

# Filosofen van het klassieke liberalisme

Onder redactie van P.B. Cliteur,  
A.A.M. Kinneging en G.A. van der List



Spinoza



Locke



Montesquieu



Bentham



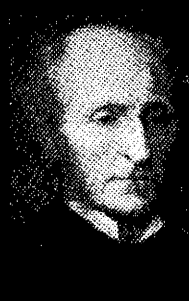
Kant



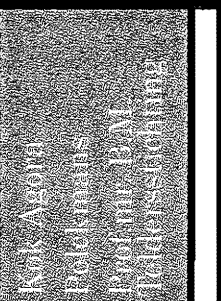
Humboldt



Tocqueville



Mill



# De Federalist Papers

P.B. Cliteur

“De Federalist Papers”, in: P.B. Cliteur, A.A.M. Kinneking en G.A. van der List, red., *Filosofen van het klassieke liberalisme*, Kok/Agora, Kampen 1993, pp. 113-135.

## 1. Inleiding

De Engelse politicus en wetenschapsman James Bryce (1838-1922) vermeldt in zijn magistrale boek over het Amerikaanse politieke systeem *The American Commonwealth* (1893) een aardige anekdote die ons iets leert over de wijze waarop de Amerikanen hun experiment in federalisme beschouwden. Bryce vertelt dat een Amerikaanse protestantse kerk van zins was in de liturgie een verwijzing op te nemen naar het vaderland. Men dacht aan de woorden ‘O Lord, bless our nation’. Tegen een dergelijke zinsnede rezen echter al spoedig bezwaren van de kant van de kerkgenoten, omdat men het woord ‘natie’ verwerpelijk achtte: het zou een te sterke accentuering betekenen van de nationale eenheid, van de federatie. Men wilde benadrukken dat de afzonderlijke staten waaruit de federatie is samengesteld een zekere onafhankelijkheid hebben. Men stelde daarom als alternatief voor: ‘O Lord, bless these United States’.

De Europeanen die zo worden getroffen door het patriottisme en vertoon van nationale trots van de Amerikanen zal dat in eerste instantie vreemd voorkomen, schrijft Bryce. Het gaat hierbij echter om een markante trek van het Amerikaanse volk. Amerika is een ‘commonwealth of commonwealth’s’, een republiek van republieken, een staat die, hoewel een eenheid, niettemin bestaat uit verschillende onderdelen. Kenmerkend voor de Amerikaanse samenleving is dan ook een fusie van twee loyaliteiten, twee patriottismen. Er zijn twee regeringen die zich met autoriteit tot de burger richten.

## 2. Amerika onder de Articles of Confederation

Van 1776, toen de Onafhankelijkheidsverklaring werd uitgebracht, tot 1787, het tijdstip waarop een constitutie een ‘more perfect

union' tussen de afzonderlijke staten in het leven riep, leefde Amerika onder de Articles of Confederation. Het was toen niet veel anders dan een zeer losjes georganiseerde alliantie van soevereine en onafhankelijke staten. Elke staat hield zijn eigen soevereiniteit en onafhankelijkheid en aanvankelijk verwachtte ook niemand dat het ooit mogelijk zou zijn deze afzonderlijke staten onder een overkoepelend gezag te brengen. De staten hadden een verschillende historische achtergrond, verschillende culturele en godsdienstige tradities en een verschillende politieke geschiedenis. Wat men wel gemeenschappelijk had was het feit dat men zich onafhankelijk had verklaard van Engeland, maar er waren inniger betrekkingen tussen Boston en Londen (of South Carolina en Londen) dan tussen Boston en South Carolina. De enige bovenstatelijke instelling was het Congres, waarin elke staat een stem had. Voor belangrijke besluiten was een gekwalificeerde meerderheid van negen stemmen vereist, zoals voor het besluit inzake oorlog en vrede en voor het besluit tot het aangaan van geldleningen. Gewijzigd konden de Articles of Confederation alleen worden met unanimititeit van stemmen.

Bij het ontbreken van een gemeenschappelijk gezag is het begrijpelijk dat de staten gewikkeld waren in allerlei conflicten en dat de bestuurlijke en politieke chaos overheerste. Zij handelden geheel in overeenstemming met de soevereiniteit en onafhankelijkheid die hen onder de artikelen gegarandeerd werden. Zo drukten zeven van de dertien staten hun eigen geld. Ook werden allerlei tarieven geheven ten opzichte van de overige staten. Van de dertien staten hadden er negen eigen vloten die niet zelden schepen van de andere staat in beslag namen. Voortdurend was discussie gaande over grensconflicten.

Rond 1780 werd echter door vooraanstaande Amerikaanse intellectuelen als James Madison, Alexander Hamilton en John Marshall onderkend dat deze toestand niet kon voortduren. Denk alleen al aan de staatsveiligheid. In het Noorden lagen de Britten op de loer en in Florida de Spanjaarden. Of denk verder aan de interne orde en rust. Massachusetts had alleen met grote moeite de orde na Shay's Rebellion (een opstand van arme boeren tegen het commerciële establishment) weten te herstellen. In het bijzonder mensen met belangrijke economisch-commerciële belangen begonnen te denken hoe zij die door een betere organisatie van de staat zouden kunnen veiligstellen. Hamilton sprak in *The Federalist* No. 15 over

de noodzaak tot bevrijding van een dreigende anarchie en in No. 9 schreef hij dat de artikelen niets dan ellende hadden geproduceerd, 'a system so radically vicious and unsound' dat het onmogelijk zou blijken met kleine veranderingen verbeteringen aan te brengen. Nodig was een geheel nieuwe organisatie.

### 3. Het ontstaan van de Constitutie

Onder voorzitterschap van George Washington werd in de zomer van 1787 op de grondwetgevende vergadering in Independence Hall te Philadelphia overlegd over een hechtere band tussen de staten. 'De regering, als we het nog een regering mogen noemen, staat te schudden op haar grondvesten', schreef Washington aan Thomas Jefferson vlak nadat de conventie begonnen was. De artikelen van de confederatie vormden slechts een nominale band tussen de dertien staten. Van verschillende zijden werd gepleit voor een verdergaande relatie. Vanaf 1784 was al een groep mensen bezig met het lobbyen voor een sterker centraal gezag. Zij werden de federalisten genoemd. Het kiezen van de naam 'federalisten' als aanduiding van degenen die voor de aanvaarding van de Constitutie zouden zijn, was een goede tactische zet. Van oudsher werd onder een federalist verstaan iemand die geloofde in de soevereiniteit van de afzonderlijke staten. Het zou iemand zijn die juist tegen centralisering van de macht was. Degenen die voor een sterker centraal gezag waren, werden rond 1780 'nationalisten' genoemd. Gedurende het ratificatieproces werd de naam 'federalist' echter opgeëist door degenen die voor het federale verband zouden stemmen en de naam anti-federalisten werd gehanteerd voor de tegenstanders van de Constitutie. Op de conventionele vergadering in Philadelphia zou zich tussen federalisten en anti-federalisten een felle ideologische strijd afspelen ten aanzien van de wenselijkheid van een strakker georganiseerd centraal verband.

In alle boeken over de Amerikaanse politieke geschiedenis wordt het gezelschap dat in Philadelphia tezamen kwam uitvoerig geprezen. Men vond er Benjamin Franklin en andere veteranen uit de koloniale periode, maar ook jongere gedelegeerden. De meesten van de aanwezigen waren belangrijke intellectuelen die tevens ervaring hadden opgedaan in de politiek. Zij zouden gaan overleggen

over een heel nieuw idee: dat van het maken van een constitutie. Het idee van een constitutie is natuurlijk al oud. Bij een constitutie gaat het om een geheel van beginselen volgens welke de staat is ingericht. Elke staat heeft een constitutie in de zin dat elke staat een aantal beginselen, wetten, gewoontes en praktijken kent die als normatief voor het politiek functioneren binnen de staat worden gezien. In de Verlichtingsperiode was echter een betrekkelijk nieuw idee op de voorgrond getreden, waarvan de *founding fathers* (zij die de grondwet maakten) geheel vervuld waren: een volk zou zijn eigen constitutie kunnen maken en deze vervolgens in een geschreven document kunnen codificeren. Natuurlijk was ook dit idee niet geheel nieuw, immers ook in de oudheid vinden we geschreven constituties (Aristoteles zou er 150 hebben verzameld) en in de nieuwe wereld was het verschijnsel van de koloniale charters bekend, documenten waarin door de soeverein is vastgelegd volgens welke principes de koloniën zouden moeten worden bestuurd. Maar tot nu toe was nog nooit vertoond, dat men *ex nihilo* een nieuwe soevereine macht zou constitueren, een geheel nieuwe regering zou inrichten, en nieuwe verhoudingen voor de uitvoerende, rechterlijke en wetgevende macht zou afspreken. Dat was het wat de *founding fathers* zich voornamen te gaan doen.

Zij hadden zich natuurlijk kunnen beperken tot het amenderen van de Articles of Confederation. Dat was hun aanvankelijke opdracht en volgens sommigen hadden zij zich daar ook toe moeten beperken. Maar dat deden zij niet; zij ontwierpen in drie maanden een geheel nieuw document dat vervolgens aan de afzonderlijke staten ter ratificatie moest worden voorgelegd.

In op zijn minst tweërlei opzicht valt de manier waarop de grondwetgevende vergadering optrad, revolutionair te noemen. Art. VII van de Constitutie bepaalt dat voor de inwerkingtreding de bekrachtiging door negen staten voldoende zal zijn. Dat betekende een revolutionaire verandering ten opzichte van de Articles of Confederation die immers unanimitieit eisten voor verandering (dertien staten). Het Congres van de confederatie werkte echter mee en zond het voorstel van de grondwetgevende vergadering door naar de dertien staten.

Er is nog een tweede reden waarom we het aannemen van de Constitutie een revolutionaire daad zouden kunnen noemen. De bekrachtiging van de Constitutie moest plaatsvinden door voor de

gelegenheid afzonderlijk gekozen grondwetsvergaderingen in de verschillende staten. De Constitutie zou dus niet moeten worden aangenomen door de bestaande parlementen. De leden van de grondwetgevende vergadering in Philadelphia vreesden namelijk dat de bestaande parlementen te weinig welwillend zouden staan tegenover een grondwet die een verzwakking van de positie van de staten inhield.

De voorzorgsmaatregelen waren dus genomen, maar toch werd de Constitutie niet zonder heftige discussie aangenomen en in sommige staten met een krappe meerderheid. James Bryce heeft opgemerkt dat wanneer de beslissing zou zijn overgelaten aan de stem van het volk, dat wil zeggen door middel van een referendum, de Constitutie waarschijnlijk niet zou zijn aangenomen. Maar, zo vervolgt Bryce met kennelijke tevredenheid, 'de moderne volksstemming was nog niet uitgevonden'. De zaak werd voor beslissing verwezen naar speciale conventies van de verschillende staten en deze conventies waren samengesteld uit wat Bryce noemt 'able men' die konden luisteren naar 'thoughtful arguments'. Zo gebeurde het dat de 'councils of the wise' de overhand hadden over de vooroordelen van de massa.

De *founding fathers* ontwikkelden vervolgens een vorm van federalisme die zich kenmerkt door vier elementen:

1. Elke staat zou eigenlijk twee regeringen hebben. Allereerst de regering die reeds bestond. Daarnaast zou echter een federaal niveau moeten worden georganiseerd. Zowel het statelijke als het federale niveau stelt zijn eigen wetten, rechters en organen die belast zijn met de uitvoerende macht. Een Amerikaans staatsburger zou dus deelnemen aan twee politieke werelden: die van de staat en die van de Verenigde Staten van Amerika.
2. De nationale regering zou verantwoordelijk moeten zijn voor de buitenlandse betrekkingen, maar slechts beperkte bevoegdheden hebben wanneer het aankwam op het binnen-statelijke bestuur. Zo zou het aan de staten vrij worden gelaten hun eigen aangelegenheden te regelen al naar gelang de specifieke situatie en wensen van de verschillende staten.
3. Verder werd een regeling getroffen voor de situatie waarin een staatswet in strijd zou zijn met een wet van de federatie. In een dergelijk geval zou de federale wet het primaat hebben, immers alleen zo kon de eenheid van de federatie gewaarborgd worden.

4. Tenslotte werd een gemeenschappelijke markt ingericht die werd bevrijd van tarieven en lokale obstakels (bijvoorbeeld belastingen) ter bevordering van het economisch welvaren van de Verenigde Staten van Amerika.

#### 4. The Federalist: verdediging van en commentaar op de Constitutie

Niet alle vertegenwoordigers op de conventie in Philadelphia waren even overtuigd van de noodzaak van zo'n hechte unie en ook verder in het land bestonden bezwaren. De federalisten hadden dus heel wat reclame te maken voor de Constitutie. Een van de belangrijkste documenten op dit terrein is de *Federalist Papers*, ook wel genoemd *The Federalist*. Het is het eerste commentaar op de Constitutie en tevens een pleidooi voor het aannemen daarvan. Het verscheen als een serie artikelen in New Yorkse kranten tussen oktober 1787 en augustus 1788 en was geschreven door James Madison uit Virginia, Alexander Hamilton en John Jay, beiden afkomstig uit New York. Madison was een van de leidende deelnemers aan de vergadering te Philadelphia. Ook Hamilton was daar aanwezig, maar zijn plannen werden niet allemaal gerealiseerd omdat hem een verdergaande vorm van centralisatie voor ogen stond dan uiteindelijk werd aangenomen.

James Madison (1751-1836) bekleedt een aparte plaats in het Amerikaanse politieke denken. Hij was volksvertegenwoordiger, minister van Buitenlandse Zaken (1801-1809) en tenslotte ook president (1809-1817). Madison was een van de eersten die inzagen dat de Articles of Confederation een volkomen ongeschikte basis zouden vormen voor het blijvend welvaren van de Verenigde Staten. Zo onderkende hij het gevaar dat de Unie na verloop van tijd uiteen zou vallen in kleinere confederaties. Hij maakte een grondige studie van politieke systemen, in het bijzonder confederaties, en tijdens de grondwetgevende vergadering in Philadelphia was misschien niemand zo goed geprepareerd op de politieke debatten die daar zouden plaatsvinden als juist hij. De titel 'Father of the Constitution' lijkt volkomen te zijn verdiend. Niet alleen had hij zich verdienstelijk gemaakt op de vergadering zelf, ook verdedigde hij het ontwerp op zo'n overtuigende manier tegenover de skeptici in

Virginia (zijn 'eigen' staat) dat waarschijnlijk voornamelijk door zijn toedoen ook Virginia voor de Constitutie kon worden gewonnen.

Het denken van Madison werd voornamelijk gekenmerkt door een gelukkige combinatie van politiek speculatieve denkkraft en praktische zin. Madison is van grote betekenis voor het liberalisme, omdat hij als geen ander de noodzaak van breideling van macht inzag. In *The Federalist* no. 51 identificeert hij het probleem van de politiek als 'to enable the government to control the governed; and in the next place to oblige it to control itself'. Madison was zeker democraat voorzover hij inzag dat het Huis van Afgevaardigden een belangrijke stem in wetgeving zou moeten hebben, maar ook hier weer gecombineerd met de stellige overtuiging dat 'the tyranny of the majority' een serieus politiek probleem kan vormen, waartegen voorzieningen dienen te worden getroffen.

De co-auteur van de *The Federalist*, Alexander Hamilton (1755-1804), was ook een man van grote reputatie. Hij diende onder andere als minister van Financiën (1789-1795) onder George Washington, die ook de voorzitter was van de grondwetgevende vergadering. Hij onderscheidde zich door een zeker wantrouwen tegenover democratie en een voorliefde voor een actieve centrale regering. Men zegt wel dat het realisme van Hamilton en het idealisme van Jefferson nog steeds een tweetal belangrijke invloeden zijn in het Amerika van vandaag. Hoewel Hamilton een enthousiast aanhanger was van het streven naar afscheiding van Engeland en een ijverig voorvechter voor de Constitutie, was hij toch nooit een utopisch dromer en zelfs ronduit cynisch over de heerschappij van de meerderheid.

Vlak na de conventie in 1787 werd door Alexander Hamilton het initiatief genomen om door middel van het schrijven van een serie tijdschriftartikelen de inwoners van New York te winnen voor het ratificeren van de nieuwe constitutie. Hamilton was al snel verzekerd van de medewerking van John Jay (1745-1829), een conservatieve advocaat, minister van Buitenlandse Zaken (1784-89) en eerste opperrechter in het Hooggerechtshof (1789-95), maar een derde medewerker werd nog niet zo snel gevonden. Nadat verschillende anderen zijn uitnodiging hadden afgeslagen bleek de reeds genoemde Madison bereid om mee te doen. Uiteindelijk zou de *Federalist* voornamelijk het werk van twee mannen worden, Hamilton



en Madison. Jay schreef slechts enkele bijdragen. De essays werden onder de titel *The Federalist* gepubliceerd in New Yorkse kranten. Zo werd een ongekend groot publiek bereikt. Het eerste doel van *The Federalist* was dus praktisch van aard, maar wie van de inhoud van het geschrift kennisneemt komt onder de indruk van het feit dat de daarin ontwikkelde gedachten de relevantie voor het moment verre overstijgen. *The Federalist* is namelijk niet alleen een pleidooi voor het accepteren van de Constitutie, maar ook een indrukwekkende analyse van de inhoud daarvan.

Een bron van veel speculatie is geweest hoe twee van zulke verschillende mensen als Hamilton en Madison een coherent werk hebben kunnen produceren. Verschillende commentatoren hebben dat zo ongeloofwaardig geacht dat men allerlei tegenstrijdigheden in de gedachtengang meende te onderkennen die er in feite niet zijn. Ook heeft men lange tijd gedacht dat een stuk propaganda nooit een waardevolle bijdrage aan zo'n verheven discipline als de politieke filosofie zou kunnen vormen, maar wie de essays onvooroordeeld leest, moet constateren dat dit toch wel degelijk mogelijk is.

De schrijvers zelf hebben de eenheid van hun werk tot uitdrukking proberen te brengen door te ondertekenen met één naam, Publius. Publius pretendeert een consistent, omvattend en waarheidsgetrouwe behandeling van zijn onderwerp, de Amerikaanse Constitutie, te presenteren. 'Zoals we nog zullen zien, maakt Publius deze pretentie volledig-waar', aldus Martin Diamond, een hedendaags bewonderaar van *The Federalist*.

Publius verwijst naar Publius Valerius Publicola, zoals beschreven door Plutarchus (een schrijver wiens werk bekend was in Amerika). Publius stond bekend als een sterke man, maar er was toch een fundamenteel verschil tussen Publius en andere helden uit de oudheid, zoals Caesar. Publius leverde een bijdrage aan het welzijn van de republiek *zonder de continuïteit van die republiek in gevaar te brengen*. Publius houdt een pleidooi voor het aannemen van de Constitutie, omdat hiermee de ware idealen van de republiek het beste worden gediend. Kenmerkend voor de argumentatie in de *Federalist* is inderdaad dat men het aannemen van de Constitutie niet presenteert als een breuk met het verleden, maar een logische uitwerking van de idealen waarvoor de Amerikanen van oudsher hebben gevochten.

In het eerste opstel van *De Federalist* vinden we een opzet van wat in het vervolg aan de orde zal worden gesteld. (1) Allereerst wordt aannemelijk gemaakt dat de Unie noodzakelijk is voor het welvaren van de Amerikanen. (2) Vervolgens worden de gebreken van het lossere politieke verband, de confederatie, aan de orde gesteld. (3) Daarop volgt een pleidooi voor het federatief verband. (4) Vervolgens wordt uiteengezet dat de voorgestelde constitutie een goede basis is voor de nieuwe federatie en (5) dat men deze Constitutie heel goed kan vergelijken met de verschillende constituties van de afzonderlijke staten. (6) Tenslotte wordt aannemelijk gemaakt dat de Constitutie vrijheid en eigendom goed zal beschermen.

Jefferson was zelf niet aanwezig op de grondwetgevende vergadering, maar hij typeerde de aanwezigen in Philadelphia later als een 'verzameling van halfgoden'. Over de grondwet zelf zei hij dat het ging om 'zonder twijfel de meest wijze die ooit aan de mensheid is voorgelegd'. Het pro-grondwetscommentaar van de *Federalist Papers* mocht ook op Jeffersons goedkeuring rekenen. Hij noemde het werk van Hamilton en Madison 'het beste commentaar op de beginselen van de politiek dat ooit geschreven werd'. Clinton Rossiter maakt het nog een beetje mooier. Hij sprak van 'het belangrijkste Amerikaanse boek op het terrein van de politieke wetenschap dat ooit geschreven is en waarschijnlijk geschreven zal worden'.

## 5. Bezwaren tegen de Constitutie: de anti-federalisten

Maar er klonken ook kritische geluiden. De bekendste tegenstanders van de Constitutie waren Patrick Henry, George Mason en Richard Henry Lee uit Virginia, George Clinton van New York, en tenslotte Sam Adams en Elbridge Gerry uit Massachusetts. Voor Patrick Henry was de tirannie van Philadelphia niet zo verschillend van die van George III. Richard Henry Lee schreef in 1788 dat men later zou opkijken wanneer men zou zien dat een volk dat net een vrijheidsstrijd achter de rug had zich zou schikken in een 'elective despotism' waarvoor hij de beginselen van de Constitutie versleet.

Het belangrijkste bezwaar van de tegenstanders van de Constitutie luidde dat de Constitutie in strijd was met het republikeinse ideaal: een groot centraal gezag zou een bedreiging vormen voor de

vrijheden van de staten. Men ging uit van een gedachte die aan Montesquieu werd toegeschreven dat alleen kleine staten (de afzonderlijke staten dus) werkelijk republikeins konden worden geregeerd.

Men beargumenteerde dat anti-federalisme als volgt. (1) Grote staten neigen vanzelf naar despotie. Dat is logisch, immers men kan alleen maar met een despotische wijze van regeren de consequenties van een grote omvang van het land de baas. (2) Verder stelde men ook dat grote staten, in het bijzonder wanneer het tevens gaat om rijke staten met een grote bevolking, ertoe neigen oorlog te zoeken dan wel in een oorlog betrokken te raken omdat zij de jaloezie van hun burens opwekken. Dat voert dan vanzelf weer naar despotie, omdat in oorlogstoestand altijd despoten naar voren komen. (3) Grote landen vormen ook een bedreiging voor burgerzin. In een republikeins geregeerd land domineren patriottisme, waakzaamheid en oriëntatie op het algemeen welzijn. Daarvoor is nodig dat de mensen goed geïnformeerd zijn over wat er in hun omgeving omgaat. Wordt die omgeving te groot, dan verliezen mensen daarvoor de belangstelling. Zij kunnen zich ook niet goed op de hoogte houden van wat elders geschiedt.

Kortom: de Constitutie kon niet anders dan anti-republikeins zijn. De Amerikanen zouden zich in een volstrekt nieuw avontuur storten dat zich in de geschiedenis nog nooit heeft vertoond, wanneer zij zouden proberen het republikenisme op zulk een grote schaal te organiseren.

Het punt van verschil tussen de federalisten en anti-federalisten ligt dus daarin dat de anti-federalisten de gevaren van een centralisering van de macht accentueren, waar de federalisten – overigens in verschillende modaliteiten – een zekere mate van centralisering onontbeerlijk achten voor het voortbestaan en welzijn van het land. Er zijn echter ook dieper liggende contrasten tussen deze twee stromingen in de Amerikaanse politiek te onderkennen. Een volgend punt van verschil tussen federalisten en anti-federalisten is gelegen in hun verschillende 'Weltanschauung'. De federalisten doen ons nog het meest denken aan liberale modernisten, terwijl de anti-federalisten tegenwoordig zouden worden getypeerd als gemeenschapsdenkers die tegenover het kapitalisme, individualisme en commerciële denken (dat saillant naar voren trad bij Hamilton) proberen een orde gebaseerd op traditie, gemeenschap en een gedeelde con-

sensus over waarden en normen hoog te houden. Het is niets anders dan de confrontatie tussen Locke en Rousseau, schrijft de politiek filosoof Isaac Kramnick in een inleiding op de *Federalist Papers*; die tussen *Gesellschaft* en *Gemeinschaft*. De federalisten waren de voorstanders van een individualistisch en competitief Amerika, waarbij waarden als persoonlijke autonomie en individuele rechten centraal zouden staan.

Een bekende verheerlijking van het pluralisme en individualisme stamt van Madison die in de grondwetgevende vergadering op 6 juni aan de gedelegeerden voorhield dat de enige manier om de rechten van minderheden te beschermen was om de gemeenschap in zoveel belangengroepen en partijen te verdelen dat een absolute meerderheid waarschijnlijk nooit kan worden behaald. In *The Federalist* nr. 10 komt Madison op dit thema terug, waar hij de veelheid aan religieuze, regionale en economische belangen als een garantie aanvoert voor de Amerikaanse vrijheid en gerechtigheid. In een brief aan Jefferson stelde Madison dat het bekende adagium *Divide et impera* een kwade reuk heeft, aangezien het geassocieerd wordt met tirannie. Het is echter eveneens een middel waarvan men gebruik kan maken om de republiek volgens rechtvaardige beginselen in te richten. Madison ging zelfs zover om te stellen dat de staat een neutrale arbiter moet zijn over strijdende belangen. In het nieuwe commerciële Amerika zou geen plaats meer zijn voor de oude burgerlijke idealen van zelfopoffering en participatie.

Anti-federalisten stoorden zich hier enorm aan. Zij lieten zich inspireren door gemeenschapswaarden en wilden Amerika maken tot wat Sam Adams wel eens genoemd heeft een 'christelijk Sparta'. Volgens de anti-federalisten was het dan ook een illusie te denken dat een staat zou kunnen bestaan zonder de integrerende factor van religie. De staat zou zich wel degelijk moeten bemoeien met religieuze opvoeding, met opvoeding in burgerlijke waarden. Er werden verschillende plannen ontwikkeld voor door de staat gesubsidieerde 'seminaries of useful learning' en onderricht in 'the principles of free government'. Richard Henry Lee schreef aan Madison op 26 november 1784 dat de staat de burgers zou moeten aanmoedigen tot deugd door een publieke bescherming van de religie te bewerkstelligen. Volgens de anti-federalisten vereist een staat een morele consensus. Een ware republikeinse gemeenschap vereist een morele consensus die gelijkheid, loyaliteit en broederschap vereist. De geest

van Rousseau waart door de geschriften van de anti-federalisten, heeft men wel eens gezegd. Zij cultiveren de waarden die horen bij kleine gemeenschappen, waarin mensen nog in 'face-to-face'-relaties tot elkaar staan.

De taak van *The Federalist* was het nu om deze argumenten te ontkrachten. Dat gebeurt soms door bepaalde feiten ronduit te bevestigen. Inderdaad, is het een nieuw avontuur dat we aangaan, schrijft Publius. Maar zijn nieuwe dingen en verandering niet 'the glory of the American People'? Was niet kenmerkend voor de revolutionairen dat zij de moed hadden gehad te breken met het abjecte verleden? 'Zij bewerkstelligden een revolutie die haar gelijke niet kent in de annalen van de maatschappelijke geschiedenis.' Zij organiseerden een confederatie, die nu door hun opvolgers moet worden verbeterd in een 'more perfect Union'. Aan het eind van het bekende tiende essay in *The Federalist* stelt Publius dat hij een republikeinse oplossing voorstelt voor de ziekten waaraan een republikeinse regering doorgaans blijkt te lijden.

## 6. De filosofische basis van het Amerikaanse denken: een realistisch mensbeeld

Nu we enig inzicht hebben gekregen in de voorgeschiedenis van de Amerikaanse Constitutie en de pleidooien die zijn gehouden voor zowel het aannemen als de verwerping daarvan, zullen we ons richten op een meer systematische presentatie van het denken van de *founding fathers*. Kenmerkend voor het Amerikaanse denken is een realistisch mensbeeld en het ontwikkelen van een politieke structuur die bij dat mensbeeld past.

De mannen die de Constitutie maakten in Philadelphia in de zomer van 1787, hadden een levendige voorstelling van het menselijk kwaad. Zij waren er met Hobbes van overtuigd dat mensen zelfzuchtige wezens zijn. Zij zagen de mens als een atoom van eigenbelang. Zij geloofden niet in de mens, maar waar zij wel in geloofden was in een goed politiek systeem dat hem onder controle zou kunnen houden.

Bij bijna alle aanwezigen op de grondwetgevende vergadering vindt men een verwoording van deze pessimistisch-realistische visie op de mens. 'Men love power', zei Hamilton tijdens de vergadering.

Madison wees er bij dezelfde gelegenheid op dat de natuur van de mens nu eenmaal met zich meebrengt dat wanneer iemand macht heeft hij altijd zal proberen om deze te vermeerderen. Zelfs de zachtmoedige Franklin hield er geen rozig mensbeeld op na. Twee driften beheersen het psychisch leven van de mens, aldus Franklin: ambitie en hebzucht of de liefde voor macht en die voor geld.

Dit weinig rooskleurig mensbeeld had de federalisten kunnen doen verzinken in grenzeloos pessimisme ten aanzien van de mogelijkheden om een duurzame politieke orde te organiseren. Maar dat is niet wat gebeurde. Zij ontwikkelden een systeem waarvoor beperking van macht het centrale doel vormde van de nieuw in te richten politieke orde. Dat deed men door:

1. De politieke macht te breidelen door aan te geven waar de grenzen daarvan lagen (*limited government*);
2. Deze grenzen nauwkeurig te beschrijven in een speciaal daarvoor ontwikkeld document, de Amerikaanse Constitutie;
3. In deze Constitutie ook voorzieningen te treffen voor een scheiding en het evenwicht van machten (de leer van de *trias politica* en *checks and balances*);
4. De rechter te laten toezien op de naleving van de Constitutie (*judicial review*).

### 7. Limited government en de Constitutie als een middel daartoe

Volgens de Amerikaanse politicoloog Robert Dahl is een van de belangrijkste uitgangspunten van het denken van Madison ten dele niet uitgewerkt. Het is de overtuiging dat wanneer het individu of een groep van individuen niet wordt beperkt door externe bindingen het ertoe zal overgaan anderen te tiranniseren. Een en ander werd op een compacte wijze tot uitdrukking gebracht in de bekende woorden 'Give all power to the many, they will oppress the few. Give all power to the few, they will oppress the many.'

Ter illustratie van zijn stelling over machtsmisbruik verwijst Madison naar empirische voorbeelden uit het verleden. Daarbij werden voornamelijk voorbeelden uit de politieke geschiedenis van Griekenland en Rome aangevoerd. Madison beroept zich echter ter onderbouwing van zijn visie tevens op psychologische generalisaties over de menselijke natuur: de menselijke natuur zit nu eenmaal zo

in elkaar dat Hobbes en niet Rousseau het bij het rechte eind heeft. Mensen worden geleid door hun behoeften en wensen, en één van die behoeften is om anderen te overvleugelen en macht over hen uit te oefenen. De enige mogelijkheid om aan die problemen het hoofd te bieden is door de macht te breidelen. De Constitutie zou een middel daartoe zijn.

De Amerikaanse Constitutie betekent voor de Amerikanen niet hetzelfde als de grondwet voor ons. De Constitutie betekent, tezamen met de vlag, het symbool van Nationale eenheid. En van dit soort symbolen hebben de Amerikanen er minder dan wij en andere volkeren in Europa. Het ontbreken van een koningshuis of een nationale religie brengt een sterkere gerichtheid op andere nationale symbolen met zich mee.

De Constitutie is in de loop der tijd niet veranderd. Zij is de oudste constitutie ter wereld, direct gevolgd door die van Polen, die dateert van 3 mei 1791. De bekende Franse Constitutie stamt van 3 september 1791 en staat dus op de derde plaats.

James Bryce, samen met Tocqueville een van de grootste commentatoren van het Amerikaanse politieke systeem, heeft sterk de betekenis van de Constitutie voor het Amerikaanse politieke systeem in het licht gesteld. Elk land heeft een constitutie. Bijvoorbeeld de Britse constitutie wordt gevormd door het geheel van wetten, beginselen en doctrines uit de *common law*, zoals deze tot uiting komen in rechterlijke uitspraken, die de inrichting van de staat regelen. Bij de Amerikaanse Constitutie gaat het echter om een geschreven document 'prescribing the structure, scope, powers, and machinery of a government'. Het is een zeer bijzondere wet die boven de gewone wetten verheven wordt geacht, een speciale status die tot uitdrukking komt in het feit dat de Constitutie alleen met een gekwalificeerde meerderheid kan worden gewijzigd. Kenmerkend voor de Amerikaanse Constitutie is dat daarin ook een element van zelfbeperking ligt. Het geeft aan dat het volk heeft besloten bepaalde regels en beginselen buiten het bereik van de gewone meerderheid te houden. We vinden hierin een erkenning van het feit dat meerderheden niet altijd gelijk hebben, en dat zij ertoe neigen om in situaties van haastigheid en irrationele opwindung wel eens de 'commitments' die de cultuur zich in haar meer bezadigde momenten heeft voorgenomen, te schenden.

Het specifieke van de Amerikaanse constitutie valt nog het beste

te illustreren door een vergelijking te maken met die van Engeland. In Engeland kent men geen hiërarchie van wetgeving. Alle wetten worden gemaakt door de wetgever; alle wetten kunnen dus worden veranderd door de gewone wetgever. Constitutionele wetgeving als een soort hoger recht is in Engeland onbekend. Wat men in Engeland eventueel tot het constitutionele recht zou kunnen rekenen, bijvoorbeeld de Magna Charta, de Bill of Rights, de Act of Settlement, de Acts of Union with Scotland and Ireland en andere wetten, zijn *gewone* wetten, dat wil zeggen wetten die op elk moment door Parliament kunnen worden herroepen of gewijzigd op dezelfde manier waarop een verkeersregeling kan worden gewijzigd of een belastingheffing op tabak kan worden veranderd, aldus Bryce. Het komt erop neer, dat Engeland zijn hele ziel en zaligheid in handen van de gewone wetgever heeft gelegd die dan ook almachtig is. De wetgever kan bijvoorbeeld elk instituut in het land afschaffen of wijzigen. Men zou het Hogerhuis kunnen afschaffen, het Lagerhuis kunnen afschaffen; men zou volgens bepaalde opvattingen zelfs de wetgever kunnen afschaffen.

## 8. Machtenscheiding

Wanneer we het idee van een geschreven constitutie met daarin een beperking van alle machten binnen de maatschappij, inclusief die van de wetgever, het eerste uitvloeisel van de gedachte van *limited government* zouden willen noemen, kunnen we het idee van de machtenscheiding het tweede uitvloeisel noemen dat kenmerkend is voor het Amerikaanse experiment. We zijn het idee eigenlijk al tegengekomen in de brief die Jefferson aan Madison schreef. Het adagium *Divide et impera* dat zo'n slechte klank heeft, omdat het aangeeft via welke weg een heerszuchtig vorst zijn macht kan vergroten, geeft eigenlijk tevens aan hoe men een heerser met tirannieke aspiraties kan beteugelen. Verdeelde macht is verminderde macht! De *founding fathers* hadden daarom een grote belangstelling voor het leerstuk van de machtenscheiding, dat, zoals we in het vorige hoofdstuk zagen, op een indrukwekkende manier is vertolkt door Montesquieu.

De auteurs van *The Federalist Papers* schrijven dat Montesquieu gelijk heeft met zijn stelling dat accumulatie van de drie staatsmach-



ten in dezelfde handen tot tirannie voert. Maar dat betekent nog niet dat een radicale machtscheiding het panacee voor het dilemma is. Nodig is het de drie machten zodanig op elkaar af te stemmen dat ze elkaar op hun 'proper place' houden. De *founding fathers* ontwikkelden daarom het idee van de *checks and balances*. De wetgevende macht wordt gezien als het grootste gevaar, immers deze tendert ernaar te domineren. Om dit te voorkomen dient de wetgevende macht gescheiden te worden in twee van elkaar gescheiden organen, een huis van afgevaardigden en een senaat. Deze dienen elkaar te controleren en bovendien dient de uitvoerende macht een veto over wetgeving te krijgen. Zo staat er een check op de wetgevende macht die op haar beurt weer gebalanceerd moet worden, iets dat kan geschieden door de senaat met tweederde meerderheid de bevoegdheid te geven dat veto weer ongedaan te maken.

### 9. Het rechterlijk toetsingsrecht als uitvloeisel van limited government

We komen nu bij een derde element dat kenmerkend is voor de Amerikaanse Constitutie. We hebben gezien dat in Engeland de gewone wetgever, Parlement, almachtig is. In de Verenigde Staten daarentegen wordt het Congres op een tweevoudige manier beperkt. Allereerst kan het alleen maar wetten maken over zaken die in de Constitutie expliciet worden genoemd, maar ook geldt dat wanneer het Congres de bevoegdheden zou overschrijden die men krachtens de Constitutie heeft, de produkten van het Congres niet als juridisch geldig erkend worden. In feite is dat in overeenstemming met hoe men in verschillende rechtsstelsels de verhouding ziet tussen de centrale overheid en lagere overheden. Wanneer een lagere overheid een besluit neemt dat niet in overeenstemming is met hogere wetgeving dan wordt dit niet als een rechtsregel erkend. Deze regels zijn geen recht, maar 'null and void', vermeldt men in de Amerikaanse literatuur. Dat betekent ook iets voor de verplichting tot gehoorzaamheid. Aangezien men als burger alleen maar gehoorzaamheid verschuldigd is aan regels en bevelen die zijn uitgevaardigd binnen de kring van bevoegdheid van het orgaan of de persoon die de regels of bevelen heeft uitgevaardigd, is men ook

niet gebonden aan wetgeving van een wetgever die zijn bevoegdheden heeft overschreden.

De positie van het Congres in de Verenigde Staten kan men vergelijken met die van een lagere overheid in Engeland. De hoogste wetgevende macht is het volk, dat wil zeggen, het gekwalificeerde electoraat. Dit volk heeft krachtens het hoogste recht, de Amerikaanse Constitutie, bepaalde bevoegdheden gedelegeerd aan het Congres. Echter, dat Congres kan alleen binnen de aangegeven grenzen opereren. Elke wet die wordt aangenomen en die in overeenstemming is met de Constitutie wordt als juridisch bindend erkend, maar elke wet die als strijdig met de Constitutie kan worden gezien is ongeldig en heeft geen rechtskracht. Het *is* zelfs geen wet, zou men kunnen zeggen en het Congres dat een dergelijke 'wet' uitvaardigde was niet een Congres in de zin van een juridisch competent rechtsvormend orgaan. Degene die deze consequentie nog het meest helder en invloedrijk heeft verwoord, is de Amerikaanse opperrechter John Marshall (1775-1835), net als Madison en Hamilton een overtuigd federalist.

Marshall zei in de bekende uitspraak *Marbury v. Madison* (1803) dat de macht van de wetgeving duidelijk is bepaald en ingeperkt. Opdat deze beperkingen niet worden vergeten is de constitutie geschreven. En wat voor reden zou men hebben om de macht te beperken wanneer die beperkingen op elk moment kunnen worden overschreden? 'It is a proposition too plain to be contested, that the Constitution controls any legislative act repugnant to it; or, that the legislature may alter the constitution by any ordinary act.'

Tot zover is dat nog alleen maar een proclamatie van de Constitutie als hoger recht ten opzichte van de gewone wetgeving van de federatie en de deelstaten. De Constitutie is superieur, aldus Marshall; zij legt beperkingen op aan de lagere wetgeving.

Een vraag is dan natuurlijk wel: wie moet dat uitmaken? Wie moet *vaststellen* of zo'n wet de bevoegdheden van het betreffende orgaan te buiten gaat? De opvatting van Marshall was dat men die bevoegdheid zou moeten toedelen aan de rechterlijke macht. Dit zogenaamde rechterlijke toetsingsrecht was niet geregeld in de Constitutie, maar het was daarin wel min of meer geïmpliceerd, zoals Marshall tot uitdrukking brengt in de bovengeciteerde passage. Bovendien was het als een logisch uitvloeisel van de Constitutie door Hamilton uiteengezet in *The Federalist*. Hamilton verdedigt dat

het noodzakelijk is om de macht van de wetgever te beperken door een geschreven constitutie. De Constitutie dient bijvoorbeeld te verhoeden dat *ex post facto*-wetgeving wordt aangenomen. Mocht de wetgever derhalve toch zulk soort wetgeving aannemen, dan dient de rechter, door dit soort wetgeving te toetsen aan de Constitutie, deze niet toe te passen. Alles goed en wel, maar is dat niet ondemocratisch? Hamilton meent van niet. Een dergelijk verbod kwalificeren als een ondemocratische aangelegenheid kan men alleen maar, wanneer men een essentieel onderscheid uit het oog verliest, namelijk dat tussen het volk (*the people*) en de vertegenwoordigers van het volk (*the representatives of the people*). De gewone wetgever heeft dan volgens Hamilton geen hogere status dan een verzameling vertegenwoordigers van het volk, terwijl de grondwetgever aanspraak kan maken op de verheven status van 'volk zelf'.

Marshall neemt deze argumentatie over en voegt daar nog wat argumenten aan toe. Zo stelt hij onder andere dat men het toetsingsrecht wel aan de rechter *moet* toebedelen, want niemand anders kan een dergelijke toetsing verrichten. Zou men de vraag van de grondwettigheid van de wet aan het Congres zelf voorleggen dan zou dat betekenen dat men natuurlijk in het eigen voordeel zal beslissen. Ook aan de president kan men een dergelijke vraag niet voorleggen, immers de president is een politicus en geen jurist.

Wat eigenlijk alle beschouwingen van Marshall en Hamilton doortrekt is de stelling dat het idee van toetsingsrecht niets bijzonders is. Het is dan ook niet juist om dit element als specifiek voor de Amerikaanse instellingen zo sterk naar voren te halen. Wat kenmerkend is voor het Amerikaanse denken, is het idee van een hoogste en rigide constitutie (dat wil zeggen: moeilijker te wijzigen), die de bevoegdheden van alle andere staatsorganen beperkt. Het idee van rechterlijke toetsing vloeit daar eigenlijk logisch uit voort.

## 10. De relatie tussen het Amerikaanse denken en liberalisme

De betekenis van de *Federalist Papers* is herhaaldelijk onder de aandacht gebracht. Er wordt wel gesteld dat het hierbij gaat om het meest indrukwekkende politiek filosofische commentaar van Amerikaanse oorsprong. Geprezen wordt de zeldzame combinatie van idealisme en realisme die men hier aantreft. Het gaat het niet om

een traktaat van een paar studeerkamergeleerden, maar mannen van de praktijk, denkers met veel levenservaring en praktische zin.

De Amerikaanse politieke filosofie wordt nog wel eens in gunstige zin vergeleken met de Franse. Vooral door commentatoren als Hannah Arendt en Irving Kristol is naar voren gebracht dat de Franse Revolutie is geëindigd in bloedige terreur, terwijl de Amerikaanse revolutionairen erin geslaagd zijn een welvarend land te realiseren en een politiek systeem dat het voorbeeld is geworden voor vele andere.

Wij zullen ons hier niet in dit dispuut mengen, maar ons beperken tot de betekenis van *The Federalist* voor het liberalisme. Men kan denken aan het volgende.

Typerend voor het denken van de schrijvers van de *Federalist Papers* en andere ideologen van de Amerikaanse Constitutie is dat zij vanuit een pessimistisch-realistische kijk op de mens een opvatting over de staat hebben ontwikkeld waarbij de macht van de staat aan bepaalde beperkingen wordt onderworpen. Precies deze zaken, een realistische visie op de mens en een grote belangstelling voor het beperken van de macht van de staat, zijn ook kenmerkend voor het liberalisme. We zouden *The Federalist* in dat opzicht kunnen vergelijken met de theorieën van Adam Smith en Bernard Mandeville. Vóór Smith en Mandeville ging men ervan uit dat het najagen van het eigen belang alleen maar schadelijk kon zijn voor het economisch en maatschappelijk welbevinden. Door te laten zien dat 'private vices' soms 'public benefits' kunnen opleveren heeft men deze breed gedeelde overtuiging echter aan het wankelen gebracht. Het is mogelijk om aan een realistisch mensbeeld vast te houden en toch te laten zien dat dit niet tot excessen behoeft te leiden. Een verwante argumentatie werd door de Amerikaanse *founding fathers* ontwikkeld voor de staatssfeer. Men kan een realistisch mensbeeld huldigen en toch laten zien dat er nog goed te leven valt, wanneer we maar instituties ontwikkelen die het menselijk beheersingsstreven aan banden leggen. De geschiedenis heeft bewezen dat de verdeling en beperking van machten, zoals geregeld in de Amerikaanse Constitutie, voor een dergelijk streven een zeer succesvol middel is. Het wantrouwen dat door Lord Acton is uitgesproken met de woorden 'power corrupts and absolute power corrupts absolutely' of, zoals James Bryce schrijft, 'No one is good enough to be trusted with unlimited power. Unless he be a saint - perhaps even

if he be a saint – he is sure to abuse it', is door de Amerikanen op voorbeeldige wijze politiek-praktisch vertaald naar werkbare instituties.

## Literatuur

- Ackerman, Bruce A., 'Discovering the Constitution', in: *The Yale Law Journal*, Vol. 93 (1984), pp. 1013-1072.
- Ackerman, Bruce, *We the people, 1, Foundations*, Cambridge (Mass.) en Londen, 1991.
- Arendt, Hannah, *On revolution*, Harmondsworth, 1973 (1963).
- Boon, P.J., *Amerikaans staatsrecht*, Zwolle, 1992.
- Bailyn, Bernard, *The ideological origins of the American Revolution*, Enlarged Edition, Cambridge (Mass.) en Londen, 1992.
- Beloff, Lord, 'Federalist Papers', in: Vernon Bogdanor (red.) *The Blackwell encyclopedia of political science*, Oxford, 1991.
- Bryce, James, *The American Commonwealth*, twee delen, Londen, 1926 (1893).
- Bryce, James, *Modern democracies*, twee delen, Londen, 1921.
- Cliteur, P.B., 'De Franse en de Amerikaanse Revolutie', in: *Rekenschap*, maart 1989, nr. 1, pp. 8-13.
- Cliteur, P.B., 'Irving Kristol en de Amerikaanse revolutie', in: *Intermediair*, 21 augustus 1987, pp. 49-53.
- Cox, Archibald, *The Court and the Constitution*, Boston, 1987.
- Dahl, Robert, *A preface to democratic theory*, Chicago en Londen, 1956.
- Diamond, Martin, 'The Federalist', in: Leo Strauss en Joseph Cropsey, *History of political philosophy*, Second Edition, Chicago en Londen, 1981 (1963), pp. 631-652.
- Gebhardt, Jürgen, 'The Federalist', in: Hans Maier, Heinz Rausch, Horst Denzer (red.), *Klassiker des politischen Denkens*, München, 1974, pp. 75-103.
- Hofstadter, Richard, *The American political tradition. And the men who made it*, New York, 1976 (1948).
- Kramnick, Isaac, 'Editor's Introduction', in: James Madison, Alexander Hamilton, John Jay, *The Federalist Papers*, Harmondsworth, 1987, pp. 11-82.
- Lacorne, Denis, *L'invention de la république. Le modèle américain*, Parijs, 1991.
- The Federalist Papers*, Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, New York etc., 1988 (1982).
- Wills, Gary, *Explaining America: The Federalist*, New York, 1981.