



Aan de Voorzitter van de Staten van Aruba
L.G. Smith Boulevard 72
Alhier

L.G. Smith Boulevard 8
Oranjestad, ARUBA
T: (297) 583 3972
F: (297) 583 4012
E: info@rva.aw
W: www.rva.aw

brief: 23 mei 2018
Uw kenmerk: US/135 /17-18
Datum: 25 juli 2018
Kenmerk: RvA 90-18

Onderwerp: Initiatief ontwerp-landsverordening tot wijziging van de landsverordening politieke partijen (Landsverordening politieke partijen)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden initiatief ontwerp-landsverordening tot wijziging van de landsverordening politieke partijen (Landsverordening politieke partijen), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Met de onderhavige voorstellen wordt beoogd de financiering van politieke partijen wettelijk te regelen. De voorstellen vloeien volgens de toelichting voort uit een integriteit bevorderend traject, dat naast het onderhavig ontwerp bestaat uit 'ontwerpen van landsverordeningen en beleidsmaatregelen betreffende: de screening van politici, een ombudsman regeling, een klokkenluidersregeling en beleid betreffende gedragscodes ministers en statenleden.'¹ Uit de toelichting blijkt echter niet van enig overleg met de regering over of en hoe de voorstellen passen binnen het regeringsbeleid.

De Raad onderschrijft de strekking van het voorstel en heeft in meerdere adviezen aangedrongen op regelgeving ter bevordering van transparantie in partijfinanciering. Dit, als essentieel onderdeel van een integraal kader ter bevordering van de integriteit van bestuur.² Een dergelijk beleid ontbreekt vooralsnog. De Raad vraagt hiervoor aandacht.

1.2 Een integraal integriteit bevorderend beleid is naar de mening van de Raad slechts effectief en efficiënt als de noodzakelijk geachte wetgevingsproducten en het te voeren beleid naadloos op elkaar aansluiten. Dit vereist niet alleen coördinatie en afstemming maar ook juridische ondersteuning vanuit de DWJZ. Niet duidelijk is of ondersteuning vanuit de DWJZ heeft plaatsgevonden. Het moeizame traject dat het initiatiefvoorstel integriteit ministers c.q. de landsverordening integriteit ministers sinds 2015 heeft doorlopen is in dit opzicht illustratief. Derhalve wordt geadviseerd de voorbereiding van de diverse wetgevingsvoorstellen zoveel mogelijk te coördineren en te doen voorbereiden door de DWJZ.

1.3 Politieke partijen vormen een wezenlijk onderdeel van het politieke proces en vervullen een aantal essentiële functies. Politieke partijen verbinden politiek en maatschappij, vormen de schakel tussen de politieke besluitvorming en de burgers en verwoorden de wensen en opvattingen van de bevolking. Politieke partijen informeren de burgers en roepen de kiezers op

¹ MvT, p. 2.

² Advies van 22 mei 2015 inzake de ombudsman/kinderombudsman, kenmerk 87-15; advies van 29 september 2015, kenmerk RvA 160-15, bij de initiatief ontwerp- landsverordening betreffende de integriteit van kandidaat-ministers, ministers en Gevolmachtigde Minister voor het Land Aruba; advies van 27 juli 2017, kenmerk RvA 98-17 inzake de bekrachtiging van eerdergenoemde landsverordening en advies van de Raad van 12 april 2018, kenmerk 44-18A inzake de inbedding van een integriteitskamer bij de Raad van Advies. Vindplaats: www.rva.aw.

naar de stembus te gaan. Tenslotte zijn de politieke partijen verantwoordelijk voor het rekruteren, selecteren en vormen van geschikte kandidaten voor politieke functies.

Uiteraard brengt het uitoefenen van de hiervoor genoemde functies kosten met zich mee. Een politieke partij kan op een aantal manieren inkomsten genereren, bijvoorbeeld via overheidssubsidies, ledencontributies, giften en overige activiteiten gericht op fondsenwerving, zoals BBQ's, bingo's en loterijen. Het (financieel) steunen van een politieke partij wordt echter problematisch als het oogmerk van die steun de beïnvloeding van de standpuntbepaling van die partij is. Het democratische proces loopt averij op wanneer in ruil voor (financiële) steun een bepaalde tegenprestatie wordt verlangd, waarbij alleen al de schijn van belangenverstrengeling het aanzien van de democratie kan schaden.

Deze probleemstelling is in het ontwerp niet scherp genoeg geformuleerd. Het is van belang in de toelichting in te gaan op het belang van regulering van de financiering van politieke partijen, de integriteitrisico's die verbonden zijn aan de financiering van politieke partijen en het belang van regels en transparantie in het kader van het goed kunnen functioneren van rechtsstaat en democratie. Aangegeven dient te worden dat uiteindelijk wordt beoogd (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen en anderzijds een zo groot mogelijke transparantie ten aanzien van de financiën van politieke partijen te bevorderen in de verwachting dat dit zal bijdragen tot een evenwichtig en zuiver verloop van het politieke proces.

1.4 Van belang is aan te geven over welke financieringsmogelijkheden politieke partijen op Aruba beschikken, in hoeverre deze onder de voorgestelde regels vallen en of en hoe hier controle op uitgeoefend kan worden. Niet duidelijk is of de reikwijdte van het voorstel zich beperkt tot politieke partijen of dat het ook ziet op aan politieke partijen gelieerde instellingen, waarbij gedacht kan worden aan het wetenschappelijk bureau van de politieke partij, een jongerenorganisatie of stichtingen die bepaalde deelactiviteiten verrichten zoals het organiseren van een congres. Het is wenselijk dat de memorie van toelichting met deze informatie wordt aangevuld. De Raad mist tevens informatie over het aantal Arubaanse burgers, dat lid is van een politieke partij, waardoor niet duidelijk is in welke mate politieke partijen in Aruba afhankelijk zijn van giften. Het inzichtelijk maken van deze eventuele afhankelijkheid zou de noodzaak van het stellen van regels inzake het ontvangen van giften nog kunnen onderstrepen.

1.5 Voorts acht de Raad het wenselijk dat de internationale context waarin het voorstel geplaatst moet worden, nader uitgewerkt wordt. Zo is in het kader van de Raad van Europa (RvE) de *Group of States against Corruption* (GRECO) opgericht, die erop toeziet dat lidstaten de verdragen en aanbevelingen met betrekking tot de bestrijding van corruptie naleven. Het GRECO-Statuut³ is sinds 2001 in werking voor Nederland en vanaf 2010 ook voor de BES, Curaçao en Sint Maarten.⁴ Alhoewel Aruba dus het enige land in het Koninkrijk dat zich niet heeft aangesloten bij de GRECO, heeft de Raad het onderhavige voorstel bestudeerd in het licht van de RvE-aanbevelingen tegen corruptie bij de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes.⁵ Tevens is gekeken naar de betreffende wetgeving in de overige landen van het Koninkrijk,⁶ waarbij met name van belang is dat in Nederland de Wet financiering politieke partijen is aangepast als gevolg van aanbevelingen van de GRECO. De Raad wijst op het belang van een zekere uniformiteit in de regelgeving en internationale normstelling, en

³ Statuut betreffende de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO), Straatsburg, 5 mei 1998, Trb. 2000, 131.

⁴ Tot op heden zijn naast het GRECO Statuut ook de volgende verdragen niet in werking getreden voor Aruba: VN Verdrag tegen corruptie, New York, 31 oktober 2003, Trb. 2004, 11; Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie, Straatsburg 27 januari 1991, Trb. 2000, 130; Burgerrechtelijk verdrag tegen corruptie, Straatsburg 4 november 1999, Trb. 2005, 78. Het laatstgenoemd verdrag is wel in werking getreden voor Curaçao en Sint Maarten.

⁵ *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.*

⁶ Nederland kent de Wet houdende regels inzake de subsidiëring en het toezicht op de financiën van politieke partijen (Wet financiering politieke partijen). Curaçao kent de Landsverordening financiën politieke groeperingen en Sint Maarten de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen.

adviseert tot de GRECO toe te treden. Uiteraard zullen verschillen met Nederland blijven bestaan. Naast het feit dat in Nederland politieke partijen subsidie ontvangen, verschilt ook de maatschappelijke context. De Arubaanse kleinschaligheid en politieke cultuur waaronder het patronage systeem, vergroot enerzijds de kans op beïnvloeding van het democratisch proces, terwijl anderzijds door openbaarmaking van gegevens van natuurlijke personen, zoals in Nederland bepaalt, het kiesgeheim hier eerder in het gedrang zal komen. In de toelichting zou aangegeven kunnen worden aan welke RvE richtlijnen met dit voorstel al wordt voldaan en aan welke niet en wat de reden is om die betreffende aanbeveling niet op te volgen.

1.6 Regels inzake de financiering van politieke partijen zijn gericht op het waarborgen van de zuiverheid van publieke besluitvorming en de onafhankelijkheid van de politieke partijen. Transparantie en inzicht in de financiën helpt (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. Aan de andere kant brengt het stellen van regels aan het functioneren van een politieke partij een inbreuk van grondrechten met zich mee. Het recht op de vrijheid van vereniging wordt beperkt. Daarnaast moet de verplichting tot openbaarmaking van giften, afkomstig van natuurlijke personen, in beginsel worden beschouwd als een inbreuk op de privacy van de betrokken personen. Er kunnen goede redenen zijn waarom iemand niet wil dat bekend wordt dat hij aan een bepaalde partij of kandidaat een gift heeft gedaan. Een aantal voorbeelden wordt genoemd in het rapport *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. Met name moet gedacht worden aan personen die een openbare functie bekleden en daarbij geacht worden politiek neutraal te functioneren, ondernemers, die benadeeld zouden kunnen worden bij het toekennen van overheidscontracten en, hoewel daar in Aruba geen sprake van is, tegenstanders van een heersend regime, die hun steun aan oppositiepartijen niet zonder bepaalde risico's kunnen uiten.⁷

Geadviseerd wordt in de toelichting een beschouwing te wijden aan de afweging tussen enerzijds het belang van de privacybescherming en anderzijds het belang van transparantie, waarbij uit een toereikende motivering de noodzaak van de beoogde maatregelen en de inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit blijkt.

1.7 Niet alleen in Nederland, maar in vele landen ontvangen politieke partijen een subsidie van de overheid. De essentiële bijdrage die de partijen gezamenlijk leveren aan de werking van de representatieve democratie, die in beginsel ten goede komt aan alle kiezers, rechtvaardigt een bijdrage uit de publieke middelen.⁸ Ook draagt subsidiering door de overheid bij aan het bewerkstelligen van een *level playing field*, omdat het nieuwe, kleinere en minder bedeelde partijen in staat stelt om op een meer gelijkwaardige basis de strijd aan te gaan met de heersende en grotere partijen, die meer financiële middelen ter beschikking hebben.⁹ Daarnaast maakt overheidssubsidiëring politieke partijen minder gevoelig voor ongewenste beïnvloeding door private donoren en kan het corrupte praktijken helpen voorkomen.¹⁰

Wel dient stevig verankerd te worden wanneer een politieke partij in aanmerking komt voor subsidie, hoe de hoogte van die subsidie wordt bepaald en welke activiteiten met subsidiegelden mogen worden bekostigd. Een partij, die een absolute meerderheid geniet, zou in een onevenredig voordeligere positie kunnen komen te verkeren, indien de toekenning en de hoogte van de overheidsbijdrage onvoldoende is gereguleerd.¹¹ Daarnaast dient de inhoudelijke onafhankelijkheid van politieke partijen gewaarborgd te worden. Politieke partijen dienen, zonder dat de hoogte van de subsidie hierop van invloed is, hun opvattingen te kunnen bepalen en hun standpunten ten aanzien van maatschappelijke kwesties in te nemen.

⁷ Ingrid van Biezen, *Financing political parties and election campaigns – guidelines*, p. 56.

⁸ Het publieke belang van politieke partijen, eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018, p. 25.

⁹ Zie noot 7, p. 36.

¹⁰ Zie noot 7, p. 37.

¹¹ Zie noot 7, p. 48.

Gezien de financiële positie van de overheidsfinanciën lijkt een overheidsbijdrage voor politieke partijen in Aruba wellicht geen haalbare kaart. Toch raadt de Raad aan deze mogelijkheid, met inachtneming van bovenstaande, in overweging te nemen.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 Het in de considerans enkel en alleen verwijzen naar het streven naar deugdelijkheid van bestuur, integriteit en transparantie binnen het overheidsapparaat is te beperkt, het gaat immers om integriteit en transparantie bij zowel regering, parlement als overheid. Verwijzing naar artikel III.10, tweede lid, van de Staatsregeling van Aruba wordt wenselijk geacht, nu dat artikel stelt dat bij landsverordening regels worden gesteld ter bevordering van een evenwichtig en verantwoord verkiezingsverloop.

2.2 De voorgestelde wijziging van artikel 19 (van landsverordening naar paragraaf) betekent dat, dat voor wat betreft paragraaf 3 van de Landsverordening politieke partijen (registratie van politieke partijen) een belanghebbende tegen een beschikking van de Electorale Raad beroep kan instellen bij het Gerecht in Eerste Aanleg. Ten aanzien van de voorgestelde paragraaf 4 die de financiële administratie van politieke partijen regelt, geldt echter dat een door de Electorale Raad opgelegde last onder dwangsom een beschikking is waarop de Landsverordening administratieve rechtspraak (AB 1993 no. 45) van toepassing is. De Raad vraagt zich af of een dergelijke tweedeling in dezelfde landsverordening juist is.

2.3 Op grond van voorgesteld artikel 20 voert het bestuur van een geregistreerde politieke partij een zodanige ingerichte financiële administratie dat daaruit te allen tijde de rechten en verplichtingen, alsmede de betalingen en ontvangsten kunnen worden nagegaan. In de RvE-aanbevelingen worden ook gerelateerde entiteiten genoemd: *consolidated to include the accounts of all entities which are related, directly or indirectly, to a political party or are otherwise under the control of a political party.*¹² Onder 1.4 werd reeds aangegeven dat niet duidelijk is of hetgeen wordt voorgesteld ook van toepassing is op instellingen, die aan politieke partijen gelieerd zijn. Teneinde echter een hogere graad van transparantie te bewerkstelligen, adviseert de Raad in voorgesteld artikel 20 expliciet een dergelijke consolidatieverplichting op te nemen.

2.4 Daarnaast acht de Raad een *zodanig ingerichte financiële administratie* in het eerste lid van artikel 20 te weinig bepaald. Geadviseerd wordt om te bepalen, dat, overeenkomstig het eerste lid van het gelijkkluidend artikel van de Nederlandse Wet financiering politieke partijen, een politieke partij een zodanige administratie voert dat deze een betrouwbaar beeld geeft van de financiële positie van de partij, door het opnemen van a. subsidies b. de ontvangen bijdragen c. de overige inkomsten d. de vermogenspositie en e. de schulden van de partij.

2.5 In voorgesteld artikel 20, tweede lid, wordt een bewaartermijn van tenminste 5 jaar voorgesteld. Het is niet duidelijk waarop deze termijn is gebaseerd. Een onderneming dient de financiële administratie tenminste 10 jaar te bewaren. Ook artikel 20, tweede lid, van de Nederlandse wet stelt een bewaartermijn van 10 jaar voor de partij.

2.6 In voorgesteld artikel 22, eerste lid, onderdeel a, wordt bepaald dat bij het jaarverslag een financieel verslag is gevoegd waarin de vermogenspositie aan het begin en aan het einde van het jaar is opgenomen. De Raad adviseert ook te verplichten een gespecificeerd overzicht van de schulden toe te voegen, omdat mogelijke belangenrelaties niet uitsluitend hoeven te bestaan uit ontvangen bedragen. Een belangenrelatie kan ook bestaan indien een politieke partij schulden heeft.

¹² Artikelen 6 en 11 van de *Recommendations Rec(2003)4 of the Committee of Ministers on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.*

In onderdeel b staat dat een verklaring van een registeraccountant (RA-accountant) is opgenomen omtrent de getrouwheid van het financieel verslag. De Raad vraagt zich af of, gezien de hoge kosten die een zodanige accountantscontrole met zich brengt, niet volstaan kan worden met een getrouwheidsverklaring van een accountant administratieconsulent (AA-accountant). Daarnaast adviseert de Raad een regeling te treffen als de Nederlandse Regeling financiering politieke partijen,¹³ zodat administraties van politieke partijen op grond van dezelfde criteria beoordeeld worden. Verder zou de wijze van financiële verslaggeving van politieke partijen volgens uniforme standaarden moeten gebeuren, zodat een gelijke mate van inzichtelijkheid verkregen wordt en vergelijking vergemakkelijkt. Het voorgestelde artikel 25 biedt hiertoe de mogelijkheid. Op grond van dit artikel kan de Electorale Raad nadere regels stellen ten aanzien van de financiële administratie, het jaarverslag en het financieel verslag.

Tenslotte wordt op grond van onderdeel c een overzicht opgenomen van giften van Afl. 3.000 of meer, afkomstig anders dan van een natuurlijk persoon. Deze bepaling roept een aantal vragen op. Ten eerste vraagt de Raad zich af waarop het bedrag van Afl. 3.000 is gebaseerd. Verder is niet duidelijk of het vermelde bedrag het totaal per gift is, of dat het moet gaan om het totaal aan giften dat in een jaar van één en dezelfde persoon is ontvangen. Met andere woorden, als een persoon een gift van Afl. 3.000 ineens doet, dan wordt dit openbaar gemaakt. Niet duidelijk is echter of ook openbaar wordt gemaakt als één en dezelfde persoon bijvoorbeeld drie maal Afl. 1.000 doneert. Verder vraagt de Raad zich waarom alleen giften van Afl. 3.000 of meer van rechtspersonen openbaar worden gemaakt en niet een dergelijke verplichting is opgenomen voor giften van natuurlijke personen. Deze punten dienen verduidelijkt te worden.

Indien het een gift van een rechtspersoon betreft geeft de Raad in overweging om in het kader van de beoogde transparantie, net als nu plaatsvindt op grond van de Landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorismefinanciering (AB 2011, 28), een zogenaamde uiteindelijk belanghebbende (UBO) verklaring verplicht te stellen, zodat beter beoordeeld zou kunnen worden of sprake is van (ongewenste) belangenverstrengeling.

2.7 In voorgesteld artikel 23 staat dat de Electorale Raad het financieel verslag aan de Algemene Rekenkamer zendt teneinde de juistheid van de in voormeld verslag vermelde gegevens te controleren. De Raad vraagt zich af wat de toegevoegde waarde is van een dergelijke controle: er is immers reeds een accountantscontrole uitgevoerd. Niet bepaald is binnen welke termijn de Algemene Rekenkamer zijn advies uitbrengt. Uit het voorgestelde artikel 24, waarin is bepaald, dat de Electorale Raad ervoor zorgt dat het jaarverslag en het financieel verslag voor een ieder ter inzage ligt, blijkt niet, dat dit ook geldt voor het advies van de Algemene Rekenkamer. De Raad adviseert de bepalingen dan wel de toelichting op deze punten aan te vullen.

2.8 In voorgesteld artikel 26 is een definitie van giften opgenomen. Onder giften wordt verstaan alle, door een geregistreerde politieke partij of een kandidaat ontvangen geldbedragen en op geld waardeerbare geleverde goederen en diensten, waar geen of een niet evenredige geldelijke of op geld waardeerbare tegenprestatie tegenover staat. De Raad adviseert in deze bepaling op te nemen, dat het direct of indirect ontvangen geldbedragen kan betreffen. In de toelichting wordt voorts vermeld dat vrijwilligersactiviteiten ten behoeve van politieke partijen niet onder de omschrijving van giften vallen.¹⁴ Deze opmerking kan tot verwarring leiden met betrekking tot de in het artikel genoemde diensten waar geen of een niet evenredige geldelijke of op geld waardeerbare tegenprestatie tegenover staat. Om te voorkomen dat diensten altijd onder vrijwilligers-activiteiten geschaard kunnen worden, dient de toelichting specifiek aan te geven

¹³ Regeling van 19 april 2013, houdende vaststelling van regels over de reikwijdte, de intensiteit en de verslaggeving van het onderzoek van de accountant en eisen aan de inrichting van het activiteitenplan en de begroting (Regeling financiering politieke partijen).

¹⁴ MvT, p. 6.

wat onder vrijwilligersactiviteiten moet worden verstaan. Daarnaast vraagt de Raad zich af of vrijwilligersactiviteiten ten behoeve van kandidaten wél als gift moeten worden beschouwd. Artikel 29, derde lid, van de Nederlandse wet financiering politieke partijen bepaalt, dat voor de toepassing van dat artikel, dat gaat over het verstrekken van overzichten van de door een kandidaat ontvangen bijdragen, onder bijdrage aan een kandidaat wordt verstaan een bijdrage ten bate van de politieke activiteiten of van de werkzaamheden in het kader van de verkiezingscampagne van de kandidaat.

2.9 Kandidaten voor het lidmaatschap van de Staten houden op grond van het voorgestelde artikel 27 vanaf hun aanwijzing door het partijbestuur als kandidaat tot de dag van de stemming een registratie bij van alle door hen ontvangen giften. De Raad acht dit moment niet voldoende bepaald. Op voorhand is niet duidelijk of dit moment van aanwijzing door het partijbestuur samenvalt met de in artikel 15 van de Kiesverordening opgenomen dag der kandidaatstelling voor de verkiezingen. Zo dit het geval is, dan is de Raad de mening toegedaan dat deze periode te kort is. Degene die voornemens is zich kandidaat te stellen, zal over het algemeen van deze voornemens reeds veel eerder blijk geven. Derhalve adviseert de Raad een langere periode te bepalen, bijvoorbeeld een periode die, overeenkomstig het tweede lid van artikel 29 van de Nederlandse Wet financiering politieke partijen, aanvangt op 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt.

2.10 Ingevolge het eerste lid van voorgesteld artikel 28, wordt in de registratie van elke gift opgenomen de naam en het adres van de persoon, het bedrijf of de instelling die de gift heeft gedaan. Ook hier geeft de Raad in overweging tevens te verplichten om bij giften gedaan door bedrijven of instellingen ook de zogenaamde UBO-verklaring verplicht te stellen, waarmee het omzeilen van de in artikel 35 gestelde maxima door giften te laten lopen via verschillende personen, bedrijven of instellingen, die echter dezelfde uiteindelijke belanghebbende kennen, wordt bemoeilijkt.

Het is niet duidelijk wat er moet gebeuren met giften, waarvan niet alle te registreren gegevens bekend zijn. In de toelichting staat dat anonieme giften verboden zijn,¹⁵ maar dit wordt niet expliciet bepaald. Wel zijn giften aan een politieke partij of aan een kandidaat in contant geld, die een bedrag van Afl. 3.000 te boven gaan verboden, deze giften worden niet aanvaard, dan wel geretourneerd (zie voorgesteld artikel 36). Een politieke partij of een kandidaat komt op grond van het nu voorgestelde in een moeilijke positie te verkeren als er anoniem meer dan Afl. 3.000 in contanten wordt gedoneerd. Het is noodzakelijk dat in het ontwerp voorzieningen worden getroffen voor situaties, waarin het registreren van een gift niet volgens hetgeen in artikel 28 is voorgeschreven kan geschieden en retournering evenmin tot de mogelijkheden behoort. De Raad geeft in overweging om net als in de Curaçaose regelgeving te bepalen dat anonieme giften aan de Landskas ten goede komen.

2.11 Artikel 5, sub c van de RvE-richtlijnen, waarin is bepaald dat *'States should prohibit legal entities under the control of the State or of other public authorities from making donations to political parties,'* is vertaald naar het tweede lid van artikel 29 op grond waarvan politieke partijen en kandidaten geen giften aannemen van rechtspersonen waarin door het Land wordt deelgenomen en door de overheid gesubsidieerde instellingen. In artikel 5, sub b van de richtlijnen staat echter verder nog dat *'States should take measures aimed at limiting, prohibiting or otherwise strictly regulating donations from legal entities which provide goods or services for any public administration.'* In het ontwerp zijn dergelijke bepalingen niet opgenomen. In de toelichting staat wel dat *'overwogen kan worden om ten behoeve van de transparantie en het voorkomen van elke schijn van belangenverstrengeling, ook rechtspersonen uit te sluiten die een andere geldelijke relatie met het Land hebben, zoals bijvoorbeeld leveranciers van goederen of diensten,'* maar niet blijkt dat deze overweging heeft plaatsgevonden en zo ja, welke beweegredenen er dan toe geleid hebben een dergelijke bepaling

¹⁵ MvT, p. 7.

uiteindelijk niet op te nemen. Evenmin is opgenomen dat de *'rules should also apply to all entities which are related, directly or indirectly to a political party or are otherwise under the control of a political party.'*¹⁶

2.12 In artikel 7 van de RvE-richtlijnen staat dat *'states should specifically limit, prohibit or otherwise strictly regulate donations from foreign donors.'* In het ontwerp is bepaald, dat buitenlandse giften tot Afl. 3.000 zijn toegestaan. Wederom is niet duidelijk of dit het totaal betreft dat één en dezelfde persoon mag doneren of dat diezelfde buitenlandse persoon meerdere malen een donatie van Afl. 2.999 mag doen. De Raad adviseert dit te verduidelijken en in de toelichting aan te geven op grond waarvan het maximum van Afl 3.000 is bepaald.

2.13 Op grond van artikel 28 worden alle giften geregistreerd. In artikel 31, tweede lid, wordt vervolgens bepaald dat binnen een maand na de dag van de stemming voor de verkiezing van de Staten door de kandidaat een kopie van deze registratie wordt ingediend bij de Electorale Raad. Op verzoek van de Electorale Raad controleert de Algemene Rekenkamer de juistheid van de gedane opgaven (zie artikel 32). Een geanonimiseerde samenvatting van het rapport wordt voor een ieder door de Electorale Raad ter inzage gelegd (zie artikel 33). De Raad betwijfelt of deze handelwijze het streven naar transparantie en integriteit voldoende recht doet en is van mening dat eerdere openbaarmaking beter tegemoet komt aan hetgeen wordt beoogd. Niet bekend is wanneer het rapport van de Algemene Rekenkamer voor een ieder ter inzage wordt gelegd, maar ongewenste belangenverstrengeling zal in ieder geval pas blijken na de verkiezing en zeer waarschijnlijk als de gekozen kandidaat reeds tot de Staten is toegetreden. En hoewel bij de geloofsbrieven verklaringen worden afgelegd dat tijdens de verkiezingscampagne niet in strijd is gehandeld met de bepalingen van deze landsverordening, neemt dat niet weg, dat de kiezer er meer mee gebaat zal zijn indien bepaalde informatie, net als in Nederland, voor de verkiezing beschikbaar komt.

2.14 Artikel 14, sub a, van de RvE-richtlijnen bepaalt dat *'states should provide for independent monitoring in respect of the funding of political parties and electoral campaigns.'* In dit geval wordt de Electorale Raad belast met het toezicht op de naleving. De Raad heeft grote bedenkingen bij het onderbrengen van het toezicht bij de Electorale Raad. De Raad van Europa adviseert een onafhankelijk toezichtorgaan in te stellen en dit orgaan te voorzien van voldoende bevoegdheden, financiën en personele middelen: *'Supervisory body should look beyond the information supplied by political institutions, parties and candidates themselves investigation resources.'* Naast het feit, dat de Electorale Raad niet is opgericht en ingericht voor deze taak, is het maar zeer de vraag of de Electorale Raad een onafhankelijke toezichtsorgaan is in de zin van de RvE richtlijnen nu vertegenwoordigers van politieke partijen in de Raad zitting nemen. De leden, en de plaatsvervangers daarvan, worden namelijk aangewezen door de politieke partijen die bij de laatste verkiezingen de meeste stemmen of zetels hebben behaald.¹⁷ Ook in Sint Maarten is de Electorale Raad belast met het toezicht op de naleving. In Sint Maarten worden de leden echter aangewezen door de president van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, de vice-voorzitter van de Raad van Advies en de voorzitter van de Algemene Rekenkamer, waardoor de onafhankelijkheid beter gewaarborgd is.¹⁸

2.15 In een aantal gevallen kan bij overtreding van een voorschrift een last onder dwangsom opgelegd worden. De Raad is van mening dat deze vorm van handhaving voor enkele van die gevallen niet de meest geschikte is en onvoldoende tegemoet komt aan artikel 16 van de RvE-richtlijnen, waarin staat dat sancties *'effective, proportionate and dissuasive'* zouden moeten zijn en adviseert in bepaalde gevallen het opleggen van een bestuurlijke boete mogelijk te maken.

¹⁶ Artikel 6 *Recommendations Rec(2003)4 of the Committee of Ministers on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.*

¹⁷ Artikel 5, derde lid, Landsverordening politieke partijen (AB 2001 no. 96).

¹⁸ Artikel 5, vierde lid, Landsverordening registratie en financiën politieke partijen (AB 2010, GT. no 11).

Op grond van het tweede lid van artikel 20 en het eerste lid van artikel 34 worden de administratie en de daartoe behorende bescheiden en de registratie van giften gedurende ten minste 5 jaar bewaard. Indien deze bepaling is overtreden, kan nakoming niet alsnog door het opleggen van een last onder dwangsom worden afgedwongen. De dreiging van een bestuurlijke boete zou partijen en kandidaten ertoe moeten bewegen aan deze bepaling te voldoen.

2.16 In artikel 29 wordt een aantal gevallen genoemd, waarin een politieke partij en een kandidaat geen giften aannemen. Bij overtreding van deze bepalingen kan een last onder dwangsom opgelegd worden. De last zou enkel kunnen bestaan uit een verplichting de aangenomen giften te retourneren. In deze gevallen zou een bestuurlijke boete, die recht doet aan de aard en de ernst van de overtreding, een gepastere wijze van sanctioneren zijn, omdat daarmee reeds voorkomen zou moeten worden, dat dergelijke giften worden aangenomen.

Ook aan het feit dat een door een partij of een kandidaat bijgehouden registratie van giften (zie artikel 31) te laat is ingediend bij de Electorale Raad, verandert het opleggen van een herstelsanctie, zoals een last onder dwangsom, niets; het alsnog tijdig indienen van de bijgehouden registraties behoort niet langer tot de mogelijkheden. De Raad is van mening dat tijdige indiening van de bijgehouden registraties effectiever afgedwongen kan worden indien het niet voldoen aan deze verplichting leidt tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

2.17 De handhaving van het tweede lid van artikel 34 roept eveneens vragen op. In dit artikel wordt bepaald dat de naar de Electorale Raad overgebrachte kopieën van delen van registraties na verloop van vijf jaar worden vernietigd. De Electorale Raad zou zichzelf de last onder dwangsom op moeten leggen bij overtreding van dit artikel. Dit artikel kan op grond van artikel 48 zelfs strafrechtelijk gehandhaafd worden. De Raad adviseert daarom deze bepalingen te herzien. De Raad constateert soortgelijke knelpunten bij de handhaving van het eerste en tweede lid van artikel 37 en adviseert te bepalen dat het opleggen van een last onder dwangsom alleen mogelijk is in geval van overtreding van het derde lid van artikel 37.

2.18 De Raad heeft tevens bezwaren tegen de voorgestelde handhaving van het eerste, tweede en derde lid van artikel 35 en is van mening dat enkel het vierde lid voor handhaving middels een last onder dwangsom in aanmerking komt. Een bestuurlijke boete zou een betere handhaving bewerkstelligen van het eerste, tweede en het derde lid, omdat hier wederom bepaald zou kunnen worden dat een bestuurlijke boete opgelegd kan worden, die zodanig hoog is, dat aan het in de RvE-richtlijn genoemde '*dissuasive*' (afschrikkend) wordt voldaan en een persoon, bedrijf of instelling het doen van excessief hoge giften achterwege zal laten. De ontvanger kan dan met een last onder dwangsom bewogen worden de gift te retourneren. Hetzelfde geldt voor voorgesteld artikel 36.

2.19 Bij de geloofsbrief legt een als lid van de Staten gekozen verklaarde kandidaat aan de Staten een verklaring over dat hij tijdens de verkiezingscampagne niet in strijd heeft gehandeld met de bepalingen van deze landsverordening. De Raad acht deze periode ten eerste niet voldoende bepaald en ziet ten tweede niet waarom een dergelijke verklaring slechts moet zien op een bepaalde periode. Mede gezien de reeds eerder gemaakte opmerkingen ten aanzien van de periode, waarin een kandidaat een register dient bij te houden van ontvangen giften, adviseert de Raad de woorden 'tijdens de verkiezingscampagne' in het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel 47 te schrappen.

2.20 In voorgesteld artikel 49 wordt een geheimhoudingsplicht geregeld. In de toelichting staat dat de strafsanctie op overtreding van deze bepaling is geregeld in artikel 48. In dat artikel wordt artikel 49 echter niet genoemd. Het ontwerp dient op dit punt aangepast te worden.

2.21 De voorgestelde artikelen 34, 35, 36 en 47 kunnen niet alleen bestuursrechtelijk, maar ook strafrechtelijk worden gehandhaafd. Het is daarom noodzakelijk een bepaling op te nemen

zoals artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van de Landsverordening Bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving (AB 2013, no. 20), waarin is bepaald dat de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen vervalt indien ter zake van de overtreding een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht tot strafvordering is vervallen ingevolge de artikelen I.144 en I.149 van het Wetboek van Strafrecht van Aruba (AB 2011 no. 24).

2.22 Op grond van het voorgestelde artikel 50 kunnen de Staten een wijziging in deze landsverordening aanbrengen met volstreekte meerderheid van stemmen conform Staatsregeling artikel II.16, tweede lid. Dit artikel komt echter in de Staatsregeling niet voor. De intentie was waarschijnlijk een verwijzing op te nemen naar artikel III.16, maar gezien het feit dat de Staatsregeling reeds bepaalt dat besluiten van de Staten bij volstreekte meerderheid van stemmen genomen worden, is het opnemen van een dergelijke bepaling in dit ontwerp overbodig.

2.23 De inwerkingtreedingsbepaling is niet conform artikel 83 van de aanwijzingen voor de regelgeving en dient te worden aangepast.

3. Memorie van Toelichting

De toelichting vangt aan met de zin dat de wetgever met het ontwerp een wijziging van de bestaande regeling beoogt door een regeling te incorporeren aangaande de *rechtsvorm* van politieke partijen. De voorgestelde wijzigingen hebben echter geen betrekking op de rechtsvorm van politieke partijen. De toelichting dient op dit punt aangepast te worden.

Op pagina 4 van de toelichting is een financiële paragraaf opgenomen, die er in het geheel niet toe doet. De relatie tussen dit ontwerp en de positie van de Raad van Advies ontgaat de Raad volledig. Onduidelijk blijft of het toebedelen van extra taken aan de Electorale Raad gepaard zal gaan met een navenante toename in de middelen. De toelichting zal op dit punt aangepast moeten worden.

4. Voorstellen voor redactionele verbeteringen

Geadviseerd wordt de toelichting integraal te herzien en inhoudelijk zo zakelijk en neutraal mogelijk op te stellen. Hoewel het een initiatief wetsvoorstel betreft, vormt de memorie van toelichting onderdeel van de wetsgeschiedenis van het voorstel en is het als zodanig niet de plaats voor niet onderbouwde aannames of politieke betogen. Enige voorstellen voor redactionele verbeteringen zijn (niet uitputtend) in de marge van zowel het ontwerp als de memorie van toelichting aangebracht.

Voorts dient voor zowel het ontwerp als de toelichting een paginanummering aangebracht te worden.

5. Conclusie

De Raad kan zich weliswaar met de doelstelling doch niet met de inhoud van het onderhavige ontwerp verenigen en geeft u in overweging het niet in de procedure te brengen dan nadat met het voorgaande rekening is gehouden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

mr. F.M. d.l.S. Goedgedrag