

Algemene begrippen

1

1.1 Inleiding

Dit boek biedt een gestructureerde inleiding op het Nederlandse staatsrecht. Het staatsrecht regelt de inrichting van de staat, de verdeling van bevoegdheden binnen de overheid en de verhouding tussen overheid en burger. In dit studieboek ligt de nadruk op inzicht en begrip. Niet de details en uitzonderingen staan centraal, maar de hoofdlijnen, kernbegrippen en samenhang van het staatsrecht. Het boek is in het bijzonder geschreven voor hbo-studenten en andere lezers die op toegankelijke wijze kennis willen maken met het Nederlandse staatsrecht. In elk hoofdstuk worden in ingesprongen stukken tekst voorbeelden en nadere toelichtingen gegeven. Daarnaast sluit ieder hoofdstuk af met een overzicht van de belangrijkste begrippen die daarin aan bod zijn gekomen, voorzien van een korte omschrijving.

De opbouw van het boek volgt de structuur van het staatsrecht zelf. Na deze inleiding begint hoofdstuk 1 met algemene begrippen. Daarna komt de centrale overheid aan bod, waarbij hoofdstuk 2 het parlement en de regering bespreekt. Vervolgens worden de drie belangrijkste staatsfuncties behandeld: wetgeving in hoofdstuk 3, bestuur in hoofdstuk 4 en rechtspraak in hoofdstuk 5. Daarna volgt de meerlagige rechtsorde, met hoofdstuk 6 over de internationale rechtsorde, hoofdstuk 7 over de Europese Unie en hoofdstuk 8 over decentralisatie en het Koninkrijk. Tot slot staan de grondrechten centraal: hoofdstuk 9 behandelt algemene aspecten van grondrechten en hoofdstuk 10 bespreekt afzonderlijke grondrechten.

Dit hoofdstuk – hoofdstuk 1 – vormt de basis voor de rest van het boek. Eerst wordt besproken wat een staat is en wat onder staatsrecht wordt verstaan. Daarna komen de bronnen van het staatsrecht aan bod. Vervolgens worden verschillende staatsvormen behandeld: de wijze waarop staten op hoofdlijnen kunnen zijn ingericht, en hoe dat in Nederland is vormgegeven. Daarna wordt uitgebreid stilgestaan bij de belangrijkste staatsrechtelijke typering van Nederland: een democratische rechtsstaat. Eerst volgt een bespreking van de democratie, vervolgens van de rechtsstaat.

1.2 Staat en staatsrecht

1.2.1 Wat is een staat?

Dit boek gaat over het Nederlandse staatsrecht. Dat is het recht dat betrekking heeft op de Nederlandse staat. Om staatsrecht goed te begrijpen, moet eerst worden stilgestaan bij de vraag wat eigenlijk een staat is.

Een **staat** is in de kern een politieke en juridische organisatie die gezag uitoefent over een bepaald gebied en de mensen die zich daar bevinden. In de staatsrechtelijke literatuur worden doorgaans enkele kenmerken genoemd waaraan een staat herkenbaar is.

In de eerste plaats beschikt een staat over een grondgebied. Dat is het territorium waarbinnen het staatsgezag geldt. Grenzen kunnen historisch gegroeid zijn, door verdragen zijn vastgesteld of soms onderwerp van geschil zijn. Zonder territorium kan moeilijk van een staat worden gesproken. Hoogstens bestaat dan nog een regering in ballingschap of een politieke beweging die aanspraak maakt op staatsvorming. Voor Nederland omvat het grondgebied niet alleen het Europese deel van het land, maar ook delen van het Caribisch gebied binnen het Koninkrijk der Nederlanden (zie hoofdstuk 8).

In de tweede plaats is er een bevolking. Een staat bestaat niet zonder mensen die duurzaam met die staat zijn verbonden. Het gaat daarbij in de eerste plaats om burgers, maar ook andere ingezetenen vallen feitelijk binnen het bereik van het staatsgezag. Zonder bevolking is er geen samenleving waarover gezag kan worden uitgeoefend.

Een derde en wezenlijk kenmerk is het bestaan van effectief gezag. Binnen het grondgebied moet een organisatie aanwezig zijn die daadwerkelijk regels kan stellen, besluiten kan nemen en deze ook kan handhaven. Die organisatie is de overheid. Het gaat dus niet alleen om formele aanspraken op macht, maar om feitelijke effectiviteit. Wanneer geen centraal gezag meer bestaat en verschillende groepen elkaar bestrijden, komt het statelijk karakter onder druk te staan. In de internationale praktijk wordt dan soms gesproken van zwakke of falende staten.

Vaak bestaat binnen een staat ook een zekere mate van maatschappelijke verbondenheid. Burgers kunnen zich met elkaar verbonden voelen door taal, geschiedenis, cultuur of gedeelde politieke waarden. Wanneer een staat in belangrijke mate samenvalt met een volk of natie, spreekt men wel van een natiestaat. Dat is echter geen noodzakelijk kenmerk van een staat. Veel staten kennen meerdere talen, religies of regionale identiteiten en zijn toch volwaardige staten. Denk aan België, Canada of Zwitserland. Ook binnen Nederland bestaan regionale verschillen en eigen identiteiten, zonder dat dit afdoet aan het bestaan van één Nederlandse staat.

De drie genoemde kenmerken – grondgebied, bevolking en effectief gezag – hebben vooral een feitelijk karakter. Daarnaast is van groot belang of een politieke eenheid ook internationaal wordt erkend als staat. Erkenning door andere staten maakt deelname aan het internationale rechtsverkeer mogelijk, zoals diplomatieke relaties en verdragsluiting. Bij die erkenning spelen de genoemde kenmerken een belangrijke rol. Toch is erkenning niet uitsluitend juridisch van aard. Ook politieke en geopolitieke overwegingen kunnen doorslaggevend zijn. Zo wordt de ene entiteit door veel staten erkend en een andere slechts door enkele staten, ook wanneer ze feitelijk over staatskenmerken beschikt.

1.2.2 Interne soevereiniteit

Binnen het eigen grondgebied heeft de staat, in de zin van de overheid, het hoogste gezag. De overheid kan andere maatschappelijke verbanden erkennen en ruimte geven, zoals kerken, verenigingen of ondernemingen. Toch behoudt de staat uiteindelijk het laatste woord wanneer publieke belangen in het geding zijn. Dit hoogste gezag binnen het eigen territorium wordt aangeduid als **interne soevereiniteit**. Daarmee wordt bedoeld dat de staat zelfstandig regels kan stellen en beslissingen kan nemen voor de samenleving. De overheid bepaalt bijvoorbeeld welke belastingen worden geheven, hoe het onderwijsstelsel wordt ingericht en welke regels gelden voor verkeer, bouwen of openbare orde.

Met die interne soevereiniteit hangt nauw samen dat de staat beschikt over het monopolie op geweld. Alleen de overheid mag, binnen de grenzen van het recht, dwangmiddelen toepassen. Denk aan politieoptreden, vrijheidsbeneming, strafoplegging en defensie. Dit wordt ook wel aangeduid als de zwaarmacht. Het geweldsmonopolie is van groot belang voor een ordelijke samenleving. Het voorkomt dat burgers hun conflicten zelf met geweld beslechten of elkaar voortdurend bevechten. De staat treedt op als een sterke derde partij die boven particuliere belangen staat en toeziet op openbare orde en veiligheid. Juist daarin ligt historisch een belangrijke legitimering van de staat besloten: burgers leveren een deel van hun vrijheid in, maar krijgen daarvoor orde, bescherming en rechtszekerheid terug.

Vanuit deze klassieke kerntaak zijn in de loop van de tijd veel andere overheidstaken ontstaan. Moderne staten houden zich niet alleen bezig met veiligheid en defensie, maar bijvoorbeeld ook met infrastructuur, onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid, milieubescherming en economische ordening.

Interne soevereiniteit betekent overigens niet dat de overheid onbeperkt mag handelen. In een democratische rechtsstaat is ook de staat zelf aan het recht gebonden. De overheid moet haar bevoegdheden ontleen aan de wet en grondrechten respecteren. Interne soevereiniteit duidt dus op het hoogste gezag binnen de rechtsorde, niet op willekeurige macht.

1.2.3 Externe soevereiniteit

Naast interne bestaat ook **externe soevereiniteit**. Daarmee wordt bedoeld dat een staat naar buiten toe als zelfstandige politieke eenheid optreedt en in beginsel vrij is zijn eigen politieke, juridische en staatsrechtelijke orde te bepalen. Andere staten behoren zich niet met de interne aangelegenheden van een staat te bemoeien. Dit uitgangspunt hangt samen met het beginsel van soevereine gelijkheid van staten: grote en kleine staten zijn in het internationaal recht in beginsel juridisch gelijkwaardig.

Externe soevereiniteit houdt in dat een staat naar buiten toe als zelfstandige politieke eenheid kan optreden. Een staat kan diplomatieke betrekkingen onderhouden, ambassades vestigen, verdragen sluiten en lid zijn van internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties (VN) of de Europese Unie (EU). Daarnaast behoren andere staten het grondgebied en de politieke onafhankelijkheid van een staat in beginsel te respecteren. Onrechtmatige inmenging, bezetting of het gebruik van geweld tegen een andere staat is daarom in het internationale recht sterk beperkt.

Daarmee is niet gezegd dat staten volledig onbeperkt kunnen handelen. Staten zijn gebonden aan regels van internationaal publiekrecht, zoals gewoonterecht en verdragen waaraan zij zich hebben verbonden (zie hoofdstuk 6). Door toetreding tot internationale organisaties kunnen staten bovendien bepaalde bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen of deels overdragen. Zo oefenen de lidstaten van de EU op sommige terreinen bevoegdheden gezamenlijk uit. Dat beperkt de nationale handelingsvrijheid, maar berust in beginsel op een soevereine keuze van de staten zelf.

Externe soevereiniteit moet dus niet worden opgevat als absolute onafhankelijkheid, maar als het recht van staten om in vrijheid deel te nemen aan de internationale rechtsorde en hun eigen staatsinrichting te bepalen binnen de grenzen van het internationaal recht.

1.2.4 Wat is staatsrecht?

Het **staatsrecht** is het recht dat het openbaar gezag binnen een staat organiseert, verdeelt en begrenst. Het gaat om de fundamentele regels die bepalen wie bevoegd is om namens de staat op te treden, hoe politieke besluitvorming plaatsvindt, hoe de overheid regels kan stellen en kan handelen, en hoe overheidsmacht wordt gecontroleerd. Daarmee vormt het staatsrecht het juridische raamwerk van de staat.

Het staatsrecht omvat in de eerste plaats een aantal algemene beginselen en kernbegrippen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om democratie en rechtsstaat, en om specifiekere begrippen als scheiding der machten en rechterlijke onafhankelijkheid. Deze begrippen geven richting aan de inrichting van de staat en verklaren waarom politieke macht niet alleen moet worden uitgeoefend, maar ook moet worden gelegitimeerd en begrensd.

Daarnaast bevat het staatsrecht regels over de institutionele inrichting van de staat. Daarbij gaat het om organen op centraal niveau, zoals de regering, ministers en de rechterlijke macht, en om decentrale overheden, zoals provincies, gemeenten en waterschappen. Het staatsrecht regelt hoe deze instellingen worden samengesteld, welke bevoegdheden zij hebben en hoe zij samenwerken of elkaar controleren. Voor Nederland hoort daarbij ook de bijzondere staatsrechtelijke structuur van het Koninkrijk der Nederlanden.

Een ander belangrijk onderdeel van het staatsrecht betreft de begrenzing van overheidsmacht. De overheid is in een democratische rechtsstaat niet almachtig, maar gebonden aan juridische regels. Daarom omvat het staatsrecht ook beginselen zoals legaliteit, ministeriële verantwoordelijkheid en rechterlijke controle. Hiermee wordt voorkomen dat macht willekeurig wordt uitgeoefend en wordt verzekerd dat overheidsoptreden democratisch verantwoord en juridisch controleerbaar blijft. Nauw verbonden hiermee zijn de grondrechten, die burgers beschermen tegen ongeoorloofde inmenging van de overheid en fundamentele vrijheden waarborgen.

1.3 Bronnen van staatsrecht

1.3.1 Geschreven bronnen

Anders dan sommige andere rechtsgebieden is het staatsrecht niet neergelegd in één wetboek. Staatsrechtelijke regels zijn verspreid over verschillende geschreven en ongeschreven bronnen. Om het staatsrecht goed te begrijpen moet daarom niet alleen worden gekeken naar wetteksten, maar ook naar rechtspraak, fundamentele rechtsbeginselen en de politieke praktijk.

De belangrijkste nationale bron van staatsrecht is de **Grondwet**. Hierin staan fundamentele regels over de inrichting van de Nederlandse staat. De Grondwet bevat onder meer bepalingen over de Staten-Generaal, de regering, de rechterlijke macht, decentrale overheden en grondrechten. De Grondwet heeft een bijzondere plaats binnen de Nederlandse rechtsorde. Wijziging van de Grondwet is alleen mogelijk via de bijzondere procedure van artikel 137 Grondwet. Daarvoor moeten eerst de Tweede Kamer en Eerste Kamer een voorstel aannemen, waarna de Tweede Kamer wordt ontbonden en verkiezingen plaatsvinden. Daarna moeten beide Kamers het voorstel opnieuw behandelen, waarbij in tweede lezing een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen vereist is. Door deze zwaardere procedure kan de Grondwet niet eenvoudig of snel worden gewijzigd en biedt ze meer stabiliteit dan gewone wetgeving.

De Nederlandse Grondwet is een voorbeeld van een formele constitutie: een geschreven document waarin de belangrijkste staatsrechtelijke regels zijn vastgelegd. Daartegenover staat het begrip materiële constitutie. Daarmee wordt het geheel van rechtsregels bedoeld dat de staatsinrichting beheerst, dus zowel geschreven als ongeschreven regels. In Nederland omvat de materiële constitutie meer dan alleen de Grondwet; ook andere