

HC 4a, 28-09-2017, de relatie tussen het geheel en de delen in DU en FR

Staatsrechtelijk zijn er drie motieven die belangrijk zijn als het gaat om de delen en het geheel. Allereerst is er het motief van zelfbeschikking. Daarnaast is er het idee van subsidiariteit. Dit betekent dat besluiten dicht bij de burger genomen moeten worden. Dit is de gedachte dat je de problemen oplost op het niveau waarop ze het beste opgelost kunnen worden. Het derde motief wat erg belangrijk is, is het idee van verticale machtenscheiding. Dit speelt vooral in Duitsland. Er wordt gezocht naar een soort tegenwicht. In Duitsland zie je dit door middel van de Bundesrat.

Om vast te kunnen stellen wat de relatie tussen het geheel en de delen is kan het volgende schema per land worden ingevuld:

- Staatsvorm?: Het verschil tussen een eenheidsstaat en federatie zit hem in de eigenheid van het geheel, de soevereiniteit. Bij een eenheidsstaat zijn de delen niet soeverein maar het geheel wel. Bij een federatie heb je gedeelde soevereiniteit en maken delen daar gedeeltelijk aanspraak op.
- Organisatie provincies uniform?: Zijn deze *uniform*?
- Regelgevende bevoegdheden provincies?: *Wie* gaat erover?
- Toezicht op provincies?: *Kan iemand ingrijpen* wanneer het niet goed loopt?
- Inspraak van provincies op nationaal niveau?

Nederland

- Staatsvorm?: Gedecentraliseerde eenheidsstaat.
- Organisatie provincies uniform?: De provinciewet regelt de organen van de provincie. Dit zijn dus dezelfde organen in elke provincie en is dus uniform.
- Regelgevende bevoegdheden provincies?: Dit is in Nederland de wetgever maar er bestaat een open huishouding. Dit betekent dat provincies en gemeenten in beginsel eigen regelgeving maken maar deze moet wel passen binnen de regels van bovenaf.
- Toezicht op provincies?: Ja, Den Haag kan ingrijpen. Deze heeft vernietigingsbevoegdheid. Dit is vaak repressief.
- Inspraak van provincies op nationaal niveau?: Er is in Nederland niet iets dergelijks als een Bundesrat. De Eerste Kamers is bij ons geen vertegenwoordiging van de regio's.

Duitsland

- Staatsvorm?: Vaak wordt er gezegd dat het een coöperatieve bondsstaat is. De landen en de federale overheid zijn in elkaar geschoven. Alle landen kunnen een eigen verfassung hebben. De deelstaat (landen) grondwetten zien er anders uit en hoeven zij dus ook niet dezelfde organen te hebben. Deze grondwet moet wel binnen art. 28 GG passen. Het homogeniteitsprincipe geeft het kader aan waarbinnen de landen hun eigen grondwet mogen ontwerpen.
- Organisatie provincies uniform?: Alle landen kunnen een eigen verfassung hebben. De deelstaat (landen) grondwetten zien er anders uit en hoeven zij dus ook niet dezelfde organen te hebben. Landdag verkiezingen zijn niet allemaal op hetzelfde moment. Ook mogen de landen een eigen kiesstelsel hebben.
- Regelgevende bevoegdheden provincies?: In een federatie is het van belang dat de landen een zelfstandige regelgevende bevoegdheid hebben. Dit staat bij de meeste federaties vastgelegd in de grondwet. De verdeling is in de praktijk erg moeilijk. De hoofdregel is dat de landen bevoegd zijn tenzij anders is aangegeven. Als iets niet het GG staat dan zijn de landen dus bevoegd. Op federaal niveau is er een gesloten huishouding. Bondsrecht is hoger dan landsrecht. "Sperwirkung" houdt in dat wanneer een bepaald terrein helemaal is geregeld door de Bond, dan is dit veld bezet. Er is dan geen ruimte meer is voor aanvullende regelgeving van de landen. Aan sommige concurrerende bevoegdheden zijn in art. 73 GG aanvullende eisen gesteld. In het GG is ook geregeld dat op sommige bevoegdheden de landen wel mogen afwijken van de federale regelgeving, dit gebeurt in de praktijk niet zo vaak en wordt meestal slechts mee gedreigd. Dit zijn de pingpongbevoegdheden. Ook bestaat er fiscaal federalisme. Dit houdt in dat de landen zelf genoeg slag om de arm hebben om zijn zaken te regelen.
- Toezicht op provincies?: Doormiddel van Bondsdwang in art. 37 GG kan de Bond ingrijpen wanneer het fout gaat. Dit is echter nog nooit gebeurd. Bondsinterventie uit art. 35 en 91 GG

gaat over lokale noodtoestanden. Ook is er nog de mogelijkheid tot Bondstoezicht op grond van art. 84 en 85 GG.

- Inspraak van provincies op nationaal niveau?: De landen en de federale overheid zijn in elkaar geschoven. De landen hebben inspraak op federaal niveau.

Oefenvraag

In veel Europese landen is het gebruikelijk dat naarmate een kabinet langer zit, het steeds minder populair wordt. Leg op basis van het Duitse constitutionele recht, en met deze constatering in het achterhoofd, uit waarom het na verloop van tijd voor Duitse federale kabinetten moeilijker zal worden wetten aangenomen te krijgen.

Antwoord: Vraag je eerst af hoe federale wetten worden aangenomen? Welke organen zijn daarbij betrokken? Deze worden aangenomen door de Bundestag en de Bundesrat samen. Het moet dus een situatie worden waarbij de Bundestag en de Bundesrat steeds minder fan gaan zijn van de regering. De samenstelling van de Bundesrat kan veranderen omdat deze verkiezingen van de Landdag (waaruit de Bundesrat bestaat) niet gelijklopen met de verkiezingen van de regering. Het kan dus zijn dat de Bundesrat steeds meer tegen de zittende coalitie is. Hierdoor kan het moeilijker worden om federale wetten aangenomen te krijgen.

Frankrijk

- Staatsvorm?: Frankrijk vindt van zichzelf dat het een gedecentraliseerde eenheidsstaat.
- Organisatie provincies uniform?: De Fransen hebben vier overheidslagen bedacht. Op dit overheidsniveau vindt zowel gedeconcentreerd bestuur plaats als gedecentreerd bestuur. Art. 72 lid 2 FGW geeft een soort subsidiariteitsbeginsel. Een préfet is bevoegd voor het gedeconcentreerde bestuur op het niveau ('een spion van Parijs') om te kijken of alles goed gaat.
- Regelgevende bevoegdheden provincies?: Een organieke wet kan regelen dat territoriale eenheden bevoegd zijn om op experimentele basis af te wijken van hogere regelgeving. Dit is specifiek in de grondwet geregeld. Frankrijk kent in beginsel een gesloten huishouding. Hierbij geldt wel het subsidiariteitsbeginsel.
- Toezicht op provincies?: Wanneer de delen iets anders doen dan wat de bedoeling was. In de grondwet staat dat de préfet die aanwezig is verantwoordelijk is voor het handhaven van het nationale belang en het dus niet uit de hand loopt. Hij heeft hierbij echter geen bevoegdheden gekregen. Er is niet expliciet geregeld dat hij consequenties kan verbinden aan bepaald gedrag.
- Inspraak van provincies op nationaal niveau?: Een ingewikkeld kiessysteem leidt tot een meerderheid in de Senaat.

Oefenvraag

Geef twee redenen waarom het voor een erg nieuwe politieke beweging erg moeilijk is een meerderheid in de Senaat te veroveren.

Antwoord: Om de drie jaar wordt de helft van de Senaat opnieuw gekozen. Een kleine partij kan dan per drie jaar maar maximaal de helft van de Senaat overwinnen (wat eigenlijk al niet echt mogelijk is). Een meerderheid in de Senaat zit er voor een dergelijke partij dus niet snel in. Ook wordt de Franse Senaat indirect gekozen door een kiescollege op departementsniveau. Hier moet dus eerst ook nog een meerderheid gehaald worden.

Leg ook uit waarom een vijandige Senaat een minder groot obstakel oplevert voor het doorvoeren van het beleidsprogramma van de Franse president en de Franse regering dan een vijandige Eerste Kamer zou opleveren voor het doorvoeren van het regeerakkoord van de Nederlandse regering.

Antwoord: De Franse Senaat heeft het recht van amendement en de Nederlandse Eerste Kamer heeft dit niet. De Assemblée heeft een beperkte bevoegdheid als het gaat over de terreinen waarover zij wetgeving mag maken en blokkeren.

HC 4b, 29-09-2017, de relatie tussen het geheel en de delen in het VK en Zweden

Voor het Verenigd Koninkrijk en Zweden wordt in dit college weer het schema uit college 4a gebruikt, namelijk:

Om vast te kunnen stellen wat de relatie tussen het geheel en de delen is kan het volgende schema per land worden ingevuld:

- Staatsvorm?: Het verschil tussen een eenheidsstaat en federatie zit hem in de eigenheid van het geheel, de soevereiniteit. Bij een eenheidsstaat zijn de delen niet soeverein maar het geheel wel. Bij een federatie heb je gedeelde soevereiniteit en maken delen daar gedeeltelijk aanspraak op.
- Organisatie provincies uniform?: Zijn deze uniform?
- Regelgevende bevoegdheden provincies?: Wie gaat erover?
- Toezicht op provincies?: Kan iemand ingrijpen wanneer het niet goed loopt?
- Inspraak van provincies op nationaal niveau?

Verenigd Koninkrijk

- Staatsvorm?: Het Verenigd Koninkrijk is een eenheidsstaat. Ook vindt er devolutie plaats. In essentie is het centrum soeverein en devolutie is de belangrijkste kwalificatie die daar plaatsvindt. De Landsdelen mogen voor een groot deel hun eigen wetgeving maken.
- Organisatie provincies uniform?: Het lijkt op iets wat Rusland contract federalism noemt. Dit is de gedachte dat je een machten centrum hebt wat steeds opnieuw een contract sluit met de verschillende delen van het land. Afhankelijk van hoe de onderhandelingen lopen staat het een er wel in en het ander niet. Het zijn afspraken tussen de delen en het geheel. Je kan dan totaal verschillende wetten krijgen in de delen. Voor de Schotten is een dominant thema het zelfbestuur. In Noord-Ierland is dit machtsdeling. Er ontstaat de West Lothian Question. Voor het Britse Lagere Huis geldt een first past the post kiessysteem.
Regelgevende bevoegdheden provincies?: Zodra je aan devolution doet moet je bevoegdheden toekennen aan de delen. Uiteindelijk blijft het parlement soeverein dus je moet duidelijk maken waar de delen over gaan. Er zijn drie typen bevoegdheden, namelijk transferred matters, reserved matters en excepted matters. Transferred matters zijn bevoegdheden over wetgeving die zijn toegekend. Schotland heeft in principe een algemene bevoegdheid gekregen om wetten te maken. Dit, tenzij het gaat om reserved matters. Dit zijn bevoegdheden die voorbehouden blijven aan het Verenigd Koninkrijk. In de context van Noord-Ierland betekenen deze reserved matters dat het gaat om bevoegdheden die in theorie wel gedevalueerd zouden kunnen worden maar dit nog niet zijn. Excepted matters zijn in de context van Noord-Ierland bevoegdheden die überhaupt nooit gedevalueerd kunnen worden.
- Toezicht op provincies?: Er is geen formeel toezicht op de landen. Een royal assent betekent dat het staatshoofd wetgeving moet ondertekenen. Bij de ondertekening van een royal assent wordt er wel gekeken of wetgeving uit een bepaald land rechtmatig is. Van tevoren wordt dus wel gecheckt of wetgeving dit rechtmatigheidsoordeel kan doorstaan. Dit is dus niet zo zeer dat er zo toezicht wordt gehouden op de landen maar meer omdat je de koning wilt beschermen tegen constitutionele problemen.
- Inspraak van provincies op nationaal niveau?: Aan de ene kant zie je dat de landen vooral hun eigen gaan moeten gaan en is er geen orgaan wat een land op nationaal niveau vertegenwoordigd. Er is in dat opzicht geen formele inspraak. Het districtenstelsel leidt ertoe dat er uit ieder district van een land mensen in Westminster zitten. Je kan daarbij vanuit gaan dat iemand uit Schotland eerst denkt aan het Schotse belang.

Oefenvraag

Het artikel schrijft dat de autoriteiten van Noord-Ierland, Schotland en Wales de EU Withdrawal Bill (ook wel Great Repeal Bill) niet kunnen veto-en. Bij de redengeving daarbij ontbreekt tenminste één voor de hand liggend argument. Welk argument is dat?

Antwoord: De Great Repeal Bill regelt dat het Europese Unie recht wat van toepassing was, vervalt. Dit moet worden opgevangen. De act of parlement uit de vraag raakt aan de bevoegdheid van de delen. Dit mag wel maar daarvoor hebben ze wel consent van de delen nodig (dit is de legislate consent

motion). In het artikel is niet genoemd dat het parlement soeverein is. Dit houdt in dat het Westminster parlement, als het daar zin in heeft, de hele devolutie kan intrekken. Als dit parlement dus doorzet hebben de landen alsnog het nakijken, het blijft immers een eenheidsstaat.

In hoeverre is het juridisch relevant of de EU Withdrawal Bill de staande devolutiebeweging wel of niet expliciet wijzigt?

Antwoord: Omdat devolutiewetgeving van constitutionele orde is kan deze alleen expliciet gewijzigd worden. Dit betekent dat wanneer de EU Withdrawal Bill de devolutiewetgeving niet expliciet wijzigt, de rechter aan gaat nemen dat het niet de bedoeling was om die te wijzigen. Het moet hier dus gaan om een implied repeal.

Zweden

- Staatsvorm?: Decentralisatie en deconcentratie zijn beide apart op nationaal niveau geregeld maar overlappen in veel gevallen wel. De landstingsfullmäktige is een soort provinciale staten. Er zijn zowel Landsting-provincies als Landsprovincies actief. De een houdt zich bezig met gedecentraliseerde bevoegdheden en de ander met gedeconcentreerde bevoegdheden. De gedeconcentreerde provincie bestaat uit een voorzitter die door de regering wordt benoemd en de overige bestuurders door de Landsting.
- Organisatie provincies uniform?: Op het gemeenteniveau lijkt Zweden best wel veel op wat Nederland heeft. Elke gemeente heeft een gekozen gemeenteraad. Gemeentes hebben een hele grote zelfstandigheid wat hun eigen organisatie betreft. Ze hebben geen burgemeester maar voor de rest kunnen gemeentes vrij om van alles te verzinnen. Ze mogen zelf beslissen wat goed is op het lokale niveau. Je ziet op gemeenteniveau (maar ook op nationaal niveau) veel wordt gewerkt met burgercomités. Veel regelgeving wordt in Zweden voorbereid door allerlei commissies en experts.
- Regelgevende bevoegdheden provincies?: Bij Frankrijk hebben we tot nu toe gezien dat volkssoevereiniteit en eenheid van de natie een heel belangrijk argument is wat ook speelt bij wetgevende bevoegdheden. In Zweden wordt ervanuit gegaan dat er wel één geheel Zweeds volk is maar dat decentralisatie een onderdeel is van hoe jij je volkssoevereiniteit in elkaar zet. De Zweden hebben, net als Nederland, geen enkele constitutionele ondergrens. Er is geen bevoegdheid die de wetgever niet aan zich mag trekken maar de grondwet gaat wel uit van decentralisatie. In 2010 is hiervoor een groot constitutioneel compromis voor gesloten. Bij decentralisatie in Zweden is hoofdstuk 14 van de grondwet van belang. Dit is geen bevoegdheidstoekenning maar een taakverdeling waar je verantwoordelijk voor bent. Art. 4 hoofdstuk 14 Zweedse grondwet geeft de gemeente de bevoegdheid om eigen belasting te heffen.
- Toezicht op provincies?: Het principe van decentrale autonomie is iedereen altijd voor maar in de praktijk zie je dat de drang naar uniformiteit ervoor zorgt dat lokale gemeenten sterk worden uitgekleeft. De constitutie beschermt hen niet.

Oefenvraag

Het Nederlandse staatsrecht maakt, bijvoorbeeld in art. 132 lid 5 GW, een onderscheid tussen autonomie en medebewind, onder andere om de juridische herkomst van provinciale bevoegdheden aan te duiden, en om de wijze waarop toegezien wordt op de uitoefening van bevoegdheden te reguleren. Waarom is het, vanuit het Zweedse staatsrecht geredeneerd, logisch dat een dergelijk onderscheid niet wordt gemaakt bij het analyseren van de bevoegdheden van Landsting-provincies?

Antwoord: Wanneer in Nederland gemeentes niet doen wat ze zouden moeten doen kan de overheid ingrijpen. Als het gaat om een autonome bevoegdheid dat moet dit bij wet en wanneer het een medebewind bevoegdheid betreft dan is dit makkelijker. Deze twee smaken zitten in Nederland in de hoek van decentralisatie. Eén van de ideeën achter het Zweedse staatsrecht is een zelfstandige bestuursdienst. Alle autoriteiten voeren hun bevoegdheid zeer zelfstandig uit. Dit geldt voor zowel de Landsprovincies als de Landstingprovincies. Wanneer je dit als hoofdprincipe hebt ligt het niet voor de hand dat de overheid kan ingrijpen. Er wordt dus niet zo'n sterk onderscheid gemaakt tussen autonomie en medebewind.