

1 Algemene begrippen

1.1 Inleiding

Nederland is als staat een koninkrijk (een monarchie met een erfelijk staats-hoofd), met een centrale overheid (met centrale staatsorganen) en is daarnaast territoriaal onderverdeeld in twaalf **provincies** en (stand van zaken begin 2023: 342 **gemeenten**). Daarnaast zijn er 21 **waterschappen** (idem stand van zaken begin 2023). Aan al deze decentrale lichamen komen bevoegdheden toe die – dat is de rol van het **legaliteitsbeginsel** – door de wetgever zijn toegekend. Dat beginsel bepaalt dat (overheids)bevoegdheden een (grond)wettelijke grondslag moeten hebben. 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 (het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen) 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 hanteren 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 en kan straffen)
- 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 aanspraken kan maken op geweldverbod (zie hierna over soevereiniteit par. 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 vertegenwoordi-

ger 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**).

Wanneer we iets meer in detail kijken, 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 en goed bestuur.

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 (van China,

India en Indonesië tot Andorra, Luxemburg en Liechtenstein) en geografische verschijningsvorm voor; sommige staten 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 gekomen. 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. Taiwan, in alle staatsrechtelijke opzichten een staat, wordt maar door een dozijn staten als zelfstandige staat erkend.

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 noch de Amerikaanse grondwet erkent afscheiding van een regio dan wel deelstaat. Uniek was het referendum in 2014 in Schotland waarbij de Schotse bevolking van de Britse wetgever 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*

21

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.