

HOOFDSTUK 2

Hoe werkt het 'systeem'?

Wanneer President Trump weer eens in beeld komt of als hij twittert, krijg je de indruk dat de hele overheid om hem draait. Hijzelf vindt ongetwijfeld dat dit het geval is, maar het Amerikaanse regeringssysteem zit toch wat anders in elkaar. Het hele stelsel is gebaseerd op het beginsel van macht en tegenmacht, checks and balances. De taken en verantwoordelijkheden zijn nauwkeurig verdeeld over de drie machten: de wetgever (het Congres), het bestuur (de President) en de rechter. In theorie is het een evenwichtig systeem; de praktijk van de laatste 25 jaar laat een ander beeld zien. Daarover hierna meer.

Het staatsrecht van de Verenigde Staten lijkt op het eerste gezicht veel op dat van Nederland. Er is immers sprake van een geschreven grondwet en er zijn reguliere verkiezingen voor parlement en staatshoofd: het Huis van Afgevaardigden, de Senaat en de President. De machten zijn keurig verdeeld. Ook bevat de grondwet voorschriften over een onafhankelijke rechterlijke macht, die de wet- en regelgeving van het Congres en de besluiten van de President toetst. De grondwet is aangevuld met een grondrechtencatalogus (in Nederland hoofdstuk 1 van de grondwet). Amerika voldoet dus aan veel kenmerken van een democratische rechtsstaat.

Bij nadere bestudering van het Amerikaanse staatsrecht springen echter belangrijke verschillen in het oog. Het Amerikaanse stelsel kent géén ministeriële verantwoordelijkheid, geen

vertrouwensregel, Kamerontbinding is niet mogelijk en de overheidsbevoegdheden zijn nauwkeurig verdeeld over staten en federale staat volgens het principe van het federalisme. Eigenlijk heeft het regeringscentrum in Washington D.C. weinig te zeggen over burgers in het land. De oorzaak van deze verschillen is dat een deel van het staatsrecht in de VS gebaseerd is op de Engelse Common Law-traditie. Dat is het recht waarmee de meesten van ons niet zijn opgevoed. Het is dan ook zaak de Nederlandse begrippen en interpretaties van het staatsrecht (vrijwel) volledig los te laten. Met een frisse en onafhankelijke blik ben je beter in staat het Amerikaanse regeringsstelsel te begrijpen en te doorgronden. In dit hoofdstuk wordt een aantal specifieke begrippen en definities uit het Amerikaanse staatsrecht nader omschreven en toegelicht met als kernvraag: hoe werkt het 'systeem'?

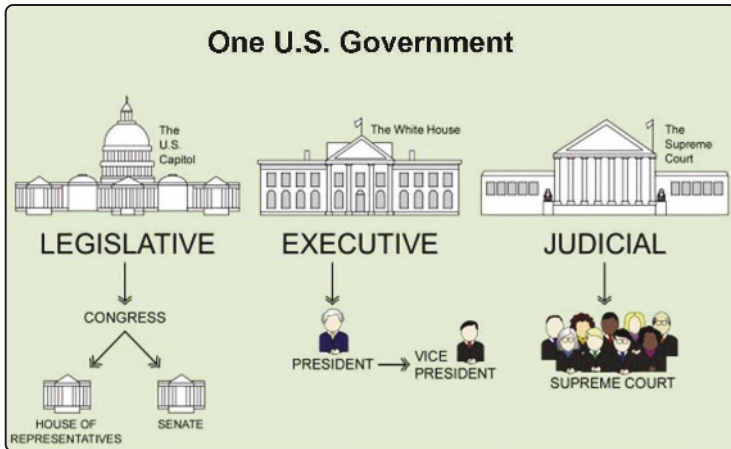
2.1 De basisregels van het systeem

Het Amerikaanse staatsrecht kent verschillende bronnen. De grondslag van het staatsrecht is de geschreven grondwet van 1787 en de daaropvolgende 27 amendementen op de grondwet. De opstellers van de grondwet, steevast aangeduid als de Founding Fathers (zie hoofdstuk 1), hebben behalve in de tekst van de grondwet ook in diverse geschriften en brieven hun opvattingen kenbaar gemaakt. De 85 artikelen van *The Federalist Papers*, geschreven door Alexander Hamilton, James Madison en John Jay, zijn nog steeds een bron van inspiratie bij de uitleg van de grondwet. Hiernaast is de wetgeving van het Congres van belang. Veel grondwetsartikelen werden en worden door het Congres uitgewerkt in wetten en andere regelingen. Die wetten zijn op hun beurt weer voorwerp van toetsing door de rechter. In de VS kent men al vanaf het ontstaan van de Republiek een vergaande vorm van het toetsingsrecht: het recht om wetten van het Congres te toetsen aan de grondwet (zie verder 5.4.2). De jurisprudentie van federale rechters en het

federale Hooggerichtshof is dan ook een belangrijke bron van het staatsrecht. Ook de literatuur kan worden aangemerkt als bron van het staatsrecht. Amerika kent vele *Law Journals* op het terrein van het staatsrecht. Vaak worden actuele ontwikkelingen, wetgeving en jurisprudentie kritisch besproken in deze tijdschriften.

2.1.1 Machtenscheiding

Naast de bronnen van het staatsrecht is ook een aantal beginselen van het staatsrecht in de VS van groot belang. In de eerste plaats is dat het beginsel van de *scheiding van de machten*. Dit wordt algemeen omschreven als het belangrijkste beginsel dat aan de moderne staat ten grondslag ligt. Het was Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu, die in 1748 zijn bekendste en meest invloedrijke werk publiceerde: 'Over de geest van de wetten' (*De l'esprit des lois*). Dit was een omvangrijke studie over de diverse staatsvormen: republieken, monarchieën en dictaturen. Montesquieu keerde zich onder meer tegen de slavernij en zocht naar manieren om de vrijheid van het individu te vergroten en tirannie te voorkomen. Het hoofdstuk 'Over de Engelse staatsinrichting' is het meest interessante. Montesquieu kwam tot de conclusie dat het scheiden van de drie machten essentieel is voor een democratisch bestuur. Dit is de leer van de trias politica geworden. Het gaat om de scheiding tussen de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht. De drie machten moesten elkaar controleren en voorkomen dat één macht de overhand kreeg. Deze machtenscheiding beoogde vooral de vrijheid en gelijkheid van de burger te garanderen.



Figuur 2.1 Schema machtscheiding Amerika.
Afkomstig van www.wellsbiblestudy.com

In de VS hebben de opstellers van de grondwet zich grondig verdiept in de Europese vormen van bestuur, inclusief niet-werkende hele of halve dictaturen dan wel absolute vorsten. Daarbij hebben zij dankbaar gebruikgemaakt van dit grote werk van Montesquieu. De grondwet van de Verenigde Staten die in 1789 werd opgesteld én de Franse grondwet van 1791 zijn voor een groot deel op deze theorie gebouwd. Andere West-Europese staten baseerden hun grondwetten eveneens op dit principe. De Amerikaanse grondwet bevat in artikel I voorschriften over het parlement, artikel II handelt over de bevoegdheden van de President, en artikel III omschrijft de invloed en betekenis van de rechterlijke macht. Op het oog is dit een zuivere scheiding van machten: elke macht heeft zijn eigen mandaat. De beide Huizen van het Congres en de President worden gekozen door de bevolking. De federale rechters worden benoemd door President en Senaat gezamenlijk. In de loop van dit boek zal echter duidelijk worden dat dit beginsel van minder gewicht is dan men op het eerste oog denkt. Het

ging de opstellers van de grondwet er vooral om dat de drie machten effectief zouden samenwerken en dat uitgangspunt verdraagt zich soms moeilijk met een zuivere machtenscheiding. Amerikanen zijn echter pragmatisch ingesteld en zij handelen in veel kwesties dan ook naar bevind van zaken.

2.1.2 Twee kernbegrippen: checks and balances en rule of law

Naast de machtenscheiding is het systeem van de *checks and balances* van belang. Binnen en tussen de drie machten vormt dit systeem het 'cement' van het staatsrechtelijke gebouw zoals de Amerikanen dat hebben opgetrokken tussen 1776 en 1787. Het gaat om het correctiemechanisme over en weer tussen en binnen de drie machten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het tweekamerstelsel, de vetomacht van de President, wetgevingsinitiatieven door leden van elk van de huizen van het Congres, het ongrondwettig verklaren van een wetsartikel door de rechter en het wegsturen van de President via impeachment. Op elk van deze en andere voorbeelden wordt teruggekomen in de hoofdstukken 3, 4 en 5.

Van wellicht groter belang dan de machtenscheiding is het beginsel van de *rule of law*. Dat beginsel vloeit uit de Common Law-traditie voort en ziet op de juiste verhoudingen tussen staatsorganen en de onafhankelijke rechter. Fundamenteel is dat niemand boven de wet staat, ook de President niet. In Nederlandse terminologie spreken we van 'rechtsstaat', nader aangeduid als de beginselen van de democratische rechtsstaat waarop onze staat is gefundeerd. Een een-op-een vertaling is niet goed mogelijk omdat er nuanceverschillen zijn. Bij het leerstuk van de rule of law ligt de nadruk meer op de gelijkheid voor de wet. Dat heeft ook te maken met het feit dat het Amerikaanse staatsrecht vooral opgebouwd is via *case law*. In de Bill of Rights van 1791 vond de verdere doorvertaling van de rule of law plaats naar de rechten van de burgers (godsdienstvrijheid, bescherming van eigendom en bijvoorbeeld