

# Praktisch Staatsrecht



Noordhoff Uitgevers

**Mr. Y.M. Visscher**

4<sup>e</sup> druk



# Praktisch Staatsrecht

**Mr. Y.M. Visscher**

---

Vierde druk

Noordhoff Uitgevers Groningen | Utrecht

Ontwerp omslag: G2K (Groningen-Amsterdam)

Omslagillustratie: Callum Wale – 325611 – unsplash

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:  
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13, 9700 VB  
Groningen of via het contactformulier op [www.mijnnoordhoff.nl](http://www.mijnnoordhoff.nl).

*De informatie in deze uitgave is uitsluitend bedoeld als algemene informatie. Aan deze informatie kunt u geen rechten of aansprakelijkheid van de auteur(s), redactie of uitgever ontleen.*



0 / 19

© 2019 Noordhoff Uitgevers bv, Groningen/Utrecht, Nederland.

Deze uitgave is beschermd op grond van het auteursrecht. Wanneer u (her)gebruik wilt maken van de informatie in deze uitgave, dient u vooraf schriftelijke toestemming te verkrijgen van Noordhoff Uitgevers bv. Meer informatie over collectieve regelingen voor het onderwijs is te vinden op [www.onderwijsauteursrecht.nl](http://www.onderwijsauteursrecht.nl).

*This publication is protected by copyright. Prior written permission of Noordhoff Uitgevers bv is required to (re)use the information in this publication.*

ISBN(ebook) 978-90-01-89963-9

ISBN 978-90-01-89962-2

NUR 820

# Voorwoord

Het staatsrecht wordt dikwijls ervaren als een saai en theoretisch rechtsgebied. Uit de enthousiaste reacties op dit boek blijkt dat *Praktisch Staatsrecht* in een behoefte voorziet. Het staatsrecht wordt op een levendige manier beschreven aan de hand van de dagelijkse praktijk waardoor de student het staatsrecht in zijn omgeving beter herkent. Hoewel het staatsrecht over het algemeen niet snel wijzigt is dit met de staatsrechtelijke verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden wel het geval. Daarnaast zetten de wereldwijde bedreigingen van de veiligheid ook de vrijheidsrechten van burgers onder druk. Daarom is er een vierde druk uitgebracht van *Praktisch Staatsrecht*. Het boek is geheel geactualiseerd en aangepast aan de laatste ontwikkelingen in het staatsrecht en in de aanpalende rechtsgebieden. Ook nu weer wil ik speciaal mijn collega mr. Irma Leusenkamp bedanken voor haar waardevolle kritiek en zinvolle suggesties bij de herziening van de tekst. Opmerkingen van gebruikers van dit boek worden eveneens zeer op prijs gesteld en dragen bij aan het succes van het boek.

Mr. Y.M. Visscher  
Najaar 2018

# Serie Praktisch Recht

Praktisch Arbeidsrecht  
Praktisch Bedrijfsrecht  
Praktisch Bestuursprocesrecht  
Praktisch Bestuursrecht  
Praktisch Bijzondere Overeenkomstenrecht  
Praktisch Burgerlijk Procesrecht  
Praktisch Europees recht  
Praktisch Fiscaalrecht  
Praktisch Gezondheidsrecht  
Praktisch Goederenrecht  
Praktisch Internationaal recht  
Praktisch Ondernemingsrecht  
Praktisch Staatsrecht  
Praktisch Straf(proces)recht  
Praktisch Verbintenissenrecht

# Inhoud

## Inleiding 9

## 1 De Nederlandse staat en zijn bewoners 11

Casus: De macht van de staat 11

- 1.1 De Nederlandse staat 12
- 1.2 Nederlanders en vreemdelingen 17
- 1.3 Bronnen van staatsrecht 24
  - [Kernbegrippenlijst](#) 28
  - [Studie-eindvragen](#) 31

## 2 Grondrechten in Nederland 33

Casus: Grondrechten onder druk? 33

- 2.1 Grondrechten 34
- 2.2 Klassieke grondrechten 41
- 2.3 Sociale grondrechten 53
- 2.4 Toezicht op de naleving van grondrechten 55
  - [Kernbegrippenlijst](#) 58
  - [Studie-eindvragen](#) 59

## 3 De organisatie van de Nederlandse staat en het Koninkrijk 61

Casus: De Koning. Wat doet die eigenlijk? 61

- 3.1 Van statenbond tot gedecentraliseerde eenheidsstaat 62
- 3.2 Scheiding en spreiding van macht 68
- 3.3 Staatshoofd en Koninklijk Huis 71
  - [Kernbegrippenlijst](#) 76
  - [Studie-eindvragen](#) 78

## 4 Regering en parlement 81

Casus: Kabinet Rutte I, II en III 81

- 4.1 Ontwikkeling van de parlementaire constitutionele monarchie 82
- 4.2 Kiesstelsel 87
- 4.3 Regering 93
- 4.4 Parlement 100
- 4.5 Adviescolleges 105
  - [Kernbegrippenlijst](#) 110
  - [Studie-eindvragen](#) 114

## 5 **Wet- en regelgeving** 117

Casus: Legaal afluisteren goed voor de nationale veiligheid 117

- 5.1 Wetten in formele en materiële zin 118
- 5.2 Totstandkoming van een wet in formele zin 119
- 5.3 Procedure voor de Grondwet en begrotingswetten 125
- 5.4 Delegatie van regelgeving 131
- 5.5 Burgerparticipatie 134
  - Kernbegrippenlijst 137
  - Studie-eindvragen 140

## 6 **Bestuur en beleid** 143

Casus: Minder aids, meer seks. LOESJE 143

- 6.1 Bestuurstaken 144
- 6.2 Organisatie van het openbaar bestuur 150
- 6.3 Instrumenten van het openbaar bestuur 153
- 6.4 Bestuurlijk handelen 161
  - Kernbegrippenlijst 167
  - Studie-eindvragen 170

## 7 **Decentralisatie** 171

Casus: Creatief in de strijd tegen het water 171

- 7.1 Oorsprong en doel van decentralisatie 172
- 7.2 Provincies, gemeenten en waterschappen 173
- 7.3 Overige decentrale openbare lichamen 184
- 7.4 Decentralisatie en de eenheid van de staat 186
  - Kernbegrippenlijst 192
  - Studie-eindvragen 194

## 8 **Rechtsbescherming en rechtspraak** 197

Casus: Bij de grote, stille heide 197

- 8.1 Rechtsbescherming en berechting van geschillen 198
- 8.2 Organisatie van de rechtspraak 202
- 8.3 Toetsingsrecht van de rechter 210
- 8.4 Procesrecht 212
- 8.5 Bestuursrechtelijke voorprocedures 220
- 8.6 Niet-rechterlijke geschilbeslechting 221
  - Kernbegrippenlijst 224
  - Studie-eindvragen 228



## 9 **Volkenrecht en Europees gemeenschapsrecht** 231

Casus: Een Grondwet voor Europa? 231

9.1 Verdragen 232

9.2 Intergouvernementele organisaties 237

9.3 Europese Unie 242

[Kernbegrippenlijst](#) 254

[Studie-eindvragen](#) 256

**Antwoorden studie-tussenvragen** 258

**Antwoorden studie-eindvragen** 265

**Websites** 275

**Lijst met afkortingen** 277

**Register** 279



# Inleiding

---

Hoe is het mogelijk dat een succesvolle buitenlandse scholiere Nederland wordt uitgezet omdat zij geen verblijfsvergunning heeft, terwijl teruggekeerde jihadisten, die vreselijke misdaden hebben begaan in het buitenland vrij in Nederland kunnen rondlopen? En waarom kan een internationale organisatie als de Verenigde Naties, met al haar honderden lidstaten, niet voorkomen dat burgers in Afrika het slachtoffer worden van volkerenmoord? Wat is eigenlijk een staat en hoe is de staatsrechtelijke verhouding met andere staten? Wanneer spreken we van staatsburgers en welke voordelen hebben zij ten opzichte van andere burgers? Hoeveel zeggenschap heeft een staat over zijn burgers en in hoeverre hebben burgers invloed hierop? Mag de staat de privacy van burgers aantasten? Waarom moeten burgers en bedrijven belasting betalen? En wie bepaalt bijvoorbeeld de hoogte van het minimumloon?

Het staatsrecht bevat de antwoorden op deze vragen. Al het optreden van de staat is terug te voeren op staatsrechtelijke beginselen. Ook de rechten en plichten van burgers zijn hieraan ontleend. Het staatsrecht regelt de macht van de staat over zijn burgers en tegelijkertijd de bescherming die de staat hen biedt door het scheppen en handhaven van orde en recht. Wetgeving, rechtspraak en bestuur zijn typische staatstaken. Het staatsrecht regelt hoe, waar en door welke organen deze taken (mogen) worden uitgevoerd, opdat burgers in de staat hun eigen bestaan kunnen opbouwen.

Ieder hoofdstuk van *Praktisch Staatsrecht* wordt ingeleid met een openingscasus. De staatsrechtelijke elementen in de casus worden, samen met andere staatsrechtelijke begrippen, in het hoofdstuk toegelicht. De casus van het eerste hoofdstuk gaat bijvoorbeeld over de rechtspositie van Nederlanders, terwijl in het hoofdstuk ook de rechtspositie van vreemdelingen wordt besproken. De tweede openingscasus betreft de grondrechten, in de derde is het Nederlandse staatshoofd aan het woord en in de vierde zien we een van de langste kabinetsformaties. De openingscasus van het hoofdstuk over wetgeving gaat over de anti-terroriswetgeving. Het hoofdstuk over bestuur en beleid wordt ingeleid met een beschrijving van maatregelen om de seksuele gezondheid van jongeren te bevorderen. Het hoofdstuk over decentralisatie opent met de strijd tegen het water. Een geschil over de bouw van een manege leidt het hoofdstuk over rechtspraak in. De verloren strijd om een Europese Grondwet vormt de openingscasus van het hoofdstuk over het volkenrecht en het recht van de Europese Unie.

Voorbeelden uit de praktijk van het staatsrecht en overzichtelijke tabellen en figuren verduidelijken de theorie. Uit didactisch oogpunt zijn alleen die voorbeelden geactualiseerd wanneer dit een toegevoegde waarde had voor de inhoud van de tekst. De tekst wordt onderbroken door tussenvragen,

die de student stimuleren om na te denken over de opgedane kennis. Aan het eind van elk hoofdstuk staat een lijst met kernbegrippen. De student kan zijn kennis van het staatsrecht direct toetsen aan de hand van de oefenvragen en voorbeeldantwoorden. Achter in het boek is een overzicht met relevante websites opgenomen. Ter ondersteuning van het inzicht in de historische context is op de binnenkant van de omslag van *Praktisch Staatsrecht* tevens een chronologisch overzicht met belangrijke gebeurtenissen voor het Koninkrijk der Nederlanden afgedrukt. Belangrijk aandachtspunt is dat alle cases dateren van vóór 2018 en dat bijvoorbeeld de formele namen van de ministers kunnen verschillen met die van de huidige ministers.

Hoofdstuk 1 van *Praktisch Staatsrecht* beschrijft de Nederlandse staat en de rechtspositie van Nederlanders en vreemdelingen. Tevens worden de bronnen van staatsrecht besproken. Hoofdstuk 2 is geheel gewijd aan de voor burgers zo belangrijke grondrechten. Alle klassieke en sociale grondrechten in de Grondwet komen aan bod, alsmede het toezicht op de naleving daarvan. In hoofdstuk 3 wordt geschetst hoe de Nederlandse staat en het Koninkrijk der Nederlanden zijn georganiseerd. Verschillende staatsvormen worden beschreven en de manier waarop de macht in het Koninkrijk is verdeeld. Ook de rol van het staatshoofd en het Koninklijk Huis komen aan de orde. In hoofdstuk 4 staan de volksvertegenwoordiging en de regering en hun onderlinge verhouding centraal. Naast inzicht in het kiesstelsel geeft dit hoofdstuk een beeld van de manier waarop de parlementaire constitutionele monarchie zich heeft ontwikkeld. Hoofdstuk 5 gaat in op de totstandkoming van wet- en regelgeving. Daarbij wordt ingezoomd op wetgevingsprocedures en op regelgevende bevoegdheid, terwijl tevens wordt bekeken in hoeverre burgers hierbij betrokken kunnen worden. Bestuur en beleid komen in hoofdstuk 6 aan de orde. Na een korte beschrijving van de diverse bestuurstaken, bekijken we de organisatie van het bestuur, de bestuursinstrumenten en het bestuurlijk handelen. In hoofdstuk 7 gaan we in op de organisatie van de overheid op decentraal niveau en op manieren om de eenheid van de staat te bewaren. Hoofdstuk 8 beschrijft de berechting van geschillen. Naast het burgerlijk procesrecht, het strafprocesrecht en het bestuursprocesrecht, bekijken we hoe de rechtsbescherming van de burger is vormgegeven. *Praktisch Staatsrecht* eindigt in hoofdstuk 9 met een doorkijkje naar het volkenrecht en het recht van de Europese Unie.

## 1

# De Nederlandse staat en zijn bewoners

- 1.1 De Nederlandse staat
- 1.2 Nederlanders en vreemdelingen
- 1.3 Bronnen van staatsrecht

## OPENINGSCASUS

### De macht van de staat

'Vier jihadisten verliezen hun Nederlanderschap', zo kopte Elsevier weekblad in september 2017. Demissionair minister Blok (Justitie, VVD) heeft het Nederlanderschap ingetrokken van vier jihadisten die zich hadden aangesloten bij terreurorganisatie Islamitische Staat (IS). Een organisatie die verschrikkelijke misdaden heeft begaan in Syrië. De vier Syriëgangers zijn eerder hiervoor veroordeeld. Hun Nederlandse paspoort is ingetrokken en ze zijn tot ongewenst vreemdeling verklaard. De mannen kunnen hierdoor niet meer legaal naar Nederland of andere Schengenlanden reizen. De maatregel gaat per direct in, maar de beslissingen van de minister kunnen nog wel worden voorgelegd aan een rechter. Sinds een wetswijziging is voor het intrekken van het Nederlanderschap niet meer nodig dat iemand een rechterlijke veroordeling achter zijn naam heeft voor een terroristisch misdrijf. Het feit dat iemand zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terreurorganisatie is genoeg. De jihadist moet behalve de Nederlandse echter ook nog een andere nationaliteit hebben, want het internationaal recht verbiedt dat burgers stateloos gemaakt worden. Bij sommige jihadisten doet zich een dilemma voor. Nederlandse vrouwen die zich bij IS hadden aansloten, worden na de nederlaag van IS in Syrië gevangen gehouden. Zij zitten daar met hun kinderen – waarvan sommige in Syrië geboren zijn – in kampen onder slechte omstandigheden en willen graag terug naar Nederland. Niet iedereen vindt echter dat zij een tweede kans verdienen, zeker niet als zij hun sympathie voor IS niet willen opgeven. De Nederlandse overheid is niet van plan pogingen te doen om minderjarige kinderen te repatriëren. 'Ons beleid blijft onveranderd. Wij achten de ouders verantwoordelijk

voor hun kinderen,' aldus een woordvoester van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. 'Het is een lastige discussie – het gaat tenslotte om kinderen – maar de ouders zijn al dan niet met hun kinderen uitgereisd. Dus halen wij die kinderen niet actief terug. Familieleden die willen terugkeren, moeten zelf contact opnemen met een ambassade in de regio of op eigen kracht naar huis reizen.'

In de openingscasus zien we de problematiek van Nederlandse staatsburgers die zich in het buitenland schuldig maken aan misdrijven of die hier mogelijk een bijdrage aan leveren. Hoe kan de Nederlandse staat hiertegen optreden? Maar ook: welke rechten hebben deze staatsburgers? En hun kinderen? Mogen deze burgers anders worden behandeld dan andere Nederlandse burgers? Is er dan geen sprake van discriminatie? Hoe ver reikt eigenlijk de macht van de staat? Is deze macht onbeperkt of hebben burgers bepaalde rechten die de staat moet respecteren? Moeten burgers aan de staat gehoorzamen? Wat hebben nationaliteit en staatsmacht met elkaar te maken? Hoe komen burgers eigenlijk aan hun Nederlandse nationaliteit?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, moeten we weten wat een staat is, wat staatsmacht inhoudt en hoe de verhouding is tussen de staat en zijn burgers. Antwoorden op deze vragen zijn te vinden in het staatsrecht. In dit eerste hoofdstuk schetsen we in het kort een beeld van de Nederlandse staat en zijn bewoners. Dit hoofdstuk vormt een eerste verkenning van het staatsrecht en de positie van (staats)burgers. Verschillende begrippen die hier worden genoemd, komen in de volgende hoofdstukken terug en worden daar verder uitgelegd.

In paragraaf 1.1 wordt de staat beschreven en de plaats die de Nederlandse staat inneemt in het Koninkrijk der Nederlanden. In paragraaf 1.2 bekijken we de positie van de Nederlanders en zij die geen Nederlander zijn. In paragraaf 1.3 geven we aan in welke bronnen we staatsrecht kunnen vinden.

## **1.1 De Nederlandse staat**

Een beschrijving van de Nederlandse staat begint met een onderzoek naar de kenmerken van een staat. Dit komt aan de orde in subparagraaf 1.1.1. In subparagraaf 1.1.2 wordt de staatsrechtelijke verhouding tussen Nederland en de andere staten van het Koninkrijk der Nederlanden behandeld.

### **1.1.1 Kenmerken van de staat**

De samenleving bestaat uit mensen die ieder hun individuele belangen nastreven, zoals het hebben van een eigen inkomen, een goede woning en een bestaan in vrijheid. Daarnaast zijn er ook collectieve belangen, zoals veiligheid, volksgezondheid, onderwijs en het gebruik van de ruimte om ons heen, die voor de samenleving als geheel van belang zijn. Om al die verschillende belangen met elkaar in evenwicht te brengen, is een zekere ordening van de samenleving nodig. We spreken van een staat als er een gemeenschap is van mensen op een bepaald grondgebied, waarover een organisatie het hoogste gezag uitoefent. De drie elementen grondgebied, gemeenschap en gezag zijn in figuur 1.1 schematisch weergegeven.

**Staat**  
**Grondgebied**  
**Gemeenschap**  
**Gezag**

FIGUUR 1.1 Kenmerken van de staat



#### Ad 1 Grondgebied

Het grondgebied van een staat, het territorium, kent grenzen die soms na talloze oorlogen tot stand zijn gekomen en in een verdrag (dat is een overeenkomst tussen een of meer staten) met buurlanden zijn vastgelegd. Zo is de grens tussen Nederland en Duitsland in 1815 vastgelegd en met grensstenen gemarkeerd. De grenzen aan de kust zijn in internationale verdragen vastgelegd, waarbij ook een brede strook zeewater tot het grondgebied van de staat behoort. Vroeger was deze zone drie zeemijl (dit was de afstand die een kanonskogel kon overbruggen) maar tegenwoordig is de territoriale zone voor de meeste landen twaalf mijl (ongeveer 22 km). Ook het luchtruim boven het land en de territoriale zone horen bij het grondgebied van de staat.

**Territorium**

#### Ad 2 Gemeenschap

De gemeenschap wordt gevormd door mensen die daartoe behoren vanwege hun afstamming of die op eigen verzoek de nationaliteit van de staat hebben verkregen. Zo'n gemeenschap kan bestaan uit mensen met een verschillende taal, godsdienst, cultuur en geschiedenis, die zich met elkaar verbonden voelen. De verbondenheid met de gemeenschap uit zich in nationale symbolen, zoals een vlag en een volkslied. Typisch voor Nederlanders is het uiting geven aan het Oranjegevoel bij sportwedstrijden en op Koningsdag die gevierd wordt op de verjaardag van Koning Willem-Alexander, te weten 27 april.

#### Ad 3 Gezag

De staat heeft exclusieve zeggenschap op en over zijn gehele grondgebied. Het hoogste gezag van de staat is gericht op het scheppen en handhaven van orde en recht. Om te voorkomen dat burgers voor eigen rechter gaan spelen, mag alleen het hoogste gezag van de staat geweld gebruiken (geweldsmonopolie). Dit gezag wordt niet alleen uitgeoefend over de burgers die de nationaliteit van de staat bezitten, maar ook over vreemdelingen die zich als toerist, werknemer, verkeersdeelnemer enzovoort, op het grondgebied van de staat bevinden.

**Geweldsmonopolie**

Uit het voorgaande blijkt dat het begrip *staat* in twee betekenissen kan worden gebruikt. Aan de ene kant wordt hiermee het land aangeduid, dat

**Staat  
Land**

**Overheid**

wil zeggen het grondgebied met de bevolking van de staat. Tegelijkertijd wordt met staat ook het gezag in de staat bedoeld, oftewel de overheid.

**TUSSENVRAAG 1.1**

Kunnen overheid en staat als synoniem worden beschouwd?

**Soeverein**

De staat kan in beide betekenissen worden beschouwd als een zelfstandige en ondeelbare eenheid. Anders gezegd: de staat is soeverein. Dit zien we ook terug in art. 2:1 van het Burgerlijk Wetboek (BW): de Nederlandse staat is een rechtspersoon naar burgerlijk recht. Dit betekent dat de staat, net als een persoon, zelfstandig drager is van rechten en plichten en als staatsmacht kan optreden in het juridische verkeer binnen Nederland en in contact met andere staten. Deze erkennen de Nederlandse staat en moeten het zelfbeschikkingsrecht van Nederland binnen zijn eigen staat en over zijn eigen staatsaangelegenheden respecteren.

**Rechtspersoon****VOORBEELD 1.1**

Duitsland en Frankrijk, die een streng drugsbeleid voeren, ergeren zich aan het feit dat softdrugs in Nederland vrij te verkrijgen zijn. Deze staten willen dat Nederland de verkoop verbiedt. De Nederlandse overheid voelt hier niets voor en zet haar softdrugsbeleid in Nederland ongewijzigd voort.

**Algemeen belang**

Erkenning van een staat door andere staten wordt wel als vierde kenmerkend element van een staat beschouwd. Een moeilijkheid doet zich voor als een staat niet door alle andere staten wordt erkend. Islamitische Staat bijvoorbeeld riep zelf het kalifaat uit, dat wil zeggen: 'staat waar een kalief (= opvolger van Mohammed) regeert'. Islamitische Staat is niet door alle andere staten als staat erkend. Ook erkent Nederland de Palestijnse staat, maar buurland Israël doet dit niet. Desondanks gaan we er in Nederland van uit dat de Palestijnse staat een staat is zoals hiervoor is beschreven. We zullen dit kenmerk hier verder laten rusten.

De staat (overheid) zorgt voor bescherming van de burgers door de landsgrenzen te verdedigen en de orde te handhaven. Daarnaast zorgt de overheid ervoor dat het algemeen belang wordt gediend. Dit laatste kan het best worden omschreven als datgene wat in het belang is van de meeste burgers en van de staat als geheel. De overheid vervult haar taken door als wetgever op te treden, door de staat te besturen en door middel van rechtspraak. Verderop in dit boek zullen we zien dat de overheid de staatsaken wetgeving, bestuur en rechtspraak vormgeeft en uitvoert in samenspraak of samenwerking met (organisaties van) burgers. Dat het hoogste gezag in de staat een ondeelbare eenheid vormt, wil niet zeggen dat dit gezag in één hand ligt en dat daar juridisch gezien de hoogste macht ligt. In de openingscasus zien we de (toenmalige) demissionaire minister van Justitie en de rechterlijke macht in Nederland. Dit zijn organen die het hoogste gezag in de staat vertegenwoordigen en die met de hun toegekende bevoegdheden een deel van de zeggenschap uitoefenen over hun burgers. Het hoogste gezag in Nederland is dus gespreid over verschillende organen van de staat. De term *staat* stamt uit de renaissance (zestiende eeuw), een periode in de geschiedenis van Europa waarin allerlei vernieuwende ideeën over de verhouding tussen staat en burger naar voren kwamen. Voor die tijd werden



staatsaangelegenheden aangeduid met de *publieke zaak*. De Latijnse term hiervoor is *res publica*. Het recht dat hierop betrekking heeft, heet daarom van oudsher publiekrecht, in tegenstelling tot het hiervoor genoemde burgerlijk recht dat de juridische verhoudingen tussen (rechts)personen regelt. In Nederland wordt het publiekrecht onderverdeeld in het staatsrecht, het bestuursrecht en het strafrecht. Het staatsrecht betreft de manier waarop de inrichting van de staat en het optreden van de overheid zijn georganiseerd, alsmede de zo belangrijke grondrechten van burgers waarmee we in subparagraaf 1.2.3 kennis zullen maken. Het bestuursrecht heeft betrekking op de wijze waarop de overheid de samenleving bestuurt. Het strafrecht regelt de vervolging en bestraffing van (rechts)personen. Typisch staatsrechtelijke onderwerpen zijn de totstandkoming van wetten en regelingen en de gebondenheid hieraan voor zowel de overheid als de burgers, de verdeling van bevoegdheden binnen de staat, de bescherming van burgers tegen het optreden van de staat en de handhaving van individuele vrijheden van burgers. In figuur 1.2 zijn de hoofdlijnen van het staatsrecht weergegeven.

Publiekrecht  
Burgerlijk recht

Staatsrecht

Bestuursrecht  
Strafrecht

1

FIGUUR 1.2 Hoofdlijnen van het staatsrecht



In de volgende paragrafen beperken we ons bij de bespreking van de staat tot het grondgebied en de bevolking. De manier waarop het gezag van de staat is georganiseerd, komt in hoofdstuk 3 verder aan de orde.

### 1.1.2 Het Koninkrijk der Nederlanden

Nederland maakt deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden. De basis hiervoor is gelegd in de zeventiende eeuw (de gouden eeuw) toen Nederland, net als andere Europese landen, zoals Frankrijk, Spanje en Engeland, gebieden elders in de wereld veroverde die rijk waren aan grondstoffen en deze koloniseerde door ze onder Nederlands staatsgezag te brengen. De Nederlandse koloniën waren Nederlands-Indië (het tegenwoordige Indonesië), Suriname en de zes eilanden van de (toenmalige) Nederlandse Antillen: Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten. Indonesië en Suriname hebben zich in respectievelijk 1945 en 1975 van het Koninkrijk losgemaakt en zijn onafhankelijke staten geworden.

**VOORBEELD 1.2**

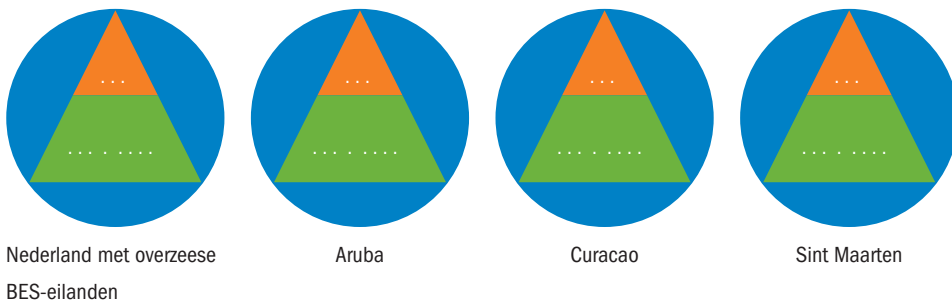
Het Surinaamse Burgerlijk Wetboek vertoont grote gelijkenis met het Nederlandse (oud) BW. Hieraan is te zien dat Suriname deel heeft uitmaakt van het Koninkrijk der Nederlanden.

Aruba is in 1986 ook een zelfstandige staat geworden, maar heeft verklaard bij het Koninkrijk te willen blijven horen. Het Koninkrijk der Nederlanden was vanaf dat moment een staatsrechtelijk samenwerkingsverband tussen drie landen: Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba met zijn status aparte. Dit laatste duidde op de bijzondere status die Aruba bezat als zelfstandig eiland, apart van de Nederlandse Antillen waar het eerder toe behoorde.

Op 15 december 2008 hebben Nederland en zijn staatsrechtelijke partners een akkoord gesloten over nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden. De Nederlandse Antillen zijn op 10-10-2010 opgeheven. Curaçao en Sint Maarten zijn, net als Aruba, zelfstandige staten binnen het Koninkrijk geworden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba (ook wel BES-eilanden genoemd) hebben de status gekregen van openbaar lichaam in de zin van art. 134 Grondwet (zie subpar. 3.1.3) en zijn een soort overzeese gemeenten geworden. De Nederlandse regelgeving zal in de nieuwe gemeenten overigens geleidelijk en, vanwege de invloed van het Antilliaanse recht, niet volledig worden ingevoerd.

Een en ander is weergegeven in figuur 1.3.

**FIGUUR 1.3** Het Koninkrijk der Nederlanden



Hoe Nederland een koninkrijk is geworden en over welke organen het staatsgezag van Nederland en het Koninkrijk der Nederlanden is verdeeld, wordt in hoofdstuk 3 besproken. We geven hier alleen de staatsrechtelijke verhoudingen weer zoals vastgelegd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Het Statuut is een staatsregeling waarin afspraken zijn vastgelegd over de onderlinge verhoudingen in het Koninkrijk en de samenwerking. De preambule (dit is de aanhef) van het Statuut vermeldt dat de voormalige koloniën 'uit vrije wil hebben verklaard in het Koninkrijk der Nederlanden een nieuwe rechtsorde te aanvaarden'. Aangelegenheden die

het Koninkrijk betreffen zijn volgens art. 3 lid 1 van het Statuut onder andere de handhaving van de onafhankelijkheid, de verdediging van het Koninkrijk en de buitenlandse betrekkingen. Wetten die van toepassing zijn in het gehele Koninkrijk heten rijkswetten.

Rijkswet

### TUSSENVRAAG 1.2

Waarom is het Statuut een typisch staatsrechtelijke regeling?

Bedacht moet worden dat de overzeese delen van het Koninkrijk der Nederlanden samen ongeveer evenveel inwoners hebben als de stad Utrecht. De Nederlandse overheid heeft dan ook feitelijk de grootste stem in het Koninkrijk. Het is verwarrend dat men in de praktijk met de term 'het Koninkrijk' soms ook alleen Nederland bedoelt.

Het Koninkrijk

www.nos.nl

## Sint Maarten weer een stap dichterbij Nederlands hulpgeld

Het parlement van Sint Maarten heeft ingestemd met het installeren van een zogenoemde Integriteitskamer die erop moet letten dat geld goed wordt besteed. De oprichting daarvan is de laatste voorwaarde die Nederland had gesteld aan het verstrekken van 550 miljoen euro aan hulpgeld. Sint-Maarten werd in september zwaar getroffen door orkaan Irma. Het Nederlandse hulpfonds leidde eerder tot een ruzie met de regering-Marlin. Die ging niet akkoord met de voorwaarden, maar het parlement van Sint Maarten stemde de regering begin november weg.

14 december 2017

De afzonderlijke staten mogen hun eigen aangelegenheden zelf behartigen (art. 41 lid 1 Statuut). Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben daarom, net als Nederland, een eigen bestuur (regering), wetgever en rechterlijke macht.

## 1.2 Nederlanders en vreemdelingen

Burgers die tot een bepaalde staat behoren, hebben de nationaliteit van die staat. Dit geeft hun belangrijke voordelen ten opzichte van vreemdelingen. In subparagraaf 1.2.1 gaan we in op de rechtsgevolgen van het Nederlanderschap en de manieren om dit te verkrijgen. Subparagraaf 1.2.2 geeft een korte blik op de rechtspositie (dit is het geheel van rechten en plichten) van vreemdelingen in Nederland. In subparagraaf 1.2.3 bekijken we de bewegingsvrijheid van burgers in en tussen staten.

Rechtspositie

### 1.2.1 Nederlanderschap

Burgers die tot het Koninkrijk der Nederlanden behoren, hebben de Nederlandse nationaliteit; anders gezegd: zij bezitten het Nederlanderschap. Dit

heeft voor hen een aantal juridische consequenties. De rechtsgevolgen van het Nederlanderschap zijn:

- 1 Nederlanders hebben vrije toegang tot Nederland en mogen hier vrij verblijven. Dit is nergens in de wet vastgelegd maar historisch zo gegroeid. Nederlanders zijn altijd in Nederland toegelaten en worden hier nooit uitgezet.
- 2 Het Nederlandse Wetboek van Strafrecht is ook (grotendeels) van toepassing op Nederlanders die buiten het territorium van het Koninkrijk bepaalde misdrijven hebben gepleegd (art. 5 Sr). Deze wet heeft, zoals dat heet, exterritoriale werking.
- 3 De Nederlander die in het buitenland gevangen genomen wordt, geniet diplomatieke bescherming, dat wil zeggen dat vertegenwoordigers van Nederland zich ervoor zullen inzetten dat hij door de buitenlandse staat goed wordt behandeld. Zij kunnen ook proberen te bewerkstelligen dat Nederlanders hun straf in Nederland mogen uitzitten.
- 4 Nederlanders worden niet aan andere staten uitgeleverd (dit betekent: overgedragen om berecht te worden), als niet zeker is dat zij na hun veroordeling hun straf mogen uitzitten in Nederland (art. 4 Uitleveringswet).
- 5 Art. 4 Gw geeft Nederlanders het recht om onder anderen de leden van de Tweede Kamer, de volksvertegenwoordiging, te kiezen (actief kiesrecht). Ook kunnen Nederlanders zelf gekozen worden als Kamerlid (passief kiesrecht).
- 6 Sommige openbare functies kunnen alleen door Nederlanders worden vervuld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de functie van burgemeester (art. 63 Gemeentewet) en die van rechter (art. 4 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren), alsmede in principe voor het vervullen van een vertrouwensfunctie als ambtenaar (art. 125e Ambtenarenwet).
- 7 Nederlanders kunnen aanspraak maken op voorzieningen of uitkeringen zoals bijstand, kinderbijslag en huurtoeslag.

**Exterritoriale werking**

**Diplomatieke bescherming**

www.nos.nl

## Nederland mag gevangenen alsnog uitleveren aan België

Nederland mag acht verdachten alsnog uitleveren aan België. België verdenkt hen van deelname aan een criminele organisatie, die onder meer drugs smokkelt via de Antwerpse haven. Begin augustus werd de uitlevering uitgesteld door de Amsterdamse rechtbank, na de verschijning van een kritisch rapport over de situatie in de Belgische gevangnissen. De rechtbank zegt nu dat België toezeggingen heeft gedaan. De gevangenen gaan naar een inrichting die voldoet aan de internationale richtlijnen.

18 augustus 2017

**Vreemdeling**

Een vreemdeling heeft de eerste zes rechten die hiervoor zijn genoemd niet en de laatste alleen als hij rechtmatig in Nederland verblijft (zie subparagraaf 1.2.2). Een vreemdeling is volgens art. 1 lid 1 onder e van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) *hij die de Nederlandse nationaliteit niet*

*bezit*. De staat bepaalt zelf hoe iemand de nationaliteit van die staat verkrijgt of verliest. Voor Nederland, en de overzeese landen en openbare lichamen is dit geregeld in de RWN.

Het Nederlanderschap wordt allereerst doorgegeven door de ouders. We geven hier in hoofdlijnen enkele voorbeelden. Kinderen van een Nederlandse ouder krijgen van rechtswege, dat wil zeggen automatisch, de Nederlandse nationaliteit. Hetzelfde geldt voor kinderen van de derde generatie. Dit zijn kinderen van wie de niet-Nederlandse ouders in het Koninkrijk zijn geboren uit hier woonachtige vreemdelingen (art. 3 RWN). Ook minderjarigen die geadopteerd worden door een Nederlander krijgen de Nederlandse nationaliteit (art. 5 RWN). Vreemdelingen die voldoen aan de voorwaarden in art. 6 RWN kunnen het Nederlanderschap verkrijgen door optie. De vreemdeling legt op het gemeentehuis in zijn woonplaats een zogeheten optieverklaring af die na onderzoek door de burgemeester kan worden bevestigd. Een vreemdeling die niet voor optie in aanmerking komt kan een verzoek tot naturalisatie indienen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) die na onderzoek kan instemmen met het verzoek (art. 7 RWN). De vreemdeling moet in een naturalisatietoets laten zien dat hij is ingeburgerd in de Nederlandse samenleving. Om te kunnen slagen voor dit examen, moet de vreemdeling zich in het Nederlands verstaanbaar kunnen maken en iets weten over werk en inkomen, wonen, gezondheid, verkeer, staatsinrichting en alledaagse zaken. Is de optie bevestigd of is ingestemd met naturalisatie dan moet de vreemdeling deelnemen aan een naturalisatieceremonie waar hij een verklaring van verbondenheid uitsprekt. Hiermee geeft hij aan dat hij de vrijheden en rechten van de Nederlandse staat eerbiedigt.

Omdat de eigen nationaliteit van de vreemdeling wordt gezien als een belemmering voor de inpassing in de Nederlandse samenleving, geldt voor degene die zich tot Nederlander wil laten naturaliseren een afstandsplicht. Hij moet zijn uiterste best doen om zijn eigen nationaliteit kwijt te raken anders wordt het verzoek tot naturalisatie in beginsel geweigerd (art. 9 lid 1 onder b RWN). Sommige staten, waaronder Marokko, verbieden hun staatsburgers echter om afstand te doen van hun nationaliteit. Marokkanen die de Nederlandse nationaliteit aannemen, krijgen zo een dubbele nationaliteit en kunnen daardoor zowel in Marokko als in Nederland aanspraak maken op bepaalde rechten.

Derde generatie

Optie  
Optieverklaring

Naturalisatie

Naturalisatie-  
toets

Verklaring van  
verbondenheid

Afstandsplicht

● [www.nieuws.nl](http://www.nieuws.nl)

## Dubbele nationaliteit versoepeld

Het nieuwe kabinet gaat ervoor zorgen dat nieuwe immigranten en emigranten vaker een dubbele nationaliteit kunnen houden. Tegelijkertijd krijgen de volgende generaties een verplicht moment waarop zij toch moeten kiezen, waardoor zij nog maar één nationaliteit overhouden. Dat staat in het regeerakkoord van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. De huidige regels zorgen voor in het buitenland wonende Nederlanders voor problemen. Zo kunnen zij, zonder dat ze dat zelf doorhebben, de Nederlandse nationaliteit verliezen als zij een andere aannemen. Dit geldt straks bijvoorbeeld ook voor

Nederlanders die in het Verenigd Koninkrijk wonen na de brexit. Voor immigranten geldt dat er een zogeheten afstandsplicht is. Dat betekent dat, als dit mogelijk is, zij verplicht afstand moeten doen van hun oorspronkelijke nationaliteit als zij tot Nederlander worden genaturaliseerd.

17 oktober 2017

### TUSSENVRAAG 1.3

Zou er nog een andere reden kunnen zijn om naturalisatie te weigeren?

Nederlanders kunnen het Nederlanderschap ook verliezen. Het is bijvoorbeeld mogelijk om het Nederlanderschap te ontnemen aan Nederlanders die onherroepelijk zijn veroordeeld wegens een misdrijf waarbij de essentiële belangen van het Koninkrijk of één van de daartoe behorende landen zijn geschaad (art. 14 lid 2 RWN). Degene die zich vrijwillig in vreemde krijgsmacht begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is, verliest in beginsel het Nederlanderschap (art. 14 lid 3 RWN). Dit kan in de praktijk echter tot problemen leiden, want zoals in de openingscasus is vermeld, verbiedt het internationaal recht het dat burgers stateloos gemaakt worden.

Art. 1 van de Wet op de identificatieplicht (Wid) geeft aan met welke documenten iemand zijn identiteit, dus ook zijn nationaliteit, kan aantonen. Dit zijn het paspoort, het rijbewijs en vreemdelingendocumenten, zoals een visum of de verblijfsvergunning, die in de volgende subparagraaf aan de orde komen. Nederland vormt samen met zeventwintig andere staten de Europese Unie (EU). In het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-Verdrag) is onder andere vastgelegd dat burgers uit de EU-landen zich vrij door Europa mogen bewegen. Mede met het oog hierop heeft een aantal Europese staten in 1985 het Verdrag van Schengen (een plaatsje in Luxemburg) gesloten, waarbij de paspoortcontroles aan de binnengrenzen van Europa zijn afgeschaft. Dit geldt dus ook voor de grens van Nederland met België en Duitsland. Als gevolg hiervan is de noodzaak om *in* Nederland iemands identiteit te kunnen controleren, toegenomen. Volgens art. 2 Wid moet iedereen vanaf 14 jaar, dus zowel Nederlanders als niet-Nederlanders, een identiteitsbewijs kunnen laten zien bij politiecontroles. De Europese Unie en de plaats die Nederland daarin heeft, komen in hoofdstuk 9 verder aan de orde.

Identificatie-  
plicht

### 1.2.2 Vreemdelingen

Zoals we in subparagraaf 1.2.1 zagen heeft een vreemdeling in Nederland een andere rechtspositie dan een Nederlander. De Nederlander die in Nederland niet in de noodzakelijke kosten van het bestaan kan voorzien, heeft volgens art. 11 lid 1 Participatiewet recht op bijstand van overheidswege. Voor vreemdelingen geldt echter het zogeheten koppelingsbeginsel. Volgens art. 10 lid 1 Vreemdelingenwet (Vw) kan een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft, behalve in uitzonderingsgevallen (zie lid 2), geen aanspraak maken op de toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen zoals een bijstandsuitkering. De rechten van een vreemdeling zijn dus gekoppeld aan zijn rechtmatig verblijf. Voor de toegang tot Nederland en voor een korter of langer verblijf gelden voor hem speciale regels.

Koppelings-  
beginsel

Art. 3 Vw verhindert de toegang tot Nederland aan een vreemdeling die geen geldig identiteitsbewijs heeft, die een gevaar is voor de openbare orde en veiligheid of die geen geld heeft voor zijn verblijf in Nederland en zijn terugreis. En voor een kort verblijf als toerist, voor zaken, familiebezoek, een ziekenhuisopname of iets dergelijks, moet de vreemdeling in principe eerst in zijn eigen land een visum aanvragen bij de Nederlandse ambassade. De ambassade is feitelijk een stukje Nederlands grondgebied in het buitenland, waar de Nederlandse staatsmacht geldt.

#### VOORBEELD 1.3

In juli 2006 vluchtten twee Nederlandse kinderen voor hun vader, die hen naar Syrië had ontvoerd, naar de Nederlandse ambassade in de Syrische hoofdstad Damascus. Zij wilden zo snel mogelijk terug naar hun moeder in Nederland. In de ambassade waren zij veilig voor hun Syrische vader, omdat Nederland hem daar de toegang kan weigeren. Deze gebeurtenis is overigens verfilmd in de film *Kom niet aan mijn kinderen*.

Met een visum verleent Nederland toestemming aan een vreemdeling om gedurende korte tijd in Nederland te verblijven. Deze zogenoemde vrije termijn is in beginsel maximaal drie maanden (art. 3.3 Vreemdelingenbesluit). Voor een langer verblijf, bijvoorbeeld voor werk, studie of gezinshereniging, moet de vreemdeling op een Nederlandse ambassade een zogeheten machtiging tot voorlopig verblijf aanvragen. In Nederland kan daarna een zogenoemde verblijfsvergunning regulier worden aangevraagd (art. 14 Vw). Deze vergunning wordt altijd afgegeven onder de beperking, dat wil zeggen voor het doel van het verblijf. Op grond van de afspraken in het eerdergenoemde EU-Verdrag gelden voor staatsburgers van de andere staten van de Europese Unie, Unieburgers of gemeenschapsonderdanen, minder strenge regels voor toegang en verblijf in Nederland. Voor hen geldt geen visumplicht, hun vrije termijn is zes maanden en de drempels voor een langer verblijf zijn lager dan voor andere vreemdelingen. Het Unieburgerschap wordt verder besproken in subparagraaf 9.3.1.

Visum

Machtiging tot voorlopig verblijf

Verblijfsvergunning regulier

#### VOORBEELD 1.4

De Duitser Günther Vogel en zijn Russische vriend Dominik Arkadi willen in de zomervakantie een fietstocht maken door Europa en daarbij ook enkele weken in Nederland verblijven. Omdat Duitsland lid is van de Europese Unie mag Günther, als Unieburger, gedurende zes maanden vrij door Nederland reizen. Rusland is echter geen lid van de EU. Dominik moet daarom eerst op de Nederlandse ambassade in Moskou een visum aanvragen voor het aantal dagen dat hij in Nederland wil verblijven. Pas daarmee krijgt hij recht op een kort verblijf in Nederland.

#### TUSSENVRAAG 1.4

Kunt u een reden bedenken waarom voor vreemdelingen afkomstig uit EU-landen minder strenge regels gelden?

### Verblijfs- vergunning asiël

Naast de reguliere vreemdelingen zijn er vreemdelingen die hun toevlucht (asylum) zoeken tot Nederland vanwege een bedreigende situatie of slechte economische omstandigheden in hun eigen land. Voor deze asielzoekers gelden niet dezelfde toegangsregels als voor de reguliere vreemdelingen. Asielzoekers moeten een verblijfsvergunning asiël aanvragen in een Nederlands aanmeldcentrum (art. 28 Vw). Aan de asiëlprocedure gaat een rust- en voorbereidingstermijn van zes dagen vooraf. Daarna wordt in een algemene procedure die maximaal acht dagen duurt aan de asielzoeker duidelijk gemaakt of zijn verzoek om een rechtmatig verblijf in Nederland kans van slagen heeft. Heeft de IND meer tijd nodig voor deze beslissing, dan geldt de Verlengde Asiëlprocedure die enkele maanden kan duren. Asielzoekers die via Schiphol Nederland binnenkomen, brengen die periode daar door in gevangenschap. Kansrijke asielzoekers mogen daarna een definitieve beslissing van de Nederlandse overheid afwachten in een opvangcentrum of asielzoekerscentrum. De asielzoeker die een gegronde vrees heeft dat hij in zijn eigen land wordt vervolgd wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of omdat hij tot een bepaalde sociale groep behoort, wordt in het Verdrag betreffende de status van een vluchteling (Vluchtelingenverdrag van Genève, 1951) als (Verdrags)vluchteling beschouwd. De Nederlandse overheid nodigt jaarlijks ongeveer vijfhonderd vluchtelingen uit om naar Nederland te komen en voert verder een streng vreemdelingenbeleid, waarbij aan vreemdelingen niet zomaar een (langdurig) verblijf wordt gegund.

### (Verdrags)- vluchteling

Volgens art. 13 Vw wordt een verblijfsvergunning alleen verleend:

- als Nederland hiertoe verplicht is vanwege een verdrag zoals het Vluchtelingenverdrag, op grond waarvan een asielzoeker als vluchteling wordt aangemerkt;
- als met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend; zo kreeg prinses Máxima vrijwel meteen een verblijfsvergunning toen duidelijk werd dat zij in het huwelijk zou treden met prins Willem-Alexander en krijgen buitenlandse werknemers met een baan in Nederland, waarvoor geen Nederlanders of EU-onderdanen te vinden zijn, snel een verblijfsvergunning;
- als er klemmende redenen zijn van humanitaire aard, zoals ziekte of hereniging met een kind of partner.

Vreemdelingen die zijn uitgeprocedeerd, verblijven illegaal in Nederland en kunnen worden uitgezet.

• [www.stil-utrecht.nl](http://www.stil-utrecht.nl)

## Mogelijk straks makkelijker gedwongen uitzetting naar Ethiopië

De EU is bezig vergaande afspraken te maken met de Ethiopische autoriteiten om het mogelijk te maken uitgeprocedeerde vluchtelingen gedwongen uit te zetten. De Ethiopische ambassade verstrekt tot nu toe geen reisdocumenten aan de EU, die nodig zijn om iemand op het vliegtuig te kunnen zetten en de uitzetting daadwerkelijk mogelijk te maken. Een werkgroep



van de EU onderhandelt met Ethiopië over een concept-samenwerkingsovereenkomst. Daarin staat in detail wat er zoal zal gebeuren als iemand uitgezet moet worden en als aan de Ethiopische ambassade een reisdocument gevraagd wordt door een van de EU-lidstaten. Zo staat er in de concept-deal dat, als er geen (verlopen) paspoort of ander id-document voorhanden is, de geheime dienst kan worden ingeschakeld om de nationaliteit vast te stellen. Dan kan alsnog een reisdocument (LP) verstrekt worden.

12 december 2017

Bij asielzoekers die geen identiteitsbewijs bezitten, is het uitzetten een probleem als de staat waartoe zij behoren hen niet (meer) als staatsburger erkent. Deze vreemdelingen komen dan zonder verblijfsrecht, dus zonder recht op opvang en voorzieningen op straat te staan of blijven zonder uitzicht op een oplossing opgesloten zitten in Nederlandse uitzetcentra. Vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor langere tijd moeten inburgeren. In art. 3 van de Wet inburgering (Wi) is voor vreemdelingen een algemene inburgeringsplicht vastgelegd, met de bedoeling dat zij zo snel mogelijk als volwaardig lid van de Nederlandse samenleving zullen functioneren. In het algemeen gaat het om personen tussen de 16 en 65 jaar zonder Nederlands paspoort, die onvoldoende Nederlands spreken en Nederland niet goed kennen of het tegendeel niet met een bewijs kunnen aantonen. Dit laatste kan door een in beginsel verplicht inburgeringsexamen af te leggen (art. 7 Wi). Wordt het examen, ook na meerdere pogingen, niet gehaald, dan kan een boete worden opgelegd (art. 28 Wi). Ook is de weg naar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd dan afgesloten.

[www.trouw.nl](http://www.trouw.nl)

## Bijna helft migranten haalt inburgeringsexamen niet op tijd

Meer dan 500 vluchtelingen en huwelijksmigranten hebben een boete gekregen omdat ze niet binnen drie jaar het inburgeringsexamen haalden. Die boete kan oplopen tot 1250 euro. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) – het overheidsloket voor inburgeraars – zet deurwaarders in om het geld te incasseren. De Rekenkamer oordeelde onlangs dat de huidige Wet Inburgering slecht werkt. De gedachte achter die wet is dat de mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun inburgering. Maar het huidige beleid stimuleert inburgeraars onvoldoende om op het hoogst haalbare niveau examen te doen. Dit verkleint mogelijk de kans op participatie, luidt een van de conclusies van de Rekenkamer.

5 april 2017

### 1.2.3 Bewegingsvrijheid van burgers

De invloed van de overheid is niet absoluut maar wordt begrensd door fundamentele rechten van burgers. De overheid moet deze mensenrechten, die grondrechten worden genoemd, respecteren en mag hierop alleen inbreuk maken als dit wettelijk is bepaald. De regels hiervoor en de grondrechten zelf zijn vastgelegd in internationale verdragen en in de Grondwet (Gw). In hoofdstuk 2 zullen we de ontstaansgeschiedenis en de werking van de grondrechten behandelen. Zonder precies de inhoud van de verschillende verdragen en de grondrechten te kennen, kunnen we hier wel alvast een tipje van de sluier oplichten over het recht van Nederlandse staatsburgers op terugkeer naar Nederland. Uit de openingscasus komen namelijk enkele vragen naar voren: Hoe kan het dat het ministerie zich niet actief inzet voor de Nederlandse vrouwen en kinderen die gevangen worden gehouden in Syrië? Het gaat hier immers om staatsburgers? Moeten zij niet worden geholpen door de overheid bij hun terugkeer naar de staat waarvan zij de nationaliteit bezitten? Wat houdt het recht op terugkeer feitelijk in?

Dit grondrecht is vastgelegd in art. 12 lid 4 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, ook wel BUPO genoemd, en is als volgt geformuleerd: 'Aan niemand mag willekeurig het recht worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren.' De bepaling is van toepassing op alle Nederlanders en geldt dus ook voor de Nederlandse vrouwen en hun kinderen die in Syrië gevangen worden gehouden. Het BUPO regelt echter alleen dat zij het recht hebben om terug te keren naar Nederland en dat dit recht hen niet zomaar mag worden ontnomen. Dat een staat de belangen van zijn staatsburgers kan behartigen en hen hulp en bijstand kan verlenen is geregeld in art. 5 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen. Maar dit betekent nog niet dat Nederland verplicht is om de vrouwen en kinderen in Syrië naar Nederland terug te brengen. Uit de openingscasus blijkt ook dat iemand het Nederlanderschap alleen ontnomen kan worden als aan bepaalde criteria is voldaan. Die persoon verliest dan de rechten die aan het Nederlanderschap zijn gekoppeld. In hoofdstuk 2 zullen we zien waarom dergelijke criteria in een wet moeten zijn opgenomen.

## 1.3 Bronnen van staatsrecht

In de paragrafen 1.1 en 1.2 bleek dat het staatsrecht betrekking heeft op de rechtvaardiging en verdeling van de staatsmacht bij wetgeving, bestuur en rechtspraak en op de verhouding tussen de overheid en de burger. De rechtsregels die het staatsgezag en de organisatie van de staat vastleggen, worden constitutie of staatsregeling genoemd. De Nederlandse constitutie is te vinden in de Grondwet, het Statuut voor het Koninkrijk, in verdragen en in gewoonterecht. Daarnaast bevatten organieke wetten (zie hierna) regels van staatsrecht, behoren de eigen reglementen van de staatsorganen tot de Nederlandse constitutie en geeft de jurisprudentie een nadere interpretatie. We zullen al deze bronnen van staatsrecht hier kort bespreken en met voorbeelden verduidelijken.

### Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Zoals in subparagraaf 1.1.2 al ter sprake kwam, regelt het Statuut (sinds 1954) de organisatie van het Koninkrijk en de onderlinge verhoudingen en samenwerking tussen Nederland en de overzeese delen van het Koninkrijk.

Art. 23 van het Statuut stelt bijvoorbeeld dat de rechtsmacht van de Hoge Raad der Nederlanden (dit is de hoogste rechter in Nederland) ten aanzien van rechtszaken in de overzeese delen van het Koninkrijk wordt geregeld bij Rijkswet. Hoewel zij voor hun eigen wetgeving ook aansluiting mogen zoeken bij andere landen uit het Caraïbisch gebied, zorgt de Hoge Raad ervoor dat wetten in het Koninkrijk eenduidig worden geïnterpreteerd en toegepast waardoor de rechtszekerheid voor burgers wordt gegarandeerd. Dit komt verder aan de orde in paragraaf 8.1.

● [www.parool.nl](http://www.parool.nl)

## Hoe vrij is de vrijheid van onderwijs nog?

Wie viert er nou een jarige wet? Art. 23 van de Grondwet is honderd jaar geworden, dat was een feestje waard voor schoolbesturen. Want zonder die Wet op vrijheid van onderwijs hadden we niet zo'n breed scala aan scholen gehad, hadden de orthodoxe moslims, gereformeerden en katholieken zich tot privéscholen moeten wenden en hadden er nooit zo veel montessori-, dalton-, jenaplan- en vrije scholen kunnen ontstaan.

26 november 2017

### De Grondwet

De Grondwet regelt de inrichting en het functioneren van de Nederlandse staat en de staatsorganen en de verdeling van de staatsmacht. Zo stelt art. 42 lid 1 Gw dat de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers en bepaalt art. 81 Gw dat de regering en de Staten-Generaal (dit is de volksvertegenwoordiging, zie hoofdstuk 3) gezamenlijk wetten vaststellen. De laatste twee worden samen de formele wetgever genoemd en deze wetten heten dan ook wetten in formele zin. De Grondwet vult het Statuut aan voor wat betreft zaken die het gehele Koninkrijk betreffen (art. 5 Statuut). Verder bevat de Grondwet de hiervoor genoemde grondrechten, die burgers beschermen tegen al te grote inbreuken door de staat. De verankering van de grondrechten in de Grondwet biedt extra zekerheid, aangezien de Grondwet de hoogste wet is in Nederland en minder gemakkelijk gewijzigd kan worden dan gewone wetten. In hoofdstuk 5 gaan we hier verder op in. De Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden is in 1815 tot stand gekomen en is een aantal keren gewijzigd doordat staatsrechtelijke inzichten in de loop der tijd zijn veranderd.

Op de huidige Grondwet bestaat nogal wat kritiek. Noch de internationaal vastgestelde mensenrechten noch het internationale volkerenrecht lijken bijvoorbeeld voldoende in de Grondwet verankerd. Op 11 november 2010 heeft de Staatscommissie Grondwet advies uitgebracht aan de regering over onder andere de toegankelijkheid van de Grondwet voor de burger, de verhouding tussen de grondrechten en de uit internationale verdragen voortvloeiende rechten, zoals het recht op een eerlijk proces en het recht op leven, en de doorwerking van internationaal recht. Dit advies heeft nog niet tot een grondwetsherziening geleid.

### **(Organieke) wetten, reglementen**

Als de Grondwet bepaalt dat iets (nader) geregeld moet worden in een wet in formele zin, een wet dus van de regering en de Staten-Generaal, dan spreken we van een organieke wet. De Provinciewet en de Gemeentewet bijvoorbeeld regelen, in opdracht van art. 132 lid 1 Gw, de inrichting van provincies en gemeenten en tevens de samenstelling en bevoegdheden van hun besturen. Een ander voorbeeld van een organieke wet is de Wet op de Raad van State op grond van art. 75 Gw. De Raad van State is een orgaan dat onder andere juridische adviezen geeft aan de Nederlandse overheid. Verder zijn er bijvoorbeeld nog de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) op grond van art. 116 lid 2 Gw, de al eerder genoemde Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) en de Vreemdelingenwet (Vw). De laatste twee wetten vloeien voort uit art. 2 Gw. Reglementen van de staatsorganen regelen onder andere de gang van zaken bij vergaderingen en andere werkzaamheden. Dit zijn bijvoorbeeld het Reglement van Orde voor de Ministerraad (waarin alle ministers van Nederland vertegenwoordigd zijn) en de Reglementen van Orde van de Eerste en Tweede Kamer. De totstandkoming van regelgeving en de hiërarchie tussen wetten en regelingen worden in hoofdstuk 5 besproken.

#### **Organieke wet**

### **Gewoonterecht**

Omdat het staatsrecht zich ontwikkelt, vinden we dit ook in (ongeschreven) regels van gewoonterecht. Van een gewoonte is sprake als een bepaald gebruik waarvan men vindt dat het juridisch gezien zo hoort, een zekere tijd voortduurt. Een voorbeeld hiervan is de vertrouwensregel. Volgens deze regel kan bijvoorbeeld een minister of zelfs de hele regering, die het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging verliest, zijn functie niet meer uitoefenen en moet deze aftreden. Dit is een ongeschreven regel die niet in een wet is vastgelegd, maar eenvoudig wordt toegepast omdat men vindt dat dit zo hoort in een democratische rechtsstaat. De vertrouwensregel wordt in hoofdstuk 4 besproken, de democratische rechtsstaat komt in hoofdstuk 3 aan de orde.

#### **Gewoonterecht**

### **Verdragen en Europese maatregelen**

Voorbeelden van verdragen kwamen we hiervoor al tegen bij het EU-Verdrag, het Vluchtelingenverdrag en het BUPO. De regels in dergelijke verdragen die rechtstreeks van toepassing zijn in Nederland, zijn bronnen van het Nederlandse staatsrecht. In hoofdstuk 9 gaan we in op de totstandkoming van verdragen. Daarnaast zijn er ook Europese verordeningen en richtlijnen die rechtstreeks doorwerken in het nationale recht van de lidstaten van de EU. Hoe dit precies gebeurt, wordt besproken in subparagraaf 9.3.3. Ook verordeningen en de rechtstreeks werkende Europese richtlijnen zijn bronnen van staatsrecht.

### **Jurisprudentie**

De laatste bron van staatsrecht is de jurisprudentie, ofwel het rechtersrecht. Met hun uitspraken over een bepaald geschil verduidelijken rechters de bestaande rechtsregels en passen zij deze toe op het concrete geval. Op deze manier wordt, waar het om zaken gaat die het staatsrecht betreffen, ook nieuw staatsrecht gevormd. Een voorbeeld hiervan is de uitspraak van de Hoge Raad d.d. 11 november 2005 (zie Hoge Raad, 11 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT7542), waarin de rechter vaststelde dat een naturalisatiebesluit waarin valse of fictieve persoonsgegevens zijn opgenomen, geen

#### **Jurisprudentie Rechtersrecht**

rechtsgevolgen heeft, zodat de persoon die het betreft geen Nederlander is geworden. Met een dergelijke uitspraak geeft de rechter aan hoe de RWN moet worden geïnterpreteerd en toegepast.

Jurisprudentie kan ook een antwoord geven op de vraag of de maatregelen van de minister in de openingscasus in strijd zijn met het recht. Daarvoor zou deze zaak dan wel eerst aan de rechter moeten worden voorgelegd.

## Samenvatting

We spreken van een staat als er een gemeenschap van mensen is op een bepaald grondgebied, waarover een organisatie het hoogste gezag uitoefent. Erkenning van de staat door andere staten wordt wel als vierde kenmerk gezien. Het territorium wordt begrensd door landsgrenzen en territoriale zones. De gemeenschap kan bestaan uit mensen met een verschillende taal, godsdienst, cultuur en geschiedenis die op grond van hun nationaliteit met elkaar verbonden zijn. Het hoogste gezag van de staat is gericht op het scheppen en handhaven van orde en recht. De staat is soeverein en zorgt door middel van wetgeving, bestuur en rechtspraak enerzijds voor bescherming van de burgers en behartigt anderzijds het algemeen belang. De Nederlandse staat is een rechtspersoon naar burgerlijk recht; de staatsmacht is verdeeld over verschillende organen.

Het staatsrecht is onderdeel van het publiekrecht en regelt de organisatie van de inrichting van de staat en het optreden van de overheid. Het staatsrecht is te vinden in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet van het Koninkrijk, (organieke) wetten, reglementen, gewoonterecht, verdragen en jurisprudentie.

Het Koninkrijk der Nederlanden was tot 10-10-2010 een staatsrechtelijk samenwerkingsverband tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba en bestaat sindsdien uit Nederland, de drie overzeese landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de drie overzeese gemeenten (openbare lichamen) Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Burgers die tot het Koninkrijk der Nederlanden behoren, hebben de Nederlandse nationaliteit en daarmee bepaalde rechten die niet aan vreemdelingen toekomen. Voor een kort verblijf in Nederland moeten vreemdelingen, met uitzondering van asielzoekers en EU-burgers, in het bezit zijn van een visum of machtiging tot voorlopig verblijf. Voor een lang verblijf kan een verblijfsvergunning regulier worden aangevraagd. Asielzoekers kunnen een verblijfsvergunning asiël aanvragen en moeten dan eerst een speciale asiëlprocedure doorlopen. Een verblijfsvergunning kan alleen worden verleend als dit in het belang is van Nederland, als Nederland dit verplicht is op grond van internationale afspraken of wegens humanitaire redenen. Vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning is verleend, moeten zo snel mogelijk inburgeren in Nederland. Vreemdelingen zonder verblijfsrecht moeten Nederland verlaten en kunnen worden uitgezet. Vreemdelingen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, kunnen Nederlander worden door een optieverklaring of door naturalisatie. Zij verkrijgen daarmee de rechten die aan alle Nederlanders toekomen.

# Kernbegrippenlijst

1

<b>Algemeen belang</b>	Datgene wat in het belang is van de meeste burgers en van de staat als geheel.
<b>Bestuursrecht</b>	Rechtsgebied dat de manier regelt waarop de staat wordt bestuurd.
<b>Burgerlijk recht</b>	Rechtsgebied dat de rechtsverhoudingen tussen (rechts)personen regelt.
<b>Constitutie</b>	Staatsregeling, al dan niet verdeeld over meerdere rechtsbronnen.
<b>Derde generatie</b>	In Nederland geboren kind van niet-Nederlandse ouders die in het Koninkrijk zijn geboren.
<b>Diplomatieke bescherming</b>	Bescherming van de eigen staat in het buitenland.
<b>Exterritoriale werking</b>	Werking buiten de landsgrenzen van een staat.
<b>Gemeenschapsonderdaan</b>	Burger van een lidstaat van de Europese Unie.
<b>Geweldsmonopolie</b>	Alleenrecht voor het hoogste gezag in de staat om geweld toe te passen.
<b>Gewoonterecht</b>	Recht dat is gebaseerd op een bepaald gebruik, dat een zekere tijd voortduurt en waarvan men vindt dat het juridisch gezien zo hoort.
<b>Grondrecht</b>	Fundamenteel recht dat in beginsel door de staat ten opzichte van de burger gerespecteerd moet worden.
<b>Identificatieplicht</b>	Verplichting om de eigen identiteit bekend te maken.
<b>Jurisprudentie</b>	Uitspraken van rechters waarin bestaande rechtsregels worden verduidelijkt en toegepast in een concreet geval.
<b>Koninkrijk der Nederlanden</b>	Staatsrechtelijk samenwerkingsverband tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba (tot 10-10-2010) en daarna tussen Nederland met de BES-eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen en de drie staten Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

<b>Koppelingsbeginsel</b>	Uitgangspunt dat het recht op een verstrekking of voorziening van de overheid is gekoppeld aan het rechtmatig verblijf.
<b>Machtiging tot voorlopig verblijf</b>	Toestemming van de Nederlandse staat om hier langer dan de periode van de vrije ruimte te verblijven.
<b>Mensenrecht</b>	Zie Grondrecht.
<b>Naturalisatie</b>	Verkrijging van het Nederlanderschap door een besluit van de Nederlandse overheid.
<b>Naturalisatietoets</b>	Examen om het Nederlanderschap te kunnen verkrijgen.
<b>Optieverklaring</b>	Verklaring van een vreemdeling dat hij door optie Nederlander wil zijn.
<b>Organieke wet</b>	Wet in formele zin die in opdracht van de Grondwet tot stand komt.
<b>Overheid</b>	Hoogste gezag in de staat, al dan niet verdeeld over verschillende niveaus.
<b>Publiekrecht</b>	Rechtsgebied dat de verhouding tussen de overheid en de burger regelt.
<b>Rechtersrecht</b>	Zie Jurisprudentie.
<b>(Rechts)persoon</b>	Zelfstandig drager van rechten en plichten.
<b>Rechtspositie</b>	Geheel van rechten en plichten van een (rechts)persoon.
<b>Rijkswet</b>	Wet die geldt in het gehele Koninkrijk der Nederlanden.
<b>Soeverein</b>	Zelfstandig en ondeelbaar, het hoogste gezag dragend.
<b>Staat</b>	1 Grondgebied en bevolking; 2 Hoogste gezag in de staat.
<b>Staatsburger</b>	Burger die behoort tot een bepaalde staat en daarvan de nationaliteit bezit.
<b>Staatsmacht</b>	Soevereiniteit van de staat en van het hoogste gezag in de staat.
<b>Staatsrecht</b>	Rechtsgebied dat de inrichting van de staat en het optreden van de overheid regelt.
<b>Staatsregeling</b>	Regeling waarin de organisatie en inrichting van de staat en het staatsgezag is geregeld.
<b>Status aparte</b>	Positie als zelfstandige staat.

---

<b>Statuut</b>	Regeling met betrekking tot de organisatie van het Koninkrijk en de verhouding tussen de landen die daartoe behoren.
<b>Strafrecht</b>	Rechtsgebied dat de vervolging en bestraffing van (rechts)personen regelt.
<b>Territorium</b>	Grondgebied.
<b>Unieburger</b>	Burger van een lidstaat van de Europese Unie.
<b>Verblijfsvergunning asiel</b>	Vergunning tot verblijf vanwege een bedreigende situatie in het eigen land van de asielzoeker.
<b>Verblijfsvergunning regulier</b>	Vergunning tot verblijf voor werk, studie, gezinshereniging, gezinsvorming enzovoort.
<b>(Verdrags)vluchteling</b>	Persoon die gegronde vrees heeft voor vervolging in zijn eigen land wegens de redenen die genoemd worden in het Vluchtelingenverdrag.
<b>Visum</b>	Toestemming van een staat om daar gedurende de vrije termijn te verblijven.
<b>Vreemdeling</b>	Persoon die niet de Nederlandse nationaliteit bezit.

---



# Studie-eindvragen

- 1.1** In Darfur dreigt een humanitaire ramp omdat gewapende bendes de bevolking terroriseren en uitmoorden. De Verenigde Naties, een groep staten waarvan ook Nederland lid is, willen een internationale vredesmacht sturen om de bevolking te beschermen. De regering van Darfur weigert echter om dit leger tot het land toe te laten. Kunnen de Verenigde Naties de regering van Darfur hiertoe dwingen?
- 1.2** De 33-jarige Marokkaan Milad Elian, die al zes jaar rechtmatig in Nederland verblijft en hier een baan heeft als journalist, gaat na zijn huwelijk met de Antilliaanse Rosa Venetiaan in Amsterdam wonen. Daar wordt drie jaar later hun dochter Aimee geboren. Beantwoord de volgende vragen.
- Wie van de drie personen in de casus bezit de Nederlandse nationaliteit en op grond waarvan?
  - Op welke manier kan degene die niet de Nederlandse nationaliteit bezit, deze verkrijgen en aan welke voorwaarden moet hij/zij dan voldoen?
  - Wat betekent de Nederlandse nationaliteit voor de persoon bij het antwoord op vraag **b**?
- 1.3** Lees het volgende krantenbericht over een situatie die nog steeds actueel is. Op grond waarvan is 'op hoog niveau' geijverd voor Li Yang en wat is uw standpunt in dit geval?

BRABANTS DAGBLAD, 21 OKTOBER 2006

## Van doodstraf geredde blijkt geen Nederlander

DEN HAAG (ANP) - De Rotterdammer Li Yang, van wie de doodstraf in Thailand twee maanden geleden na druk uit Den Haag is omgezet in levenslang, blijkt geen Nederlander te zijn. Hij heeft al jaren een vals paspoort. Dat heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken zaterdag bevestigd na een bericht daarover in Het Parool. Volgens deze krant heeft ook (toenmalig) Koningin Beatrix gepleit tegen de dood-

straf bij de Thaise Koning Bhumibol. De woordvoerder van het ministerie bevestigt dat 'ook op hoog niveau' voor Yang is geijverd. De 27-jarige Yang heeft tegenover Buitenlandse Zaken zelf erkend dat hij geen Nederlander is. Hij zegt niet te weten welke nationaliteit hij wel heeft, hij weet niet eens wie zijn ouders zijn. Bij zijn arrestatie in 2000 in Bangkok was er nog geen reden aan zijn Nederlandschap te

1

twijfelen. Volgens Buitenlandse Zaken wordt binnenkort de bijstand aan Yang stopgezet. 'Dat Yang geen Nederlander blijkt te zijn, het zij zo. In ieder geval krijgt

hij niet meer de doodstraf. En elke doodstraf die niet wordt voltrokken is er eentje minder', reageert de woordvoerder.

**Bent u het eens met de volgende stellingen?**

- I Het juridische onderscheid tussen Nederlanders en vreemdelingen veroorzaakt meer problemen dan het voordelen oplevert.
  - II Er moet een hoogste gezag op wereldniveau komen dat individuele staten, die hun burgers niet beschermen, tot de orde kan roepen.
-