

HC 5a – 02/10/18 – de relatie tussen het geheel en de delen Duitsland en Frankrijk

De relatie tussen het geheel en de delen wordt ook wel de **verticale machtenscheiding** genoemd. Er zijn drie staatsrechtelijke motieven die belangrijk zijn als het gaat om de delen en het geheel. Elk land dat wij behandelen kan getoetst worden op consistentie met deze motieven. Allereerst is er het motief van **zelfbeschikking**. Dit betreft de wens om jezelf te besturen als volk. In het federale systeem vind je dit het meest terug. Daarnaast is er het motief 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 via de Bundesrat.

Om grip te kunnen krijgen op de verticale machtenscheiding 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/delen uniform?** > Zijn deze uniform?
- **Regelgevende bevoegdheden provincies/delen?** > Wie gaat erover?
- **Hoger toezicht op provincies/delen?** > Kan iemand ingrijpen wanneer het niet goed loopt?
- **Inspraak van provincies/delen op nationaal niveau?**

Nederland

- Staatsvorm? > Gedecentraliseerde eenheidsstaat. Er is één bron van soevereiniteit maar er gaan veel bevoegdheden naar gemeentes en provincies door middel van delegatie.
- Organisatie provincies/delen uniform? > De provinciewet regelt de organen van de provincie. Dit zijn dus dezelfde organen in elke provincie en is dus uniform.
- Regelgevende bevoegdheden provincies/delen? > 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. Er bestaat wel autonomie.
- Toezicht op provincies/delen? > Ja, Den Haag kan ingrijpen. Deze heeft vernietigingsbevoegdheid. Dit is vaak repressief.
- Inspraak van provincies/delen op nationaal niveau? > De Provinciale Staten kiest de Eerste Kamer maar de Eerste Kamers is bij ons geen vertegenwoordiging van de regio's.

Duitsland

In Duitsland bestaat er Verfassungsautonomie. Dit is de gedachte dat de Grondwet van de deelstaten zijn grondslag vindt in het volk van de deelstaten. In de Grondwet mag in beginsel alles staan zolang het maar in overeenstemming is met het **homogeniteitsbeginsel**. De betekenis hiervan in Duitsland vind je in art. 28 GG. De deelstaten mogen bijvoorbeeld wel een eigen kiesstelsel voor hun parlement hebben. Ook het **loyaliteitsbeginsel** is van belang. De gedachte dat alle staatsorganen met alles wat ze doen rekening moeten houden met de belangen van elkaar.

- Staatsvorm? > Vaak wordt er gezegd dat het een coöperatieve bondsstaat is. De landen en de federale overheid zijn in elkaar geschoven. Dit is gericht op het model waarin alle deelstaten samenwerken. 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/delen 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 eigenkiesstelsel hebben.

- Regelgevende bevoegdheden provincies/delen? > 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. Dit hebben ze gedaan met een aantal categorieën bevoegdheden. Bij exclusieve bevoegdheden is alleen de federatie bevoegd om op te treden op deze gebieden. Op federaal niveau is er een gesloten huishouding. Bondsrecht is hoger dan landsrecht. “Sperwerkung” 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. Bij concurrerende bevoegdheden zijn zowel de landen als de federatie bevoegd. 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 er wordt meestal slechts mee bedreigd. 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/delen? > Doormiddel van Bondsdwang in art. 37 GG kan de Bond ingrijpen wanneer het fout gaat. Wanneer een land niet voldoet aan zijn federale plichten kan hij daartoe gedwongen worden door de Bond. Dit is echter nog nooit gebeurd. De bondsraad moet hiervoor toestemming geven. Bondsinterventie uit art. 35 en 91 GG gaat over lokale noodtoestanden. De Bond kan ook hier ingrijpen. Ook is er nog de mogelijkheid tot Bondstoezicht op grond van art. 84 en 85 GG. Dit is een beetje te vergelijken met het Nederlandse verschil tussen autonomie en medebewind. Landen kunnen het Bondsrecht uitvoeren als eigen aangelegenheid. Dan is het aan de landen zelf om te regelen hoe je iets doet. Dit is een vorm van autonomie. Uitzondering is dat soms de landen taken uitvoeren in opdracht. De Bondsraad komt steeds kijken bij het toezicht. Dit gebeurt wanneer je federalisme ziet als een verticale machtenscheiding, dit is in Duitsland het geval.
- Inspraak van provincies/delen 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.

Federale wetten 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

Frankrijk is bijna het tegenovergestelde van Duitsland. Art. 1 FGW geeft aan **volkssoevereiniteit** hoog in het vaandel te hebben maar tegelijkertijd ook **deling** van het land te willen. Dit is een lastige combinatie die eigenlijk bijna niet mogelijk is.

- Staatsvorm? > Frankrijk vindt van zichzelf dat het een gedecentraliseerde eenheidsstaat.
- Organisatie provincies/delen uniform? > De Fransen hebben drie overheidslagen bedacht. Op dit overheidsniveau vindt zowel gedeconcentreerd bestuur plaats als gedecentraliseerd 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. Voor deze taak heeft hij echter geen bevoegdheden gekregen. Ook is de préfet hoofdverantwoordelijk voor de gedeconcentreerde taken.
- Regelgevende bevoegdheden provincies/delen? > 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/delen? > 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/delen op nationaal niveau? > De delen hebben inspraak op nationaal niveau. Het departement is het uitgangspunt. Alle volksvertegenwoordigers uit het departement vormen het kiescollege voor de Senaat. Een ingewikkeld kiessysteem leidt tot een meerderheid in de Senaat.

Oefenvraag

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

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.

- b. *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.*

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.

Verenigd Koninkrijk

Devolutie is een belangrijk begrip wanneer het gaat over Verenigd Koninkrijk. In 1998 komt er de good Friday agreement. Hierin staat dat Noord-Ierland voortaan gezamenlijk door katholieken en protestanten wordt bestuurd. Dit is een overeenkomst tussen Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Dit werd verder geregeld in de Northern Ireland Act. Deze regelt het zelfbestuur van Noord-Ierland en zegt dat ze er samen uit moeten zien te komen. Een dergelijke act is er ook voor Schotland en Wales. Er zijn wel verschillen tussen de verschillende acts.

- 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/delen 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. Deze vraag gaat over het Engelse parlement (wat er dus niet is) en waarom mogen Schotten bijvoorbeeld meestemmen over iets wat alleen over Engeland gaat maar andersom niet? Dit is altijd een onopgelost probleem gebleven.
- Regelgevende bevoegdheden provincies/delen? > 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 (aan de delen). Schotland heeft in principe een algemene bevoegdheid gekregen om wetten te maken (de ruimste bevoegdheidstoekenning). 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. Het laatste onderscheid slaat juridisch nergens op.
- Toezicht op provincies/delen? > 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. De Britse rechter moet zich houden aan iets wat in een act of parlement staat. Wanneer meerdere acts of parlement strijdig met elkaar zijn zegt de Britse rechter dat het parlement kennelijk wenste een deel van de wet impliciet in te trekken (implied repeal). Dit mag niet voor bijvoorbeeld de Scotland Act. Deze zijn zo fundamenteel voor de rechtsorde dat dit niet kan. De Scotland Act mag wel expliciet worden ingetrokken maar dit moet dus duidelijk zijn.
- Inspraak van provincies/delen 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. Er is wel een Royal assent, maar dit leidt niet echt tot toezicht. Britten vinden dat de vertegenwoordigers die Schotland kiest, er zijn om hun eigen district te vertegenwoordigen en niet heel Schotland.

Oefenvraag

In eenheidsstaten als Nederland is het vaak een constitutioneel probleem dat het lastig is de autonomie van provincies te garanderen. De Nederlandse constitutie kent immers niet een harde grens van

bevoegdheden die de wetgever niet aan zich mag trekken. In hoeverre biedt het Britse devolutiestelsel een adequate oplossing voor dit probleem?

Het probleem is dat de regelgeving op provinciaal niveau in Nederland overruled kan worden door het centrale niveau. Hier is geen harde grens voor gesteld. Dit tast de autonomie van de provincies aan. De relevante regel uit het devolutiestelsel is de Sewel convention. Deze convention houdt in dat de centrale overheid geen regels mag stellen zonder instemming van de delen. Uiteindelijk blijft het parlement soeverein dus een echte oplossing voor het probleem is het niet.

Zweden

- Staatsvorm? > Decentralisatie en deconcentratie zijn beide apart op nationaal niveau geregeld maar overlappen in veel gevallen wel. Zweden heeft twee soorten provincies: een provincie in de zin van decentralisatie (Landstingprovincie) en een provincie in de zin van deconcentratie (Lanprovincie). Een Landstingprovincie heeft een Landstingfullmaktige wat het gekozen orgaan is. Ook is er een Landstingsstyreise en dat is het bestuur. Voor de Lanprovincie is de Lansstyreise het bestuur. Zweden vinden hun bestuur onafhankelijk. Ook het bestuur van een Lanprovincie functioneert erg onafhankelijk. Als ze op centraal niveau iets willen inbrengen moeten ze zorgen dat er algemene regels worden vastgesteld en het bestuur van een Lanprovincie wordt door de regering benoemd, althans de voorzitten ervan.
- Organisatie provincies/delen 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/delen? > 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 (dus niet normatief). Art. 2 hoofdstuk 14 Zweedse grondwet staat de taakstelling en in het volgende artikel het proportionaliteitsbeginsel. Art. 4 hoofdstuk 14 Zweedse grondwet geeft de gemeente de ruimte om eigen belasting te heffen. Dit kunnen Nederlandse provincies niet.
- Toezicht op provincies/delen? > 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?

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.