

Centrale verkiezingsorganen

Een onderzoek naar centrale verkiezingsorganen
in twaalf westerse landen

L.C. Groen BA
mr.dr. R. Nehmelman
prof.mr. S.E. Zijlstra

met medewerking van
mr. W.P. Boor

September 2005
Vrije Universiteit Amsterdam
Afdeling Staats- en Bestuursrecht

Voorwoord

In opdracht van de Kiesraad heeft de afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam een onderzoek verricht naar de taken van centrale verkiezingsorganen in twaalf westerse landen. Dit rapport beoogt een overzicht te geven van de organisatie en de taken van centrale verkiezingsorganen in een twaalftal westerse landen. Van de twaalf landen is voorts een verdieping op bepaalde onderwerpen verricht in zes landen.

In dit onderzoek zal onder andere blijken dat voorzover in de onderzochte landen kan worden gesproken van een centraal verkiezingsorgaan, de organisatie en de bevoegdheden van dit orgaan sterk verschillen met de Nederlandse Kiesraad. In Nederland kan de Kiesraad in de eerste plaats worden getypeerd als een vast adviescollege van de regering en de Staten-Generaal over uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht en de verkiezingen betreffen. In de tweede plaats is de Nederlandse Kiesraad het centrale verkiezingsorgaan voor nationale verkiezingen. In de derde plaats treedt de Kiesraad bij de verkiezingen voor de Eerste en Tweede Kamer en het Europese Parlement op als centraal stembureau en stelt in die hoedanigheid onder meer de uitslag van deze verkiezingen vast. Voorts heeft (het secretariaat van) de Kiesraad in de praktijk een belangrijke buitenwettelijke taak te weten de rol van informatiepunt voor gemeenten, kiezers en andere belangstellenden over de uitvoering van de Kieswet, zowel wat betreft nationale verkiezingen, als verkiezingen op provinciaal en lokaal niveau. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat de Kiesraad met de provinciale en lokale verkiezingen formeel geen bemoeienis heeft. In 1951 werd in de Kieswet formeel de Kiesraad in het Nederlandse recht geconstitueerd, niettemin is de organisatie en de taakstelling van dit orgaan (materieel) terug te voeren tot 1917; het jaar waarin het (kies)stelsel van evenredige vertegenwoordiging werd geïntroduceerd. Vastgesteld kan worden dat er sindsdien weinig in de samenstelling, taken en de ondersteuning van de Nederlandse Kiesraad is veranderd.

Mogelijk komt hierin binnen afzienbare termijn verandering, aangezien momenteel in Nederland wordt gesproken over een formele taakuitbreiding van de Kiesraad. Deze potentiële taakuitbreiding houdt onder andere in dat de Kiesraad mogelijk wordt belast met een nieuwe Wet financiën politieke partijen, hetgeen een ingrijpende wijziging van zijn verantwoordelijkheden zou betekenen. Daartoe vormt deze potentiële taakuitbreiding van de Nederlandse Kiesraad de directe aanleiding voor dit onderzoek. Er wordt dan ook, waar relevant, aandacht besteed aan het (financiële) toezicht op politieke partijen. Daarnaast wordt uiteraard stilgestaan bij de organisatie en de bevoegdheden van de centrale verkiezingsorganen in de betrokken landen.

De opzet van dit onderzoek is als volgt: allereerst zal in een korte inleiding de aanpak van het onderzoek worden uiteengezet. Van belang is daarbij de vraag wanneer er in dit onderzoek sprake is van een centraal verkiezingsorgaan. Voorts zal worden stilgestaan bij de vragenlijst die is gestuurd aan de buitenlandse contactpersonen. Daarna zullen in alfabetische volgorde de resultaten van de onderzochte landen worden beschreven.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar onze collega mr. Wim Boor. Bij gebrek aan respons en toegankelijk materiaal over het centrale verkiezingscollege in de

Italiaanse republiek, bleek zijn grote kennis van de Italiaanse taal goed van pas te komen en verkregen wij alsnog de benodigde informatie over Italië.

Lisanne Groen, Remco Nehmelman en Sjoerd Zijlstra
Amsterdam, juni 2005

INHOUD

Voorwoord

Inhoud

1. Aanpak van het onderzoek
2. Australië
3. België
4. Duitsland
5. Frankrijk
6. Groot-Brittannië
7. Ierland
8. Israël
9. Italië
10. Nieuw-Zeeland
11. Noorwegen
12. Oostenrijk
13. Zweden
14. Samenvatting en schema's
15. Bronnen & literatuur (inclusief respondenten)

1. Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is in twee delen uitgevoerd. Het eerste onderzoek betrof een quickscan naar centrale verkiezingsorganen in twaalf westerse landen, te weten: Australië, België, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Ierland, Israël, Italië, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk en Zweden. Gekeken is naar de samenstelling en naar de bevoegdheden van de verkiezingsorganen. Het tweede onderzoek betrof een verdieping naar een aantal onderwerpen in zes van de twaalf landen die gerelateerd zijn aan het centrale verkiezingsorgaan. Bij dit verdiepingsonderzoek wordt aan het einde van deze beschrijving van de aanpak van het onderzoek nader stilgestaan. Beide onderzoeken zijn overigens in de eindversie van het onderzoek geïntegreerd.

Het doel van dit onderzoek – zowel het quickscan- als het verdiepingsonderzoek – is dan ook een inzicht te geven in de positie en de bevoegdheden van buitenlandse kiesorganen in twaalf westerse landen.

Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de organisatie en bevoegdheden van centrale verkiezingsorganen in twaalf westerse landen roept de vraag op hoe het begrip ‘centraal verkiezingsorgaan’ moet worden gedefinieerd. Het gegeven dat ieder land een eigen systeem kent voor de organisatie en de voorlichting over verkiezingen, maakt het noodzakelijk om te bepalen wanneer in dit onderzoek sprake is van een centraal verkiezingsorgaan. Hiertoe is een zestal criteria opgesteld. Indien een orgaan aan minimaal drie van de zes criteria voldoet, dan kan worden gesproken van een verkiezingsorgaan. Bij de opstelling van de zes criteria is onder meer aansluiting gezocht bij de taken die de Nederlandse Kiesraad heeft, maar tevens is gekeken naar andere taken zoals het toezicht op (de financiering van) politieke partijen. De zes criteria zijn:

1. Vaststelling van de uitslag van de landelijke verkiezingen.
2. Verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen.
3. Adviesorgaan van de regering inzake kiesrechtenaangelegenheden.
4. Voorlichting en stimulering van het democratisch proces.
5. Vaststelling dan wel toezicht op de districtsvaststelling.
6. Toezicht (financiering) politieke partijen.

Bij de afzonderlijke beschrijving van de landen is getoetst of er sprake is van een centraal verkiezingsorgaan. Op deze plaats kan reeds worden opgemerkt dat in vijf van de twaalf landen op grond van bovenstaande criteria geen sprake is van een centraal verkiezingsorgaan. Het betreft België, Frankrijk, Ierland, Italië en Noorwegen. Voor de volledigheid van dit onderzoek is niettemin ook bij deze landen onderzocht op welke wijze de organisatie en de inrichting van het verkiezingsproces vorm heeft gekregen.

Voor de inventarisatie en beschrijving van de onderzochte landen is in de eerste plaats gebruik gemaakt van de respons die is verkregen na verzending van een vragenlijst. Bij de opzet van de verschillende hoofdstukken (landen) is aangesloten bij de vragenlijst. Deze respons geeft over het algemeen een goed beeld van de vraag of er een centraal verkiezingsorgaan bestaat en welke bevoegdheden dat orgaan bezit. Voorts is gebruik gemaakt van bestaande wetgeving, literatuur en internetbronnen.

De vragenlijst die aan respondenten (dan wel organisaties) is gestuurd, is als volgt samengesteld:

1. Welk kiesstelsel wordt gehanteerd in uw land?
2. Bestaat er een centraal verkiezingsorgaan?
3. Zo ja, hoe is dat verkiezingsorgaan samengesteld?
4. Welke wettelijke taken oefent het centraal verkiezingsorgaan uit?
5. Oefent het centraal verkiezingsorgaan ook buitenwettelijke taken uit en zo ja, welke? En heeft het centraal verkiezingsorgaan de afgelopen tien jaar eenmalige activiteiten (bijvoorbeeld onderzoek) verricht en zo ja, welke?
6. Is het centraal verkiezingsorgaan onafhankelijk van de regering en zo ja, op welke wijze wordt deze onafhankelijkheid gegarandeerd?
7. Is het centraal verkiezingsorgaan aan te merken als een adviesorgaan van de regering? Zo nee, is er een ander orgaan dat de regering adviseert met betrekking tot de verkiezingen?
8. Fungeert het centraal verkiezingsorgaan als centraal stembureau en stelt het de verkiezingsuitslag vast? Zo nee, is er een ander orgaan dat dit doet?
9. Bepaalt het centraal verkiezingsorgaan de kandidaatstelling voor de verkiezingen? Zo nee, welk orgaan laat dan de kandidaten toe tot de verkiezingen?
10. Als uw land een districtenstelsel kent, worden de districtsgrenzen dan door het centrale verkiezingsorgaan vastgesteld? Zo nee, is er een ander orgaan dat dit doet?
11. Houdt het centraal verkiezingsorgaan toezicht op de financiën van politieke partijen? Zo nee, is er een ander orgaan dat dit doet?

Voorts is na verzending van bovengenoemde vragenlijst naar zes van de twaalf landen een aanvullende vragenlijst gezonden over specifieke onderwerpen die voor het centrale verkiezingsorgaan in het desbetreffende land relevant zijn. De uitkomsten van het eerste quick-scanonderzoek gaven aanleiding voor een verdiepingsonderzoek naar de ambtelijke ondersteuning, de adviesfunctie, de buitenwettelijke taken en de financiering van politieke partijen. De verdiepte landen – in samenhang met de (verdiepte) onderwerpen – kunnen relevant zijn voor de nabije discussie omtrent de positie en de taken van de Nederlandse Kiesraad. In overleg met de Kiesraad is besloten om in het (verdiepings)onderzoek de volgende landen en onderwerpen onderzocht: Australië (Ambtelijke ondersteuning, adviesfunctie van het centrale verkiezingsorgaan en partijfinanciering); Duitsland (Ambtelijke ondersteuning en buitenwettelijke taken); Groot-Brittannië (Ambtelijke ondersteuning en partijfinanciering); Israël (Ambtelijke ondersteuning en partijfinanciering), Nieuw-Zeeland (Ambtelijke ondersteuning, adviesfunctie van het centrale verkiezingsorgaan en partijfinanciering) en Zweden (Ambtelijke ondersteuning en adviesfunctie van het centrale verkiezingsorgaan).

In de eindtekst van het onderzoek is de beantwoording van deze (verdiepings)vragen als gezegd geïntegreerd bij de vragen (en beantwoording) van het eerste (quick-scanonderzoek).

De tweede (aanvullende) vragenlijst die aan respondenten (dan wel organisaties) is gestuurd is als volgt samengesteld:

I Ambtelijke ondersteuning kiesorgaan (verdieping op vraag 3, eerste onderzoek)

- A. Hoeveel werknemers zijn er (full-time en part-time) bij het centrale verkiezingsorgaan in dienst? En hoeveel uren maken deze werknemers per week?
- B. Wat is de totale begroting van het centrale verkiezingsorgaan?

II Buitenwettelijke taken (verdieping op vraag 5, eerste onderzoek)

- A. Zijn de buitenwettelijke taken op enigerlei wijze vastgelegd in afspraken of documenten of vallen zij inherent uit hun bevoegdheden af te leiden?
- B. Welke buitenwettelijke taken worden door het kiesorgaan verricht? Kunt u van deze buitenwettelijke taken een opsomming geven?
- C1. Hoeveel procent van de totale werkzaamheden van het kiesorgaan wordt, bij benadering, besteed aan de buitenwettelijke taken?
- C2. Hoeveel werknemers zijn er bij het centrale verkiezingsorgaan in dienst om deze taak te verrichten?
- C2. Hoeveel uren per week besteden deze werknemers aan de uitvoering van de buitenwettelijke taken?
- D. Worden de buitenwettelijk taken afzonderlijk begroot? Zo ja, wat is, bij benadering, het bedrag dat hiervoor ter beschikking wordt gesteld?
- E. Worden de buitenwettelijke taken alleen ten aanzien van de regering verricht of ook ten aanzien van andere instanties (bijvoorbeeld het parlement, overheidsinstanties op regionaal en lokaal niveau en burgers)?
- F. Worden de buitenwettelijke taken gedeeltelijk ondervangen door actieve informatieverstrekking? Zo ja, op welke wijze gebeurt dit dan? Wordt er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van publicaties in kranten of op een website?
- G. Besteedt het kiesorgaan de uitvoering van buitenwettelijke taken uit aan andere organisaties (bijvoorbeeld aan universiteiten)? Zo ja, welke organisaties zijn dit?

III Adviesfunctie (verdieping op vraag 7, eerste onderzoek)

- A. Is de adviesfunctie op enigerlei wijze wettelijk gereguleerd, danwel vastgelegd in andere, buitenwettelijke afspraken?
- B. Over welke onderwerpen kan aan het centrale verkiezingsorgaan advies worden gevraagd? Kunt u een opsomming geven van deze onderwerpen?
- C1. Hoeveel procent van de totale werkzaamheden van het kiesorgaan wordt, bij benadering, besteed aan de adviesfunctie?
- C2. Hoeveel werknemers zijn er bij het centrale verkiezingsorgaan in dienst om deze taak te verrichten? Hoeveel uren per week besteden deze werknemers aan de uitvoering van de adviesfunctie?
- D. Wordt de adviesfunctie van het centrale verkiezingsorgaan afzonderlijk begroot? Zo ja, wat is, bij benadering, het bedrag dat hiervoor ter beschikking wordt gesteld?
- E. Adviseert het orgaan alleen de regering of kunnen ook andere instanties (bijvoorbeeld het parlement, overheidsinstanties op regionaal en lokaal niveau en burgers) om advies vragen?

- F. Wordt de adviesfunctie gedeeltelijk ondervangen door actieve informatieverstrekking? Zo ja, op welke wijze gebeurt dit dan? Wordt er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van publicaties in kranten of op een website?
- G. Zijn er andere instanties die op wettelijke grondslag mogen adviseren omtrent het kiesrecht? Zo ja, welke instanties zijn dit?
- H. Besteedt het kiesorgaan onderzoeken uit aan andere organisaties (bijvoorbeeld aan universiteiten)? Zo ja, welke organisaties zijn dit?
- I. Mag het kiesorgaan alleen in opdracht van de regering adviseren of mag het ook op eigen initiatief advies uitbrengen?

IV Partijfinanciering (verdieping op vraag 11, eerste onderzoek)

Inkomsten

- A. Is de partijfinanciering, afgezien van in de algemene wettelijke regeling (specificering per land) ook elders nog gereguleerd?
- B1. Op welke wijze worden politieke partijen, zowel uit publieke als uit private middelen, gefinancierd? Maken zij voor hun financiering gebruik van
- B2. Als politieke partijen overheidsgeld ontvangen, hoeveel bedraagt dit? En aan welke voorwaarden moet een partij voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen?
- B3. Is per politieke partij bekend hoeveel geld uit welke bron afkomstig is?
- B4. Wordt indirecte partijfinanciering (bijvoorbeeld de terbeschikkingstelling van zendtijd op radio en televisie en het ter beschikking stellen van gebouwen, zowel van overheidswege als via de private weg) ook geregistreerd?
- C1. Zijn giften aan politieke partijen in uw land toegestaan? Zo ja, zijn er maxima aan verbonden?
- C2. Bestaat er een afzonderlijk belastingregime voor giften aan politieke partijen? Geldt dit voor de donateur, de partij of voor beide partijen?
- D. Is er voor het toezicht op de financiën van politieke partijen binnen het centrale verkiezingsorgaan een speciale regeling getroffen (bijvoorbeeld in de vorm van een speciaal hiervoor aangestelde ambtenaar of een commissie)? Als er een commissie bestaat, wat is dan de samenstelling daarvan?
- E. Houdt het centrale verkiezingsorgaan toezicht op alle financieringsmiddelen van politieke partijen of alleen op onderdelen daarvan (bijvoorbeeld alleen op overheidsmiddelen of op giften)?

Uitgaven

- F. Worden de uitgaven van politieke partijen door het centrale verkiezingsorgaan geregistreerd? Zo ja, hoe gebeurt dit dan? Moeten alle uitgaven bij het verkiezingsorgaan bekend zijn, of wordt gewerkt met specifieke posten?
- G. Wordt er toezicht gehouden op de uitgaven van politieke partijen? Zo ja, gebeurt dit door het centrale verkiezingsorgaan of is hiervoor bijvoorbeeld een ambtenaar of een commissie aangesteld? Als er een speciale commissie is, wat is daarvan de samenstelling?

Verslaglegging

- H. Op welke wijze moeten politieke partijen verslaglegging doen voor wat betreft hun inkomsten en uitgaven? Hoe vaak moeten ze dit doen?
- I. Bij welk orgaan danwel ambt dient dit te gebeuren?
- J. Zijn er aan de verslaglegging termijnen verbonden? Zo ja, wat zijn die termijnen?

- K. Worden de financiële verslagen openbaar gemaakt? Zo ja, hoe gebeurt dit (bijvoorbeeld door publicatie in de media, in kranten, op websites etc.)?
- L. Heeft elke burger of instantie recht op inzage in de financiële jaarverslagen van politieke partijen? Zo ja, hoe kan dit recht worden uitgeoefend?
Sancties
- M. Welke sancties zijn er voor politieke partijen verbonden aan het niet-naleven van de wettelijke bepalingen over (toezicht) op partijfinanciering?

2. AUSTRALIË

1. Kiesstelsel

Het Australische parlement bestaat uit twee kamers: de Kamer van Volksvertegenwoordigers (House of Representatives; 150 leden) en de Senaat (Senate; 76 leden). Beide kamers worden direct verkozen. Zowel bij de verkiezingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers als die van de Senaat wordt gewerkt met voorkeursstemmen. Tussen beide systemen zijn echter verschillen aan te wijzen: voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt het alternative vote-systeem gehanteerd.¹ Het systeem is erop gericht om per district één kandidaat met een meerderheid van stemmen te verkiezen. Als geen van de kandidaten meer dan 50 % van de (eerste) voorkeursstemmen ontvangt, dan wordt de kandidaat die de minste voorkeursstemmen behaalde, uitgesloten. Zijn stemmen worden herverdeeld over de andere kandidaten. Deze procedure herhaalt zich, totdat aan één van de kandidaten een meerderheid van stemmen kan worden toebedeeld.

Om een volgens dit systeem geldige stem uit te brengen, moet de kiezer alle kandidaten op de lijst in de door hem gewenste volgorde plaatsen.

Het systeem van evenredige vertegenwoordiging in combinatie met het systeem van voorkeursstemmen,² zoals wordt gebruikt bij de Senaatsverkiezingen, is erop gericht een aantal kandidaten in elke staat te verkiezen. Deze kandidaten moeten tenminste een quota halen. Dit quota wordt berekend door het totaal aantal stemmen te delen door het aantal kandidaten plus één en bij de uitkomst daarvan weer één op te tellen. Bij kandidaten die meer stemmen krijgen dan volgens het quota is vereist, worden deze extra stemmen verdeeld op basis van de classificatie van 'voorkeur' die kan worden gemaakt aan de hand van de uitgebrachte stemmen. Als ook dan niet alle posities kunnen worden vervuld, gebeurt hetzelfde als bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers: de voorkeursstemmen voor de minst succesvolle kandidaten worden herverdeeld, totdat alle posten zijn opgevuld met kandidaten die het quota hebben behaald.³

2. Centraal verkiezingsorgaan?

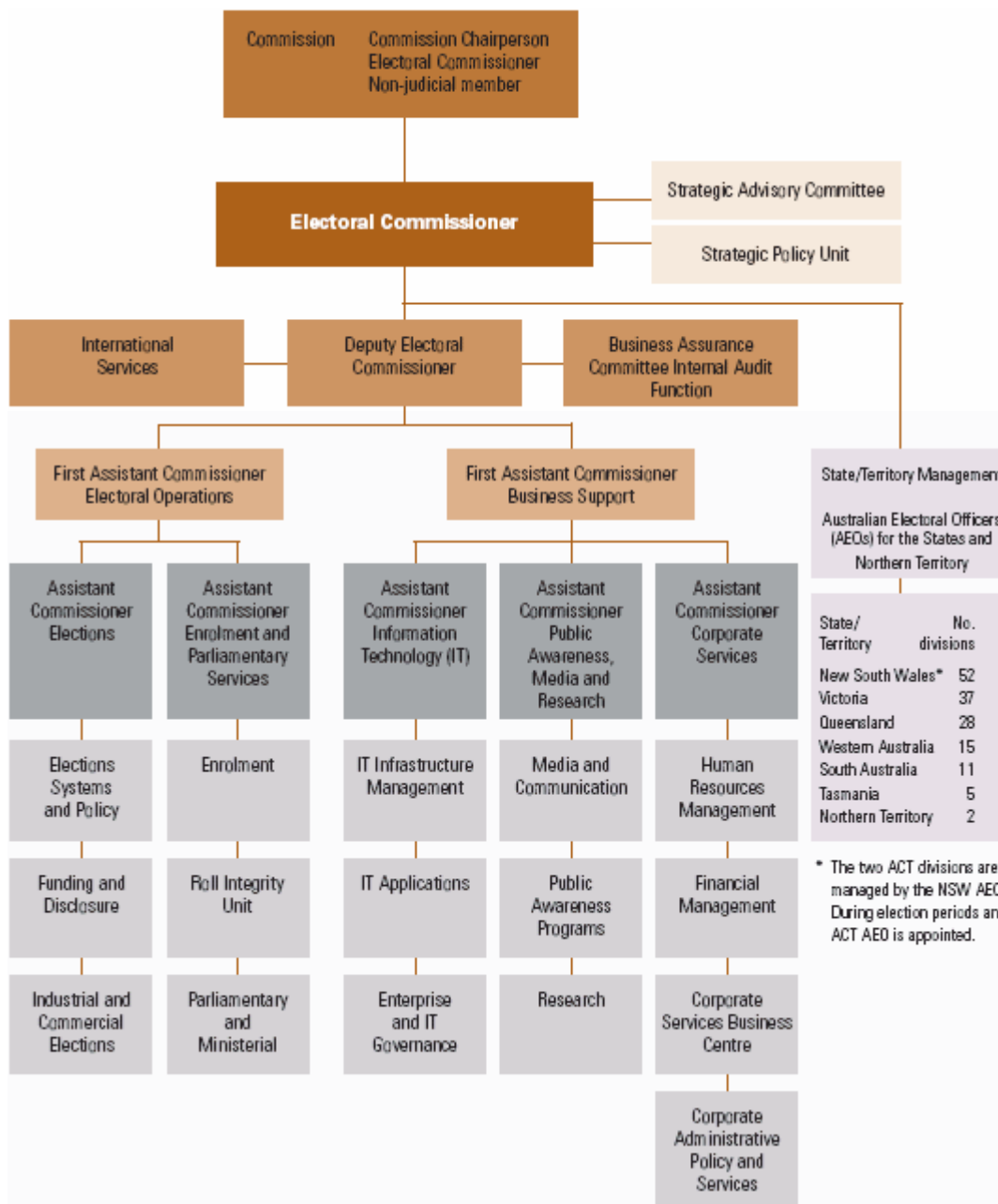
De Australian Electoral Commission is aan te merken als het centrale verkiezingsorgaan in Australië. Dit orgaan is namelijk verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen en is tevens aan te merken als adviesorgaan van de regering. Daarnaast heeft de Australian Electoral Commission een taak voor wat betreft voorlichting en stimulering van het democratisch proces.

Vanwege de federale structuur van het land, organiseren de verschillende kiesdistricten ook verkiezingen. Zij spelen een belangrijke rol bij de verkiezingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, hoewel ook daar de Australian Electoral Commission steeds de regie in eigen hand houdt.

¹ <http://electionresources.org/au/senate.html>

² <http://electionresources.org/au/house.html>

³ <http://www.aph.gov.au/senate/pubs/briefs/briefone.htm>



Figuur 1. Schematisch overzicht structuur Australische kiesorganisaties

3. Samenstelling centraal verkiezingsorgaan

De Australian Electoral Commission heeft een centraal kantoor in Canberra en een hoofdkantoor in elke staatshoofdstad. Elke staat is verdeeld in kiesdistricten. In totaal zijn dat er 150. Elk district heeft een Divisional Returning Officer die verantwoordelijk is voor de administratie van de federale verkiezingen in dat kiesdistrict.⁴

De Australian Electoral Commission is een bij wet opgerichte, onafhankelijke autoriteit die geleid wordt door drie personen.⁵

⁴ Artikel 32 Commonwealth Electoral Act 1918.

⁵ Artikel 6 Commonwealth Electoral Act 1918.

- De voorzitter (The Hon. James Burchett QC);
- De Electoral Commissioner (hoofdambtenaar met betrekking tot de verkiezingen) (Mr Andy Becker);
- Een ander lid (Mr Dennis Trewin).

De voorzitter en het andere lid worden aangewezen door de gouverneur-generaal. Zij houden parttime kantoor. De gouverneur-generaal kiest de voorzitter uit een lijst van drie genomineerden die door de hoogste rechter van het Federale Hof aan hem is overhandigd. Om in aanmerking te komen voor het niet-gerechtelijke lidmaatschap, moet men een post als Agency Head vervullen.⁶

Ambtelijke ondersteuning kiesorgaan

A. Werknemers in dienst bij het centrale verkiezingsorgaan

De Electoral Commissioner is verantwoordelijk voor het management en het algehele functioneren van de AEC en wordt bijgestaan door de Deputy Electoral Commissioner, twee First Assistant Commissioners en vijf Assistant Commissioners. De (deel)staten en gebiedsdelen hebben allemaal een Australian Electoral Officer die zorg draagt voor de verkiezingen binnen zijn of haar gebiedsdeel. Bij de AEC hebben daardoor op nationaal niveau 18 mensen een (vaste) leidinggevende betrekking.⁷ In het verkiezingsjaar 2004 hebben er in totaal 900 mensen voor de Australian Electoral Commission taken verricht.⁸

(De standaard werkweek voor werknemers van Australian Electoral Commission bedraagt 37,5 uur.)⁹

B. Totale begroting van het centrale verkiezingsorgaan?

De totale begroting van de Australian Electoral Commission werd in juni 2004 vastgesteld op A\$ 38.298.000 (= € 24.000.000).¹⁰ Dit bedrag omvat alle kosten die aan de verkiezingen zijn gerelateerd, waaronder de personeelskosten en de materiële kosten.

4. Wettelijke taken van het centrale verkiezingsorgaan

De volgende wettelijke taken worden door de Australian Electoral Commission uitgevoerd:

- Het begeleiden van federale en landelijke verkiezingen.
- Het in overeenstemming brengen en houden van de verschillende kiesregisters.¹¹
- Het bepalen van de mate van vertegenwoordiging van de verschillende districten in de Kamer van Volksvertegenwoordigers in overeenstemming met de laatste bevolkingsstatistieken.¹²

⁶ Artikel 7 Public Service Act 1999.

⁷ http://www.aec.gov.au/_content/What/publications/annual_report/2004/pdf/annual_report2004.pdf, p. 12-16

⁸ https://www.aec.gov.au/_content/What/publications/annual_report/2004/append_a.htm

⁹ http://www.aec.gov.au/_content/what/employment/working_in_AEC.htm

¹⁰ Wisselkoers september 2005: 1 Australische dollar = 0,63 Euro.

¹¹ Artikel 84 e.v. Commonwealth Electoral Act 1918.

- Het administreren van de districtsgrenzen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers.¹³
- Het administreren van de verkiezingsuitgaven.
- Het informeren van de minister over zaken die met verkiezingen te maken hebben.
- Het ter beschikking stellen van informatie en lesprogramma's om de publieke betrokkenheid bij verkiezingen en parlementaire zaken te vergroten.
- Het verzorgen van informatie over verkiezingen aan de diverse federale instellingen.
- Het leiden en stimuleren van onderzoek op het gebied van verkiezingen en het publiceren van relevant materiaal.
- Het assisteren bij verkiezingen en referenda in het buitenland als de minister van Foreign Affairs en Trade daarom vraagt.¹⁴

5. Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten van het centrale verkiezingsorgaan

Het centrale verkiezingsorgaan verricht geen buitenwettelijke en eenmalige taken, aldus de respondent.

6. Onafhankelijkheid van het centrale verkiezingsorgaan

De Australian Electoral Commission is onafhankelijk van de regering. Dit blijkt niet uit een specifieke bepaling, maar volgens de respondent van de questionnaire volgt de onafhankelijkheid uit het systeem van de wet.

7. Adviesorgaan van de regering?

Korte samenvatting

De Australian Electoral Commission is aan te merken als een adviesorgaan van de regering.¹⁵ De Australian Electoral Commission moet de minister rapporteren over verkiezingsaangelegenheden, al dan niet door hem zelf aangekaart (Artikel 7, eerste lid, sub b Commonwealth Electoral Act 1918) Verder moet de commissie informatie en advies over verkiezingszaken verstrekken aan het parlement, de regering, de departementen en aan andere autoriteiten (sub d). Onderzoek op het gebied van verkiezingen (sub e) en publieke betrokkenheid (sub c) dienen door de commissie te worden gestimuleerd. Dit moet onder andere gebeuren door de publicatie van relevant materiaal (sub f). Ook moet de Australian Electoral Commission, als de minister van Foreign Affairs en Trade dit aanbeveelt, bijstand verlenen aan andere landen of buitenlandse organisaties bij verkiezingen en referenda .

A. Codificatie en/of buitenwettelijke afspraken omtrent de adviesfunctie

¹² Artikel 40 Commonwealth Electoral Act 1918.

¹³ Artikel 59 e.v. Commonwealth Electoral Act 1918.

¹⁴ Artikel 7 Commonwealth Electoral Act 1918.

¹⁵ Artikel 7, eerste lid, sub b tot en met f Commonwealth Electoral Act 1918.

De adviesfunctie van de Australian Electoral Commission is geregeld in artikel 7, Commonwealth Electoral Act 1918:

The functions of the Commission are: ...

(b) to consider, and report to the Minister on electoral matters referred to it by the Minister and such other electoral matters as it thinks fit; and

(c) to promote public awareness of electoral and Parliamentary matters by means of the conduct of education and information programs and other means; and

(d) to provide information and advice on electoral matters to the Parliament, the Government, Departments and authorities of the Commonwealth; and

(e) to conduct and promote research into electoral matters and other matters that relate to its functions; and

(f) to publish material on matters that relate to its functions; and

(fa) to provide, in cases approved by the Minister for Foreign Affairs and Trade, assistance in matters relating to elections and referendums

(including the secondment of personnel and the supply or loan of material) to authorities of foreign countries or to foreign organisations. ...

Met betrekking tot de adviesfunctie bestaan er geen buitenwettelijke afspraken. Wel is het van belang te melden dat er een parlementaire commissie bestaat die zich bezighoudt met verkiezingsaangelegenheden. Deze commissie heeft als taak om onderzoek te verrichten en te rapporteren omtrent zaken die met de verkiezingen te maken hebben wanneer het parlement of een minister daarom vraagt. De commissie bestaat uit tien leden, die allemaal lid zijn van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of van de Senaat. Het is gebruikelijk dat de parlementaire commissie voor haar onderzoeken de krachten bundelt met de Australian Electoral Commission. Zo kreeg zij in november 2004 de opdracht om onderzoek te verrichten omtrent de verplichting tot verslaglegging van donaties voor politieke partijen en individuele kandidaten. Aan dit onderzoek werkte tevens de Australian Electoral Commission mee.¹⁶

B. Adviesonderwerpen

Omdat de adviesfunctie van de Australian Electoral Commission, zoals uit de wetsbepaling blijkt, erg breed is, is het niet mogelijk een uitputtende opsomming te geven van alle aangelegenheden waarover zij kan adviseren. Een recente publicatie van de Australian Electoral Commission betrof bijvoorbeeld de wijze van classificatie van de kiesdistricten. Omdat de criteria aan de hand waarvan dit gebeurde niet consistent bleken te zijn en er dus tegenstrijdigheden in de regelgeving met betrekking tot het classificatieproces optraden, heeft de AEC het systeem van classificatie herzien.¹⁷ Ook heeft de AEC nog niet zo lang geleden advies uitgebracht omtrent het verschijnsel 'declaration votes'. Dit zijn stemmen die niet door de kiezer zelf bij het stembureau worden uitgebracht, maar (onder andere) per post. De kiezer is dan niet in de gelegenheid om zelf naar het stembureau te komen, bijvoorbeeld omdat hij niet aanwezig is in het district waar hij staat ingeschreven of omdat hij door ziekte is verhinderd. Pas nadat de kiezer

¹⁶ <http://www.aph.gov.au/house/committee/em/donations/index.htm>.

¹⁷ Australian Electoral Commission Research, *Analysis of Electoral Divisions Classifications*, Januari 2005 (<http://www.aph.gov.au/house/committee/em/donations/index.htm>).

een schriftelijke verklaring heeft ondertekend, mag hij een 'declaration vote' uitbrengen. De Commonwealth Electoral Act 1918 geeft de vereisten waaraan moet zijn voldaan om op deze manier geldig te stemmen.¹⁸ Aangezien het aantal 'declaration votes' bij de laatste verkiezingen steeds verder toenam, werd de roep om kostenbesparende alternatieven steeds luider. Naar mogelijke alternatieven heeft de AEC in samenwerking met de parlementaire commissie onderzoek gedaan.¹⁹

C1. Aandeel van de adviesfunctie in de totale werkzaamheden

Duidelijk is dat van de adviesfunctie van de Australian Electoral Commission op uitgebreide schaal gebruik kan worden gemaakt en dat er op uiteenlopende gebieden onderzoek wordt verricht, maar het is onbekend hoeveel tijd er precies aan de adviesfunctie wordt besteed. De respondent geeft aan dat dit steeds afhankelijk is van het aantal opdrachten tot advisering dat binnenkomt bij de commissie.

C2. Werknemers voor adviesfunctie

Uit het schema waarin de organisatorische structuur van de Australian Electoral Commission wordt weergegeven (zie figuur 1), blijkt dat er één Assistant Commissioner verantwoordelijk is voor het onderzoek dat door de commissie wordt verricht. Onder deze Commissioner werken negen mensen. De respondent geeft aan dat niet al deze mensen de volle werktijd bezig zijn met de adviesfunctie van de commissie. Ook verschilt het aantal medewerkers per onderzoek. Er valt daarom op deze vraag geen eenduidig antwoord te geven. Het is onbekend hoeveel uren per week aan de adviesfunctie worden besteed. Ook dit is in grote mate afhankelijk van de omvang en de aard van het te verrichten onderzoek.

D. Afzonderlijke begrotingspost adviesfunctie?

De adviesfunctie wordt niet afzonderlijk begroot.

E. Adviesfunctie ook aan andere organen/organisaties

Ook het Australische parlement en overheidsorganisaties op decentraal niveau (deelstatelijke en districts niveau) kunnen de Australian Election Commission om advies vragen, zoals blijkt uit de onder A. geciteerde wettelijke bepaling.

F. Actieve informatieverstrekking

De adviesfunctie wordt gedeeltelijk ondervangen door actieve informatieverstrekking.

De website van de Australian Electoral Commission²⁰ werd in 2003-2004 ongeveer 37 miljoen keer bezocht. De emailservice²¹ kreeg in dezelfde periode 5.433

¹⁸ Artikelen 228 en 266, CEA 1918.

¹⁹ Australian Electoral Commission Research, *Analysis of declaration voting*, Juni 2004 (http://www.aec.gov.au/_content/How/research/papers/paper3/research_report_3.pdf).

²⁰ www.aec.gov.au

²¹ info@aec.gov.au

verzoeken om informatie, waarvan er 1.375 uit het buitenland afkomstig waren.²² Ook bestaat er in Australië een centraal telefoonnummer dat kan worden gebeld met vragen omtrent verkiezingsaangelegenheden. De Australian Electoral Commission publiceert de jaarverslagen van de diverse politieke partijen en kandidaten op Internet.²³ De jaarverslagen kunnen tevens op cd-rom worden besteld. In de verkiezingstijd worden er huis-aan-huis folders bezorgd met daarin alle benodigde informatie voor de kiezers.

G. Andere organen/organisaties met adviesfunctie omtrent verkiezingen

Het Joint Committee on Electoral Matters mag eveneens adviseren over verkiezings- aangelegenheden. Deze parlementaire commissie wordt op grond van de 'Standing orders' (Reglement van Orde) opgericht: de Kamer van Volksvertegenwoordigers dient bij de Senaat een verzoek in tot instelling van een commissie en geeft daarbij aan op welke taken deze commissie zich zou moeten gaan richten en het aantal leden dat ze zou moeten gaan tellen. Als de Senaat het met het voorstel van de Kamer van Volksvertegenwoordigers eens is, worden de leden van de commissie door de leden van de Kamer aangewezen.²⁴ De parlementaire commissie mag alleen op verzoek van een minister of het parlement advies uitbrengen.

H. Onderzoeksuitbesteding

De adviesfunctie van de Australian Electoral Commission is erg uitgebreid. Om alle informatie die noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de functie te verzamelen, werkt de commissie volgens de respondent onder andere samen (of heeft ze samengewerkt) met de University of New South Wales, de Australian Broadcasting Commission, het Australian Bureau of Statistics en een aantal particuliere onderzoeksbureaus. Ook de parlementaire onderzoekscommissie werkt, zoals al eerder aangegeven, vaak samen met de Australian Electoral Commission als aan de regering een advies moet worden uitgebracht.

I. Advies op eigen initiatief

De Australian Electoral Commission is een onafhankelijke autoriteit die is opgericht bij wet. Zoals blijkt uit sub b van de onder A. geciteerde wettelijk bepaling, mag de Australian Electoral Commission ook op eigen initiatief adviezen uitbrengen. De parlementaire commissie mag dit echter niet; zij moet van de regering of het parlement uitdrukkelijk een onderzoeksopdracht toegewezen krijgen.

8. Centraal stembureau en vaststelling van de verkiezingsuitslag

Tijdens het tellen van de stemmen wordt er nauwkeurig toezicht gehouden door toezichthouders die door de verkiezingskandidaten zelf zijn aangewezen.²⁵ De ambtenaar die de telling leidt, moet van de identiteit van de toezichthouders

²² http://www.aec.gov.au/_content/What/publications/annual_report/2004/output2_1_5.htm

²³ <http://fadar.aec.gov.au>

²⁴ <http://www.aph.gov.au/house/pubs/standos/sosfeb2005.pdf>

²⁵ Artikel 264 Commonwealth Electoral Act 1918.

schriftelijk op de hoogte zijn gesteld. Tijdens de telling dragen de toezichthouders een door de Australian Electoral Commission ter beschikking gestelde badge.

Het werkelijke tellen van de stemmen wordt gedaan door de Assistant Returning Officers.²⁶ Zij staan onder leiding van de Divisional Returning Officers, die zich op hun beurt weer aan de aanwijzingen van de Australian Electoral Commission moeten houden.²⁷

In het geval van een Senaatsverkiezing wordt de uiteindelijke verkiezingsuitslag vastgesteld door de Australian Electoral Commission.²⁸ In het geval van een verkiezing voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt de definitieve verkiezingsuitslag vastgesteld door de Division Returning Officer.²⁹ De bekendmaking van de verkiezingsuitslag geschiedt in het geval van Senaatsverkiezingen door de Australian Electoral Commission. In het geval van verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers mag de Division Returning Officer de uitslag bekendmaken, maar pas nadat de Australian Electoral Commission hem heeft gecontroleerd.³⁰

Ook als de verkiezingen geregeld worden door de kiesdistricten zelf, houdt de landelijke Australian Electoral Commission duidelijk een oogje in het zeil. Op de verrichtingen van de Division Returning Officers wordt door de commissie steeds toegezien.

9. Vaststelling van de kandidaatstelling

Partijen die willen deelnemen aan de verkiezingen, kunnen zich laten registreren.³¹ Een partij mag zich laten registreren als tenminste één van de leden in het Commonwealth parlement zit of als de partij meer dan 500 geregistreerde leden heeft. In beide gevallen is het noodzakelijk dat de partij is opgericht op basis van een schriftelijk document waarin de doelstellingen van de partij worden uiteengezet.³² Het Register waarin de politieke partijen na registratie worden vermeld, wordt bijgehouden door de Australian Electoral Commission.³³ Om verkozen te worden als lid van de Senaat of van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, moet men zich eerst kandidaatstellen.³⁴ Hiervoor is vereist dat men tenminste 18 jaar oud, staatsburger van Australië en stemgerechtigd bij verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers is.³⁵ Kandidaten die willen meedoen aan de senaatsverkiezingen, moeten zich melden bij de Australian Electoral Commission. Als men wil deelnemen aan de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers, dient dit bij de Divisional Returning Officer te gebeuren.³⁶ Ook als men zijn kandidaatstelling wil intrekken, zijn eerder genoemde organen daarvoor het aanspreekpunt.

²⁶ Artikel 273 Commonwealth Electoral Act 1918.

²⁷ Artikelen 32 en 33 Commonwealth Electoral Act 1918.

²⁸ Artikel 273 A Commonwealth Electoral Act 1918.

²⁹ Artikel 274 Commonwealth Electoral Act 1918.

³⁰ Artikelen 283 en 284 Commonwealth Electoral Act 1918.

³¹ Artikel 124 Commonwealth Electoral Act 1918.

³² Artikel 123 Commonwealth Electoral Act 1918.

³³ Artikel 125 Commonwealth Electoral Act 1918.

³⁴ Artikel 162 Commonwealth Electoral Act 1918.

³⁵ Artikel 163 Commonwealth Electoral Act 1918.

³⁶ Artikelen 167 en 32 Commonwealth Electoral Act 1918.

10. Vaststelling districtsgrenzen

De districtsgrenzen worden door de Australian Electoral Commission vastgesteld. Hiertoe wordt een speciale commissie in het leven geroepen, het Redistribution Committee for the State.³⁷ In de dertiende maand nadat de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor het eerst is bijeengekomen, wordt aan de hand van de laatste officiële statistieken het bevolkingsaantal van Australië opnieuw vastgesteld.³⁸ Voordat een daadwerkelijk voorstel tot herverdeling wordt gedaan, wordt men uitgenodigd tot het doen van suggesties. Deze suggesties worden ter inzage gelegd en binnen 14 dagen mag erop worden gereageerd. Daarna wordt door het Redistribution Committee een voorstel tot herverdeling gedaan. Dit voorstel wordt gepubliceerd in het staatsblad en in twee landelijke kranten. Tegen het voorstel mag bezwaar worden gemaakt: dit dient schriftelijk te gebeuren bij de Australian Electoral Commission. Alle bezwaren worden door de commissie verzameld en ter inzage gelegd. Door een subcommissie ('augmented commission'), bestaande uit leden van de Australian Electoral Commission en het Redistribution Committee, worden alle bezwaren nog eens overwogen. Uiteindelijk worden de nieuwe districtsgrenzen door de subcommissie vastgesteld en gepubliceerd in het staatsblad. Hiertegen bestaat geen beroepsmogelijkheid meer.³⁹

11. Partijfinanciering

Korte samenvatting

Kandidaten die zich verkiesbaar stellen voor de Senaatsverkiezingen of de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers, krijgen van de Australian Electoral Commission A\$ 1,50 betaald per eerste voorkeursstem die op hen wordt uitgebracht.⁴⁰ Het geld wordt de commissie ter beschikking gesteld uit het Consolidated Revenue Fund.⁴¹ Voorwaarde is wel dat de kandidaat tenminste 4 % van het totaal aantal uitgebrachte stemmen heeft verworven.

Politieke partijen, kandidaten en groepen die zich verkiesbaar stellen moeten allemaal een agent hebben die zich bezighoudt met de bepalingen en doelstellingen zoals geformuleerd in deel XX van de Commonwealth Electoral Act 1918 (artikelen 288-289). Ten hoogste 15 weken na de verkiezingsdag moeten de agenten aan de commissie een uitgebreid schriftelijk verslag uitbrengen ten aanzien van de giften die aan de partij ter beschikking zijn gesteld. Het verslag ten aanzien van giften die op persoonlijke basis aan een kandidaat zijn geschonken en die door de kandidaat ook niet (grotendeels) zijn gebruikt voor verkiezingsdoeleinden, hoeft niet zo uitgebreid te zijn. Niet alleen de agenten, maar ook de donateurs zelf moeten giften die meer dan A\$ 200 (voor een kandidaat) of meer dan A\$ 1500 (voor een partij) bedragen, rapporteren bij de Australian Electoral Commission. Bovendien mogen kandidaten en partijen giften

³⁷ Artikel 60 Commonwealth Electoral Act 1918.

³⁸ http://www.aec.gov.au/_content/what/faqs/redistributions.htm

³⁹ Artikelen 64–73 Commonwealth Electoral Act 1918.

⁴⁰ Artikelen 294–302 Commonwealth Electoral Act 1918.

⁴¹ Artikel 81 Commonwealth of Australia Constitution Act.

die meer dan A\$ 2000 bedragen en waarvan de herkomst onzeker is, niet aannemen.⁴²

Ten hoogste 15 weken na de verkiezingsdag moeten de agenten eveneens een verslag uitbrengen van de gemaakte kosten in de verkiezingsperiode. Televisie- en radiomakers en kranten moeten aan de commissie een overzicht van gemaakte reclame doen toekomen.⁴³

Inkomsten

A. Is de partijfinanciering, afgezien van in de algemene wettelijke regeling ook elders nog gereguleerd?

Australië heeft zes staten en twee gebiedsdelen met hun eigen parlementaire stelsel:

- New South Wales (NSW)
- Victoria
- Queensland (Qld)
- Western Australia (WA)
- South Australia (SA)
- Tasmania
- The Australian Capital Territory (ACT)
- The Northern Territory (NT)

De meeste staten en gebiedsdelen hebben wetten met betrekking tot de financiering van verkiezingscampagnes die zijn gebaseerd op de nationale regels omtrent partijregistratie, staatssteun en de verplichting om giften openbaar te maken. De uitzonderingen zijn Western Australia, South Australia, Tasmania en the Northern Territory. South Australia en Tasmania hebben overigens geen aparte regels omtrent openbaarmaking. De nationale regelgeving met betrekking tot partijfinanciering vormt echter het brandpunt. Niet alleen omdat zij model staat voor de regels zoals die in de meeste staten gelden, maar ook omdat delen van partijen die niet op nationaal niveau optreden, zich wel moeten laten registreren op grond van nationale wetgeving en als gevolg daarvan ook moeten voldoen aan de vereisten die gelden voor de openbaarmaking van hun financiële huishouding.

B1. Financieringsmiddelen van politieke partijen

Politieke partijen in Australië kennen de volgende inkomstenbronnen:

- contributie;
- subsidie van de overheid;
- sponsorinkomsten;
- giften in geld en in natura.

B2. Overheidssubsidiëring

⁴² Artikelen 305 A en 306 Commonwealth Electoral Act 1918.

⁴³ Artikelen 309 – 311 Commonwealth Electoral Act 1918.

Na afloop van nationale verkiezingen wordt subsidie door de staat ter beschikking gesteld. it

geldt ook voor verkiezingen die plaatsvinden in New South Wales, Victoria, Queensland en

The Australian Capital Territory. Na de verkiezingen van 2001 is er door de staat A\$ 38.56 miljoen aan bijdragen betaald. Slechts 15 % van de geldmiddelen van de grote partijen bestond dat verkiezingsjaar uit geld van de staat, hoewel de Groenen (Greens) en de Australische Democraten (Australian Democrats) respectievelijk een 25% en 40 % van hun budget aan de staat ontleenden. Kandidaten die meer dan 4 % van het totaal aantal uitgebrachte stemmen verwerven, krijgen betaald voor elke eerste voorkeursstem die zij binnenhalen. Bij de nationale verkiezingen van 2004 bedroeg deze vergoeding A\$ 1,94 per eerste voorkeursstem. In principe is dit geld bedoeld voor de individuele kandidaten, maar meestal wordt het door de partij beheerd. Geld vanuit de staat wordt dus pas ná de verkiezingen betaald, op basis van de popular vote (persoonsstem) waarbij een drempel van 4 % wordt gehanteerd.

B3. Specificatie van de inkomstenbronnen per politieke partij

Zoals hierboven aangegeven, vindt de toekenning van de gelden die door de staat ter beschikking worden gesteld, plaats op basis van de daarvoor opgestelde wettelijke bepalingen. Hoeveel geld elke partij en kandidaat van de staat krijgt, is op basis van deze bepalingen eenvoudig na te gaan. Op basis van Division 4 van de Commonwealth Electoral Act zijn partijen en kandidaten verplicht een uitgebreid overzicht van de door hen ontvangen giften aan de Australian Electoral Commission te overleggen (zie uitgebreid onder E). Dat betekent dat de Electoral Commission na elke verkiezingsperiode een goed beeld heeft van hoeveel geld politieke partijen in totaal hebben ontvangen en uit welke bronnen dit geld afkomstig was.

B4. Registratie indirecte partijfinanciering (b.v. terbeschikkingstelling zendtijd op radio en televisie en het ter beschikking stellen van gebouwen, zowel van overheidswege als via de private weg)

De twee publieke omroepen, de Australian Broadcasting Corporation (ABC) en de Special Broadcasting Service (SBS), bieden tijdens de verkiezingsperiode gratis zendtijd aan. De hoeveelheid zendtijd die aan de partijen ter beschikking wordt gesteld, is afhankelijk van het aantal behaalde zetels bij de vorige verkiezingen. Het Hooggerechtshof in Australië bepaalde in 1992 dat het politieke partijen eveneens moest worden toegestaan zelf zendtijd in te kopen. Een verbod hierop zou volgens het Hof in strijd zijn met de vrijheid van politieke communicatie. Twee dagen vóór de verkiezingen daadwerkelijk plaatsvinden en op de verkiezingsdag zelf, mogen er op de radio en de televisie geen verkiezingsgerelateerde programma's meer worden uitgezonden. Deze beperking geldt niet voor het internet. Televisie- en radiomakers en kranten moeten aan de Australian Electoral Commission een overzicht van gemaakte reclame doen toekomen.⁴⁴

C1. Giften aan politieke partijen

⁴⁴ Artikelen 309 – 311 Commonwealth Electoral Act 1918.

Aan giften aan politieke partijen zijn geen maxima verbonden. Er geldt alleen een verbod met betrekking tot anonieme donaties. Een bijdrage van meer dan A\$ 2000 aan een geregistreerde, nationale partij (of meer dan A\$ 200 aan een individuele kandidaat) waarvan de herkomst onzeker is, mag niet worden aangenomen. In Victoria mogen vergunninghouders van casino's jaarlijks niet meer dan A\$ 50.000 doneren. Verder heeft de Australian Labor Party (ALP) recentelijk afstand gedaan van de giften die zij ontving uit de tabaksindustrie en bovendien beloofd hiervoor een wet op te stellen, die op nationaal niveau zal moeten gelden.

C2. Afzonderlijk belastingregime giften?

Politieke partijen zijn voor wat betreft hun overschotten ('winst') vrijgesteld van belastingen. Ook voor de donateurs geldt er een belastingvoordeel: giften van tenminste A\$ 100 aan een partij die geregistreerd staat, zijn fiscaal aftrekbaar. Dit geldt niet voor bedrijven of andere instanties die over rechtspersoonlijkheid beschikken. Met deze regeling wordt geprobeerd het lidmaatschap van politieke partijen en het doneren van kleine bedragen aan te moedigen.

D. Toezicht partijfinanciering

Binnen de Australian Electoral Commission bestaat een 'funding and disclosure unit'. Deze unit staat onder de verantwoordelijkheid van een Assistent Commissioner. Begin 2005 waren bij deze unit 12,5 fte beschikbaar.⁴⁵ De unit kent geen speciale samenstelling. Wel wordt in het door de parlementaire commissie uitgevoerde onderzoek omtrent de verslaglegging van donaties door politieke partijen en kandidaten⁴⁶ aanbevolen het aantal fte bij de unit te vergroten, zodat op de verslaglegging en alles wat daarbij komt kijken nauwkeurig toezicht kan worden gehouden.

E. Omvang van het toezicht op partijfinanciering

Op alle financieringsmiddelen wordt door de Australian Electoral Commission toezicht gehouden. Dit blijkt uit de rapportageplicht die geldt voor partijen en kandidaten. Na de verkiezingen moeten zij een rapport aan de AEC overleggen, waarin moeten worden vermeld de totale waarde van ontvangen giften en donaties, het aantal personen en/of bedrijven dat een donatie heeft gedaan, de namen van deze personen en/of bedrijven en datum waarop de donatie werd gedaan. Aangezien het geld dat via de overheid aan de partijen wordt geschonken wettelijk is gereguleerd, is eenvoudig te berekenen hoeveel elke partij van de staat heeft ontvangen.

Hoewel er dus verplichtingen ten aanzien van de openbaarmaking van giften bestaan, maakt de wet het mogelijk om met deze verplichtingen enigszins 'creatief' om te gaan. Zo wordt door de wet voorgeschreven dat giften die meer dan A\$ 1.500 (voor een politieke partij) of meer dan A\$ 200 (voor een kandidaat)

⁴⁵ 'No worries mate': *Disclosure regulation in Australia's laissez-faire political finance law*, Graeme Orr 2005, p 9.

⁴⁶ *Inquiry into electoral funding and disclosure*, Joint Standing Committee on Electoral Matters, 2004 (<http://www.aph.gov.au/house/committee/em/donations/>)

bedragen, zeer gedetailleerd in het financiële verslag moeten worden genoteerd⁴⁷; onder andere de naam en het adres van de donateur moeten worden vermeld. Wanneer een donateur echter A\$ 1.499 schenkt aan de verschillende, geregistreerd staande takken van een politieke partij (en dat kunnen er negen zijn; een politieke partij kan immers niet alleen nationaal geregistreerd staan, maar ook in alle staten en gebiedsdelen afzonderlijk), kan er in totaal A\$ 13.491 worden geschonken zonder dat er een verplichting tot gedetailleerde verslaglegging van de herkomst bestaat. Ook kan er onduidelijkheid ontstaan als op de rekening van een politieke partij bijvoorbeeld een bedrag door een bank wordt gestort. Het kan om een gift gaan, maar het is ook mogelijk dat het een bijschrijving van creditrente betreft. Door specifieke verwijzingen achterwege te laten, kan de openbaarmakingsplicht worden omzeild.

Uitgaven

F. Registratie uitgaven politieke partij ?

Op grond van Division 5 van de Commonwealth Electoral Act 1918 worden de uitgaven van politieke partijen geregistreerd. Onder 'verkiezingsuitgaven' vallen die gelden die, al dan niet in verkiezingsperiode, zijn uitgegeven aan:

- het zorgen voor publiciteit door middel van radio- en televisieuitzendingen, advertenties en via de bioscoop of het theater;
- het samenstellen en produceren van enige vorm van publiciteit die op de hierboven beschreven manier aan de kiezer ter beschikking wordt gesteld;
- de productie van posters, pamfletten en afbeeldingen die op basis van de wet door politieke partijen mogen worden gebruikt om de verkiezingen te propageren;
- de organisatie van bijvoorbeeld een opiniepeiling of een andere vorm van verkiezingsgerelateerd onderzoek.⁴⁸

De agent die verantwoordelijk is voor de schriftelijke verslaglegging van de afzonderlijke kandidaten en van de politieke partijen, zorgt ervoor dat hij binnen 15 weken na de verkiezingsdag aan de Electoral Commission een verslag heeft doen toekomen waarin wordt aangegeven hoeveel geld waaraan is uitgegeven.⁴⁹

G. Toezicht op uitgaven politieke partijen

Voor het gebruik van de gelden van de staat door politieke partijen gelden geen beperkingen. Een kleine uitzondering op deze regel bestaat in New South Wales. In deze (deel)staat worden door een Political Education Fund extra betalingen gedaan aan partijen die er staan geregistreerd. Het bedrag dat ter beschikking wordt gesteld, is gelijk aan dat van een postzegel voor elke stem die werd behaald bij de laatste verkiezingen. Het geld mag worden gebruikt voor interne partijaangelegenheden (zoals congressen) en voor de communicatie met de leden van de partij, maar het mag niet worden uitgegeven aan verkiezingscampagnes.

⁴⁷ Op dit moment wordt er over gedebatteerd beide bedragen te verhogen naar A\$ 5.000. Hierover is echter nog geen definitieve beslissing genomen.

⁴⁸ Artikel 308 Commonwealth Electoral Act 1918.

⁴⁹ Artikel 309 Commonwealth Electoral Act 1918.

Verslaglegging

H. Wijze van verslaglegging

Verslaglegging gebeurt via een agent die hiervoor speciaal door de kandidaten en de politieke partijen is aangesteld (zie onder J).

I. Orgaan/Ambt waar verslaglegging dient te geschieden

Zowel de inkomsten als de uitgaven van politieke partijen moeten worden gerapporteerd bij de Australian Electoral Commission.

J. Termijnen van verslaglegging

Politieke partijen, kandidaten en groepen die zich verkiesbaar stellen moeten allemaal een agent hebben die zich bezighoudt met de bepalingen en doelstellingen zoals geformuleerd in deel XX van de Commonwealth Electoral Act 1918 (artikelen 288-289). Deze agent(en) moet tenminste 18 jaar oud zijn en de Australian Electoral Commission moet van het agentschap schriftelijk op de hoogte worden gesteld.⁵⁰ Ten hoogste 15 weken na de verkiezingsdag moeten de agenten aan de commissie schriftelijk verslag uitbrengen over:

- De totale waarde van ontvangen giften en donaties.
- Het aantal personen en/of bedrijven dat een donatie heeft gedaan.
- De namen van deze personen en/of bedrijven.
- De datum waarop de donatie werd gedaan.

Het verslag ten aanzien van giften die minder dan A\$ 200 (voor een kandidaat) of minder dan A\$ 1.500 (voor een politieke partij) bedragen, hoeft niet zo uitgebreid te zijn. In die gevallen kan de agent volstaan met de vermelding van alleen het bedrag en mag hij verdere details achterwege laten.⁵¹ Ten hoogste 15 weken na de verkiezingsdag moeten de agenten eveneens een verslag uitbrengen van de gemaakte kosten in de verkiezingsperiode.

K. Openbaarmaking financiële verslagen?

Zie onder L.

L. Wie heeft inzage in financiële jaarverslagen van politieke partijen?

De Australian Electoral Commission publiceert de jaarverslagen van de diverse politieke partijen en kandidaten op Internet.⁵² Ook is het mogelijk de jaarverslagen op cd-rom te bestellen. In februari, als de jaarverslagen net zijn gepubliceerd, krijgt de AEC veel aandacht van de media en wordt de eerder genoemde website ook door burgers zeer frequent bezocht.

⁵⁰ Artikel 290 Commonwealth Electoral Act 1918.

⁵¹ Artikel 304 Commonwealth Electoral Act 1918.

⁵² <http://fadar.aec.gov.au>

Sancties

M. Sancties voor politieke partijen bij niet-naleven van de wettelijke bepalingen

Politieke partijen, kandidaten en agenten die bepalingen ten aanzien van (het toezicht op) partijfinanciering overtreden, kunnen met een boete worden bestraft. Zo bepaalt artikel 315, Commonwealth Electoral Act 1918 dat partijen of kandidaten die geld hebben aangenomen hoewel hen dat wettelijk was verboden, een boete kunnen krijgen die kan oplopen tot A\$ 5.000. Ook dienen zij het teveel ontvangen geld terug te betalen. De agent van een politieke partij of kandidaat kan zelfs een boete van A\$ 10.000 opgelegd krijgen als hij de Australian Electoral Commission opzettelijk onjuist informeert.

Bepaalde zaken mogen door de Electoral Commissioner bij de rechter worden aangebracht.⁵³ Het is echter niet gebruikelijk dat de leden van het Australian Electoral Commission, wanneer zij bemerken dat wettelijke bepalingen niet worden nageleefd, handhaving afdwingen via de rechter. Ze zien zichzelf eerder als adviseurs die de gang van zaken in goede banen dienen te leiden, dan als politieagenten die vooral met handhaving zijn belast. Ze werken dus ook liever samen met partijen en kandidaten dan dat ze hun bevoegdheden gebruiken om documenten af te dwingen of zaken voor de rechter te brengen. Het wettelijke regime ten aanzien van de verslaglegging voor partijfinanciering, wordt door de partijen en de kandidaten dan ook niet als bezwarend ervaren. Deze benadering wordt echter steeds vaker bekritiseerd. De grotere partijen en donateurs hebben de middelen om zich goed te laten adviseren en kunnen daardoor gemakkelijk een kat-en-muisspel spelen met de toezichthoudende instanties. Het nationale parlement heeft dan ook aan de Australian Electoral Commission te kennen gegeven dat de procedures met betrekking tot de financiering van verkiezingscampagnes en de rapportage daarvan, toe zijn aan een uitvoerige revisie.

⁵³ Artikelen 315 en 315A Commonwealth Electoral Act 1918.

3. BELGIË

1. Kiesstelsel

Het Belgische parlement is samengesteld uit de Kamer van Volksvertegenwoordigers (150 leden) en de Senaat (71 leden, van wie er 40 rechtstreeks worden verkozen).

De leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden in één stemronde rechtstreeks gekozen voor de periode van vier jaar, tenzij de kamer eerder wordt ontbonden. De verkiezingen zijn vrij, openbaar, verplicht en geheim.

De wet bepaalt de kieskringen. Het aantal zetels van de kieskring staat in verhouding tot het bevolkingscijfer van die kieskring. Dit cijfer wordt elke tien jaar door middel van een volkstelling bepaald. De zetels worden, evenredig met het aantal uitgebrachte stemmen, toegekend aan de lijsten die minstens 5% van het totaal aantal geldig uitgebrachte stemmen in de kieskring behaalden.⁵⁴ Als iedere lijst weet hoeveel zetels zij in elke kieskring heeft, worden de zetels toegekend aan de individuele kandidaten. Dit gebeurt door middel van het verkiesbaarheidscijfer (het aantal stemmen dat een lijst heeft behaald gedeeld door het aantal behaalde zetels plus één). Een kandidaat die het verkiesbaarheidscijfer behaalt, is verkozen.

De Senaat heeft 71 leden. Hiervan worden er 40 rechtstreeks verkozen. De kiezers worden hiertoe ingedeeld in drie kiescolleges. Het Franstalige kiescollege kiest 15 senatoren, het Nederlandstalige kiest er 25. In het kiescollege Brussel-Halle-Vilvoorde bepaalt elke kiezer, door te stemmen op een Nederlandstalige of een Franstalige partij, tot welk kiescollege hij behoort.⁵⁵

Als iedere partij weet hoeveel zetels zij in een kieskring heeft behaald, moeten die zetels worden toegekend aan individuele kandidaten. Hierbij spelen de voorkeurstemmen een belangrijke rol. De kandidaten die het verkiesbaarheidscijfer halen, zijn meteen verkozen. Uit de reststemmen kunnen de best geplaatste kandidaten die het verkiesbaarheidscijfer niet haalden, achtereenvolgens putten. Zij doen dit volgens hun volgorde op de lijst. Wie onderaan de lijst staat (de lijstduwer) maakt dus weinig kans om verkozen te worden, tenzij hij of zij genoeg voorkeurstemmen behaalt om daarmee alleen reeds het verkiesbaarheidscijfer te halen.⁵⁶ De senatoren worden op dezelfde dag verkozen als de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordiging, eveneens voor een periode van 4 jaar.

Voorts worden 21 leden van de Senaat aangewezen door de gemeenschapsparlamenten. Het *Vlaams parlement* en het *Parlement de la Communauté Française* wijzen elk onder hun eigen leden 10 senatoren aan. De *Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft* wijst één van zijn leden aan als senator. Deze 21 gemeenschapssenatoren vervullen dus een dubbel mandaat: ze zijn zowel lid van het Vlaams Parlement als van de Senaat.

2. Centraal verkiezingsorgaan

Er bestaat in België *geen* centraal verkiezingsorgaan. Er is geen speciaal orgaan dat de regering adviseert inzake verkiezingsaangelegenheden. Het toelaten van

⁵⁴ De kiesdrempel van 5% geldt niet in de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven.

⁵⁵ Artikel 87 bis Kieswetboek.

⁵⁶ http://www.senate.be/www/webdriver?MIval=index_senate&M=1&LANG=nl

de kandidaten tot de verkiezingen, het organiseren van de verkiezingen zelf en het tellen van de stemmen wordt gedaan door de verschillende hoofdbureaus, collegehoofdbureaus en stem(opnemings)bureaus. Voor het toezicht op de financiën van politieke partijen en individuele kandidaten is een controlecommissie opgericht. Het cijfer van de bevolking van elke kieskring wordt elke tien jaar door een volkstelling bepaald. De uitslag wordt door de Koning bekendgemaakt.

3. Samenstelling verkiezingsorganen

De verschillende organen die verantwoordelijk zijn voor de verkiezingen in België, zijn als volgt samengesteld:

Hoofdbureau:

In de hoofdplaats van elke kieskring voor de verkiezing van de leden voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers, wordt een hoofdbureau van de kieskring samengesteld. Dit dient tenminste twintig dagen voor de verkiezingen te gebeuren. De voorzitter van de rechtbank in eerste aanleg in de hoofdplaats zit het hoofdbureau voor. Het hoofdbureau bestaat uit één voorzitter, vier bijzitters, vier plaatsvervangende bijzitters en één secretaris.⁵⁷

Collegehoofdbureau:

Dit bureau wordt speciaal samengesteld voor de verkiezing van de rechtstreeks verkozen senatoren. Voor het Franstalige kiescollege is de plaats van vestiging Namen, voor het Nederlandstalige Mechelen. Ook dit college moet tenminste twintig dagen voor de verkiezingen zijn samengesteld en wordt voorgezeten door de voorzitter van de rechtbank in eerste aanleg van de collegehoofdplaats. Het collegehoofdbureau bestaat uit een voorzitter, vier bijzitters, vier plaatsvervangende bijzitters en een secretaris. De secretaris is niet stemgerechtigd en wordt benoemd door de overige leden.⁵⁸

Stem(opnemings)bureau:

De voorzitters van de stembureaus en de stemopnemingsbureaus worden aangewezen door de voorzitter van het hoofdbureau. Ook wijst de voorzitter van het hoofdbureau de bijzitters en de plaatsvervangende bijzitters van de stemopnemingsbureaus aan.⁵⁹ De leden van de bureaus worden gekozen onder de kiezers. Een kandidaat mag geen deel uitmaken van het bureau. De politieke formaties kunnen getuigen aanwijzen om de verrichtingen in de bureaus te controleren. In de bureaus waar elektronisch gestemd wordt en waar er meer dan 800 kiezers staan ingeschreven, worden één bijkomende bijzitter en één bijkomende plaatsvervangende bijzitter aangewezen, evenals een adjunct-secretaris.⁶⁰

Controlecommissie:

⁵⁷ Artikel 94 Kieswetboek.

⁵⁸ Artikelen 94 en 94 bis Kieswetboek.

⁵⁹ Artikel 95 Kieswetboek.

⁶⁰ <http://www.belgium.be/eportal/application?languageParameter=nl&pageid=contentPage&docId=3641>

De Commissie die de financiën van de politieke partijen en van de individuele kandidaten controleert, is samengesteld uit tien volksvertegenwoordigers en tien senatoren, onder het voorzitterschap van de voorzitters van Kamer en Senaat.⁶¹

4. Wettelijke taken de verkiezingsorganen

Hoofdbureau:

Het hoofdbureau van de kieskring houdt zich alleen bezig met de aan de stemming voorafgaande verrichtingen en met de algemene telling van de stemmen.⁶²

Collegehoofdbureau:

Het collegehoofdbureau houdt zich alleen bezig met de aan de stemming voorafgaande verrichtingen en met de algemene telling van de stemming.⁶³

Stembureau /Stemopnemingsbureau:

De stembureaus en de stemopnemingsbureaus zijn vooral verantwoordelijk voor de praktische kant van de verkiezingen. Kiezers kunnen bij deze bureaus stemmen, tevens worden hier de stemmen geteld.⁶⁴

5. Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten van verkiezingsorganen

De zojuist beschreven organen hebben het afgelopen decennium geen buitenwettelijke taken, noch eenmalige activiteiten verricht.

6. Onafhankelijkheid van de verkiezingsorganen

Alle genoemde bureaus die een taak hebben bij de verkiezingen, worden voorgezeten door een lid van de rechterlijke macht, volgens de respondent. De onafhankelijkheid van deze bureaus is daarmee gewaarborgd. De controlecommissie bestaat uit leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat. Deze commissie is in die zin *niet* volstrekt onafhankelijk; kandidaten houden als het ware toezicht op hun eigen financiën.

7. Adviesorgaan van de regering?

Er is geen speciaal orgaan dat de regering adviseert met betrekking tot de verkiezingen.

8. Centraal stembureau en vaststelling verkiezingsuitslag

Voor de verkiezing van de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt in de hoofdplaats van elke kieskring een hoofdbureau van de kieskring samengesteld. Het hoofdbureau houdt zich uitsluitend bezig met verrichtingen die aan de stemming vooraf gaan en met de algemene telling van de stemmen.⁶⁵ Voor de verkiezing van de rechtstreeks gekozen senatoren, wordt een collegehoofdbureau

⁶¹ http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/comm/ctrl/verkiezingsuitgaven2000.pdf

⁶² Artikel 94 Kieswetboek.

⁶³ Artikel 94 Kieswetboek.

⁶⁴ Artikel 100 e.v. Kieswetboek.

⁶⁵ Artikel 94 Kieswetboek.

samengesteld. Ook dit bureau houdt zich bezig met verrichtingen die vooraf gaan aan de stemming en met de algemene telling van de stemmen.⁶⁶ Tevens bestaan er in elke kieskring stemopnemingsbureaus en stembureaus. Zij hebben in plaats van een coördinerende taak een meer praktische taak: bij hen kan daadwerkelijk worden gestemd en ook het tellen van de stemmen wordt door hen gedaan.⁶⁷ Als de verkiezingsuitslag bekend is, maakt men een proces-verbaal op dat wordt verzonden aan de griffier van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of de Senaat. Dit proces-verbaal wordt ondertekend door de leden van het (college)hoofdbureau, door getuigen en door de voorzitters van de stem(opnemings)bureaus.⁶⁸

9. Vaststelling van de kandidaatstelling

Om deel te nemen aan de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers, is het verplicht een voordracht te doen bij de voorzitter van het hoofdbureau.

De voordracht moet ondertekend zijn door:

- Tenminste 500 kiezers wanneer de bevolking van de kieskring bij de laatste volkstelling meer dan één miljoen inwoners bedraagt.
- Tenminste 400 kiezers, wanneer de bevolking tussen 500.000 en één miljoen inwoners bedraagt.
- Tenminste 200 kiezers in de andere gevallen.

Indien de kiezers die de voordracht doen niet voorkomen op de kiezerslijst van de gemeente waar het hoofdbureau van de kieskring is gevestigd, wordt bij de voordrachtsakte een uittreksel gevoegd uit de kiezerslijst van de gemeente waar zij zijn ingeschreven.⁶⁹

Een kiezer mag niet meer dan één voordracht van een kandidaat voor dezelfde verkiezing ondertekenen. Een aftredend Kamerlid mag *in dezelfde kieskring* niet meer dan één voordracht van kandidaten voor dezelfde verkiezing ondertekenen. De kiezer en het aftredend parlamentslid mogen wel één voordracht voor de Kamer en één voor de Senaat ondertekenen, voor zover het dezelfde politieke formatie betreft.⁷⁰

Om deel te nemen aan de verkiezingen voor de Senaat, moet een voordracht worden gedaan bij de voorzitter van het (college)hoofdbureau. De voordracht moet zijn ondertekend door:

- Tenminste 5000 kiezers die zijn ingeschreven op de kiezerslijst van een gemeente van de Vlaamse kieskring of van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde voor wat betreft de voordrachten neergelegd bij het collegehoofdbureau van het Nederlandstalige kiescollege.
- Tenminste 5000 kiezers die ingeschreven zijn op de kiezerslijst van een gemeente van de Waalse kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde voor wat betreft

⁶⁶ Artikel 94 bis Kieswetboek.

⁶⁷ Artikel 155 e.v. Kieswetboek.

⁶⁸ Artikel 177 Kieswetboek.

⁶⁹ Artikel 116 Kieswetboek.

⁷⁰ Artikel 117 Kieswetboek.

de voordrachten neergelegd bij het collegehoofdbureau van het Franstalige kiescollege.

- Tenminste twee aftredende senatoren behorend tot de taalgroep die overeenstemt met de taal die is vermeld in de taalverklaring van de kandidaten.

Indien de kiezers die de voordracht doen niet voorkomen op de kiezerslijst van de gemeente waar het collegehoofdbureau is gevestigd, wordt bij de voordrachtsakte een uittreksel gevoegd uit de kiezerslijst van de gemeente waar zij zijn ingeschreven. Een kiezer mag niet meer dan één voordracht van kandidaten voor dezelfde verkiezing ondertekenen. Een aftredend Kamerlid mag *in dezelfde kieskring* niet meer dan één voordracht van kandidaten voor dezelfde verkiezing ondertekenen. De kiezer en het aftredend parlementslid mogen wel één voordracht voor de Kamer en één voor de Senaat ondertekenen.⁷¹

De voordrachten van kandidaten zijn slechts ontvankelijk, indien ze zijn vergezeld van een gedagtekende en ondertekende schriftelijke verklaring van bewilliging. Deze moet, tegelijk met de voordracht, tegen ontvangstbewijs worden overhandigd aan de voorzitter van het hoofdbureau van de kieskring. In hun verklaring van bewilliging verbinden de kandidaten zich ertoe de wetsbepalingen inzake beperking en controle van de verkiezingsuitgaven in acht te nemen en deze bij de voorzitter van het kieskringhoofdbureau binnen 45 dagen na de verkiezing aan te geven. Zij verbinden er zich bovendien toe de herkomst van de geldmiddelen aan te geven en daarbij de identiteit van de natuurlijke personen die giften van € 125 en meer hebben gedaan, te registreren. Om verkiesbaar te zijn, moet men Belg zijn, het genot van burgerlijke en politieke rechten hebben, tenminste 21 jaren oud zijn en in België wonen.⁷² Het hoofdbureau van de kieskring of het collegehoofdbureau kan kandidaten afwijzen die op de dag van de verkiezing de vereiste leeftijd nog niet hebben bereikt of die nog van het verkiesbaarheidsrecht zijn uitgesloten of daarin zijn geschorst. Over andere verkiesbaarheidsvereisten mag niet worden geoordeeld.⁷³

10. Vaststelling districtsgrenzen

De provinciegouverneur of de door hem aangewezen ambtenaar deelt, met instemming van het college van burgemeester en schepenen, de kiezers per kieskanton in stemafdelingen in. Hij bepaalt ook de volgorde van die stemafdelingen en wijst de stemlokalen aan. Als het college het met zijn beslissingen niet eens is, dan beslist de Minister van Binnenlandse Zaken.⁷⁴ Het cijfer van de bevolking van elke kieskring wordt om de tien jaar vastgesteld door een volkstelling of door enig ander middel, als in de wet vastgelegd. De Koning maakt binnen een termijn van zes maanden de uitslagen bekend. Binnen een termijn van drie maanden na die bekendmaking bepaalt de Koning het aantal zetels dat aan iedere kieskring toekomt. De nieuwe indeling wordt toegepast vanaf de eerstvolgende algemene verkiezingen.⁷⁵

⁷¹ Artikelen 116 en 117 Kieswetboek.

⁷² Artikel 64 Grondwet.

⁷³ Artikel 119 bis Kieswetboek.

⁷⁴ Artikel 91 Kieswetboek.

⁷⁵ Artikel 63, derde lid Grondwet.

11. Toezicht op de financiën van politieke partijen

De voorzitters van de hoofdbureaus van de kieskring en de voorzitters van de collegehoofdbureaus maken binnen 75 dagen na de verkiezingen een verslag ten behoeve van de controlecommissie over de uitgaven die de politieke partijen en de kandidaten voor verkiezingspropaganda hebben gedaan. Hierbij wordt ook de herkomst van die geldmiddelen vermeld. Het verslag wordt in viervoud opgemaakt en de voorzitters mogen ten behoeve ervan alle inlichtingen en nadere informatie die ervoor nodig is, opvragen.⁷⁶

De aangiften worden als bijlage bij het verslag gevoegd.

Twee exemplaren van het verslag worden door de voorzitter van het hoofdbureau bewaard en twee worden aan de voorzitters van de controlecommissie gezonden. Vanaf de 75^{ste} dag na de verkiezingen wordt een exemplaar van het verslag ter inzage gelegd voor alle kiesgerechtigden. Op vertoon van hun oproepingskaart mogen zij dit verslag inzien en binnen de 75 dagen na de terinzagelegging kunnen zij hun eventuele opmerkingen over het verslag schriftelijk formuleren.

De twee exemplaren en de opmerkingen worden daarna door de voorzitter van het hoofdbureau toegezonden aan de voorzitters van de Controlecommissie.

Individuele kandidaten mogen, al naar gelang hun plaats op de lijst, tussen de € 2500 en

€ 8700 uitgeven aan verkiezingspropaganda.⁷⁷ Politieke partijen en kandidaten mogen alleen giften ontvangen van natuurlijke personen. Van dezelfde persoon mogen zij jaarlijks niet meer dan € 500 ontvangen. Natuurlijke personen mogen jaarlijks niet meer dan € 2000 schenken aan politieke partijen of individuele kandidaten. Politieke partijen die in elk van beide Kamers door tenminste één rechtstreeks gekozen parlementslid worden vertegenwoordigd, hebben recht op een dotatie. Hiervoor moet de partij aantonen (bijvoorbeeld door middel van statuten) dat zij de bepalingen, neergelegd in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in acht neemt. De hoogte van de dotatie is afhankelijk van het aantal stemmen dat de partij bij de verkiezingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat heeft behaald, maar bedraagt in ieder geval € 125.000.⁷⁸ Individuele kandidaten krijgen geen geld van de overheid, maar daar staat tegenover dat de gelden die zij ontvangen van hun partij niet meetellen voor de eerder genoemde maxima.⁷⁹

⁷⁶ Artikel 94 Kieswetboek.

⁷⁷ Artikel 2 Wet van 4 juli 1989.

⁷⁸ Artikelen 15 en 16, Wet van 4 juli 1989.

⁷⁹ Artikel 16 bis, Wet van 4 juli 1989.

4. DUITSLAND

1. Kiesstelsel

In Duitsland wordt voor de verkiezingen van de federale Bondsdag een gecombineerd stelsel gehanteerd van evenredige vertegenwoordiging en een meerderheidsstelsel.⁸⁰ De kiezer heeft twee stemmen. De eerste stem (Erststimme) strekt tot verkiezing van een districtsafvaardigde. Het bondsgebied is verdeeld in 299 enkelvoudige districten waarin een stelsel van relatieve meerderheid wordt gehanteerd. De tweede stem (Zweitstimme) wordt uitgebracht overeenkomstig een lijstenstelsel waarbij de mogelijkheid tot het uitbrengen van een voorkeursstem niet mogelijk is.

De uitslag van de verkiezing wordt als volgt vastgesteld: eerst worden de zetels verdeeld over de partijen. Dit gebeurt aan de hand van het model Niemeyer. Het totaal van de te verdelen zetels wordt vermenigvuldigd met het totaal aan Zweitstimmen dat op een partij is uitgebracht en vervolgens gedeeld door het totaal aantal uitgebrachte Zweitstimmen. Zweitstimmen uitgebracht op partijen die de kiesdrempel van 5% niet hebben gehaald of minder dan drie districtszetels hebben verworven, worden daarbij buiten beschouwing gelaten. De restzetels worden toegekend aan de partijen die het hoogste cijfer achter de komma hebben. De tweede stap is de verdeling van de door de partij behaalde zetels over de deelstaten. Ook hier wordt de methode Niemeyer gebruikt. Het totaal aantal over de Landesliste te verdelen zetels wordt vermenigvuldigd met het aantal Zweitstimmen dat die partij in een bepaalde deelstaat heeft behaald en vervolgens gedeeld door het totaal aantal door de betreffende partij behaalde Zweitstimmen. Restzetels vallen toe aan die Landesliste die het hoogste getal achter de komma heeft. Ten slotte worden de zetels toegekend aan de kandidaten. Alle gekozen districtskandidaten krijgen in ieder geval een zetel. Vervolgens worden per deelstaat de voor een betreffende partij resterende zetels toegekend aan de kandidaten op de Landesliste.

2. Centrale verkiezingsorganen

De Bundeswahlleiter en de Bundeswahlausschuss, de federale kiescommissie, kunnen samen worden aangemerkt als centrale verkiezingsorganen.⁸¹ Deze organen zijn verantwoordelijk voor de vaststelling van de uitslag van de landelijke verkiezingen en voor de organisatie ervan. Ten slotte zijn deze organen verantwoordelijk voor de voorlichting van kiesrechtelijke aangelegenheden.

Daarnaast kent de Bondsrepubliek Duitsland per deelstaat een Landeswahlleiter en een Landeswahlausschuss die op deelstaatniveau dezelfde bevoegdheden hebben als de Bundeswahlleiter op federaal niveau. Voorts kent men Kreiswahlleiter en een Kreiswahlausschuss per kieskring, een Wahlvorsteher en een Wahlvorstand per kiesdistrict. In artikel 8 e.v. Bundeswahlgesetz worden de verschillende ambten geconstitueerd. In het hiernavolgende zal alleen de organisatie en de bevoegdheden van de Bundeswahlleiter en het Bundeswahlausschuss worden beschreven.

⁸⁰ J.A. van Schagen, H.R.B.M. Kummeling, Proeve van een nieuw kiesstelsel, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1998, p. 40.

⁸¹ Artikel 8 en 9 Bundeswahlgesetz. Naast deze bepalingen zijn enkele bepalingen in de Bundeswahlordnung relevant voor de constitueren van de federale verkiezingsorganen.

Naast de bepalingen in het Bundeswahlgesetz zijn de bepalingen in het Bundeswahlordnung relevant voor de constituering van de federale verkiezingsorganen (Bundeswahlleiter en Bundeswahlausschus).

3. Samenstelling centrale verkiezingsorganen⁸²

De Bundeswahlleiter is een éénhoofdig ambt. De Bundeswahlleiter en zijn vervanger worden voor onbepaalde tijd benoemd door de (federale) minister van Binnenlandse Zaken. Het is inmiddels vast beleid dat de President van het Statistisches Bundesamt (vergelijkbaar met de directeur van het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek) het ambt van Bundeswahlleiter bekleedt. Momenteel is dat de heer Johann Hahlen. Zijn plaatsvervanger is de heer Hermann Glaab, een ambtenaar bij het Statistischen Bundesamtes.

De federale kiescommissie (Bundeswahlausschuss) bestaat uit de Bundeswahlleiter (voorzitter) en acht door hem benoemde leden. De kandidaten worden voorgedragen door de verschillende politieke partijen (momenteel samengesteld uit de volgende partijen: twee leden SPD en twee leden CDU, en alle overige partijen (CSU, GRÜNE, FDP en PDS) één lid).

Ambtelijk ondersteuning kiesorgaan

A. Werknemers in dienst bij het centrale verkiezingsorgaan

Op het kantoor van de Bundeswahlleiter zijn negen mensen werkzaam. Twee daarvan werken part-time. Alle werknemers werken acht uur per dag of vier uur per dag (afhankelijk van de aard van hun aanstelling). De werkweek bedraagt vijf dagen.

B. Totale begroting van het centrale verkiezingsorgaan?

De financiële middelen die de Bundeswahlleiter krijgt uitgekeerd, worden ter beschikking gesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De Bundeswahlleiter mag dit geld geheel naar eigen inzicht besteden. De personeelskosten vallen onder het budget van het Statistisches Bundesamt. Het personeel van de Bundeswahlleiter valt onder dit Bundesamt. Ze zijn eveneens belast met het opstellen van statistieken.

4. Wettelijke taken van het centrale verkiezingsorganen

De taken (en bevoegdheden) van de Bundeswahlleiter liggen verspreid in het Bundeswahlgesetz en het Bundeswahlordnung.

Hieronder volgt een overzicht van de bevoegdheden van de Bundeswahlleiter en van het Bundeswahlausschuss.

Bevoegdheden van de Bundeswahlleiter:

- Bewaking van het verkiezingsproces in de Bondsrepubliek Duitsland (inherent af te leiden uit de wettelijke bepalingen en uit de reactie van de Bundeswahlleiter).

⁸² Artikel 9 Bundeswahlgesetz. En tevens de artikelen 1 en 5 Bundeswahlordnung.

- Advisering (medewerking verlenen) bij het beantwoorden van juridische en organisatorische vragen over verkiezingen (alleen voor zover het de technische uitleg betreft).
- Het benoemen van de overige acht leden van de Bundeswahlausschuss (federale kiescommissie) (artikel 9, tweede lid, Bundeswahlgesetz).
- Het voorzitten van de Bundeswahlausschuss (artikel 9, tweede lid, Bundeswahlgesetz).
- Het ontvangen van en in eerste stadium beoordelen van de (verplichte) melding (en registratie) van politieke groeperingen die aan de verkiezingen willen deelnemen en die niet ononderbroken zijn vertegenwoordigd – dat wil zeggen met minder dan 5 afgevaardigden zitting hebben gehad – in de Duitse Bondsdag of in een Landdag (deelstaatsniveau) sinds de laatste verkiezing (Artikel 18, tweede lid, Bundeswahlgesetz).
- Het organiseren van bijeenkomsten van de Bundeswahlausschuss (inherent aan de punten 3 en 4).
- Het bekendmaken van de besluiten van de Bundeswahlausschuss omtrent de organisaties die door de federale kiescommissie worden erkend als partijen die mee mogen doen aan de verkiezingen. Daarvoor dienen die partijen ononderbroken vertegenwoordigd zijn in de Duitse Bondsdag of de Landdag sinds de laatste verkiezingen in die zin dat zij voor de betrokken volksvertegenwoordigingen tenminste 5 afgevaardigden hadden die door de partij zelf waren genomineerd (artikel 29, derde lid, Bundeswahlgesetz).
- Het toezien op de besluiten van de kiescommissies van de verschillende kieskringen (binnen de deelstaten) voor wat betreft de goed- of afkeuring van de ingeleverde kandidaatslijsten op districtsniveau waarbij een beroepsrecht bestaat bij de deelstatelijke kiescommissie (artikel 26 Bundeswahlgesetz).
- Het ontvangen en beoordelen van beroepschriften tegen besluiten van de deelstatelijke kiescommissies (Landwahlausschuss) (42, eerste lid, Bundeswahlordnung).
- Het ontvangen en in eerste instantie beoordelen van verklaringen betreffende het uitsluiten van een niet gecombineerde kandidatenlijst op deelstatelijk niveau (artikel 32, tweede lid, Bundeswahlordnung).
- Het registreren van alle in het buitenland geregistreerde Duitse staatsburgers die hun verblijfplaats in het buitenland hebben en kiesgerechtigd zijn zoals bepaald in artikel 18, vijfde lid, Bundeswahlordnung.
- Het controleren van kandidaten ten aanzien van een ontoelaatbare dubbele kandidatuur en het concipiëren van een geconsolideerde kandidatenlijst.
- Het zekerstellen en bekendmaken van de voorlopige verkiezingsuitslag (artikel 71, derde lid, Bundeswahlordnung), (artikel 78 Bundeswahlordnung).
- Het voorbereiden van de definitieve vaststelling door de federale kiescommissie (Bundeswahlausschuss) ten aanzien van de uitslag van de verkiezingen van de deelstaten (Erststimme) (artikelen 78 e.v. Bundeswahlordnung).
- Het informeren aan de Landeswahlleiter welke kandidaten gekozen zijn in het parlement op deelstatelijk niveau (84 Bundeswahlordnung).
- Het bekendmaken van de definitieve verkiezingsuitslag (artikel 79, eerste lid, onder 3, Bundeswahlordnung).

- Het toetsen van de verkiezingen aan een goed verloop, in het bijzonder of deze in overeenstemming zijn gehouden met het recht (inherent af te leiden uit het wettelijk systeem).

Bevoegdheden van de Bundeswahlausschuss (federale kiescommissie):

- Het bepalen welke politieke partijen ononderbroken zijn vertegenwoordigd (minstens 5 afgevaardigden) in de Duitse Bondsdag of in een (deelstatelijke) Landdag sinds de laatste verkiezingen (artikel 18, vierde lid, Bundeswahlgesetz).
- De bevoegdheid om te bepalen welke groeperingen worden toegelaten om deel te nemen als politieke groeperingen voorzover deze groeperingen niet onder artikel 18, vierde lid, Bundeswahlgesetz vallen (zie onder het zojuist genoemde punt 1) en die te kennen hebben gegeven deel te willen nemen aan de eerstvolgende verkiezingen. Deze beslissing moet uiterlijk 90 dagen voor de verkiezingen zijn genomen.
- Bevoegdheid tot het nemen van besluiten over beroepschrijven voor wat betreft de goed- dan wel afkeuring van kandidatenlijsten van een politieke partij op deelstatelijk niveau.
- Bevoegdheid tot het nemen van besluiten over verklaringen betreffende het uitsluiten van een niet gecombineerde kandidatenlijst op deelstatelijk niveau (artikel 44 Bundeswahlordnung).
- Het zekerstellen van de definitieve uitslag van de verkiezingen van de gezamenlijke deelstaten (artikel 78, tweede lid, Bundeswahlordnung).

5. Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten van het centrale verkiezingsorganen

Korte samenvatting

De Bundeswahlleiter heeft een belangrijke controlerende en coördinerende functie met betrekking tot de overige verkiezingsorganen. De verkiezingsorganen zijn niet verplicht zich te houden aan de aanwijzingen die (kunnen) worden gegeven door de Bundeswahlleiter. De Bundeswahlleiter heeft daarentegen een gezaghebbende status; de aanwijzingen wat betreft juridische en (verkiezingsgerelateerde) organisatorische aangelegenheden zijn dan ook altijd bepalend.

De Bundeswahlleiter en de Bundeswahlausschuss hebben het afgelopen decennium *geen* eenmalige activiteiten verricht.

A. Wettelijke of buitenwettelijke bepalingen omtrent buitenwettelijke taken

De buitenwettelijke taken zijn *niet* in een schriftelijk document vastgelegd. Zij vallen eerder af te leiden uit de bevoegdheden van de Bundeswahlleiter.

B. Buitenwettelijke taken

De Bundeswahlleiter heeft als voornaamste buitenwettelijke taak het coördineren en controleren van andere verkiezingsorganen. Als verkiezingsorganen kunnen worden

aangemerkt de (Bundes)wahlleiters en de (Bundes)wahlausschuss op de diverse niveaus (van kiesdistrict, naar kieskring, naar deelstatelijk niveau en tenslotte naar federaal niveau). Behalve de Bundeswahlleiter is geen enkel verkiezingsorgaan bevoegd tot het geven van richtlijnen en aanwijzingen aan een ander verkiezingsorgaan. De andere verkiezingsorganen kunnen ook bij de Bundeswahlleiter terecht als zij vragen hebben omtrent organisatorische en wettelijke aspecten van de verkiezingen.

Met betrekking tot de burgers heeft de Bundeswahlleiter ook een buitenwettelijke taak, die gericht is op het geven van advies. Als hem vragen gesteld worden, is hij gehouden die te beantwoorden.

C1. Percentage van de buitenwettelijke taken op de totale werkzaamheden

Ongeveer 30 tot 40 % van alle activiteiten wordt volgens de respondent besteed aan de uitvoering van buitenwettelijke taken.

C2. Aantal werknemers belast met buitenwettelijke taken

Alle werknemers verrichten een gedeelte van de buitenwettelijke taken. De uitvoering hiervan valt binnen hun dagelijkse werkzaamheden.

C3. Uren per week (buitenwettelijke taken)

Zoals uit C1 en C2 blijkt, besteden alle werknemers gemiddeld 30 tot 40 % van hun tijd aan de uitvoering van de buitenwettelijke taken. Dit komt dus neer op ongeveer 14 uur per week.

D. Afzonderlijke begrotingspost buitenwettelijke taken

De buitenwettelijke taken worden *niet* afzonderlijk begroot. Zoals reeds vermeld onder B, mag de Bundeswahlleiter het geld dat hij van het Ministerie krijgt toebedeeld, helemaal naar eigen inzicht verdelen over de uit te voeren taken. Hij kan dus steeds zelf bepalen hoeveel geld hij nodig heeft voor de buitenwettelijke taken.

E. Worden de buitenwettelijke taken alleen ten aanzien van de regering verricht of ook ten aanzien van andere instanties (bijvoorbeeld het parlement, overheidsinstanties op regionaal en lokaal niveau en burgers)?

De Bundeswahlleiter voert de controlerende en coördinerende taak die hij heeft ten opzichte van de andere verkiezingsorganen uit onder auspiciën van de Minister van Binnenlandse Zaken, hoewel hijzelf en alle andere verkiezingsorganen in principe onafhankelijk functioneren. Zij mogen elkaar geen richtlijnen opleggen. Alleen de Bundeswahlleiter mag dat wel. Zoals blijkt onder 2, kunnen burgers en andere organisaties bij de Bundeswahlleiter terecht met vragen over verkiezingsaangelegenheden. De buitenwettelijke taken worden dus zowel ten aanzien van de regering als ten aanzien van andere instanties verricht.

F. Ondervanging buitenwettelijke taken door actieve informatieverstrekking

Actieve informatieverstrekking met betrekking tot de buitenwettelijke taken vindt plaats. Zo heeft de Bundeswahlleiter een website die eventueel door de burgers en andere instanties te stellen vragen alvast kan beantwoorden. Ook zendt de Bundeswahlleiter persberichten uit waarin de buitenwettelijke taken gedeeltelijk worden ondervangen.

G. Uitbesteding van buitenwettelijke taken?

Buitenwettelijke taken worden *niet* uitbesteed.

6. Onafhankelijkheid centrale verkiezingsorganen

Alle onder punt 2 genoemde Duitse verkiezingsorganen zijn onafhankelijk. Dit is niet wettelijk bepaald, maar indirect af te leiden uit de jurisprudentie van het Duitse constitutionele hof, het Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE, 2 BvF 1/00 van 8.2.2001).

7. Adviesorgaan van de regering?

Opmerkelijk genoeg is bij de beantwoording van de vragenlijst door een medewerker van de Bundeswahlleiter geantwoord dat de Bundeswahlleiter dan wel de Bundeswahlausschuss niet als adviesorgaan is aan te merken van de regering of van het Duitse parlement. Onder de genoemde bevoegdheden is echter opgevoerd de bevoegdheid tot advisering van de Bundeswahlleiter over kiesrechtelijke kwesties. Reden voor de ontkenning van het zijn van adviesorgaan, is dat de adviserende rol van de Bundeswahlleiter in het algemeen kan worden gezien als zeer beperkt en alleen inherent kan worden afgeleid aan de limitatief bepaalde bevoegdheden in het Bundeswahlgesetz en de Bundeswahlordnung.

8. Centraal stembureau en vaststelling van verkiezingsuitslag

De Bundeswahlleiter en de Bundeswahlausschuss kunnen tezamen worden gezien als centraal stembureau; de Bundeswahlleiter staat garant voor de (rechtmatige) vaststelling en het ontvangen van de gegevens, de Bundeswahlausschuss stelt vervolgens de centrale verkiezingsuitslag vast voor de verkiezingen van de Duitse Bondsdag.

De uitslagen van de 90.000 kiesdistricten in de Bondsrepubliek worden via een getrapte weg naar de Bundeswahlleiter geleid (van kiesdistrict, naar kieskring, naar deelstatelijk niveau en vervolgens op federaal niveau). De gegevens van de uitslag van de verschillende deelstaten zijn afkomstig van de 16 Landeswahlleiters (16 deelstaten) de Bundeswahlleiter.

9. Vaststelling van de kandidaatstelling

In eerste instantie bepalen de politieke partijen de kandidaatstelling voor de verkiezingen. Daarbij wordt als reeds gebleken onderscheid gemaakt in politieke partijen die reeds ononderbroken sinds de laatste verkiezingen tenminste 5

afgevaardigden hebben gehad in de Bondsdag en de Landdag. Partijen die daar niet aan voldoen, moeten een kandidatenlijst inleveren bij de Bundeswahlleiter en de Bundeswahlausschuss, waarbij als termijn geldt dat de lijst voor de negentigste dag voor de verkiezingen moet zijn ingeleverd (artikel 18, tweede lid, Bundeswahlgesetz). De Bundeswahlausschuss bepaalt vervolgens of deze politieke groeperingen mogen deelnemen als politieke partij aan de eerstvolgende verkiezingen.

10. Vaststelling districtsgrenzen

Op grond van artikel 29 van de Duitse Grondwet juncto artikel 3 Bundeswahlgesetz is de Duitse wetgever bevoegd om de grenzen van de kiesdistricten vast te stellen. De Bundeswahlausschuss heeft wel als taak om de wetgever te informeren over wijzigingen in populatie in de bestaande kiesdistricten en om aan de hand daarvan voorstellen te doen voor wijzigingen in de grenzen van de kiesdistricten. De Duitse wetgever is echter geenszins gebonden aan dit advies van de Bundeswahlausschuss.

11. Toezicht op de financiën van politieke partijen

Op grond van het Parteiengesetz is iedere politieke partij verplicht een transparante boekhouding te overleggen waarin de inkomsten en uitgaven worden verantwoord.⁸³ Het bestuur van een politieke partij is hier in de eerste plaats voor verantwoordelijk. Afzonderlijke aandacht wordt besteed aan giften aan politieke partijen.⁸⁴ Deze bepaling laat giften toe, maar legt zware beperkingen en tevens sancties op als de regels niet worden nageleefd. Daarnaast hebben politieke partijen een forse aanspraak op subsidiëring van de Duitse overheid.⁸⁵ Niet de Bundeswahlleiter of het Bundeswahlausschuss houdt toezicht op de naleving van de regulering wat betreft de organisatie en financiering van de Duitse politieke partijen, maar het Presidium van de Duitse Bondsdag. In het bijzonder de President van de Duitse Bondsdag is hiertoe bevoegd.⁸⁶

⁸³ Artikel 23 Parteiengesetz.

⁸⁴ Artikel 25 Parteiengesetz.

⁸⁵ Vierde hoofdstuk Parteiengesetz.

⁸⁶ Vgl. o.a. artikel 31a en 31c Parteiengesetz

5. FRANKRIJK

1. Kiesstelsel

Het Franse parlement bestaat uit de Assemblée Nationale en de Sénat. De Assemblée Nationale heeft 577 leden die worden gekozen volgens het algemeen kiesrecht.⁸⁷ De zittingsduur bedraagt in principe vijf jaar, maar kan ook korter zijn als de Assemblée voor die tijd wordt ontbonden. Tot een nieuwe ontbinding van de Assemblée mag niet worden overgegaan in het jaar dat volgt op de verkiezingen.⁸⁸ De stemming vindt plaats per departement. Elke departement correspondeert met een zetel. De leden worden in twee rondes gekozen volgens verkiezing bij meerderheid van stemmen. Om te worden gekozen, moet de kandidaat in de eerste ronde de absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen behalen en een aantal gelijk aan een kwart van het aantal ingeschreven kiezers. Om deel te nemen aan de tweede ronde, dient de kandidaat tenminste een aantal stemmen te hebben behaald dat gelijk is aan 12,5% van de ingeschreven kiezers. Het behalen van een relatieve meerderheid is dan voldoende. In het geval dat er op twee kandidaten evenveel stemmen zijn uitgebracht, wordt de oudste kandidaat gekozen. De Ve Republiek heeft vastgesteld dat het niet mogelijk is tegelijkertijd een ministeriële functie uit te oefenen en lid te zijn van de Assemblée. Daarom wordt voor elk lid van de Assemblée tegelijkertijd een vervanger gekozen, die de eerstgekozene kan vervangen in het geval hij regeringsfuncties moet gaan uitoefenen. Het is tevens onmogelijk tegelijkertijd met het lidmaatschap van de Assemblée lid te zijn van de Sénat of lid te zijn van het Europees Parlement.

De Sénat heeft 346 leden die indirect worden gekozen.⁸⁹ De zittingsduur bedraagt 6 jaar. Elke drie jaar treedt de helft van de leden af. De verkiezing geschiedt per district door een kiescollege. De wijze van verkiezing is afhankelijk van het aantal per departement te kiezen leden van de Sénat. In de departementen waarin drie of minder senatoren worden gekozen, vindt de verkiezing plaats in twee rondes en bij meerderheid van stemmen. Mag een departement vier of meer senatoren kiezen, dan wordt het systeem van evenredige vertegenwoordiging gehanteerd. Er is dan maar één verkiezingsronde. Bij toekenning van de zetels wordt de volgorde van de kandidatenlijst aangehouden.

2. Centraal verkiezingsorgaan

Er bestaat in Frankrijk *geen* centraal verkiezingsorgaan. Voor de uitvoering van en de controle op de diverse door ons geformuleerde taken wordt steeds opnieuw een andere commissie ingesteld of is de regering zelf verantwoordelijk.

De organisatie van de verkiezingen en het tellen van de stemmen ligt in handen van de stembureaus. Een speciaal daartoe opgerichte commissie houdt toezicht op de procedure. Ook de vaststelling van de kandidaatstelling wordt door een commissie verzorgd. Om toezicht uit te oefenen op de financiering van politieke partijen, bestaan zelfs twee commissies: de *Commission Nationale des comptes de campagne et de financements politiques* die de boekhoudingen van de politieke

⁸⁷ Artikel 24, tweede lid, Constitution 1958.

⁸⁸ Artikel 12, vierde lid, Constitution 1958.

⁸⁹ Artikel 24, derde lid, Constitution 1958.

partijen controleert en publiceert, en de *Commission pour la transparence financière de la vie politique*, die toeziet op de vermogenspositie van de individuele afgevaardigden. De districtsgrenzen worden door de regering bepaald, maar niet voordat eerst weer een commissie is geraadpleegd.

3. Samenstelling verkiezingsorganen

De stembureaus bestaan uit een voorzitter, tenminste vier bijzitters en een secretaris. De secretaris heeft alleen een adviserende stem. De voorzitter van het stembureau is de burgemeester. Als hij afwezig is, wordt door hemzelf een vervanger aangewezen. Dit kan een ambtenaar of een kiezer zijn.⁹⁰ De administratieve commissies die het verloop van de verkiezingen in de gaten dienen te houden, worden voorgezeten door een rechterlijk ambtenaar en bestaan voor de rest uit kiezers afkomstig uit het district. De commissie die verantwoordelijk is voor de kandidaatstelling bestaat uit de burgemeester, een afgevaardigde van het bestuur (aangewezen door de prefect) en een afgevaardigde, aangewezen door de voorzitter van de arrondissementsrechtbank.⁹¹

De *Commission Nationale des comptes de campagne et de financements politiques* is een onafhankelijke, bestuurlijke autoriteit die bestaat uit negen leden die voor vijf jaar worden gekozen. Drie leden zijn afkomstig uit de Staatsraad (Conseil d'État), drie leden komen van het Hof van Cassatie (Cour de Cassation) en drie leden worden geworven uit het Rekenhof (Cour des Comptes).⁹²

De andere commissie met een taak op het gebied van financiën, de *Commission pour la transparence financière de la vie politique*, heeft de volgende samenstelling: drie leden zijn rechtsgeleerden (de vice-president van de Staatsraad, de president van het Hof van Cassatie en de president van het Rekenhof). Dan zijn er nog zes vast benoemde leden en zes plaatsvervangende leden, van wie er vier afkomstig zijn van de Staatsraad, vier van het Hof van Cassatie en vier van het Rekenhof. Deze leden worden benoemd voor een periode van vier jaar die eenmaal kan worden verlengd.⁹³ De commissie die de nieuw vast te stellen districtsgrenzen moet controleren, bestaat uit twee raadgevers van de Staatsraad, twee van het Hof van Cassatie en twee van het Rekenhof.

4. Wettelijke taken van de verkiezingsorganen

Een uitgebreide beschrijving van de wettelijke taken van de verschillende organen, volgt in de paragrafen zeven tot en met elf.

5. Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten van de centrale verkiezingsorganen

Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten zijn door de beschreven organen niet uitgevoerd.

⁹⁰ Artikelen R 42 en R 43 Code Electoral.

⁹¹ Artikel L 17 Code Electoral.

⁹² Artikel L 52-14 Code Electoral.

⁹³ <http://www.commission-transparence.fr/Framecommission.htm>

6. Onafhankelijkheid van de centrale verkiezingsorganen

De commissies wier taak het vooral is toezicht uit te oefenen op de gang van zaken (de administratieve commissies met betrekking tot het verloop van de verkiezingen, de twee commissies die toezien op de uitgaven van politieke partijen en van afgevaardigden en de commissie die de districtsgrenzen controleert), worden alle voorgezeten door een lid van de rechterlijke macht. Hun onafhankelijkheid is op deze manier gewaarborgd.

7. Adviesorgaan van de regering?

Er is geen speciaal orgaan dat de regering adviseert met betrekking tot de verkiezingen.

8. Centraal stembureau en de vaststelling van de verkiezingsuitslag

Elke gemeente wordt, bij verordening van de prefect, verdeeld in zoveel stembureaus als de lokale omstandigheden en het aantal kiezers vereisen. Om een soepel verloop van de verkiezingsprocedure te garanderen, wordt aanbevolen dat per bureau niet meer dan 800 à 1000 kiezers kunnen worden ingeschreven.⁹⁴ Zowel de inrichting van de stembureaus als de procedure van het stemmen zelf worden door de wet en door de ministeriële circulaire tot in detail voorgeschreven.⁹⁵

In gebieden met meer dan 20.000 inwoners worden commissies samengesteld die toezicht moeten houden op de samenstelling van de stembureaus, het verloop van de stemming zelf, de verwerking van de stembiljetten en het tellen van de stemmen. Ook moeten zij kiezers wijzen op de rechten die ze kunnen uitoefenen.⁹⁶ Deze commissies worden ingesteld door middel van een verordening van de prefect en verplicht voorgezeten door een rechterlijk ambtenaar. De verordening wordt aan de burgemeester van de gemeente bekendgemaakt.⁹⁷ De overige leden worden gevormd door kiezers uit het district. De leden van de commissie hebben op elk moment toegang tot het stembureau en mogen in hun verslag al hun waarnemingen en aanmerkingen noteren, zowel voor als na de bekendmaking van de resultaten van de stemming. Relevante schriftelijke stukken dienen op verzoek van de commissie door de burgemeester of zijn vervanger als voorzitter van het stembureau te allen tijde ter beschikking te worden gesteld. De commissie stelt een rapport op waarin zij haar bevindingen vermeldt en zendt dit aan de prefect.⁹⁸ De telling van de stemmen vindt plaats op grond van artikel L 65 Code Électoral. De urn wordt geopend en het aantal enveloppen wordt gecontroleerd met het aantal aftekeningen op de lijst. Het stembureau wijst onder de kiezers een aantal stemmentellers aan die kunnen lezen en schrijven. Onder toezien oog van de leden van het stembureau en – eventueel – de

⁹⁴ Circulaire Ministeriële nr. 69-339, 1 août 1969, mise a jour le 6 mai 1999, Ch. 1.

⁹⁵ Artikel L 62 e.v. Code Electoral, artikel 1 Circulaire Ministeriële 69-339 .

⁹⁶ Artikel L 85, eerste lid, Code Electoral.

⁹⁷ Artikel 2, Circulaire Ministeriële 69-339.

⁹⁸ Artikel L 85, eerste lid, Code Electoral.

toezichhoudende commissie tellen zij de stemmen. De uitslag wordt bekendgemaakt door de voorzitter van het stembureau en daarna aangeplakt.⁹⁹

9. Vaststelling van de kandidaatstelling

Inschrijving op een kiezerslijst is verplicht; inschrijving op meerdere kiezerslijsten is verboden.¹⁰⁰ Alle Franse burgers die burgerlijke en politieke rechten genieten, kunnen inschrijving verzoeken. De kiezerslijsten worden jaarlijks herzien. Voor elk stemlokaal wordt een kiezerslijst opgesteld door een administratieve commissie die bestaat uit de burgemeester, een afgevaardigde van het bestuur, aangewezen door de prefect en een afgevaardigde, aangewezen door de voorzitter van de arrondissementsrechtbank.¹⁰¹

De administratieve commissie die is belast met de herziening van de kiezerslijst, moet van iedereen die zich heeft ingeschreven op die lijst de voor- en achternaam(namen), het adres, de woonplaats en de geboortedatum noteren. Als de prefect constateert dat aan deze voorwaarden niet is voldaan, kan hij de handelingen van de commissie bij de administratieve rechtbank aanbrenge. De administratieve commissie kan besluiten te weigeren iemand in te schrijven op de kiezerslijst.¹⁰² Dit wordt dan binnen twee dagen schriftelijk aan de belanghebbende medegedeeld. In het schrijven worden de redenen van de beslissing en de datum van publicatie van de kiezerslijst vermeld. Ook wordt aan de belanghebbende medegedeeld dat hij de beslissing van de commissie binnen tien dagen zal kunnen betwisten bij de kantonrechter. Als de administratieve commissie een kiezer om een andere reden dan zijn overlijden van de kiezerslijst schrapt, of als ten aanzien van zijn registratie op de kiezerslijst door de commissie een andere beslissing wordt genomen die door hem wordt betwist, wordt dezelfde procedure gevolgd. Belanghebbende wordt dan echter ook in de gelegenheid gebracht om zijn bezwaren naar voren te brengen.¹⁰³ De commissie neemt deze bezwaren in overweging en formuleert een nieuwe beslissing, die in dezelfde vorm en binnen dezelfde termijn aan belanghebbende wordt medegedeeld. Het is dus de commissie die bepaalt, op basis van het gestelde in de wet, of iemand al dan niet op de kiezerslijst terechtkomt.

10. Vaststelling districtsgrenzen

Op grond van artikel L 125 Code Électoral worden de districten bepaald aan de hand van een overzicht dat als bijlage bij de wet is gevoegd. Deze bijlage vormt tevens het eerste artikel van Wet no. 86-1197 van 24 november 1986.

De regering bepaalt de districtsgrenzen. De Code Électoral verwijst bij bepaling L 125 naar Wet no. 86-825 van 11 juli 1985. In deze wet wordt gesteld dat de regering toestemming heeft om het eerder genoemde overzicht door middel van een regeling (beschikking, ordonnantie) vast te stellen. In dit overzicht wordt het aantal districten per departement bepaald. De door de regering opgestelde regeling moet worden voorgelegd aan de Staatsraad. Daarvoor buigt er zich echter

⁹⁹ Artikelen R 67 Code Electoral en hoofdstuk 4 Circulaire Ministeriële 69-339 .

¹⁰⁰ Artikelen L 9 en L 10 Code Electoral.

¹⁰¹ Artikel L 17 Code Electoral.

¹⁰² Artikel R 8 Code Electoral.

¹⁰³ Artikelen R 8 en L 23 Code Electoral.

eerst nog een commissie over. Op grond van artikel 7 van de eerder genoemde wet bestaat deze commissie uit twee raadgevers van de Staatsraad, twee van het Hof van Cassatie en twee van het Rekenhof. Artikel 8 schrijft voorts voor dat de regeling ook door het parlement dient te worden goedgekeurd.

11. Toezicht op de financiën van politieke partijen

Voor het toezicht op de financiën van de politieke partijen is de *Commission Nationale des comptes de campagne et de financements politiques* (CNCCFP) in het leven geroepen.¹⁰⁴

Elke verkiezingskandidaat wijst uiterlijk op de dag dat hij als kandidaat is geregistreerd een financieel gevolmachtigde aan. Deze gevolmachtigde mag niet tevens voor een andere kandidaat optreden. Hij ontvangt de gelden om de verkiezingscampagne mee te financieren. De kandidaat meldt bij de prefectuur (politie) van zijn woonplaats de naam van de gemachtigde die hij heeft gekozen. De gevolmachtigde dient dit schrijven te ondertekenen. De gevolmachtigde is verplicht een bankrekening te openen die al zijn financiële verrichtingen beschrijft. Het opschrift van de rekening verklaart dat de houder als financieel gevolmachtigde van de kandidaat handelt. Alleen gelden die binnenkomen binnen de daarvoor vastgestelde periode (vanaf een jaar voor de eerste dag van de maand waarin de verkiezingen plaatsvinden tot aan de dag van indiening van de boekhouding van de kandidaat), mogen door de gevolmachtigde worden ontvangen. De giften van natuurlijke personen mogen niet meer bedragen dan € 4600. Rechtspersonen (behalve natuurlijk politieke partijen en groeperingen) mogen niet deelnemen aan de financiering van een verkiezingscampagne. Het is hen niet toegestaan gelden of goederen te schenken of tegen een lagere prijs ter beschikking te stellen. Giften die meer dan € 150 bedragen, dienen per cheque te worden gestort. Het is kandidaten niet toegestaan giften of andersoortige materiële hulp van andere staten te aanvaarden. Donateurs ontvangen van de gevolmachtigde van de kandidaat een reçu. Voor de kosten van een verkiezingscampagne die niet door de Staat worden gedragen, wordt een bovengrens ingesteld. De hoogte van deze bovengrens wordt bepaald aan de hand van het aantal inwoners van het kiesdistrict. De bovengrens voor de verkiezing van afgevaardigden voor de Assemblée ligt op € 38.000 per kandidaat, verhoogd met € 0,15 per inwoner van het kiesdistrict. Elke drie jaar wordt de hoogte van de bovengrens bijgesteld. De kandidaten zijn verplicht om een boekhouding bij te houden met betrekking tot de verkiezingskosten. Uit deze boekhouding dient de herkomst van de ontvangen gelden te blijken. Ook dient eruit te blijken hoeveel geld er in de campagne is geïnvesteerd en welke uitgaven er ten behoeve van de campagne zijn gedaan. De uitgaven, gedaan tijdens de eigenlijke verkiezingscampagne, mogen buiten beschouwing worden gelaten. De boekhouding dient door de kandidaat aan de CNCCFP te worden overhandigd. De Commissie zorgt ervoor dat de kosten van de verkiezingscampagne in een vereenvoudigde vorm worden gepubliceerd. De Commissie kan de boekhoudingen die door de verkiezingskandidaten worden ingediend goedkeuren of, na een procedure op tegenspraak, herzien of verwerpen. Als de Commissie constateert dat de boekhouding niet binnen de daarvoor gestelde tijd is ingediend, als de boekhouding wordt verworpen of als blijkt dat de bovengrens van de

¹⁰⁴ <http://www.cnccfp.fr/>

verkiezingskosten is overschreden, dan stelt zij de rechter daarvan op de hoogte. Altijd als er sprake is van een overschrijding van de bovengrens van de verkiezingskosten, stelt de Commissie een bedrag vast, gelijk aan het bedrag waarmee de kandidaat de bovengrens heeft overschreden, dat in de staatskas dient te worden gestort.¹⁰⁵

In artikel LO-135-1 Code Électorale is nog een 'financieel' vereiste opgenomen. Wanneer een kandidaat daadwerkelijk tot afgevaardigde wordt verkozen, dient hij binnen twee maanden een overzicht van zijn vermogensrechtelijke positie te zenden aan de *Commission pour la transparence financière de la vie politique*. Als er in zijn vermogensrechtelijke positie substantiële veranderingen optreden, dan dient de afgevaardigde dat aan de Commissie door te geven. Als de zittingsperiode van de afgevaardigde eindigt, moet hij opnieuw een overzicht aan de Commissie doen toekomen. Dit overzicht mag vergezeld gaan van een toelichting. Als de afgevaardigde in de zes maanden voor zijn aftreden reeds een overzicht aan de Commissie heeft verzonden, hoeft hij dat niet nogmaals te doen. De vereisten in de artikelen L 52-11, L 52-12 en LO 135-1 zijn van invloed op de verkiesbaarheid: iemand die aan één van de vereisten niet voldoet, mag zich gedurende een jaar niet verkiesbaar stellen.

¹⁰⁵ Artikel L 52 Code Electoral

6. GROOT-BRITTANNIË

1. Kiesstelsel

Het kiesstelsel van Groot-Brittannië kan worden getypeerd als een relatief meerderheidsstelsel. Het Verenigd Koninkrijk heeft 659 enkelvoudige kiesdistricten (single-member constituencies). In elk van deze districten wordt volgens het 'first past the post'-principe (wie de meeste stemmen krijgt, verwerft de zetel) een afgevaardigde voor het Lagerhuis gekozen. Het Lagerhuis heeft dus ook 659 leden. Ieder district is een gesloten kiesgebied, waarbinnen de verkiezingen voor het ene af te vaardigen lid worden gehouden zonder verband met de verkiezingen in de overige kiesdistricten. Er is geen absolute meerderheid vereist. Er is geen stemplicht en ook geen opkomstplicht.¹⁰⁶ Het Hogerhuis mag maximaal 700 leden tellen.¹⁰⁷ Er zijn Lords Spiritual en Lords Temporal. De eerste groep telt 26 personen die uit het kerkelijke leven afkomstig zijn. Zij verlaten het Hogerhuis wanneer ze hun kerkelijk ambt neerleggen. Daarnaast bestaan er de Lords Temporal; deze groep bestaat uit Heredity Peers, Life Peers en Life Barons. Zij worden niet verkozen, maar verkrijgen hun zetel op grond van erfelijke aanspraak of benoeming door de regering.

2. Centraal verkiezingsorgaan?

De Electoral Commission¹⁰⁸ kan worden aangemerkt als centraal verkiezingsorgaan. Van de zes in dit onderzoek opgestelde criteria, vallen er tenminste drie onder de verantwoordelijkheid van dit orgaan. Zo kan de Electoral Commission worden aangemerkt als een adviesorgaan van de regering en zorgt zij voor voorlichting op het gebied van democratie en verkiezingen. Ook het toezicht op de financiën van politieke partijen is aan deze commissie opgedragen. Bij (het toezicht op) de vaststelling van de districtgrenzen, de registratie van politieke partijen en de organisatie van de verkiezingen in het algemeen, is eveneens een belangrijke taak weggelegd voor de Electoral Commission.

3. Samenstelling centraal verkiezingsorgaan

De Electoral Commission bestaat uit ten minste vijf en ten hoogste negen leden. Zij worden aangewezen door de koningin op voordracht van de leden van het House of Commons en na raadpleging van de leider van elke geregistreerde partij waartoe twee of meer leden van het House of Commons dan behoren. Electoral Commissioners mogen worden herkozen.¹⁰⁹ De huidige samenstelling van de Electoral Commission is als volgt: Sam Younger (voorzitter, voor 6 jaar vanaf 19 januari 2001), Pamela Gordon, Sir Neil McIntosh, Glyn Mathias, Karamjit Singh CBE en prof. Graham Zellik (overige leden).¹¹⁰

Ambtelijk ondersteuning kiesorgaan

¹⁰⁶ L. Prakke en C.A.J.M.Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 1998, p. 823 e.v.

¹⁰⁷ <http://www.cambridge2000.com/memos/lords.html>

¹⁰⁸ Artikel 1 Political Parties, Elections and Referendums Act (PPERA).

¹⁰⁹ Artikel 1 e.v. PPERA.

¹¹⁰ <http://www.dca.gov.uk/elections/rpacirculars/pdf/rpacir436.pdf>

A. Werknemers in dienst bij het centrale verkiezingsorgaan

De Electoral Commission heeft 132 full-time medewerkers in dienst. Deze medewerkers werken 36 uur per week.

B. Totale begroting van het centrale verkiezingsorgaan?

De Electoral Commission heeft een budget van ongeveer £ 20.000.000,- (+/- € 30.000.000,-)¹¹¹ per jaar.

4. Wettelijke taken van het centrale verkiezingsorgaan

De wettelijke taken van de Electoral Commission zijn de volgende:

- Het rapporteren over bepaalde verkiezingen en referenda.¹¹²
- Het bespreken en bekritisieren van aangelegenheden die samenhangen met politiek en verkiezingen.¹¹³
- Het uitbrengen van advies bij wijzingen van het kiesrecht.¹¹⁴
- Het geven van advies en het verlenen van bijstand aan lichamen die voor de verkiezingen relevant zijn (returning officers, politieke partijen etc.).¹¹⁵
- Het toezien op de financiering en de subsidiëring van politieke partijen.¹¹⁶
- Het verzorgen van onderwijs op het gebied van verkiezingen en democratie.¹¹⁷
- Het registreren van politieke partijen.¹¹⁸
- Het vaststellen van de districtsgrenzen.¹¹⁹

5. Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten van het centrale verkiezingsorgaan

Alle taken die de Electoral Commission verricht, vallen binnen het kader van de Political Parties, Elections and Referendums Act (PPERA). De commissie verricht dus geen buitenwettelijke taken. Ook eenmalige activiteiten zijn door de Electoral Commission niet verricht. Het zou, volgens de respondent, eventueel mogelijk zijn om het doorlopende programma van onderzoeks- en rapportage-activiteiten onder deze noemer te vatten.

6. Onafhankelijkheid van het centrale verkiezingsorgaan

¹¹¹ Wisselkoers september 2005: 1 Euro = 1,48 GBP.

¹¹² Artikel 5 PPERA.

¹¹³ Artikel 6 PPERA.

¹¹⁴ Artikel 7 PPERA.

¹¹⁵ Artikel 10 PPERA.

¹¹⁶ Artikelen 50 e.v., 72 e.v. PPERA.

¹¹⁷ Artikel 13 PPERA.

¹¹⁸ Artikel 28 e.v. PPERA.

¹¹⁹ Artikel 14 e.v. PPERA.

De Electoral Commission is onafhankelijk van de regering en kan direct worden aangesproken door het Britse parlement. Hiertoe is de Speaker's Committee opgericht, waarin voornamelijk leden van het House of Commons zitting hebben.¹²⁰ Ook de samenstelling en de financiering van de Electoral Commission vinden plaats op voordracht van het parlement.

7. Adviesorgaan van de regering?

Op grond van artikel 7 PPERA dient de Electoral Commission te worden geraadpleegd in het geval van wijziging van het kiesrecht. Artikel 10 PPERA geeft een algemene adviesbevoegdheid.

8. Centraal stembureau en vaststelling van de verkiezingsuitslag

Volgens de respondent organiseert de Electoral Commission de verkiezingen niet. Dit wordt gedaan door de Returning Officers van elk district. Zij zijn verantwoordelijk voor de stemlokalen, de procedure van het stemmen zelf en voor het tellen van de stemmen.

9. Vaststelling van de kandidaatstelling

De Electoral Commission moet de politieke partijen registreren en er toezicht op houden.¹²¹ De Electoral Commission houdt een register bij waarin zowel van Groot-Brittannië als van Noord-Ierland de verschillende politieke partijen voorkomen. De naam van de partij, het symbool van de partij (indien relevant) en de registratiedatum worden onder andere in dat register genoteerd. De Returning Officer is echter degene die de kandidaten tot de verkiezingen toelaat. Voor de kandidaatstelling voor de verkiezingen van het Lagerhuis, moet men tenminste 21 jaar oud zijn. Uitgesloten van het passief kiesrecht zijn onder andere peers die lid zijn van het Hogerhuis. Kandidaten moeten voorts worden voorgesteld en ondersteund door twee kiesmannen ('electors') en hun kandidatuur moet mede worden ondertekend door acht anderen ('assentors'), die ook kiesgerechtigd zijn. Zij moeten genoteerd staan in het kiesregister van het district waarvoor de kandidaat wil uitkomen. De Returning Officer in elk kiesdistrict stelt vast wanneer de papieren ter kandidaatstelling kunnen worden opgehaald en wanneer ze weer moeten worden ingeleverd. De Returning Officer kan de papieren ter kandidaatstelling weigeren als ze niet voldoen aan de wettelijke vereisten.

10. Vaststelling districtsgrenzen

Er zijn vier Parliamentary Boundary Commissions in het Verenigd Koninkrijk: voor Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland. Elke commissie vormt een vast orgaan en is opgericht onder de Parliamentary Constituencies Act 1986, die, zoals ook is bevestigd in de Boundary Commissions Act 1992, alle commissies verplicht de districtsgrenzen in hun gebied in de gaten te houden en hierover periodiek (elke 8 tot 12 jaar) een rapport uit te brengen. Het volgende rapport moet gaan over de periode 2003-2007 ('The Fifth Review'). De commissies moeten worden beschouwd als

¹²⁰ Artikel 2 PPERA.

¹²¹ Artikel 22 e.v. PPERA.

publieke adviesorganen.¹²² De Parliamentary Boundary Commissions worden opgericht door de Electoral Commission.¹²³ De Boundary Committee van elk kiesdistrict van het Verenigd Koninkrijk legt aan de Electoral Commission aanbevelingen voor met betrekking tot eventuele herindeling. Aanbevelingen van de Commissions worden, al dan niet in gewijzigde vorm, opgevolgd.¹²⁴ De minister is niet strikt aan de aanwijzingen gebonden, maar hij kan ze ook niet naast zich neerleggen.¹²⁵ De vaststelling van de districtsgrenzen vindt dus plaats door de minister naar aanleiding van het advies van de commissies.

11. Partijfinanciering

Korte Samenvatting

De Electoral Commission moet op grond van de Political Parties, Elections and Referendums Act een aantal overzichten bijhouden. Zo moeten de giften aan geregistreerde politieke partijen worden bijgehouden. Geregistreerde politieke partijen mogen alleen giften accepteren die £ 200 of meer bedragen en die worden aangeboden door donateurs die daartoe zijn gerechtigd ('permissible'). Giften die meer dan £ 200 bedragen en die afkomstig zijn van daartoe niet gerechtigde donateurs, dienen te worden teruggestort. Giften van donateurs die niet kunnen worden geïdentificeerd, mogen niet worden geaccepteerd. Behalve de donateurs worden ook de giften in de PPERA omschreven. Politieke partijen dienen elk kwartaal aan de Electoral Commission op te geven welke contante en niet-contante giften er door de hoofdbureaus van de partijen zijn ontvangen.¹²⁶ Deze rapporten dienen tevens gegevens te bevatten over de herkomst van de gift: was de donateur een gerechtigde donateur en zo niet, is de gift geretourneerd? Voor de behartiging van hun financiële zaken, kunnen partijen een penningmeester benoemen. Zijn naam dient te worden doorgegeven aan de Electoral Commission en wordt tevens opgenomen in het partijregister.¹²⁷ Alleen de penningmeester is bevoegd partijgelden te ontvangen en uit te geven. Na de verkiezingen moeten politieke partijen aan de Electoral Commission een rapport uitbrengen waarin precies wordt aangegeven hoeveel campagnekosten er zijn gemaakt. Als er minder dan £ 250.000 is uitgegeven, moet het rapport uiterlijk drie maanden na de verkiezingen worden ingeleverd bij de commissie. Als er meer is uitgegeven, hebben partijen zes maanden om hun rapport op te stellen. Zij zijn dan tevens verplicht een verklaring van een onafhankelijke accountant bij te voegen.¹²⁸

Inkomsten

A. Regulering partijfinanciering

¹²² <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-01158.pdf>, p. 1

¹²³ Artikel 14 PPERA.

¹²⁴ <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-01158.pdf>, p. 14

¹²⁵ L. Prakke en C.A.J.M.Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 1998, p. 826.

¹²⁶ Artikel 62 PPERA.

¹²⁷ Artikel 74 PPERA.

¹²⁸ <http://www.electoralcommission.org.uk/regulatory-issues/legcamexppolparty.cfm>

Alleen de Political Parties, Elections and Referendums Act 1983 (met bijbehorende amendementen) kent bepalingen met betrekking tot giften aan individuele kandidaten. Verder is in de reglementen van het House of Commons en het House of Lords vastgelegd dat aan de oppositiepartijen geld ter beschikking wordt gesteld voor een goede vervulling van hun parlementaire taken, maar hierover bestaat geen formeelwettelijke bepaling. Het reglement van het Schotse parlement kent een soortgelijke regeling voor partijen die niet in de regering zitten, maar ook hier is *geen* sprake van formeelwettelijke vaststelling van die regeling.

B1. Financieringsmiddelen van politieke partijen

Politieke partijen in Groot-Brittannië kennen de volgende financieringsbronnen:

- contributie;
- subsidie van de overheid; De subsidie die de overheid toekent aan politieke partijen is bedoeld voor politieke doeleinden. Zij mag niet worden gebruikt voor de financiering van verkiezingscampagnes.
- sponsorinkomsten; Hoewel sponsorinkomsten op zichzelf een legale inkomstenbron voor politieke partijen vormen, worden hierdoor geen significante bedragen bijeengebracht.
- giften in geld en in natura;
- leningen (al dan niet tegen een gunstig rentepercentage);
- (investeringen in) onroerend goed;
- aandelen;
- andere middelen; Sommige partijen halen geld op door gadgets te verkopen en stands te verhuren op partijcongressen.

Verkiezingscampagnes worden grotendeels gefinancierd door middel van private middelen, zoals contributies en giften. Niettemin zijn ook publieke middelen een belangrijke inkomstenbron, zij het dat deze voornamelijk indirect ter beschikking worden gesteld en dat deze niet aan het voeren van verkiezingscampagnes mogen worden uitgegeven. De Electoral Commission mag, als de staatssecretaris het daarmee eens is, ongeveer £ 2.000.000 per jaar aan subsidiegelden toekennen aan politieke partijen.¹²⁹ Deze 'Policy Development Grants' worden door de Electoral Commission aan de partijen uitbetaald.

B2. Overheidssubsidiëring

Politieke partijen ontvangen 'Policy Development Grants', zoals genoemd bij B1. De £ 2.000.000 die hiervoor ter beschikking wordt gesteld, wordt proportioneel verdeeld over alle partijen die tenminste twee leden in het parlement hebben. Het geld wordt uitbetaald door de Electoral Commission. Tevens worden gelden ter beschikking gesteld voor de voldoening van personeels- en kantooronkosten. Deze gelden worden niet door de Electoral Commission uitbetaald, maar door het betreffende Fees Office.

Sinds 1975 wordt er geld van de staat ter beschikking gesteld aan oppositiepartijen voor hun werk in het House of Commons ('short money'). Om voor 'short money' in

¹²⁹ Artikel 12 PPERA.

aanmerking te komen, is vereist dat de partij ofwel twee zetels in het House of Commons heeft, ofwel over één zetel beschikt, maar bij de laatste verkiezingen tenminste 150.000 stemmen heeft behaald. In het jaar 2004-2005 krijgen partijen die aan deze eis voldoen £ 12.094,63 voor elke zetel en £ 24,16 voor elke 200 stemmen die zij bij de laatste verkiezingen behaalden. Om tegemoet te komen aan de reiskosten, wordt er £ 132.856,31 op dezelfde manier over de oppositiepartijen verdeeld. Verder wordt er £ 563.448,50 ter beschikking gesteld aan het kantoor van de leider van de oppositie.¹³⁰ Partijen die aanspraak maken op short money, moeten zorgen voor een accountantsverklaring waaruit blijkt dat het geld alleen is gebruikt voor parlementaire doeleinden. Ondanks dit vereiste wordt gevreesd dat deze gelden ook wel eens worden gebruikt voor partijpolitieke doeleinden.¹³¹

B3. Specificatie van de inkomstenbronnen per politieke partij

Alle politieke partijen moeten giften die meer dan £ 5.000 bedragen en die uit één bron afkomstig zijn, rapporteren. Tevens moeten partijen die beschikken over subdivisies (aparte 'accounting units', dat wil zeggen dat die subdivisies een eigen boekhouding voeren) giften rapporteren die meer bedragen dan £ 1.000. Partijen moeten de totale waarde van alle giften tussen de £ 200 en de £ 1.000 rapporteren. Tevens zijn zij verplicht bij te houden uit welke bronnen deze giften afkomstig zijn, als is publicatie daarvan niet verplicht.¹³²

B4. Registratie indirecte partijfinanciering (b.v. terbeschikkingstelling zendtijd op radio en televisie en het terbeschikkingstellen van gebouwen, zowel van overheidswege als via de private weg)

Kandidaten voor het Westminster Parlement mogen in de verkiezingstijd gratis een boodschap versturen aan alle kiezers in hun eigen district.¹³³ Openbare gebouwen (zoals bijvoorbeeld scholen) mogen gratis worden gebruikt voor het houden van politieke bijeenkomsten.¹³⁴ Voorts wordt aan politieke partijen gratis zendtijd op televisie en radio door de overheid ter beschikking gesteld. Vlak voor de verkiezingen krijgen grote partijen een serie PEB's (Party Election Broadcasts) toegekend. Andere partijen kunnen zich voor een uitzending kwalificeren als zij strijden om ten minste éénzesde van de zetels. Buiten de verkiezingstijd krijgen grote partijen eveneens PEB's toegekend als er een belangrijke politieke gebeurtenis op handen is. Naast de zendtijd die op deze manier ter beschikking wordt gesteld, is de uitzending van politieke boodschappen op de radio en de televisie verder streng verboden.¹³⁵

C1. Giften aan politieke partijen

¹³⁰ <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-01663.pdf>; *Short Money*, House of Commons Research Paper, 20 July 2004, p. 4.

¹³¹ J. Rowbottom: 'Watchdog to Study Tory Spending', *The Times*, 28 Oktober 1998.

¹³² Artikelen 50-69 PPERA.

¹³³ Artikel 91 RPA 1983.

¹³⁴ Artikelen 95 en 96 RPA 1983.

¹³⁵ Artikel 319 Communications Act 2003.

Wettelijk gezien mogen geregistreerde politieke partijen alleen giften accepteren die £ 200 of meer bedragen en die worden aangeboden door donateurs die daartoe zijn gerechtigd ('permissible'). Gerechtigde donateurs zijn:

- personen die geregistreerd staan in een kiesregister in het Verenigd Koninkrijk;
- een in het Groot-Brittannië geregistreerde politieke partij;
- een in het Groot-Brittannië geregistreerd bedrijf;
- een in het Groot-Brittannië geregistreerde handelsorganisatie;
- een in het Groot-Brittannië geregistreerde hypotheekbank;
- een in het Groot-Brittannië geregistreerde vennootschap met beperkte aansprakelijkheid;
- een vereniging zonder rechtspersoonlijkheid die in het verenigd Koninkrijk is gevestigd.¹³⁶

Giften die meer dan £ 200 bedragen en die afkomstig zijn van daartoe niet gerechtigde donateurs, dienen te worden teruggestort. Ook giften van donateurs die niet kunnen worden geïdentificeerd, mogen niet worden geaccepteerd. Als de donateur anoniem is, moet de gift ofwel worden geretourneerd aan een identificeerbaar persoon die voor de donateur optreedt, ofwel aan de financiële instelling die door de donateur is gebruikt om de gift te storten.¹³⁷ Als beide opties niet mogelijk blijken, dan moet de anonieme gift aan de Electoral Commission worden overgedragen. Als een politieke partij ten onrechte toch een gift aanneemt, kan de Electoral Commission de rechter verzoeken aan de partij een bedrag gelijk aan die gift verbeurd te verklaren.¹³⁸ Een persoon die willens en wetens meewerkt aan een plan dat het aannemen van een verboden gift behelst, pleegt een misdrijf (of begaat – indien een lichte overtreding - een 'offence').¹³⁹

Een bedrijf kan alleen een donatie doen aan een geregistreerde politieke partij of een andere politieke organisatie binnen Europa als hiervoor goedkeuring is verkregen tijdens een algemene vergadering.¹⁴⁰ Voordat een handelsorganisatie een gift aan een politieke partij ter beschikking mag stellen, moet aan de leden de gelegenheid worden gegeven daarover te stemmen. Als zij hun goedkeuring hebben uitgesproken, moet de handelsorganisatie een apart fonds in het leven roepen dat voor dit doel wordt gebruikt. De leden kunnen op vrijwillige basis geld in dit fonds storten.¹⁴¹

C2. Afzonderlijk belastingregime giften?

Giften aan de grotere politieke partijen zijn uitgesloten van successierecht.¹⁴² Hoewel eerder voorstellen tot belastingvoordeel steeds door de regering werden afgewezen,

¹³⁶ Artikel 54 PPERA.

¹³⁷ Artikel 57 PPERA.

¹³⁸ Artikel 58 PPERA.

¹³⁹ Artikel 61 PPERA.

¹⁴⁰ Artikel 347 A-C Companies Act 1985.

¹⁴¹ Hoofdstuk 6, Trade Union and Labour Relations Act 1992.

¹⁴² Artikel 24 Finance Act 1984. Om voor deze uitzondering in aanmerking te komen, is vereist dat de politieke partij ofwel tenminste twee MP's in het House of Commons heeft, ofwel één MP en bij de laatste verkiezingen tenminste 150.000 stemmen heeft behaald.

heeft de Electoral Commission nu opnieuw een belastingvoordeel bij giften die meer dan £ 200 Pond bedragen, aanbevolen.¹⁴³

D. Toezicht partijfinanciering

De Electoral Commission heeft een '*Regulatory Services Device*' (RSD) dat toezicht houdt op de financiering van politieke partijen en individuele kandidaten. Het Regulatory Services Device heeft vier afdelingen. De eerste houdt zich bezig met de financiering van de individuele kandidaten, de tweede met die van de politieke partijen. Een derde afdeling controleert de rekeningen en de accountantsverklaringen van de partijen. Voorts bestaat er een afzonderlijk team dat informatie vergaart omtrent risicovolle partijfinancieringsbronnen.

Na elk referendum waarop de Electoral Commission toezicht houdt, wordt door de Regulatory Services Device gecontroleerd of is voldaan aan alle vereisten die gelden voor de financiering van de campagnes.

E. Omvang van het toezicht op partijfinanciering

De Electoral Commission registreert alle financieringsmiddelen die als gift worden beschouwd. De overige financieringsmiddelen die door politieke partijen worden aangewend, moeten blijken uit de jaarverslagen die zij verplicht zijn aan de Electoral Commission te overleggen.¹⁴⁴

Uitgaven

F. Registratie uitgaven politieke partij ?

Voor politieke partijen geldt het wettelijke vereiste dat zij bankafschriften van hun rekeningen aan de Electoral Commission overleggen.¹⁴⁵ Deze afschriften geven een gedetailleerd overzicht van de inkomsten en de uitgaven van de partijen. In vastgestelde periodes die aan nationale verkiezingen voorafgaan, wordt de rapportageplicht nog verscherpt. Partijen dienen dan alle uitgaven die betrekking hebben op 'verkiezingskosten' te rapporteren.

G. Toezicht op uitgaven politieke partijen

Voor 2001 waren alleen maxima verbonden aan de uitgaven die de individuele kandidaten tijdens verkiezingscampagnes mochten doen. Uitgaven die door politieke partijen werden gedaan, bleven aldus ongereguleerd.

Nu is echter in de Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (PPERA) een regeling opgenomen die ook grenzen stelt aan het door politieke partijen uit te geven bedrag aan verkiezingscampagnes. Voor elk soort verkiezing zijn er aparte maxima opgesteld, die periodiek kunnen worden gewijzigd. Aan een campagne met betrekking tot de algemene parlementsverkiezingen mag door een

¹⁴³ Vgl. J. Rowbottom: The Electoral Commission, *The Funding of Political Parties: Report and Recommendations* (2004).

¹⁴⁴ Artikelen 42-47 PPERA.

¹⁴⁵ Artikelen 42-47 PPERA.

politieke partij ofwel maximaal £ 30.000 voor elk kiesdistrict waarin een kandidaat naar een zetel meedingt, ofwel £ 810.000 worden uitgegeven.¹⁴⁶ Wanneer een politieke partij dus in alle 659 kiesdistricten een parlamentskandidaat heeft, bedraagt het maximaal uit te geven bedrag £ 19,77 miljoen.¹⁴⁷ Als een partij echter maar in drie districten een kandidaat heeft, mag er toch £ 810.000 aan verkiezingskosten worden gemaakt. Deze limiet geldt alleen ten aanzien van verkiezingskosten ('*campaign expenditures*'). Dit begrip wordt nader gedefinieerd in artikel 72, PPERA en schedule 8 van deze wet. 'Verkiezingskosten' zijn kosten die door een politieke partij worden uitgegeven aan:

- de productie van verkiezingsgerelateerde radio- en televisieuitzendingen;
- het adverteren via verschillende media;
- brochures, brieven e.d. die naar kiezers worden verzonden zonder dat zij daarom hebben gevraagd;
- brochures en manifesten waarin de standpunten van de politieke partij uiteen worden gezet;
- opiniepeilingen en marktonderzoek met als doel het stemgedrag van de kiezer te beïnvloeden;
- (de organisatie van) persconferenties;
- reis- en transportkosten die worden gemaakt met het oog op het onder de aandacht brengen van de verkiezingscampagne;
- bijeenkomsten en vergaderingen.

Deze ter beschikking gestelde gelden moeten worden besteed aan verkiezingsdoeleinden ('*election purposes*'). Dat wil zeggen dat ze erop gericht moeten zijn de partij bij de verkiezingen een zo groot mogelijk succes te laten behalen.¹⁴⁸ Kosten die op basis van de Representation of the People Act moeten worden gerapporteerd alsmede die kosten ten behoeve van de afzonderlijke kandidaten gemaakt, vallen niet onder deze definitie. Als die kosten echter eerder het succes van de partij dan dat van de kandidaat met zich meebrengen, is de definitie weer wel van toepassing.

De definitie van verkiezingskosten geldt eveneens wanneer aan de politieke partij gratis of tegen ten hoogste 10 % van de marktwaarde goederen of diensten worden verschaft. Als de korting die op deze manier wordt bewerkstelligd meer dan £ 200 bedraagt, wordt de waarde ervan gerekend als gemaakte verkiezingskosten.¹⁴⁹

Voor individuele kandidaten gelden de maxima die zijn vastgesteld in de Representation of the People Act 1983. Deze maxima kunnen worden gewijzigd door de staatssecretaris op advies van de Electoral Commission.¹⁵⁰ Op dit moment mogen kandidaten in een *County constituency* een bedrag uitgeven van £ 5.483 vermeerderd met 6.2 pence voor elke kiezer die in het district in het kiesregister staat ingeschreven. Kandidaten in een *Borough constituency* mogen £ 5.483 spenderen, vermeerderd met 4.6 pence voor elke ingeschreven kiezer. Als er tussentijdse verkiezingen plaatsvinden, mogen de kandidaten maximaal £ 100.000

¹⁴⁶ <http://www.electoralcommission.org.uk/regulatory-issues/legcamexppolparty.cfm>

¹⁴⁷ Artikel 79 PPERA; schedule 9 PPERA.

¹⁴⁸ Artikel 72(4) PPERA.

¹⁴⁹ Artikel 73 PPERA.

¹⁵⁰ <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03413.pdf>

uitgeven. Deze maxima gelden voor de periode tussen het moment dat iemand zich kandidaat stelt, tot aan de dag waarop de stemming plaatsvindt. Wanneer een kandidaat gratis of tegen een gereduceerd bedrag gebruik mag maken van goederen of diensten, geldt dezelfde regel als voor politieke partijen.¹⁵¹ Verkiezingsgerelateerde uitgaven die de kandidaat op persoonlijke titel doet, zijn aan aparte maxima gebonden.¹⁵²

De Electoral Commission houdt een register van politieke partijen bij.¹⁵³ Hoewel het groepering niet verboden is zich 'politieke partij' te noemen als hij niet staat geregistreerd, bestaat deze verplichting wél als de groep voor de landelijke of lokale verkiezingen kandidaten wil stellen. Bij registratie moeten eveneens een partijleider, een penningmeester en iemand die over de kandidaatstelling gaat, worden aangewezen. Verder moet de partij een financieel plan aan de Electoral Commission ter beschikking stellen.¹⁵⁴ Hierin moet worden aangegeven of de partij een enkelvoudige, op zichzelf staande partij is, of dat er sprake is van een meer 'federaal' systeem waarbij er meerdere financiële administraties worden gevoerd. De Electoral Commission kan weigeren een partij te registreren als deze een naam heeft gekozen die hetzelfde is als die van een reeds bestaande partij, of als de kans groot is dat de naam met die van een reeds bestaande partij zal worden verward.¹⁵⁵ Een partij mag maximaal drie logo's laten registreren.

Verslaglegging

H. Wijze van verslaglegging

Politieke partijen rapporteren hun verkiezingskosten aan het einde van elke verkiezingsperiode (behalve als er sprake is van lokale verkiezingen die in zoverre niet zijn gereguleerd).¹⁵⁶ De giften die zij ontvangen worden per kwartaal gerapporteerd¹⁵⁷, behalve tijdens een nationale parlementsverkiezing: rapportage dient dan wekelijks plaats te vinden.¹⁵⁸

I. Orgaan/Ambt waar verslaglegging dient te geschieden

Alle genoemde informatie dient aan de Electoral Commission te worden gerapporteerd.

J. Termijnen van verslaglegging

De termijnen die aan de verslaglegging zijn verbonden, hangen af van het soort verkiezingen dat heeft plaatsgevonden. Zo is de termijn bij nationale parlementsverkiezingen 365 dagen (hoewel men bezig is deze termijn te herzien; wellicht vindt binnenkort een verkorting plaats naar vier maanden). De termijn die een partij voor de verslaglegging ter beschikking staat, is ook afhankelijk van het

¹⁵¹ Artikel 90c RPA.

¹⁵² Schedule 10 PPERA.

¹⁵³ Artikel 23 PPERA.

¹⁵⁴ Artikel 26 PPERA.

¹⁵⁵ Artikel 28, vierde lid PPERA.

¹⁵⁶ Artikel 80 PPERA.

¹⁵⁷ Artikel 62 PPERA.

¹⁵⁸ Artikel 63 PPERA.

bedrag dat is gespendeerd. Een partij die £ 250.000 of minder heeft uitgegeven, moet binnen drie maanden rapporteren. Partijen die meer hebben uitgegeven, zijn verplicht tevens een accountantsverklaring te overleggen en hen staat daarom zes maanden ter beschikking.¹⁵⁹ Kwartaalrapporten met betrekking tot giften, moeten binnen dertig dagen na het einde van de periode waarop zij betrekking hebben, zijn ingediend. De wekelijkse rapporten die in verkiezingstijd moeten worden overlegd, dienen binnen zeven dagen na de week waarop zij betrekking hebben te zijn ingediend.¹⁶⁰

De termijn die wordt gehanteerd voor het indienen van de bankafschriften van de verschillende rekeningen, hangt af van het bruto-inkomen van de partijen. Partijen die minder dan £ 250.000 aan bruto-inkomen genieten, moeten de afschriften binnen drie maanden aanleveren. Partijen die meer geld binnenkrijgen, zijn verplicht een accountantsverklaring te overleggen en hebben zes maanden en een week de tijd om de afschriften aan de Electoral Commission te doen toekomen.¹⁶¹

K. Openbaarmaking financiële verslagen?

De informatie die aan de Electoral Commission wordt overgedragen, wordt op de website¹⁶² gepubliceerd. Voor hen die geen toegang tot het internet hebben, worden papieren versies ter beschikking gesteld. Persberichten in de media maken duidelijk wanneer er nieuwe informatie is binnengekomen.

L. Wie heeft inzage in financiële jaarverslagen van politieke partijen?

Eenieder door middel van de website-databank (vgl. onder K).

Inkomsten:

Alle giften aan de hoofdkantoren van politieke partijen die meer dan £ 5000 bedragen, en alle giften aan de bijkantoren die meer dan £ 1000 bedragen, moeten elk kwartaal in een rapport aan de Electoral Commission worden gemeld. Dit geldt eveneens voor uit dezelfde bron afkomstige giften die bij elkaar opgeteld deze bedragen overschrijden. Giften uit dezelfde bron aan verschillende partijtakken die tezamen het bedrag van £ 5000 overschrijden, worden gezien als giften gedaan aan het hoofdkantoor van de partij en moeten aldus eveneens worden gerapporteerd. Dit leidt ertoe dat wanneer er in hetzelfde jaar een donatie aan een hoofdkantoor wordt gedaan van £ 4300 en een donatie aan een bijkantoor van £ 800, de bedragen tezamen worden gezien als een gift die de £ 5000 overschrijdt en die dus moet worden gerapporteerd.

Tijdens een landelijke verkiezingscampagne moet de penningmeester van de partij elke week een rapport aan de Electoral Commission overleggen waarin giften die meer dan £ 5000 bedragen, worden toegelicht.¹⁶³ Om ervoor te zorgen dat deze bepalingen zoveel mogelijk worden nageleefd, is het tevens verplicht dat geregistreerde partijen alle giften boven de £ 200 van 'permissible donors' bijhouden.

¹⁵⁹ Artikel 82 PPERA.

¹⁶⁰ Artikel 65 PPERA.

¹⁶¹ Artikel 45 PPERA.

¹⁶² www.electoralcommission.org.uk

¹⁶³ Artikelen 64 en 65, PPERA.

Een gift aan een politieke partij wordt als volgt gedefinieerd:

- elke gift aan de partij in geld of in goederen;
- alle financiële steun die aan een partij ter beschikking wordt gesteld (sponsorship);
- alle contributiegelden betaald door de leden van de partij;
- elk bedrag dat wordt betaald (anders dan door of namens de partij) om directe of indirecte kosten, door de partij gemaakt, te betalen;
- elke bedrag dat aan de partij is geleend, anders dan op commerciële gronden;
- de terbeschikkingstelling van goederen, diensten of faciliteiten aan de partij, anders dan op commerciële gronden.¹⁶⁴

Goederen of diensten die aan de partij voor minder dan de marktwaarde ter beschikking worden gesteld, worden beschouwd als giften. Hoe de precieze waardering moet plaatsvinden, wordt beschreven in artikel 53, PPERA. Voor individuele kandidaten geldt eenzelfde definitie van donaties.¹⁶⁵ Wanneer een donateur in een kalenderjaar meerdere donaties doet die per keer minder dan £ 200 bedragen, maar die tezamen de £ 5000 overschrijden, dan moet ook hij een rapport uitbrengen aan de Electoral Commission. Hierin moet hij zijn naam en adres op aangeven, alsmede het totale bedrage van de donaties die hij dat jaar heeft gedaan en de politieke partij die ze heeft ontvangen.¹⁶⁶ Het doel van deze bepaling is te voorkomen dat de verslaglegging wordt ontdoken door het schenken van bedragen die niet hoeven te worden gerapporteerd.

Uitgaven:

De penningmeester van een politieke partij is verplicht een boekhouding bij te houden waaruit blijkt hoeveel geld er is ontvangen en hoeveel er is uitgegeven. Hiertoe worden de partijen door de Electoral Commission in drie groepen verdeeld: partijen die per jaar niet meer dan £ 5000 ontvangen of uitgeven, partijen waarbij dit bedrag tussen de £ 5000 en de £ 250.000 ligt en partijen die jaarlijks meer dan £ 250.000 te besteden hebben.¹⁶⁷

Als het bruto-inkomen van een geregistreerde partij in een jaar de £ 250.000 overschrijdt, dan is de penningmeester verplicht tevens een accountantsverklaring te overleggen.¹⁶⁸ Maar ook als het inkomen lager is, kan de Electoral Commission een accountantsverklaring van een partij verlangen. De Electoral Commission is verplicht van de ontvangen boekhoudingen kopieën te maken die door de burgers kunnen worden ingezien.¹⁶⁹ De diverse landelijke afdelingen ('takken') van politieke partijen moeten zelf een boekhouding bijhouden. Als hun bruto-inkomen in een jaar meer dan £ 25.000 bedraagt, moeten ook zij aan de Electoral Commission een accountantsverklaring doen toekomen.

¹⁶⁴ Artikel 50 PPERA.

¹⁶⁵ Schedule 2A RPA.

¹⁶⁶ Artikel 68 PPERA.

¹⁶⁷ Artikel 41 PPERA.

¹⁶⁸ Artikel 43 PPERA.

¹⁶⁹ Artikel 46 PPERA.

De penningmeester van een geregistreerde politieke partij moet een opgave doen van de kosten die door de partij zijn gemaakt tijdens een verkiezingscampagne.¹⁷⁰ Dit dient te gebeuren binnen drie (als bijvoeging van een accountantsverklaring niet is vereist) tot zes (als er wel een accountantsverklaring moet worden bijgevoegd) maanden. Ook deze opgave kan door burgers worden ingezien.¹⁷¹

Individuele kandidaten moeten binnen 35 dagen na de verkiezingen door hun agent een overzicht van alle gemaakte kosten aan de Electoral Commission laten verzenden. Zowel de agent als de kandidaat zelf dienen deze verklaring te ondertekenen.¹⁷²

Sancties

M. Sancties voor politieke partijen bij niet-naleven van de wettelijke bepalingen

De Electoral Commission houdt in de gaten of de politieke partijen en kandidaten de bepalingen uit de Political parties, Elections and Referendums Act 2000 (PPERA) en de Representation of the People Act (RPA) naleven. De Commission mag te allen tijde inzicht vragen in hun financiële huishouding en mag zelfs zonder huiszoekingsbevel hun panden betreden om kopieën te maken of de computer te inspecteren.¹⁷³ De Political parties, Elections and Referendums Act 2000 schrijft een civiele procedure voor wanneer partijen of kandidaten nalaten aan de Electoral Commission de vereiste documenten te verschaffen en stelt de Commission tevens in de gelegenheid een dergelijke procedure te starten.¹⁷⁴ Strafrechtelijke procedures op grond van de PPERA en de RPA worden door middel van vervolging gestart. Hoewel de Electoral Commission niet verantwoordelijk is voor het afdwingen van de vervolging, moet de rechtbank haar wel op de hoogte houden van eventuele veroordelingen op het gebied van verkiezingen.¹⁷⁵

Tot nu toe heeft de Electoral Commission inderdaad een aantal keren gemeld dat bepalingen van de PPERA door partijen of individuele kandidaten werden overtreden. Deze overtredingen waren niet zo ernstig dat zij het starten van rechterlijke procedure rechtvaardigden. Desondanks is de Electoral Commission van mening dat deze overtredingen het vertrouwen in het systeem ernstig ondermijnen. Daarom heeft zij voorgesteld dat er, naast de reeds bestaande straffen, op een grotere schaal boetes moeten worden ingevoerd.¹⁷⁶

Voorts is de Electoral Commission van mening dat de huidige rapportageplicht met name voor kleine politieke partijen een zware last met zich meebrengt. Daarom heeft zij voorgesteld partijen die alleen kandidaten stellen voor lokale verkiezingen een

¹⁷⁰ Artikel 80 PPERA.

¹⁷¹ Artikel 84 PPERA.

¹⁷² Artikelen 81 en 82 PPERA.

¹⁷³ Artikel 146 PPERA.

¹⁷⁴ Artikel 147 PPERA.

¹⁷⁵ Artikel 154 PPERA.

¹⁷⁶ Electoral Commission, *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000: Recommendations for Change* (Juni 2003), p. 24. (<http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/7985>).

apart register te creëren, waardoor zij gedeeltelijk van de plicht tot verslaglegging worden ontheven.¹⁷⁷

Ondanks de uitgebreide en gedetailleerde wetgeving op het gebied van partijfinanciering, bestaat er bezorgdheid over de invloed van geld binnen het verkiezingsproces. Ook op dit gebied heeft de Electoral Commission (onder andere) de volgende aanbevelingen gedaan:

- De bedragen die politieke partijen maximaal aan landelijke verkiezingscampagnes mogen uitgeven, worden gereduceerd tot een maximum van £ 15.000.000. Deze maxima worden voor de individuele kandidaten juist verhoogd.
- Ten aanzien van giften die meer dan £ 200 bedragen, wordt een belastingvoordeel in het leven geroepen.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Idem, p. 12.

¹⁷⁸ Electoral Commission, *The funding of Political Parties: Report and Recommendations* (December 2004), (<http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/11394>).

7. IERLAND

1. Kiesstelsel

Artikel 15, onder 2 van de Ierse Grondwet (Bunreacht Na Héirann) bepaalt dat het nationale parlement, *Oireachtas* genaamd, bestaat uit de president en twee huizen: een huis van afgevaardigden (Dáil Éireann) en een senaat (Seanad Éireann).¹⁷⁹

Dáil

Het kiesrecht voor de Dáil is geregeld in artikel 16 van de Ierse Grondwet en in artikel 41 en verder van de Electoral Act, 1992 (Electoral Act). Iedereen die 21 jaar of ouder is en die niet op grond van de (Grond)wet van verkiesbaarheid is uitgesloten, kan zich voor de Dáil verkiesbaar stellen. Uitsluiting doet zich voor doordat de Grondwet de functie van president (artikel 12, lid 6, Ierse Grondwet), de functie van comptroller (artikel 33, lid 3, Ierse Grondwet) en de functie van rechter (artikel 35 lid 3, Ierse Grondwet) onverenigbaar verklaart met het lidmaatschap van de Oireachtas. Ook kan uitsluiting plaatsvinden op grond van artikel 41 Electoral Act, 1992¹⁸⁰: onder andere militaire en burgerlijke ambtenaren en tot gevangenisstraf veroordeelden kunnen zich voor de Dáil niet verkiesbaar stellen.¹⁸¹ Actief kiesrecht komt toe aan alle ingezetenen die de leeftijd van 18 jaren hebben bereikt, niet van het kiesrecht zijn uitgesloten en voldoen aan de bepalingen van de Electoral Acts. Artikel 8 Electoral Act, 1992 stelt als eis dat iemand geregistreerd staat in het kiesdistrict waar hij woont. Op grond van artikel 16, tweede lid, Ierse Grondwet, vertegenwoordigen de leden van de Dáil door de wet bepaalde districten. Het aantal leden wordt van tijd tot tijd door de wet vastgesteld, maar het totaal aantal leden van de Dáil mag in ieder geval nooit minder bedragen dan één op dertigduizend inwoners en nooit meer dan één op twintigduizend inwoners. De verhouding tussen het aantal leden per district en het aantal inwoners van dat district, dient voor zover mogelijk ongeveer hetzelfde te zijn.¹⁸² De leden worden verkozen volgens een systeem van evenredige vertegenwoordiging, op basis van een 'single transferable vote'. De definitie hiervan wordt gegeven in artikel 37, tweede lid, Electoral Act, 1992: het moet de kiezer mogelijk worden gemaakt de kandidaten in de volgorde van zijn voorkeur te rangschikken (sub a); de stem mag, als de kandidaat waarop zij is uitgebracht de kiesdeler reeds heeft behaald, worden overgeheveld naar een andere kandidaat. Ook mag de stem, als zij is uitgebracht op een kandidaat die de minste stemmen heeft verworven, worden overgeheveld naar de kandidaat die op het stembiljet de eerstvolgende voorkeur heeft gekregen (sub b). De kiesdeler wordt berekend door het aantal geldig uitgebrachte stemmen te delen door het aantal zetels plus één, en bij de uitkomst één op te tellen ('droop quota': het kleinste aantal stemmen dat voldoende is om het vereiste aantal kandidaten te kiezen en tegelijk verhindert dat meer dan het vereiste aantal gekozen wordt).¹⁸³

¹⁷⁹ <http://www.taoiseach.gov.ie/upload/static/256.pdf>

¹⁸⁰ <http://www.acts.ie/zza23y1992.10.html#zza23y1992s41>

¹⁸¹ Prakke/Kortmann 1998, p. 375.

¹⁸² Artikel 16, tweede lid, onder 3, Electoral Act, 1992.

¹⁸³ Prakke/Kortmann 1998, p. 377.

Seanad

De Seanad bestaat uit zestig leden, waarvan er elf benoemd en negenenveertig gekozen worden. Voor de verkiesbaarheid voor de Seanad gelden dezelfde vereisten als bij de Dáil. De benoemde leden worden aangewezen door de eerste minister. Van de gekozen leden worden er 6 verkozen door degenen die aan één van de Ierse universiteiten een graad hebben behaald en 43 uit groepen kandidaten.¹⁸⁴ Voor de verkiezingen worden vijf groepen gevormd die kennis en praktijkervaring hebben op de volgende gebieden:

- Cultuur en onderwijs.
- Landbouw.
- Werkgelegenheid.
- Industrie en commercie (zoals banken, accountancy en architectuur).
- Bestuursaangelegenheden.¹⁸⁵

De 43 leden die op deze grond aan de verkiezingen deelnemen, worden gekozen door de leden van de aftredende senaat, de leden van de nieuwe Dáil en de leden van de 'county (borough) councils', tezamen ongeveer 900 personen. Omdat vrijwel al deze personen lid zijn van een politieke partij, zijn de senatoren in de regel gewoon partijpolitici en geen vertegenwoordigers van het beroeps- en bedrijfsleven.¹⁸⁶ Ook voor de Seanad vinden de verkiezingen plaats op basis van een systeem van evenredige vertegenwoordiging door middel van 'single transferable votes'.

Recente voorstellen wijziging samenstelling Seanad¹⁸⁷

In 2004 zijn aanbevelingen gedaan om een grondwetswijziging met betrekking tot de samenstelling en de taken van de Seanad door te voeren: De Seanad moet voortaan 65 leden tellen, waarvan er 32 direct worden verkozen, 20 indirect worden verkozen en 12 worden voorgedragen door de premier (Taoiseach). De laatste zetel is voor de spreker van de Seanad (Cathaoirleach). Van de 32 leden die direct moeten worden verkozen, zijn zes afkomstig van de Ierse universiteiten. De overige 26 worden verkozen via de nationale districten.

Er waren verschillende redenen waarom wijziging in de samenstelling van de Seanad wenselijk werd geacht. Allereerst was dat de manier van verkiezing van de Seanad: deze leidde ertoe dat de politieke achtergrond van de leden belangrijker was dan hun beroepsmatige kwaliteiten. Sterker nog: de leden werden vaak juist op grond van die politieke achtergrond gekozen. Dit werd een onwenselijke ontwikkeling bevonden. Verder wilde men de Seanad in de Ierse politiek een grotere rol laten spelen. Omdat de Seanad volledig ondergeschikt was aan de Dáil en op geen enkele manier in staat was politieke knopen door te hakken, werd het instituut beschouwd als zwak en ineffectief. Aan de Seanad zijn dan ook een aantal nieuwe functies toebedeeld. Zo speelt zij voortaan in het wetgevingsproces een rol, doordat het haar mogelijk wordt gemaakt met belanghebbenden te beraadslagen. Verder zijn er met

¹⁸⁴ Artikel 18 Constitution, artikelen 166 en 169 Electoral Act, 1992.

¹⁸⁵ [http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/0/7b0f5af65995bd3980256f0f003bc80e/\\$FILE/seanad.doc](http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/0/7b0f5af65995bd3980256f0f003bc80e/$FILE/seanad.doc)

¹⁸⁶ Prakke/Kortmann, p. 378.

¹⁸⁷ http://www.oireachtas.ie/documents/committees/29thdail/subcomonseanadreform/Report_on_Reform_of_the_Seamad.pdf

betrekking tot Europa een aantal bevoegdheden aan de Seanad toegekend: ze beoordeelt voortaan de stukken die vanuit Ierland aan de Europese Raad worden verzonden en bekijkt wetgeving die vanuit Europa wordt opgelegd. Tevens is voortaan nauwere samenwerking met de Dáil vereist, aangezien de Seanad zich ook zal gaan bezighouden met de nationale economische en sociale planning.

2. Centraal verkiezingsorgaan?

Ierland kent *geen* centraal verkiezingsorgaan. De taken die als criteria voor deze kwalificering zijn opgesteld (zie hoofdstuk 1), worden steeds door andere organen uitgevoerd.

Uit de wet is niet direct gebleken dat er een verkiezingsgerelateerd adviesorgaan voor de regering is opgesteld. Ook aan een ander orgaan wordt deze taak niet expliciet opgedragen.

Het vaststellen van de verkiezingsuitslag en het toelaten van de kandidaten tot de verkiezingen wordt op districtsniveau geregeld door de verschillende returning officers. Deze returning officers worden op basis van de wet door de minister van Environment and Local Government aangewezen.¹⁸⁸

Voor het toezicht op de financiën van politieke partijen en voor het vaststellen van de districtsgrenzen worden wel onafhankelijke commissies opgesteld. Deze commissies hebben, zoals hierna zal blijken, nagenoeg dezelfde samenstelling.

3. Samenstelling verkiezingsorgaan

Er bestaat in Ierland geen centraal verkiezingsorgaan. De werkzaamheden omtrent verkiezingen worden voornamelijk uitgevoerd door de (regionale) *returning officers*. Zij worden benoemd door de minister. Voor het toezicht op de financiën en voor het vaststellen van de districtsgrenzen bestaan twee commissies: de Public Offices Commission (bestaande uit een rechter van het Hooggerechtshof, de griffiers van de Dáil en de Seanad, een voormalig lid van de Dáil en de comptroller) en de Constituency Commission (bestaande uit een rechter van het Ierse Hooggerechtshof, de griffiers van de Dáil en de Seanad, de Ombudsman en de Staatssecretaris van Environment and Local Government).

4. Wettelijke taken van het verkiezingsorgaan

Een uitgebreide beschrijving van de wettelijke taken van de verschillende organen, volgt in de paragrafen zeven tot en met elf.

5. Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten van het verkiezingsorgaan

Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten zijn door de beschreven organen niet uitgevoerd.

6. Onafhankelijkheid van het verkiezingsorgaan

¹⁸⁸ Artikel 30, tweede lid Electoral Act, 1992.

De commissies die zijn belast met het houden van toezicht, hebben alle een lid van de rechterlijke macht in hun midden.

7. Adviesorgaan van de regering?

Noch in beide Electoral Acts, noch in de Ierse Grondwet wordt een adviesorgaan voor de regering met betrekking tot de verkiezingen genoemd.

8. Centraal stembureau en vaststelling van de verkiezingsuitslag

De returning officer telt de stemmen en berekent welke kandidaat is gekozen.¹⁸⁹ Kandidaten en hun agenten mogen de returning officer te allen tijde verzoeken de uitgebrachte stemmen nogmaals te tellen.¹⁹⁰ Ook de uiteindelijke uitslag wordt door de returning officer bekendgemaakt. Deze uitslag wordt door hem gepubliceerd op de wijze zoals die is voorgeschreven door de minister Environment and Local Government. De returning officer dient de gekozen kandidaat en de minister op de hoogte te stellen van de uitslag. Tegen de beslissingen van de returning officer kan niet in beroep worden gegaan.¹⁹¹

9. Vaststelling van de kandidaatstelling

Politieke partijen worden geregistreerd in een speciaal daarvoor bestemd register, dat wordt bijgehouden door de griffier van de Dáil. Zowel landelijke als lokale politieke partijen die willen deelnemen aan de lokale verkiezingen, aan de verkiezingen voor de Dáil of aan de Europese verkiezingen, mogen zich bij het register inschrijven. Het is aan de griffier zelf om te beoordelen of de politieke partijen voldoen aan de vereisten die aan de inschrijving zijn gesteld.¹⁹² Een partij moet, zoals reeds gezegd, voornemens zijn deel te nemen aan bepaalde verkiezingen. Tevens moet de griffier beoordelen of er sprake is van een 'echte' politieke partij. Daarvoor dient de partij hem ervan te overtuigen dat zij meer dan 300 geregistreerde leden heeft van 18 jaar of ouder. Partijen die alleen aan lokale verkiezingen wensen deel te nemen, hebben aan 100 geregistreerde leden van 18 jaar of ouder genoeg. Als extra voorwaarde wordt dan wel gesteld dat tenminste de helft van die leden in het kiesregister is opgenomen. De vereisten met betrekking tot het ledenaantal vervallen als één van de leden van de partij al lid is van de Dáil of van het Europees parlement en dat schriftelijk aan de griffier bevestigt. Voorts bestaat er voor de partijen de verplichting tot het opstellen van statuten waaruit blijkt dat de leden van de partij regelmatig samenkomen en dat zij uit hun leden een dagelijks bestuur hebben verkozen, dat de administratie van de partij bijhoudt.¹⁹³ Geregistreerd worden de naam en de vestigingsplaats van de partij. Ook de naam van degene die namens de partij bevoegd is tot het ondertekenen van de kandidatenlijsten en het soort verkiezingen waaraan de partij wil deelnemen, worden in het register vermeld. Zodra er een wijziging optreedt in de gegevens die in het register zijn opgenomen, dient de partij de griffier hiervan op de hoogte te stellen. Elk

¹⁸⁹ Artikelen 119 en 120 Electoral Act, 1992.

¹⁹⁰ Artikel 125 Electoral Act, 1992.

¹⁹¹ Artikelen 126, 127 en 128 Electoral Act, 1992.

¹⁹² Artikel 25 Electoral Act, 1992.

¹⁹³ http://www.oasis.gov.ie/government_in_ireland/government_and_politics_at_national_level/registering_a_political_party.html

jaar moet het register bij de partij schriftelijk informeren of zij geregistreerd wil blijven. Als er binnen 21 dagen geen bevestigend antwoord volgt, wordt de partij uitgeschreven. Elke inschrijving in het register wordt gepubliceerd in het staatsblad.

Ten hoogste drie dagen nadat de griffier van de Dáil een schrijven tot het houden van verkiezingen heeft doen uitgaan,¹⁹⁴ wordt vanuit het register een kopie van alle geregistreerde politieke partijen verzonden aan de returning officers van elk district.¹⁹⁵

De returning officers zijn verantwoordelijk voor de organisatie en het verloop van de verkiezingen voor de Dáil-districtskandidaten.¹⁹⁶ De formulieren van de kandidaten die zich verkiesbaar stellen voor de verkiezingen voor de Dáil, komen bij hen terecht. Als een kandidaat die zich verkiesbaar wenst te stellen lid is van een politieke partij, kan hij dat op zijn formulier aangeven. Hij moet het bewijzen met een uittreksel uit het register voor politieke partijen. Op de kieslijst wordt dan naast zijn naam, tevens de naam van zijn politieke partij vermeld. Onafhankelijke kandidaten krijgen op de kieslijst de kwalificatie 'non-party' achter hun naam.¹⁹⁷ Het is dus niet verplicht lid te zijn van een geregistreerde politieke partij om mee te doen aan de verkiezingen voor de Dáil. De returning officer nummert de kandidaatstellingen en controleert ze op geldigheid.¹⁹⁸ Alle kandidaatstellingen die geldig zijn, laat hij publiceren. Hij is degene een kandidaatstelling dus al dan niet kan weigeren en bepaalt daarmee de kandidaatstelling voor de verkiezingen.

10. Vaststelling districtsgrenzen

Ierland kent districtsgrenzen. Om deze districtsgrenzen vast te stellen, wordt een 'constituency commission' in het leven geroepen, die onafhankelijk van de regering opereert.¹⁹⁹ De commissie wordt gefinancierd met gelden die door het parlement ter beschikking zijn gesteld. Welke kosten er precies worden vergoed, wordt geregeld door de minister Environment and Local Government in overleg met de minister van financiën.²⁰⁰ De minister dient tevens alle middelen die voor de commissie voor de uitvoering van haar taak noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld personeel) ter beschikking te stellen.²⁰¹ Van de Constituency Commission maken deel uit een rechter van de Supreme Court, de Ombudsman, de staatssecretaris van Environment and Local Government, de griffier van de Dáil en de griffier van de Seanad.²⁰² De taak van de commissie is het maken van een rapport met betrekking tot de kiesdistricten bij de verkiezingen voor de Dáil en voor het Europees Parlement.²⁰³ Dit gebeurt op basis van een aantal wettelijk vastgestelde uitgangspunten. Zo mag het aantal leden van de Dáil niet minder dan 164 en niet meer dan 168 bedragen en mag elk kiesdistrict drie, vier of vijf leden afvaardigen. De commissie moet er op letten dat elk district evenredig wordt vertegenwoordigd. De reeds vastgestelde districtsgrenzen dienen zoveel mogelijk behouden te blijven. Een kiesdistrict dient een aaneengesloten

¹⁹⁴ Artikel 39 Electoral Act, 1992.

¹⁹⁵ Artikel 25 Electoral Act, 1992.

¹⁹⁶ Artikel 31 Electoral Act, 1992.

¹⁹⁷ Artikel 46 Electoral Act, 1992.

¹⁹⁸ Artikelen 51 en 52 Electoral Act, 1992.

¹⁹⁹ Artikel 5, tweede lid Electoral Act, 1997.

²⁰⁰ Artikel 12 Electoral Act, 1997.

²⁰¹ Artikel 11 Electoral Act, 1997.

²⁰² Artikel 7 Electoral Act, 1997.

²⁰³ Artikel 6 Electoral Act, 1997.

gebied te zijn en er moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de verschillende gebieden, zoals de bevolkingsdichtheid. Voorts moet de commissie zich toeleveren op de continuïteit met betrekking tot de schikking van de kiesdistricten.

Uiterlijk zes maanden na de oprichting van de commissie dient het rapport aan de voorzitter van de Dáil te worden aangeboden.²⁰⁴ Deze zorgt ervoor dat het rapport ook aan de Seanad ter beschikking wordt gesteld. De commissie zelf zorgt ervoor dat haar activiteiten onder de aandacht van de kiezers worden gebracht en dat een ieder die daarom vraagt het rapport kosteloos krijgt toegezonden. Iedereen die zich daartoe geroepen voelt, kan de commissie suggesties doen ten aanzien van de districtsgrenzen. De commissie bepaalt tijden waarop alle suggesties die ze heeft binnengekregen ter inzage liggen.²⁰⁵

²⁰⁴ Artikel 9 Electoral Act, 1997.

²⁰⁵ Artikel 10 Electoral Act, 1997.

11. Toezicht op de financiën van politieke partijen

Partijen die geregistreerd staan en wier kandidaten van alle geldig uitgebrachte stemmen tenminste 2% hebben weten te behalen, krijgen geld uit een speciaal fonds. Het totaal van de betalingen dat aan deze partijen wordt gedaan, mag jaarlijks maximaal één miljoen I£ (Ierse Pond)²⁰⁶ bedragen. De betalingen zijn geheel vrijgesteld van inkomstenbelasting.²⁰⁷ Aan het einde van het jaar moet iemand van de partij aan de Public Offices Commission een geschreven verklaring overleggen, waaruit blijkt waaraan het geld is uitgegeven.²⁰⁸ De Public Offices Commission is een in 2001 opgericht, onafhankelijk orgaan, bestaande uit zes leden (een rechter van het Hooggerechtshof die de voorzittersfunctie bekleedt, de ombudsman, de griffiers van de Dáil en de Seanad, een voormalig lid van de Dáil en de comptroller).²⁰⁹ Deze commissie zorgt ervoor dat beide kamers en de minister van financiën een afschrift van de verklaringen van de diverse partijen ontvangen.

Een politieke partij, een lid van één van de twee huizen, een vertegenwoordiger in het Europees Parlement of een verkiezingskandidaat voor de Dáil, de Seanad of het Europees Parlement mag geen giften van I£ 100 of meer ontvangen, tenzij de naam en het adres van de geveger bij de ontvanger bekend zijn.²¹⁰ Jaarlijks dienen zij aan de Public Offices Commission een geschreven verklaring te overleggen. In deze verklaring moeten zij aangeven of zij giften ontvingen die meer bedroegen dan I£ 4000 (voor politieke partijen) of I£ 500 (voor individuele leden).²¹¹ Ook van de inhoud van deze verklaringen houdt de commissie de minister van financiën op de hoogte. Bedrijven die aan een politieke partij of aan een kandidaat in een jaar meer dan I£ 4000 schenken, moeten in hun jaarverslag melding maken van deze schenking.

Voorts is het verplicht dat politieke partijen en individuele kandidaten, reeds voordat er verkiezingsuitgaven worden gedaan, een agent aanstellen. Voor een politieke partij wordt deze agent de 'national agent' genoemd, voor individuele kandidaten heet hij de 'election agent'. In beide gevallen moeten de agenten zich schriftelijk melden bij de Public Offices Commission. Het is voor een individuele kandidaat eveneens mogelijk zichzelf als agent aan te wijzen. Ook dan moet dat worden gemeld bij de Public Offices Commission.²¹² Agenten moeten een postadres hebben waar rekeningen, mededelingen en andere documenten naartoe kunnen worden gestuurd.²¹³

De onkosten die mogen worden gemaakt door een kandidaat die zich verkiesbaar heeft gesteld voor de Dáil, zijn aan een limiet gebonden. Een kandidaat uit een district dat maximaal drie leden voor de Dáil mag aanleveren, mag maximaal I£ 14.000 uitgeven. Bij vier leden is dat I£ 17.000, bij vijf leden wordt het bedrag I£ 20.000. Als een kandidaat lid is van een politieke partij en de partij dat lidmaatschap heeft bevestigd, dan mag hij zijn onkosten met 50% van de eerder genoemde bedragen verhogen.²¹⁴ Ten hoogste 65

²⁰⁶ Wisselkoers september 2005: 1 Ierse Pond = 1,27 Euro.

²⁰⁷ Artikelen 16 en 17 Electoral Act, 1997.

²⁰⁸ Artikel 20 Electoral Act, 1997.

²⁰⁹ http://www.sipo.gov.ie/2286_246.htm

²¹⁰ Artikel 23 Electoral Act, 1997.

²¹¹ Artikel 24 Electoral Act, 1997.

²¹² Artikel 28 Electoral Act, 1997.

²¹³ Artikel 29 Electoral Act, 1997.

²¹⁴ Artikel 32 Electoral Act, 1997.

dagen nadat de verkiezingen hebben plaatsgevonden, moeten de agenten van kandidaten en politieke partijen aan de Public Offices Commission een volledige opgave van alle uitgaven overleggen. Tevens moeten zij aan de commissie een schriftelijke verklaring afleggen, waaruit blijkt dat zij deze opgave naar beste weten hebben gemaakt.²¹⁵

²¹⁵ Artikel 36 Electoral Act, 1997.

8. ISRAËL²¹⁶

1. Kiesstelsel

Het Israelische kiesstelsel is gebaseerd op een landelijk systeem van evenredige vertegenwoordiging. Er zijn geen districten. Het aantal zetels dat elke partij in de Knesset (Israëlische parlement) krijgt toebedeeld, is evenredig aan het aantal stemmen dat de partij heeft verworven. De enige begrenzing bestaat uit de kiesdrempel van 2 %.²¹⁷ De Knesset zetelt in Jeruzalem en heeft 120 leden (Basic Law: The Knesset, artikel 2 tot en met 4).²¹⁸

2. Centraal verkiezingsorgaan?

Het Central Elections Committee kan worden aangemerkt als het centrale verkiezingsorgaan van Israël. Dit orgaan is verantwoordelijk voor de vaststelling van de uitslag van de landelijke verkiezingen en is tevens verantwoordelijk voor de organisatie van de landelijke verkiezingen. Daarnaast speelt het Central Elections Committee een belangrijke rol bij de voorlichting en stimulering van het democratisch (verkiezings)proces.

3. Samenstelling centraal verkiezingsorgaan

Het Central Elections Committee is een onafhankelijk orgaan met een eigen budget dat is goedgekeurd door het Knesset Finance Committee. Het Central Elections Committee wordt voorgezeten door leden van het hoogerechtshof en heeft een fulltime directeur en een vaste staf, bestaande uit twee parttime werknemers. Na de verkiezingen benoemen de partijen die zetels hebben verworven hun vertegenwoordigers in de Commissie. Deze vertegenwoordigers kunnen leden van de Knesset zijn, maar dat is niet noodzakelijk. Zelfs als een partij minder dan vier zetels heeft, wordt een vertegenwoordiger benoemd. Daarom zijn er meestal meer dan dertig vertegenwoordigers van 'parliamentary groups' lid van de Commissie. Tijdens een termijn van de Knesset kan de samenstelling van de Commissie veranderen, bijvoorbeeld als een partij besluit zijn vertegenwoordiger te vervangen of als er splitsingen of fusies tussen de verschillende groepen plaatsvinden. Tijdens de Negende Knesset (1977-81) waren er zoveel veranderingen binnen de groepen in het parlement, dat er op een zeker moment meer dan veertig politieke vertegenwoordigers deel uitmaakten van de Commissie.

Ambtelijke ondersteuning kiesorgaan

A. Werknemers in dienst bij het centrale verkiezingsorgaan

Bij het Central Elections Committee werken drie personen. Zij werken vijf dagen per week tijdens kantooruren.²¹⁹ Drie maanden voordat de verkiezingen beginnen, wordt

²¹⁶ Basic Law: The Knesset (1958); Knesset Elections Law (1969); Parties Law (1992):

Parties financing law (1973): <http://www.mfa.gov.il/mfa/government/law/selected%20legislation/>

²¹⁷ http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_beh.htm

²¹⁸ <http://www.geocities.com/savepalestinenow/indexisraelilaws/basiclawknesset.htm>

²¹⁹ 'They work normal office hours'. Een werkdag in Israël duurt 8 uur, hoewel de precieze werktijden per bedrijfstak verschillen.

het aantal werknemers uitgebreid tot ongeveer 250. De extra werknemers zijn doorgaans (gepensioneerde) ambtenaren die door de directeur van het Central Elections Committee worden benaderd en die hun dagelijkse bezigheden voor de uitoefening van de functie tijdelijk terzijde schuiven. In de periode dat zij zijn aangesteld, werken ze zes dagen per week, tien uur per dag. Op de dag van de verkiezingen werken er 40.000 mensen van zes uur 's ochtends tot middernacht.

B. Totale begroting van het centrale verkiezingsorgaan?

Het jaarlijkse budget van het Central Elections Committee in een jaar waarin er geen verkiezingen plaatsvinden, bedraagt 9 miljoen shekel (ongeveer € 1.620.000)²²⁰. In een verkiezingsjaar is het budget 174 miljoen shekel (ongeveer € 31.325.000). Hiervan worden alle personeelskosten en alle materiële kosten die het verkiezingsproces met zich meebrengt, betaald (waaronder stemvoorzieningen).

4. Wettelijke taken van het centrale verkiezingsorgaan²²¹

De Commissie is verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen en de gedetailleerde uitvoering ervan, hoewel formeel gezien het Ministerie van Binnenlandse Zaken hiervoor verantwoordelijk is. Het enige dat echter door dit Ministerie wordt gedaan, is de voorbereiding van de lijsten met kiesgerechtigden. Een uitputtende lijst met bevoegdheden wordt gegeven in de Elections Law 1969, die om de zoveel tijd wordt geamendeerd.

5. Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten van het centrale verkiezingsorgaan

De enige buitenwettelijke taak die de Commissie verricht, is het opzetten van informatiecentra op diverse plekken in het land. Kiezers kunnen daar informeren waar ze moeten stemmen. De directeur van de commissie heeft het Knesset Onderzoeks- en Informatiecentrum verzocht een vergelijkende studie te doen naar technische aspecten van de verkiezingen in andere landen. Dit gebeurde eind 2002 en is daarvoor en daarna niet weer voorgekomen. Vooralsnog is het onderzoek alleen in het Hebreeuws beschikbaar.

6. Onafhankelijkheid van het centrale verkiezingsorgaan

Het Central Elections Committee is onafhankelijk van de regering. Het feit dat de directeur van de Commissie de regering niet hoeft te rapporteren en het feit dat het hoofd van de commissie afkomstig is uit de rechterlijke macht, garandeert deze onafhankelijkheid.

7. Adviesorgaan van de regering?

Het Central Elections Committee geeft de regering geen advies met betrekking tot de verkiezingen. De regering heeft geen specifiek adviesorgaan tot haar beschikking, hoewel de minister-president wel over eigen adviseurs op dit gebied beschikt.

²²⁰ Wisselkoers september 2005: 1 Israelische Shekel = 0,18 Euro.

²²¹ Een (Engelse) vertaling van de Israëlische Kieswet is niet voorhanden; de informatie is voornamelijk gebaseerd op de antwoorden van de respondent (ambtenaar van de Knesset).

8. Centraal stembureau en vaststelling van de verkiezingsuitslag

Het Central Elections Committee heeft de leiding over alle stembureaus. Ook voor het verzamelen van de resultaten en het bekendmaken ervan is de Commissie verantwoordelijk.

9. Vaststelling van de kandidaatstelling

Het Central Elections Committee bekijkt of de ingediende lijsten van partijen die willen meedoen aan de verkiezingen in overeenstemming zijn met de wet. Partijen die Israël als joodse, democratische staat afwijzen, die aanzetten tot racisme of die terrorisme ondersteunen, mogen niet meedoen aan de verkiezingen. De Commissie kan een partijlijst afkeuren, maar ook alleen een persoon die op die lijst staat vermeld. Tijdens de laatste verkiezingen (2003, 16^e Knesset) werd Shaul Mufaz uitgesloten van verkiezingsdeelname omdat er nog geen zes maanden geleden waren verstreken nadat hij was gestopt met een militaire functie.

10. Vaststelling districtsgrenzen

Er zijn geen districten gelet op de evenredige vertegenwoordiging.

11. Partijfinanciering²²²

Korte samenvatting

De financiering van politieke partijen valt **niet** onder de verantwoordelijkheid van het Central Elections Committee. Er bestaat een openbare commissie die vaststelt op hoeveel geld elke partij recht heeft. Het geld wordt uit de staatskas betaald door de Knesset Financial Controller. Elke fractie (= partij die tijdens de laatste verkiezingen voor de Knesset een lijst met kandidaten heeft gepresenteerd en die in de Knesset door tenminste één lid wordt vertegenwoordigd, of een partij wier vertegenwoordigers in de Knesset door het Knesset Committee uitdrukkelijk als fractie zijn erkend, art. 1-A Parties financing law)²²³ heeft recht op de financiering van kosten die gedurende de verkiezingscampagne zijn gemaakt. Om de door politieke partijen gemaakte kosten te vergoeden, wordt gebruik gemaakt van 'financing units' (hierna ook: Financial Unit). Een financing unit is een speciaal voor de uitvoering van deze wet door het Public Committee vastgesteld bedrag. Tijdens de verkiezingen voor de Knesset in 1992, bedroeg de financing unit 664.000 NIS (Israëliische Shekel) (= ongeveer € 132.800).

Elke fractie moet een accountant in de arm nemen die verantwoordelijk is voor het controleren van de rekeningen van de fractie en die financiële rapporten opstelt. De State Comptroller mag hiervoor richtlijnen opstellen. Fracties mogen alleen bij een bank een lening afsluiten. Van commerciële bedrijven of instellingen mogen zij geen financiële steun ontvangen. Van particulieren of niet-commerciële instellingen mogen fracties geen giften ontvangen die meer dan 500 NIS bedragen. In het jaar waarin de verkiezingen plaatsvinden, wordt dit bedrag verdubbeld. Fracties of kandidatenlijsten

²²² Parties financing law (1973): <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Politics/financelaw.html>

²²³ <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Politics/financelaw.html>

mogen geen giften aannemen van personen die niet stemgerechtigd zijn. Aan de hand van de Financial Unit wordt ook bepaald hoeveel geld politieke partijen in totaal aan de verkiezingen mogen uitgeven. Alle fracties zijn verplicht jaarlijks aan de Spreker van de Knesset een balans te overhandigen en een schriftelijk rapport waarin de uitgaven en inkomsten worden toegelicht.

Gelden die door fracties worden ontvangen overeenkomstig een besluit van de *General Federation of Labour* en die worden gebruikt om verkiezingscampagnes te financieren binnen de Federatie, worden niet beschouwd als een overtreding van de wet.

Inkomsten

A. Regulering partijfinanciering

Partijfinanciering in Israël wordt gereguleerd door de Political Parties (financing) law (1973) en, in mindere mate, door de Parties Law (1992). Deze wetten regelen eveneens de financiering van verkiezingscampagnes. Het is de State Comptroller die rapporten over partijfinanciering publiceert en die aangeeft wanneer bepalingen uit de wetten niet zijn nageleefd. De State Comptroller kan regels uitvaardigen die moeten worden beschouwd als aanvullende wetgeving. Deze regels hebben veelal betrekking op de manier waarop de politieke partijen en de individuele kandidaten hun verslagen moeten opstellen en de wijze waarop de namen van de donateurs en het bedrag dat ze schenken moeten worden gepubliceerd.

B1. Financieringsmiddelen van politieke partijen

Politieke partijen mogen gebruikmaken van de volgende middelen:

- contributie;
- subsidie van de overheid;
- sponsorinkomsten;
- giften in geld en in natura;
- leningen (al dan niet tegen een gunstig rentepercentage);
- (investerings in) onroerend goed;
- aandelen.

De Election Law verbiedt het gebruik van gelden of eigendommen van lichamen die onder de supervisie van de State Comptroller vallen, zoals bijvoorbeeld ministeries en instituten die aan de staat gelieerd zijn. Deze voorwaarde wordt echter niet altijd nageleefd. Het is voorgekomen dat ministers hun kantoor (offices) gebruikten voor verkiezingsdoeleinden (Criminal Appeal (Ten Aviv), 513/97; Shani vs. State of Israël, 48(1), Takdin Mehozi (1999), 4480).

B2. Overheidssubsidiëring

Tot 1969 was de Israëlische overheid niet betrokken bij het leveren van bijdragen aan politieke partijen, noch bij de supervisie over hun financiën. Vanwege de enorme kosten die aan de verkiezingen van 1965 waren verbonden, besloten de fracties in de Knesset te gaan experimenteren met staatssteun voor de verkiezingscampagnes van 1969. Dit experiment resulteerde in een gemengd systeem, dat voor het eerst formeel werd vastgelegd in de Party Finance Law van 1973. Het systeem verzekerde politieke partijen van staatssteun op basis van de mate waarin zij in de Knesset waren vertegenwoordigd en stond hen eveneens toe op verzoek private donaties te ontvangen. De partijen werden onderworpen aan een tamelijk vrijblijvende regeling met betrekking tot de bekendmaking van hun financiën, een verbod om donaties te ontvangen van bedrijven en aan maximumbedragen die aan verkiezingscampagnes mochten worden uitgegeven. Na de hevige verkiezingsvetes die eind jaren '80 en begin jaren '90 (van de vorige eeuw) plaatsvonden, hadden de Israëlische politieke partijen zich allemaal diep in de schulden gestoken. In 1994 werd de regeling met betrekking tot partijfinanciering, voornamelijk om deze reden, aangepast. De partijen

ontvingen nu jaarlijks een bedrag om hun schulden te dekken en in ruil daarvoor dienden ze zich voortaan aan strengere voorwaarden te houden om transparantie en aansprakelijkheid te garanderen. Als gevolg van de in 1994 aangenomen regeling, zijn politieke partijen in Israël nu voornamelijk afhankelijk van geld van de staat. Tijdens verkiezingsperioden zijn financiële bijdragen gebonden aan jaarlijkse limieten. In het jaar waarin de verkiezingen plaatsvinden, liggen de maxima hoger dan in andere jaren. Financiële bijdragen mogen alleen worden gedaan door burgers van Israël. Giften van bedrijven, verenigingen of burgers uit andere landen zijn streng verboden.

De reguliere staatssteun aan partijen wordt per jaar verdeeld. Elke partij krijgt elke maand 1/12 van het totale bedrag uitgekeerd. De financiering van politieke partijen valt niet onder de verantwoordelijkheid van het Central Elections Committee. Er bestaat een openbare commissie die vaststelt op hoeveel geld elke partij recht heeft. Het geld wordt uit de staatskas betaald door de Knesset Financial Controller. Elke fractie heeft recht op de financiering van kosten die gedurende de verkiezingscampagne zijn gemaakt. Ook op de kosten die gemaakt worden vanaf de maand nadat de verkiezingsuitslag is bekendgemaakt tot aan de maand waarin de publicatie van de nieuwe verkiezingen plaatsvindt, bestaat een recht van financiering. Deze kosten kunnen per maand worden gedeclareerd. Om de door politieke partijen gemaakte kosten te vergoeden, wordt gebruik gemaakt van 'financing units' (hierna ook: Financial Unit). Een financing unit is een speciaal voor de uitvoering van deze wet door het Public Committee vastgesteld bedrag. De hoogte van dit bedrag wordt in het Staatsblad bekendgemaakt. Tijdens de verkiezingen voor de Knesset in 1992, bedroeg de financing unit 664.000 NIS (Israëlische Shekel) (= € 132.800). Fracties die meer dan één procent van de geldig uitgebrachte stemmen hebben verworven, maar niet genoeg om een zetel in de Knesset te bemachtigen, hebben recht op één unit om hun campagnekosten te financieren. De kosten worden uit een speciaal fonds door het Ministerie van Financiën gestort op de bankrekeningen van de verschillende fracties. Nieuwe fracties hebben voor de financiering van hun verkiezingskosten recht op één Financial Unit voor elke kandidaat die op de lijst staat en die als lid van de Knesset wordt verkozen, en een aanvullend bedrag van nog eens één Financial Unit. Reeds bestaande fracties hebben recht op één Financial Unit per gewonnen zetel tijdens de voorlaatste Knesset-verkiezingen, vermeerderd met één Financial Unit per gewonnen zetel tijdens de meeste recente Knesset-verkiezingen. Dit bedrag wordt gedeeld door twee en vermeerderd met één extra Financial Unit. Voor de vergoeding van de doorlopende kosten wordt per maand voor elk lid van de Knesset 5 % van een Financial Unit overgemaakt.

Fracties mogen alleen bij een bank een lening afsluiten. Van commerciële bedrijven of instellingen mogen zij geen financiële steun ontvangen. Van particulieren of niet-commerciële instellingen mogen fracties geen giften ontvangen die meer dan 500 NIS bedragen. In het jaar waarin de verkiezingen plaatsvinden, wordt dit bedrag verdubbeld. Fracties of kandidatenlijsten mogen geen giften aannemen van personen die niet stemgerechtigd zijn. Aan de hand van de Financial Unit wordt ook bepaald hoeveel geld politieke partijen in totaal aan de verkiezingen mogen uitgeven. Zo mag bijvoorbeeld een fractie die uit vijf of minder Knesset-leden bestaat, niet meer dan 10 units uitgeven aan verkiezingskosten. Een fractie met tussen de vijf en de tien afgevaardigden in de Knesset mag niet meer dan twee keer het aantal units per afgevaardigde uitgeven. Als een groep meer dan tien leden in de Knesset

heeft zitten, mag er niet meer worden uitgegeven dan twee keer het aantal units voor de eerste tien leden, vermeerderd met anderhalf keer het aantal units voor de rest van de leden. Alle fracties zijn verplicht jaarlijks aan de Spreker van de Knesset een balans te overhandigen en een schriftelijk rapport waarin de uitgaven en inkomsten worden toegelicht.

B3. Specificatie van de inkomstenbronnen per politieke partij

Specificatie dient te geschieden bij de State Comptroller.

B4. Registratie indirecte partijfinanciering (b.v. terbeschikkingstelling zendtijd op radio en televisie en het terbeschikkingstellen van gebouwen, zowel van overheidswege als via de private weg)

De Elections Law reguleert eveneens de toekenning van zendtijd op televisie en radio. De partijen moeten de productie van hun uitzendingen zelf betalen, maar de (gelimiteerde) zendtijd wordt gratis ter beschikking gesteld. De programma's worden in de laatste weken van de verkiezingsstrijd dagelijks op de publieke zenders uitgezonden. Hiervoor wordt speciale zendtijd ingelast. Elke kandidatenlijst heeft recht op 10 minuten zendtijd op televisie, vermeerderd met 3 minuten voor elke volksvertegenwoordiger in de Knesset. Ook mag een partijlijst aanspraak maken op 25 minuten zendtijd op de radio, vermeerderd met 6 minuten voor elke vertegenwoordiger in de Knesset.

Omdat het via de kabel en satellieten nu ook mogelijk is om programma's in verschillende talen uit te zenden, is er eind jaren '90 de praktijk ontstaan dat Russisch en Arabisch sprekende landen programma's en interviews uitzenden die bedoeld zijn om de verkiezingsuitslag in Israël te beïnvloeden. Omdat deze programma's bij televisiestations in het buitenland worden uitgezonden, kan er weinig tegen worden ondernomen.

Gedurende verkiezingscampagnes is het voor politieke partijen niet mogelijk om zendtijd op de radio of de televisie aan te schaffen. In plaats daarvan wordt de zendtijd (op basis van representatie, zie eerder) toebedeeld aan de diverse partijen. De Election Law bepaalt tevens aan welke soorten communicatie in verkiezingstijd restricties worden verbonden. Hoe dichter de verkiezingsdag nadert, des te meer restricties worden er opgelegd. Gedurende de laatste dertig dagen voor de verkiezingen wordt het partijen en publieke zenders verboden om iets uit te zenden waarin kandidaten verschijnen, behalve dan als het deel uitmaakt van een nieuwsuitzending.

Door middel van advertenties in de geschreven media en door middel van posters mag wel publiciteit plaatsvinden. Dit wordt echter door de wet gereguleerd. Zo wordt in section 10 van de Election Law gesteld dat een poster de naam en het adres van degene die hem besteld heeft én van degene die hem gedrukt heeft, moet vermelden. Als de bestellende persoon handelde namens een partij of een kandidatenlijst, dan moeten ook hun namen worden vermeld. Alle partijen die op de verkiezingslijst staan, krijgen van de staat een aan striktere voorwaarden verbonden hoeveelheid zendtijd ter beschikking om hun partij te propageren. De zendtijd wordt dus indirect door de staat gefinancierd. Alle propaganda die op de televisie of op de

radio wordt uitgezonden, moet zijn goedgekeurd door de voorzitter van het Central Elections Committee. De voorzitter van het Central Elections Committee (die tevens rechter is bij het Hooggerechtshof) dient ervoor te zorgen dat de verkiezingen goed verlopen. Ook moet hij er op toezien dat de regels met betrekking tot Verkiezingspropaganda worden nageleefd. In de verkiezingscampagne voorafgaand aan de verkiezingen voor de 16^e Knesset (gehouden in januari 2003), brak de voorzitter een door premier Sharon gehouden persconferentie die zowel in Israël als in het buitenland live op de televisie werd uitgezonden, af omdat hij oordeelde dat de zendtijd ten onrechte werd gebruikt voor verkiezingspropaganda.

C1. Giften aan politieke partijen

Giften aan politieke partijen mogen maar in beperkte mate plaatsvinden. Van commerciële bedrijven of instellingen mogen partijen geen financiële steun ontvangen. Van particulieren of niet-commerciële instellingen mogen fracties geen giften ontvangen die meer dan 500 NIS bedragen. In het jaar waarin de verkiezingen plaatsvinden, wordt dit bedrag verdubbeld. Fracties of kandidatenlijsten mogen geen giften aannemen van personen die niet stemgerechtigd zijn.

C2. Afzonderlijk belastingregime giften?

Aan bijdragen aan politieke partijen is geen belastingvoordeel verbonden. Aan organisaties waarvan wordt erkend dat ze zich inzetten voor publieke doelen, kan een belastingvoordeel van 35 % worden toegekend. Dit voordeel wordt expliciet geweigerd voor donaties aan organisaties die politieke doelen nastreven.

D. Toezicht partijfinanciering

Het belangrijkste lichaam dat verantwoordelijk is voor de handhaving van de bepalingen omtrent partijfinanciering, is de State Comptroller. Hij heeft een actieve rol als het gaat om het inzien van de financiële rapporten van de verschillende partijen. Het personeel van de Comptroller is onafhankelijk in het verzamelen van informatie en in het uitvoeren van onderzoek. Als een vermoeden bestaat dat een politieke partij illegale (financierings)handelingen verricht, en de betreffende politieke partij er niet in slaagt daarvoor een aanvaardbare verklaring te geven, dan kan dit leiden tot de oplegging van zware boetes. Aan het einde van de campagneperiode zijn partijen verplicht binnen een bepaalde tijd een financieel verslag over te leggen. Ook het nalaten hiervan kan leiden tot een hoge boete.

De State Comptroller wordt door middel van geheime stemming gekozen door de Knesset en is ook alleen aan de Knesset verantwoording schuldig. Aan het kabinet hoeft hij dus geen rekenschap af te leggen. Hij wordt gekozen voor een termijn van 5 jaren die eenmaal kan worden verlengd. Zijn budget wordt vastgesteld door een commissie die als taak heeft het geld te verdelen (het Appropriations Committee). Dit budget wordt samen met het State Budget gepubliceerd in een rapport dat helaas alleen in het Hebreeuws voorhanden is. De State Comptroller kan gedurende zijn termijn niet uit zijn functie worden ontheven, behalve als een tweederde meerheid van de Knesset tijdens een stemming aangeeft dat hij moet vertrekken.

E. Omvang van het toezicht op partijfinanciering

De State Comptroller houdt toezicht op alle financieringsmiddelen van de overheid. De politieke partijen en individuele kandidaten zijn verplicht hem jaarlijks een rapport te overhandigen met een overzicht van de inkomsten en uitgaven.

Uitgaven

F. Registratie uitgaven politieke partij ?

Alle partijen en kandidaten in nationale, gemeentelijke en interne partijverkiezingen zijn onderworpen aan maximaal uit te geven bedragen. De handhaving van deze regels verschilt echter: bij landelijke verkiezingen wordt er strenger op gelet dan bij gemeentelijke verkiezingen. Bij alle verkiezingscampagnes dienen de inkomsten van de partij te lopen via één rekening. Als een particuliere bijdrage volgens de wet mag worden geaccepteerd, wordt zij op die rekening gestort. Het eerste deel (section one) van de Party Finance Law definieert 'uitgaven' als volgt:

'Expenditures of a Faction towards the organization of its activities, for advertisement, for explanation, and for maintenance of the organizational and ideological contact with the public, including material commitments for such expenditures'.

De wet maakt eveneens een onderscheid tussen verkiezingskosten die kunnen worden gedefinieerd als 'kosten die zijn gemaakt gedurende de verkiezingsperiode voor de verkiezingen in de verkiezingscampagne voor de Knesset' en doorlopende verkiezingskosten die worden gedefinieerd als 'kosten gemaakt door fracties, niet zijnde campagnekosten'. Deze twee soorten kosten worden via verschillende rekeningen betaald. Geld kan van de ene naar de andere rekening worden gesluisd, maar het onderscheid moet wel duidelijk blijven omdat voor de verschillende kosten verschillende maxima worden gehanteerd. Partijen hebben er doorgaans geen moeite mee onder de gestelde limieten voor de doorlopende kosten te blijven, maar de maxima voor de campagnekosten blijken wel vaak een probleem. Daarom proberen partijen veelal kosten die vallen onder campagnekosten, te definiëren als doorlopende kosten. Als deze praktijken door de accountantscontrole van de State Comptroller worden ontdekt, krijgen de partijen hoge boetes opgelegd.

G. Toezicht op uitgaven politieke partijen

Het Israelische verkiezingssysteem maakt het alleen voor partijen mogelijk aan de verkiezingen deel te nemen. Zelfs in gemeentelijke verkiezingen, wanneer de directe verkiezing van burgemeesters plaatsvindt, kunnen kandidaten alleen deelnemen aan de verkiezingen als ze staan ingeschreven bij een politieke partij. Kandidaten worden erkend en mogen hun eigen campagne voeren bij interne partijverkiezingen die bedoeld zijn om de eerste plek op de kandidatenlijst van de partij te verwerven. De Parties Law stelt hiervoor maximumbedragen vast, die jaarlijks worden aangepast. In maart 2005 bedroegen deze maxima 533.878 shekel (ongeveer € 96.975) per kandidaat voor de eerste zetel in de Knesset en 1.777.767 shekel (ongeveer € 323.133) voor het partijleiderschap en het leveren van de kandidaat voor het premierschap.

Deze maxima worden door de meeste kandidaten eerder als een aanbeveling dan als een wet, bedoeld om te zorgen voor een eerlijke strijd, gezien. De huidige premier van Israël, Ariel Sharon, is ternauwernood ontsnapt aan een aanklacht waarin hij werd beschuldigd van het aannemen van gelden van bedrijven en het overschrijden van de maximumbedragen tijdens zijn poging leider te worden van de Likud Partij in 1999. Alle bijdragen aan nationale en gemeentelijke verkiezingen moeten worden gerapporteerd. Voor de individuele kandidaten is dit in principe ook verplicht, maar maken de mazen in de wet deze plicht eerder facultatief.

Verslaglegging

H. Wijze van verslaglegging

Politieke partijen: partijen moeten alle ontvangsten registreren en rapporteren. Section 8 van de Parties Finance Law verbiedt het aannemen van anonieme donaties:

A Faction or List of Candidates will not receive anonymous contributions; with respect to this matter, a contribution which was given by someone whose identity and address have not been verified by the Faction, List of candidates or on their behalf – is to be regarded as an anonymous contribution.

Wanneer wordt verzuimd donaties te rapporteren of wanneer donaties die het toegestane maximumbedrag overschrijden toch worden aangenomen, dan bestaat de mogelijkheid dat de partij wordt gestraft met een boete die kan oplopen tot twee keer het niet gerapporteerde of aangenomen bedrag.

Individuele kandidaten: individuele kandidaten die deelnemen aan interne partijverkiezingen, moeten volgens de wet rapporten overleggen van hun financiële transacties. Handhaving van dit vereiste wordt niet afgedwongen door een lichaam van de staat, hetgeen zorgt voor een groot hiaat in de wet. De rapportageplicht verwordt hierdoor tot een 'procedural anecdote': kandidaten dienen alle handelingen die zij op financieel gebied verrichten vanaf negen maanden voor de eerste verkiezingen, te rapporteren. Transacties die vóór die tijd plaatsvonden, hoeven niet openbaar te worden gemaakt. Gegeven het feit dat de verkiezingen binnen partijen meestal pas minder dan twee maanden voor de reguliere verkiezingen plaatsvinden, wordt geprobeerd publieke schandalen te allen tijde te vermijden. Dit leidt ertoe dat eventuele illegale activiteiten vrijwel nooit naar buiten zullen worden gebracht. Er bestaan specifieke voorschriften waaraan de financiële rapporten van de politieke partijen en de individuele kandidaten moeten voldoen. De State Comptroller ziet toe op de naleving van deze voorschriften. Hij publiceert de totale bedragen die partijen hebben uitgegeven, maar hij vermeldt niet waaraan dit is gebeurd. De publicatie van de hoogte en de bestemming van de uitgaven van individuele kandidaten, is per partij verschillend. Voor andere deelnemers aan het verkiezingsproces gelden geen speciale vereisten met betrekking tot financiële rapportage.

I. Orgaan/Ambt waar verslaglegging dient te geschieden

Verslaglegging dient bij de State Comptroller plaats te vinden.

J. Termijnen van verslaglegging

De termijnen van verslaglegging zijn onbekend.

K. Openbaarmaking financiële verslagen?

De openbaarmaking dient alleen aan de State Comptroller te geschieden.

L. Wie heeft inzage in financiële jaarverslagen van politieke partijen?

In Israël bestaan met betrekking tot partijfinanciering regels die weliswaar de aansprakelijkheid op een aanvaardbare manier regelen, maar die voor de burger weinig transparant zijn. Politieke partijen en individuele kandidaten moeten hun financiële handelingen rapporteren. Het is duidelijk bij wie de handhaving van de regels ligt. De sancties zijn bekend en worden tot op zekere hoogte ook toegepast. De burgers daarentegen, zijn maar in zeer beperkte mate op de hoogte van wat er zich op het gebied van partijfinanciering afspeelt. De rapporten die aan de State Comptroller worden toegezonden zijn gedetailleerd, maar worden niet openbaar gemaakt. De burgers worden over de partijfinanciering slechts geïnformeerd door middel van het rapport van de State Comptroller zelf, dat wel openbaar wordt gemaakt. Dit rapport bevat slechts een samenvatting van de belangrijkste aspecten, maar een uitgebreide beschrijving van de inkomsten en uitgaven van de politieke partijen en de kandidaten wordt niet gegeven. Geloofd wordt dat het toezicht en de handhaving van de State Comptroller effectief zijn, maar dit beeld is slechts gebaseerd op interviews met kopstukken van de verschillende partijen en berichten in het nationale nieuws. Er bestaat dus wel transparantie in de richting van de State Comptroller, maar niet in de richting van de burgers.

Sancties

M. Sancties voor politieke partijen bij niet-naleven van de wettelijke bepalingen

De sancties die de State Comptroller kan opleggen zijn (louter) financieel van aard. Als hij vermoedt dat er daadwerkelijk criminele activiteiten plaatsvinden, dan wordt de zaak aan de politie overgedragen en – zo nodig- aan het oordeel van de Attorney General die het laatste woord heeft over het aanbrengen van criminele aanklachten bij het hof. De afgelopen jaren is de ineffectiviteit van deze procedure gebleken: de laatste keer dat een op nationaal niveau optredend politicus werd veroordeeld omdat hij de vereisten voor partijfinanciering had overtreden, was in 1988.²²⁴

N. Overige relevante elementen met betrekking tot partijfinanciering in Israël

Volgens de wet mogen alleen politieke partijen en in functie zijnde leden van de Knesset aanspraak maken op gelden van de staat. Verenigingen en organisaties mogen aanspraak maken op staatssteun als hun activiteiten educatief, sociaal of medisch van aard zijn. Op deze manier kunnen religieuze partijen hun eigen scholen

²²⁴ Tel Aviv Magistrate Court 8074/96 State of Israël vs. Pinhasi, zie www.nevo.co.il

financieren. Deze scholen worden niet expliciet gedefinieerd als partijorganisaties, maar desalniettemin is de relatie tussen de partijen en de scholen onmiskenbaar. De onderwijsvoorziening van de ultra-orthodoxe partij *United Thora Judaism* krijgt zelfs honderd keer méér subsidie van de staat dan de partij zelf.

Naast de steun aan politieke partijen, kan in Israël ook aanvullende subsidie worden verkregen voor bepaalde politieke activiteiten. Zo kunnen in functie zijnde Knesset-leden aanspraak maken op geld dat is bedoeld om 'met de burger te communiceren'. Dit geld wordt op individuele basis verstrekt en is bedoeld om de volksvertegenwoordigers in contact te houden met hun kiezers. Zo kunnen er bijvoorbeeld computers en faxapparaten van worden gekocht en is het mogelijk om met dit geld een enquête te organiseren. Elk lid van de Knesset kan voor dit doel in 2005 aanspraak maken op 11.000 US dollar.

Israël heeft geen formele Grondwet. De Israëlische onafhankelijkheidsverklaring van 14 mei 1948 wordt niet als officiële Grondwet erkend. Een échte Grondwet wordt nu gefaseerd tot stand gebracht. De Knesset formuleert 'basic laws' over verschillende onderwerpen. Als alle basic laws voltooid zijn, zullen zij tezamen een Grondwet vormen. Deze klus is echter tot op heden nog niet geklaard. De wetgeving aangaande mensenrechten is nog niet helemaal compleet. Vandaag de dag zijn er in Israël twee wetten over mensenrechten, de Basic Law: Human dignity and liberty (1992) en de Basic Law: Freedom of occupation (1994). Geen van deze twee wetten heeft het expliciet over de vrijheid van meningsuiting.

Sinds de zaak Kol Ha'am uit 1953 houdt de rechter echter vol dat de vrijheid van meningsuiting een van de basisprincipes van een democratische samenleving dient te zijn. Niettemin kan het voorkomen dat de vrijheid van meningsuiting in botsing komt met een ander recht of met een andere waarde. Door middel van een belangenafweging dient er in die gevallen een evenwicht tot stand te worden gebracht. Met andere woorden: de vrijheid van meningsuiting is een relatief recht. In de Kol Ha'am zaak botste de vrijheid van meningsuiting met 'het publieke belang', volgens de rechter tot uitdrukking komend in veiligheid, vrede en orde.

Over het geval dat een organisatie of een instelling die geen politieke partij is verkiezingspropaganda publiceert, bestaat nog geen jurisprudentie. Het is dus nog niet duidelijk of het verbieden van dergelijke propaganda in strijd is met de vrijheid van meningsuiting. Twee State Comptrollers die eerder allebei werkzaam waren als rechter bij het Hooggerechtshof, hebben betoogd dat het zeer wel mogelijk is dat in zulke gevallen de vrijheid van meningsuiting opzij gezet kan worden ten gunste van het beginsel dat alle partijen gelijke kansen moeten hebben bij deelname aan de verkiezingen. Een belangenafweging zou er volgens hen toe kunnen leiden dat dit laatste beginsel prevaleert.

Het Hooggerechtshof heeft zich meerdere malen uitgesproken over het beginsel van gelijke kansen voor partijen bij de verkiezingen. Artikel 4 van de Basic Law: the Knesset bepaalt dat:

'The Knesset shall be elected by general, national, direct, equal, secret and proportional elections, in accordance with the Knesset Elections Law; this section shall not be amended save by majority of the members of the Knesset.'

In een zaak uit 1969 bepaalde het Hooggerechtshof het volgende:

'We do not accept the argument that article 4 of the Basic Law only lays down technical instructions regarding the implementation of the elections... If the principle of equality in article 4 covers the right to be elected, it must also manifest itself in the equality of the chances of the lists of candidates contending in the Knesset elections.'

Het Hof oordeelde toen echter ook dat het niet mogelijk was alle partijen strikt gelijk te behandelen vanwege hun verschillende omvang, en dat het systeem van wetgeving erop was (en is!) gericht aan de partijen die al eerder aan de verkiezingen meededen en hun politieke invloed dus al bewezen hadden, bepaalde voordelen te verschaffen. Met andere woorden: artikel 4 van de Basic Law garandeert eerder materiële dan formele gelijkheid.

Verschillende malen heeft het Hoogerechtshof te maken gehad met gevallen waarin werd gesteld dat bepaalde wetten in strijd zouden zijn met het beginsel van gelijkheid zoals geformuleerd in artikel 4 van de Basic Law. Vermeld dient echter te worden dat het Hof pas nadat de twee Basic Laws over mensenrechten begin jaren '90 in werking traden, heeft geoordeeld dat de Basic Laws ten opzichte van de gewone wetten een superieure, normatieve status hebben. Wanneer op artikel 4 van de Basic Law: the Knesset een beroep werd gedaan, werd door het Hof alleen gekeken of de gewone wetten of amendementen wel op basis van de juiste meerderheid waren aangenomen. Het is wel eens gebeurd dat het Hof de wetgever heeft gesommeerd bepaalde wetten waarbij dat niet was gebeurd, in te trekken of te wijzigen.

9. ITALIË

1. Kiesstelsel

De Kamer van Afgevaardigden (Camera dei Deputati)²²⁵ bestaat uit 630 leden.²²⁶ De leden worden gekozen volgens een gemengd kiesstelsel: vijfenzeventig procent wordt gekozen volgens een (relatief) meerderheidsstelsel,²²⁷ de resterende vijftwintig procent volgens een systeem van evenredige vertegenwoordiging.²²⁸ Italië is hiertoe verdeeld in 27 kieskringen (circonscripciones),²²⁹ waarvan één kieskring gevormd wordt door de kieskring buitenland (circonscrizione Estero).²³⁰ Deze kieskringen zijn verdeeld in een aantal kiesdistricten. Het aantal kiesdistricten is gelijk aan het aantal te verdelen zetels per kieskring.²³¹ Dit aantal wordt bij presidentieel decreet vastgesteld op grond van de meest recente volkstelling door het Nationale Instituut voor de Statistiek (Istituto Nazionale di Statistica).²³² De kiezers brengen een stem uit op één van de kandidaten van de kiesdistricten,²³³ en een stem op een lijst.²³⁴ Het aantal op grond van het meerderheidsstelsel behaalde zetels bepaalt de verdeling van de overige zetels.²³⁵ Voor de stemmen op de lijst geldt een kiesdrempel van 4 %.²³⁶

2. Centraal verkiezingsorgaan?

Er is een tijdelijk centraal nationaal verkiezingsbureau (Ufficio elettorale centrale nazionale), en er zijn tijdelijke kieskringstembureaus (ufficio circoscrizionale). Voorts zijn er vaste regionale colleges ter waarborging van de verkiezingen (collegio regionale di garanzia elettorale). Daarnaast kent men in Italië een speciaal vast college ('un apposito collegio') ingesteld bij de Rekenkamer. Ten slotte is er een adviescommissie die de regering adviseert bij het vaststellen van de districtsgrenzen. Geen van deze organen heeft minimaal 3 van de 6 in dit onderzoek gehanteerde criteria voor het typeren van een centraal verkiezingsorgaan.

3. Samenstelling verkiezingsorgaan

²²⁵ De 315 leden van de Senaat (Senato) worden eveneens gekozen volgens een gemengd stelsel. De kiezer brengt echter één stem die bepalend is voor zowel de zetelverdeling op grond van het meerderheidsstelsel als die op grond van het systeem van evenredige vertegenwoordiging. De kieskringen voor de senaat worden gevormd door de gewesten (*regioni*), en de kiesdistricten worden vastgesteld bij gedelegeerd wetsbesluit op basis van de meest recente volkstelling. Zie artikel 57 Costituzione della Repubblica (Cost.), en artikel 1 lid 1 van de Eenheidstekst (Testo Unico) vastgesteld bij presidentieel besluit (Decreto del Presidente della Repubblica) van 20 december 1993, 533.

²²⁶ Art. 56, lid 2, Cost.

²²⁷ Art. 1, lid 3, van de Eenheidstekst (Testo Unico), vastgesteld bij presidentieel besluit (Decreto del Presidente della Repubblica) van 30 maart 1957, 361.

²²⁸ Art. 1, lid 4, Eenheidstekst (Testo Unico).

²²⁹ Art. 1, lid 2, Eenheidstekst (Testo Unico).

²³⁰ Art. 56, lid 2, Cost.

²³¹ Art. 1, lid 3, D.P.R. 30 maart 1957, 361.

²³² Art. 56, lid 4, Cost. jo. artikel 3 D.P.R. 30 maart 1957, 361. De lijst met kiesdistricten is vastgesteld bij wetsbesluit van 20 december 1993, 536.

²³³ Art. 4, lid 2, sub a D.P.R. 30 maart 1957, 361.

²³⁴ Art. 4, lid 2, sub b, Eenheidstekst (Testo Unico).

²³⁵ Art. 83, lid 1, sub 1°, 3° en 4°, Eenheidstekst (Testo Unico).

²³⁶ Art. 83, lid 1, sub 2°, Eenheidstekst (Testo Unico).

Voorafgaand aan de verkiezingen wordt er een centraal nationaal verkiezingsbureau (Ufficio elettorale centrale nazionale) ingesteld bij de Hoge Raad van Cassatie (Corte di cassazione). Dit bureau wordt voorgezeten door een Kamervoorzitter (presidente di sezione) van de Hoge Raad van Cassatie en bestaat voorts uit vier raadsleden.²³⁷ De president van de Hoge Raad van Cassatie kan, op verzoek van de voorzitter, raadsleden toevoegen aan het centraal nationaal verkiezingsbureau.²³⁸

4. Wettelijke taken van het verkiezingsorgaan

Het nationaal centraal verkiezingsbureau (Ufficio elettorale centrale nazionale) stelt de verkiezingsuitslagen vast,²³⁹ en fungeert als beroepsinstantie voor de beslissingen van de kieskringstembureaus (Ufficio circoscrizionale) en het ministerie van Binnenlandse Zaken met betrekking tot de kandidatenlijsten.²⁴⁰

5. Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten van het verkiezingsorgaan

Het is niet bekend of het nationaal centraal verkiezingsbureau buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten verricht of heeft verricht.

6. Onafhankelijkheid van het verkiezingsorgaan

Gelet op het feit dat het nationaal centraal verkiezingsbureau bestaat uit leden van de rechterlijke macht, kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een onafhankelijk orgaan.

7. Adviesorgaan van de regering?

De regering is verplicht²⁴¹ zich bij het vaststellen van de kiesdistricten te laten adviseren door een commissie, bestaande uit de voorzitter van het Nationale instituut voor statistiek (Istituto nazionale di statistica), en tien andere deskundigen.

8. Centraal stembureau en vaststelling van de verkiezingsuitslag

Nadat het nationaal centraal verkiezingsbureau de processen-verbaal met de tellingen heeft ontvangen van de kieskringbureaus (Ufficio centrale circoscrizionale), stelt het de verkiezingsuitslagen vast.²⁴² De zetelverdeling volgens het systeem van evenredige vertegenwoordiging (zie antwoord op vraag 1) wordt eveneens vastgesteld door het centraal nationaal stembureau,²⁴³ op basis van de gegevens van de kieskringstembureaus.²⁴⁴

9. Vaststelling van de kandidaatstelling

²³⁷ Art. 12 Eenheidstekst (Testo Unico).

²³⁸ Art. 23, lid 5, Eenheidstekst (Testo Unico).

²³⁹ Art. 83 Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁴⁰ Art. 23 en artikel 16 Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁴¹ Wetten van 4 augustus 1993, 276/277, *Norme per l'elezioni per la Camera dei Deputati/il Senato* (Regels voor de verkiezingen van de Kamer van Afgevaardigden/de Senaat).

²⁴² Art. 83 Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁴³ Art. 1, lid 2, Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁴⁴ Art. 77 Eenheidstekst (Testo Unico), artikel 83 Eenheidstekst (Testo Unico), artikel 84 Eenheidstekst (Testo Unico).

De kandidatenlijsten worden vastgesteld door centrale kieskringstembureaus (ufficio centrale circoscrizionale).²⁴⁵ Voorafgaand aan verkiezingen worden deze per kieskring ingesteld bij hetzij de Hoven van Beroep (Corti d'appello), hetzij de Rechtbanken (Tribunali). Zij bestaan uit vier rechters (magistrati), waarvan één de functie van voorzitter heeft. Zij worden gekozen door de President van het Hof of van de Rechtbank.²⁴⁶ De kieskringstembureaus stellen de kandidatenlijsten vast aan de hand van de inschrijvingen gedeponereerd bij het ministerie van Binnenlandse zaken (Ministero dell'interno).²⁴⁷ Tegen deze beslissingen staat beroep open bij het centrale nationale verkiezingsbureau.²⁴⁸ Het ministerie van Binnenlandse Zaken kan een vernieuwde inschrijving vragen indien deze niet voldoet aan de wettelijke vereisten.²⁴⁹ Ook tegen deze beslissing kan beroep worden ingesteld bij het centrale nationale verkiezingsbureau.²⁵⁰

10. Vaststelling districtsgrenzen

De kieskringen (circoscrizioni) voor de verkiezingen van de Kamer van Afgevaardigden zijn wettelijk vastgesteld.²⁵¹ De kiesdistricten (collegi uninominali) voor deze verkiezingen worden vastgesteld door de regering bij gedelegeerd wetsbesluit.²⁵² Op grond van de wet van 4 augustus 1993²⁵³ volgt de regering hierbij onder andere de adviezen en aanwijzingen van een voor dat doel ingestelde commissie van deskundigen. Deze commissie wordt voorgezeten door de voorzitter van het Nationale Instituut voor de Statistiek (Istituto nazionale di statistica) en bestaat voorts uit tien universitair docenten of andere deskundigen.²⁵⁴ De leden van de commissie worden aan het begin van een regeringsperiode benoemd door de voorzitters van de twee Kamers.²⁵⁵

11. Toezicht op de financiën van politieke partijen

Het nationaal centraal verkiezingsbureau heeft geen toezichtshoudende op de financiën van politieke partijen. Natuurlijke personen hebben wel de mogelijkheid tegen fiscaal gunstige voorwaarden een bepaald percentage van hun inkomen te besteden aan een fonds ter financiering van politieke partijen. Dit wordt geregeld in de Wet vrijwillige financiering politieke bewegingen en partijen.²⁵⁶ De minister van Schatkist (Ministro del tesoro), in overleg met de minister van Financiën (Ministro delle finanze) draagt zorg voor de verdeling van de op grond van bovengenoemde

²⁴⁵ Art. 22 Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁴⁶ Art. 13 Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁴⁷ Art. 14 e.v. Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁴⁸ Art. 23 Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁴⁹ Art. 16 lid 2 jo. artikel 14, Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁵⁰ Art. 16 lid 3, Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁵¹ Art. 1 lid 2 D.P.R. 30 maart 1957, 361.

²⁵² Laatstelijk gedaan bij wetsbesluit (decreto legislativo) van 20 december 1993, 536. De wet van 4 augustus 1993, 277 bevat de delegatiebepaling aan de regering en de criteria op grond waarvan de districtsgrenzen vastgesteld dienen te worden.

²⁵³ Wet van 4 augustus 1993, 277, *Norme per l'elezioni per La Camera dei Deputati* (Regels voor de verkiezingen van de Kamer van Afgevaardigden).

²⁵⁴ Art. 7, lid 2 en 3, Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁵⁵ Art. 7, lid 4, Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁵⁶ Wet van 2 januari 1997, 2, *Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici* (Regeling met betrekking vrijwillige bijdragen aan politieke bewegingen en partijen).

wet gedane giften.²⁵⁷ Het toezicht op de besteding van deze gelden wordt uitgeoefend door de voorzitter van de Kamer van Afgevaardigden (Il Presidente della Camera dei Deputati).²⁵⁸

Daarnaast wordt er op grond van de Wet op de Verkiezingscampagnes²⁵⁹ toezicht uitgeoefend op de financiering van de verkiezingscampagnes door een vast college van de Rekenkamer,²⁶⁰ en door vaste regionale Colleges ter waarborging van de verkiezingen (Collegio regionale di garanzia elettorale). Deze laatste worden ingesteld bij de regionale Hoven van Beroep (Corti di appello), en bestaan voor de helft uit raadsheren van deze Hoven, en voor de andere helft uit juristen uit de wetenschap. Voorzitters van deze Colleges zijn de presidenten van de Hoven. Deze Colleges hebben de bevoegdheid tot het opleggen van administratieve boetes aan politieke partijen en kandidaten die niet voldoen aan de eisen gesteld door genoemde wet.²⁶¹ De Colleges ter waarborging van de verkiezingen houden eveneens toezicht op de individuele vermogenspositie van de leden van de Kamer van Afgevaardigden en de Senaat. Deze zijn op grond van de wet van 10 december 1993, 515 verplicht hiervan opgave te doen.²⁶²

²⁵⁷ Art. 3, lid 1, 2 en 3, Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁵⁸ Art. 8, lid 14, Eenheidstekst (Testo Unico).

¹⁶¹ Wet van 10 december 1993, 515, *Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica* (Regeling voor de verkiezingscampagnes voor de Kamer van Afgevaardigden en de Senaat).

²⁶⁰ Art. 12 Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁶¹ Art. 15 lid 5, 6 en 8, Eenheidstekst (Testo Unico).

²⁶² Art. 2 van de wet van 5 juni 1982, 441, *Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti* jo. artikel 7 lid 6 van de wet van 10 december 1993, 515, *Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica* (Regeling voor de verkiezingscampagnes voor de Kamer van Afgevaardigden en de Senaat).

10. NIEUW-ZEELAND

1. Kiesstelsel

In Nieuw-Zeeland wordt het 'Mixed Member Proportional-systeem' gehanteerd. Elke drie jaar vinden er in Nieuw-Zeeland parlementsverkiezingen plaats. Er zijn 120 parlementsleden. Elk lid van het parlement wordt ofwel verkozen via een districtensysteem (en vertegenwoordigt dan een General- of een Maori-kiesdistrict) ofwel wordt via een lijst gekozen. Het aantal kiesdistricten en de grenzen ervan wordt opnieuw bekeken na de vijfjaarlijkse volkstelling en de Maori Electoral Option (waarbij kiezers van Maori-afkomst kunnen kiezen op welke kiezerslijst ze willen komen te staan, Electoral Act 1993, Part 5, Section 76). Een verandering in het aantal parlementsleden dat via een kiesdistrict wordt verkozen, brengt automatisch een verandering in het aantal leden dat via een lijst wordt verkozen met zich mee. Elk kiesdistrict heeft een kiezersregister of een lijst waarop iedereen staat die zich heeft ingeschreven om te stemmen.

Iedereen die in een General of een Maori-kiesdistrict staat ingeschreven, heeft twee stemmen; 1. Een partij-stem (Party vote): deze is voor de politieke partij die de kiezer graag het ruimst vertegenwoordigd wil zien in het parlement. De geregistreerde partijen die meedoen aan de verkiezingen staan genoteerd op het stembiljet. Alle kiezers kunnen bij de Party vote op dezelfde partijen stemmen, ongeacht uit welk kiesdistrict ze afkomstig zijn.

2. Een stem gerelateerd aan het kiesdistrict (Electorate vote): deze is voor de kandidaat die de kiezer graag afgevaardigd zou zien worden naar het parlement.

In het algemeen bepaalt het totale aantal partijstemmen van elke geregistreerde partij haar aandeel in de 120 parlementszetels. Voordat een partij echter mag delen in de zetels, moet zij zich eerst kwalificeren door het halen van de kiesdrempel: zij moet ofwel tenminste 5% van het totaal aantal uitgebrachte partijstemmen behalen, ofwel tenminste één kiesdistrict-gerelateerde stem krijgen (General of Maori). Partijstemmen voor partijen die de kiesdrempel niet halen, worden genegeerd. Voor de toedeling van zetels aan partijen die de kiesdrempel hebben behaald, wordt de Sainte-Laguë formule gebruikt. Als een parlementszetel is gewonnen door een onafhankelijke kandidaat of door een partij die niet op de lijst voor de partijstemmen stond, dan trekt de Chief Electoral Officer die zetel af van de 120 en gebruikt hij de rest voor de toewijzingen van zetels aan de partijen die de drempel wel hebben behaald. Als een partij waarop partijstemmen konden worden uitgebracht meer parlementszetels wint dan waartoe hij is gerechtigd gebaseerd op zijn deel van alle partijstemmen, dan behoudt hij die zetels ('restzetels') en neemt het parlement daardoor toe in ledenaantal tot aan de volgende verkiezingen. Partijen die 'list seats' krijgen toebedeeld, vullen die op met de kandidaten die genomineerd waren voor de parlementsverkiezingen. De kandidaten op de lijst worden verkozen in de volgorde waarop zij genoteerd staan op hun partijlijst. Die volgorde kan door de kiezers niet worden veranderd. Het kan dus voorkomen dat iemand als het ware een 'dubbele kandidaat' is: hij wordt via de districtsverkiezingen verkozen en hij staat op de partijlijst. Daarom wordt van de kandidaten die al zeker zijn van een zetel op grond van de districtsverkiezingen de naam doorgehaald op de partijlijst.²⁶³

²⁶³ http://www.elections.org.nz/esyst/govt_elect.html

2. Centraal verkiezingsorgaan?

Het is lastig om te bepalen of Nieuw-Zeeland één centraal verkiezingsorgaan heeft. Er zijn namelijk meerdere organen met verschillende taken:

*Electoral Commission:*²⁶⁴

- Het registreren van politieke partijen en hun logo's;
- Het bevorderen van het publieke bewustzijn van verkiezingszaken;
- Het onderzoeken van en rapporteren over verkiezingskwesties die hen worden voorgelegd;
- Het ontvangen van verslagen van geregistreerde partijen waarin zij verkiezingskosten en donaties aangeven;
- Het toewijzen van zendtijd en fondsen aan verkiesbare partijen.

Chief Electoral Officer:

Hij is belast met alle functies waar de Electoral Commission niet mee is belast (Electoral Act 1993, Part 2, Section 18: 'he shall be charged with the duty of carrying the provisions of this Act (except those of Parts 4 and 5) into effect'). Deze Chief Electoral Officer maakt tevens deel uit van de Representation Commission (Electoral Act 1993, Part 3, Section 28-2c), die weer is belast met het regelen van de parlementsverkiezingen en met de vaststelling van de districtsgrenzen.

Van de zes bevoegdheden in het tweede deel van de vragenlijst worden er drie uitgeoefend door de Electoral Commission (adviesorgaan van de regering, voorlichting en stimulering van het democratisch proces en toezicht op financiën van politieke partijen). Twee worden er uitgeoefend door de Chief Electoral Officer (het vaststellen van de verkiezingsuitslag en de kandidaatstelling), en de andere (het vaststellen van de districtsgrenzen) wordt door een derde orgaan uitgeoefend: de Representation Commission.

Op grond van het hiervoorgaande kan worden geconcludeerd dat Electoral Commission, gelet op de in dit onderzoek gehanteerde criteria, kan worden getypeerd als centraal verkiezingsorgaan. Niettemin vervult de Chief Electoral Officer een belangrijke rol in het verkiezingsproces.

3. Samenstelling centraal verkiezingsorgaan

De Electoral Commission wordt opgericht op basis van de Electoral Act 1993.²⁶⁵ De Electoral Commission bestaat uit de volgende leden:

- De Secretary for Justice (een ondergeschikte van de minister van Justitie)
- De Chief Judge of the Maori Land Court.
- Een persoon die wordt benoemd door de Gouverneur-Generaal (Governor General).
- Een persoon die een rechter is van het District Court of de High Court of van het Court of Appeal en tevens

²⁶⁴ Part 1, Section 5 Electoral Act 1993, http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes&clientid=198111&viewtype=contents

²⁶⁵ Part 1, Section 4 Electoral Act 1993.

- een gepensioneerde rechter van een van de zojuist genoemde gerechten.

De Chief Electoral Officer wordt op grond van de Electoral Act 1993 'van tijd tot tijd' aangewezen op grond van de State Sector Act 1988. Er worden geen specifieke criteria aangegeven waaraan hij moet voldoen, als hij 'geschikt' is, is dat voldoende. De Chief Electoral Officer is een werknemer van het ministerie van justitie (department of Justice), onder leiding van de minister en de staatssecretaris van justitie.

De Representation Commission is samengesteld zoals staat beschreven in Electoral Act 1993, Part 3, Section 28 en bestaat uit:

- De Surveyor-General.
- De Government Statistician.
- De Chief Electoral Officer.
- De Chairperson of the Local Government Commission.
- Twee leden die door de gouverneur-generaal op voordracht van het Huis van Afgevaardigden worden benoemd. Eén van de twee dient de regering te vertegenwoordigen, de andere de oppositie.
- Een lid dat niet tevens lid is van het Huis van Afgevaardigden. Ook dit lid wordt benoemd door de gouverneur-generaal.

4. Wettelijke taken van het centrale verkiezingsorgaan

De Electoral Commission heeft vijf duidelijke hoofdfuncties die staan opgesomd in Electoral Act 1993 Part 1, Section 5. De andere functies zijn als 'rest' opgedragen aan de Chief Electoral Officer (Electoral Act 1993, pt 2, s 18: 'he shall be charged with the duty of carrying the provisions of this Act (except those of Parts 4 and 5) into effect').

5. Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten van het centrale verkiezingsorgaan

Alle buitenwettelijke bepalingen (in ieder geval die van de Chief Electoral Officer) worden afgedekt door voorgaande bepaling; de formulering ervan is immers heel open. De Electoral Commission heeft geen buitenwettelijke en eenmalige taken of activiteiten.

6. Onafhankelijkheid van het centrale verkiezingsorgaan

De Electoral Act (Part 1, Section 7) stelt dat de Electoral Commission geen verantwoording is verschuldigd aan de minister van justitie of aan een andere minister wat betreft de uitvoering van haar wettelijke bevoegdheden, maar onafhankelijk opereert. Volgens de respondent is deze bepaling recentelijk aangepast middels de Crown Entities Act 2004. Daarin staat dat de Electoral Commission onafhankelijk moet handelen wanneer hij zijn wettelijke taken en verplichtingen uitoefent (*must act independently in performing its statutory functions and duties, and exercising its statutory powers*). Van een algehele onafhankelijkheid

kan echter geen sprake zijn aangezien een ondergeschikte van de minister van Justitie, te weten de Secretary for Justice, voorzitter is van de Electoral Commission

De hierboven genoemde wijziging is volgens de respondent te beschouwen als een verbetering, aangezien niet alleen de precies in de wet geformuleerde taken nu onder de onafhankelijkheid vallen, maar ook allerlei daarmee samenhangende nevenactiviteiten (zoals het houden van een enquête, het publiceren van stukken etc.; bevoegdheden die kunnen worden aangemerkt als buitenwettelijke activiteiten zoals genoemd in punt 5). Ook is de expliciete verwijzing naar de ministers vervangen door een meer algemene verwijzing, waardoor versterkt de indruk wordt gewekt dat de Electoral Commission ook niet afhankelijk is van andere organen.

De Chief Electoral Officer is *niet* onafhankelijk van de regering. Zoals gezegd is hij in dienst van de regering van Nieuw-Zeeland.

7. Adviesorgaan van de regering?

Algemeen

De Electoral Commission heeft als taak om 'na te denken' over verkiezingsaangelegenheden en hierover desgevraagd rapport uit te brengen aan de minister of aan het parlement (Electoral Act 1993, Part 1, Section 5).

A. Codificatie en/of buitenwettelijke afspraken omtrent de adviesfunctie

In het hiervoorgaande is reeds geconstateerd dat Nieuw –Zeeland meerdere (centrale) verkiezingsorganen heeft, de Electoral Commission en de Chief Electoral Officer en tevens de Representation Commission (daarnaast tevens nog een Enrolment Office dat alleen als taak heeft de registratie van de kiezers, met zuiver uitvoerende taken zoals het verzenden van de oproepkaarten). De Electoral Commission kan worden beschouwd als het centrale kiesorgaan dat belast is met de adviesfunctie. Deze bevoegdheid is wettelijk bepaald in Section 5 van de Electoral Act 1993. In lid e van deze bepaling staat dat de Electoral Commission bevoegd is: *'to consider and report to the Minister (of Justice) or to the House of Representatives on electoral matters referred to the Electoral Commission by the Minister or the House of Representative.'* Het Huis van Afgevaardigden heeft overigens een vaste kamercommissie voor justitie en electorale aangelegenheden (Justice and Electoral Select Committee).

B. Adviesonderwerpen

De adviesfunctie van de Electoral Commission is zeer breed. Over iedere kiesrechtelijke kwestie kan de Minister van Justitie dan wel het Huis van Afgevaardigden (Justice and Electoral Select Committee) van Nieuw-Zeeland een advies vragen aan de Electoral Commission. De Chief Executive (en lid van de Electoral Commission, mw. Helena Catt) antwoordde dat de in de laatste twee jaar geen specifieke vragen over kiesrechtgerelateerde onderwerpen door leden van het Huis van Afgevaardigden aan de Electoral Commission zijn gesteld. Van belang is overigens te realiseren dat de adviesfunctie niet alleen het geven van een standpunt

van de Electoral Commission over een bepaalde kiesrechtzaak door middel van het schrijven van een rapport omvat, maar tevens kan de Commission gevraagd worden door (met name) de Minister van Justitie voor het adviseren bij de beantwoordingen van kamervragen over kiesrechtvragen.

Hieronder volgt een overzicht van adviesfunctie en gegevens zoals neergelegd in de afgelopen 3 jaarverslagen van de Electoral Commission (2002, 2003 en 2004)²⁶⁶

²⁶⁶ De jaarverslagen zijn te downloaden op de kiesrechtsite van de Nieuw-Zeelandse overheid:
http://www.elections.org.nz/administration/ec_annreps.html

Adviesfunctie als verantwoord in het jaarverslag 2002

- * In het parlementaire jaar 2001/2002 heeft de Electoral Commission zitting gehad en geadviseerd in de volgende overheidsorganisaties: the Officials Committee on Electoral Matters (Samenwerkingsverband van diverse kiesrechtgerelateerde organisaties), the 2002 Election Taskforce (projectgroep voor de uitvoering van de nationale verkiezingen van 2002) en the Election Framework Taskforce (een door de overheid ingestelde projectgroep dat een rapport heeft gepubliceerd over uniformering van de verschillende organisaties, de conclusie van dit rapport uitgebracht in 2002 luidt dat de 3 kiesrechtorganisaties (Electoral Commission, Chief Electoral Officer en Representation Commission) en 1 uitvoeringsorganisatie (Enrolment Office) samengevoegd zouden moeten worden tot één kiesraad en dus één organisatie.
- * Advies uitgebracht aan de Justice and Electoral Committee (van het Huis van Afgevaardigden) over Electoral Amendment (No. 2) Bill 2001 met betrekking tot de verantwoordelijkheden die de Electoral Commission heeft. Daarin werd tevens de vaste (structurele) adviesfunctie vastgelegd die de Electoral Commission heeft aan Justice and Electoral Committee.
- * Adviseur van de in 2001 ingestelde parlementaire commissie die het nieuwe kiesstelsel van Nieuw-Zeeland moest evalueren (MMP (Mixed member proportional system) Review Committee).

Adviesfunctie als verantwoord in het jaarverslag 2003

- * Lid en adviseur van the Officials Committee on Electoral Matters
- * *Officiële* benoeming als vaste adviseur van the Justice and Electoral Committee (van het Huis van Afgevaardigden).
- * Advies aan the Justice and Electoral Committee over de wettelijke taken van de Electoral Commission als neergelegd in Section 5 van de Electoral Act 1993 gezien vanuit de uitgeoefende taken tijdens de nationale verkiezingen voor het Huis van Afgevaardigden van 2002.

Adviesfunctie als verantwoord in het jaarverslag 2004

- * Adviseur van the Justice and Electoral Committee over de evaluatie van de nationale verkiezingen van 2002.

Voorts wordt in de jaarverslagen vermeld dat de Electoral Commission een aantal kamervragen heeft helpen beantwoorden echter deze waren niet gerelateerd met betrekking tot de bevoegdheden van de Electoral Commission. In 2002 waren dat zesentwintig parlementaire vragen in 2003 tien en in 2004 acht vragen van leden van het Huis Afgevaardigden. De specifieke onderwerpen waarop deze vragen betrekking konden niet door de respondent worden aangegeven behoudens het

voorbeeld dat deze vragen tevens betrekking hadden op het functioneren van het Huis van Afgevaardigden zelf zoals de ziekmeldingen in een bepaald jaar van Kamerleden.

C1. Aandeel van de adviesfunctie in de totale werkzaamheden

De adviesfunctie van de Electoral Commission vormt een belangrijk onderdeel van de taken van de commissie. Het is weliswaar aan te merken als een van de primaire taken van de Electoral Commission, maar de uitvoerende, controlerende en voorlichtende taken leggen meer beslag op de tijd dan de adviesfunctie van de commissie. Wel moet worden opgemerkt dat er in het verleden bepaalde perioden zijn geweest waarbij er pieken zijn geweest voor wat betreft de invulling van de adviesfunctie. Deze pieken hangen veelal samen met wetwijzigingen met betrekking tot de Electoral Act 1993 (zoals recentelijk de Electoral Matters Bill 2004) en de adviesbijdrage in 2001 over de herziening van het Electoral Management (voor de Election Framework Taskforce).

C2. Werknemers voor adviesfunctie

De Electoral Commission heeft een staf van 5 mensen, waarvan 3 personen full time en 2 personen in part time verband werkzaam zijn. Naast de leden van de Electoral Commission als orgaan (bestaande uit 4 personen) houden 2 werknemers zich bezig met de adviesfunctie van de commissie, de Chief Executive mevrouw dr. Helena Catt (tevens lid van de Electoral Commission) en de heer Geoff Barnett als Senior Legal Adviser. De Electoral Commission kan niet aangeven hoeveel uur per week de werknemers van de Electoral Commission besteden aan de adviesfunctie. Wel stelde de respondent (mw. Catt, Chief Executive Electoral Commission) dat de adviesfunctie aanzienlijk minder tijd in beslag neemt dan de 'reguliere' taken zoals onderwijs- en voorlichtingsactiviteiten.

D. Afzonderlijke begrotingspost adviesfunctie?

De adviesfunctie wordt niet afzonderlijk begroot.

E. Adviesfunctie ook aan andere organen/organisaties

Wettelijk adviseert de Electoral Commission alleen aan de Minister van Justitie en aan het Huis van Afgevaardigden op verzoek van beide organen. Niettemin geeft sub d van Section 5 van de Electoral Act 1993 een algemene (ruime) wettelijke voorziening ten aanzien van voorlichting aan derden over kiesrechtgerelateerde onderwerpen. Deze bepaling luidt:

'To promote public awareness of electoral matters by means of the conduct of education and information programmes or by other means.'

Het betreft hier echter de actieve informatievoorzieningsplicht van de Electoral Commission, daaronder kan echter tevens begrepen worden de (juridische) bijstand aan derden die informatie nodig hebben omtrent de verkiezingen en het kiesrecht.

Niet alleen de Electoral Commission verleent bijstand bij de beantwoording van kiesrechtgerelateerde vragen. Ook de Chief Electoral Officer kan informatie verstrekken hieromtrent. Dit vloeit voort uit de reeds in punt 4 besproken vangnetbepaling van Section 18 van de Electoral Act 1993 waarin wordt bepaald dat: *'the (Chief Electoral Officer) shall be charged with the duty of carrying the provisions of this Act (except those of Parts 4 and 5) into effect'*. De uitzondering van de artikelen 4 en 5 worden gemaakt aangezien daarin de bevoegdheden van de Electoral Commission liggen. Section 18 wordt dan ook beschouwd als vangnetbepaling waaruit voortvloeit dat indien de Electoral Commission geen bevoegdheid heeft op grond van de Electoral Act, de Chief Electoral Officer bevoegd is.

Ten slotte kan in dit verband worden gewezen op de Representation Commission die als gezegd in punt 10 bevoegd is om de districtsgrenzen vast te stellen. Indien een vraag van een derde hierop betrekking heeft, dan zal de Representation Commission deze vraag beantwoorden.

F. Actieve informatieverstrekking

Aangezien Nieuw Zeeland drie overheid-organisaties kent op het gebied van het kiesrecht, te weten de Electoral Commission, de Chief Electoral Officer en de Representation Commission, is het streven van de overheid om zoveel mogelijk informatie door middel van actieve verstrekking te garanderen. De drie kiesrechtgerelateerde organisatie hebben één gecombineerde website (<http://www.elections.org.nz/>). Op de website wordt niet alleen informatie verstrekt over de kiesrechtorganisaties en de kiesrechtwetgeving, maar burgers hebben tevens de mogelijkheid te controleren of zij als kiezer staan geregistreerd.

G. Andere organen/organisaties met adviesfunctie omtrent verkiezingen

De Electoral Commission is van de twee andere kiesrechtgerelateerde organisaties in Nieuw-Zeeland veruit de belangrijkste organisatie die adviseert over het kiesrecht. Dit is niet verwonderlijk aangezien deze adviserende taak uitdrukkelijk in de wetgeving is voorzien. Voorzover een advies (gedeeltelijk) betrekking heeft op het gebied van de Chief Electoral Officer of die van de Representation Commission dan zal de Electoral Commission uiteraard de informatie aan die organisaties vragen.

H. Onderzoeksuitbesteding

De Electoral Commission besteedt in het algemeen weinig onderzoek uit. Dit komt voornamelijk door de onderwerpen van de aan de Electoral Commission gevraagde adviezen. De onderwerpen van de adviezen zijn van dien aard dat de Electoral Commission in staat is deze zelf te schrijven.

I. Advies op eigen initiatief

De Electoral Commission is gerechtigd om zelfstanding onderzoek te doen. Dit vloeit volgens de respondent uit het feit dat de Electoral Commission onafhankelijk is en

derhalve op eigen initiatief onderzoek te initiëren en uit te voeren. Overigens is van deze (in)directe bevoegdheid tot op heden geen gebruik gemaakt.

8. Centraal stembureau en vaststelling van de verkiezingsuitslag

De stemmen worden geteld door de Returning Officer.²⁶⁷ Als de stemmen zijn geteld, geeft de Returning Officer de volgende informatie door aan de Chief Electoral Officer.²⁶⁸

- Het totaal aantal geldige stemmen dat is uitgebracht op elk van de partijen die vermeld stonden op het stembiljet.
- Het totaal aantal geldige stemmen dat is uitgebracht op elke districtskandidaat.
- Het totaal aantal ongeldige partijstemmen (informal party votes).
- Het totaal aantal ongeldige districtsstemmen (informal electorate votes).

De Chief Electoral Officer dient de uitslag bekend te maken. Hij moet de verkiezingsuitslag (laten) plaatsen in de Gazette (de officiële staatscourant).²⁶⁹ Hij moet tevens bepalen of een eventuele hertelling nodig is.

9. Vaststelling van de kandidaatstelling

Volgens de Electoral Act (Interpretation) wordt onder een verkiesbare politieke partij verstaan 'een politieke partij die (op het moment van inschrijving) tenminste 500 leden heeft die contributie hebben betaald en die zich verkiesbaar mogen stellen (who are eligible to enrol as electors). Of iemand zich verkiesbaar mag stellen, is bepaald in Electoral Act 1993 Part 3, Section 47: alle personen die burgers van Nieuw-Zeeland zijn en die op 22 augustus 1975 als kiesgerechtigd stonden geregistreerd, mogen zich verkiesbaar stellen. Het is wel voorgeschreven dat die personen ook op het moment van verkiesbaarstelling staan ingeschreven als kiesgerechtigde (elector), dat ze vermeld staan op een kandidatenlijst van een politieke partij en dat ze niet op een andere grond zijn uitgesloten van verkiesbaarheid.

De partijen dienen zich te laten registreren door de Electoral Commission.²⁷⁰ Voor de parlamentsverkiezingen mogen geregistreerde politieke partijen een kandidatenlijst verzenden aan de Chief Electoral Officer.²⁷¹ Ook moeten zij aan de Chief Electoral Officer een waarborgsom van N\$ 1000 betalen (N\$= Nieuw-Zeelandse dollar) (Section 127 A). Als blijkt dat de partij later geen zetels wint of niet tenminste 0,5 % van het totaal aantal partijstemmen verwerft, wordt het bedrag niet gerestitueerd. In alle andere gevallen gebeurt dit wel, maar alleen als de partij een overzicht van de verkiezingskosten en een rapport van een accountant aan de Electoral Commission heeft doen toekomen. Op basis van de voorwaarden genoemd in Electoral Act 1993 Part 6, Section 128 kan de Chief Electoral Officer een ingediende lijst al dan niet weigeren. Hij bepaalt dus, op basis van het gestelde in de wet, of kandidaten worden toegelaten tot de verkiezingen.

²⁶⁷Part 6, Section 178 Electoral Act 1993.

²⁶⁸Part 6, Section 179 Electoral Act 1993.

²⁶⁹ http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/Services-New-Zealand-Gazette-Index?OpenDocument

²⁷⁰Part 4, Sections 62 e.v. Electoral Act 1993.

²⁷¹Part 6, Section 127 Electoral Act 1993.

10. Vaststelling districtsgrenzen

De districtsgrenzen worden vastgesteld door een onafhankelijk lichaam, de Representation Commission, op basis van een volkstelling die elke 5 jaar plaatsvindt en de Maori Electoral Option (zie vraag 1).²⁷² De districtsgrenzen worden getrokken op basis van het bevolkingsaantal in elk kiesdistrict. Zowel volwassenen als kinderen worden meegenomen in deze telling, die dus niet wordt gebaseerd op het aantal mensen dat als kiesgerechtigd voor de parlementsverkiezingen staat ingeschreven.

De kiesbevolking (General electorate) bestaat uit het totaal aantal mensen geteld bij de volkstelling van 2001, min de Maori-kiesbevolking. De Maori-kiesbevolking wordt berekend door middel van de verhouding tussen het aantal mensen dat staat geregistreerd op de Maori-kieslijsten en het totaal aantal mensen op alle kieslijsten (General en Maori) die zeiden van Maori-afkomst te zijn toen ze zich de laatste keer inschreven. Die verhouding wordt toegepast op het totaal aantal mensen (kinderen en volwassenen) die stelden van Maori-afkomst te zijn bij de laatste volkstelling.

De voorgestelde districtsgrenzen worden openbaar gemaakt en vanaf dat moment heeft elke organisatie en elk individu gedurende een maand het recht om hiertegen bezwaar te maken en om alternatieve districtsgrenzen voor te stellen. Al deze bezwaren worden gepubliceerd door de Representation Commission. Daarna kan er twee weken lang worden gereageerd op deze bezwaren. De Commission komt bij elkaar om alle bezwaren en verweren te bespreken en te overwegen alvorens definitief te beslissen over de districtsgrenzen (Electoral Act 1993, pt 3, s 38).

De districtsgrenzen worden bepaald aan de hand van een aantal criteria die zijn uitgewerkt in de Electoral Act 1993. Zo wordt onder andere gelet op de reeds bestaande districtsgrenzen, op de ontwikkeling in het bevolkingsaantal en op de infrastructuur.²⁷³

11. Partijfinanciering

Algemeen

In de Electoral Act 1993 Part 6, Section 214 B-2 worden maximumbedragen genoemd die mogen worden uitgegeven aan verkiezingen. Op basis van 214 c en 214 E Electoral Act 1993 moeten politieke partijen aan de Electoral Commission een overzicht van hun verkiezingskosten en een rapport van een accountant verzenden. Ook de donaties aan politieke partijen worden door de Electoral Commission in de gaten gehouden: in 214 F staat hoeveel maximaal per periode door dezelfde persoon of door hetzelfde lichaam aan een partij mag worden gedoneerd. Een overzicht van deze donaties moet jaarlijks aan de EC worden bekendgemaakt; ook hierover dient een accountant een rapport op te stellen. De verschillende rapporten zijn voor publiek in te zien bij de Electoral Commission (214 J). Als de Electoral Commission onregelmatigheden in de rapporten ontdekt, dan moet dit aan de politie worden doorgegeven (214 I).

²⁷² http://www.nzgovtdirectory.com/directory/section3/elect_sys.htm
Part 3, Section 35 Electoral Act 1993.

²⁷³ Part 3, Section 35-3f Electoral Act 1993.

Inkomsten

A. Regulering partijfinanciering

De partijfinanciering wordt geregeld door de Electoral Act 1983. De toekenning van overheidsgeld in de vorm van de zogenaamde 'broadcasting allocations' gebeurt op grond van de Broadcasting Act 1989.

B1. Financieringsmiddelen van politieke partijen

Politieke partijen in Nieuw-Zeeland kennen de volgende financieringsmiddelen:

- contributie;
- subsidie van de overheid;
- sponsorinkomsten;
- giften in geld en in natura;

In ieder geval maken politieke partijen voor hun financiering gebruik van contributie, subsidie van de overheid, sponsorinkomsten en giften in geld en natura. Of zij ook investeren in onroerend goed of in aandelen, is onbekend.

B2. Overheidssubsidiëring

Een beperkte hoeveelheid overheidsgeld, in totaal NZ\$ 2,08 miljoen, wordt in de verkiezingstijd aan politieke partijen ter beschikking gesteld. De subsidie moet ervoor zorgen dat partijen de nodige publiciteit omtrent de verkiezingen naar buiten kunnen brengen. Deze overheids gelden – de '*Broadcasting Allocation*'- worden door de Electoral Commission over de partijen verdeeld, in overeenstemming met de vereisten die hiervoor worden gesteld in artikel 75, tweede lid van de Broadcasting Act 1989. Partijen moeten bij de Electoral Commission geregistreerd staan. De verdeling geschiedt op basis van het aantal behaalde zetels bij de vorige verkiezingen. Voorafgaand aan de verkiezingen van 2002 werden er bedragen variërend van NZ\$ 5.000 (€ 2.914) tot NZ\$ 600.000 (€ 349.555) aan de partijen uitbetaald. Tijdens de verkiezingsperiode wordt er *niet* op een andere manier geld van de staat aan politieke partijen te beschikking gesteld.

Wel krijgen alle partijen die in het parlement zijn vertegenwoordigd een jaarlijkse vergoeding van de Parliamentary Service (een in 1985 opgericht orgaan dat aan het parlement administratieve ondersteuning biedt)²⁷⁴ met als doel het opbouwen van 'party and member support'. De vergoeding (die in 2003-2004 varieerde van NZ\$ 100.000 tot NZ\$ 4.200.000 (€ 58.259 tot € 2.446.882) is voornamelijk bedoeld om bijvoorbeeld personeelskosten te dekken. Ook mogen partijen via dit geld communiceren met de burgers, maar benadrukt moet worden dat het hier alleen gaat om mededelingen die verband houden met parlementaire aangelegenheden. Voor ledenwerving of het aantrekken van sponsorgelden mag het niet worden gebruikt. Daarom moeten alle communiqués die met dit geld worden gefinancierd, eerst worden gecontroleerd door de Auditor General (het hoofd van de overheidsaccountantsdienst). Hoewel politieke partijen

²⁷⁴ <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hpw/pservices.html>

niet verplicht zijn openbaar te maken hoeveel geld zij aan dergelijke activiteiten uitgeven, heeft de National Party op vrijwillige basis te kennen gegeven dat er in 2003-2004 10,3 % van de parlementaire vergoeding is uitgegeven aan het dit soort communiqués.

B3. Specificatie van de inkomstenbronnen per politieke partij

Politieke partijen zijn verplicht om giften boven de NZ\$ 10.000 voor een partij en NZ\$1.000 voor een kandidaat afzonderlijk bij de Electoral Commission te rapporteren. Verder krijgen partijen als gezegd overheidssteun via de *Broadcasting Allocation*, deze bedragen worden op grond van wettelijke bepalingen toegekend. Daarnaast moeten de overige inkomsten in het (financiële) jaarverslag worden vermeld en geopenbaard.

B4. Registratie indirecte partijfinanciering (b.v. terbeschikkingstelling zendtijd op radio en televisie en het terbeschikkingstellen van gebouwen, zowel van overheidswege als via de private weg)

Op grond van artikel 154, Electoral Act 1983 is het alle officiële kandidaten voor de parlementsverkiezingen toegestaan scholen te gebruiken om verkiezingsbijeenkomsten te houden. Voorts krijgen alle geregistreerde partijen die in aanmerking komen voor een 'broadcasting allocation' een bepaalde hoeveelheid vrije zendtijd van de publieke omroep. Hoeveel tijd per partij ter beschikking wordt gesteld, bepaalt de Electoral Commission.

C1. Giften aan politieke partijen

Giften aan politieke partijen en aan individuele kandidaten zijn toegestaan. Aan deze giften zijn geen maxima gebonden. Wel moeten giften die meer bedragen dan NZ\$ 10.000 (aan partijen) of NZ\$ 1.000 (aan kandidaten) bij de Electoral Commission worden gerapporteerd.

C2. Afzonderlijk belastingregime giften?

Er bestaat geen afzonderlijk belastingregime voor giften aan politieke partijen.

D. Toezicht partijfinanciering

De Electoral Commission houdt toezicht op de *verslaglegging* (verantwoording) van de financieringen van politieke partijen (zowel inkomsten als uitgaven). In het bijzonder voor wat betreft donaties (door derden). De secretaris van elke geregistreerde politieke partij is op grond van Section 214, F van de Electoral Act 1993 verplicht jaarlijks aan de Electoral Commission te rapporteren hoeveel donaties de politieke partij heeft ontvangen. Het betreft hier overigens alleen giften boven NZ\$ 10.000 (vgl. onder C1). Ook moeten de Election expenses aan de Electoral Commission worden gerapporteerd op grond van Section 214C van de Electoral Act 1993. Ook is er toezicht door de Electoral Commission op de kandidaatsfinanciering. Hier geldt dat een kandidaat donaties van NZ\$ 1.000 of meer moet registreren bij de Electoral Commission. Ook hebben kandidaten de verplichting om achteraf de verkiezingskosten te openbaren en te registreren bij de Electoral Commission. Als

gezegd heeft de Electoral Commission geen sanctiebevoegdheden voor de handhaving van de partijfinancieringsregels. Daarvoor wordt de reguliere strafbepalingen gevold en is het tevens ongeschreven recht dat het parlement van Nieuw-Zeeland hier een zware rol heeft. Tot op heden heeft dat slechts één keer tot een rechterlijke veroordeling geleid (zie onder N).

E. Omvang van het toezicht op partijfinanciering

De 'Broadcasting Allocation' wordt op grond van wettelijke bepalingen aan partijen toegekend. De Electoral Commission verdeelt dit geld en is dus van alle partijen precies op de hoogte hoeveel geld zij op grond hiervan binnenkrijgen. Verder bestaat er zowel voor politieke partijen als voor individuele kandidaten een verplichting tot verslaglegging met betrekking tot de inkomsten die zij genereren. Deze verplichting begint echter pas bij

NZ\$ 1.000 (voor kandidaten) en bij NZ\$ 10.000 (voor partijen), maar zorgt ervoor dat de Electoral Commission toch redelijk kan inschatten hoeveel geld alle partijen via giften binnenkrijgen. Op andere vormen van financiering – zo die plaatsvinden – wordt door de Electoral Commission geen toezicht gehouden.

Uitgaven

F. Registratie uitgaven politieke partij ?

Zowel voor politieke partijen als voor individuele kandidaten geldt als hierboven reeds gezegd een rapportageplicht met betrekking tot de uitgaven die zij voor een verkiezingscampagne hebben gedaan: ze moeten op grond van artikel 214 Electoral Act 1983 een overzicht van hun 'election expenses' (definitie onder 7) aan de Electoral Commission ter beschikking stellen. Bijgevoegd moet worden een lijst met personen of instellingen aan wie of waaraan de partij geld heeft betaald, en ook de precieze bedragen die dit betrof. Tevens is het de partijen en de kandidaten verplicht een accountantsverklaring bij te voegen.

G. Toezicht op uitgaven politieke partijen (zie tevens onder D.)

Behalve het toezicht op de verslaglegging van de (financiële) jaarverslagen van politieke partijen, heeft de Electoral Commission geen andere toezichtsbevoegdheden voor wat betreft de partijfinanciering. Men gaat er vanuit dat het parlement van Nieuw-Zeeland door middel van informatie van de Electoral Commission toezicht houdt op de partijfinancieringsregels. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van het reguliere strafrechtproces door middel van aangifte bij de politie indien fraude wordt vermoed. Tot op heden heeft dat slechts één keer tot een rechterlijke veroordeling geleid (zie onder N). Zo bestaan er zowel voor politieke partijen als individuele kandidaten zijn aan maximumbedragen die zij aan verkiezingscampagnes mogen uitgeven, gebonden (zie ook hierboven).

Politieke partijen:

Op basis van artikel 214, B, Electoral Act 1983 mogen partijen maximaal NZ\$ 1.000.000 aan hun campagne besteden, plus NZ\$ 20.000 (€ 11.652) voor elk kiesdistrict waarin zij meedoen. Deze kosten waarvoor dit geldt, worden aangeduid

als 'election expenses'. Hieronder vallen kosten die gemaakt worden om te adverteren op de radio, televisie of via gedrukt materiaal met als doel het aanmoedigen van mensen op de partij te stemmen. De activiteiten moeten plaatsvinden binnen drie maanden voor de verkiezingsdatum.

Bedragen die als '*Broadcasting Allocation*' aan partijen ter beschikking zijn gesteld, vallen buiten de maxima. Ook bestaan er geen wettelijke bepalingen die vaststellen hoeveel partijen aan deze posten mogen uitgeven buiten de drie maanden voor de verkiezingen. Kosten die gemaakt worden binnen de termijn van drie maanden en die niet zijn te definiëren als 'election expenses' (bijvoorbeeld kosten gemaakt voor opiniepeilingen) zijn, zolang ze er niet op zijn gericht de publiciteitscampagne van de partijen te beïnvloeden, eveneens niet aan maxima gebonden.

Individuele kandidaten:

Op basis van artikel 214, eerste lid, Electoral Act 1983 mogen individuele kandidaten niet meer dan NZ\$ 20.000 uitgeven aan 'election expenses', die gedefinieerd worden als kosten die door een kandidaat worden gemaakt voor een 'election activity'. Met een individuele 'election activity' wordt vrijwel hetzelfde bedoeld als bij een politieke partij: het gaat om kosten die worden gemaakt om te adverteren op radio, televisie, via billboards of door middel van gedrukt materiaal. De kosten dienen voorts alleen betrekking te hebben op de kandidaat en het district waarvoor hij meedoet en moeten ten hoogste drie maanden vóór de verkiezingsdag gemaakt zijn.

Registratie:

Het is voor een organisatie niet noodzakelijk zich te laten registreren alvorens zij zich 'politieke partij' mag noemen, maar alleen politieke partijen die zich officieel hebben laten registreren bij de Electoral Commission kunnen met de 'party votes' meedoen aan de verkiezingen. Verder voorkomt registratie dat anderen gebruik maken van de naam en het logo van de partij. Ook is registratie noodzakelijk als de partij aanspraak wil maken op een 'broadcasting allocation'.

De registratieprocedure is vastgelegd in de artikelen 62–71, B Electoral Act 1983. Het belangrijkste vereiste dat wordt gesteld, is dat de partij ten minste 500 betalende leden heeft. Partijen die zich willen laten registreren, moeten aan de Electoral Commission hun statuten en hun selectiecriteria (met betrekking tot de leden) doen toekomen. Na de registratie kunnen deze documenten door de burgers worden ingezien.

Verslaglegging

H. Wijze van verslaglegging

Voor bepaalde bijdragen aan politieke partijen en aan individuele kandidaten bestaat een rapportageplicht:

Politieke partijen:

Artikel 214, F, Electoral Act 1993 vereist dat de secretaris van elke geregistreerde partij een jaarverslag aan de Electoral Commission doet toekomen, waarin alle giften

die de partij in een kalenderjaar heeft ontvangen, worden vermeld. Een gift wordt gedefinieerd in artikel 214, G, Electoral Act 1983 en moet tenminste NZ\$ 10.000 (€ 5.826) bedragen.

Als de identiteit van de donateur bekend is, moet ook deze in het jaarverslag worden vermeld. Als de bron van de gift echter onbekend is, wordt genoteerd dat zij afkomstig is van een 'anonieme' donateur. Elke geregistreerde politieke partij dient een accountant aan te wijzen die de jaarverslagen controleert. Daarna liggen ze ook voor de burgers ter inzage.

Individuele kandidaten:

Elke individuele kandidaat is er op grond van section 210, Electoral Act 1983 toe verplicht om na de verkiezingen een lijst met giften die hij of zij heeft ontvangen aan de Electoral Commission te verzenden. Bedragen worden als giften aangemerkt als zij de NZ\$ 1.000 overstijgen. Ook hier geldt dat waar dat mogelijk is, de naam van de donateur in het rapport wordt vermeld. Als de donateur niet bekend is, wordt de gift onder de rubriek 'anoniem' geplaatst. De rapporten van de kandidaten liggen voor de burgers ter inzage.

I. Orgaan/Ambt waar verslaglegging dient te geschieden

Bij de Electoral Commission. Dit geldt zowel voor de politieke partijen als voor de individuele kandidaten.

J. Termijnen van verslaglegging

Politieke partijen moeten zorgen dat de Electoral Commission het jaarverslag van het voorgaande kalenderjaar op uiterlijk 30 april heeft ontvangen.²⁷⁵ Dat betekent dat het maken van het jaarverslag maximaal vier maanden mag kosten. Individuele kandidaten moeten hun rapport uiterlijk 70 dagen na de verkiezingsdag aan de Electoral Commission ter beschikking hebben gesteld.²⁷⁶

K. Openbaarmaking financiële verslagen?

Zie onder L.

L. Wie heeft inzage in financiële jaarverslagen an politieke partijen?

De financiële verslagen van partijen en individuele kandidaten worden niet in kranten of op Internet gepubliceerd. Wel wordt, op grond van artikel 211 Electoral Act 1983, via de Chief Electoral Officer en de Returning Officer een kopie van alle rapporten in elk district ter beschikking gesteld. De rapporten liggen gedurende zes maanden ter inzage. Er kan aan burgers een kleine vergoeding worden gevraagd als zij de rapporten willen inzien.

Sancties

²⁷⁵ Artikel 214 G Electoral Act 1983.

²⁷⁶ Artikel 210 Electoral Act 1983.

N. Sancties voor politieke partijen bij niet-naleven van de wettelijke bepalingen

Iedereen die de maxima, genoemd onder 7, overschrijdt, wordt schuldig bevonden aan corruptie. Dit kan er toe leiden dat de persoon uit zijn stemrecht wordt ontheven voor een periode van drie jaar. Als hij of zij tot lid van het parlement wordt gekozen, wordt dit lidmaatschap ingetrokken.²⁷⁷ Het nationale verkiezingsresultaat kan echter niet op grond van het feit dat een partij meer heeft uitgegeven dan waartoe zij gerechtigd was, worden aangevochten.²⁷⁸

Twee instanties in Nieuw-Zeeland zijn belast met controle op de naleving van de wetsbepalingen omtrent partijfinanciering: de Electoral Commission en de Chief Electoral Office. Beide organen zijn er meer op gericht de verkiezingskandidaten aan te moedigen en te helpen zich aan de wet te houden, dan dat zij de naleving daadwerkelijk heel strikt controleren. Als iemand niet precies aan alle wettelijke vereisten heeft voldaan, zullen de instanties hem of haar eerst de gelegenheid geven dit alsnog te doen, bijvoorbeeld door de kandidaat een nieuw verslag te laten aanleveren of opmerkzaam te maken op missende informatie. Deze behulpzame benadering hangt samen met het feit dat de instanties een tamelijk passieve rol hebben toebedeeld gekregen als het gaat om handhaving van de wettelijke bepalingen.²⁷⁹ Zo moeten de financiële jaarverslagen van de partijen en de kandidaten bij hen worden ingediend, maar hebben ze niet de bevoegdheid om onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de juistheid van deze verslagen. Voorts moeten de instanties, wanneer zij vermoeden dat bepalingen ten aanzien van partijfinanciering worden overtreden, de politie hiervan in kennis stellen. Zelf een onderzoek doen of een sanctie opleggen, mogen zij niet.

Dit is geen ideaal systeem, te meer vanwege het feit dat gelet op de tamelijk technische wetsbepalingen, de politie hieraan geen hoge prioriteit geeft. Van de zeven zaken die door de Electoral Commission aan de politie zijn gerapporteerd na de verkiezingen van 2002, is er maar één daadwerkelijk voor de rechter gekomen. Ook de relatief korte tijdsspanne waarin dit soort zaken voor de rechter moeten worden gebracht, draagt niet bij aan een effectief vervolgingsstelsel. Een partij die bijvoorbeeld een verkiezingsprogramma op televisie heeft gefinancierd met geld dat niet afkomstig was uit de 'Broadcasting Allocation', moet binnen zes maanden na de datum van uitzending worden vervolgd. Na de verkiezingen van 2002 had de politie in twee gevallen waarin iets dergelijks had plaatsgevonden, na zes maanden het onderzoek nog niet afgerond. Er kon daarom niet worden vervolgd.

²⁷⁷ Artikel 55 Electoral Act 1983.

²⁷⁸ Artikel 260 Electoral Act 1983.

²⁷⁹ A. Geddis, *Party financing in New Zealand*, in: T.D. Grant (Ed.), *Lobbying, Government Relations, and Campaign Finance. Navigating the Laws, Regulations & Practices of National Regimes*, New York: Oceana Publishers Inc. (te verschijnen in juli 2005).

11. NOORWEGEN

1. Kiesstelsel

De regering doet dienst als de uitvoerende macht. Het is haar taak aan het Storting (het Noorse parlement) wets- en begrotingsvoorstellen voor te leggen en via de ministeries besluiten ten uitvoer te brengen. De regering wordt gevormd uit het Storting en wordt voorgezeten door de minister-president. Het Storting (de wetgevende macht) ziet toe op de belangrijkste verrichtingen van de regering. Het is een aangepast éénkamerparlement: als het wetgevende functies uitoefent, wordt het verdeeld in twee kamers: het Odelsting (3/4) en het Lagting (1/4), elk met betrekkelijk gelijkwaardige bevoegdheden. Het Storting wordt voorgezeten door een presidium, bestaande uit zes leden.

Het Noorse verkiezingssysteem is gebaseerd op de beginselen van directe verkiezingen en evenredige vertegenwoordiging in verschillende kiesdistricten. Kiezers stemmen direct op vertegenwoordigers van hun kiesdistrict door een stem uit te brengen op een van de vele kieslijsten die in hun kiesdistrict zijn uitgebracht. Vertegenwoordigers worden naar evenredigheid met het aantal uitgebrachte stemmen per lijst verkozen. De kandidaten op de lijst worden geplaatst op grond van procedures die door de partij zelf zijn vastgesteld. Het land is verdeeld in 19 kiesdistricten. De districten stemmen overeen met het aantal provincies en zijn weer verdeeld in verschillende 'kiesgebieden', elke gemeente is zo'n kiesgebied.²⁸⁰ Er zijn 169 plaatsen in de Storting. Daarvan worden er 150 opgevuld door vertegenwoordigers van de kiesdistricten. De overige 19 zetels worden na de verkiezingen over de provincies verdeeld.

2. Centraal verkiezingsorgaan?

Volgens de respondent is het National Election Committee aan te merken als centraal verkiezingsorgaan. Aangezien dit orgaan echter *niet* aan tenminste drie van de zes vereisten voldoet die in hoofdstuk 1 zijn opgesteld, kan het in het kader van dit onderzoek niet als een centraal verkiezingsorgaan worden beschouwd. Ook een ander orgaan is op grond van onze criteria niet als centraal verkiezingsorgaan naar voren gekomen.

3. Samenstelling verkiezingsorgaan

De leden van het National Election Committee worden in de verkiezingstijd door de Koning (lees: regering) aangewezen.²⁸¹ Ingevolge het tweede lid van dit artikel moet het National Election Committee tenminste vijf leden hebben. De respondent stelt dat in de praktijk alle partijen die in het Storting worden vertegenwoordigd, ook beschikken over een afgevaardigde in het National Election Committee.

4. Wettelijke taken van het verkiezingsorgaan

²⁸⁰ <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ud/1999/publ/032005-990519/dok-bn.html>

²⁸¹ Artikel 4-4 Representation of the People Act.

Het National Election Committee heeft maar één wettelijke taak: het verdelen van de 19 restzetels.²⁸² In de volgende paragrafen zal blijken welke organen de voor dit onderzoek van belang zijnde taken met betrekking tot de verkiezingen uitvoeren.

5. Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten van het verkiezingsorgaan

Het National Election Committee heeft geen buitenwettelijke taken en tevens geen eenmalige activiteiten verricht. Ook andere organen die zich bezighouden met verkiezingsaangelegenheden, hebben geen buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten verricht..

6. Onafhankelijkheid van het verkiezingsorgaan

Volgens de respondent wordt de onafhankelijkheid gegarandeerd doordat de taak van het National Election Committee door middel van wetsbepalingen streng is gereguleerd. De twee andere organen die voor de uitvoering van in dit kader relevante taken verantwoordelijk zijn, het Electoral Committee (het verkiezingsorgaan op gemeentelijk niveau) en het County Electoral Committee (het verkiezingsorgaan op provinciaal niveau), worden gekozen door de gemeentelijke en provinciale Raden.²⁸³ Aangezien de samenstelling van deze Raden niet bekend is, kan niet worden gezegd of beide organen onafhankelijk zijn.

7. Adviesorgaan van de regering?

Het National Election Committee is geen adviesorgaan van de Noorse regering. Er is ook geen ander orgaan dat de regering adviseert met betrekking tot de verkiezingen.

8. Vaststelling van de verkiezingsuitslag

Op grond van artikel 10-4, p 1 Representation of the People Act worden de stemmen geteld door het Electoral Committee. Er vindt eerst een voorlopige telling plaats en daarna een definitieve. Het County Electoral Committee is op basis van artikel 10-9, p 1 Representation of the People Act, verplicht het verloop van de parlementaire verkiezingen in de gaten te houden. Als er fouten worden geconstateerd, dan mogen die door dit orgaan worden hersteld.²⁸⁴ Het National Electoral Committee is verantwoordelijk voor de verdeling van de 19 restzetels.²⁸⁵ De overige 150 districtszetels worden door het County Electoral Committee verdeeld.²⁸⁶ Zowel voor de definitieve vaststelling van de verkiezingsuitslag als voor het verdelen van de meeste zetels is dus niet het nationale, maar het provinciale verkiezingsorgaan verantwoordelijk.

9. Vaststelling van de kandidaatstelling

²⁸² Artikel 4-4, p 1 Representation of the People Act.

²⁸³ Artikelen 4-1 en 4-3 Representation of the People Act.

²⁸⁴ Artikel 10-8 Representation of the People Act.

²⁸⁵ Artikel 4-4, p 1 van de Representation of the People Act.

²⁸⁶ Artikel 11-5 Representation of the People Act.

Politieke partijen kunnen zich laten registreren bij het Register of Political Parties dat wordt bijgehouden door de Registry Unit.²⁸⁷ Dit heeft tot gevolg dat een partij het alleenrecht heeft zich op kieslijsten te laten vermelden onder de geregistreerde naam. In de tweede paragraaf van artikel 5-2 Representation of the People Act wordt gesteld dat een partij om zich te laten registreren van tenminste 5000 stemgerechtigde personen een steunverklaring nodig heeft. Dit vereiste vervalt als de partij bij de laatste parlementaire verkiezingen meer dan 500 stemmen in een kiesdistrict of meer dan 5000 stemmen in het gehele land heeft behaald.²⁸⁸

Per partij mag maximaal één kiezerslijst in elk kiesdistrict worden uitgebracht.²⁸⁹ Onderhandelingen over eventuele veranderingen op deze lijst worden door de vertegenwoordigers van de politieke partijen gevoerd met het gemeentelijke of provinciale verkiezingsorgaan.²⁹⁰ Er is geen orgaan dat partijen specifiek moet toelaten tot de verkiezingen. Een eenmaal ingediende lijst (die aan alle vereisten voldoet) kan alleen door de politieke partij zelf nog worden ingetrokken.²⁹¹

10. Vaststelling districtsgrenzen

De Noorse wetgever bepaalt de districtsgrenzen. Elke provincie is een kiesdistrict volgens de wet.²⁹²

11. Toezicht op de financiën van politieke partijen

Er is geen officieel orgaan dat toezicht houdt op de financiën van politieke partijen. De Epicproject-site geeft aan dat politieke partijen wel vrije toegang tot de media krijgen.²⁹³ Het ministerie van Local Government en Regional Development is belast met de administratie hiervan.

²⁸⁷ Artikel 5-1 Representation of the People Act.

²⁸⁸ Artikel 5-3 Representation of the People Act.

²⁸⁹ Artikel 6-1 Representation of the People Act.

²⁹⁰ Artikel 6-1, p 2, e Representation of the People Act.

²⁹¹ Artikel 6-5 Representation of the People Act.

²⁹² Artikel 11-1 Representation of the People Act.

²⁹³ [http://epicproject.org/ace/compepic/en/country\\$NO+PC](http://epicproject.org/ace/compepic/en/country$NO+PC)

12. OOSTENRIJK

1. Kiesstelsel²⁹⁴

De *Nationalrat*, de Oostenrijkse equivalent van de Nederlandse Tweede Kamer, wordt volgens evenredige vertegenwoordiging gekozen. De Oostenrijkse kiezer heeft daartoe één stem waarbij sinds 1992 echter een zekere personalisering heeft plaatsgevonden. Gekozen is sindsdien om de voorkeursstemmen een zwaarder gewicht te doen toekomen. Daarnaast is de toegenomen personalisering van het kiesstelsel terug te vinden in de verdeling van het land in 43 kiesdistricten. Van de 183 zetels in de Nationalrat werden er in 1994 ruim de helft (91) in deze Regionalwahlkreise verdeeld. De overige 69 zetels werden verdeeld binnen de negen deelstaten (Bundesländer) en 23 op het niveau van de bondsstaat. Het wordt niet beschouwd als een (zuiver) gemengd stelsel aangezien als gezegd de kiezer 'slechts' één stem heeft. Naast de Nationalrat is er een Bundesrat waarin de negen deelstaten vertegenwoordigd zijn door afgevaardigden van hun parlementen.

2. Centraal verkiezingsorgaan?

De Bundeswahlbehörde kan worden aangemerkt als centraal verkiezingsorgaan.²⁹⁵ Dit orgaan stelt de uitslag vast van de landelijke verkiezingen en is tevens (tezamen met de regionale Wahlbehörden) verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen. Ten slotte is de Bundeswahlbehörde een belangrijk orgaan voor wat betreft de informatievoorziening over het verkiezingsproces. Daarmee voldoet de Bundeswahlbehörde aan 3 van de 6 gestelde criteria.

3. Samenstelling centraal verkiezingsorgaan

De Bundeswahlbehörde is grondwettelijk verankerd in artikel 26, zesde lid, van het Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). In deze bepaling staat dat voor de uitvoering en de leiding van de verkiezingen van de Nationalrat en de verkiezingen van de Bondsprezident en bij de controle van referenda en volksopinions, er Wahlbehörde worden geconstitueerd, en op Bondsniveau een Bundeswahlbehörde bestaat. De Bundeswahlbehörde bestaat uit de voorzitter (de Bundeswahlleiter) en 11 gewone leden. Het ambt van Bundeswahlleiter wordt bekleed door de minister van Binnenlandse Zaken (momenteel mw. L. Prokop) en oefent deze functie uit op grond van artikel 12, eerste lid, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates.²⁹⁶ Daarnaast heeft het ambt van Bundeswahlleiter een plaatsvervanger. De overige elf leden van de Bundeswahlbehörde, de zogeheten Beisitzern, worden samengesteld uit 2 leden van de rechterlijke macht en de overige negen leden worden voorgedragen door de politieke partijen die zitting hebben in de Nationalrat. Deze

²⁹⁴ P. Lucardie en G. Voerman, *Portaal tot het parlement, Kandidaatsstelling binnen politieke partijen in acht Westerse landen.*, Den Haag/Groningen 2004, onderzoek verricht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, www.nieuwkiesstelsel.nl.

²⁹⁵ Daarnaast ken men in Oostenrijk gedecentraliseerde verkiezingsorganen (Wahlbehörde) op binnengemeentelijk, gemeentelijk, regionaal en deelstatelijk niveau. De leden van deze organen worden verdeeld naar gewicht van de politieke partijen.

²⁹⁶ Nationalrats-Wahlordnung 1992 – NRWO, BGBl. Nr. 471 idF BGBl. I Nr. 90/2003.

Beisitzern mogen geen lid zijn van enig ander kiescollege.²⁹⁷ De Bundeswahlleiter draagt de 11 leden en de Bundeswahlbehörde voor en tevens diens plaatsvervangers. De Bondsregering benoemt de Beisitzern en Ersatzbeisitzern.²⁹⁸

²⁹⁷ Artikel 12, tweede lid, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates.

²⁹⁸ Artikel 15, eerste lid, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates.

4. Wettelijke taken van het centrale verkiezingsorgaan

In artikel 12, lid 5, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates wordt een algemene taakopdracht van de Bundeswahlbehörde beschreven. De bepaling luidt:

(5) Die Bundeswahlbehörde führt, unbeschadet des ihr nach § 7 Abs. 1 zukommenden Wirkungskreises, die Oberaufsicht über alle anderen Wahlbehörden. Im Rahmen dieses Aufsichtsrechts kann die Bundeswahlbehörde insbesondere rechtswidrige Entscheidungen und Verfügungen der nachgeordneten Wahlbehörden aufheben oder abändern. Entscheidungen der Wahlbehörden im Einspruchs- und Berufungsverfahren gegen die Wählerverzeichnisse (Stimmlisten) können von der Bundeswahlbehörde nicht abgeändert werden.

De meer specifieke taken van de Bundeswahlbehörde zijn:

- In artikel 7, eerste lid, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates wordt bepaald dat de Wahlbehörde, waaronder de Bundeswahlbehörde, de uitvoering en de leiding hebben over de verkiezingen van de Nationalrat, van de verkiezingen van de Bondspräsident en die van referenda (*Volksabstimmung*) en volkopeningen (*Volksbefragung*). De plaats van de Bundeswahlbehörde is die van supervisor over de andere Wahlbehörde. Tevens geeft de Bundeswahlbehörde uitvoering en leiding over de verkiezingen van het Europees parlement voorzover het de Oostenrijkse afvaardiging betreft.
- Op grond van zijn rol van supervisor kan de Bundeswahlbehörde onrechtmatige beslissingen van de ondergeschikte Wahlbehörde aanpassen of vernietigen, echter niet voorzover het de bevoegdheid betreft van inspraak- en beroepsmogelijkheden van besluiten over kandidaatsstelling en van de (gedecentraliseerde) Wahlbehörde.
- Voorts heeft de Bundeswahlbehörde op grond van artikel 12, lid 6, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates de bevoegdheid om te beslissen dat de overschrijding van bepaalde wettelijke termijnen als genoemd in de artikelen 12, 14, 16, 39, 47, 61, 106, 111, 112 en 124, derde lid van de Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates toelaatbaar zijn voorzover het een storing is van het (communicatie)verkeer of andere overmachtsituaties betreft.
- De Bundeswahlbehörde heeft tevens de bevoegdheid om te beslissen of een naam die tweemaal voorkomt op verschillende (Lands)kandidaatslijsten indien de Landeswahlbehörde niet beslist op welke kandidatenlijst de naamstelling uiteindelijk komt (artikel 48, tweede lid, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates).
- Op grond van artikel 49, derde lid, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates, kan de Bundeswahlbehörde in het uiterste geval door het lot de naamstelling van de politieke partijen vaststellen op de stemlijst.
- Diverse bepalingen waarin de Landeswahlbehörden de verplichting hebben om gegevens te overleggen aan de Bundeswahlbehörde (artikel 92, 93, tweede lid, 94, tweede lid, artikel 96, tweede lid, artikel 104, 105, tweede lid, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates).

- Vaststelling van de voorlopige verkiezingsuitslag (artikel 95, eerste lid, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates).
- Het vaststellen van de zogenaamde Drittes Ermittlungsverfahren, de kandidaten afkomstig van de landelijke lijst, artikel 106, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates).
- Indien een kandidaat zowel verkozen is op grond van de Landeswahlvorschläge als de Bundeswahlvorschlag, dan dient deze zo snel mogelijk schriftelijk aan de Bundeswahlbehörde te kennen te geven op grond van welke lijst hij het mandaat zal uitoefenen (artikel 109 Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates).

5. Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten van het centrale verkiezingsorgaan

De Bundeswahlbehörde oefent geen buitenwettelijke taken uit en heeft het afgelopen decennium geen eenmalige activiteiten verricht.

6. Onafhankelijkheid van het centrale verkiezingsorgaan

De respondent van de vragenlijst stelde uitdrukkelijk dat de Bundeswahlbehörde onafhankelijk is van de overheid. Dit is opmerkelijk aangezien de voorzitter van dit orgaan op grond van artikel 12, tweede lid, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates de minister van Binnenlandse Zaken is. Daarnaast stelde de respondent dat de onafhankelijk in de Oostenrijkse Grondwet zou zijn verankerd. In artikel 26, zesde lid, Bundes-Verfassungsgesetz wordt echter alleen bepaald dat er Wahlbehörde worden geconstitueerd en tevens een federale Bundeswahlbehörde wordt ingesteld. Over de onafhankelijk positie van deze organen zijn geen grondwettelijke garanties neergelegd.

7. Adviesorgaan van de regering?

De Bundeswahlbehörde is niet aan te merken als adviesorgaan van de regering. Voorts bestaat er geen ander adviesorgaan van de regering met betrekking tot kiesrechtenaangelegenheden.

8. Centraal stembureau en vaststelling van de verkiezingsuitslag

De Bundeswahlbehörde stelt de verkiezingsuitslag vast op grond van de uitslagen van de verschillende uitslagen van de decentrale Wahlbehörden (artikel 92 Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates). De Bundeswahlbehörde stelt uiteindelijk vast hoeveel zetels een partij in de Nationalrat heeft verworven.

9. Vaststelling van de kandidaatstelling

De Landeswahlbehörden hebben de bevoegdheid om in eerste instantie de kandidaatstelling voor de Nationalrat vast te stellen (artikel 42, eerste lid, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates). Indien een partij ook een landelijke kandidatenlijst heeft ingeleverd, dan is de Bundeswahlbehörde het orgaan dat de kandidaatsstelling vaststelt (artikel 106, vierde lid, Bundesgesetz über die Wahl des Nationalrates).

10. Vaststelling districtsgrenzen

De respondent antwoordde dat de kiesdistrictsgrenzen worden vastgelegd door de federale wetgever. De Oostenrijkse Kieswet en de Grondwet geven hierover geen direct wettelijke bepaling. Wel wordt in artikel 26, tweede lid, Bundes-Verfassungsgesetz bepaald dat de grenzen van de kiesdistricten binnen de daar gestelde regels dienen te blijven. Zo mag een kiesdistrict de grenzen van een Land niet overschrijden.²⁹⁹

11. Toezicht op de financiën van politieke partijen

Het centraal verkiezingsorgaan houdt geen toezicht op de financiën van politieke partijen. Voor de controle en openbaarmaking van de verkiezingskosten is in de Oostenrijkse Partijwet (Parteiengesetz) in artikel 9 Parteiengesetz een commissie ingesteld (Kommission zur Überwachung der Wahlwerbungskosten). Deze commissie houdt toezicht op de regels van het Parteiengesetz. De voorzitter (zonder stem) is ook hier de minister van Binnenlandse Zaken. Zeven leden vertegenwoordigen de politieke partijen uit de Nationalrat.

²⁹⁹ Das Bundesgebiet wird in räumlich geschlossene Wahlkreise geteilt, deren Grenzen die Landesgrenzen nicht schneiden dürfen; diese Wahlkreise sind in räumlich geschlossene Regionalwahlkreise zu untergliedern. Die Zahl der Abgeordneten wird auf die Wahlberechtigten der Wahlkreise (Wahlkörper) im Verhältnis der Zahl der Staatsbürger, die nach dem Ergebnis der letzten Volkszählung im jeweiligen Wahlkreis den Hauptwohnsitz hatten, vermehrt um die Zahl der Staatsbürger, die am Zähltag im Bundesgebiet zwar nicht den Hauptwohnsitz hatten, aber in einer Gemeinde des jeweiligen Wahlkreises in der Wählerevidenz eingetragen waren, verteilt; in gleicher Weise wird die Zahl der einem Wahlkreis zugeordneten Abgeordneten auf die Regionalwahlkreise verteilt. Die Wahlordnung zum Nationalrat hat ein abschließendes Ermittlungsverfahren im gesamten Bundesgebiet vorzusehen, durch das sowohl ein Ausgleich der den wahlwerbenden Parteien in den Wahlkreisen zugeteilten als auch eine Aufteilung der noch nicht zugeteilten Mandate nach den Grundsätzen der Verhältniswahl erfolgt. Eine Gliederung der Wählerschaft in andere Wahlkörper ist nicht zulässig.

13. ZWEDEN

1. Kiesstelsel

De (Zweedse) Riksdag bestaat uit 349 leden.³⁰⁰ De zittingsduur bedraagt 4 jaar.³⁰¹ Voor de riksdagverkiezingen wordt het land verdeeld in 29 kiesdistricten.³⁰² Deze districten zijn sterk verschillend in inwonertal. Van het totaal aantal zetels worden er 310 naar evenredigheid verdeeld met het aantal stemgerechtigden in elk kiesdistrict.³⁰³ De overige 39 zetels zijn zogenaamde 'gelijkmakingszetels'.³⁰⁴ Deze worden gebruikt om de door de partijen binnen de districten behaalde zetels aan te vullen, totdat elke partij het aantal zetels heeft naar landelijke evenredigheid. Uiteindelijk worden ook de 39 laatste zetels aan de districten toegekend: de eerste zetel die een partij krijgt bij de tweede verdelingsronde, gaat naar het district waar de partij in kwestie in de eerste ronde het grootste gemiddelde aantal stemmen per zetel behaalde.³⁰⁵ Vanaf 1998 is het voor kiezers mogelijk (maar niet verplicht) om naast de stem op de lijst ook een afzonderlijke 'persoonsstem' uit te brengen. Bij de verdeling van de zetels binnen de lijst vindt de toedeling in eerste instantie plaats op basis van deze persoonsstemmen, mits op een kandidaat ten minste 8 % van de stemmen die de partij binnen het desbetreffende district verwierf, zijn uitgebracht.

De districten zijn dus van beperkte betekenis voor de getalsmatige zetelverdeling, omdat de landelijke evenredigheid uiteindelijk beslissend is. De kiesdistricten zijn wel belangrijk voor de politieke binding van de kiezers. De kiesdrempel van 4 % van de uitgebrachte, geldige stemmen is voor de politieke partijen van belang. Als een partij onder deze grens van 4 % blijft, maar in een kiesdistrict toch 12 % van de stemmen behaalt, mag hij de in dat district behaalde zetels niettemin houden.³⁰⁶ Tot op heden heeft deze situatie zich echter nog niet voorgedaan. Bij de verkiezing van de 349 riksdagleden worden tegelijk voor alle leden drie plaatsvervangers gekozen.³⁰⁷ Dit gebeurt volgens dezelfde verkiezingsregels als bij de aanwijzing van de gewone leden. Als de voorzitter van de riksdag een vervanger vraagt als zodanig op te treden, vraagt hij in principe degene die bovenaan de vervangerslijst staat, ongeacht de persoon die dient te worden vervangen. Vervangers treden op voor het riksdaglid dat als voorzitter wordt gekozen en voor de leden die in de regering worden opgenomen.³⁰⁸ Verder wordt een vervanger ingeschakeld als een riksdaglid langer dan een maand afwezig is.³⁰⁹ De vervanger heeft dezelfde rechten en plichten als het lid dat wordt vervangen, maar vervangt deze in beginsel alleen bij plenaire zittingen en niet in commissies. Dit laatste gebeurt wel met de vervangers van de voorzitter en degenen die lid worden van de regering.³¹⁰

2. Centraal verkiezingsorgaan?

³⁰⁰ Chapter 3, Section 1 Electoral Act.

³⁰¹ Chapter 1, Section 10 Electoral Act.

³⁰² Chapter 2, Section 2 Electoral Act.

³⁰³ Chapter 18, Section 19 Electoral Act.

³⁰⁴ Chapter 3, Section 1 Electoral Act.

³⁰⁵ Chapter 18, Section 26 Electoral Act.

³⁰⁶ Chapter 18, Section 18 Electoral Act.

³⁰⁷ Chapter 18, Section 51 Electoral Act.

³⁰⁸ Chapter 1, Section 7 Riksdag Act (<http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/riksdag.asp>).

³⁰⁹ Chapter 1, Section 6 Riksdag Act.

³¹⁰ Prakke/Kortmann 1998, p. 877 e.v.

De Election Authority kan worden aangemerkt als het centrale verkiezingsorgaan in Zweden.

Hoewel het niet expliciet in de wet staat vermeld, mag de Election Authority optreden als adviesorgaan van de regering. Ook wordt de verkiezingsuitslag door de Election Authority bekendgemaakt (en in die zin ook vastgesteld, ook al wordt het eigenlijke tellen van de stemmen door een ander orgaan gedaan). Verder wordt de districtsvaststelling niet verricht door de Election Authority, maar is de Election Authority wel belast met het toedelen van een bepaalde hoeveelheid zetels aan een bepaald district.

Toezicht op de financiën van politieke partijen wordt in Zweden niet verricht. Ook is er geen orgaan dat politieke partijen kan uitsluiten van deelname aan de Riksdagverkiezingen.

3. Samenstelling centraal verkiezingsorgaan

De Election Authority is opgericht op 1 juli 2001 en wordt bestuurd door een Raad die bestaat uit een voorzitter en vier leden.³¹¹ Hoe deze Raad is samengesteld en door wie dat is gebeurd, wordt door de Zweedse respondent noch op de website vermeld. Er staat slechts dat de Raad door zijn samenstelling verzekerd kan zijn van een brede politieke en burgerlijke steun.³¹²

De dagelijkse werkzaamheden worden volgens de questionnaire verricht door een centraal kantoor. Er werken daar 12 personen en een directeur.

Ambtelijk ondersteuning kiesorgaan

A. Werknemers in dienst bij het centrale verkiezingsorgaan

De Election Authority heeft twaalf full-time medewerkers in dienst. De dagelijkse activiteiten worden geleid door de Administrative Director. Een standaard werkweek in Zweden bedraagt 40 uur.

B. Totale begroting van het centrale verkiezingsorgaan?

Het jaarlijkse budget voor de Election Authority wordt vastgesteld door het parlement en opgenomen in het totale budget van de staat. Voor het afgelopen jaar bedroeg het totale budget dat aan de Election Authority ter beschikking stond 13.712.000 Zweedse Kroon (SEK) (ongeveer € 1.557.970). In een verkiezingsjaar worden extra fondsen aangeboord om de kosten die direct betrekking hebben op verkiezingsactiviteiten, te dekken. Hierbij moet gedacht worden aan kosten die worden gemaakt voor informatiecampagnes, IT-ondersteuning en algemene brochures.

4. Wettelijke taken van het centrale verkiezingsorgaan

De hoofdtaken van de Election Authority bestaan uit het voorbereiden en coördineren van nationale verkiezingen en referenda, het mogelijk maken en verbeteren van de

³¹¹ Questionnaire; <http://www.val.se>

³¹² <http://www.val.se>

invloed van burgers en het democratiebegrip en het legitimeren van de verkiezingen. Meer specifiek is de Election Authority verantwoordelijk voor:

- De zetelverdeling in het parlement.³¹³
- Het aanwijzen van de parlementsleden.³¹⁴
- Het publiceren van de voorlopige en definitieve verkiezingsuitslag.³¹⁵
- Het produceren van kieslijsten, stembiljetten, formulieren etc. voor de verkiezingen.³¹⁶

5. Buitenwettelijke taken en eenmalige activiteiten van het centrale verkiezingsorgaan

De Election Authority wordt gereguleerd door de bepalingen in de Elections Act en in bepaalde (in de questionnaire niet nader benoemde) verordeningen. Ieder jaar krijgt de Election Authority echter van de regering speciale opdrachten. Deze worden vermeld in hetzelfde document waarin ook de subsidie aan de Election Authority ter beschikking wordt gesteld. Deze taken kunnen bijvoorbeeld inhouden het opstellen van een rapport over een bepaalde aangelegenheid, zoals de bevindingen bij de meest recente verkiezingen, of het onderzoeken en rapporteren van internationale ontwikkelingen op het gebied van verkiezingen. De subsidie aan de Election Authority is opgenomen in de staatsbegroting en wordt elk jaar door het parlement vastgesteld.

Volgens de respondent heeft de Election Authority geen vastgestelde onderzoekstaak, maar wordt er wel informatie verzameld van andere verkiezingsorganen om te verwerken in evaluatierapporten over gehouden verkiezingen. Verder heeft de Election Authority een verkiezings-database ontwikkeld, die het bestuurscentrum vormt in de administratie rond de verkiezingen. Ook heeft de Election Authority een systeem ontwikkeld voor de toewijzing en de verdeling van zetels. Deze systemen worden tevens onderhouden door de Election Authority.

6. Onafhankelijkheid van het centrale verkiezingsorgaan

Volgens de respondent is de Zweedse Election Authority voor wat betreft de uitvoering van zijn taken onafhankelijk van de regering, maar er bestaat wel steeds een dialoog tussen de regering en de Election Authority voor wat betreft dingen die met de verkiezingen te maken hebben. Het document van de regering (zie paragraaf 5) stelt de regering in staat tot op zekere hoogte controle uit te oefenen op de activiteiten die worden verricht door de Election Authority. Maar aan de andere kant: de activiteiten die door de Election Authority worden verricht, staan zeer precies omschreven in een verordening, waardoor de onafhankelijkheid in zekere mate wordt gegarandeerd. Alle overheidsorganen kunnen worden geïnspecteerd door de Swedish National Audit Office. Dit orgaan is belast met de controle op de naleving van de diverse verordeningen door de overheidslichamen. De Swedish National Audit Office ressorteert onder het parlement.

³¹³ Chapter 3, Section 2 Electoral Act.

³¹⁴ Chapter 18, Section 2 Electoral Act.

³¹⁵ Chapter 18, Section 14 Electoral Act.

³¹⁶ Chapter 6, Section 1; Chapter 8, Section 1 Electoral Act.

7. Adviesorgaan van de regering?

A. Codificatie en/of buitenwettelijke afspraken omtrent de adviesfunctie

De adviesfunctie van de Election Authority is niet expliciet vastgesteld in de wet of in andere schriftelijke documenten. Dat de regering de Election Authority regelmatig om advies vraagt, is veeleer te beschouwen als een vaste praktijk. Met name het Ministry of Justice, dat vooral verantwoordelijk is voor de wetgeving, maakt veel gebruik van de adviesfunctie van de Election Authority. Zo heeft de Election Authority het ministerie geadviseerd voor het rapport *The government's democracy campaign prior to the European Parliament Elections of 2004*.³¹⁷ De Election Authority kan ook op eigen initiatief aan de regering advies uitbrengen.

B. Adviesonderwerpen

De adviesfunctie is zeer breed. Een voorbeeld van een onderwerp waarover aan de Election Authority om advies is gevraagd, betreft de wijze waarop wetsbepalingen met betrekking tot de verkiezingen ten uitvoer moeten worden gebracht (bijvoorbeeld wanneer overwogen moet worden om een wet te amenderen). Ook gebeurt het dat leden van de Election Authority als deskundigen optreden in officiële onderzoeken of bij internationale beraadslagingen als gedetailleerde kennis van het Zweedse kiessysteem is vereist.

C1. Aandeel van de adviesfunctie in de totale werkzaamheden

De respondent stelt dat het onmogelijk is om op deze vraag *geen* eenduidig antwoord te geven. Hoeveel procent van de tijd wordt besteed aan de adviesfunctie, hangt immers af van wat er op de politieke agenda staat. In sommige perioden lopen er helemaal geen projecten met betrekking tot de adviesfunctie, hoewel het in andere perioden juist heel erg druk kan zijn.

C2. Werknemers voor adviesfunctie

Aangezien er bij de Zweedse Election Authority in totaal maar twaalf mensen werken, zijn er altijd maar maximaal drie personen tegelijk bezig met de uitvoering van de adviesfunctie. Afhankelijk van het soort kennis dat van belang is voor het advies, is het de Election Authority ook toegestaan deskundigen van buitenaf in te schakelen.

D. Afzonderlijke begrotingspost adviesfunctie?

De adviesfunctie wordt niet afzonderlijk begroot.

E. Adviesfunctie ook aan andere organen/organisaties

³¹⁷ Ministry of Justice, 6 september 2004.

Op verzoek kan de Election Authority ook aan andere instanties advies uitbrengen.
De Election Authority staat in ieder geval altijd open voor het publiek.

F. Actieve informatieverstrekking

De Election Authority is verantwoordelijk de kiezers te informeren over wanneer, waar en hoe ze moeten stemmen voor elke verkiezing. Dat betekent dat er in ieder geval (extra) informatie op de website wordt geplaatst³¹⁸ en dat er een gratis telefoonnummer ter beschikking wordt gesteld waar kiezers terecht kunnen met hun vragen. Ook worden speciale mediabijeenkomsten georganiseerd waarop de gang van zaken wordt toegelicht.

G. Andere organen/organisaties met adviesfunctie omtrent verkiezingen

De regels met betrekking tot de verkiezingen zijn vastgelegd in de wet, hetgeen impliceert dat het parlement erover heeft besloten. Hoewel de parlementsleden naar alle waarschijnlijkheid over minder gespecialiseerde kennis beschikken dan de leden van de Election Authority, kunnen ook aan hen vragen over het kiessysteem worden gesteld. Voor de uitvoering van de diverse bepalingen omtrent de verkiezingen, zijn naast de leden van de Election Authority de lokale en de regionale autoriteiten goed onderlegd. Specifieke, op advies omtrent verkiezingen gerichte instanties náást de Election Authority, bestaan volgens de respondent niet.

H. Onderzoeksuitbesteding

De Election Authority mag, met gebruikmaking van een openbare aanbestedingsprocedure, andere instellingen de opdracht geven onderzoek te verrichten. De instellingen die hiervoor worden benaderd zijn bijvoorbeeld universiteiten en statistische onderzoeksbureaus.

I. Advies op eigen initiatief

De Election Authority mag op eigen initiatief adviseren aan de regering.

8. Vaststelling van de verkiezingsuitslag

In eerste instantie worden de stemmen geteld door het Election Committee, het lokale verkiezingsorgaan in elke gemeente.³¹⁹ De definitieve telling wordt geleid door de County Administrative Board, het regionale verkiezingsorgaan in elke provincie.³²⁰ De Election Authority, het landelijke verkiezingsorgaan, verdeelt op basis van de definitieve telling de zetels in de Riksdag. Hierbij wordt eventueel ondersteuning

³¹⁸ www.val.se

³¹⁹ Chapter 17, Section 1-12, Electoral Act.

³²⁰ Chapter 18, Section 1 Electoral Act.

geboden door de County Administrative Board.³²¹ Als de Elections Authority de zetels heeft verdeeld en de individuele leden van de Riksdag heeft aangewezen, worden de resultaten van de verkiezingen bekendgemaakt door middel van publicatie in de *Inrikes Tidningar* (het 'staatsblad').³²² De Elections Authority stelt dus niet zelf de verkiezingsuitslag vast, in die zin dat de stemmen niet door dit orgaan worden geteld. Wel is de Elections Authority belast met de bekendmaking van de verkiezingsuitslag en de zetelverdeling.

9. Vaststelling van de kandidaatstelling

Volgens Electoral Act, Chapter 1, Section 6 is iedereen die actief stemrecht heeft bij de Riksdagverkiezingen, ook automatisch verkiesbaar. De voorwaarden voor het verkrijgen van het actief kiesrecht staan genoemd in Electoral Act, Chapter 1, Section 2: een Zweedse onderdaan die uiterlijk op de dag van de verkiezingen 18 jaar is geworden, en die woont in Zweden of daar ooit geregistreerd heeft gewoond, heeft actief stemrecht. Ook is het van belang dat iemand die zich verkiesbaar wil stellen, lid is van een politieke partij. De zetelverdeling vindt immers plaats tussen de verschillende politieke partijen.³²³ Door de respondent wordt aangegeven dat de procedure van de kandidaatstelling helemaal aan de politieke partijen wordt overgelaten. Dit blijkt ook uit de wet. Partijregistratie vindt echter wel plaats. Op grond van Electoral Act, Chapter 5, kan een partij een verzoek tot registratie van de naamgeving indienen bij de Election Authority. De voorwaarden hiervoor staan in Electoral Act Chapter 5, Section 6: de naam van de partij moet uit woorden bestaan of woorden bevatten en de partij mag geen onderafdeling vormen van een politieke alliantie. Voorts mag een verzoek tot registratie alleen worden ingediend als de partij kan bewijzen dat zij wordt gesteund door tenminste 1500 stemgerechtigde Zweden, tenzij de partij reeds wordt vertegenwoordigd in de Riksdag. De registratie wordt geweigerd als de naam van een partij erg lijkt op de naam van een reeds bestaande partij die al geregistreerd staat. Verzoeken tot registratie moeten voor een bepaalde datum binnen zijn bij de Election Authority 'in order for the party denomination to be entitled to protection at the election'.

Bij registratie moeten ook de kandidaten worden doorgegeven aan de Election Authority.³²⁴ De naam van een partij wordt geschrapt uit het register als de partij dit zelf graag wil, als de partij voor twee opeenvolgende verkiezingen van de Riksdag geen kandidaten heeft opgegeven of als de partij (Chapter 5, Section 10) aan de Election Authority geen vertegenwoordiger heeft aangewezen.³²⁵ Het lijkt erop dat de toelating van de verschillende partijen tot de verkiezingen vooral wordt gereguleerd door Electoral Act, Chapter 18, Section 18: de kiesdrempel voor politieke partijen. Alle partijen mogen meedoen en of ze ook werkelijk iets te zeggen krijgen, wordt beoordeeld aan de hand van de kiesdrempel. Er lijkt geen orgaan te bestaan dat – vóór de verkiezingen plaatsvinden – bepaalt wie daar wel en niet aan mogen meedoen.

10. Vaststelling districtsgrenzen

³²¹ Chapter 18, Section 2 Electoral Act.

³²² Chapter 18, Section 14 Electoral Act.

³²³ http://www.riksdagen.se/english/members/f01_val_en.asp

³²⁴ Chapter 5, Section 13 Electoral Act.

³²⁵ Chapter 5, Section 11 Electoral Act.

De Election Act bepaalt de verdeling van Zweden in districten (Electoral Act, c 2, s 2). Deze verdeling ligt vast. De berekeningen (hoeveel zetels vallen er aan een bepaald district ten deel?) worden uitgevoerd door de Election Authority. Het aantal permanente zetels in de Riksdag is altijd 310 en het aantal restzetels is altijd 39.

11. Toezicht op de financiën van politieke partijen

Er is *geen* orgaan dat toezicht houdt op de financiën van politieke partijen. Politieke partijen krijgen geld van de staat om hun activiteiten te financieren. De hoogte van die steun is afhankelijk van de resultaten die een partij heeft behaald bij de Riksdagverkiezingen. Ook partijen die niet in de Riksdag worden vertegenwoordigd, krijgen geld van de staat. Voorwaarde is wel dat ze minimaal 2,5 % van het totale aantal stemmen hebben behaald bij tenminste één van de twee laatste verkiezingen. Er bestaat geen publiek toezicht op de manier waarop het geld door de politieke partijen wordt besteed.³²⁶

³²⁶ http://www.riksdagen.se/english/members/f10_psto_en.asp

14. Samenvatting en schema's

1. Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk zal een kort overzicht worden gegeven met betrekking tot de onderzoeksresultaten en tevens enkele aanbevelingen voor de Nederlandse Kiesraad worden gedaan. Het doel van dit onderzoek – zowel het quickscan- als het verdiepingsonderzoek – was dan ook een inzicht te geven in de positie en de bevoegdheden van buitenlandse kiesorganen in twaalf westerse landen. Voor de opzet van de hiernavolgende samenvatting is aansluiting gezocht bij de hoofdthema's van dit onderzoek. In de eerste plaats betreft dat de verschillende bevoegdheden die de onderzochte centrale verkiezingsorganen hebben. Daarbij zal een onderscheid worden gemaakt in een aantal kernbevoegdheden zoals de organisatie van de verkiezingen, de adviesfunctie, buitenwettelijke taken en de partijfinanciering. In de tweede plaats zal kort worden stilgestaan bij de organisatorische kant van de verschillende verkiezingsorganen zoals de samenstelling en ondersteuning. Voor deze volgorde is gekozen omdat de samenstelling en ondersteuning (alsmede de begroting) voortvloeit aan het orgaan toegedeelde bevoegdheden. Voorts dient hier te worden opgemerkt dat in de hieropvolgende bijlagen – behorend bij dit hoofdstuk – getracht is om de onderzoeksresultaten in schema's samen te vatten.

2. Bevoegdheden

2.1. Organisatie van de verkiezingen

Vrijwel alle onderzochte kiesorganen hebben (enkele) bevoegdheden omtrent de organisatie van de verkiezingen. Er kan hierbij in grote lijnen een onderscheid worden gemaakt tussen landen met een meer centrale en een meer decentrale organisatie van de verkiezingen. In België, Frankrijk, Groot-Brittannië, Ierland, Italië en Zweden vindt het tellen van de stemmen en de vaststelling van de verkiezingsuitslag vrijwel geheel op decentraal niveau plaats. In Zweden wordt echter de zetelverdeling vastgesteld door het Election Committee. In Australië, Duitsland en Oostenrijk wordt de uitslag, ook als deze op decentraal niveau wordt bekend gemaakt, eerst op nationaal niveau gecontroleerd. Overigens wordt er in Australië wat betreft de bekendmaking nog een verschil gemaakt tussen de verschillende verkiezingen: de uitslag van de Senaatsverkiezingen wordt op decentraal niveau bekendgemaakt (na eerst nationaal te zijn gecontroleerd), de uitslag van de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt op nationaal niveau bekendgemaakt.

In Nederland treedt de Kiesraad, ingevolge artikel A2, tweede lid, Kieswet, op als centraal stembureau in gevallen dat de wet dit voorschrijft. In de praktijk betekent dit dat de Kiesraad voor de verkiezingen van de beide Kamers en het Europees Parlement de geldigheid van de kandidatenlijsten onderzoekt en de landelijke uitslag van deze verkiezingen vaststelt. Zowel de kandidaatstelling als de vaststelling van de verkiezingsuitslag, vindt in Nederland derhalve op nationaal niveau plaats. In Israël, waar men tevens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging hanteert, is het centralistische element in de organisatie van de verkiezingen nog sterker waarneembaar. Het Israëliëse Central Elections Committee heeft de leiding over

alle stembureaus. Het verzamelen van de stemresultaten en het bekendmaken daarvan is een verantwoordelijkheid van het Central Elections Committee. Voorts is dit Committee verantwoordelijk voor de vaststelling van de kandidaatslijsten van de partijen die willen meedoen aan de verkiezingen.

Daarnaast zijn er landen die een gemengd stelsel hanteren wat betreft de organisatie van de verkiezingen. In Nieuw-Zeeland wordt de organisatie van de verkiezingen verdeeld over de twee centrale kiesorganen. De stemmen worden geteld door de (decentrale) Returning Officer die de resultaten doorgeeft aan de Chief Electoral Officer. Laatstgenoemde maakt de verkiezingsuitslag bekend. In Noorwegen kent men voor wat betreft de organisatie van de verkiezingen een gemengd centraal/decentraal stelsel. Het tellen van de stemmen geschiedt door het Electoral Committee. De 150 districtszetels worden door het County Electoral Committee verdeeld. De 19 overige (rest)zetels worden echter door het National Electoral Committee vastgesteld.

Ten aanzien van de kandidaatstelling is er eveneens een onderscheid te maken in meer centrale en meer decentrale benadering. België, Frankrijk, Groot-Brittannië, Ierland en Italië kennen een volledige decentrale kandidaatstelling. Australië kent een gemengd systeem. De controle op de kandidaatstelling voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers geschiedt op nationaal niveau, terwijl de (controle op de) kandidaatstelling voor de Senaat door de Division Returning Officer geschiedt. In Israël, Nieuw-Zeeland, Duitsland, Oostenrijk geschiedt de kandidaatstelling door centrale kiesorganen. In Noorwegen en Zweden bepalen de partijen zelfstandig de kandidaatstelling. In Nederland wordt de kandidaatstelling voor de verkiezingen van de Eerste en Tweede Kamer en van het Europees parlement gecontroleerd door de Kiesraad.

2.2. Adviesfunctie

De primaire bevoegdheid van de Nederlandse Kiesraad is gelet op artikel A2, eerste lid, Kieswet het geven van advies aan de regering en de beide kamers der Staten-Generaal. Voorts treedt de Kiesraad op grond van het tweede lid van deze bepaling op als centraal stembureau in de gevallen waarin de wet dat voorschrijft.

In België, Frankrijk, Ierland hebben de kiesorganen geen adviserende functie. Ook in Israël en Noorwegen hebben de (al dan niet centrale) kiesorganen geen adviesbevoegdheid.

In de overige onderzochte landen hebben de centrale kiesorganen een – al dan niet wettelijke – adviserende functie. In Italië is de regering verplicht een speciale commissie omtrent kiesaangelegenheden te consulteren indien een herziening van de Kieswet wordt overwogen. In Duitsland heeft de Bundeswahlleiter een buitenwettelijke taak voor wat betreft de adviesfunctie aan overheidsorganisaties en particulieren (vgl. par. 2.3.). In Australië, Groot-Brittannië en Nieuw-Zeeland is de adviesfunctie wettelijk vastgelegd. De adviesfunctie aan de regering en parlement zijn daar een belangrijke bevoegdheid van het centrale kiesorgaan. Voorts moet worden opgemerkt dat de adviesfunctie in deze landen veelal expliciet (wettelijk) ruimer is dan alleen de adviserende bevoegdheid aan regering en parlement. Ook andere overheidsinstanties en particulieren kunnen advies inwinnen bij het desbetreffende centrale kiesorgaan. Daarnaast is de adviesfunctie in bijvoorbeeld

Groot-Brittannië ruimer indien men daaronder tevens de voorlichtende functie verstaat.

In Australië is in artikel 7 Commonwealth Electoral Act een (uitvoerige) opsomming gegeven van de adviesbevoegdheden van de Australian Electoral Commission. Dit orgaan is zowel op eigen initiatief bevoegd om een advies over kiesrechtenaangelegenheden uit te brengen als op verzoek van de Australische regering. Voorts moet de Electoral Commission informatie en advies over verkiezingszaken verstrekken aan het parlement, de regering, de departementen en aan andere autoriteiten (sub d). Ook onderzoek op het gebied van verkiezingen en publieke betrokkenheid wordt onder de adviesfunctie van de Australian Electoral Commission gerekend, alsmede de bijstand bij buitenlandse verkiezingen en referenda. De adviesfunctie is in Australië dus ruim gecodificeerd. Het was voor de respondent dan ook niet mogelijk een uitputtende opsomming van deze adviserende taak te geven. De Australische Electoral Commission heeft tevens een belangrijke taak voor wat betreft het promoten en voorlichten geven over verkiezingen in zijn algemeenheid. Door gebruikmaking van een zeer uitgebreide website wordt veel informatie op een actieve wijze verstrekt. Ook andere media wordt door de Electoral Commission ingezet voor het verspreiden van informatie omtrent verkiezingen, zoals televisie, radio, kranten, folders en boeken.

De Electoral Commission in Groot-Brittannië heeft eveneens een wettelijke adviestaak. In artikel 7 Political Parties, Elections and Referendum Act (PPERA) dient de Electoral Commission te worden geraadpleegd in geval van wijziging van het kiesrecht. De bevoegdheid is hier echter geformuleerd in een verplichting van de wetgever in plaats van een bevoegdheid van de Electoral Commission zelf. Daarnaast wordt in artikel 10 (PPERA) een ruime adviesbevoegdheid neergelegd voor het centrale verkiezingsorgaan. Hierin is vastgelegd dat ieder relevant orgaan (alle parlementen in het Verenigd Koninkrijk en alle decentrale kiesorganen/ambten) advies van de Electoral Commission kan vragen.

Evenals in Australië heeft de Britse Electoral Commission een zeer brede taak voor wat betreft voorlichting over het verkiezingsproces. Ook hier wordt in de eerste plaats gebruik gemaakt van een zeer uitgebreide website. Een adviesfunctie in brede zin (voorlichtende functie) is dan ook een zeer belangrijke taak van de Electoral Commission in Groot-Brittannië. Op de website wordt een register bijgehouden van donaties die politieke partijen ontvangen.

Een brede adviesfunctie heeft eveneens het centrale kiesorgaan van Nieuw-Zeeland. Op grond van Part 1, Section 5 van de Electoral Act 1993 heeft de Electoral Commission in Nieuw-Zeeland als taak 'na te denken' over verkiezingsaangelegenheden. In eerste instantie kan de minister van Justitie de Electoral Commission verzoeken om advies. Sinds een aantal jaar is tevens de vaste kamercommissie voor justitie en kiesrechtenaangelegenheden van het parlement van Nieuw-Zeeland is hier formeel toe bevoegd. Over alle kiesrechtenaangelegenheden kunnen regering en parlement de Electoral Commission consulteren. De meer technische aangelegenheden omtrent verkiezingen worden behandeld door het andere centrale kiesorgaan/ambt te weten de Chief Electoral Officer. Hoewel niet wettelijk geregeld, kan tevens de voorlichtingsactiviteiten onder de adviesfunctie van de Electoral Commission worden opgevat. Het betreft hier in feite een buitenwettelijke taak, hoewel een ruime algemene taak van het centrale kiesorgaan

is het bevorderen van het publieke bewustzijn van verkiezingszaken. Nieuw-Zeeland kent in feite drie centrale kiesorganen. De wetgever van Nieuw-Zeeland overweegt om deze kiesorganen samen te laten gaan in één centraal kiesorgaan. Ook deze organen zelf zijn hier geen voorstander van en willen een integratie van de 3 organen tot 1 centraal kiesorgaan. Dit is echter ondervangen door gebruikmaking van één gecombineerde website waar alle informatie is geconcentreerd, waardoor andere overheidsorganisaties en particulieren informatie kunnen krijgen over kiesrechtenaangelegenheden.

In Zweden is de adviestaak niet gecodificeerd, maar is het te beschouwen als een vaste praktijk. Met name de minister van Justitie maakt veelvuldig gebruik van de adviserende taak van de Zweedse Kiesraad. Ook in Zweden is deze adviesfunctie zeer breed. Ongeveer een kwart van de totale taken van de Zweedse Kiesraad wordt besteed aan de adviestaak. Voorts mag dit orgaan op eigen initiatief advies uitbrengen aan de Zweedse regering. De Election Authority is tevens verantwoordelijk voor het informeren van kiezers over wanneer, waar en hoe het stemproces werkt. Al deze informatie wordt op (actieve wijze) op de website van de Zweedse Electoral Authority geplaatst. Burgers kunnen eveneens gebruikmaken van een gratis telefoonnummer waar kiezers terecht kunnen met vragen met betrekking tot verkiezingen.

In de onderzochte stelsels waar het centrale kiesorgaan eveneens een adviserende taak heeft is deze taak breed. Niet alleen aan parlement of regering bestaat er – een veelal wettelijke – taak om te adviseren, maar tevens aan andere (centrale en decentrale) overheidsorganisaties en particulieren.

2.3. Buitenwettelijke taken

In Australië, België, Ierland, Italië, Noorwegen en Oostenrijk hebben de (centrale/decentrale) kiesorganen geen buitenwettelijke taken. In Groot-Brittannië en Nieuw-Zeeland feitelijk ook niet. Deze twee landen hebben echter een zeer ruime wettelijke takenpakket dat ieder taak in feite is terugg te voeren tot een ruime wettelijke bevoegdheid/taak. De landen waar structurele buitenwettelijke taken zijn vastgesteld zijn: Duitsland, Israël en Zweden. In Israël heeft de Central Elections Committee één buitenwettelijke taak te weten het opzetten van informatiecentra in het land. In Duitsland zijn de buitenwettelijke taken af te leiden uit de (wettelijke) bevoegdheden van de Bundeswahlleiter. De voornaamste buitenwettelijke taak die dit orgaan heeft is het coördineren en controleren van regionale verkiezingsorganen. Voorts verstrekt hij informatie en geeft advies aan andere decentrale kiesorganen en aan burgers omtrent het kiesrechtenaangelegenheden. Daarmee is het aandeel buitenwettelijke taken van de Bundeswahlleiter fors. Tussen de 30 en 40% van alle activiteiten wordt besteed aan de uitvoering van buitenwettelijke taken. De buitenwettelijke taak wordt niet afzonderlijk begroot. De Bundeswahlleiter krijgt van de regering een bedrag toegekend dat hij naar eigen inzicht mag verdelen. De Bundeswahlleiter probeert door middel van actieve informatieverstrekking het budget aan buitenwettelijke taken zo laag mogelijk te houden.

In Zweden krijgt de Election Authority jaarlijks van de regering incidentele opdrachten. Deze opdrachten worden vermeld in de begroting van de Election Authority. Deze taken kunnen onder andere inhouden het opstellen van een rapport

over een kiesrechaangelegenheid (nationaal en internationaal). Deze taken zijn niet wettelijk vastgelegd en daarmee buitenwettelijk. Mede op grond daarvan zijn deze opdrachten van belang voor het bepalen van het jaarlijkse budget van de Zeedse Kiesraad.

2.4. Partijfinanciering

In alle onderzochte landen ontvangen politieke partijen op enigerlei wijze subsidie van de overheid. In verreweg de meeste gevallen wordt de subsidie toegekend door middel van een geldbedrag (waarbij soms voorschriften met betrekking tot de besteding van dit bedrag worden geformuleerd), alleen in Noorwegen gebeurt dit in de vorm van vrije toegang tot de media. Van de landen waarin met betrekking tot partijfinanciering een verdiepingsonderzoek heeft plaatsgevonden, wordt de subsidie in Groot-Brittannië en Nieuw-Zeeland toegekend op basis van het aantal partijzetels in het parlement. In Australië wordt uitgegaan van het aantal behaalde stemmen bij de laatste verkiezingen.

Naast de contributies, op grond waarvan de partijen in alle onderzochte landen ook de nodige inkomsten genereren, wordt een groot deel van de te besteden gelden gevormd door giften. De vereisten die hieraan worden gesteld, verschillen per land. Zo bestaat er in Australië een verbod op anonieme donaties, worden er in Groot-Brittannië wettelijke vereisten gesteld aan de aard van de donateur en is het politieke partijen in Israël verboden giften te ontvangen van commerciële bedrijven of instellingen. Voorts is verslaglegging omtrent de giften in vrijwel alle landen verplicht. In Australië moeten giften boven de A\$ 2.000 (+/- € 1.250) aan politieke partijen en boven de A\$ 200 (+/- € 125) aan individuele kandidaten, worden gerapporteerd. In Groot-Brittannië ligt de grens voor verslaglegging van giften op £ 5.000 (+/- € 7.300), in Nieuw-Zeeland op NZ\$ 10.000 (+/- € 5.600) voor politieke partijen en NZ\$ 1.000 (+/- 560) voor individuele kandidaten. In Israël moeten zelfs alle giften worden gerapporteerd.

Ook op de uitgaven van de politieke partijen wordt in de meeste onderzochte landen door middel van verslaglegging toezicht gehouden. In sommige landen zijn er zelfs maxima verbonden aan de gelden die tijdens een verkiezingscampagne mogen worden uitgegeven, zoals in Groot-Brittannië en in Nieuw-Zeeland.

Van de landen die beschikken over een centraal verkiezingsorgaan, geschiedt de verslaglegging van de financiële huishouding van politieke partijen en kandidaten in Australië, Groot-Brittannië en Nieuw-Zeeland plaats te vinden bij dat centrale verkiezingsorgaan. Oostenrijk, Italië, België, Frankrijk en Ierland hebben hiervoor één of meerdere commissies in het leven geroepen. In Israël dient de verslaglegging plaats te vinden bij de State Comptroller (de ombudsman) en in Zweden en Noorwegen bestaan er geen organen die toezien op de manier waarop politieke partijen en kandidaten aan hun geld komen. In de gevallen dat de verslaglegging moet plaatsvinden bij het centrale verkiezingsorgaan, is het dit orgaan steeds toegestaan bij de constatering van overtredingen van wettelijke bepalingen door partijen of kandidaten, de zaak bij de rechter aan te brengen. In Australië mag het orgaan ook zelf boetes opleggen.

De jaarverslagen van de partijen en de kandidaten worden in Australië en in Groot-Brittannië volledig op Internet geplaatst. In Israël wordt door de State Comptroller van de jaarverslagen een samenvatting gepubliceerd.

In Nederland ontvangen politieke partijen, op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen, gelden van de overheid. De hoogte van de subsidie wordt vooral gebaseerd op het aantal kamerzetels dat de partij bij de laatste verkiezingen heeft behaald. Artikel 6, Wet subsidiëring politieke partijen, schrijft voor dat partijen een basisbedrag van € 120.239 ontvangen, vermeerderd met € 38.787 per kamerzetel. Andere belangrijke inkomstenbronnen van politieke partijen in Nederland, zijn de gelden die zij via contributies genereren en de giften die zij ontvangen. Alleen giften die meer dan € 4 537,80 bedragen en die niet van een natuurlijk persoon afkomstig zijn, moeten door de politieke partij openbaar worden gemaakt (artikel 18, Wet subsidiëring politieke partijen). Zij moeten in het jaarverslag worden vermeld. De uitgaven die door politieke partijen worden gedaan, zijn in het geheel niet aan verslaglegging onderworpen. Bovendien is het zo dat de jaarverslagen van de politieke partijen op geen enkele wijze door de burgers kunnen worden ingezien. Van toezicht op de financiering van politieke partijen – afgezien van de overheidssubsidiëring en de algemene regels van het Burgerlijk Wetboek – is in Nederland geen sprake. Op grond van artikel 17, Wet subsidiëring politieke partijen zendt de Minister ieder jaar een overzicht van de toegekende subsidies (en de verantwoording daarvan) aan de Staten-Generaal.

Een ander belangrijk punt is de uitoefening van het daadwerkelijke toezicht. In de landen waarin het centrale verkiezingsorgaan toezicht uitoefent op de partijfinanciering, is het slechts de Australian Electoral Commission toegestaan boetes op te leggen. In andere onderzochte stelsels heeft het centraal kiesorgaan, indien zij een overtreding van een wettelijke bepaling constateren, slechts de bevoegdheid de politie in te schakelen of de zaak op eigen initiatief bij de rechter aanhangig te maken.

3. Organisatie van de centrale verkiezingsorganen

De Nederlandse Kiesraad bestaat uit zeven leden, zoals wettelijk bepaald in artikel A2, derde, Kieswet. De Kiesraad wordt ondersteund door de secretaris en de adjunct-secretaris en twee medewerkers.

In de vergeleken buitenlandse stelsels is de organisatie, zowel qua samenstelling en ondersteuning zeer verschillend. In Australië bestaat de Electoral Commission uit drie leden (onafhankelijk van de regering) en wordt ondersteund door 18 mensen met een (vaste) leidinggevende betrekking. Laatstgenoemde personen geven leiding aan de diverse decentrale kiesorganen. Hiermee gepaard gaat een begroting van € 24.127.740 voor het totale verkiezingsproces. In Duitsland is gekozen om de directeur van het Centraal Bureau voor de Statistiek tevens te benoemen tot Bundeswahlleiter. Deze persoon is tevens lid van de Kiescommissie, de Bundeswahlausschuss. Bij de Bundeswahlleiter zijn in totaal negen mensen werkzaam waarvan en twee part-time. In Groot-Brittannië bestaat de Electoral Commission uit minimaal 5 en maximaal negen leden. De commissie is onafhankelijk en wordt benoemd door de koningin op voordracht van het House of Commons. De

Electoral Commission heeft 132 full-time medewerkers in dienst. De totale begroting is € 30.202.407 per jaar.

In Israël werken bij het Central Elections Committee drie personen. Het budget is in een jaar waarin geen verkiezingen plaatsvinden bedraagt: € 1.635.000. Het Committee zelf is onafhankelijk van de regering en wordt gevormd door leden van het Israëlische hooggerechtshof. Voorts kunnen leden van politieke partijen die vertegenwoordigd zijn in de Knesset een aantal leden benoemen. In Italië kent men een tijdelijk centraal verkiezingsorgaan dat wordt samengesteld uit leden van de Italiaanse Hoge Raad. In Nieuw-Zeeland kent men als gezegd diverse centrale kiesorganen. In Oostenrijk kent men een vergelijkbare organisatie van kiesorganen als in Duitsland, hoewel in Duitsland de Bundewahlleiter meer bevoegdheden heeft dan zijn equivalent in Oostenrijk. In Zweden bestaat de Election Authority uit 5 leden en wordt ondersteund door 12 medewerkers en één directeur. De totale begroting in Zweden bedraagt € 1.557.970.

Bijlagen (behorend bij de samenvatting)

16. Bronnen & literatuur (inclusief respondenten)

Algemeen

<http://www.epicproject.org/>

<http://www.idea.int>

AUSTRALIË

Respondenten:

Dhr. C. Wakeford, Australian Electoral Commission.

Dhr. M. Bergmann, Australian Electoral Commission.

Dhr. Dr. G. Orr, Senior Lecturer aan Griffith University, Australia.

Dhr. Dr. T. Grant, Senior researcher aan Wolfson College, Cambridge University.

Literatuur:

T.D. Grant, Australia, in: T.D. Grant (Ed.), Lobbying, Government Relations, and Campaign Finance. Navigating the Laws, Regulations & Practices of National Regimes, New York: Oceana Publishers Inc. (te verschijnen in september 2005).

Graeme Orr, *'No worries mate': Disclosure regulation in Australia's laissez-faire political finance law*, 2005, p 9 (upcoming 2005).

Internet:

<http://electionresources.org/au/senate.html>

<http://electionresources.org/au/house.html>

<http://www.aph.gov.au/senate/pubs/briefs/briefone.htm>

<http://scaleplus.law.gov.au>

(wetgeving: Commonwealth of Australia Constitution Act. Commonwealth Electoral Act 1918, Public Service Act 1999)

<http://aec.gov.au>

<http://www.aph.gov.au/house/committee/em/donations/index.htm>

http://www.aec.gov.au/_content/How/research/papers/paper3/research_report_3.pdf

http://www.aec.gov.au/_content/What/publications/annual_report/2004/output2_1_5.htm

BELGIË

Respondent:

Dhr. Stéphan de Mul, Federal Public Service Home Affairs.

Literatuur:

L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 1998.

Internet:

<http://www.senate.be> (wetgeving: de Belgische Grondwet)

<http://www.verkiezingen.fgov.be> (wetgeving: Kieswetboek, wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen)

<http://www.belgium.be>

<http://www.dekamer.be>

DUITSLAND**Respondent:**

Mw. Doreen Damislo, Ambtenaar bij de Bundeswahlleiter.

Literatuur:

J.A. van Schagen, H.R.B.M. Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1998, p. 40.

L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2004.

Internet:

<http://www.bundeswahlleiter.de/wahlen/index.htm>

FRANKRIJK**Respondent:**

Frankrijk heeft de toegezonden vragenlijst niet beantwoord.

Literatuur:

L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 1998.

A. Krouwel, *Partisan States*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004.

Code Électoral, textes mis à jour au 15 février 2002.

Internet:

<http://www.commission-transparence.fr>

<http://www.assemblee-nationale.fr>

<http://www.interieur.gouv.fr>

<http://www.cnccfp.fr/>

GROOT-BRITTANNIË

Respondent:

Dhr. William Reburn, Electoral Commission.

Dhr. A. Fraser, Electoral Commission

Dhr. J. Winter, Electoral Commission

Literatuur:

L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 1998.

A. Krouwel, *Partisan States*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004.

J. Rowbottom: 'Watchdog to Study Tory Spending', *The Times*, 28 Oktober 1998.

J. Rowbottom, United Kingdom, in: in: T.D. Grant (Ed.), *Lobbying, Government Relations, and Campaign Finance. Navigating the Laws, Regulations & Practices of National Regimes*, New York: Oceana Publishers Inc. (te verschijnen in september 2005)

Internet:

www.electoralcommission.org.uk

<http://www.cambridge2000.com/memos/lords.html>

<http://www.legislation.hmso.gov.uk> (wetgeving: Political parties, Elections and Referendums Act 2000)

<http://www.dca.gov.uk/elections>

<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-01158.pdf>

<http://www.boundarycommittee.org.uk/our-work/>

<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-01663.pdf>

<http://www.electoralcommission.org.uk/regulatory-issues/legcamexppolparty.cfm>

<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03413.pdf>

<http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/7985>

IERLAND

Respondent:

Ierland heeft de toegezonden vragenlijst niet beantwoord.

Literatuur:

L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 1998.

Internet:

<http://www.taoiseach.gov.ie/upload/static/256.pdf>

<https://www.acts.ie> (wetgeving: Electoral Act 1992, Electoral Act 1997)

<http://www.environ.ie>

<http://www.oasis.gov.ie>

<http://www.sipo.gov.ie>

http://www.oireachtas.ie/documents/committees29thdail/subcomonseanadreform/Report_on_Reform_of_the_Seamad.pdf

ISRAËL

Respondent:

Mw. Susan Hattis Rolef, Knesset Research and Information Center.

Literatuur:

M. Hofnung, Campaign Finance in Israel, T.D. Grant (Ed.), Lobbying, Government Relations, and Campaign Finance. Navigating the Laws, Regulations & Practices of National Regimes, New York: Oceana Publishers Inc. (te verschijnen in september 2005).

Internet:

<http://www.knesset.gov.il/>

<http://www.jewishvirtuallibrary.org/>

<http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Politics/financelaw.html>

<http://www.nevo.co.il>

ITALIË

Respondent:

Italië heeft de toegezonden vragenlijst niet beantwoord.

Internet:

<http://www.camera.it/>

<http://www.senato.it/>

<http://www.governo.it/>

NIEUW-ZEELAND

Respondent:

Mw. Helena Catt, Chief Executive, Electoral Commission.

Literatuur:

A. Geddis, New Zealand, in: T.D. Grant (Ed.), Lobbying, Government Relations, and Campaign Finance. Navigating the Laws, Regulations & Practices of National Regimes, New York: Oceana Publishers Inc. (te verschijnen in september 2005).

Internet:

<http://www.elections.org.nz/>

<http://www.legislation.govt.nz/>

<http://www.dia.govt.nz/>

<http://www.nzgovtdirectory.com/>

http://www.elections.org.nz/administration/ec_annreps.html

<http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hpw/pservices.html>

NOORWEGEN

Respondent:

Dhr. Steinar Dalbakk, National Electoral Committee.

Internet:

<http://odin.dep.no/>

<http://epicproject.org/>

OOSTENRIJK

Respondent:

Mw. Elfriede Schmidt, Bundesministerium für Inneres, Abteilung III/6

Literatuur:

L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2004.

P. Lucardie en G. Voerman, *Portaal tot het parlement, Kandidaatsstelling binnen politieke partijen in acht Westerse landen.*, Den Haag/Groningen 2004, onderzoek verricht in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, www.nieuwkiesstelsel.nl.

Internet:

<http://www.bmi.gv.at/wahlen/bundeswahlbehörde.asp>

ZWEDEN

Respondent:

Mw. Kristina Lemon, Election Authority

Literatuur:

L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 1998.

Internet:

<http://www.riksdagen.se/english/work/fundamental/riksdag.asp>

<http://www.val.se>