



CENTRAAL STEM BUREAU
CENTRAL VOTING BUREAU
SINT MAARTEN

Cole Bay, May 23, 2024

To: The Minister of General Affairs
The Honorable Dr. Luc Mercelina
Government Building
Soulaliga Road #1
Philipsburg, Sint Maarten

Re: Formal Position of Central Voting Bureau on Election Timeline and Request for Adjustment

Honorable Prime Minister,

On Tuesday, May 21, 2024, a National Decree was signed invoking Article 59 of the Constitution and calling for new elections. That evening, I informed you via email that the Central Voting Bureau had not yet taken a formal stance on the established dates and had a differing opinion regarding the strict adherence to the three-month timeframe stipulated in article 59, paragraph 2. Consequently, the Central Voting Bureau deemed it prudent to seek professional and independent legal advice to further substantiate the position we discussed during our meetings with the Governor and with you on May 21st.

The Central Voting Bureau's primary responsibility is to ensure the organization and execution of fair, free, and transparent elections. The three-month timeline of Article 59 presents significant challenges to fulfilling this mandate. These concerns were previously voiced by my predecessor, Mr. Jason Rogers, in 2019¹, when similar legal issues led to the resignation of the entire board. This resignation subsequently necessitated an adjustment of the relevant timelines. Regrettably, the Central Voting Bureau currently finds itself in the same predicament. We remain firmly resolved that, in good conscience, we cannot conduct a parliamentary election based on the dates as listed within LB-24/401 as it will require the omission of critical steps of our electoral process within a three-month timeframe.

¹ And also in 2017.



CENTRAAL STEMBUREAU
CENTRAL VOTING BUREAU
SINT MAARTEN

Our commitment to ensuring a fair and transparent electoral process is grounded in both national laws and international democratic standards. Adhering strictly to Article 59 without necessary adjustments, could jeopardize these foundational principles.

In light of these precedents and the complexities we face, it is paramount that we approach this matter with the utmost diligence and integrity. Our aim is not only to comply with the letter of the law but to uphold the spirit of democracy that the law seeks to protect. The implications of a rushed electoral process could undermine public trust and the very democratic principles we are entrusted to safeguard.

We sincerely hope that through constructive consultation, and considering the arguments presented below and the accompanying legal advice, we can avoid a similar outcome as in 2019. It is crucial to recognize that the only lawful path forward involves deviating from article 59, paragraph 2, but *only* to the extent strictly necessary to balance the competing rights we are duty-bound to uphold.

We are attaching the complete advice provided by Prof. dr. Arjen van Rijn as Exhibit A. While we will refer to specific parts of this advice in our letter, please consider that the entirety of this advice forms an integral part of our communication and position on this matter.

Issues with the Current Election Timeline and Proposed Solutions

On the basis of LB-24/401, the following dates have been set:

- **Postulation Day:** May 31, 2024
- **Election Day:** July 18, 2024
- **Assembly of New Parliament:** August 19, 2024

The Central Voting Bureau holds the position that the application of these dates is not feasible under the current legal framework due to the following reasons:

1. Registration of Political Parties

The Central Voting Bureau recognizes the registration of political parties as a critical component of our electoral process, a stance that is supported by the conclusions reached by Prof. dr. Arjen van Rijn. In contrast to the Netherlands, where the process



CENTRAAL STEM BUREAU
CENTRAL VOTING BUREAU
SINT MAARTEN

may differ, in Sint Maarten the registration is a fundamental prerequisite for exercising passive voting rights. This requirement is legislated under the National Ordinance Registration and Finances of Political Parties and must be evaluated alongside the Electoral Ordinance. Without the formal registration of political parties, there can be no party lists, thereby barring access to participate in elections.

Additionally, the formation of new political parties typically coincides with the announcement of upcoming elections, prompting founders to mobilize at such times. It is unrealistic to expect every eligible voter with aspirations to stand for election to find a place within existing political parties shortly before an election. Thus, providing an avenue for new parties is essential. The restriction imposed by the three-month timeframe to register new parties therefore hinders the exercise of passive voting rights.

Furthermore, while it is unequivocal that the government holds the authority to dissolve Parliament, it is imperative that such a decision does not compromise the integrity of subsequent elections, which should uphold the standards expected at the end of a regular term.

In line with Prof. van Rijn's analysis, the Central Voting Bureau contends that preventing new political parties from registering in time for elections following an interim dissolution is not only untenable but also detrimental to the democratic process.

2. Compliance with Procedural Requirements

The strict adherence to the three-month timeframe, as required by article 59, paragraph 2, results in non-compliance with several procedural requirements stipulated in the Nationale Ordinance Registration and Finances of Political Parties and the Electoral Ordinance. Deviations or omissions necessary to meet this timeframe would undermine the integrity of the election process and could be seen as an unacceptable limitation of the voting rights guaranteed by international treaties.

Any extralegal discrepancies from the prescribed election procedure, as provided for by these two pieces of legislation, would compromise the fair, open, transparent, and universal nature of elections.



CENTRAAL STEM BUREAU
CENTRAL VOTING BUREAU
SINT MAARTEN

3. Practical concerns

Additionally, there are significant practical concerns that further complicate the situation. The KPSM has identified several logistical and operational challenges for the chosen election date, including staff shortages due to the vacation period, leading to insufficient officers at KPSM and from other police forces within the Kingdom. Consequently, without additional assistance and resources, KPSM cannot guarantee security and traffic management. Additionally, the previous assistance costs for the January election remain unpaid, complicating the ability to secure future support and resources. Concurrent events in July, a busy month for the island, further limit KPSM's capacity to manage both elections and large public events. Given these constraints, KPSM requires critical support and additional financial resources to guarantee their ability to ensure a safe election on the proposed date.

Similarly, the Civil Registry, which plays an indispensable role in the election process, will be understaffed during the established dates. Of the 21 available staff, 4 have already purchased tickets for their vacation and will not be available. While this may seem like a small number, having the full staff is necessary for a smooth operation. Moreover, 2 members of the Central Voting Bureau will not be present for Election Day and other key dates.

The current discrepancies between Article 59 of the Constitution and the election laws stem from a legislative oversight. Resolving these discrepancies necessitates structural legislative changes, either by extending the three-month timeframe stipulated in Article 59 or by amending the election laws to allow for a condensed yet fair election procedure within the existing timeframe. However, making such changes falls outside the prerogative and authority of the Central Voting Bureau. Despite this, we are duty-bound to uphold the integrity of the electoral process. Until these legislative changes are implemented, the Central Voting Bureau's firm belief is that any resolution must involve a practical balancing of the competing values and interests, which ultimately lies within the government's responsibility.

Historical precedents from 2017, 2019 and expert legal opinions, such as those from Prof. dr. Arjen van Rijn, underscores the necessity of flexibility in exceptional circumstances to uphold the integrity of the electoral process.



CENTRAAL STEM BUREAU
CENTRAL VOTING BUREAU
SINT MAARTEN

Proposed Course of Action

Our proposed adjustments aim to uphold the shared goals of fair, transparent, and credible elections. By allowing a reasonable extension for party registration, we can collectively ensure that the electoral process remains robust and inclusive.

Based on the detailed analysis provided by Prof. van Rijn, the Central Voting Bureau proposes the following course of action:

Extend the timeline to accommodate a fully compliant electoral process that ensures the registration of new political parties.

This extension would respect both national and international legal frameworks, ensuring a fair and transparent election process.

Proposed New Dates for the Election:

The Central Voting Bureau firmly believes that any extension beyond the three-month period stipulated in Article 59, paragraph 2, should be minimized to the greatest extent possible. To achieve this, we have carefully calculated a revised timeline, based on an effective date of the national decree set for Monday, May 27th. We have included a period of three weeks from this date specifically to facilitate the registration of new political parties, which we consider to be a reasonable and necessary timeframe to ensure a fair and inclusive electoral process.

To address the legal and practical concerns outlined above, the Central Voting Bureau proposes the following revised election timeline:

- **Voter Registry Closure:** Monday June 3, 2024
- **Deadline for Registration of Political Parties:** Monday June 17, 2024
- **Postulation Day:** Tuesday July 2, 2024
- **Election Day:** Monday August 19, 2024
- **Assembly of New Parliament:** Friday September 20, 2024

We believe this revised timeline upholds the integrity of the electoral process and ensures the protection of democratic rights as guaranteed by both national and international laws.



CENTRAAL STEMBUREAU
CENTRAL VOTING BUREAU
SINT MAARTEN

We appreciate your understanding and cooperation in this matter and look forward to your favorable consideration of our proposal.

Sincerely,

Nathalie Tackling
Chairlady

Attachment:

- Advice dated May 23, 2024 by Prof. dr. Arjen van Rijn

c.c.: The Governor of Sint Maarten, His Excellency Mr. Ajamu Baly
Parliament of Sint Maarten
The Electoral Council

Aan de voorzitter van het centraal stembureau
Mr. Nathalie Tackling
Sint Maarten
Per e-mail: nathalie@tacklinglaw.com

Den Haag, 23 mei 2024

Geachte mevrouw Tackling,

Bij e-mail van 21 mei jl. heeft u mij verzocht om advies in de volgende aangelegenheid.

1. Inleiding en vraagstelling

Op 20 mei jl. heeft het Statenlid Maingrette zijn steun aan het kabinet Mercelina onttrokken en besloten om samen met de oppositiefracties in de Staten een nieuwe coalitieregering te vormen. Het kabinet beschikt als gevolg hiervan niet meer over een meerderheid in de Staten.

In reactie op het gebeurde heeft de regering op 21 mei jl. gebruik gemaakt van haar bevoegdheid uit hoofde van artikel 59 van de Staatsregeling en de Staten ontbonden onder gelijktijdige uitschrijving van nieuw verkiezingen, zoals het tweede lid van artikel 59 eist.

Het tweede lid van artikel 59 bevat tevens de verplichting dat de nieuw gekozen Staten samenkomen binnen drie maanden nadat het landsbesluit tot ontbinding van de Staten is uitgevaardigd. Dit betekent feitelijk dat de organisatie van de Statenverkiezingen, de verkiezingen zelf, het onderzoek van de geloofsbrieven van de nieuw gekozen leden van de Staten en hun toelating binnen een termijn van drie maanden moeten plaatsvinden.

De verkiezingsprocedure is geregeld in de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening, die volgens de wetgever een samenhangend geheel vormen en in onderlinge samenhang moeten worden gezien.¹ Zij bevatten dwingendrechtelijke bepalingen met betrekking tot onder meer de termijnen die ten minste in acht moeten worden genomen met betrekking tot de verschillende stappen en fases in de verkiezingsprocedure. Op grond van de optelsom van deze termijnen geldt dat de wettelijke doorlooptijd voor de gehele verkiezingsprocedure vanaf het moment van registratie van politieke partijen bij de Electorale Raad tot en met de dag waarop de nieuw gekozen Staten samenkomen, 16 tot 18 weken bedraagt. De Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening kennen niet de mogelijkheid tot verkorting van de procedure, zij door inkorting van de termijnen, zij het door het overslaan van bepaalde onderdelen van de verkiezingsprocedure.

¹ Zie het Algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen.

Aldus bestaat er een discrepantie tussen de in artikel 59 Staatsregeling voorgeschreven termijn van maximaal drie maanden en de termijn van vijf maanden die op grond van de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening vereist is om een verkiezingsprocedure geheel overeenkomstig de wettelijke voorschriften te doen plaatsvinden.

Over de wijze waarop met deze discrepantie zou moeten worden omgegaan bestaat heeft discussie plaatsgevonden tussen de gouverneur en het centraal stembureau. De gouverneur heeft kort gezegd als zijn opvatting te kennen gegeven dat de driemaandentermijn van artikel 59 Staatsregeling dient te prevaleren omdat die bepaling hiërarchisch van hogere orde is dan de bepalingen van de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening. Het centraal stembureau stelt zich op het standpunt dat de bepalingen van de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening in acht moeten kunnen worden genomen, ook als dit tot een overschrijding van de driemaandentermijn leidt, gelet op het feit dat de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening invulling geven aan het kiesrecht, en het kiesrecht mede wordt gewaarborgd in de internationale mensenrechtenverdragen.

U heeft mij gevraagd om een onafhankelijk juridisch advies en mij in dit verband meer specifiek drie vragen gesteld, die ik hier citeer:

1. **'Mogelijke Schending v/h Passief Kiesrecht:** Is het mogelijk dat wij door akkoord te gaan met bovengenoemde termijnen, en daarmee het onmogelijk maken van de registratie van nieuwe politieke partijen, meewerken aan een ontoelaatbare schending van het passief kiesrecht?
2. **Internationale Verdragen en Nationale Regelgeving:** Hoe kunnen wij er zeker van zijn dat wij onze taak volgens internationale verdragen, de Staatsregeling en de Kiesverordening correct uitvoeren? Wij willen voldoen aan alle relevante normen en verplichtingen om het actief en passief kiesrecht volledig te waarborgen en ook onze taak om eerlijk, open, en transparante verkiezingen te organiseren.
3. **Harmonisatie:** Welke juridische en praktische stappen kunnen worden ondernomen om de discrepanties tussen artikel 59 van de Staatsregeling, de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen, en de Kiesverordening te overbruggen?'

Naar aanleiding van uw verzoek bericht ik u als volgt.

2. Opmerking vooraf

De kwestie waarin u mijn advies vraagt is er een van bijzondere aard. Het betreft een staatsrechtelijk dilemma over fundamentele waarden. Met de driemaandentermijn uit artikel 59 Staatsregeling wordt het legitieme belang gediend van de continuïteit van de staatsorganen, meer in het bijzonder de continuïteit van het parlement als representatieve vertegenwoordiging van het volk.² Met de vaste termijn moet ook worden voorkomen dat de ontbindingsbevoegdheid wordt gebruikt om het parlement buitenspel te zetten en een democratisch vacuüm te creëren. Hiertegenover staat het legitieme belang van de

² Zie ook: P.P.T. Bovend'Eert, 'Commentaar op art. 64 Gw', Kamerontbinding, in: *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Kluwer 2018.

waarborging van het actieve en passieve kiesrecht door middel van het naleven van de verkiezingsprocedure als neergelegd in de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening. Het dilemma bestaat er in dat er constitutioneel-rechtelijk gezien geen 'zuivere' oplossing mogelijk is. Het zal uiteindelijk aan de wetgever zijn om dit dilemma voor de toekomst te doorbreken. Ik kom daarop later in dit advies terug.

In het navolgende zal ik eerst ingaan op de juridische kaders die aan de orde zijn. In het licht daarvan daarvan zal ik vervolgens een mogelijke oplossing bespreken die in mijn ogen aanvaardbaar is gegeven het voorliggende dilemma. Tot slot zal ik in het licht van mijn bevindingen de drie door u gestelde vragen concreet beantwoorden.

3. Bespreking juridische kaders

Ik begin met een opmerking over de verhouding tussen de in artikel 59 Staatsregeling opgenomen driemaandentermijn enerzijds en de formeel-wettelijke bepalingen inzake de verkiezingsprocedure in de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening anderzijds.

Hiërarchie tussen Staatsregeling en landsverordeningen

De Staatsregeling is de landsconstitutie van Sint Maarten. Zij staat in de hiërarchie der wettelijke regelingen boven reguliere landsverordeningen. De hogere positie in de rangorde blijkt onder meer uit artikel 119 Staatsregeling. Op grond van dit artikel is de rechter bevoegd om wettelijke regelingen waaronder landsverordeningen te toetsen op hun verenigbaarheid met de Staatsregeling en die wettelijke regelingen bij geconstateerde strijd geheel of gedeeltelijk buiten toepassing te verklaren. De in artikel 59 lid 2 Staatsregeling opgenomen driemaandentermijn is een dwingendrechtelijke bepaling. Dit betekent dat bepalingen in de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening die er – al dan niet gezamenlijk – toe leiden dat de wettelijk voorgeschreven verkiezingsprocedure zoals neergelegd in die landsverordeningen niet binnen de driemaandentermijn van artikel 59 lid 2 Staatsregeling kan worden afgewikkeld, niet verenigbaar zijn met die driemaandentermijn, met andere woorden: in strijd zijn met de constitutie, en daarom voor de constitutie zouden moeten wijken. Maar dit is niet alles.

Ik wijs er eerst op dat de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening nadere regelingen en uitwerkingen van het kiesrecht behelzen over tal van aspecten die als beperking van het kiesrecht zijn te beschouwen. Zo komt het feit dat alleen geregistreerde politieke partijen aan de verkiezingen kunnen deelnemen neer op een beperking van het passief kiesrecht, omdat andere groeperingen niet zijn toegelaten. Hierin verschilt overigens het kiesrecht van Sint Maarten van het Nederlandse kiesrecht. Voor landsverordeningen die beperkingen van het kiesrecht bevatten, gelden de voorwaarden met betrekking tot noodzaak en proportionaliteit en de verzwaarde procedure die is neergelegd in artikel 31 Staatsregeling. Zulke landsverordeningen moeten met een gekwalificeerde meerderheid (volstreckte meerderheid van stemmen van de zitting hebbende leden) worden aangenomen. Dit maakt dat geen sprake is van gewone landsverordeningen maar van landsverordeningen met een status die weliswaar niet op één lijn staat met de landsconstitutie maar wel een bijzondere constitutionele relevantie heeft. Ik ben van mening dat de bijzondere constitutionele waarborgen waarmee de totstandkoming van

landsverordeningen die het kiesrecht beperken zijn omkleed in het geval van een conflict tussen de Staatsregeling en zulke landsverordeningen een relevante factor is als het gaat om de weging van de belangen.

Hiërarchie tussen Staatsregeling en verdragen

Voorts geldt dat de formeel-wettelijke bepalingen inzake de verkiezingsprocedure in de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en in de Kiesverordening dienen ter verwezenlijking van het actieve en passieve kiesrecht van de burgers van Sint Maarten. Het kiesrecht is een fundamenteel grondrecht dat wordt gewaarborgd in artikel 46 Statuut, de artikelen 23, 47 en 48 van de Staatsregeling en in de internationale mensenrechtenverdragen, meer in het bijzonder artikel 3 Eerste Protocol EVRM en artikel 25 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Het Statuut en de verdragen staan in de hiërarchie der wettelijke regelingen boven de Staatsregeling. De hogere positie van het Statuut in de hiërarchie der wettelijke regelingen blijkt onder meer uit artikel 48 Statuut. Dat artikel bepaalt dat de landen bij hun wetgeving en bestuur de bepalingen van het Statuut in acht nemen. De hogere positie van de verdragen in de hiërarchie blijkt met name uit de artikelen 93 en 94 Grondwet, die op grond van artikel 5 lid 1 Statuut koninkrijksrecht zijn en ook voor Sint Maarten gelden.³ Artikel 94 Grondwet bepaalt dat binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing vinden, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.⁴ De Staatsregeling is een binnen het Koninkrijk geldend wettelijk voorschrift waarvan de bepalingen getoetst kunnen worden aan rechtstreeks werkende bepalingen van verdragen, zoals het kiesrecht. Dit betekent dat de driemaandentermijn van artikel 59 Staatsregeling geen toepassing zou kunnen vinden voor zover die toepassing strijd oplevert met het in de verdragen gegarandeerde kiesrecht. Maar dat laatste (strijd van de driemaandentermijn met het in de verdragen gewaarborgde kiesrecht) is niet zomaar het geval.

Artikel 3 Eerste Protocol EVRM

Inhoud en beperkingen. Startpunt voor een beoordeling of de driemaandentermijn leidt tot een ontoelaatbare beperking van het kiesrecht is dat het kiesrecht een bijzondere betekenis heeft in de democratische rechtsstaat omdat 'the rights guaranteed under Article 3 of Protocol No. 1 are crucial to establishing and maintaining the foundations of an effective and meaningful democracy governed by the rule of law.'⁵

Net als vrijwel alle grondrechten geldt echter ook het kiesrecht niet absoluut maar mag het aan beperkingen worden onderworpen, waarbij nationale staten beschikken over een ruime *margin of appreciation*.⁶ Pas als een beperking een zodanige inbreuk op het kiesrecht vormt dat zij als onaanvaardbaar moet worden beschouwd, is sprake van strijd met het grondrecht.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn beperkingen aanvaardbaar, mits zij een legitiem doel dienen, niet onevenredig zijn, de essentie van het kiesrecht niet aantasten en het kiesrecht niet van zijn effectiviteit beroven. In de eigen

³ A. van Rijn, Handboek Caribisch Staatsrecht, Den Haag: Boom juridisch 2019, #143, p. 264.

⁴ Zie hierover verder uitgebreid: Van Rijn, a.w., # 143 en #144.

⁵ EHRM 6-10-2005, Hirst v. The United Kingdom, Appl. No. 74025/01, para. 58.

⁶ Zie bijvoorbeeld: EHRM 24-10-2023, Mysliha v. Albania, Appl. Nos. 68958/17 a.o., para. 54.

woorden van het Hof: 'It is, however, for the Court to determine in the last resort whether the requirements of Article 3 of Protocol No. 1 have been complied with; it has to satisfy itself that the conditions do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means employed are not disproportionate (...). In particular, any conditions imposed must not thwart the free expression of the people in the choice of the legislature – in other words, they must reflect, or not run counter to, the concern to maintain the integrity and effectiveness of an electoral procedure aimed at identifying the will of the people through universal suffrage.'⁷ Elke beperking die een inbreuk vormt op het universele karakter van een verkiezing bergt volgens het Hof het risico in zich de democratische validiteit van de wetgever en van de producten van de wetgever te ondermijnen.⁸

Toepassing op de casus. Voor de voorliggende casus betekent het voorgaande dat het hanteren van de driemaandentermijn geoorloofd is voor zover deze termijn niet leidt tot beperkingen van het kiesrecht die (onverlet de *margin of appreciation*) als niet-legitiem en onevenredig moeten worden beschouwd, de essentie van het kiesrecht aantasten en het kiesrecht van zijn effectiviteit beroven. Daarbij gaat de bijzondere aandacht uit naar de integriteit, de effectiviteit en de universaliteit van de verkiezingsprocedure.

Consequenties driemaandentermijn. Wanneer de driemaandentermijn strikt wordt gehanteerd, heeft dit blijkens het door u opgestelde 'Schema verkiezingen 052024' de volgende consequenties voor de verkiezingsprocedure:

1. Het is voor nieuwe politieke partijen te laat om zich te laten registreren teneinde aan de komende verkiezingen te kunnen deelnemen. Nieuwe politieke partijen kunnen zich niet meer uiterlijk zes weken voor de dag van de kandidaatstelling laten registreren, zoals door artikel 16 Landsverordening registratie en financiën politieke partijen voorgeschreven. Registratie is een vereiste om aan de verkiezingen te kunnen deelnemen.
2. Het kiezersregister is ingevolge artikel 2 Kiesverordening al gesloten. Personen die nog niet zijn geregistreerd, al dan niet ten onrechte, kunnen zich niet meer laten registreren en via de rechter ook geen herstel meer afdwingen (art. 9 lid 2 juncto art. 39 lid 2 Kiesverordening).
3. Er kan niet drie weken voor de dag van de kandidaatstelling een openbare kennisgeving van de dag van de kandidaatstelling en van de gelegenheid tot kandidaatstelling op die dag plaatsvinden, zoals door artikel 22 lid 4 Kiesverordening voorgeschreven.
4. Er kan niet ten minste 14 dagen voor de dag van de kandidaatstelling bekend worden gemaakt welke kleur aan welke lijst wordt toegekend, zoals door artikel 36 lid 2 Kiesverordening voorgeschreven.

⁷ EHRM 6-10-2005, Hirst v. The United Kingdom, Appl. No. 74025/01, para. 62. Zie ook: Van Rijn, a.w., #191, p. 360.

⁸ EHRM 6-12-2022, Kalda v. Estonia (No. 2), Appl. No. 14581/20, para. 40.

5. Er zijn slechts enkele dagen beschikbaar voor het organiseren van de handtekeningen die in het kader van de adhesieprocedure op de dag na de kandidaatstelling moeten worden ingeleverd (artikel 22 Kiesverordening).

Doel. Het vereiste van een nieuwe verkiezing van de Staten en de bijbehorende driemaandentermijn die geldt in het geval van ontbinding van het parlement dient de continuïteit van de staatsinstellingen in het algemeen en die van het parlement als vertegenwoordiging van het volk in het bijzonder. De korte termijn van drie maanden moet voorkomen dat het ontbindingsrecht wordt gebruikt om een democratisch vacuüm te creëren en dat het land het zonder representatief parlement moet stellen. Wanneer dit streven leidt tot bepaalde noodzakelijke beperkingen in de uitoefening van het kiesrecht, dan kan dit mijns inziens op zichzelf als een legitiem doel worden beschouwd.

Proportionaliteit. Voor de beoordeling van de proportionaliteit van deze beperkingen van het kiesrecht is vervolgens niet zonder belang dat het gaat om voortijdige verkiezingen als gevolg van een tussentijdse ontbinding van het parlement die buiten het reguliere patroon vallen. Er is in zoverre sprake van een 'extraatje'. Anderzijds wordt het zittende parlement wel eerder dan zou moeten naar huis gestuurd en gaat de nieuwe uitslag in beginsel wel weer voor vier jaar gelden, dus in zoverre zijn de consequenties van de verkiezingen niet anders dan bij reguliere verkiezingen en is er geen reden om luchtiger om te gaan met de verkiezingsprocedure. Je zou zelfs kunnen zeggen: als het zittende parlement al zo snel naar huis wordt gestuurd, door een regering die op dat moment zelf niet meer over een democratisch mandaat beschikt, moet de democratische validiteit van het nieuwe parlement extra punt van zorg en aandacht zijn.

Registratie politieke partijen. De verkiezingen vinden zo kort na de vorige verkiezingen plaats dat het politieke speelveld sindsdien in principe niet heel veel zal zijn veranderd. Het ligt om die reden niet voor de hand dat er tussentijds grote bewegingen in het politieke landschap zijn ontstaan die tot de opkomst van nieuwe partijen zouden hebben geleid. En zo dat wel aan de orde zou zijn geweest: het stond politieke partijen sinds de vorige verkiezingen altijd vrij om zich alvast te laten registreren, ook zonder nieuwe verkiezingen in het concrete vooruitzicht. In die zin hoeft het niet bij voorbaat onevenredig te zijn wanneer politieke partijen die zich niet tijdig geregistreerd hadden niet aan de komende verkiezingen kunnen deelnemen. Maar er kan ook anders tegenaan worden gekeken. De registratie van een politieke partij is – anders dan in Nederland – een essentieel onderdeel van de verkiezingsprocedure en noodzakelijke voorwaarde voor de uitoefening van het passief kiesrecht. De registratie van politieke partijen is weliswaar apart geregeld in de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen maar staat in nauw verband met de Kiesverordening en moet in samenhang daarmee worden gezien. Zonder registratie geen eigen lijst en geen toegang tot de verkiezingen. Daar komt bij dat de behoefte om een nieuwe politieke partij te starten wellicht pas gevoeld kan worden in het wenkende perspectief van aanstaande verkiezingen, reden waarom oprichters pas dan tot actie overgaan. Niet iedere burger die gekozen wil worden, kan voorts vlak voor de verkiezingen zomaar onderdak vinden bij een reeds bestaande partij. Een alternatief is er dus niet automatisch. Dit alles bij elkaar opgeteld kan de onmogelijkheid vanwege de driemaandentermijn om alsnog een eigen partij te laten registreren dus vergaande consequenties voor de uitoefening het passief kiesrecht hebben. En als gezegd: die

consequenties werken in beginsel de volle vier jaar door. Het weegt daarom zwaar. Ik zie geen reden om te aanvaarden dat verkiezingen na een tussentijdse ontbinding een mindere kwaliteit zouden mogen hebben dan verkiezingen na afloop van de reguliere zittingstermijn, zeker niet nu het zittende parlement door een regering wordt weggestuurd die op dat moment niet meer over een democratisch mandaat beschikt. Het recht van de regering om de Staten te ontbinden staat buiten kijf en is ongeclausuleerd, maar ten minste zou de gebruikmaking van die bevoegdheid niet mogen leiden tot verkiezingen van mindere kwaliteit dan de kwaliteit die de verkiezingen voor het naar huis gestuurde parlement hadden. In dit licht ben ik van mening dat het ontnemen van de mogelijkheid aan nieuwe politieke partijen om zich tijdig te laten registreren voor verkiezingen naar aanleiding van tussentijdse ontbinding als onaanvaardbaar moet worden beschouwd.

Sluiting kiesregister. Een minder ingrijpende beperking acht ik de omstandigheid dat het kiesregister al is gesloten. Het kiesregister is een afgeleide van de registratie in de basisadministratie en in zoverre een automatisme met een peildatum, dat functioneert los van de verdere verkiezingsprocedure. De enige reële beperking is gelegen in het feit dat er geen herstelmogelijkheid bestaat in het geval van onterechte niet-registraties. Gezien het korte tijdsverloop sinds de Statenverkiezingen van afgelopen januari kan het daarbij niet om grote aantallen gaan. Dat neemt niet weg dat in individuele gevallen de consequentie maximaal is, namelijk uitsluiting van deelname aan de verkiezingen.

Toewijzing kleuren. Anders ligt het voor wat betreft de bekendmaking van de voor de lijsten beschikbare kleuren. Dit proces laat zich zonder meer verkorten zonder dat dit afbreuk doet aan de toegang tot de stembus, aan de positie van de partijen in het verkiezingsproces en aan het verkiezingsproces als geheel.

Termijn kandidaatstelling en adhesieprocedure. Serieuze twijfels kunnen er echter wel weer zijn als het gaat om de korte tijd die vanwege de driemaandentermijn nog over zou blijven voor de voorbereiding van de kandidaatstelling en het voldoen aan de vereisten voor de adhesieprocedure. Het gaat om twee essentiële momenten in het verkiezingsproces, die de legitimiteit van de verdere voortgang van de procedure bepalen. Er moet serieuze gelegenheid zijn om zich hier goed op voor te bereiden. Blijkens het 'Schema verkiezingen 052024' zal voor de organisatie van de kandidaatstelling en de adhesiebetuigingen nog maar een week c.q. tien dagen beschikbaar zijn. Weliswaar geldt voor een aantal aspecten een herstelmogelijkheid (art. 28 lid 3 Kiesverordening), maar op een aantal essentiële punten zoals de storting van de waarborgsom en de adhesiebetuigingen ontbreekt deze (artikel 31 Kiesverordening). De toegang tot de stembus en de effectiviteit van het kiesrecht zijn hierdoor in het geding.

Wettelijke basis. Een probleem is voorts het volgende. Voor beperkingen van grondrechten geldt in zijn algemeenheid dat zij *prescribed by law* moeten zijn. Het begrip *law* wordt in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ruim uitgelegd. Het kan elke wettelijke regeling zijn maar ook beleid, mits op voldoende wijze bekendgemaakt en mits vastgesteld binnen de grenzen van de eigen bevoegdheid.⁹ Weliswaar is de driemaandentermijn voorzien van een constitutioneel-wettelijke grondslag, maar voor de

⁹ Van Rijn, #168, p. 319.

consequenties en maatregelen die daaruit voortvloeien voor de toepassing van de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening geldt dat juist niet, want die consequenties/maatregelen zouden bestaan in het onbevoegd niet in acht nemen c.q. afwijken van wettelijke bepalingen. Vanuit het perspectief van het EVRM zou alleen al daarom het niet volgen c.q. afwijken van de wettelijke procedure als ongeoorloofde beperking van het kiesrecht moeten worden beschouwd.

Slotsom. De consequenties van het naleven van de driemaandentermijn in de vorm van niet-toepassing dan wel afwijking van onderdelen van de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening zouden weliswaar met enige goede wil op een enkel punt als een aanvaardbare beperking van het in de verdragen gewaarborgde kiesrecht worden gezien. Op grond van de som der delen ben ik echter van mening dat schrapping, afwijking dan wel verkorting van onderdelen van de verkiezingsprocedure teneinde binnen de driemaandentermijn te blijven, niet verenigbaar is met het in de verdragen gewaarborgde kiesrecht.

4. Mogelijke oplossing

Blijkens het door u opgestelde 'Schema verkiezingen 052024' zou het volledig volgen van de wettelijk voorgeschreven verkiezingsprocedure leiden tot een overschrijding van de driemaandentermijn met ongeveer twee maanden. Deze overschrijding omvat mede de wettelijke periode van zes weken die moet zitten tussen de dag van registratie van een politieke partij en de dag van kandidaatstelling (artikel 16 lid 2 Landsverordening registratie en financiën politieke partijen).

Tegen een dergelijke overschrijding van twee maanden pleit dat niet wordt voldaan aan het vereiste van artikel 59 lid 2 van de Staatsregeling. Er wordt dus in strijd met een wettelijke bepaling van constitutionele rang gehandeld. Dit gegeven kan niet worden weggemasseed. Tegenover dit gegeven staat dat een wel voldoen aan het vereiste van artikel 59 lid 2 van de Staatsregeling vergt dat op een reeks van aspecten in strijd met de wettelijke kiesprocedure wordt gehandeld en daarmee met redelijke kans in strijd met artikel 3 Tweede Protocol EVRM, dat in rangorde hoger staat dan de Staatsregeling. Er moet dus hetzij in strijd met artikel 59 lid 2 Staatsregeling hetzij met de wettelijk voorgeschreven verkiezingsprocedure worden gehandeld. Een andere weg dan deze twee is er niet.

Met betrekking tot de vraag welke regeling moet prevaleren, merk ik het volgende op. Een overschrijding van de driemaandentermijn met ongeveer twee maanden zou op zichzelf geen afbreuk doen aan de ratio van de driemaandentermijn (continuïteit staatsorganisatie, het voorkomen van het gebruik van de ontbindingsbevoegdheid om het parlement buitenspel te zetten en een democratisch vacuüm te creëren), vooropgesteld dat er een vaste termijn blijft gelden, hierover vooraf volstreekte duidelijkheid bestaat en hieraan hangende het proces niet verder getornd wordt. Dat is overigens in 2015-2016 wel gebeurd. Tussen het ontbindingsbesluit en de verkiezingsdatum zat toen dankzij een tussentijdse verlenging uiteindelijk een periode van maar liefst elf maanden. De vertraging heeft destijds niet tot repercussies geleid, in personele zin of anderszins.

Een overschrijding van ongeveer twee maanden weegt naar mijn mening op tegen een reeks van schendingen van de wettelijk voorgeschreven verkiezingsprocedure, welke nodig zouden zijn om binnen de driemaandentermijn te blijven. Daar komt bij dat tot dusver reeds driemaal een Statenontbinding op grond van artikel 59 Staatsregeling heeft plaatsgevonden met een – deels inderdaad aanzienlijke – overschrijding van de driemaandentermijn. Ik begrijp uit de door u overgelegde stukken dat er discussie bestaat over de vraag, in hoeverre die eerdere keren precedentwerking hebben. Mijn inziens is dat zonder meer het geval. Uit de eerdere gebeurtenissen blijkt dat achtereenvolgende regeringen, dat wil zeggen de kabinetten en de gouverneur die samen de regering vormden, in staat en bereid waren om een overschrijding van de driemaandentermijn voor hun rekening te nemen. Het moge zo zijn dat aan de verschillende overschrijdingen uiteenlopende motieven ten grondslag lagen, feit is dat er verantwoordelijkheid voor is genomen, dat de zorg om een goed verloop van de verkiezingsprocedure in twee van de drie gevallen (mede) een rol heeft gespeeld en dat repercussies zijn uitgebleven. De constatering dat een vasthouden aan de driemaandentermijn zou leiden tot niet-naleving van de verkiezingsprocedure zoals bedoeld en vereist en ten minste op enige onderdelen een onaanvaardbare beperking van het passief kiesrecht zou opleveren, geeft naar mijn mening voldoende rechtvaardiging om ook dit keer de driemaandentermijn te overschrijden.

Om de duur van de overschrijding enigszins te beperken kan ik mij nog een tussenoplossing voorstellen, die inhoudt dat wel de periode van zes weken tussen de datum van registratie van een politieke partij en de datum van kandidaatstelling tot twee weken wordt ingekort. Uit de wetgeschiedenis blijkt niet waarom voor een periode van zes weken is gekozen.¹⁰ Zo'n inkorting tot twee weken zou geen enkel nadeel voor partijen opleveren, aangezien de verplichting om de dag van de kandidaatstelling drie weken van te voren openbaar te maken normaal gehandhaafd blijft. Met de inkorting tot twee weken zou wel sprake zijn van een handelen in strijd met de wet. Dit handelen zou als gezegd echter niet tot een benadeling leiden. Het voordeel zou zijn dat de overschrijding van de driemaandentermijn van artikel 59 Staatsregeling tot een maand in plaats van twee maanden zou kunnen worden beperkt. Dit maakt een overschrijding in mijn ogen minder onaanvaardbaar en doet recht aan het uitgangspunt van subsidiariteit, dat inhoudt dat een oplossing die de minste pijn veroorzaakt de voorkeur verdient. Aldus zou de pijn worden verdeeld, zonder dat de verkiezingsprocedure eronder leidt.

Het is aan de regering als het ambt dat het besluit tot ontbinding van de Staten neemt, om te beslissen over de aanvaardbaarheid van een overschrijding van de driemaandentermijn en deze overschrijding adequaat te motiveren. Gegeven het dilemma dat er geen zuivere oplossing bestaat, zal er een keuze moeten worden gemaakt uit de twee voorliggende alternatieven. Ik merk in dit verband, wellicht ten overvloede, op dat de gouverneur in dezen geen zelfstandige bevoegdheid heeft. Het staat hem in het kader van de interne verhouding tussen gouverneur en ministers vrij om te adviseren, te waarschuwen en aan te moedigen. Maar de ministers beslissen, ook als het om de toepassing en uitleg van de Staatsregeling gaat.

¹⁰ Zie het Bijzonder deel van de memorie van toelichting bij de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen, ad artikel 16.

Als de gouverneur zich ondanks de noodzaak tot een zo zuiver mogelijk afwijking van de wettelijk voorgeschreven verkiezingsprocedure niet met een ontbindingsbesluit kan verenigen dat een overschrijding van de driemaandentermijn ten behoeve van een volledige uitrol van de wettelijk voorgeschreven verkiezingsprocedure toestaat, zal hij gebruik kunnen maken van zijn bevoegdheid als koninkrijksorgaan op grond van artikel 21 Reglement voor de Gouverneur en kunnen weigeren het ontbindingsbesluit mede te ondertekenen. In dat geval zal hij tevens de koninkrijksregering hiervan terstond kennis moeten geven.

Om die weg met succes te kunnen bewandelen is het wel nodig dat een ontbindingsbesluit met een termijnoverschrijding ten behoeve van een correct verloop van de verkiezingsprocedure strijdig wordt geacht met – kort gezegd – het recht of belang van het Koninkrijk inclusief de internationale verdragen. Aangezien een ontbindingsbesluit met een overschrijding van de driemaandentermijn juist bedoeld is om te kunnen handelen in overeenstemming met de verdragen acht ik de slagingskans om een ontbindingsbesluit tegen te houden niet bij voorbaat heel groot.

5. Beantwoording van de vragen

In het licht van het voorgaande beantwoord ik de drie door u gestelde concrete vragen als volgt:

1. **Mogelijke Schending v/h Passief Kiesrecht:** De consequenties van het naleven van de driemaandentermijn in de vorm van niet-toepassing dan wel afwijking van onderdelen van de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening zouden weliswaar met enige goede wil op een enkel punt als een aanvaardbare beperking van het in de verdragen gewaarborgde kiesrecht worden gezien. Op grond van de som der delen ben ik echter van mening dat schrapping, afwijking dan wel verkorting van onderdelen van de verkiezingsprocedure teneinde binnen de driemaandentermijn te blijven, niet verenigbaar is met het in de verdragen gewaarborgde kiesrecht.
2. **Internationale Verdragen en Nationale Regelgeving:** Buitenwettelijke afwijkingen van de wettelijk voorgeschreven verkiezingsprocedure doen afbreuk aan het eerlijke, open, transparante en universele karakter van de verkiezingen. Het overslaan, negeren of verkorten van bepaalde aspecten van de verkiezingsprocedure doet bovendien ook afbreuk aan de voorspelbaarheid van het proces. De enige manier om er zeker van te zijn dat het centraal stembureau voldoet aan alle relevante normen en verplichtingen om het actief en passief kiesrecht volledig te waarborgen is dat de wettelijk vastgelegde normen consequent worden nageleefd. De normen zijn vastgesteld door de wetgever en neergelegd in de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening, die een onlosmakelijk geheel vormen en gelet op artikel 31 Staatsregeling een bijzondere status hebben.
3. **Harmonisatie:** De bestaande discrepanties tussen artikel 59 van de Staatsregeling, de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening zijn het gevolg van een omissie van de wetgever. De wetgever heeft bij het vaststellen van de verkiezingsprocedure geen rekening gehouden met de driemaandentermijn die geldt in het geval van tussentijdse ontbinding van de Staten. De discrepanties die hiervan het gevolg zijn en blijkens de praktijk steeds weer

ospelen, behoren structureel te worden weggenomen door een handelen van de wetgever. Dat kan op twee manieren: 1) door de driemaandentermijn uit artikel 59 lid 2 Staatsregeling te vervangen door een langere termijn of 2) door in de Landsverordening registratie en financiën politieke partijen en de Kiesverordening een regeling op te nemen voor een met voldoende waarborgen omklede afwijkende verkiezingsprocedure die past binnen de huidige driemaandentermijn van artikel 59 Staatsregeling. Alternatief 1 vergt een wijziging van de Staatsregeling en is onderworpen aan de verzwaarde procedure die daarvoor ingevolge artikel 129 van de Staatsregeling en artikel 55 Statuut geldt. Alternatief 2 is onderworpen aan de voorwaarden en de verzwaarde procedure die gelden voor landsverordeningen die het kiesrecht beperken en die is neergelegd in artikel 31 Staatsregeling. Het wegnemen van die discrepantie behoort naar mijn mening absolute prioriteit te hebben. Ik acht het anders zelfs niet uitgesloten dat op enig moment de toezichtbevoegdheid van de koninkrijksregering als bedoeld in artikel 51 Statuut in beeld komt. Zolang nog geen wijziging van de (constitutionele) wetgeving heeft plaatsgevonden zal in het geval van conflict tussen de driemaandentermijn en de verkiezingsprocedure steeds een praktische afweging moeten worden gemaakt tussen de waarden en belangen die in het geding zijn. Deze afweging is voorbehouden aan de regering als het ambt dat op grond van artikel 59 Staatsregeling bevoegd is ontbindingsbesluiten te nemen. De regering draagt voor de uitkomst van die afweging de verantwoordelijkheid. Die bevoegdheid laat onverlet dat het centraal stembureau daarnaast steeds een eigen verantwoordelijkheid behoudt waar het gaat om het uitvoeren en de naleving van de wettelijk voorgeschreven verkiezingsprocedure en het meewerken daaraan.

6. Conclusie

Het dilemma dat aan de orde is kan niet worden opgelost zonder in enige mate buiten de wettelijke kaders te treden. Dit zo zijnde dient in mijn opvatting het belang van een zo zuiver mogelijke verkiezingsprocedure het zwaarst te wegen. Ik acht dit een verantwoorde prioritering. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens opmerkt kunnen fundamentele gebreken in het verkiezingsproces de democratische validiteit van de wetgever en van de wetgevingsproducten van de wetgever ondergraven. Het is daarom van het grootste belang dat de legitimiteit van de nieuw te kiezen Staten boven elke twijfel verheven is. Dit effect is langduriger en zwaarwegender dan het effect van een (geringe) overschrijding van de driemaandentermijn.

Tot zover mijn advies. Tot nader overleg ben ik uiteraard steeds bereid.

Met vriendelijke groet,



Prof. dr. Arjen van Rijn