

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen deel

Volgens artikel 53, tweede lid, van de Staatsregeling van Sint Maarten worden bij landsverordening regels gesteld ter bevordering van een evenwichtig en verantwoord verkiezingsverloop. In dit verband dient deze ontwerp-landsverordening registratie en financiën politiek partijen te worden gezien. Deze regeling staat in nauw verband met de Kiesverordening. Beide verordeningen dienen dan ook in samenhang te worden gezien (zie hierover nader de toelichting op de artikelen 22 en 24).

Het onderhavige ontwerp heeft twee doelstellingen. Ten eerste, het bevorderen van de doorzichtige en democratische structuur van politieke partijen. Door de voorgestelde invoering van de verenigingsvorm wordt aan de politieke partij in de wetgeving de staatsrechtelijke functie toegekend die zij in de praktijk allang heeft. Hierdoor is het mogelijk ten aanzien van politieke partijen wettelijke regels te stellen die kunnen waarborgen dat de inrichting en het functioneren van deze voor de parlementaire democratie zo belangrijke organisaties een behoorlijke juridische en voor de burgers doorzichtige en democratische structuur hebben. Hierbij is van belang dat een vereniging leden kent die op democratische wijze door stemming hun inbreng hebben in het beleid van de vereniging.

Ten tweede, het bevorderen van de integriteit van politieke partijen, het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremgeling en het bevorderen van een evenwichtig en zuiver politiek proces. Met name excessief hoge giften aan kandidaten of partijen houden een risico in van belangenverstremgeling. Daarom wordt voorgesteld om excessief hoge giften geheel te verbieden. Op deze wijze wordt tevens een evenwichtig verkiezingsverloop bevorderd aangezien de gelden die partijen mogen ontvangen voor de verkiezingscampagne worden genormeerd.

Bij het opstellen van het ontwerp is geput uit de aanbevelingen van het rapport "Konfiansa" van het Bureau Constitutionele Zaken (1999) opgesteld in opdracht van de regering van de Nederlandse Antillen. Tevens zijn onderdelen ontleend aan de Landsverordening politieke partijen van Aruba (A.B. 2001, 96).

2. Beperking passief kiesrecht

Volgens artikel 31, eerste lid, van de Staatsregeling dient een beperking van een klassiek grondrecht noodzakelijk en proportioneel te zijn en is zij zo specifiek mogelijk

omschreven. Soortgelijke eisen gelden ook op grond van het EVRM. De noodzaak houdt in dat er een gerechtvaardigd doel is voor een beperking. Gesteld kan worden dat de verplichte registratie als politieke partij een beperking oplevert van het passief kiesrecht. Die beperking wordt naar het oordeel van het Bestuurscollege echter gerechtvaardigd door het fundamentele belang van een eerlijk verloop van de verkiezingen. Slechts door de wettelijke voorgeschreven verenigingsvorm kan, via de eisen waaraan de statuten dienen te voldoen, worden gewaarborgd dat een politieke partij een bepaalde democratische structuur heeft en voldoet aan bepaalde eisen van financiële verslaglegging. Door het aan banden leggen van giften van partijen en kandidaten worden politieke partijen bovendien een gelijke kans geboden op financiële middelen.

3. Financiële paragraaf

Aan de uitvoering van het ontwerp zijn uiteraard voor politieke partijen, maar ook voor de overheid financiële consequenties verbonden. Politieke partijen kunnen niet langer ongelimiteerd giften ontvangen en dienen bij notariële akte een vereniging op te richten en een goede administratie bij te houden. De eenmalige kosten voor het opzetten van de verenigingsvorm door de notaris zijn beperkt. Voorts zal de overheid een vergoeding dienen te betalen voor de voorzitter, plaatsvervangend voorzitter, de drie leden en twee plaatsvervangende leden van de Electorale Raad. De totale kosten voor vergoedingen (presentiegeld en bijzondere vergoedingen) worden geschat op circa 75.000 Naf per jaar. De vergoedingen worden volgens artikel 12 bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen vastgesteld. De kosten komen ten laste van de begroting van Algemene Zaken. Daar staat tegenover dat de oplegging van een dwangsom opbrengsten genereert die in de landskas vloeien. De omvang daarvan is niet bekend.

4. Bijzonder deel

Het ontwerp is opgebouwd uit een aantal paragrafen. De eerste paragraaf betreft de algemene bepalingen. In de tweede paragraaf is de Electorale Raad opgenomen. De derde paragraaf betreft de registratie van de politieke partijen. De vierde en vijfde paragraaf betreffen de financiële administratie van en de giften aan politieke partijen en kandidaten. De zesde paragraaf betreft het toezicht op de politieke partijen wat betreft de financiën, de zevende paragraaf betreft het bestuurlijke sanctiestelsel en de achtste paragraaf betreft de geheimhoudingsplicht. De laatste paragraaf bevat slotbepalingen.

Artikel 1 betreft de definities van begrippen die veelvuldig in het ontwerp worden gebruikt. De definitie van een politieke partij staat natuurlijk centraal. De definitie is ruim gehouden. Naast activiteiten gericht op het ontwikkelen van politieke denkbeelden en het

politiek activeren van burgers, behoort tot de essentiële doelstellingen van een politieke partij de deelneming aan verkiezingen door het stellen van kandidaten. De overige definities spreken voor zich.

Artikel 2 bevat de kern van de regeling. Enkel politieke partijen die zijn geregistreerd door de Electorale Raad kunnen deelnemen aan de verkiezingen. Deze voorwaarde waarborgt dat de voorziene regulering van politieke partijen ook daadwerkelijk wordt bereikt.

In paragraaf 2 regelen de artikelen 3 tot en met 13 de instelling, samenstelling en bevoegdheden van de Electorale Raad. Voor de bepalingen omtrent de Electorale Raad is geput uit de Arubaanse regeling voor politieke partijen. In tegenstelling tot het Arubaanse model is de voorgestelde Electorale Raad onafhankelijk van de Staten en de regering. De leden van de Electorale Raad worden aangewezen door de president van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de vice-voorzitter van de Raad van Advies respectievelijk de voorzitter van de Algemene Rekenkamer. In het belang van transparantie zijn politieke partijen bevoegd een gemachtigde aan te wijzen die als waarnemer kan optreden bij vergaderingen van de Electorale Raad, waarin de registratie van de desbetreffende partij alsmede de financiën ervan, onderwerp van beraadslaging en besluitvorming zijn (zie verder artikel 18). Gelet op de taken van de Electorale Raad wordt voorgesteld dat in ieder geval juridische en financiële kennis in de Electorale Raad is aanwezig.

In paragraaf 3 is opgenomen op welke wijze de registratie van politieke partijen plaatsvindt. Artikel 15 is hiervoor de kernbepaling. De politieke partij dient bij notariële akte als vereniging te zijn opgericht. Gelet op de juridische structuur leent de rechtsvorm van de vereniging zich het beste als vehikel voor een democratisch proces.

De statuten dienen aan een aantal eisen te voldoen. In dit ontwerp wordt aangegeven welke onderwerpen in ieder geval in de statuten worden geregeld. Het betreft meer algemene verenigingsrechtelijke onderwerpen en onderwerpen die met de specifieke functie van een politieke partij verband houden. De bepalingen omtrent de vereniging in deze context doen natuurlijk geen afbreuk aan de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 16 bepaalt dat het verzoek tot registratie schriftelijk dient te gebeuren bij de Electorale Raad. Belangrijk is het tweede lid dat bepaalt dat de aanvraag tenminste zes weken voor de kandidaatstelling voor de verkiezingen dient te zijn ingediend. De termijnen rondom de verkiezingen zoals onder andere de kandidaatstelling zijn geregeld in de Kiesverordening.

De Electorale Raad beoordeelt of een verzoek om registratie kan worden ingewilligd. Nagegaan wordt of er sprake is van een politieke partij, of de vereiste stukken in

deugdelijke vorm zijn overgelegd en of de statuten voldoen aan de in dit ontwerp genoemde eisen.

Een aanvraag dient volledig te zijn. Artikel 19 stelt deze eis. Een volledig verzoek betekent dat alle stukken genoemd in artikel 17 bij het verzoek moeten zijn gevoegd. Gezien de strakke tijdsplanning die met de besluitvorming rondom de registratie is gemoeid, kan hiervoor een zwaarder beroep op de verzoeker worden gelegd. Een verzoek zal niet in behandeling worden genomen als het niet volledig is. Artikel 19, tweede lid, biedt de mogelijkheid voor herstel van stukken.

Artikel 18 bevat bepalingen omtrent de gemachtigde. Het verzoek voor registratie dient tevens aan te geven of een gemachtigde bij de Electorale Raad wordt verzocht. De rol van de gemachtigde is neergelegd in artikel 18, derde lid. Indien de Electorale Raad beraadslaagt en besluit omtrent de registratie van een politieke partij en de financiën daarvan, dan is het in het kader van de openheid en transparantie, wenselijk dat de politieke partij direct kan vernemen welke overwegingen bij de besluitvorming een rol spelen. Van belang hierbij is dat de gemachtigde enkel bevoegd is die vergaderingen waar te nemen waar de eigen politieke partij onderwerp van beraadslaging is. Dit is noodzakelijk in verband met de gedeeltelijke openbaarheid van de giften die aan politieke partijen worden gedaan.

Afwijzen van het verzoek kan op grond van artikel 19, derde lid en artikel 20, tweede lid. Tegen de afwijzing kan op grond van artikel 17 beroep worden ingesteld door de belanghebbende bij het Gerecht in eerste aanleg. Het Gerecht beslist in eerste en enige instantie. In het belang van een gedegen voorbereiding van de verkiezingen is het noodzakelijk dat op korte termijn duidelijkheid is omtrent het wel of niet registreren van een politieke partij. Een langslappende rechtsprocedure draagt daar niet aan bij.

Artikel 21 regelt de wijziging van de registratie en spreekt voor zich.

Artikel 22 regelt de intrekking van een registratie. Intrekking van de registratie van een politieke partij vindt alleen plaats als de partij daarom vraagt, de partij heeft opgehouden te bestaan, de statuten door wijziging niet meer aan de gestelde eisen voldoen of de rechter de partij vervallen heeft verklaard van haar hoedanigheid van rechtspersoon. Tegen een beschikking van de Electorale Raad tot intrekking van de registratie of tot schrapping van de aanduiding kan beroep worden ingesteld bij het Gerecht in eerste aanleg.

Volgens artikel 24 wordt de beslissing van de Electorale Raad over een verzoek tot registratie schriftelijk medegedeeld aan de verzoeker en aan het centraal stembureau.

Als sluitstuk van de registratieregeling is in artikel 22 van de ontwerp-Kiesverordening bepaald dat alleen bij de Electorale Raad geregistreerde partijen bij een verkiezing een kandidatenlijst kunnen indienen. De inlevering van de lijst geschiedt onder bijvoeging van het bewijs van registratie bij de Electorale Raad als bedoeld in artikel 24, eerste lid, van de Landsverordening Registratie en financiën politieke partijen, aldus artikel 22 van de ontwerp-Kiesverordening.

In paragraaf 4 worden de bepalingen gegeven voor de financiële administratie van politieke partijen. Politieke partijen dienen transparant te functioneren. In een jaarverslag moeten zij daartoe informatie geven over onderwerpen als bestuurssamenstelling, aantal leden, hoogte van contributie en de verrichte activiteiten. Een financieel verslag moet inzicht geven in de inkomsten, de uitgaven en de vermogenspositie van de partij. Aan dat verslag dient een behoorlijke financiële administratie ten grondslag te liggen. Jaarverslag en financieel verslag worden aan de Electorale Raad gezonden. Dit orgaan is bevoegd de juistheid van de financiële gegevens te controleren. De Electorale Raad zendt de rapportages aan de Algemene Rekenkamer ter toetsing. Het jaarverslag en het financiële verslag liggen door tussenkomst van de Electorale Raad voor een ieder ter inzage.

Centraal bij deze bepalingen is de regeling voor de openbaarheid van giften. Artikel 28, tweede lid gelezen in samenhang met artikel 28, eerste lid, onderdeel c, bepaalt dat enkel giften van meer dan NAF. 5000,00 afkomstig anders dan van een natuurlijke persoon in het jaarverslag en het financiële verslag worden opgenomen. Dit betekent dat giften van minder dan NAF. 5000 gegeven door een onderneming of giften gegeven door natuurlijke personen niet openbaar worden gemaakt.

De registratie bevat de hoogte van de gift, de datum en de naam van de gever, tenzij het bedrijf bezwaar heeft gemaakt tegen vermelding van de naam. In dat geval wordt een omschrijving geven van de categorie van instellingen waartoe de gever behoort. Voor giften van natuurlijke personen wordt - voorshands - geen openbaarmaking voorgesteld. Deze regeling is overgenomen uit de Nederlandse wet subsidiering politieke partijen.

Artikelen 32 tot en met 42 opgenomen in paragraaf 5 betreffen specifiek de vorm van de giften, de wijze waarop deze aan een politieke partij of een kandidaat kunnen worden gegeven en het door de Electorale Raad hierop uit te oefenen toezicht.

Artikel 32 bepaalt wat onder een gift moet worden verstaan. Dit artikel ondervangt dat giften ook anders dan in geld kunnen worden gegeven.

Politieke partijen, en in verkiezingsperioden ook de kandidaten, moeten alle giften registreren. De inrichting van het register is opgenomen in artikel 34. Doel van de

registratie is de Electorale Raad in staat te stellen te controleren of geen giften boven het wettelijke maximum zijn ontvangen (zie hierna).

In de registratie wordt van elke gift de naam van de gever, het bedrag en de datum vermeld. Ook leveranties en diensten die de partij ontvangt en waartegenover geen evenredige tegenprestatie staat, worden beschouwd als gift. Elk jaar wordt de door een partij over het voorafgaande jaar bijgehouden registratie naar de Electorale Raad gezonden. De Raad is gehouden de juistheid van de opgaven te controleren met behulp van de Algemene Rekenkamer. Om de betrouwbaarheid van de registratie te bevorderen worden giften boven de NAF 5.000,- niet in contanten ontvangen.

Een persoon, bedrijf of instelling mag in een jaar aan een partij in totaal ten hoogste NAF 30.000,- schenken. Giften mogen alleen worden gedaan door kiesgerechtigde ingezetenen, niet Nederlandse ingezetenen die tenminste vijf jaar in Sint Maarten wonen en in Sint Maarten gevestigde bedrijven en maatschappelijke organisaties. Giften in contant geld zijn verboden indien zij een bedrag van NAF 5.000,- te boven gaan terwijl anonieme giften niet zijn toegestaan. Daarnaast mag een persoon, bedrijf of instelling in een jaar aan een kandidaat van een partij in totaal ten hoogste NAF 20.000,- schenken. Dit onderscheid, waarbij partijen worden bevoordeeld ten opzichte van kandidaten, is gemaakt omdat het systeem is gebaseerd op politieke partijen. Reden voor deze limitering is dat bij giften van NAF 30.000,- of meer per jaar, een groter risico voor belangenverstremgeling bestaat. De omvang van een gift van een persoon, bedrijf of instelling aan een politieke partij en de kandidaten van de politieke partijen mogen gezamenlijk een bedrag van Naf 50.000,- per jaar niet te boven gaan. Dit is gedaan om te voorkomen dat door giften aan bijvoorbeeld meerdere kandidaten op een lijst de beoogde beperking van de omvang van giften wordt omzeild.

In artikel 35, tweede lid, is tevens opgenomen dat er geen giften worden aangenomen van rechtspersonen waarin het Land een financieel belang heeft. Zij het via het zijn van aandeelhouder of subsidieverlener. Overwogen kan worden om ten behoeve van de transparantie en het voorkomen van elke schijn van belangenverstremgeling, ook rechtspersonen uit te sluiten die een andere geldelijke relatie met het Land hebben, zoals bijvoorbeeld leveranciers van goederen of diensten.

Artikel 36 voorziet te voorkomen dat door het gebruiken van tussen-(rechts)personen de voorschriften van deze verordening en zodoende het verkiezingsproces worden ondermijnd.

Artikel 38

De Electorale Raad kan aan de Algemene Rekenkamer verzoeken een onderzoek te verrichten naar de financiële opgaven van een politieke partij gedaan op basis van artikel

37. Een geanonimiseerde samenvatting van de onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer liggen voor een ieder bij de Electorale Raad ter inzage.

In artikel 43 is een algemene regeling over toezicht opgenomen. De Electorale Raad kan onderzoeken of de informatie verkregen van de politieke partijen juist is. Daartoe kan de Raad zich te allen tijde wenden tot de politieke partijen, hun kandidaten en de donoren van politieke partijen. De Raad kan om inlichtingen vragen over handelingen die met de in deze landsverordening geregelde onderwerpen verband houden en kan inzage in financiële administraties verlangen. Hij heeft ook de bevoegdheid om ingezonden registraties van ontvangen giften te controleren en zonodig nader te onderzoeken of een partij de geldende regels inzake de financiën van een politieke partij in acht heeft genomen.

Bij het introduceren van een nieuwe regeling is het nodig een sanctiemechanisme in het leven te roepen ten einde de naleving te bevorderen. De artikelen 44 tot en met 52 strekken tot bestuursrechtelijke handhaving. Voorgesteld wordt aan de Electorale Raad de bevoegdheid te geven om naar aanleiding van overtreding van een van de voorschriften uit paragraaf 4 een last onder dwangsom op te kunnen leggen. Te denken valt aan een politieke partij die niet tijdig de registraties bij de Electorale Raad heeft ingezonden. Een last onder dwangsom is geen strafsanctie die leedtoevoeging beoogt, maar een bestuurlijke sanctie, gericht op herstel. Voorts is artikel 51 de mogelijkheid opgenomen tot het invorderen van de dwangsom bij dwangbevel. Ook zijn aan de Electorale Raad enige toezichtbevoegdheden verleend, zoals een medewerkingsplicht (artikel 43).

Tenslotte is het noodzakelijk om bij overtreding van enkele voorschriften tevens te voorzien in strafrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld overtreding van het verbod om een gift van boven NAF 5000,- te doen of te aanvaarden (zie artikel 54). Bij dit soort bepalingen biedt een last onder dwangsom immers geen soelaas. De strafbare feiten zijn overtredingen die kunnen leiden tot hechtenis van drie maanden en een geldboete van 10.000 NAF. Tevens kan door de strafrechter na een veroordeling als bijkomende straf de ontzetting uit het kiesrecht of uit het ambt van minister worden opgelegd (artikel 54, derde lid).

In artikel 53 is bepaald dat een lid van de Staten bij zijn geloofsbrief een verklaring overlegt dat hij niet heeft gehandeld in strijd met deze landsverordening. Indien die verklaring achteraf onjuist blijkt, kan dit eventueel leiden tot strafrechtelijke vervolging wegens fraude. Eenzelfde verplichting is opgenomen voor de zojuist benoemde minister. In geval de vervolging wegens fraude leidt tot voorlopige hechtenis of veroordeling, wordt betrokkene op grond van de artikelen 36 en 50 van de Staatsregeling van rechtswege geschorst.

Artikel 56 bevat een overgangsregeling. Indien binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze landsverordening kandidaatstelling voor de verkiezing van de leden van de Staten plaatsvindt, blijft bij die verkiezing de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen, met uitzondering van paragraaf 2, buiten toepassing en gelden de bepalingen van de Kiesverordening waarbij in plaats van Electorale Raad wordt gelezen: centraal stembureau. Dit is nodig omdat de landsverordening voor politieke partijen uitvoeringslasten meebrengt, onder meer de oprichting bij notariële akte als vereniging. De Arubaanse Invoeringsverordening Landsverordening van politieke partijen (A.B. 2001, 100) bevat eenzelfde overgangsregeling.