

# I De staat

## I Kenmerken

- Het object van het staatsrecht, het constitutionele recht, is de staat. Kenmerken van de staat zijn:
  - een territorium;
  - met daarop een gemeenschap mensen;
  - waarover gezag wordt uitgeoefend;
  - door een organisatie.
- Een staat treedt op in het internationale verkeer; van belang in dat verband is de erkenning door de internationale gemeenschap van staten.
- Niet alle staten oefenen in dezelfde mate effectief gezag uit: internationaal erkende staten kunnen tevens *failed states* zijn: staten die niet in staat zijn elementair gezag te handhaven door de aanwezigheid van een burgeroorlog, vechtende milities of andersoortige groepen die geweld uitoefenen en delen van het territorium beheersen.

Denk bijvoorbeeld aan het lidmaatschap van de Verenigde Naties. art. 4 van het VN-Handvest bepaalt dat de Algemene Vergadering beslist over het lidmaatschap van de VN, dat open staat voor alle vredelievende staten die de in het Handvest vervatte verplichtingen aanvaarden en die in staat en bereid zijn deze verplichtingen na te komen. Volgens art. 1 lid 1 IVBPR hebben alle volken het zelfbeschikkingsrecht, zij het dat dit niet betekent dat ieder volk het recht op afscheiding heeft, dan wel op een eigen onafhankelijke staat.

Denk aan de perikelen rond Catalonië dat afstevende op afscheiding, wat werd tegengehouden door de centrale Spaanse regering.

- De gemeenschap van mensen waarover gezag wordt uitgeoefend, kan zeer divers zijn: zowel qua taal als qua etniciteit hoeft er geen sprake te zijn van een eenheid, maar kan een (grote) pluri-formiteit aanwezig zijn qua taal, godsdienst, afkomst en gewoonten bijvoorbeeld.
- De Nederlandse staat is rechtspersoon naar privaatrecht (art. 2:1 BW).
- Staatsrecht is het recht dat ziet op inhoud en functioneren van de (instellingen van de) staat; daarnaast bevat het regels over de bevoegdheden van de staatsorganen en -instellingen. Ook bevat het normen die de macht van de staat regelen en aan banden leggen: denk daarbij aan grondrechten. Het staatsrecht beslaat de organisatie en werkwijze van zowel de centrale organen van de staat als de decentrale (provincies, gemeenten) of andere subnationale entiteiten, zoals deelstaten.

Centrale leerstukken van het staatsrecht betreffen (1) vraagstukken als bevoegdheden (zoals de verdeling van bevoegdheden tussen wetgever, uitvoerende macht en rechterlijke macht dan wel tussen centrale overheid en lagere overheden, of tussen de federale regering en deelstaten), (2) onderlinge verhoudingen tussen staatsmachten (vormen van wederzijdse beïnvloeding en controle), (3) begrenzingen van de uitoefening van die bevoegdheden (afbakening van bevoegdheden en regels die de burger rechtsbescherming tegen overheidsmacht verschaffen), alsook (4) kwesties betreffende de legitimiteit van het overheidsgezag (democratische legitimatie door verkiezingen, inspraak, vormen van referenda), (5) de verhouding overheid-burger (rechtsbescherming, grondrechten) en (6) vooral ook wie de grenzen aan

bevoegdheden en de uitoefening ervan bewaakt (rechterlijke macht, rechterlijke organisatie, rechterlijk toetsingsrecht).

- Waar is het staatsrecht te vinden? In veel landen, waaronder ook Nederland, zijn de belangrijkste regels van het staatsrecht te vinden in de Grondwet. Daarnaast zijn staatsrechtelijke regels neergelegd in wetten, zoals onder andere de Kieswet, Bekendmakingswet, Wet ministeriële verantwoordelijkheid, Wet op de parlementaire enquête, Wet openbare manifestaties, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Wet op de Raad van State, Wet Nationale ombudsman, Gemeentewet, Provinciewet, Comptabiliteitswet, Rijkswet op het Nederlanderschap, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, en, uiteraard het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.
- Daarnaast vinden we staatsrechtelijk relevante regels in andere regels zoals verdragen (zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het EU-verdrag (VEU) en het Verdrag inzake de werking van de EU (VWEU)), in algemene maatregelen van bestuur zoals het Vreemdelingenbesluit (gebaseerd op de Vreemdelingenwet), het Besluit tijdelijk huisverbod (gebaseerd op de Wet tijdelijk huisverbod) en het Bekendmakingsbesluit (gebaseerd op de Bekendmakingswet); en zoals de Reglementen van orde van de ministerraad, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal.
- Ten slotte is er ook staatsrechtelijke praktijk en staatsrechtelijke gewoonte. Die zijn niet gecodificeerd, maar bestaan als praktijk respectievelijk als ongeschreven regels, die nageleefd worden omdat ze als ‘regel’ worden beschouwd. Door hun aard zijn ongeschreven staatsrechtelijke regels eenvoudiger te wijzigen uiteraard. Politieke praktijk is een gebruik waarvan niet-naleving niet als schending van een regel wordt beschouwd. Ongeschreven

staatsrecht (de regels) is daarmee verweven met politieke praktijk. Een belangrijke gewoonterechtelijke staatsrechtelijke regel is de vertrouwensregel: ministers die het vertrouwen van het parlement verliezen moeten aftreden. En zolang van het tegendeel niet is gebleken, wordt een minister, staatssecretaris of regering geacht het vertrouwen van de Staten-Generaal te bezitten. Er zijn ook politieke regels en praktijken die we echter (nog) niet als gewoonterecht of als ongeschreven staatsrecht kunnen beschouwen, zoals het gebruik dat gemeenlijk aan de grootste partij na de verkiezingen het voortouw wordt gegund bij de formatie van een nieuwe regering. Getwijfeld kan worden of de praktijk van de laatste 50 jaar dat niet op basis van eenzelfde verkiezingsuitspraak meer dan één kabinet kan worden gevormd, beschouwd kan worden als staatsrechtelijke regel. Over het proces van kabinetsformatie bestond vele jaren een constitutionele praktijk waarbij de Koning advies inwon en overging tot de benoeming van informateurs en een formateur. Na de verkiezingen van 2012 werd bij de formatie van Rutte II (VVD-PvdA) voor het eerst gebruik gemaakt van de procedure als neergelegd in art. 139a RvO TK, waarbij de Tweede Kamer het initiatief neemt bij de kabinetsformatie. In één klap was de politieke praktijk veranderd door een andere. Is de huidige praktijk nu een staatsrechtelijke regel? Hoeveel meer is daarvoor nodig dan een tweemaalig gebruik (in 2012 en 2017), een regel in het RvO TK en de algemene instemming van de Staten-Generaal en opvolgende regeringen?

## 2 Soevereiniteit

- Van staten wordt in het algemeen gezegd dat zij soeverein zijn.

- Het begrip soevereiniteit wordt in twee betekenissen gehanteerd:
  1. Externe soevereiniteit: internationaal-rechtelijk. De staat is een zelfstandige entiteit waarbij andere, derde staten, erkenning uitspreken en de staat aanspraak kan maken op niet-inmenging in interne aangelegenheden en op bescherming tegen agressie.  
Zo is een staat bevoegd om op het internationale vlak rechtshandelingen (internationale rechtspersoonlijkheid) te verrichten (bijv. verdragen sluiten, lid worden van een internationale organisatie, bijdragen aan de vorming van gewoonterecht).

Door de toenemende globalisering, internationalisering en europeanisering is deze vorm van soevereiniteit steeds meer aan erosie onderhevig (zie hfdst. XII ‘Internationalisering’ en XIII ‘Europeanisering’). Immers, naarmate meer problemen en zaken Europees dan wel internationaal (dienen te) worden aangepakt en opgelost, neemt de impact van het Europese en internationale recht op het nationale recht toe. Ook maken internationale machtsverhoudingen dat niet alle staten even machtig zijn op het internationale vlak en in internationale verhoudingen en onderhandelingen. In de EU-context wordt het begrip soevereiniteit ook wel van stal gehaald als argument tegen een verdere Europese eenwording en tegen een verdere overdracht van bevoegdheden aan de EU.

2. Interne soevereiniteit: nationaal-rechtelijk. Aangegeven wordt dan waar de bron van het overheidsgezag ligt, dan wel waar (bij wie) het hoogste gezag ligt.  
In de eerste betekenis, bijvoorbeeld volkssoevereiniteit: ‘la volonté générale’. Daarmee wordt bedoeld dat het staatsgezag gefundeerd is op de wil van het volk. Zo reppen de preambules van de Duitse, Franse en Amerikaanse grondwetten van