



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Afhankelijkheid of zelfstandigheid (theorie)

Koopmans, T.

Citation

Koopmans, T. (1986). Afhankelijkheid of zelfstandigheid (theorie). In *Vergelijkend publiekrecht* (pp. 145-159). Deventer: Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/25964>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/25964>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

HOOFDSTUK X

Afhankelijkheid of zelfstandigheid (theorie)

T. Koopmans, 'Afhankelijkheid of zelfstandigheid (theorie)', in: *Vergelijkend Publiekrecht*, Deventer: Kluwer 1986, pp. 145-159.

46. Terugblik

'Some conceptions of the law owe their existing form almost exclusively to history. They are not to be understood except as historical growth. In the development of such principles, history is likely to predominate over logic or pure reason.' Deze uitspraak van Cardozo⁴¹³ geldt bijzonder sterk op het gebied dat wij ons thans opmaken te betreden.

De grote 'liberal democracies' danken sommige grondtrekken van hun constitutionele bestel aan de wijze waarop zij zich tegen het absolutisme hebben afgezet. De feodale kaders, die eeuwenlang als een soort stootkussen de ruimte tussen vorst en onderdanen hadden gevuld, verdwenen in het 18e-eeuwse Frankrijk en Engeland geleidelijk; en in de Noordamerikaanse koloniën hadden zij nooit bestaan. Gevolg was het erfelijke en absolute gezag van de monarch over zijn onderdanen, versterkt door zulke ongelijksoortige factoren als de vestiging van de nationale en territoriale staat — met de nieuwe soevereiniteitstheorieën die daarbij pasten —, de opkomst van koloniale rijken, de groei van een centrale administratie en de overgang van een op landbouw gebaseerde economie naar meer handel en industrie, met de verschijning van een 'tiers état', die aanvankelijk steun bij de monarch zocht tegen de feodale resten. Het was dit absoluut gezag dat in de loop van de 18e eeuw de uitdaging begon te vormen voor stromingen gericht op meer zelfbestuur en meer democratie.⁴¹⁴ Maar de manier waarop die uitdaging tot verandering leidde verschilde van land tot land.

Die verschillen zijn niet of nauwelijks veroorzaakt doordat het politieke denken van land tot land verschilde. Theorieën als die van Locke, Montesquieu en Madison hebben veel gemeenschappelijks, in elk geval aanzienlijk meer dan de feitelijke ontwikkelingen in hun onderscheidene landen zouden vertonen. Die theorieën schetsten echter meer een beeld van hoe een behoorlijk staatsbestel er naar het oordeel van de schrijvers uit zou moeten zien dan een methode om tot zulk een staatsbestel te komen; juist in dat laatste opzicht was de loop der feitelijke gebeurtenissen bepalend, en deze ging in de loop van

413. Benjamin N. Cardozo, *The nature of the judicial process* (37e dr., New Haven Ct. en London 1976) p. 52.

414. Zie Tocqueville, *L'ancien régime et la révolution* (1856; heruitg. collection 'Idées', Parijs 1964) livre Ier; MacIver, *The modern State* (Oxford en Londen 1926) hfdst. IV.

de tijd zijn eigen koers volgen. Van de VS kan men nog zeggen dat er, na het kortstondige experiment met de confederatie, door de opstelling en de invoering van de federale grondwet een bewuste keus werd gemaakt; de Federalist papers leggen daar getuigenis van af. In Groot-Brittannië waren de politieke commentaren veeleer gericht op rationalisering (en soms op extrapolatie) van feitelijke ontwikkelingen die intussen al hadden plaatsgegrepen. En in Frankrijk heeft, sinds de onthoofding van Lodewijk XVI er het einde van een monarchale traditie van meer dan acht eeuwen bezegelde, de wil om tot bewuste keuzen te komen tot zoveel meningsverschil geleid dat soms precies datgene gebeurde wat voordien niemand had voorgestaan.

Puur analytisch gezien was het aantal mogelijkheden om de volksinvloed tegen het absolute gezag in te verwezenlijken, betrekkelijk beperkt. Men kon:

- hetzij het koninklijk gezag als het ware inpakken, door het steeds meer afhankelijk te maken van de gekozen volksvertegenwoordiging: dat is wat in het Britse geval, via cabinet government, in de loop van de 18e eeuw is gebeurd;
- hetzij het gezag van de monarch vervangen door dat van gekozen gezagsdragers, al dan niet getemperd door medezeggenschap van de volksvertegenwoordiging: zo komt men tot een min of meer plebiscitaire autocratie zoals onder Napoleon III, met een zwakke nagalm in de dagen van president De Gaulle;
- hetzij het absolute gezag geheel opbreken en vervangen door een aantal zelfstandige maar op samenwerking aangewezen gezagsdragers, elk met hun eigen democratische legitimatie: dat is wat de Franse revolutie tenslotte niet, de Amerikaanse in hoofdzaak wel gelukt is.

In de 18e-eeuwse literatuur zijn die keuzen nog niet erg uitgekristalliseerd. Bij lezing van de Federalist papers valt het bijv. op dat Hamilton meer de nadruk legt op gekozen politiek leiderschap (conform het tweede alternatief), Madison meer op machtscheiding en 'checks and balances' (conform het derde). Om de verwarring nog wat groter te maken beroept de laatste zich daarbij op 'the celebrated Montesquieu', 'the oracle who is always consulted and cited on this subject'⁴¹⁵, en met name op wat dit orakel geschreven had over 'la constitution d'Angleterre' – een beschouwing die volgens de heersende opvatting ten doel had het Engelse staatsbestel te beschrijven zoals het toen, vlak voor de tijd van William Pitt Sr., functioneerde.⁴¹⁶ De positie van het kabinet was toen echter al stevig verankerd, zij het dat de ministers zich nog in even sterke mate verantwoordelijk voelden jegens de Koning als jegens het Lagerhuis.

Het is heel goed mogelijk dat voor de Amerikanen uit het begin van de vorige eeuw de gekozen president (naast de federale opbouw) het meest typerende verschil opleverde met het Britse staatsbestel. In die tijd konden zij wel menen

415. The Federalist no. XLVII.

416. De l'esprit des lois, livre XI ch. 6 (l'Intégrale p. 586-590). Zelf deel ik overigens de heersende opvatting niet.

dat de president, als uitvoerende macht, dezelfde positie innam als de Koning in het voormalige moederland, en dat het Congres evenals het Britse Parlement met de wetgevende functie was belast.⁴¹⁷ De president wordt weliswaar formeel verkozen door een college van kiesmannen, maar enkele ontwikkelingen bewerkstelligden dat het procédé toch vrij dicht bij rechtstreekse verkiezing kwam te staan: de grondwetswijziging van 1804 besliste dat de kiesmannen afzonderlijk voor de president en voor de vicepresident moesten stemmen⁴¹⁸, het opkomende tweepartijstelsel maakte dat er voor elk van beide functies slechts twee serieuze kandidaten waren, en de gewoonte ontstond dat de kiesmannen zich tevoren op een van de beide 'tickets' vastlegden. Het is nu een vaste traditie geworden dat de kiesmannen geen eigen oordeel meer toekomt: zij stemmen zoals van hen verwacht wordt (d.w.z. zoals hun staat heeft gestemd), zodat met hun verkiezing in feite vaststaat wie de volgende president zal zijn. Het Supreme Court weigerde deze praktijk inconstitutioneel te verklaren, met een beroep op 'history' en op 'long standing practice'.⁴¹⁹

Het was Bagehot die in 1867 op overtuigende wijze duidelijk maakte dat in de verkiezing van het staatshoofd niet het essentiële verschil tussen het Britse en het Amerikaanse staatsrecht school. Het 'Westminster model' had zich toen al betrekkelijk ver ontwikkeld: ook op de Britse eilanden kwam langzamerhand een tweepartijstelsel tot stand, het cabinet regeerde in naam van de Koning, de ministeriële verantwoordelijkheid en de hoofdregels van het parlementaire stelsel waren gemeengoed geworden. Men moet zich, aldus Bagehot, niet blindstaren op de 'dignified parts' van de constitutie, zoals de monarchie en het House of Lords; Lagerhuis en cabinet zijn de 'efficient parts', en datgene wat hen onderscheidt van Congres en President in de VS is 'the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers'.⁴²⁰ Die 'union' wordt bepaald door het feit dat de politieke leidlieden van de groep of partij die de meerderheid in het Lagerhuis heeft gehaald 'the cabinet' vormen:

'The cabinet, in a word, is a board of control chosen by the legislature, out of persons whom it trusts and knows, to rule the nation. The particular mode in which the English ministers are selected; the fiction that they are, in any political sense, the Queen's servants; the rule which limits the choice of the cabinet to members of the legislature — are accidents unessential to its definition — historical incidents separable from its nature. Its characteristic is that it should be chosen by the legislature out of persons agreeable to and trusted by the legislature.'

417. Zie Richard Pious, *The American Presidency* (New York 1979) p. 29-31. Historische achtergronden bij James Bryce, *The American Commonwealth*, dl. I (news ed., New York 1924) hfdst. 25.

418. Zie art. 2 section 1 (2) en Amendm. XII US Constitution. Zie over de achtergronden Clinton Rossiter, *The American Presidency* (2e uitg., New York 1960) hfdst. VI.

419. *Ray v. Blair*, 343 US 214 (1952).

420. Walter Bagehot, *The English Constitution* (1867; Fontana ed. with introduction by Richard Crossman 1963, 17e dr. Glasgow 1983) hfdst. I.

En deze gedachtengang leidt Bagehot tot het vooropstellen van een heel ander onderscheid tussen Groot-Brittannië en de VS: in het Britse geval blijft het college dat de executieve heeft gekozen bijeen om het handelen van de executieve te controleren en te kritiseren, en om in samenwerking met die executieve het wetgevend program tot stand te brengen; in de VS gaat het college dat de executieve heeft gekozen na die handeling weer uiteen, terwijl daarnaast afzonderlijke verkiezingen plaatsvinden voor een wetgevend lichaam.

In de analyse van Bagehot – die wij hier, met het merendeel der schrijvers, op dit stuk zullen volgen – is het kernverschil gelegen in de afhankelijkheid of onafhankelijkheid van de executieve: in parlementaire stelsels naar Brits model is deze aangewezen op samenwerking met de volksvertegenwoordiging, en een soortgelijke samenwerking beheerst de totstandkoming van de wetgeving; in een zgn. presidentieel stelsel als het Amerikaanse beschikt de executieve over een eigen kiezersmandaat, los van dat van de volksvertegenwoordiging, die dan ook als ‘legislative power’ een afzonderlijke functie vervult. Zoals wij nog zullen zien zijn in het Amerikaanse staatsrecht op dit beginsel van de ‘separation of powers’ enkele uitzonderingen en beperkingen aangebracht; maar in verhouding tot de parlementaire stelsels is de machtenscheiding er duidelijk het uitgangspunt.

Wij zullen deze tweedeling verder hanteren om de problemen rondom de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en regering nader te onderzoeken. De beide regeringsvormen hebben in een aantal opzichten als model gediend voor andere landen; in Europa vooral het parlementaire stelsel. De Belgische grondwet die na (of tijdens) de secessie van het Koninkrijk der Nederlanden tot stand kwam, was op Westminster geïnspireerd; en de Nederlandse grondwetwijziging van 1848 werd daar weer door beïnvloed. Hoewel in elk van beide landen het parlementaire stelsel een eigen gezicht vertoonde, en ook een eigen ontwikkeling doormaakte, is de Britse invloed onmiskenbaar. Frankrijk kende het parlementaire stelsel tijdens de Derde en Vierde Republiek – elk ervan met een eigen variant – om pas in 1958 een curieuze mengeling van presidentiële en parlementaire elementen te omhelzen. In Duitsland kwam het parlementaire stelsel pas in de Republiek van Weimar en in de Bondsrepubliek tot gelding, in elk ervan wederom met zijn eigen vorm; voor 1919 vierde het absolutisme, in meer of in min getemperde vorm, nog hoogtij. Wij zullen daarbij niet stilstaan, evenmin als bij de Franse constitutionele geschiedenis tot 1871. Het laatste is wel jammer, omdat Frankrijk in de eerste eeuw na de val van de Bastille met vrijwel alle denkbare regeringsvormen heeft geëxperimenteerd; maar voor een goed begrip van het geldende staatsrecht zijn die experimenten niet van bijzonder groot belang.⁴²¹

421. Zie voor de oudere regeringsvormen Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, dl. 2 (15e dr., Parijs 1980) p. 9-71.

47. Het presidentiële model

Voor Madison berustte de zelfstandigheid van de executieve op een bewuste keus, die samenhang met een politiek-theoretische conceptie. In een beroemd geworden passage stelde hij⁴²²:

'If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions.'

En deze extra-waarborgen kunnen alleen gevonden worden 'by so contriving the interior structure of the government as that its several constituent parts may, by their mutual relations, be the means of keeping each other in their proper places'. De hele passage roept herinneringen op aan Montesquieu⁴²³, maar de denkbeelden van Madison hebben een concretere vorm gekregen. Hij ziet wel in dat in een republiek 'the legislative authority necessarily predominates' (voor de periode 1850-1950 wel een juiste constatering); de verdeling van wetgevende macht over de unie en de deelstaten moet dit risico vermindern. Machtenscheiding en federalisme staan daarom bij Madison in dezelfde sleutel: zij dienen beide om, ter wille van de vrijheid van de burger en van de behoorlijkheid van het bestuur, 'checks and balances' tot stand te brengen en aldus machtsmisbruik te voorkomen. De gehele constructie berust op een betrekkelijk sombere kijk op het mensdom.⁴²⁴

De zelfstandigheid van de functies van Congres en President wordt door de Amerikaanse grondwet in sobere bewoordingen tot uitdrukking gebracht.⁴²⁵ Op de vraag in hoeverre beide organen inderdaad zelfstandig van elkaar plegen te opereren, en in hoeverre het ene daarbij inderdaad, zoals Madison verondersteld had, het andere in balans houdt, is het antwoord niet gemakkelijk te geven: men zou er een fors stuk van de Amerikaanse geschiedenis voor moeten schilderen. De verhouding tussen Congres en President schijnt door allerlei verschillende factoren te zijn beheerst: door het politiek getij, door de historische situatie, door de kracht en zwakte van persoonlijkheden, door externe invloeden zoals oorlogs- en crisisomstandigheden. Presidenten als Jefferson en Madison zagen in het Congres nog bij uitstek de democratische traditie belichaamd, zodat zij hun functie ook primair zagen als die van 'uitvoer-

422. The Federalist no. LI.

423. Met name in De l'esprit des lois, livre XI ch. 4 (l'Intégrale p. 586).

424. Die kijk wordt niet helemaal gedeeld door Hamilton; zie The Federalist no. LXVIII.

425. Art. 1 section 1 en section 7-8, en art. 2 section 1 (1) en section 2-3 US Constitution.

ders' van de wil van de volksvertegenwoordiging. Toen een vlaag van populisme in 1829 Andrew Jackson aan de macht bracht, werden de bordjes verhangen: de president achtte zich degene die geroepen was 'to speak the people's mind', en die op grond van zijn eigen mandaat een eigen hervormingsprogram kon uitvoeren, zij het dat hij daarvoor in een aantal opzichten een onwillige volksvertegenwoordiging moest meekrijgen. Tussen deze beide uitersten ligt een breed gamma van mogelijkheden, waarvan er vele in de afgelopen anderhalve eeuw zijn beproefd. Er was niet een soort unilineaire evolutie, maar veeleer een onregelmatige slingerbeweging. Onder de democratische presidenten tussen 1932 en 1968 groeide het 'political leadership' dat van de president uitging – met een rustpauze in de republikeinse Eisenhowerjaren –, maar het Congres begon zijn eigen positie alweer te versterken in de laatste jaren van president Lyndon Johnson, en het speelde een essentiële rol in de aftocht van Richard Nixon. De grondwet laat ruimte voor dit soort wisselingen in het krachtenveld.

Een paar politieke ontwikkelingen kunnen dit krachtenspel helpen verklaren. In de eerste plaats dient men voor ogen te houden dat de VS zich reeds tot een massa-democratie hadden ontwikkeld toen staten als Groot-Brittannië, Nederland en – na 1871 – Frankrijk nog geregeerd werden door democratisch gelegitimeerde regenten-oligarchieën. Dat betekent niet dat de VS door de (of een) massa werden geregeerd – dat is begripsmatig uitgesloten⁴²⁶ –, maar wel dat regerende of elkaar afwisselende oligarchieën af en toe door een massabeweging werden geëlimineerd.⁴²⁷ Men noemde de Derde Republiek wel 'la république des camarades', omdat ongeacht de politieke samenstelling van de regeringen altijd dezelfde vertrouwde gezichten terugplachten te keren; zulk een karakteristiek zou op de VS niet over een wat langere periode kunnen worden toegepast. Daar die massabewegingen zich vaak in een van de bestaande politieke partijen nestelden, werd ogenschijnlijk aan de continuïteit van het politieke patroon geen afbreuk gedaan. Massabewegingen richten zich gemakkelijk op een persoon, die met de goede zaak wordt vereenzelvigd; zij zullen daarom bij presidentsverkiezingen eerder hun invloed doen gelden dan bij verkiezingen van afgevaardigden of senatoren, waar bovendien regionale problemen en tradities een grotere rol spelen. Maar een presidentskandidaat die zulk een massabeweging achter zich heeft weet vaak te bereiken dat door zijn invloed ook een aantal Congresleden van zijn politieke richting wordt verkozen ('on his coat-tails').

De tweede faktor die in dit opzicht van belang is, is het zgn. ticket. Presidents- en vice-presidentskandidaat vormen samen een koppel dat geacht wordt een bepaald beleid te zullen voeren, of een bepaald hervormingsprogram te zullen verwezenlijken. Dat beleid, of dat program, hoeft niet noodza-

426. Zie Benn and Peters, *Social principles and the democratic state* (Londen 1959, heruitg. 1969) hfdst. XV.

427. Zie voor de gebezigde begrippen H. Daalder, *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek* (Assen 1964; heruitg. in: *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen 1974).

kelijkerwijs samen te vallen met het officieel vastgestelde verkiezingsprogramma van hun partij; bij de presidentsverkiezingen draait het meer om vertrouwen in personen en hun ideeën dan om officiële documenten. Toen Franklin Roosevelt de uitdrukking 'New Deal' voor het eerst gebruikte tijdens de democratische voorverkiezingen in 1932, wist hij zelf nog niet precies wat daaronder verstaan moest worden, maar de respons was bemoedigend genoeg om te pogen inhoud te geven aan dit kennelijk populaire begrip.⁴²⁸ Zulke presidentiële beleidsprogramma's kunnen meestal slechts worden uitgevoerd wanneer naast de President ook het Congres zich er achter stelt: of het nu om een New Deal, een civil rights programma of een law and order campagne gaat, er is zowel wetgeving voor nodig als bestuur. De President zal daarom, op grond van zijn eigen kiezersmandaat, pogen de vereiste wetgeving door het Congres te laten aannemen; vanwege de machtscheiding kan hij niet rechtstreeks wetsvoorstellen indienen, maar hij beschikt over allerlei middelen om die indiening te bevorderen: formele, zoals een aanmaning in een boodschap aan het Congres, en informele, zoals het op verschillende manieren onder druk zetten van volksvertegenwoordigers. Daarin wordt, ondanks de machtscheiding, niets onbehoorlijks gezien; zoals een Amerikaans onderzoeker van het moderne presidentschap het formuleert:

'One of the chief concerns of the modern President is to push politely but relentlessly for enactment of his own or his party's legislative program.'⁴²⁹

Congres en President zijn daarom, hoe onafhankelijk van elkaar zij ook mogen zijn, toch op elkaar aangewezen. De President beïnvloedt het Congres op alle mogelijke manieren: hij is (automatisch) de leider van zijn partij, en sommige Congresleden weten dat zij slechts op zijn 'coat-tails' kunnen worden herverkozen; hij heeft aantrekkelijke functies te vergeven en kan senatoren paaieren door federale openbare werken op de woestijnen van Arizona in plaats van op de wateren van Tennessee te richten, of omgekeerd. Aan de andere kant kan een vijandig of onwillig Congres het de President erg lastig maken, zoals presidenten als Truman en Kennedy hebben ondervonden, en hem soms zelf tot immobilisme dwingen, zoals in de laatste twee Truman-jaren (1950 en 1951) praktisch het geval was.

Het omgekeerde is echter ook waar: hoezeer de beide organen ook op elkaar aangewezen zijn, zij blijven zelfstandig. Zowel het Huis van Afgevaardigden als de Senaat zijn voor een vaste termijn gekozen, en de President is dat ook⁴³⁰; er is geen recht van kamerontbinding, het Congres kan ook de President niet naar huis sturen – behoudens in geval van 'impeachment', een

428. J.A. Farley, *Jim Farley's story* (New York-Toronto 1948) p. 26. Zie ook de Roosevelt-biografie van MacGregor Burns (nt. 141).

429. Rossiter op. cit. (nt. 418) hfdst. IV. Zie ook Pious op. cit. (nt. 417) p. 176-179.

430. Art. 1 section 1(1), Amendm. XVII (1) en art. 2 section 1 (1) US Constitution.

vorm van strafrechtelijke veroordeling waarop wij nog terugkomen —, de ministers en hun ambtenaren en hulpen zijn slechts aan de President verantwoording verschuldigd.

Staatrechtelijk gezien blijft het Amerikaanse stelsel er daarom een van labiel evenwicht. Er zijn wel politicologen geweest die beweerden dat de VS zich van 1935 tot 1965 in de richting van 'presidential power' hadden bewogen⁴³¹: de President zou, beter dan het Congres, in staat zijn dynamisch leiderschap op te leveren en vorm te geven aan de consensus van de natie. Aan de ene kant is de macht van de President immers toegenomen, door de reusachtige uitgroei van de uitvoerende macht die met de vestiging van de verzorgingsstaat gepaard is gegaan en door het toegenomen belang van de buitenlandse betrekkingen, waarvan de President het hoofdaandeel voor zijn rekening neemt. Aan de andere kant is zijn feitelijke invloed versterkt door de verpersoonlijking van de politieke macht die door de moderne publiciteitsmedia wordt bevorderd en door het rechtstreekse contact met de bevolking dat door die media wordt mogelijk gemaakt, alsmede door het vader-des-vaderlandsachtige imago dat sommige presidenten zich hebben weten op te bouwen. De leer stond nogal in aanzien onder het bewind van de (vooral onder intellectuelen) populaire President Kennedy; het corrupte bewind van Nixon heeft er geen goed aan gedaan. De plotselinge opkomst van Carter als presidents-kandidaat in 1976, en de eerste verkiezingsoverwinning van Reagan in 1980, hebben laten zien dat de procedure van presidentsverkiezing voordien vrij onbekende politici naar voren kan brengen die een sentiment weten te vertalen dat kennelijk bij velen van de kiezers leeft; maar tot een terugkeer van de dagen van de 'imperial presidency' heeft dat niet geleid.

48. Het parlementaire model

In de gedachtengang van Bagehot was in het kabinet de fusie tussen wetgevende en uitvoerende macht belichaamd:

'A cabinet is a combining committee — a hyphen which joins, a buckle which fastens, the legislative part of the State to the executive part of the State. In its origin it belongs to the one, in its function it belongs to the other.'⁴³²

Het kabinet was in de 19e eeuw tot die functie van 'hyphen' en 'buckle' gekomen door een langzaam historisch proces: naar gelang de parlementaire invloed toenam, werd het van meer belang voor de Koning om ministers te benoemen met voldoende gezag in het Parlement om wetgeving en begrotingen

431. Zie bijv. Richard Neustadt, *Presidential power* (New York 1960); Arthur M. Schlesinger, *The Imperial Presidency* (Boston 1973).

432. Bagehot t.a.p. (nt. 420).

goedgekeurd te krijgen; en tenslotte koos hij alle ministers uit het Parlement.

De ontwikkeling van het kabinet heeft veel te danken aan de uitgroei van het ambt van Prime Minister (in plaats van omgekeerd, zoals in Nederland). De schrijvers zijn het er over eens dat de eerste politicus die met recht Prime Minister genoemd kan worden Walpole was (1721-1742): hij gaf leiding aan de ministers, de kritiek op de regering in het Lagerhuis richtte zich vooral op hem, en het werd duidelijk dat hij zijn functie niet kon behouden als een meerderheid in het Lagerhuis dat niet wenste – ongeacht hoe de Koning daartegenover stond.⁴³³ Toch had de Koning nog een grote invloed op het beleid van de regering, en ministers voelden zich evenzeer verantwoordelijk jegens de Koning als jegens het Parlement. In dit opzicht geleek hun situatie enigszins op die welke in het voormalige Brits-Indië 'dyarchie' werd genoemd: regionale autoriteiten waren zowel verantwoordelijk tegenover gekozen regionale raden als tegenover Britse gouverneurs of andere koloniale ambtsdragers – een situatie die thans, zoals wij nog zullen zien, zijn parallel weer heeft in de Vijfde Republiek.

De periode-Walpole was het uitgangspunt voor verdere ontwikkelingen. Tegen de tijd van Pitt Junior (1783-1801 en 1804-1806) ontstond de gewoonte dat ontslag van de Prime Minister het ontslag van de andere ministers met zich meebracht. Bovendien werden de belangrijkste regeringsbeslissingen meer en meer genomen in een klein gezelschap van politieke leiders die over de belangrijkste ministeriële portefeuilles beschikten, het zgn. *conciliabulum* of 'efficient cabinet'; dit was de rechtstreekse voorganger van het 19e-eeuwse (en huidige) kabinet – het groeide uit tot de landsregering, waaraan andere ministers ondergeschikt waren.⁴³⁴ Doordat het kabinet ging regeren, ontstond langzamerhand een collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij die jegens het Lagerhuis meer en meer die jegens de Koning en jegens de Lords ging overschaduwen. Er ontstond ook een soort tweepartijstelsel in-de-dop, doordat Tory- en Whig-kabinetten elkaar afwisselden; de Lagerhuisverkiezingen gingen bepalend worden voor het politieke gezicht van het kabinet. Na 1830 was de keus van de Prime Minister niet meer in handen van de Koning maar van de meerderheidsgroep in het Lagerhuis; en de keus van de andere ministers ging over in handen van de Prime Minister. En toen de Reform Act van 1832 het aantal kiesgerechtigden had uitgebreid, en het manipuleren van de stemming door beïnvloeding van ontvolkte plattelandsdistricten onmogelijk had gemaakt via herindeling, begon de invloed van de Koning op het regeringsbeleid geducht af te kalven – al hield hij tot ver in de 19e eeuw nog een vinger in de pap. Het tweepartijstelsel begon zich in te slijpen – eerst om personen heen, zoals het duo Disraeli-Gladstone, later door de organisatie van moderne massapartijen.⁴³⁵ En in het begin van de 20e eeuw werd de invloed

433. Zie Robert Blake, *The office of Prime Minister* (Londen 1975) hfdst. II.

434. Blake t.a.p.

435. Uitvoerig: Sir Llewellyn Woodward, *The age of reform 1815-1870* (2e dr., Oxford 1969; herd. 1979), met name bk. I.

van het House of Lords – toen nog bestaande uit de edelen en de (Anglicaanse) bisschoppen – na een periode van conflicten tot betrekkelijk minimale proporties teruggebracht. Daarmee was het Britse representatieve stelsel in zijn klassieke vorm totstandgekomen: op basis van de Lagerhuisverkiezingen levert de parlementaire meerderheid haar leider als Prime Minister, en deze kiest uit die meerderheid zijn cabinet en de overige ministers; het cabinet regeert in de volle zin des woords, het oefent de Koninklijke prerogatieven uit (met Koninklijke bewilliging), het bestuurt, en het geeft leiding aan het Parlement; ministers zijn individueel, en het kabinet is collectief, verantwoordelijk jegens het Parlement voor het regeringsbeleid en voor het reilen en zeilen van de administratie van het land; zegt de meerderheid het vertrouwen op, dan heeft de regering heen te gaan, of het Lagerhuis te ontbinden om het oordeel van de kiezers af te wachten.⁴³⁶

De versmelting van de functies uit zich in het gezamenlijke aandeel van regering en Parlement in de wetgeving en in de in beginsel onbeperkte controle die het Parlement op de uitvoerende macht kan uitoefenen, via zijn begrotingsrecht en via de verantwoordingsplicht. Anders dan in de VS zijn de beide organen ook formeel op elkaar aangewezen, het ene kan niet buiten het andere om zijn taak vervullen. De samenwerking moet ook formeel gewaarborgd blijven; is dat niet meer het geval, dan moeten wantrouwendes-votum of kamerontbinding zorgen dat de band weer wordt hersteld. Maar in het Britse geval – anders dan bijv. in het Nederlandse – gaat de versmelting nog verder: de ministers zijn en blijven leden van het Parlement (meestal van het Lagerhuis, maar enkele ministers, zoals de Lord Chancellor, van het Hogerhuis) en zij dienen in die hoedanigheid hun ontwerpen van wet in, al zijn die departementaal voorbereid. Belangrijker is dat het kabinet zich intensief met de gang van zaken in het Lagerhuis bemoeit en daar ook leiding aan geeft. Er is geen voorzitter van de meerderheidsfractie, maar een van de cabinet ministers heeft de functie van 'leader of the House of Commons' – dat is geen ministeriële post, zodat hij daarnaast iets anders wordt, zoals Lord President of the Council, waarvan niemand precies meer weet wat het ooit heeft betekend. De leader of the House organiseert de agenda en de werkzaamheden van de Kamer (er is traditioneel naast de 'regeringstijd' een beperkte tijdruimte voor initiatiefontwerpen, benevens vaste vragenuren, tijd voor korte debatten over een actueel probleem e.d.). Daarnaast zorgt de regering zelf dat de fractiediscipline binnen de meerderheidspartij bewaard blijft: deze rol valt toe aan de 'whips', die onder leiding van de Chief Whip – een minister – zorgen dat er voldoende leden voor een bepaalde stemming zijn, en dat deze leden bij belangrijke stemmen ook voor de regering stemmen. Een 'free vote' moet door het kabinet uitdrukkelijk geaccordeerd worden – meestal na overleg met de Opposition leader –, anders geldt het 'whip system'. Daar zijn weer gradaties

436. Zie voor de historische achtergrond voorts: John P. Mackintosh, *The British cabinet* (3e dr., Londen 1977) hfdst. II; H. Daalder, *Cabinet reform in Great Britain 1914-1963* (Stanford Cal. en Londen 1964) hfdst. II.

in: ontvangt een Lagerhuislid een 'three line whip' van de whips, dan betekent anders stemmen een ernstige inbreuk op de fractiediscipline, die hoog opgenomen wordt; eventueel kan het ertoe leiden (als de regering of de Prime Minister sterk genoeg staat) dat hij van het whip system wordt uitgesloten – en dat betekent dat zijn partij hem bij de volgende verkiezing geen kandidaat meer zal stellen.⁴³⁷

Door de invloed van tweepartijstelsel en fractiediscipline is de versmelting, institutioneel gezien, er vooral een van regering en parlementaire meerderheid. De oppositie blijft erbuiten: zij beweert dat het land naar de afgrond wordt gevoerd en gaat ervan uit dat het na de volgende verkiezingen aan haar zal staan het land daar weer uit te halen. Zij organiseert zich echter op dezelfde wijze als de regering en de meerderheid: zij heeft ook haar whips, zij beschikt voor de belangrijkste regeringsfuncties over 'schaduw-ministers' en heeft een 'schaduwkabinet' dat in het Lagerhuis op de voorste oppositiebanken zit (de 'opposition front bench', pal tegenover de 'government front bench' waar de ministers zitten). De fractiediscipline werkt daarom naar twee kanten; maar als de dwang te sterk wordt gemaakt kunnen de 'back benchers' in opstand komen zodat de fractie in een crisissituatie belandt: de front bench dirigeert haar troepen, maar is er tegelijkertijd van afhankelijk. Zolang alles goed gaat, spelen de belangrijkste debatten zich af tussen de front benches, met hulp van de back benches (via redevoeringen, maar ook via boe-roepen en pittige interrupties). Het is, zoals Engelse schrijvers het noemen, een 'adversary system': twee partijen bekampen elkaar met alle geoorloofde middelen, en de speaker of the House bewaakt de inachtneming van de spelregels (zoals de rechter dat doet in het Engelse trial, dat op een soortgelijke strijdgedachte is gebaseerd).

Het is niet gewaagd te stellen dat de functievermelting in het Britse systeem verder is voortgeschreden dan in de parlementaire stelsels van het Europese continent; het levert daarom de duidelijkste tegenpool op van de 'separation of powers'. De vitale scheiding, die het bewind voor machtsmisbruik moet behoeden, is er niet een tussen 'government departments' zoals in de VS, maar tussen regering en parlementaire meerderheid enerzijds, parlementaire oppositie anderzijds. Dat betekent dat in laatste instantie de 'checks and balances' er niet in juridische maar in politieke termen zijn vervat – en dat stemt overeen met eerdere conclusies die wij ten aanzien van het Britse staatsrecht hebben getrokken.⁴³⁸ Anders dan in de VS speelt de rechtspraak er geen belangrijke rol ten aanzien van de hoofdonderdelen van het staatsrecht: binnen de vooronderstellingen van het liberaal-democratisch model – periodieke verkiezingen, vrije politieke discussie e.d. – komt de totale zeggenschap in de legislatieve en executieve sfeer toe aan de parlementaire meerderheid en haar lei-

437. John P. Mackintosh, *The government and politics of Britain* (6e dr., Londen 1983) hfdst. 6. Het beeld is enigszins gechargeerd: in het begin van de jaren tachtig brokkelde bijv. binnen de Labourparty de invloed van de partijleiding af.

438. Zie no. 17. Voorts: Lalumière-Demichel, *Les régimes parlementaires européens* (Parijs 1966, heruitg. 1979), p. 103 e.v.

ding, eenvoudiger kan het niet. Zolang er geen verkiezingen op til zijn (en dat moment wordt, via kamerontbinding – zij het nooit na langer dan vijf jaar – door de Prime Minister beslist), kan de oppositie slechts een stellingenoorlog voeren. Er is daarom niet, als in de VS, een labiel evenwicht, maar veeleer een tijdelijke stabiliteit.

49. De rol van het tweepartijstelsel

Zowel het Amerikaanse als het Britse systeem zijn gebaseerd op alternerende administraties: de politieke kleur van de administratie wordt onderscheidenlijk bepaald door die van de President (Republikein of Democraat) en door die van de meerderheid in het Lagerhuis (sinds de jaren twintig Labour of conservatief). Die 'alternance du pouvoir' – zoals het in modern Frans heet – wordt mogelijk gemaakt door het tweepartijstelsel.

Het tweepartijstelsel wordt op zijn beurt weer bevorderd door het kiesstelsel. Voor de Britse Lagerhuisverkiezingen geldt een meerderheidsstelsel in districten die één Lagerhuislid afvaardigen, waarbij de relatieve meerderheid in de eerste en enige ronde beslist ('first-past-the-post-system'). Dat ontmoedigt het stemmen op 'third parties'; de liberale kiezer die bijv. banger is voor het socialisme dan voor Mrs. Thatcher, zal geneigd zijn conservatief te stemmen omdat een liberale stem de kans op een Labour-meerderheid vergroot.⁴³⁹ Voor de Amerikaanse presidentsverkiezingen geldt de regel dat alle kiesmannen van de staat gehouden zijn te stemmen op de kandidaat die in die staat de meeste stemmen heeft behaald ('winner takes all'). Stemmen uitgebracht op andere kandidaten dan die van de twee grote politieke partijen hebben dan ook meestal slechts betekenis als politieke graadmeter, in die zin dat zij het ongenoegen van de kiezers met de 'officiële' kandidaten kunnen aantonen.

Er is nog een tweede gemeenschappelijk element: hoewel de Britse kiezer zijn stem uitbrengt voor het Lagerhuislid van zijn district, weet hij dat een conservatieve stem zal helpen de conservatieve leider Prime Minister te maken; de kiezer spreekt zich in wezen ook uit over de vraag wie Prime Minister zal worden. De gelijkenis met de VS kan echter niet te ver worden doorgetrokken: de vraag wie de leider van de conservatieven zal zijn wordt niet beslist door de kiezers maar door de conservatieve parlementsleden⁴⁴⁰, terwijl in de VS de presidentskandidaat door de 'convention' van zijn partij wordt benoemd na voorverkiezingen ('primaries') tussen de onderscheidene kandidaten in verschillende staten; het belang van de uitslag van de primaries voor de stem van de delegatie van de staat naar de conventie is van staat tot staat verschillend. De rol van de kiezers in het selectieproces kan onder omstandighe-

439. Er is veel kritiek op het Britse kiesstelsel; zie o.a. H.W.R. Wade, *Constitutional fundamentals* (32nd Hamlyn lecture, Londen 1980), hfdst. II.

440. Bij Labour wordt de leider sinds kort gekozen volgens een gemengde formule (parlementsleden, vakbonden, partij-instanties).

den belangrijk zijn: de keuze van Carter en van John F. Kennedy als presidentskandidaten was sterk beïnvloed door de uitslagen van de primaries.⁴⁴¹

Buiten de verkiezingstijd zijn de verschillen veel groter. Een whip system bestaat bijv. in de beide Amerikaanse kamers wel, maar het heeft een ander karakter dan in Westminster: het is meer op het verzekeren van communicatie dan van discipline gericht.⁴⁴² De rol van de Amerikaanse partijen is, meer dan die van de Britse, beperkt tot die van verkiezingsmachinerie: zij zorgen dat er kandidaten en gekozenen van hun kleur komen, maar zij beschikken niet over een massa-organisatie die, zoals de Labour Party in Engeland, los van de verkiezingen een geheel eigen politiek leven leidt en eventueel haar volksvertegenwoordigers kritisch begeleidt. De Amerikaanse afgevaardigde, en zeker de senator, staat ook veel losser van de partij-organisatie dan de Britse MP (Member of Parliament). Het Amerikaanse partijwezen, vooral zoals het in de vertegenwoordigende colleges op federaal niveau tot uitdrukking komt, is minder georganiseerd en gedisciplineerd dan het Britse. Een Engelse politicoloog acht 'fragmentation' een van de overheersende trekken van het Amerikaanse partijwezen (en zelfs van het Amerikaanse politieke stelsel in het algemeen), en in verhouding tot de Britse situatie is dat zeker een juiste kenschets.⁴⁴³

Een groot aantal factoren heeft tot dit verschil bijgedragen. De Britse partijen zijn bijv. homogener dan de Amerikaanse: dat komt niet alleen doordat de Britse bevolking als geheel homogener placht te zijn dan de Amerikaanse, maar ook door enkele trekken van het Britse partijwezen zelf. Labour is een socialistische partij, heeft daardoor een ideologische kleur van een soort als bij de beide grote Amerikaanse partijen ontbreekt; omdat Labour een bepaald soort maatschappijhervorming voorstaat zullen de partijinstanties ook anders dan via vertegenwoordigende lichamen maatschappelijk actief zijn. Daarnaast bestaat in Groot-Brittannië een vrij enge samenhang tussen partijwezen en sociale structuur: de vakbonden vormen een van de hoofdbestanddelen van de Labour Party, de ondernemers, de City (bankwezen), de vrije beroepen en The Times staan in beginsel achter de conservatieven. Er zijn linkse intellectuelen bij Labour te vinden, en er is langzamerhand een 'working class conservative vote' ontstaan, maar in hoofdzaak corresponderen sociale laagheid en politieke partijkeuze nog steeds vrij aardig met elkaar.⁴⁴⁴ Er zijn de laatste jaren veranderingen in dat beeld gekomen, door de achteruitgang van Labour, de opkomst van een populistisch conservatisme en – daarmee samenhangend – de herrijzing van 'derde partijen' zoals de liberals, maar het beeld blijft in grote trekken juist.

De Amerikaanse partijen zijn, in verhouding, betrekkelijk gecompliceerd

441. Zie bijv. Theodore H. White, *The making of the President 1960* (New York 1961) hfdst. IV-VI.

442. Zie Bradshaw and Pring op. cit. (nt. 8) p. 27-48.

443. Finer, *Comparative politics* (nt. 3) hfdst. 6.

444. Gegevens bij Jean Blondel, *Voters, parties and leaders* (Penguin, herz. uitg. 1973, herdr. 1976) hfdst. III-IV.

samengestelde coalities van sociale, ethnische en belangengroepen met weinig constante politieke ideeën. Een eeuw geleden vertegenwoordigden de democraten in hoofdzaak het agrarische en slavenhoudende Zuiden, de republikeinen het moderne, dynamische en industriële Noordoosten van de States. Na de burgeroorlog vereenzelvigde de republikeinse partij zich echter geleidelijk met 'big business'. De eerste hervormingsgezinde President in de moderne zin van het woord was echter een republikein, nl. Theodore Roosevelt. Hij geloofde in 'free enterprise' maar meende dat het kapitalisme, om te kunnen overleven, een 'menselijk gezicht' (zoals wij het nu zouden noemen) moest verkrijgen; vandaar zijn ijveren voor anti-trustrecht, voor controle van het spoorwegvervoer, voor landschapsbehoud en (voorzichtig) voor emancipatie van de negerbevolking. Deze golf ebde weer af, en na de eerste wereldoorlog waren de republikeinen weer de partij van het laissez-faire – hetgeen hun overigens veel steun bracht uit het agrarische deel van het Midden-Westen. Dit stelde Franklin Roosevelt in staat om, tegenover de republikeinse onwil om de economische depressie uit het begin van de jaren dertig aan te pakken, een nieuwe democratische coalitie te smeden van de verschillende maatschappelijke groepen die zich het meest door de crisis bedreigd voelden: de vakbonden, de zwarten en andere belangrijke minderheidsgroepen zoals Polen, Ieren en Mexicanen, de kleine zelfstandigen in handel en landbouw; en zijn hervormingsgezinde program bracht hem de steun van wat in de VS 'liberal opinion' heet⁴⁴⁵ Van die nieuwe progressieve coalitie is trouwens wel gezegd dat zij na Lyndon Johnson is afgebrokkeld, en de democratische verkiezingsnederlaag van 1984 schijnt dat te bevestigen.

Deze historische herkomst van het Amerikaanse partijwezen kan een paar van zijn merkwaardige contradicties helpen verklaren. Na Franklin Roosevelt vormden de democraten de partij die zich voor de negeremancipatie, en voor desegregatie en integratie, inzette; maar the Deep South, die zich aanvankelijk het felst daartegen verzette, bleef democratisch. Aangezien jarenlang dezelfde democratische senatoren door de Zuidelijke staten werden gekozen (mede, overigens, door het bemoeilijken of onmogelijk maken van uitoefening van het stemrecht door de negerbevolking), bestond in de Senaat jarenlang een sterke democratische oppositie tegen civil rights legislation. Een President als Kennedy was niet in staat de tegenwerking in de Senaat van een tijdelijke coalitie van conservatieve republikeinen en Zuidelijke democraten te overwinnen; door hun anciënniteit waren de Zuidelijke senatoren bovendien vaak voorzitters van belangrijke senaatscommissies. Het Zuiden verandert thans snel, en de oude senatoren uit die tijd zijn langzamerhand aan het uitsterven; maar de rol die zij hebben gespeeld maakt duidelijk dat Westeuropese concepties van partijwezen en fractiediscipline in de VS niet van toepassing zijn. Door een centraal partijbureau of door de President laat een senator zich niets vertellen, en door de 'floor leader' (iets als fractieleider) heel weinig.

445. Zie Daniel Bell, Status politics and new anxieties, in: Bell, The end of ideology (rev. ed., New York-London 1965) hfdst. VI.

Een staatsrechtelijk element versterkt dit politieke verschil tussen de Britse en de Amerikaanse situatie. De meerderheid in het Lagerhuis is er in de eerste plaats op uit om de regering in het zadel te houden, en de oppositie om de regering daaruit te lichten. De meerderheid in Senaat of Huis kan het niet tot haar taak zien de President – wanneer die van dezelfde politieke kleur is – bij te staan: het feit dat het Congres staatsrechtelijk gezien een eigen taak en een afzonderlijke functie heeft, los van die van de President, bepaalt ook de wijze waarop het politieke spel in de vertegenwoordigende lichamen wordt gespeeld.