant printed details. The migration to the upgraded card is scheduled to commence in late March or early April of 2004. The older version of the card will not be completely phased out until 5 years (early 2009). As such, both cards will be in use at the anticipated time of the referendum, however, the planned transfer procedures appear comprehensive and secure in ensuring that an individual will not gain both cards at the same time.

31. Overall, all interlocutors met by the Mission regarded the civil registration system as highly secure and credible. Further, informally reinforcing the reliable identity of individuals is the high-level of community identification, afforded by the small island community of Bonaire.

### **Voter Information Campaign**

32. The Electoral Committee is also responsible for informing the electorate of non-partisan information about the election. That is, facilitating the voter's ability to vote by informing them of their entitlements, the location of polling sites, the purpose of the election, the correct way to mark the ballot, and so forth. To this end, the DCRE prepares an information campaign based on a 'paid' and 'free' media strategy. A 'paid' media strategy is a campaign that relies on radio, television and newspaper coverage that is purchased. For example, the authority pays for a radio spot (usually 30 seconds) to be produced and aired at certain times of the day with a predetermined degree of frequency (for example, 5 times in a day over several days). A 'free' media strategy is media coverage that is not paid for; rather, the media seeks the story for the purpose of informing their listeners or following an interesting story that may emerge from the electoral process. Members of previous Electoral Committees commented that after an initial stimulus through paid media spots, free media opportunities usually occur frequently as the election process gathers momentum. Also, it should be noted that political parties and other associations in competing for an election or sponsoring specific issues, also generate a high level of media interest and "spill-over" information to voters about the process.

33. Discussions with a wide variety of groups highlighted the following descending priority of mediums, thought to be the most effective means of communication in the circumstances of Bonaire:

1. Direct contact through face-to-face or small group discussions;
2. Direct contact through 'town hall' or community meetings;
3. Indirect contact through the radio;
4. Indirect contact through printed press (newspaper, brochures, etc.); and

5. Indirect contact through television.

34. Bonaire has several radio stations, although '91.1FM' and 'Bon FM' are generally regarded as the most popular. With regard to television, most Bonairians use a cable service although many are reported to watch a local news service between 7pm and 8pm each evening. An alternative method of distributing information is through compact discs (CD), as many Bonairians own and regularly use combined radio-CD players.

### **Polling and Counting**

35. The elections themselves are conducted across (currently) 10 electoral districts based on a maximum allocation of 1200 voters and adopt rules of non-compulsory universal suffrage. The ten polling sites used in previous elections have been located at schools or *centro de barrios* (center of neighborhood/community sites). As part of the preparation process, these sites are surveyed by DROB (Public Works), which is responsible for refurbishing and renovating these sites for the polling day activities.

36. The polling staff for an election are selected by the Electoral Committee (upon advice from the DCRE) and confirmed through the Island Council. A polling station has an appointed President and two staff, as well as, two reserve staff. In all, there is five staff assigned to each of the 10 polling locations. As in the May 2003 election, this results in a total of 50 staff being employed for the polling process. The polling presidents are briefed in the procedures by the Electoral Committee and they in turn are responsible for ensuring that their staff are appropriately briefed and trained for the polling day activities.

37. The day before polling all sensitive electoral materials are stored at the Police station. The polling presidents then collect these materials and are escorted by an assigned police officer for the rest of the day. Voters are checked against a voters list specifically allocated to each polling station and use their civil identity card to verify their identity. Polling stations are open for voting between 8.00am and 7.00pm, after which, tabulation sheets are used to verify the number of votes cast, spoilt ballots and total ballots issued. The votes are then counted within the view of the public at the polling station. Subsequently, initial results are communicated by telephone to the Electoral Committee's HQ then the ballots and materials are transported by the president under police escort back to the HQ. The Electoral Committee at a meeting conducted at 10am, five days after polling day, certifies the final count of the election.

38. Without exception, groups met by the Mission expressed a high degree of confidence in the process of how elections are managed in Bonaire. The Chief of Police reported that to his knowledge there have been no investigations or complaints in his memory of electoral fraud, political violence or intimidation having occurred in Bonaire. The secrecy of the vote is considered especially secure.

## Observations

39. Several observations about the referendum process were raised to the attention of the Mission by the Bonairian groups, including:

- A. It became immediately apparent that many groups were unaware that a referendum had been scheduled in the near future.
- B. Upon being made aware of the nature of the referendum and the proposed questions and possible choices, there was a wide range of reactions, including:
  - a) Most groups welcomed the initiative, stating that the situation in Bonaire needed to change for the better and that the arrangements with Curacao were perceived as a main cause for concern.
    - i) One dissenting view in this regard noted that the fundamental problem facing Bonaire was economic decline and that attempting to resolve this issue through reorganizing constitutional arrangements was inappropriate.
  - b) Many groups met the proposal with a degree of skepticism, highlighting the experience of 1993/1994 and Sint Maarten's 2000 referendum, as examples of the lack of meaning that such processes hold. Several noted that without some formal arrangements agreed upon before the process (from the Central Government and the Kingdom) the outcome was unlikely to be acted on.
  - c) All groups sought clarification on the meaning of a 'direct link' with the Kingdom. Notably, clarification on this issue was unable to be found from members of the Referendum Committee, Island Council or Executive Council. At best, the 'direct link' was described in relative terms as separation from the Antillean federation but less than the autonomy afforded by the 'status apart' arrangements.
  - d) There was a general dissatisfaction expressed with the formulation of the choices provided in the referendum. Many groups highlighted that not all possible options were presented and that a broad consultation with Bonairians had not occurred. In this light, a few groups expressed an opinion that the referendum was addressing a hidden agenda.
  - e) Several groups raised their concern that given the complexity, a few months would not be sufficient to properly inform Bonairians of the consequences of their choices in the referendum.

- C. The political independence of the Referendum Committee was drawn into question by the inclusion of one of the government's secretaries. Several groups noted that this member of the committee is a well-known member of the Bonaire Patriotic Union party and his inclusion into the committee cast doubts on the Referendum Committee's independence from political influence as a result.

## Analysis

### *Referendum Choices*

40. A referendum, as opposed to a representative election, is normally undertaken when a decision is of such a long-term or fundamental impact to a society that it is beyond the mandate of the regular representative body. It may also be a decision that without demonstrable society-wide support, it would not be feasible or conscionable to implement without consulting the society directly. In essence, as the referendum is normally reserved for decisions that will alter the social contract between citizens and their government it is considered beyond the normal partisan interest. Nonetheless, it is a fallacy that a referendum is not influenced or affected by partisan interests and regular political dynamics.

41. The management of the tension between these concerns – the strategic goal of a referendum and partisan interests – is a fundamental aspect of a free and fair process. In this sense, while a representative body normally provides the initiative that starts the process, the early inclusion of other societal sectors is essential to securing a necessary degree of broad ownership and partisan independence. In this regard, the process that was used to formulate Bonaire's referendum questions and choices, in the absence of a broad consultative process, is a cause for concern. This concern is exacerbated when the choices presented appear to lend themselves towards a particular option, which is also the least understood.

42. In discussions held by the Mission it was apparent that the referendum posed 4 possible choices for Bonairians future constitutional arrangements:

- A. Bonaire as an independent and sovereign country;
- B. No change in the current arrangements;
- C. Secede from the Netherlands Antilles and create a 'direct link' with the Kingdom; or
- D. Secede from the Netherlands Antilles and adopt the same arrangements as Aruba (Separate Status).

43. In the broad discussions conducted by the Mission it became evident that most Bonairian groups, by a process of exclusion, would select 'C.', although 'direct link' was undefined. The groups noted (with a few exceptions by individuals) that Bonaire was too small to sustain itself as a sovereign country (option A) or to emulate Aruba (option D). Further, there was general agreement that people were highly unsatisfied by the current

arrangements with the Netherlands Antilles (option B). For many groups, this realization was a strong basis of concern and created a sense of manipulation.

### **Scope of Enfranchisement**

44. The scope of enfranchisement refers to the criteria that define a person as an eligible voter in an electoral process. As stated above, the regular enfranchisement for voters in Bonaire encompasses those people that are: Dutch citizens, at least 18 years old on polling day and are recorded on the civil register as being resident in Bonaire 50 days before polling day. These criteria are well within the international standards normally applied for the enfranchisement of voters.

45. However, as a referendum is a society wide consultation, it may be considered worthwhile to broaden the enfranchisement criteria facilitating as wide an ownership of the outcome as possible. In this regard, two criteria were raised by the Mission in discussion with the Bonaire groups: first, would be a consideration towards lowering the minimum age criteria to 16 years, and second, permitting habitual residents (non-Dutch citizens who have resided in Bonaire for more than several years<sup>2</sup>) to participate.

46. In general, these suggestions for amendment of the enfranchisement were met with positive reactions. The lowering of the age criteria was seen as a positive move towards the youth that would be most dramatically affected by the outcome of the vote in the future. Also, it would infuse the information campaign and interest in the process with youth groups. The second criterion amendment, while not encompassing a numerically large group, was seen as an important step in gaining the participation and commitment of an influential group of individuals within Bonaire.

### **Thresholds**

47. A referendum threshold is defined as a minimum level of participation and/or support for an outcome, before the result can be considered valid. In this regard, thresholds may take one of two forms (in isolation or combination), on the one hand, a minimum number of voters must participate by voting in the referendum for the outcome to be considered valid, and on the other hand, the preferred choice must enjoy a minimum percentage of the vote to be considered valid. Thresholds are normally employed to guarantee a minimum level of expression of support by society, which strengthens the political authority of the outcome; conversely, they also open the vulnerability that disaffected groups may campaign for a boycott of the process.

48. An example of thresholds applied to guarantee at least 50% support of eligible voters for a specific choice would be:

If there are 10,000 eligible voters, a minimum participation threshold of 75% would require 7,500 voters to participate. Then for one choice to receive at least 50% of the total eligible votes (5,000) would require a 67% threshold to be met with respect to one option.

---

<sup>2</sup> Minimum residence criteria ranged from 5 years, 7 years to 10 years.

49. In general, the combination of thresholds to achieve 50% support for one option of a referendum works in the following ratios, shown in the table below:

<b>Thresholds for 50% Support</b>		
<b>Participation</b>	<b>Ballot Choice</b>	<b>Total</b>
50%	100%	50%
60%	83.3%	50%
70%	71.4%	50%
80%	62.5%	50%
90%	55.6%	50%
100%	50%	50%

50. There are no codified international standards for thresholds, and it should be noted that in many countries where thresholds are used, they rarely seek to achieve as high a standard as 50% support for one choice. The use of thresholds are normally applied to determine a minimum degree of participation, which may be as low as 25%, or are determined in consideration of the political circumstances that have led to the referendum in the first instance. In the latter case, where thresholds are not imposed by constitutional or organic law, the use of thresholds is a politically negotiated decision, conditioned by the demonstration of social support that is deemed necessary to make the process a success.

### ***Institutional Arrangements***

51. The organization of the referendum principally falls into the mandate of the Referendum Committee. Nonetheless, consistent with previous electoral processes, the formation of an Electoral Committee to prepare the electoral roll and polling exercises will also occur. It is anticipated that the actual mechanics of the referendum, under the management of the Electoral Committee, will pose no dilemmas, as long as the exercise is correctly budgeted – taking into account areas where the Central Government normally provides funding.

52. As such, the Referendum Committee's principal task vis-à-vis the proposed referendum is to inform the public. At the time of the arrival of the Mission, the Committee had adopted an outsourcing approach to this task. That is, a professional media consultant had presented a proposal estimated at between 220,000 and 280,000 NAG that was being considered. After reviewing the communications plan and receiving estimates for local paid media, it is suggested that this exercise may be undertaken in a much more cost effective manner by reorganizing the Referendum Committee's approach to the exercise. Rather than using an outsourcing approach, establishing a small full-time secretariat for the Referendum Committee would present a more cost effective solution. A full-time secretariat would consist of up to two dedicated staff, responsible for the day-to-day management and organization of tasks as planned and prioritized by the Referendum Committee.

53. A basis of concern for the Mission was the lack of internal procedure and regulation established by the Referendum Committee. At the time of the Mission it was noted that no periodic meeting was scheduled nor a quorum determined for binding

decisions by the Referendum Committee. In terms of organization, the absence of these procedures, especially in a politically sensitive environment, is a cause for concern. To maintain a credible image, the Referendum Committee must be able to operate in a transparent and accountable fashion. In part, this credibility stems from clear and consistent internal procedures that can be relied upon to demonstrate the independent and nonpartisan operation of the Committee. In this light, it was strongly recommended to the Committee that they adopt and establish appropriate procedures for their internal management.

54. As noted above, a referendum, like any other electoral process, is an inherently political exercise. As such, whether or not political institutions will become involved is not the question, rather, how will their contributions be positively channeled into the process. Two principal mechanisms have been used elsewhere in the world to facilitate this process: a consensual political party code of conduct and/or a consultative forum for political parties. In the case of Bonaire, the political circumstances would appear to recommend the adoption of the latter strategy – establishing a political consultative group. In this manner, political parties will be able to provide comments and inputs to the Referendum Committee to assist in their work, without creating an undue influence on the process. Similarly, this model of inclusion may also be a useful channel for non-governmental organizations to participate in the process.

## **Conclusion**

55. There is a broad consensus in Bonaire that there is a need for change to improve future prospects of livelihood. The referendum initiative was therefore well received as an opportunity to call for those changes, especially in light of the perceived frustrations of creating action through the Central Government. However, tempering this optimism was a high degree of cynicism about the prospects of the referendum making a difference, given the experience of 1993/1994 and St. Maarten's 2000 referendum.

56. The mechanics of conducting a referendum in Bonaire appear well within the capacity of the traditional arrangements, conditioned on appropriate forewarning and financial support. However, at the political level, the current development of the process raises several critical concerns about the qualitative measures for a free and fair referendum. These concerns relate directly to the formulation of the choices offered, coupled with the prospect of choosing options that are not yet clearly defined, and are therefore inexplicable to the electorate.

57. The Referendum Committee approach is an appropriate mechanism through which to manage the referendum process. However, to be efficient (both fiscally and politically) several steps will need to be taken to address current vulnerabilities of the Committee, so that it may undertake its work in the prescription of independence and nonpartisanship outlined by the Council.

58. In the experience of the United Nations, the process of how a referendum is formulated and conducted has a direct bearing on the legitimacy of its outcome. In this

light, there is a concern that the current referendum process in Bonaire would not fully meet the criteria leading to a free and fair expression of the people. To address this concern, the following recommendations are offered, which it is believed would be best undertaken within a six month period; in effect this would reschedule the referendum toward mid-September 2004.

## Recommendations

- A. It is recommended that the referendum process be postponed to allow for a broad consultative process to determine the options that should be considered for selection during the referendum.
  - a. To this end, the Issue Decree of 16 January should be amended or superceded to empower the Referendum Committee to conduct the necessary consultation with the people of Bonaire, with a view to determining the options of the referendum, responding to a question posed by the Island Council.
- B. In anticipation of any choice being placed on the referendum ballot, definitive steps should be taken to ensure a guarantee from both the Central Government and the Kingdom that the decision of the people will be respected and appropriate steps be taken to fulfill their decision within a reasonable period of time.
- C. Without prejudice to the existing membership, the composition of the Referendum Committee should be reconsidered with a view to ensuring that it is perceived as fully independent of any political influence.
- D. The Referendum Committee, as a matter of urgency, should seek to adopt internal rules and procedures that will preserve its operation as a credible, independent and nonpartisan body.
- E. The Referendum Committee should be suitably supported by a full-time support secretariat to manage day-to-day issues and respond to the tasks and priorities outlined by the Committee in seeking to complete its task. In adopting this model the use of external consultants should be minimized except in specialist areas such as legal advice.
- F. The Island Council should consider broadening the scope of enfranchisement for the referendum to include persons of at least 16 years of age and habitual residents.
- G. The Island Council should consider if the use of thresholds is appropriate in the anticipated referendum.



- H. The Referendum Committee should consider establishing consultative forums for select societal groups, such as political parties and non-governmental organizations, as a channel of inclusion for their comments and inputs on the process.

## United Nations Role

59. If the above recommendations are adopted, a United Nations role that would positively contribute to the process would consider the following:

- A. Undertake an expert monitoring process (programme line description attached as Annex A) composed of an expert who would verify the process at two junctures:
- a. The finalization of the referendum question, choices and ballot design phase; and
  - b. The period shortly before and including the polling and tallying phase of the referendum.

60. In total, this would require financial resources to support the deployment of one consultant (fee, daily allowance and travel) for one period of five working days and another subsequent period of five working days. The estimated cost of this assistance would be US\$12,835, as detailed in the table below:

Item	Cost per day/unit	Days/Units	Subtotal
Consultant fee	\$400	14*	\$5,600
Daily Allowance	\$197**	14	\$2,758
Round trip NY-Bonaire	\$1250.00	2	\$2,500
Miscellaneous	\$500	1	\$500
Programme Support Cost***		13%	\$1,477
<b>Total Estimate:</b>			<b>\$12,835<sup>†</sup></b>

Notes:

- \* 14 days = 10 Working days + 4 days travel time (2 days each trip)
- \*\* Rate for: 15<sup>th</sup> Apr - 15<sup>th</sup> December rate
- \*\*\* Administrative Overhead for funds disbursed through Electoral Observation Trust Fund
- † If EAD Staff were available (to replace consultant) total estimate would be: \$7,235

## **BIJLAGE 12**

## HUMAN RIGHTS COMMITTEE

### Gillot v. France

Communication No. 932/2000

15 July 2002

CCPR/C/75/D/932/2000

### VIEWS

Submitted by: Ms. Marie-Hélène Gillot et al. (represented by Marie-Hélène Gillot)

State party concerned: France

Date of registered communication: 25 June 1999 (initial submission)

The Human Rights Committee, established under article 28 of the International Covenant on Civil and Political Rights,

Meeting on 15 July 2002

Having concluded its consideration of communication No. 932/2000 submitted by Ms. Marie-Hélène Gillot et al. under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights,

Having taken into account all written information made available to it by the authors of the communication and the State party,

Adopts the following:

#### **Views under article 5, paragraph 4 of the Optional Protocol**

1. There are 21 authors, all French citizens, resident in New Caledonia, a French overseas community: Mr. Jean Antonin, Mr. François Aubert, Mr. Alain Bouyssou, Mrs. Jocelyne Schmidt (née Buret), Mrs. Sophie Demaret (née Buston), Mrs. Michèle Philizot (née Garland), Ms. Marie-Hélène Gillot, Mr. Franck Guasch, Mrs. Francine Keravec (née Guillot), Mr. Albert Keravec, Ms. Audrey Keravec, Ms. Carole Keravec, Mrs. Sandrine Aubert (née Keravec), Mr. Christophe Massias, Mr. Jean-Louis Massias, Mrs. Martine Massias (née Paris), Mr. Jean Philizot, Mr. Paul Pichon, Mrs. Monique Bouyssou (née Quero-Valleyo), Mr. Thierry Schmidt, Mrs.

Sandrine Sapey (née Tastet). The authors claim to be victims of violations by France of articles 2 (1), 12 (1), 25 and 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights. The authors are represented by Ms. Marie-Hélène Gillot, who is herself an author.

### **The facts as submitted by the authors**

2.1 On 5 May 1998, two political organizations in New Caledonia, the *Front de Libération Nationale Kanak Socialiste* (FLNKS) and the *Rassemblement pour la Calédonie dans la République* (RPCR), together with the Government of France, signed the so-called Noumea Accord. The Accord, which forms part of a process of self-determination, established the framework for the institutional development of New Caledonia<sup>1</sup> over the next 20 years.

2.2 Implementation of the Noumea Accord led to a constitutional amendment in that it involved derogations from certain constitutional principles, such as the principle of equality of political rights (restricted electorate in local ballots). Thus, by a joint vote of the French Parliament and Senate, and approval of a draft constitutional amendment by the Congress, the Constitution Act of New Caledonia (No. 98-610) of 20 July 1998 inserted a title XIII reading "Transitional provisions concerning New Caledonia" in the Constitution. The title comprises the following articles 76 and 77:

Article 76 of the Constitution provides that:

"The people of New Caledonia shall, before 13 December 1998, express their views on the provisions of the accord signed at Noumea on 5 May 1998 and published on 27 May 1998 in the *Journal Officiel* of the French Republic. Those persons fulfilling the requirements established in article 2 of Act No. 88-1028 of 9 November 1988 shall be eligible to vote. The measures required for the conduct of the voting shall be taken by decree of the Council of State, after consideration by the Council of Ministers."

Article 77 provides that:

"Following approval of the Accord in the referendum provided for in article 76, the Organic Law, adopted following consultation with the deliberative assembly of New Caledonia, shall establish, to ensure the development of New Caledonia with due respect for the guidelines provided for in the Accord and in accordance with the procedures necessary for its implementation: [.....] - regulations on citizenship, the electoral system [.....] - the conditions and time frame for a decision by the people concerned in New Caledonia on accession to full sovereignty."

2.3 An initial referendum was held on 8 November 1998. The Noumea Accord was approved by 72 per cent of those voting, and it was established that one or more referendums would be held thereafter. The authors were not eligible to participate in that ballot.

2.4 The authors contest the way in which the electorates for these various referendums, as established under the Noumea Accord and implemented by the French Government, were

determined.

2.5 For the first referendum on 8 November 1998, Decree No. 98-733 of 20 August 1998 on organization of a referendum of the people of New Caledonia, as provided for by article 76 of the Constitution, determined the electorate with reference to article 2 of Act No. 88-1028 of 9 November 1988 (also determined in article 6.3 of the Noumea Accord), namely: "Persons registered on the electoral rolls for the territory on that date and resident in New Caledonia since 6 November 1988 shall be eligible to vote."

2.6 For future referendums, the electorate was determined by the French Parliament in article 218 of the Organic Law of New Caledonia (No. 99-209) of 19 March 1999 (reflecting article 2.2 of the Noumea Accord<sup>2</sup>), pursuant to which:

"Persons registered on the electoral roll on the date of the referendum and fulfilling one of the following conditions shall be eligible to vote:

- (a) They must have been eligible to participate in the referendum of 8 November 1998;
- (b) They were not registered on the electoral roll for the referendum of 8 November 1998, but fulfilled the residence requirement for that referendum;
- (c) They were not registered on the electoral roll for the 8 November 1998 referendum owing to non-fulfilment of the residence requirement, but must be able to prove that their absence was due to family, professional or medical reasons;
- (d) They must enjoy customary civil status or, having been born in New Caledonia, they must have their main moral and material interests in the territory;
- (e) Having one parent born in New Caledonia, they must have their main moral and material interests in the territory;
- (f) They must be able to prove 20 years continuous residence in New Caledonia on the date of the referendum or by 31 December 2014 at the latest;
- (g) Having been born before 1 January 1989, they must have been resident in New Caledonia from 1988 to 1998;
- (h) Having been born on or after 1 January 1989, they must have reached voting age on the date of the referendum and have one parent who fulfilled the conditions for participation in the referendum of 8 November 1998.

Periods spent outside New Caledonia for the performance of national service, for study or training, or for family, professional or medical reasons shall, in the case of persons previously domiciled in the territory, be included in the periods taken into consideration in

order to determine domicile."

2.7 The authors, who did not fulfil the above criteria, state that they were excluded from the referendum of 8 November 1998 and that they will also be excluded from referendums planned from 2014 onwards.

2.8 The authors state that, in challenging these violations, they have exhausted all domestic remedies.

2.9 On 7 October 1998, the authors filed a joint petition before the Council of State for rescission of Decree No. 98-733 of 20 August 1998, and thus of the referendum of 8 November 1998 comprising the restricted electorate authorized for that purpose. In a decision of 30 October 1998 the Council of State rejected the petition. It stated in particular that the precedence accorded to international commitments under article 55 of the Constitution does not apply, in the domestic sphere, to constitutional provisions and that, in the case in point, the provisions of articles 2, 25 and 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights, cited by the authors, could not take precedence over the provisions of the Act of 9 November 1988 (determining the electorate in relation to Decree No. 98-733 of 20 August 1998 on the referendum of 8 November 1998), which had constitutional status.

2.10 Each author in fact applied to the Noumea administrative commission to be included in the electoral rolls, and thus authorized to participate in the referendum of 8 November 1998. The Noumea court of first instance, seized of the matter by each author in connection with the commission's refusal to authorize registration, confirmed that decision<sup>3</sup>. The court of cassation, having been seized of the case, in a decision of 17 February 1999 rejected the appeals by each author on the ground that they did not meet the conditions established for the referendum of 8 November 1998 as set forth in article 76 of the Constitution.

2.11 The authors further consider that any appeal against the future but certain violation of their right to vote in referendums from 2014 onwards is futile and foredoomed. They point out that the Organic Law (No. 99-209) of 19 March 1999 was declared constitutional by the Constitutional Council in its decision No. 99-410 DC of 15 March 1999, notwithstanding the derogations from constitutional rules and principles; that the Constitutional Council cannot be seized by a private individual; and that no administrative or ordinary court holds itself competent to rescind or set aside a provision of organizational legislation even if, as claimed by the authors, it is in fact unconstitutional. They maintain that the precedent established by the decision of the Council of State of 30 October 1998 (see above) forecloses any review by an administrative judge of the compatibility of a law based explicitly in the Constitution with a treaty. The authors claim that this theory of the constitutional shield is also accepted by the Court of Cassation, which would mean the failure of any future application to an electoral judge. Lastly, the authors conclude that any appeal against denial of their right to vote in the referendums from 2014 onwards is irretrievably foredoomed, and might even be subject to a fine for improper appeal, or an order to meet expenses not included in the costs.

## **The complaint**

3.1 In the first place, the authors consider that denial of their right to vote in the referendums of 1998 and from 2014 onwards is unlawful, as it violates an acquired and indivisible right, in contravention of article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights. In addition to being French citizens, they state that they are holders of voters' registration cards and are registered on the New Caledonia electoral roll. They explain that at the time of the referendum of 8 November 1998 they had been resident in New Caledonia for periods of between three years and four months and nine years and one month, and that two authors, Mr. and Mrs. Schmidt, were born in New Caledonia. They assert that their permanent residence is in New Caledonia, where they wish to remain, since the territory constitutes the centre of their family and professional lives.

3.2 In the second place, the authors maintain that denial of their right to vote constitutes discrimination against them which is neither justified nor reasonable nor objective. They contest the criteria established to determine the electorates for the referendums of 1998 and 2014 or thereafter on the grounds of the derogations from French electoral provisions<sup>4</sup> and the consequent violations of the International Covenant on Civil and Political Rights; in that regard they draw attention to the following discriminatory elements.

3.3 The authors first draw attention to discrimination affecting only French citizens in New Caledonia precisely because of their residence in the territory. They assert that the criteria regarding length of residence established for the referendums represent departures from the electoral code applicable to all French citizens, irrespective of place of residence. They claim that this results in (a) penalization of those who have opted to reside in New Caledonia, and (b) discriminatory treatment between French citizens in terms of the right to vote.

3.4 Secondly, the authors claim that there is discrimination between French citizens resident in New Caledonia according to the nature of the ballot in question. They call into question the existence of a dual electorate, one encompassing all residents for national elections, and the second restricted to a certain number of residents for local ballots.

3.5 Thirdly, the authors complain of discrimination on the basis of the ethnic origin or national extraction of French citizens resident in New Caledonia. They maintain that the French authorities have established an ad hoc electorate for local ballots, so as to favour Kanaks<sup>5</sup> and Caldoches<sup>6</sup>, presented as being of Caledonian stock, whose political representatives signed the Noumea Accord. According to the authors, the Accord was concluded to the detriment of other French citizens resident in New Caledonia<sup>7</sup> who originate in metropolitan France (including the authors), as well as Polynesians, Wallisians, Futunians and Asians. These persons represent a significant proportion of the 7.67 per cent of Caledonian electors deprived of the right to vote.

3.6 Fourthly, the authors maintain that the establishment of a restricted electorate on the basis of birth<sup>8</sup> amounts to discrimination between citizens who are nationals of a single State, namely France.

3.7 Fifthly, the authors view the criterion relating to the parental connection<sup>9</sup> as discriminatory.

3.8 Sixthly, the authors claim that they are victims of discrimination owing to the transmission of the right to vote by descent<sup>10</sup>, resulting from the criterion of parental link.

3.9 In the third place the authors maintain that the period of residence for authorization to vote in the referendum of 8 November 1998, namely 10 years, is excessive. They affirm that the Human Rights Committee found that a period of residence of seven years established under the Constitution of Barbados violated article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights<sup>11</sup>.

3.10 The authors also consider the period of residence determining the right to vote in referendums from 2014 onwards, namely 20 years, to be excessive. They again assert that the French authorities are seeking to establish an electorate of Kanaks and Caldoches for whom, moreover, the right to vote is maintained even in the event of lengthy absences from New Caledonia. They state that a period of residence of three years was established for the referendums on self-determination in the French Somali Coast<sup>12</sup> in 1959, the territory of the Afars and the Issas in 1976, and New Caledonia in 1987. The intent, according to the authors, was to avoid granting the vote to civil servants from metropolitan France on assignments of limited duration, generally less than three years, and thus without any intention of integrating, and for whom voting would have raised conflicts of interest. However, the authors stress that they are not in the situation of civil servants from metropolitan France in New Caledonia temporarily, but rather that of French citizens who have chosen to settle in New Caledonia permanently. They further assert that the requirement of 20 years' residence in New Caledonia contravenes General Comment No. 25 of the Human Rights Committee, in particular paragraph 6 thereof<sup>13</sup>.

3.11 The authors claim violations by France of articles 2, 25 and 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights. They seek the restoration by France of their full political rights. They call upon France to amend the provisions of the Organic Law (No. 99-209) of 19 March 1999 that contravene the Covenant, so as to allow their participation in referendums from 2014 onwards.

#### **The State party's observations on admissibility**

4.1 In its observations of 23 October 2000, the State party considers, first, that the authors' communication does not seem to fall under any heading of inadmissibility. Inasmuch as the authors establish their exclusion from the New Caledonian electorate for the referendum of 8 November 1998 pursuant to the Noumea Accord and also from referendums on the future status of the territory of New Caledonia to be held between 2014 and 2019, and having filed appeals as available before the national courts - which were definitively dismissed - against the acts under domestic law that they are challenging, in the view of the State party the authors must be regarded as being able to claim, rightly or wrongly, that they are victims of a violation of the Covenant and as having satisfied the obligation of exhaustion of domestic remedies.

4.2 The State party raises issues of substance that, in its opinion, have a bearing on the admissibility of the communication.



4.3 In this regard, the State party asserts that the complaint of a violation of article 12, paragraph 1, of the Covenant, which is referred to in the authors' arguments but not included in their final comments, must be rejected as manifestly incompatible with that provision. The State party maintains that the procedures for determining the electorate for the referendums on the future status of the territory of New Caledonia, while incontrovertibly affecting the right to vote of certain citizens, have no relevance to liberty of movement or choice of residence by persons lawfully present in French territory, of which New Caledonia forms part.

4.4 The State party also asserts that invoking the provisions of articles 2, paragraph 1, and 26 of the Covenant is superfluous.

4.5 According to the State party, article 2, paragraph 1, of the Covenant sets forth the principle of non-discrimination in enjoyment of the rights recognized by the Covenant. For this reason, it can be invoked only in combination with another right appearing in the same instrument. In the present case the State party deems it pointless to invoke it in connection with article 25 on the freedom to vote, which in any event makes specific reference to article 2 in relation to the prohibition of any discrimination in this regard. In the view of the State party, the act of invoking article 25 of the Covenant in itself necessarily entails monitoring by the Committee of respect for article 2, paragraph 1.

4.6 The State party asserts that article 26 of the Covenant establishes a general prohibition of all discrimination arising under the law which, in contrast to the principle enshrined in article 2, paragraph 1, may, in accordance with the Committee's previous decisions,<sup>14</sup> be invoked independently. With regard to this general anti-discrimination clause, the State party is of the view that the reference to article 2, paragraph 1, made in article 25 of the Covenant constitutes *lex specialis*, establishing a level of protection which is at least equivalent, if not superior. The State party considers that invoking article 26 of the Covenant does not advance the authors' case any more than invoking article 25.

4.7 The State party thus concludes, without prejudice to the merits of the complaint of discrimination made by the authors, that its consideration from the standpoint of articles 2, paragraph 1, and 26 of the Covenant is pointless, inasmuch as the complaint can be just as validly assessed on the basis of the provisions of article 25 alone.

#### **The authors' comments on the State party's observations concerning admissibility**

5.1 In their comments of 20 February 2001, the authors note that the State party does not formally contest admissibility.

5.2 They reject the State party's objection in relation to article 12, paragraph 1, of the Covenant. They assert that liberty of movement within a State and the effective freedom of a national of that State to choose a residence, guaranteed by article 12 of the Covenant, exist only to the extent that such movement or establishment of a new residence is not penalized by the annulment of another Covenant right, namely the right to vote, which by its very nature is linked to residence. The authors consider that the right to change residence, as permitted under article 12, would have no

meaning if such a choice meant being denied all civil rights in the new place of residence - for a period of 10-20 years.

5.3 The authors also contest the argument of inadmissibility adduced by the State party with regard to the superfluous nature of invoking article 2, paragraph 1, and article 26 of the Covenant. They accordingly maintain their view that the domestic legislative provisions that they are challenging violate both article 2, paragraph 1, in conjunction with the provisions of articles 25 and 26, and article 26 of the Covenant.

#### **Additional observations by the State party on admissibility**

6.1 In its observations dated 22 February 2001, the State party made its preliminary observations on the authors' assertion that they had been victimized. The State party contends that the authors cannot claim to be the victims of a violation of the provisions of the Covenant - within the meaning of article 2 of the Optional Protocol and rule 90 of the Committee's rules of procedure - as a result of the determination of the electorates in question unless that determination has had or will have the effect of excluding them from the referendums in question.

6.2 The State party notes, on the basis of the facts supplied by the authors, that most of the authors did not, at the time of the referendum of 8 November 1998, meet the 10-year residence requirement (two of them, however, Mr. and Mrs. Schmidt, claimed that they had resided in New Caledonia since birth. The State party affirms that it accordingly sees no reason for their exclusion from the referendum, unless the period of residence was interrupted, a point which they do not clarify). The State party concludes that the majority of the authors therefore have a demonstrated personal interest in contesting the conditions under which the November 1998 referendum was held.

6.3 On the other hand the State party considers that the information provided by the 21 authors indicates that by 31 December 2014 only Mrs. Sophie Demaret will be excluded from future referendums as a result of application of the 20-year residence requirement. According to the State party, the other 20 authors will have, on the assumption that they remain as they say they intend to do, in the territory of New Caledonia, a period of residence greater than 20 years and will thus be able to participate in the various referendums. The State party concludes that 20 of the 21 authors do not have a demonstrated personal interest in contesting the procedures for the organization of future referendums, and thus cannot claim to be victims of a violation of the Covenant. Consequently, that part of their communication is inadmissible.

6.4 The State party recalls its objection to (a) the complaint of a violation of article 12, paragraph 1, of the Covenant, in that it is manifestly incompatible with the provision cited, and (b) the invoking of article 2, paragraph 1, and article 26 of the Covenant in that they are superfluous.

#### **The authors' comments on the State party's further observations concerning admissibility**

7.1 In their comments of 9 May 2001, the authors reject the State party's objection in relation to the 20 authors concerning the part of the petition relating to future ballots. They consider

that the State party has not argued the case for inadmissibility concerning them in its submission of 23 October 2000, and that its objection dated 22 February 2001 is tardy. They further submit that the 20 authors would be unable to participate in referendums after 2014 if, in conformity with their right under article 12 of the Covenant, they were to temporarily leave New Caledonia for a period which would prevent them from fulfilling the condition of 20 years' continuous residence. They point out that the two authors born in New Caledonia, Mr. and Mrs. Schmidt, were not allowed to vote in the referendum of 8 November 1998 since they had lived outside the territory between 1988 and 1998 and the condition of 10 years continuous residence had no longer been fulfilled.

7.2 The authors also maintain the part of their communication relating to articles 2, paragraph 1, 12, paragraph 1, and 26 of the Covenant, and therefore contest the State party's argument that the communication is inadmissible.

### **The State party's observations on the merits**

8.1 In its observations of 22 February 2001, the State party develops its argument on the merits of the part of the communication which it considers admissible, namely, the complaint of a violation of article 25 of the Covenant.

8.2 It recalls that, according to the broad interpretation of article 25 by the Human Rights Committee in its General Comment No. 25 of 12 July 1996, that article, *inter alia*, establishes the right of citizens to vote at elections and referendums (cf. para. 10 of the General Comment). However, the Committee admits that this right may be subject to restrictions, provided they are based on reasonable criteria (*idem*). It further states that discriminatory criteria such as those prohibited in article 2, paragraph 1, of the Covenant may not serve as a basis for such restrictions (cf. para. 6).

8.3 The State party explains that the referendums which are the subject of the present dispute concern the institutional development of New Caledonia and the possibility that the territory may accede to independence. They form part of a process of self-determination by the people of this territory, even if they do not all have the direct purpose of determining the question of the territory's accession to full sovereignty. In the State party's view, the considerations which led to the adoption of article 53 of the Constitution, which provides that "no cession ..... of territory is valid without the consent of the population concerned", are therefore valid for such referendums (whether or not this article is applicable to them). The State party considers that it is therefore in the nature of these referendums that they should be limited to eliciting the opinion of not the whole of the national population, but the persons "concerned" with the future of a limited territory who prove that they possess certain specific characteristics.

8.4 The State party pursues its argument by confirming that the electorate determined, in conformity with the options chosen by the negotiators of the Noumea Accords, for the referendums in dispute is in fact a "restricted" electorate, which differs from the "ordinary" electorate, corresponding to persons included on the electoral rolls.

8.5 The State party also confirms that to the condition of inclusion on the electoral rolls was

added, for the first referendum held in November 1998, a condition of 10 years' residence as at the date of the ballot, and for future referendums it is required of the electors either that they were permitted to participate in the first referendum or that they are able to prove specific links with the territory of New Caledonia (birth, family ties, etc.) or, failing that, that they will have been living in the territory for 20 years on the date of the referendum in question.

8.6 In the view of the State party, the authors do not seem to question the principle of the limitation of the electorate to the population concerned. However, the State party recalls that, in support of their complaint of a violation of article 25 of the Covenant, they adduce the following arguments: violation of the right to vote; discrimination between French citizens resident in New Caledonia and other citizens; discrimination between the Caledonian residents themselves according to the nature of the ballots; discrimination according to ethnic origin or extraction; discrimination according to place of birth; discrimination according to family ties; discrimination on the ground of transmission of the right to vote by descent; excessive period of residence in order to be authorized to participate in the first referendum; excessive period also for authorization to participate in future referendums; withdrawal of the right to vote from the authors.

8.7 By way of introduction, the State party points out that, insofar as article 25 of the Covenant provides that the right to participate in a vote may be subject to reasonable limitations, the authors' argument that they enjoy an absolute right to take part in the referendums in question must be rejected.

8.8 The State party considers that the debate is therefore limited to the question of the compatibility of the restrictions imposed on the electorate with the provisions of article 25 of the Covenant. On this point, in the opinion of the State party, the authors' closely-argued case seems to be built on two main contentions: the criteria used to determine the electorate are discriminatory; and the periods set for length of residence are excessive.

8.9 The State party observes that the contested legislative instrument merely incorporates the choices freely made by the representative local political organizations which negotiated the Noumea Accords. In its view, therefore, the legislature, by incorporating these choices - which it was by no means required to do - manifested its concern to take account of the opinion of the representatives of the local populations concerning the procedures for implementation of a process aiming at their self-determination. The State party considers that this approach was such as to guarantee the free choice of their political status, which article 25 of the Covenant precisely aims to protect (cf. above-mentioned General Comment of the Committee, para. 2).

8.10 Nevertheless, the State party does not dispute that those choices must be made in conformity with the provisions of article 25 of the Covenant. In this respect, it considers that these provisions have been fully observed in this case.

8.11 The State party explains, first, that the complaint on the ground of the discriminatory character of the criteria used to determine the electorate is unfounded.

8.12 In its opinion, there is in fact an objective difference in situation with regard to the

referendums in dispute between the persons authorized to vote and those not authorized to vote.

8.13 In this connection, the State party recalls that the restrictions imposed on the electorate are dictated by the very purpose of the referendums. It maintains that this is all the more true since, as the authors themselves emphasize, their names are included on the "ordinary" electoral rolls and they enjoy without restriction the right to vote in ballots other than those relating to the territory of New Caledonia. In the State party's opinion, it is thus incorrect to say that they have been deprived of their right to vote. This right to vote has been restricted, with the result that the authors have not been or will not be (in the case of just one of their number) consulted on questions in which they are not regarded as being "concerned".

8.14 The State party asserts that it is natural to consider that persons "concerned" in votes held in the context of a self-determination process are those who prove that they have particular ties to the territory whose fate is in question, ties which legitimize their participation in the vote.

8.15 The State party observes that, in the present case, the contested system enables these ties to be assessed in the light of several alternative, non-cumulative, elements: length of residence in the territory; possession of customary civil status; existence of moral and material interests in the territory, combined with the birth of the person concerned or his parents in the territory; for persons of full age born after the 1998 referendum, the fact that their parents were permitted to participate in that referendum.

8.16 The State party affirms that these are objective criteria, which have no connection with ethnic origin or political choices and which incontrovertibly establish the strength of the ties of the persons concerned with the territory of New Caledonia. In the State party's opinion, there is no doubt that persons fulfilling at least one of the conditions established are more concerned in the territory's future than those who fulfil none of the conditions.

8.17 The State party concludes that the determination used for the electorates thus has the effect of treating differently persons in objectively different situations as regards their links with the territory. For this reason, in its view, the determination cannot be deemed discriminatory.

8.18 The State party adds that, even admitting, solely for the sake of argument, that the determination of the electorates amounts to positive discrimination, this would not be contrary to article 25 of the Covenant.

8.19 In this connection, the State party recalls that, in its General Comment No. 18, the Committee observes: "..... in a State where the general conditions of a certain part of the population prevent or impair their enjoyment of human rights, the State should take specific action to correct those conditions. Such action may involve granting for a time to the part of the population concerned certain preferential treatment in specific matters as compared with the rest of the population. However, as long as such action is needed to correct discrimination in fact, it is a case of legitimate differentiation under the Covenant".

8.20 Conversely, in the State party's view, article 1, paragraph 4, of the International Convention

on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination prohibits such action when, on the pretext of positive discrimination, it would "lead to the maintenance of separate rights for different racial groups".

8.21 In connection with these provisions, the State party says it is apparent that if the purpose of the organizational procedures for the referendum in question was to favour one community (e.g. the Kanak community) by allowing only that community to participate in the vote or by granting its members preferential representation or treatment through a specific college, that discriminatory treatment would certainly not be regarded as an admissible restriction under article 25 of the Covenant.

8.22 The State party emphasizes, however, that, as Louis Joinet, the Senior Advocate-General<sup>15</sup>, has noted in his arguments, when the Court of Cassation came to consider the discrimination complaint in question, the criteria used for the composition of the electorate are based not on a distinction between Caldoches and Melanesians, but on the distinction made between national residents in the light of the length of their domicile on the island and their demonstrated links with it, whether their origin be Melanesian, European, Wallisian, etc.

8.23 The State party explains that these criteria do indeed favour long-standing residents over more recent arrivals. In its opinion, if for this reason, and despite the arguments adduced above, that could be regarded as an act of positive discrimination, it would not in principle be contrary to the provisions of the Covenant, as pointed out by the Committee in its above-mentioned General Comment No. 18. It could be censured only if it had the effect of maintaining different rights for separate racial groups, which, because of the criteria adopted, is not the case in the present situation.

8.24 The State party affirms, secondly, that the complaint that the restriction imposed on the electorate on the basis of length of residence in New Caledonia is unreasonable is likewise unfounded.

8.25 The State party refers to the authors' argument that the 10-year and 20-year residence requirements set for participation in past and future referendums are contrary to article 25 of the Covenant, in that these limits are too high and lead to the exclusion of a substantial part of the electorate.

8.26 The State party points out that the authors cite in support of that argument a decision of the Committee that a period of seven years' residence set by the Constitution of Barbados for the right to stand for election to the House of Assembly was unreasonable. The State party affirms that, in fact, that was not a position adopted by the Committee, but a single opinion expressed by one of its 18 members at a meeting<sup>16</sup>, which was never adopted by the Committee itself. At no time, therefore, has the Committee reached a decision of the kind mentioned by the authors. The State party adds that the Committee did not in fact raise this question on the occasion of the submission of the second periodic report of Barbados in 1988<sup>17</sup>.

8.27 In addition, the State party points out that, in its General Comment on article 25 of the

Covenant<sup>18</sup>, the Committee cites no case based on a period of residence considered to be unreasonable.

8.28 Furthermore, the State party considers that, in the present case, if participation in the referendum of November 1998 was subject to a 10-year period of residence and if participation in future referendums will require 20 years' residence, in cases where the persons concerned do not meet any of the other conditions established, these conditions cannot be regarded as unreasonable.

8.29 The State party says it is true that the periods of residence thus established exceed the three-year limit set for a number of earlier referendums (e.g. the Act of 22 December 1966 concerning the referendum relating to the French Somali Coast; the Act of 28 December 1976 concerning the referendum relating to the territory of the Afars and the Issas).

8.30 However, in the opinion of the State party, there are no grounds for thinking that these minimum periods, which meet the need to limit referendums to people having genuine local roots, were unreasonable in the light of article 25 of the Covenant.

8.31 The State party argues that, firstly, these length of residence requirements meet the concern, expressed by the representatives of the local population during the negotiation of the Noumea Accords, to ensure that the referendums will reflect the will of the population "concerned" and that their results cannot be undermined by a massive vote by people who have recently arrived in the territory and have no proven, strong ties to it. The State party considers that this concern is perfectly legitimate in the case of referendums held in the context of a self-determination process.

8.32 The State party considers, secondly, that these conditions excluded only a small proportion of the resident population (about 7.5 per cent) from the first referendum and, unless there is a major demographic change, this will also be the case with future referendums, for which the length of residence criterion will not in fact be the only criterion establishing the right to vote.

8.33 Lastly, in the opinion of the State party, no decision of the Committee provides grounds in the present case for regarding these requirements, which do not appear unreasonable either in their justification or in their practical consequences, as being contrary to the provisions of article 25 of the Covenant.

8.34 For all these reasons, the State party considers that the complaint of violation of article 25 of the Covenant cannot but be dismissed.

Comments by the authors on the State party's observations concerning the merits of the communication

9.1 In their comments of 9 May 2001, the authors again allege a violation by France of article 12, paragraph 1, of the Covenant, on the basis of their previous argument and with reference to paragraphs 2, 5 and 8 of the Committee's General Comment No. 27 (67) on freedom of movement<sup>19</sup>.

9.2 They reassert that they maintain the part of their communication relating to a violation of article 2, paragraph 1, of the Covenant.

9.3 They reassert their position that the Committee should consider the violation of article 26 of the Covenant, irrespective of all other provisions, or in relation to article 25.

9.4 They refute the State party's argument that there has been no violation of article 25 of the Covenant.

9.5 They again assert, first, their absolute right, as citizens fulfilling all the objective conditions for elector status (in particular, those relating to age of majority, non-deprivation of civil rights following a conviction under ordinary law, or major disability) enabling them to vote in all political ballots held at their place of residence for electoral purposes.

9.6 The authors recall that they consider themselves to be among the population "concerned" by the November 1998 and future referendums on the status of New Caledonia. They cite their personal interest and their sufficiently strong ties to the territory. They further state that French citizens resident in New Caledonia have been exclusively concerned in their daily lives by the "Caledonian Act" since the adoption of the Organic Law (No. 99-209) of 19 March 1999.

9.7 They further submit that the principle of "positive discrimination" cannot be applied in electoral matters and cannot be inferred from the Committee's General Comment No. 18.

9.8 They explain, incidentally, that the Committee establishes a prerequisite for the adoption of measures of positive discrimination, namely, their temporary character and the fact that the general situation of certain population groups prevents or impairs the enjoyment of human rights.

9.9 In the authors' opinion, the 20-year continuous residence requirement for participation in future ballots represents not a limitation in time, but a permanent situation of de jure exclusion of the authors from future Caledonian nationality.

9.10 The authors further raise the question how the exercise of their right to vote and that of people in their situation prevents or impairs the enjoyment of the human rights of other Caledonian communities. They again state that the provisions governing participation in the referendums of 1998 and 2014 or thereafter have been devised by the French authorities as a form of electoral favouritism allowed for purely political reasons. In their opinion, these authorities conceived, through the Noumea Accord, the falsely objective criterion of a lengthening of the period of residence in order to establish indirect and insidious discrimination.

9.11 They consider that the State party has not offered a serious answer to their criticism relating to the excessive period of continuous residence as a condition for voting in the 1998 and future ballots.

9.12 For their part, the authors adduce the following arguments. They note, first, that the two main communities in New Caledonia comprise (a) inhabitants of Melanesian origin (44 per cent of the population), and (b) inhabitants of Caldoche origin (30 per cent of the population). They maintain that (a) the supporters of independence have always been in a minority, and (b) since the



result of the self-determination referendum of 1987, which massively rejected independence, any other similar ballot would, in the current context, lead to the rejection of independence, albeit with risks of disorder. The authors explain that, in these circumstances, the FLNKS (representing the Kanaks) sought from the RPCR (representing the Caldoches), which found this to its advantage, an "understanding" aimed at forbidding as far as possible the non-Kanak, non-Caldoche inhabitants<sup>20</sup> from interfering in the political debate and the future of the territory, and also at winning, in the ballot to be held in 2014 or thereafter, the votes of additional Kanak electors on the assumption that there will be a greater demographic increase in the Melanesian community.

9.13 In response to the State party's argument that the length of residence requirements meet the concern of the representatives of the local population in the context of the negotiation of the Noumea Accord to ensure that the referendums will reflect the will of the population "concerned", the authors state that this concern on the part of the local political parties does not constitute a ground for exemption, and still less an objective and legitimate justification within the meaning of the Covenant.

9.14 They also reject the State party's submission that the 7.5 per cent of Caledonian residents excluded from the referendums constitute a small proportion of the population. They point out that the actual figure is 7.67 per cent of the electors included on the electoral rolls on 8 November 1998, the date of the latest referendum.

9.15 Lastly, the authors again conclude that there has been a violation by France of article 25 of the Covenant.

### **Issues and proceedings before the Committee relating to admissibility**

10.1 Before considering any claim contained in a communication, the Human Rights Committee must, in accordance with rule 87 of its rules of procedure, decide whether or not it is admissible under the Optional Protocol to the Covenant.

10.2 The Committee has ascertained, as required under article 5, paragraph 2 (a), of the Optional Protocol, that the same matter is not being examined under another procedure of international investigation or settlement.

10.3 Regarding the authors' status as victims within the meaning of article 1 of the Optional Protocol, the Committee has noted that the State party recognized their personal interest in contesting the method of organization of the November 1998 referendum.

10.4 On the question of future referendums after the cut-off date of 31 December 2014, the Committee has examined the State party's argument that only Mrs. Sophie Demaret will be excluded since she will not have met the 20-year residence requirement. In the State party's view, however, the 20 other authors will, assuming that they remain in New Caledonia as they say they intend to do, be able to prove that they have lived in New Caledonia for over 20 years, which will enable them to participate in future referendums. According to the State party, therefore, these 20 authors do not have a proven personal interest in acting and, accordingly, may not claim the status

of victims; hence this part of the communication is inadmissible. The Committee has also taken note of the authors' argument, *inter alia*, that, apart from Mrs. Demaret, they will be unable to participate in future referendums if, in conformity with their right under article 12 of the Covenant, they were to temporarily leave New Caledonia for a period which would prevent them from meeting the 20-year continuous residence requirement.

10.5 After considering the arguments adduced and other information in the communication, the Committee notes that 20 of the 21 authors have (a) stressed their desire to remain in New Caledonia, which constitutes their permanent place of residence and the centre of their family and working lives, and (b) mentioned on a purely hypothetical basis a number of eventualities, namely, temporary departure from New Caledonia and a period of absence which, according to the individual situation of each author, would at some point result in exclusion from future referendums. The Committee considers that the latter arguments as raised by the authors, which are in fact at variance with their main argument concerning their present and future permanent residence in New Caledonia, do not go beyond the bounds of eventualities and theoretical possibilities<sup>21</sup>. Consequently, only Mrs. Demaret, through having failed to accumulate 20 years' residence in New Caledonia, will be able to claim victim status *vis-à-vis* the planned referendums, within the meaning of article 1 of the Optional Protocol.

10.6 As regards the complaints of violations of article 12, paragraph 1, of the Covenant, the Committee has taken note of the State party's arguments concerning the incompatibility *ratione materiae* of these allegations with the provisions of the Covenant. The Committee considers that the facts submitted by the authors and previously considered are not sufficiently substantiated for purposes of admissibility under article 2 of the Optional Protocol (para. 5.2).

10.7 Concerning the allegations of violations of articles 25 and 26 of the Covenant, the Committee declares this part of the communication admissible in that it seems to raise issues in respect of the articles invoked and believes that the complaint should be considered on its merits, in conformity with article 5, paragraph 2, of the Optional Protocol.

Examination of the merits

11.1 The Human Rights Committee has examined the present communication in the light of all the written information communicated by the parties, as required under article 5, paragraph 1, of the Optional Protocol.

11.2 The Committee has to determine whether the restrictions imposed on the electorate for the purposes of the local referendums of 8 November 1998 and in 2014 or thereafter constitute a violation of articles 25 and 26 of the Covenant, as the authors maintain.

12.1 The authors maintain, first, that they have an absolute, acquired and indivisible right to vote in all political ballots organized in their place of residence.

12.2 On this point the Committee recalls its decisions in relation to article 25 of the Covenant, namely that the right to vote is not an absolute right and that restrictions may be imposed on it provided they are not discriminatory or unreasonable<sup>22</sup>.

13.1 The authors maintain, secondly, that the criteria used to determine the electorates in local ballots represent a departure from French rules on electoral matters (the right to vote can be made dependent only on the criterion of inclusion on an electoral roll, either of the commune of domicile, irrespective of the period of residence, or of the commune of actual residence for at least 6 months) and thereby impose on them discriminatory restrictions which are contrary to the International Covenant on Civil and Political Rights.

13.2 In order to determine the discriminatory or non-discriminatory character of the criteria in dispute, in conformity with its above-mentioned decisions, the Committee considers that the evaluation of any restrictions must be effected on a case-by-case basis, having regard in particular to the purpose of such restrictions and the principle of proportionality.

13.3 In the present case, the Committee has taken note of the fact that the local ballots were conducted in the context of a process of self-determination of the population of New Caledonia. In this connection, it has taken into consideration the State party's argument that these referendums - for which the procedures were fixed by the Noumea Accord and established according to the type of ballot by a vote of Congress<sup>23</sup> or Parliament<sup>24</sup> - must, by virtue of their purpose, provide means of determining the opinion of, not the whole of the national population, but the persons "concerned" by the future of New Caledonia.

13.4 Although the Committee does not have the competence under the Optional Protocol to consider a communication alleging violation of the right to self-determination protected in article 1 of the Covenant, it may interpret article 1, when this is relevant, in determining whether rights protected in parts II and III of the Covenant have been violated. The Committee is of the view, therefore, that, in this case, it may take article 1 into account in interpretation of article 25 of the Covenant.

13.5 In relation to the authors' complaints, the Committee observes, as the State party indeed confirms, that the criteria governing the right to vote in the referendums have the effect of establishing a restricted electorate and hence a differentiation between (a) persons deprived of the right to vote, including the author(s) in the ballot in question, and (b) persons permitted to exercise this right, owing to their sufficiently strong links with the territory whose institutional development is at issue. The question which the Committee must decide, therefore, is whether this differentiation is compatible with article 25 of the Covenant. The Committee recalls that not all differentiation constitutes discrimination if it is based on objective and reasonable criteria and the purpose sought is legitimate under the Covenant.

13.6 The Committee has, first of all, to consider whether the criteria used to determine the restricted electorates are objective.

13.7 The Committee observes that, in conformity with the issue in each ballot, apart from the requirement of inclusion on the electoral rolls, the criteria used are: (a) for the 1998 referendum relating to the continuation or non-continuation of the process of self-determination, the condition of length of residence in New Caledonia; and (b) for the purpose of future referendums directly

relating to the option of independence, additional conditions relating to possession of customary civil status, the presence in the territory of moral and material interests, combined with birth of the person concerned or his parents in the territory. It accordingly follows, as the date for a decision on self-determination approaches, that the criteria are more numerous and take into account the specific factors attesting to the strength of the links to the territory. To the length of residence condition (as opposed to the cut-off points for length of residence) for determining a general link with the territory are added more specific links.

13.8 The Committee considers that the above-mentioned criteria are based on objective elements for differentiating between residents as regards their relationship with New Caledonia, namely the different forms of ties to the territory, whether specific or general - in conformity with the purpose and nature of each ballot. The question of the discriminatory or non-discriminatory effects of these criteria nevertheless arises.

13.9 With regard to the authors' complaint of discrimination in the 1998 referendum on the basis of their ethnic origin or national extraction, the Committee takes note of their argument that residents of New Caledonia from metropolitan France (including the authors), Polynesians, Wallisians, Futunians, West Indians and Reunion Islanders accounted for a significant proportion of the 7.67 per cent of Caledonian voters excluded from that referendum<sup>25</sup>.

13.10 In the light of the foregoing, the Committee considers that the criterion used for the 1998 referendum establishes a differentiation between residents as regards their relationship to the territory, on the basis of the length of "residence" requirement (as distinct from the question of cut-off points for length of residence), whatever their ethnic origin or national extraction. The Committee also considers that the authors' arguments lack details concerning the numbers of the above-mentioned groups - whether or not they represent a majority - within the 7.67 per cent of voters deprived of their right to vote.

13.11 The Committee therefore considers that the criterion used for the 1998 referendum did not have the purpose or effect of establishing different rights for different ethnic groups or groups distinguished by their national extraction.

13.12 Concerning the authors' complaints of discrimination on the basis of birth, family ties and the transmission of the right to vote by descent (the latter violation deriving, according to the authors, from the criteria on family ties), and hence resulting from the criteria established for referendums from 2014 onwards, the Committee considers, first, that residents meeting these criteria are in a situation that is objectively different from that of the authors whose link to the territory is based on length of residence. Secondly, the Committee notes (a) that length of residence is taken into account in the criteria established for future ballots, and (b) that these criteria may be used alternatively. Hence the identification of voters from among the French residents of New Caledonia is based not solely on particular ties to the territory (such as birth and family ties) but also, in their absence, on length of residence. Consequently, every specific or general link to the territory - identified by means of the criteria on ties to New Caledonia - was applied to French residents.

13.13 Finally, the Committee considers that in the present case the criteria for the determination of restricted electorates make it possible to treat differently persons in objectively different situations as regards their ties to New Caledonia.

13.14 The Committee also has to examine whether the differentiation resulting from the above-mentioned criteria is reasonable and whether the purpose sought is lawful *vis-à-vis* the Covenant.

13.15 The Committee has taken note of the authors' argument that such criteria, although established by the Constitutional Act of 20 July 1998 and the Organic Law of 19 March 1999, not only represented a departure from national electoral rules, but were also unlawful *vis-à-vis* the Covenant.

13.16 The Committee recalls that, in the present case, article 25 of the Covenant must be considered in conjunction with article 1. It therefore considers that the criteria established are reasonable to the extent that they are applied strictly and solely to ballots held in the framework of a self-determination process. Such criteria, therefore, can be justified only in relation to article 1 of the Covenant, which the State party does. Without expressing a view on the definition of the concept of "peoples" as referred to in article 1, the Committee considers that, in the present case, it would not be unreasonable to limit participation in local referendums to persons "concerned" by the future of New Caledonia who have proven, sufficiently strong ties to that territory. The Committee notes, in particular, the conclusions of the Senior Advocate-General of the Court of Cassation, to the effect that in every self-determination process limitations of the electorate are legitimized by the need to ensure a sufficient definition of identity. The Committee also takes into consideration the fact that the Noumea Accord and the Organic Law of 19 March 1999 recognize a New Caledonian citizenship (not excluding French citizenship but linked to it), reflecting the common destiny chosen and providing the basis for the restrictions on the electorate, in particular for the purpose of the final referendum.

13.17 Furthermore, in the Committee's view, the restrictions on the electorate resulting from the criteria used for the referendum of 1998 and referendums from 2014 onwards respect the criterion of proportionality to the extent that they are strictly limited *ratione loci* to local ballots on self-determination and therefore have no consequences for participation in general elections, whether legislative, presidential, European or municipal, or other referendums.

13.18 Consequently, the Committee considers that the criteria for the determination of the electorates for the referendums of 1998 and 2014 or thereafter are not discriminatory, but are based on objective grounds for differentiation that are reasonable and compatible with the provisions of the Covenant.

14.1 Lastly, the authors argue that the cut-off points set for the length of residence requirement, 10 and 20 years respectively for the referendums in question, are excessive and affect their right to vote.

14.2 The Committee considers that it is not in a position to determine the length of residence

requirements. It may, however, express its view on whether or not these requirements are excessive. In the present case, the Committee has to decide whether the requirements have the purpose or effect of restricting in a disproportionate manner, given the nature and purpose of the referendums in question, the participation of the "concerned" population of New Caledonia.

14.3 In addition to the State party's position that the criteria used for the determination of the electorates favour long-term residents over recent arrivals owing to actual differences in concern with regard to New Caledonia, the Committee notes, in particular, that the cut-off points for length of residence are designed, according to the State party, to ensure that the referendums reflect the will of the population "concerned" and that their results cannot be undermined by a massive vote by people who have recently arrived in the territory and have no proven, strong ties to it.

14.4 The Committee notes that the 21 authors were excluded from the 1998 referendum because they did not meet the 10 years' continuous residence requirement. It also notes that one author will not be able to participate in the next referendum because of the 20 years' continuous residence requirement, whereas the other 20 authors do, as things stand, have the right to vote in that referendum - 18 authors on the basis of the residence criterion and 2 others on the strength of having been born in New Caledonia, their ethnic origin and national extraction being of no consequence in this respect.

14.5 The Committee considers, first, that the cut-off points adopted do not have a disproportionate effect, given the nature and purpose of the referendums in question, on the authors' situation, particularly since their non-participation in the first referendum manifestly has no consequences for nearly all of them as regards the final referendum.

14.6 The Committee further considers that each cut-off point should provide a means of evaluating the strength of the link to the territory, in order that those residents able to prove a sufficiently strong tie are able to participate in each referendum. The Committee considers that, in the present case, the difference in the cut-off points for each ballot is linked to the issue being decided in each vote: the 20-year cut-off point - rather than 10 years as for the first ballot - is justified by the time frame for self-determination, it being made clear that other ties are also taken into account for the final referendum.

14.7 Noting that the length of residence criterion is not discriminatory, the Committee considers that, in the present case, the cut-off points set for the referendum of 1998 and referendums from 2014 onwards are not excessive inasmuch as they are in keeping with the nature and purpose of these ballots, namely a self-determination process involving the participation of persons able to prove sufficiently strong ties to the territory whose future is being decided. This being the case, these cut-off points do not appear to be disproportionate with respect to a decolonization process involving the participation of residents who, over and above their ethnic origin or political affiliation, have helped, and continue to help, build New Caledonia through their sufficiently strong ties to the territory.

15. The Human Rights Committee, acting under article 5, paragraph 4, of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, is of the view that the facts before it do

not disclose a violation of any article of the Covenant.

---

\* The following members of the Committee participated in the examination of the present communication: Mr. Nisuke Ando, Mr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, Mr. Louis Henkin, Mr. Ahmed Tawfik Khalil, Mr. Eckart Klein, Mr. David Kretzmer, Mr. Rajsoomer Lallah, Mr. Rafael Rivas Posada, Mr. Martin Scheinin, Mr. Ivan Shearer, Mr. Hipólito Solari Yrigoyen, Mr. Patrick Vella and Mr. Maxwell Yalden.

[Done in English, French and Spanish, the French text being the original version. Subsequently to be translated also into Arabic, Chinese and Russian as part of the Committee's annual report to the General Assembly.]

### Notes

1/ New Caledonia (South-west Pacific island group; area: 19,058 km<sup>2</sup>; population: 197,000; capital: Noumea), colonized by France in 1853, has undergone several changes in institutions. Initially administered by a governor, it became an overseas territory under the 1946 French Constitution. Until 1988 the territory was in a legal impasse between the granting of a decree of autonomy and restoration of State trusteeship. From 1984 onwards the situation was characterized by violence between pro- and anti-independence factions. Mediation by the French authorities through a "dialogue mission" to restore civil order led in 1988 to a local political agreement and a set of conclusions, pursuant to which "the future of New Caledonia can be determined only through a vote on self-determination (.....). The provisions of this accord shall be subject to approval by the people of France in a referendum". The negotiators were seeking to avoid a repetition of the experiment attempted with the previous local referendum on self-determination in 1987. That had led to confrontation between the two parties over the "cut-off question" whether to accede to independence or remain part of the French Republic, followed by a resumption of violence, resulting in loss of life, with political failure as the outcome. Further to the Matignon Accords of 26 June 1988 resulting from the dialogue mission, the question of self-determination was put to a referendum on the basis of universal suffrage by the French Government on 6 November 1988. The outcome was the Referendum Act (No. 88-1028) of 9 November 1988, embodying statutory provisions in preparation for New Caledonia's self-determination. The Act, which was approved by 57 per cent of the votes cast, established December 1998 as the date for holding a referendum in New Caledonia. Coexistence between the two communities led, in 1998, to a second phase, namely the Noumea Accord. Pursuant to the Accord there was a decision, by mutual agreement, to again extend the time frame and to pursue the process in the context of a new agreement. The Accord recognizes the "shadow of colonization" and makes provision for the establishment of a new legal entity under the French Constitution. It also provides for significant transfers of State authority to the territory of New Caledonia. In a phased, irreversible process, New Caledonia will ultimately enjoy general competence in all spheres, with the exception of the system of justice, public order, defence, finance and, to a large extent, foreign affairs. After the transition period, these other prerogatives of the State could be transferred to New Caledonia following approval by the people concerned. The Accord also recognizes New Caledonian citizenship: "The concept of citizenship

establishes the basis for the restrictions on the electorate for elections to the institutions of the country and the final referendum." It further provides that "New Caledonian citizens" are to take a decision, within a 15- to 20-year time frame, on accession to independence; if they do not choose independence, autonomy will be maintained.

2/ Article 2.2 of the Noumea Accord: "The electorate for the referendums on the political organization of New Caledonia to be held once the period of application of this Accord has ended (sect. 5) shall consist only of: voters registered on the electoral rolls on the dates of the referendums provided for under section 5 who were eligible to participate in the referendum provided for in article 2 of the Referendum Act, or who fulfilled the conditions for participating in that referendum; those who are able to prove that any interruptions in their continuous residence in New Caledonia were attributable to professional or family reasons; those who have customary status or were born in New Caledonia and whose property and personal ties are mainly in New Caledonia; and those who, although they were not born in New Caledonia, have one parent born there and whose property and personal ties are mainly in New Caledonia. Young people who have reached voting age and are registered on the electoral rolls and who, if they were born before 1988, resided in New Caledonia from 1988 to 1998, or, if they were born after 1988, have one parent who fulfilled or could have fulfilled the conditions for voting in the referendum held at the end of 1998, shall also be eligible to vote in these referendums. Persons who, in 2013, are able to prove that they have resided continuously in New Caledonia for 20 years may also vote in these referendums."

3/ Rulings dated 19 October 1998 on the petition by Mr. Jean Etienne Antonin; 23 October 1998 on the petitions by Mr. Alain Bouyssou, Mrs. Jocelyne Schmidt (née Buret), Mrs. Sophie Demaret (née Buston), Mrs. Michèle Philizot (née Garland), Mr. Jean Philizot, Mrs. Monique Bouyssou (née Quero-Valleyo), Mr. Thierry Schmidt; 26 October 1998 on the petitions by Mr. François Aubert, Ms. Marie-Hélène Gillot, Mr. Franck Guasch, Mrs. Francine Keravec (née Guillot), Mr. Albert Keravec, Ms. Audrey Keravec, Ms. Carole Keravec, Mrs. Sandrine Aubert (née Keravec), Mr. Christophe Massias, Mr. Jean-Louis Massias, Mrs. Martine Massias (née Paris), Mr. Paul Pichon and Mrs. Sandrine Sapey (née Tastet).

4/ Under the French Electoral Code, article L.11, exercise of the right to vote requires registration on an electoral roll, either in the commune of domicile, irrespective of the length of residence, or in the commune of actual residence once six months have elapsed.

5/ Kanaks: Melanesian community present in New Caledonia for approximately 4,000 years.

6/ Caldoches: persons of European descent present in New Caledonia since colonization in 1853.

7/ According to incomplete information supplied by the authors, of the 197,000 inhabitants of New Caledonia, 34 per cent are of European origin (including the Caldoches), 3 per cent of Polynesian origin, 9 per cent Wallisian and 4 per cent Asian.

8/ Organic Law (No. 99-209), art. 218, (d) and (e), of 19 March 1999.

9/ Organic Law (No. 99-209), art. 218 (e) and (h) of 19 March 1999.



- 10/ Organic Law (No. 99-209), art. 218, (e) and (h) of 19 March 1999.
- 11/ The authors give the following reference: Human Rights Committee Yearbook, 1981-1982, vol. 1, CCPR/3. In fact, as emphasized below (paras. 8.26 and 8.27) by the State party, this was not a position adopted by the Human Rights Committee, but an individual opinion expressed by one of its members at a meeting to consider the report of Barbados. At the time, the Committee did not adopt concluding observations.
- 12/ The French Somali Coast colonized by France in 1898, changed its name to the French Territory of the Afars and the Issas in 1967, and on 27 June 1977 attained independence as the Republic of Djibouti.
- 13/ Human Rights Committee General Comment No. 25, para. 6: "[.....] Where a mode of direct participation by citizens is established, no distinction should be made between citizens as regards their participation on the grounds mentioned in article 2, paragraph 1, and no unreasonable restrictions should be imposed."
- 14/ Views of the Human Rights Committee, Ibrahima Gueye, 3 April 1989.
- 15/ Senior Advocate-General of the Court of Cassation: The prosecution department of the Court of Cassation is composed of judges with the title "advocates-general". They are called upon, in a personal capacity, to give an opinion, in complete independence and impartiality, on the circumstances of the case and the applicable rules of law, and their opinion on the solutions required, as their conscience dictates, in the case submitted for jurisdiction. The Senior Advocate-General, who heads the department, has the specific responsibility of setting forth his argument before all the divisions of the Court when they assemble in plenary session because of the scope of the question of principle on which the Court is called upon to rule.
- 16/ Yearbook of the Human Rights Committee, 1981-1982, vol. 1, CCPR/3, 256th meeting, 24 March 1981, p. 71, para. 9.
- 17/ CCPR/C/SR.823, 825 and 826.
- 18/ CCPR/C/12/Rev.1/Add.7, 12 July 1996.
- 19/ General Comment No. 27 (67): para. 2 "The permissible limitations which may be imposed on the rights protected under article 12 must not nullify the principle of liberty of movement"; para. 5 "The right to move freely relates to the whole territory of a State, including all parts of federal States"; para. 8 "Freedom to leave the territory of a State may not be made dependent on ..... the period of time the individual chooses to stay outside the country".
- 20/ That is to say, 26 per cent of the population of New Caledonia: 4 per cent of European origin, 9 per cent of Wallisian and Futunian origin, 3 per cent of Polynesian origin, 4 per cent of Asian origin and 6 per cent of other origins. According to the Senior Advocate-General of the Court of Cassation, in 1996 the breakdown of the population of New Caledonia was as follows: 33 per cent

Europeans, 44 per cent Melanesians, 22 per cent others.

21/ Communication No. 35/1978, Shirin Aumeeruddy-Cziffra and 19 other Mauritian women v. Mauritius (para. 9.2).

22/ Communications No. 500/1992, J. Debrecezeny v. Netherlands; No. 44/1979, Alba Pietraroia on behalf of Rosario Pietraroia Zapala v. Uruguay; General Comment No. 18 relating to article 25 (fifty-seventh session, 1996), paras. 4, 10, 11 and 14.

23/ Constitutional Act (No. 98-610) of 20 July 1998, whose article 76 determined conditions for participation in the 1998 ballot. Congress is constituted by the meeting of the National Assembly and the Senate for the purposes of amending the Constitution, in accordance with article 89 of the Constitution of 4 October 1958.

24/ Organic Law (No. 99-209) of 19 March 1999, whose article 218 determines conditions for participation in ballots as from 2014.

25/ The authors stated, however, that they were unable to provide details of the number of such residents within the 7.67 per cent of voters excluded.

OPENBAAR LICHAAM



BONAIRE

Aan:  
De Staten-Generaal van het  
Koninkrijk der Nederlanden  
t.a.v. de voorzitters  
d.t.k.v. de Rijksvertegenwoordiger  
Kralendijk, Bonaire, C.N.

Uw brief/kenmerk

Ons nr. ER2014-251

Onderwerp:  
Raadsbesluit adviescommissie Referendum

Kralendijk, 4 april 2014

Geachte voorzitters,

Hierbij doen wij u toekomen een kopie van het raadsbesluit ter instelling van een adviescommissie Referendum ter kennisneming.

Hoogachtend,

De eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire,  
De voorzitter,

de griffier,

cc: ER-leden

---

Verzoeken bij beantwoording van deze brief datum, nummer en onderwerp te vermelden.  
Post adres: Plaza Reina Wilhelmina 1, Kralendijk, Bonaire. Telefoon: + 599 717 5330. Telefax: +599 717 8416.