

1 Algemene begrippen

1.1 Inleiding

Nederland is als staat een koninkrijk, met een centrale overheid (met centrale staatsorganen) en is daarnaast territoriaal onderverdeeld in twaalf **provincies** en (stand van zaken begin 2019: 355 **gemeenten**). Daarnaast zijn er 21 **waterschappen** (idem stand van zaken begin 2019). Aan al deze decentrale lichamen komen bevoegdheden toe die – dat is de rol van het **legaliteitsbeginsel** – door de wetgever zijn toegekend. De onderverdeling in provincies en gemeenten noemen we wel **territoriale decentralisatie**; waterschappen zijn zowel territoriaal opgezet als functioneel bepaald. Zij hebben in een bepaald waterkundig afgebakend gebied een taak op het punt van de waterhuishouding en waterbeheer.

In Nederland wordt gewoonlijk een onderscheid gemaakt tussen twee vormen van decentralisatie: **autonomie** en **medebewind**. Van autonomie is sprake waar de wetgever aan provincie of gemeente de regeling en organisatie van de eigen huishouding overlaat: zij zijn autonoom bij het antwoord op de vraag of en hoe ze deze autonome kwesties aanpakken. Voorbeelden zijn de vuilnisophaaldiensten en verkeerscirculatie of parkbeheer. Naast autonomie onderscheiden we medebewind. Daarvan is sprake als de wetgever gedecentraliseerde lichamen opdraagt een bepaalde taak te behartigen en daartoe bevoegdheden toekent en aangeeft hoe van de medebewindsbevoegdheden gebruik te maken. In gevallen van medebewind zijn de gedecentraliseerde lichamen als het ware uitvoerder van centrale wetgeving en centraal beleid.

Tezamen vormen zij de staat, de Nederlandse staat. Met organen, decentralisatie, taken en bevoegdheden, een territorium en natuurlijk een bevolking. Daarover gaat dit boek, maar voor we in het diepe duiken en gaan kijken hoe die staat in elkaar steekt, wie wat daarbinnen mag, en hoe burgers zich beschermd en relevant weten, is het nodig om eerst na te gaan wat een staat is, en wat staatsrecht is. Die is tenslotte een boek over staatsrecht. Daarna kunnen we in dit eerste hoofdstuk een groot aantal concepten en definities introduceren die in het (Nederlandse) staatsrecht een rol spelen.

Vandaar dit eerste hoofdstuk over algemene begrippen. Je kunt het hoofdstuk als eerste lezen om op die manier grip te krijgen op fundamentele begrippen, en daarnaast ook steeds weer erop terug grijpen als je verdere hoofdstukken in dit boek leest.

1.2 Staat en staatsrecht

De staat is het object van dit boek, en dan meer in het bijzonder de Nederlandse staat. Wat die territoriaal precies is, komt in het volgende hoofdstuk (Hoofdstuk 2 Het Koninkrijk der Nederlanden) aan de orde. Voor nu is de vraag: hoe is een staat te definiëren? Wanneer is iets een staat? Daartoe hantieren we gewoonlijk de volgende criteria, aan de hand waarvan je ook kunt zien of Nederland een staat is:

- een **staat** is een organisatie
- die betrekking heeft op een bepaald territorium/grondgebied
- die op dat territorium gezag (overheidsgezag zeggen we dan) uitoefent (burgers kan binden en gedrag van burgers kan normeren)
- die daartoe het **geweldsmonopolie** heeft, dat wil zeggen dat de staat als enige burgers mag opsluiten en bestraffen en geweld mag gebruiken ter bescherming van haar onderdanen en van de staat,
- waarbij we vaak spreken van (interne) **soevereiniteit**, inhoudende in dit verband dat de staat intern zelfstandig besluiten kan nemen en handelingen kan verrichten en extern met andere staten afspraken maakt en afspraken kan maken op geweldverbod (zie hierna over soevereiniteit 1.3.);
- vaak (maar dat is geen noodzakelijk vereiste, maar wel vaak een kenmerk) is er ook een (natuurlijke of afgedwongen) eenheid van bevolking, door dezelfde taal, uiterlijke kenmerken, geschiedenis, en cultuur.

Vanuit internationaalrechtelijk perspectief wordt daarnaast als criterium toegevoegd:

- het erkend zijn als staat, zodat de statelijke organisatie (die we nu gemakshalve regering noemen) beschouwd wordt als de vertegenwoordiger van die staat in het internationale rechtsverkeer, dus in diplomatie, en het kunnen sluiten van verdragen;
- met als rechtsgevolgen dat de staat internationale (externe) soevereiniteit geniet en beschermd wordt tegen inbreuken op het grondgebied door andere staten (het internationale **agressieverbod** en het recht op **zelfverdediging**).

Laten we iets meer in detail kijken, en dan zien we meteen dat deze begrippen en definities ook hun uitzonderingen kennen; zoals op zoveel punten in het (staats)recht zijn er uitzonderingen en grijze gebieden.

Het eerste criterium spreekt voor zich: zonder een (vorm van) structurele organisatie is er geen sprake van een staat, maar veeleer van groepen mensen die samenleven op een bepaald gebied, en elkaar daarbij bevechten dan wel vreedzame vormen van samenleven hebben gevonden. Vaak spreken we dan niet van een staat juist vanwege het ontbreken van een overkoepelende organisatie waarin regelgeving, bestuur en beslechting van geschillen zijn geregeld. Toch zijn sommige staten die niet (meer geheel) aan deze eis voldoen staten: een actueel voorbeeld is Libië, waar sedert enkele jaren geen centraal effectief staatsgezag is en stammen en strijdgroepen heerschappij uitoefenen over delen van het grondgebied en elkaar bevechten en strijden om de heerschappij over het totale grondgebied.

1.2.1 *De criteria uitgewerkt*

Met het eerste criterium van een organisatie hangt het **geweldsmonopolie** samen: van oudsher was de functie van de staat om de burgers bescherming te geven tegen inbreuken van buiten (defensie) en tegen inbreuken van binnenuit (strafbare feiten) en het bewaken van de openbare orde. Organisatie en geweldsmonopolie zorgen voor een mate van orde en rust, waarbij deze aspecten in moderne westerse samenlevingen steeds verder zijn ontwikkeld en staten ook allerlei andere zaken zijn gaan regelen, zoals gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur, sociale zekerheid, schoon milieu, arbeidsomstandigheden enzovoort. In die bescherming is ook een legitimatie van de staat gelegen en een reden voor acceptatie door de burger: de burger is dan misschien onderworpen (**onderdaan**) maar krijgt daar ook iets voor terug, namelijk bescherming en vrede.

Cruciaal voor een staat is uiteraard ook het aspect van het territorium: zonder grondgebied geen staat; misschien wel een regering in ballingschap of een verdreven staatshoofd of regeringsleider; of een diaspora van vluchtelingen; maar geen staat. Territoria komen uiteraard in allerlei maten en geografische verschijningsvorm voor; sommige hebben een zekere geleidelijke en natuurlijke ontwikkeling gekend, andere zijn meer kunstmatig gevormd, bijvoorbeeld na de dekolonisatie of na een opstand, revolutie of afscheiding.

Het laatste aspect ziet op de eenheid van bevolking: als daarvan sprake is en een staat meer of minder samenvalt met iets wat we als volk kunnen kenschetsen, of natie, spreken we ook wel van een natiestaat. Daarmee is niet gezegd dat een natie in de geschiedenis zonder slag of stoot tot stand is geko-

men. Heersers hebben vaak gebruikgemaakt van middelen om eenheid en gezamenlijkheid tot stand te brengen, zoals het (via onderwijs) afdwingen van een en dezelfde taal, of het organiseren van nationale versierselen, emblemen en evenementen, zoals volkslied, vlag en soms ook monarchie.

Dit aspect is echter geen onderscheidend criterium van een staat. Er zijn staten waar meerdere talen worden gesproken; of waar regio's een eigen identiteit claimen met eigen taal en cultuur, maar toch onderdeel zijn van het grotere geheel, de staat. Zo spreekt men in Friesland een eigen taal, het Fries, en heeft men in Limburg een veelheid van dialecten en tal van culturele eigenheden, maar toch zijn zij onderdeel van één staat.

Een staat kan een staat zijn volgens de genoemde kenmerken, maar dat is meer een feitelijke constatering. Los daarvan is de vraag wanneer een staat (of zelfs iets dat niet aan alle feitelijke kenmerken voldoet) op internationaal niveau erkend wordt om deel te nemen aan het internationale rechtsverkeer en dus rechten en plichten te hebben onder het internationale recht (daarover later in dit boek meer, namelijk in Hoofdstuk 3 De internationale rechtsorde). Om van een erkende staat, dan wel van een erkende regering van een staat te kunnen spreken, is van belang wat de internationale wereldgemeenschap daarvan vindt. Anders gezegd: erkennen andere staten een staat als staat of niet. Daarbij spelen uiteraard de bovengenoemde criteria een rol, maar ook motieven van diplomatie en internationale betrekkingen. Zo is Kosovo door vele staten erkend, maar door vele ook niet, terwijl inmiddels wel gezegd kan worden dat Kosovo naar staatsrechtelijke criteria een staat is.

1.2.2 *Totstandkoming van een staat*

Hoe komt een **staat** nu tot stand? Daarop zijn velerlei antwoorden. Feitelijk gezien moet er zich een abrupte of geleidelijke ontwikkeling hebben voorgedaan waardoor er zich op een gegeven moment een situatie vormde van een staat en van een staat die door derde staten werd erkend. Dat kan vreedzaam geweest zijn of gewelddadig. Juridisch bestaan er geen (staatsrechtelijk) regels voor de oprichting van een staat. Wel zal de vorming van een nieuwe staat (moeten) leiden tot het opzetten van een (overheids)organisatie, met effectief gezag. Cruciaal is dat op enigerlei wijze de bevolking zich schikt in, of soms zelfs uitdrukkelijk accepteert, dat de nieuwe staat een feit is en hoe deze wordt opgezet en ingericht. Uiteindelijk is acceptatie door de bevolking een aspect voor de houdbaarheid van een staat of van een regeringsvorm, al is het zo dat totalitaire regimes lange(re) tijd een staat of regeringsvorm in stand kunnen houden.

Soms scheiden regio's, onderdelen van een staat met een specifieke eigen identiteit, zich af: dat fenomeen noemen we **secessie**. Veelal erkennen staten het verschijnsel van secessie niet (want dat is als het ware strijdig met hun identiteit en ratio) en zullen ze optreden tegen pogingen daartoe: dat hoort bij het kenmerk van staatsgezag over een bepaald territorium. Voorbeelden daarvan zijn de positie van Catalonië en die van Californië. Noch de Spaanse grondwet noch de Amerikaanse erkent afscheiding van een regio dan wel deelstaat. Uniek was het referendum in 2014 in Schotland waarbij de Schotse bevolking de kans kreeg zich uit te spreken voor of tegen onafhankelijkheid. Doordat de meerderheid in Schotland tegen was, ging de realisatie van onafhankelijkheid toen niet door.

1.2.3 *Rechtspersoonlijkheid*

Naar Nederlands recht heeft de Nederlandse staat rechtspersoonlijkheid: hij kan deelnemen aan het internationale rechtsverkeer en verdragen afsluiten; en hij kan als privaatrechtelijk rechtspersoon deelnemen aan het privaatrechtelijk rechtsverkeer. Artikel 2:1 lid 1 BW bepaalt dat de staat **rechtspersoonlijkheid** bezit. De staat heeft daarmee naast de publiekrechtelijke bevoegdheden om publiekrechtelijke rechtshandelingen te verrichten (wetgeving en besluiten: deze zijn typisch des staats), ook de bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten, het bezitten van eigendom en het hebben van andere privaatrechtelijke rechten en verplichtingen.

1.3 **Soevereiniteit**

Hiervoor gebruikte ik al het begrip **soevereiniteit**: in de zin dat een staat soeverein is, de eigen lotsbestemming en koers mag kiezen, geen interventies op het grondgebied door andere staten heeft te dulden, en niet bedreigd of aangevallen mag worden door andere staten.

We komen het begrip soevereiniteit inderdaad in verschillende contexten en in verschillende betekenissen tegen:

- Interne soevereiniteit: in de zin van autonomie bij het maken van eigen keuzes: wel of geen hoge belastingen; wel of geen aanleg van een spoorlijn of autoweg; wel of geen windmolens of subsidie voor elektrische auto's.
- Soevereiniteit als aanduiding waar binnen de staat het laatste (of het eerste) woord is: wat is het hoogste gezag, of anders gezegd wat is de bron, de basis van alle staatsgezag.

- Soevereiniteit om aan te duiden waarin de staat zijn grondslag vindt en wat het fundament is van het gezag dat de staat uitoefent: hoe beredeneren we de ratio van een staat, als voortvloeiend uit de almacht van een god, of als uitvloeisel van het volk.
- Externe soevereiniteit, om aan te geven dat een staat naar internationaal recht gevrijwaard dient te blijven van vreemde inmenging, bedreiging of aanval en zich mag verdedigen tegen aanvallen van buitenaf.
- Ten slotte: soevereiniteit als retorisch begrip om het streven aan te duiden dat de staat, vooral ten opzichte van de toegenomen internationalisering, of Europeanisering, of macht van grote private ondernemingen, meer macht moet terugnemen en bevoegdhedenoverdrachten moet terughalen, omdat internationalisering en de onderwerping aan internationale organisaties de macht van de staat en van het volk uithollen.

1.3.1 *De betekenissen van soevereiniteit*

Laten we deze verschillende betekenissen eens aflopen.

De **interne soevereiniteit** is een evident onderdeel van een staat: zonder interne soevereiniteit geen staat. Maar de vraag is natuurlijk wanneer er zo weinig sprake is van interne soevereiniteit dat het kenmerk staat niet meer aanwezig is, omdat er geen interne soevereiniteit in deze betekenis meer over is. En deze vraag leidt tot debatten in de wereld van het staatsrecht. De Duitse rechter heeft gepoogd dit samen te vatten dat er een kern moet zijn die niet mag worden overgedragen (*'core sovereignty'*). Voor wat betreft de EU acht hij de grenzen echter nog niet overschreden. Maar de grote en moeilijke vraag is natuurlijk, wat is dan die kern? In Nederland is daarvoor in de Grondwet niet echt een aanknopingspunt te vinden.

De tweede definitie ziet op het aangeven waar binnen een staat de finale ultieme besluiten kunnen worden genomen. Wie kan beslissen over fundamentele kwesties die de staat aangaan? Waar beginnen de overheidsbevoegdheden? Voor Nederland is dat de **grondwet(gever)**, dat wil zeggen de gewone wetgever maar uiteindelijk met een twee derde meerderheid (in de tweede lezing). De Grondwet is (daarover meer in par. 6.4.1 Grondwet) voor Nederland het basisdocument, dus is het aan de grondwetgever om te bepalen hoe de staatsrechtelijke orde eruitziet. Naar nationaal recht zijn er dienaangaande geen belemmeringen, maar die zijn er wel bij het internationale recht en het Europees recht dat eisen stelt aan de kwaliteit van mensenrechtenbescherming, de rechtsstaat en ten aanzien van het voldoen aan de overige eisen en normen van EU-recht.

De derde te onderscheiden definitie ziet op de vraag hoe de staat wordt gelegitimeerd: voor de VS zijn in dat verband de eerste woorden in de Preambule van de Grondwet indicatief: 'We, the People', dat wil zeggen de grondwet wordt gegrondvest in (de wil van) het volk: ook wel **volkssoevereiniteit** geheten. Andere staten baseren hun grondslag in een godsdienstig opperwezen of religie, of in een partij.

De Nederlandse grondwet zwijgt op dit punt; in die zin kan niet gesproken worden van een filosofische of theoretische grondslag, behalve dan als uitkomst van een historische ontwikkeling.

Het vierde kenmerk is onderdeel van het internationaal recht, dat wil zeggen het recht dat de relaties tussen staten onderling, tussen staten en internationale organisaties, en tussen en over internationale organisaties regelt. Daarin is in het handvest van de Verenigde Naties het **internationale geweldverbod** geregeld. Daarover later meer in Hoofdstuk 3.

Het vijfde kenmerk is niet echt een juridisch aspect. Het drukt meer een streven uit dat zich richt op meer **eigen zeggenschap** en veelal tegen internationalisering of overdracht van bevoegdheden aan dan wel de uitoefening van bevoegdheden door de Europese Unie. In deze laatste betekenis zal ik het begrip soevereiniteit in dit boek niet hanteren, omdat het te weinig juridisch is en veelal politiek wordt ingekleurd. Overigens zal ik ter voorkoming van misverstanden steeds aangeven of de interne dan wel externe kant van het soevereiniteitsbegrip wordt gebruikt.

1.4 Constituties en grondwetten

Nu we gezien hebben dat een staat een organisatie is, ligt het voor de hand dat er sprake is van een structuur. Die noemen we voor een staat veelal **constitutie**. De constitutie van een staat omvat regels over bevoegdheden, instellingen, procedures, rechten van burgers, rechtspraak en organen. Kortom, de basisstructuur van de staat.

De basisregels, de meest fundamentele regels, zijn in het algemeen neergelegd in een document dat we in Nederland **Grondwet** noemen (en dat in andere landen de (*written*) *Constitution* heet). Zo'n grondwet bevat vaak speciale procedures tot aanneming en verandering (vandaar dat in vele landen de grondwetgever de soevereine entiteit is)). Zo ook in Nederland: zie artikel 137 Grondwet. Het Verenigd Koninkrijk is een van de weinige landen zonder geschreven constitutie met eigenstandige specifieke regels over aanname en verandering. Dat betekent dat het staatsrecht daar veranderd kan worden door de gewone wetgever: de Britten noemen dat: de **sovereignty of Parliament**.

De gedachte achter grondwetten is om de basisregels van het staatsrecht enige vastigheid te geven en het lastig te maken dat veranderingen lukraak (de waan van de dag) worden doorgevoerd of dat eenvoudig de Grondwet met bescherming van burgers en democratie kan worden veranderd of afgeschaft. Een grondwet die daartoe, zoals de Nederlandse, speciale procedures bevat, noemen we wel een '*rigid constitution*', in tegenstelling tot die van het Verenigd Koninkrijk, waar constitutionele veranderingen bij gewone wet kunnen worden doorgevoerd (een '*flexible constitution*').

1.5 Staatsrecht

Het staatsrecht, ook wel constitutioneel recht geheten, bestudeert de staat als object van studie. Daarbij gaat het om de statelijke instellingen en organen op nationaal niveau (zoals parlement, wetgever, regering, staatshoofd, ministers, rechterlijke macht, zelfstandige bestuursorganen) en ook om instellingen en organen op decentrale niveaus zoals provincie en gemeenten (als ook op sub-federaal niveau in federale staten). Naast de vraag naar de instellingen en organen (en hun bemensing en bevoegdheden) beziet het staatsrecht ook de rechten van de burgers ten opzichte van de staat.

1.5.1 Hoofdvragen van het staatsrecht

Het staatsrecht kent in wezen een aantal hoofdvragen, gegeven de indeling van een staat en de lichamen zoals provincies, gemeenten, waterschappen, andere openbare lichamen, en zelfstandige bestuursorganen.

1. De eerste is de vraag naar **bevoegdheden**: welke bevoegdheden zijn toegekend aan een lichaam of orgaan? Conform de gedachte dat een overheidsorgaan alleen die bevoegdheden heeft en mag uitoefenen die het expliciet zijn toegekend, dient altijd allereerst bezien te worden of er een bevoegdheid (zoals tot het maken van regels, nemen van besluiten, of opleggen van sancties) is toegekend in grondwet of wet.
2. De tweede vraag is dan naar de **reikwijdte** van zo'n bevoegdheid: wat houdt die in, wat staat precies omschreven als reikwijdte en tot hoever mag de uitoefening ervan gaan?

Overheid.nl
Publicaties > Officiële publicaties

Overheid.nl Home Uitgebreid zoeken Mijn abonnementen Help

U bent hier: Home / Staatsblad 2020, 27

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden

| Datum publicatie | Organisatie | Jaargang en nummer | Rubriek | Datum ondertekening |
|---------------------|---|---------------------|---------|---------------------|
| 31-01-2020 09:00 | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | Staatsblad 2020, 27 | Wet | 23-01-2020 |

Wet van 23 januari 2020 tot wijziging van de Mediawet 2008 houdende verlenging van de lopende concessie en erkenningen van de landelijke publieke mediadienst met een jaar

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het geldende wettelijke kader voor de publieke mediadienst op korte termijn te moderniseren, gelet op de snelle veranderingen van de wereld waarin de publieke mediadienst functioneert en ten behoeve van haar relevantie en toekomstbestendigheid, dat daarvoor aanpassing van de Mediawet 2008 nodig is en dat het in het licht van de voor de aanpassing benodigde tijd en de vereiste zorgvuldige uitvoering van de maatregelen nodig is het begin van de nieuwe concessie- en erkenningperiode met een jaar uit te stellen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Na artikel 9.14c Mediawet 2008 wordt een afdeling ingevoegd, die luidt:

AFDELING 9.2.10 VERLENGING VAN DE CONCESSIE EN DE ERKENNINGEN VAN DE LANDELIJKE PUBLIEKE MEDIADIENST DIE ZIJN VERLEEND VOOR EEN PERIODE DIE AFLOOPT OP 31 DECEMBER 2020

Artikel 9.14d

De concessie van de NPO, de concessieperiode en de tweede van de twee perioden van vijf jaar, bedoeld in artikel 2.19, derde lid, de tweede periode van vijf jaar, bedoeld in artikel 2.20, eerste lid, de erkenningen en de voorlopige erkenningen, bedoeld in artikel 2.23, eerste, respectievelijk tweede lid, en de erkenningperiode die gelden op het moment van inwerkingtreding van dit artikel worden, voor zover van toepassing in afwijking van deze wet, van rechtswege met een jaar verlengd.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te 's-Gravenhage, 23 januari 2020

Willem-Alexander

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

Uitgegeven de eenendertigste januari 2020

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

histnoot
Kamerstuk 35.268

Figuur 1 Wet tot wijziging van de Mediawet 2008