

Wetgeving in de V.S.

Madison vs. De Belangengroepering

Auteur: Michiel Duchateau



Groningen, 2003

Inhoudsopgave:

Inleiding	3
Hoofdstuk een: De Federalist en representatie: Waarom een vertegenwoordigend orgaan nodig is en de republiek groot moet zijn volgens Madison.	
1.1 Het tijdsbeeld van de Federalist	4
1.2 Madisons 'vertrouwen' in de mensheid	5
1.3 Als facties zo eng zijn, kan je ze dan niet gewoon verbieden?	6
1.4 "Controlling its effects" 1: De representatie op grote schaal	6
1.5 "Controlling its effects" 2: Hoe meer mensen, hoe meer facties	7
1.6 De Federatie is <i>het</i> antwoord	8
Hoofdstuk twee: De federale volksvertegenwoordiging in de huidige V.S.	
2.1 Een modern tijdsbeeld	9
2.2 Representatie: Het volk	10
2.3 De politieke partij	10
2.4 De president	11
2.5 Belangengroeperingen	12
2.6 De combinatie van factoren	13
Conclusie	14
Lijst van gebruikte literatuur	16

Inleiding:

De Verenigde Staten van Amerika zijn, onder leiding van George W. Bush, de democratie gaan brengen in Irak, dat als totalitaire staat geregeerd werd door de slechte dictator Saddam Hoessein. Democratie wordt namelijk in het westerse denken meestal gezien als de beste regeringsvorm die we tot nog toe hebben kunnen bedenken. Dat dit niet altijd zo geweest is moge duidelijk zijn, en dat er nogal wat strijd nodig is geweest om het concept in te voeren wordt bewezen door verschillende oorlogen, opstanden en andere bloederige taferelen. Wat is er dan zo goed aan democratie? Het meest voor de hand liggende antwoord hierop is de vertaling van het woord: het volk regeert. Het volk legitimeert de regering en iedere burger heeft dus in ieder geval via de verkiezingen inspraak in wat er zoal wordt besloten in zijn land. Je zou dus kunnen zeggen dat het eerlijker is dan een staat waarin een vorst 'by divine right' besluit over allen.

In verschillende rechtsstatelijke theorieën wordt vaak gesteld dat het algemeen belang het best gediend zou worden door een gekozen volksvertegenwoordiging in het leven te roepen¹, die, alle belangen vertegenwoordigend, vaststelt wat de algemene volkswil is, en hoe het algemeen belang het beste gediend wordt. In theorie worden zo de besluiten genomen die het volk als collectief wil nemen, waarbij iedereen dus in dit volk vertegenwoordigd is. Het doel van deze paper is te onderzoeken in hoeverre dit democratisch proces in werkelijkheid zijn doorgang vindt in de V.S., die beweert als eerste deze theorieën te hebben toegepast. Als uitgangspunt wordt daarbij het betoog genomen zoals Madison dat in Federalist Paper nr. 10 heeft gevoerd, omdat hierin de huidige Amerikaanse staatsvorm op heldere wijze wordt verdedigd, en omdat dit geschrift historisch gezien ook daadwerkelijk van belang is geweest bij het invoeren van de verdedigde regeringsvorm. Federalist beschrijft vooral de gevaren van factievorming binnen een staat en probeert daar een oplossing voor te vinden. In hoofdstuk een zal ik beschrijven wat de redenering van Madison inhoudt en zal ik proberen aan te geven wat de gevolgen zijn van de gemaakte keuzes. Vervolgens zal ik mij concentreren op het democratisch wetgevingsproces in de huidige Verenigde Staten. Daarbij probeer ik vooral aan te geven wat de verschillende bronnen van invloed zijn en hoe die elkaar beïnvloeden. Tot slot zal ik pogen na te gaan in hoeverre Madison gelijk heeft gekregen, kijkend naar de huidige praktijk in de V.S.

¹ Zie hiervoor o.a. de 'volunté generale' van Rousseau en de theorie van Sieyes

Hoofdstuk een: De Federalist en representatie: Waarom een vertegenwoordigend orgaan nodig is en de republiek groot moet zijn volgens Madison.

1.1 Het tijdsbeeld van de Federalist.

In de tijd dat de Federalist Papers geschreven werden waren de meeste invloedrijke filosofen het er wel over eens dat soevereiniteit berust bij het volk. Dit volk volgens vele theorieën dan een maatschappelijk contract aangaan met zichzelf of met de staat, en daarmee de staat legitimeren. Op deze manier wordt het volk geregeerd volgens regels die zij zelf heeft opgesteld. Er zijn nogal wat variaties op dit thema en het is niet het doel van deze paper om dit uit te diepen, dus laat ik de meeste buiten beschouwing en zal ik slechts Hobbes ter illustratie gebruiken. Volgens Hobbes is de natuurtoestand vreselijk. Hij gaat er vanuit dat mensen in dit rechtvacuüm elkaar naar het leven staan: "For the Lawes of Nature (as Justice, Equity Modesty, Mercy and (in summe) doing to others, as wee would be done to,) of themselves, without the terrour of some Power, to cause them to be observed, are contrary to our naturall Passions, that carry us Partiality, Pride, Revenge, and the like."² Om dit alles te ontduiken richt men dus een staat op die volgens Hobbes dan wel ook niet zo heel fantastisch is (Mortal God), maar tenminste beter dan de natuurtoestand.

Feitelijk had men niet al te lang geleden een onafhankelijkheidsoorlog tegen de koning van Engeland achter de rug, die gerechtvaardigd werd met o.a. de theorie van Locke.³ Je kunt je dus voorstellen dat men op dat moment niet zoveel zin had een centralistische regering. In deze situatie waarbij men dus de theoretische natuurtoestand van Hobbes net uitgerend was, en men net de zeer echte koning van Engeland van zich af gevochten had, moest er voorzien worden in de aldus ontstane leemte. De daartoe opgerichte Confederatie slaagde er niet in dit naar te behoren te doen. De staten werden tegen elkaar uitgespeeld op economisch en politiek gebied, en er was geen staatshoofd.⁴ Bovendien mochten staten de onderlinge handel frustreren door allerlei soorten discriminatoire regelingen.⁵ In 1787 besloot men een conventie te beleggen met als doel het opstellen van nieuwe 'Articles of Confederation' of ze aan te passen aan de tijd. Geconfronteerd met de slechte economische situatie van de Confederatie besloot men "onder de bezielende leiding van George Washington zich niets aan te trekken van de haar verstrekte opdracht en een geheel nieuwe constitutie op te stellen."⁶

In verschillende rechtsstatelijke theorieën wordt vaak gesteld dat het algemeen belang het best in een zeer verdeeld Amerika moest deze nieuwe constitutie aangenomen worden door minstens negen van de dertien staten, om de kracht van wet te verkrijgen.

² Thomas Hobbes: Leviathan

³ Lowi & Ginsberg: American Government, blz A3 e.v. The Declaration of Independence

⁴ G.H. Hoogers: De Verbeelding van het Soevereine, blz 84

⁵ Lowi & Ginsberg: American Government, blz 18

Om nu deze constitutie te helpen aan de benodigde meerderheid besloten Hamilton, Jay en later ook Madison om in verschillende New Yorkse kranten essays te publiceren, waarin zij de gekozen regeringsvorm verdedigden. Zij deden dit onder de schuilnaam Publius, the federalist, vandaar de naam Federalist Papers. In Federalist nr. 10 verdedigt Madison de politieke representatie als vorm van 'Republican Government', niet als noodzakelijk kwaad. Integendeel, hij betoogt dat representatie eigenlijk de beste manier van Republican Government is, en dat elke directe democratie enkel een gruwelijk noodlot te wachten staat: "Hence it is that such democracies have ever spectacles of turbulence and contention; have ever been found incompatible with personal security or the rights of property; and have in general been as short in their lives as they have been violent in their deaths".⁷

1.2 Madisons 'vertrouwen' in de mensheid

Zoals we zojuist gezien hebben kan je van Madison op het eerste oog niet zeggen dat hij erg veel vertrouwen had in het volk als zodanig. Misschien is dat volk dan wel soeverein maar dat wil daarmee nog niet zeggen dat het ook verstandig handelt. Rechtstheoretisch bezien kan je je afvragen of er zoiets bestaat als verstandig handelen in combinatie met het begrip soevereiniteit, maar Madison werd niet geconfronteerd met een virtueel, maar een echt volk. Hij werkte aan de Federalist Papers om de nieuwe constitutie erdoor te krijgen nietwaar?

Ook bij nadere bestudering blijkt dat Madison niet heel veel op had met een volk dat zichzelf daadwerkelijk zou gaan regeren. Er was op dat moment sprake van een situatie waarin "despite the fact that most of colonial society was vertically organized, there was one great horizontal division that cut through it... between extraordinary and ordinary people, gentlemen and commoners."⁸ Madison accepteerde deze natuurlijk scheiding en vond het ook niet nodig deze te verdedigen.⁹ Misschien kon Madison nog enigszins geloof hebben in mens als individueel, maar een ding wat hij werkelijk verafschuwde is de vorming van facties. Hij ging er vanuit dat mensen, eenmaal opgenomen in een groepering, volledig hun verstand verliezen.¹⁰ Federalist nr. 10 opent dan ook met de zin: "Among the numerous advantages promised by a well-constructed Union, none deserves to be more accurately developed than its tendency to break and control the violence of the faction."¹¹

⁶ G.H. Hoogers: De Verbeelding van het Soevereine, blz 84

⁷ Penguin Classics, The Federalist Papers, blz 126

⁸ Richard K. Matthews: If men were Angels, blz 54

⁹ Richard K. Matthews: If men were Angels, blz 54

¹⁰ Richard K. Matthews: If men were Angels, o.a blz 50: "When joining the actions of a faction, the individual undergoes a profound alteration where the more antisocial tendencies come to the surface and find group support for unreasonable behavior."

¹¹ Penguin Classics, The Federalist Papers, blz 122

De bedoeling is duidelijk. Factievorming kan voor de meest irrationele en gevaarlijke ontwikkelingen in een republiek zorgen, dus moet er met grote toewijding voor gezorgd worden dat deze "dangerous vice" onschadelijk gemaakt wordt. Het zou mij niet verbazen als Madison echt bang was voor taferelen, zoals die in "Julius Caesar" van William Shakespeare voorkomen, vlak nadat de menigte is toegesproken door Mark Anthony.¹²

1.3 Als facties zo eng zijn, kan je ze dan niet gewoon verbieden?

De eerste helft van Federalist nr. 10 wordt ons overduidelijk gemaakt wat er gaat gebeuren als je geen maatregelen neemt tegen facties. We moeten denken aan instabiliteit, onrechtvaardigheid, tweestrijd tussen facties, waarbij het algemeen belang niet eens meer een rol speelt en het opofferen van de minderheid voor de egoïstische belangen van de meerderheid.¹³ Vervolgens wordt ons twee absurde keuzes geboden, die niemand voor zijn rekening zou durven nemen, die ertoe leiden dat factievorming niet meer voorkomt. We kunnen iedereen dezelfde voorkeuren geven, of iedereen van de vrijheid beroven zijn voorkeuren te uiten. Met de onafhankelijkheidsoorlog in het achterhoofd waarin "Liberty" zo vreselijk belangrijk was geweest, weet Madison natuurlijk ook dat dit zelfs puur conceptueel geen optie is in het Amerika van die tijd.

Dan blijf je dus wel zitten met die gevaarlijke facties en waarschijnlijk heeft Madison ook wel gelijk als hij zich deze situatie als onherroepelijk gevolg van de keuze voor vrijheid als een van de hoogste idealen voorstelt.¹⁴ Er zijn nu grofweg twee mogelijkheden die zich kunnen voordoen. Ofwel de factie vormt een minderheid, ofwel de factie vormt een meerderheid. Als de factie een minderheid vormt, dan lijkt de oplossing simpel: De meerderheid stemt tegen, probleem opgelost. "Zo'n minderheid kan echter het staatsbestuur zeer frustreren", aldus Hoogers. Bovendien is het probleem des te groter als er wel een meerderheidsvertegenwoordigende factie is. We zien ons hier geconfronteerd met een ogenschijnlijk onoplosbaar probleem. Ofwel we kiezen ervoor factievorming onmogelijk te maken, om beschermd te worden tegen de egoïstische meerderheid, waarmee wij tegelijk onze vrijheid weer inleveren, ofwel we kiezen ervoor facties te laten bestaan, en eventueel opgeofferd te worden ten behoeve van een egoïstische meerderheid.

1.4 "Controlling its effects" 1: De representatie op grote schaal.

Gelukkig weet de 'briljante' Madison ons een weg te wijzen uit het door hem zo overtuigend geschetste dilemma: De republiek. Je moet de effecten van factievorming zoveel mogelijk onder controle houden. Het is op dit punt ook dat Madison de republiek op grote schaal nadrukkelijk verdedigt.

¹² The New Penguin Shakespeare: Julius Ceasar by William Shaspeare, blz 114: "CINNA: I am not Cinna the conspirator. FOURS PLEBEIAN: It is no matter, his name is Cinna; pluck but his name out of his heart, and turn him going."

¹³ Penguin Classics, The Federalist Papers, Federalist nr. 10

¹⁴ G.H. Hoogers: De Verbeelding van het Soevereine, blz 88, o.a. noot 49 daarvan.

Het is beter om representatie op grote schaal toe te passen omdat je dan de meest bekwame mensen het land laat regeren¹⁵ en omdat door de grote hoeveelheid mensen het aantal geschikte mensen ook groter is. We hebben eerder gezien dat Madison geloofde in twee soorten burgers: commoners en gentlemen. Dit onderscheid gemaakt hebbende is het logisch dat het dus niet de bedoeling is dat commoners daadwerkelijk het land gaan regeren. Dat moeten de gentlemen gaan doen namens de gehele bevolking. Ik twijfel er ook niet aan dat Madison de gentlemen voor ogen had toen hij sprak over "citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country". Dit is dus beter dan een (directe) democratie als tenminste ervoor gezorgd wordt dat het geen 'ordinary men' volksvertegenwoordiger worden.

Ook Madison zag in dat het voor kan komen dat de verkeerde mensen gekozen worden. Hij voert twee argumenten te voordele van de grote republiek.¹⁶ Ten eerste zijn er in de grote republiek er meer mensen. Er zijn dus ook meer geschikte kandidaten voor de volksvertegenwoordiging. Dit statistische argument wordt versterkt met een tweede, eveneens rekenkundig, argument: In de grote republiek zijn er per vertegenwoordiger meer stemmen vereist om gekozen te worden. Hiermee neemt de kans af dat een onwaardige kandidaat gekozen wordt. Deze argumenten zijn even simpel als onvolledig. Dat er inderdaad meer geschikte kandidaten zullen zijn in de grote republiek moge duidelijk zijn, maar hoe zorg je er nu voor dat die ook daadwerkelijk gekozen worden? Moet je ook hier niet bang zijn voor de factie? Ook heel veel mensen kunnen een factie vormen ten slotte, en dan zijn we er niet veel mee opgeschoten.

1.5 "Controlling its effects" 2: Hoe meer mensen, hoe meer facties

De 'finishing touch' van federalist nr. 10 bestaat uit het laatste argument dat ons eindelijk zou moeten verlossen van de angst voor facties: "The greater number of citizens and extent of territory which may be brought within the compass of republican government than of democratic government."¹⁷ Als er nu meer burgers zijn en een groter stuk land, dan wordt de variëteit van interesses vanzelf groter en is de kans minder groot dat er een schadelijke meerderheid ontstaat.¹⁸ Madison beweert dit met grote stelligheid. Dat heeft er misschien mee te maken dat in die tijd de politieke partij nog niet bestond. Er had nog niet eerder een grote republiek bestaan die gebaseerd was op representatie, dus was er ook nog nooit ruimte geweest voor dit fenomeen. Eigenlijk hanteert hij dezelfde rekenkundige logica met facties als met mensen, hoe meer, hoe meer divers.

¹⁵ Penguin Classics, The Federalist Papers, blz. 126: "a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations"

¹⁶ de man is dol op het getal twee

¹⁷ Penguin Classics, The Federalist Papers, blz 127

¹⁸ Penguin Classics, The Federalist Papers, blz 127: "you make it less probable that a majority of the whole will have a common motive to invade the rights of other citizens; or if such a common motive exists, it will be more difficult for all who feel it to discover their own strength and to act in unison with each other"

De bedoeling is natuurlijk dat alle facties, die tenslotte verschillend zijn, elkaar in balans houden en voorkomen dat er een de meerderheid verwerft. Daar waar Madison een heel essay schrijft over het feit dat mensen geneigd zijn tot factievorming, wordt er slechts marginaal rekening mee gehouden dat facties zelf wel eens hetzelfde zouden kunnen doen. Facties kunnen immers deals met elkaar gaan sluiten of soortgelijke belangen vertegenwoordigen. Hij houdt er wel rekening mee dat er wel eens een grote kan meerderheid bestaan, maar de kans daarop acht hij erg klein. Bovendien zou het voor zo'n meerderheid erg moeilijk zijn om constructief in vereniging te handelen. Dit heeft waarschijnlijk alles te maken met het eerder geschetste tijdsbeeld.

1.6 De Federatie is *het* antwoord

Het is niet zo verwonderlijk dat Madison tot de conclusie komt dat de voorgestelde constitutie de juiste oplossing voor het probleem van facties is, maar in de huidige tijd kan je je afvragen of de redenering van Federalist nr. 10 wel leidt tot de daarin getrokken conclusie. De meest voor de hand liggende vraag¹⁹ wordt door Madison wel beantwoord, maar op een erg tijdsgebonden manier, die enige afstand lijkt te nemen van het overige, theoretische, denkwerk. Hij stelt dat een factieleider er misschien in kan slagen om een bepaalde staat te beïnvloeden met zijn ideeën, maar dat het hem nooit zal lukken om dat te verspreiden naar de andere staten. In een Amerika, bestaande uit een paar nogal onafhankelijke staten zal dat misschien ook wel waar zijn geweest. Bovendien is eerder al gebleken dat de maatschappij voornamelijk verticaal georganiseerd was, terwijl factievorming nu juist vooral horizontaal gebeurt. Als nu die factievorming toch ook verticaal plaats vindt en via de upper class horizontaal dreigt te gaan, dan kunnen we ons gerust gesteld voelen door het feit dat de upper class veelal bestaat uit extraordinary men die, meer dan de commoners in staat geacht moet worden hun hoofd erbij te houden. Dit is dan ook de manier die voorgesteld wordt om facties in bedwang te houden. Een representatief orgaan, bestaande uit daartoe gekozen verlichte staatslieden, die wel op een fatsoenlijke wijze hun ratio kunnen laten spreken, en die verkozen zullen worden omdat de kans dat zij niet gekozen worden verkleind is door de grote hoeveelheid benodigde stemmen per vertegenwoordiger.

¹⁹ namelijk waarom gaan facties niet een heel grote factie vormen?

Hoofdstuk 2: De Federale volksvertegenwoordiging in de huidige V.S.

2.1 Een modern tijdsbeeld

We zijn nu zo'n tweehonderd jaar verder sinds de Federalist Papers geschreven werden. Zij hebben hun effect gehad, en er bestaat inmiddels een systeem van Republican Government, dat voldoet aan de eisen die Madison daaraan stelde.²⁰ Men kon het in eerste instantie niet helemaal eens worden, dus heeft men uiteindelijk gekozen voor The Great Compromise.²¹ Dit voorziet voornamelijk in systeem waarbij er twee volksvertegenwoordigende kamers zijn: de Senaat en het Huis van Afgevaardigden. Iedere staat krijgt in de Senaat twee vertegenwoordigers, en het aantal vertegenwoordigers dat iedere staat in het Huis krijgt hangt af van inwoneraantal, waarbij een slaaf telde als drievijfde persoon. Deze volksvertegenwoordigers worden gekozen volgens een districtenstelsel. Iedere kandidaat moet daarmee in zijn eigen district zelf gekozen zien te worden. Toch zijn de Verenigde Staten volledig ingericht op een systeem waarin politieke partijen het voor het zeggen hebben. Dat met name goed te zien aan de manier waarop de beide kamers van het congres georganiseerd zijn.

De hele opbouw van de organisatie in het congres van de VS is doordrenkt met het idee politieke partij. Er zijn 'House leaders' van iedere partij, iedere partij heeft een commissie die gaat over de benoeming van leden van die partij in de verschillende commissies, de House leader van de grootste partij automatisch de positie van 'Speaker of the House' en die grootste partij krijgt ook allerlei voorzittersposities in de verschillende commissies. Al deze zaken zijn meer dan louter organisatorisch van aard, want de Speaker of the House heeft bijvoorbeeld veel invloed op de politieke agenda in het Huis van Afgevaardigden en de Senaat.²² Er zijn momenteel maar twee politieke partijen en het feit dat je, zonder lid te zijn van een van beide partijen, vrij weinig kans hebt om verkozen te worden tot vertegenwoordiger geeft ook weer aan dat de politieke partij het politieke landschap grotendeels bepaalt.

²⁰ G.H. Hoogers: De Verbeelding van het Soevereine, blz 87: "Noodzakelijk is het volgens Madison dat in een republiek het gehele volk bij de staat betrokken is; *afdoende* is het dat degenen die met de bevoegdheden zijn bekleed direct of indirect aangewezen worden door het volk"

²¹ Lowi & Ginsberg: American Government, blz 19

²² Lowi & Ginsberg: American Government blz. 98

2.2 Representatie: Het volk

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de grote republiek ervoor gezorgd moet hebben dat die mensen, die daarvoor het meest geschikt zijn, verkozen zijn tot volksvertegenwoordiger. Als nu deze verlichte staatslieden een wet gaan maken, waarmee moeten zij dan rekening houden? Uit de Federalist Papers blijkt dat een vertegenwoordiger niet gebonden zou moeten zijn aan een mandaat dat is vastgelegd door hen die hem verkozen hebben.²³ Dat is dan ook niet zo, maar als een senator of afgevaardigde herkozen wil worden moet hij toch wel rekening houden met zijn achterban. Er zijn weliswaar niet zoveel mensen die zich gedurende de ambtstermijnen echt bezig houden met wat de senatoren doen, maar bij de eerst volgende verkiezing zal blijken dat de politieke tegenstanders dat wel gedaan hebben. Verkeerde keuzes geven deze tegenstanders dan weer extra ammunitie tegen de zittende vertegenwoordigers. Zo zorgen verkiezingen ervoor dat de burger toch enige invloed heeft.

Dit principe hebben belangengroeperingen ook ontdekt. Lobbyisten proberen dan ook zoveel mogelijk burgers te bewegen zich openlijk achter hun standpunt te scharen.²⁴ De bedoeling is natuurlijk dat de vertegenwoordigers het idee hebben hun herverkiezingkansen te vergroten, door de publieke opinie als uitgangspunt te nemen. Op zo'n manier wordt een republikein natuurlijk evengoed geen democraat, en deelname in de politiek betekent ook dat je je politieke ideeën wilt realiseren, maar toch blijkt steeds weer de achterban belangrijk te zijn.

2.3 De politieke partij

Ook politieke partijen kunnen veel invloed uitoefenen op het stemgedrag in het congres. Hoewel de partijleiders maar weinig strafmaatregelen tot hun beschikking hebben waarmee ze stemgedrag zouden kunnen afdwingen, zijn er toch voldoende manieren aanwezig om een zekere uniformiteit in het stemgedrag tot stand te brengen. De meest voor de hand liggende verklaring voor gelijksoortig stemgedrag is natuurlijk het behoren tot dezelfde partij. Deze invloed is echter niet zo groot omdat er maar twee echt grote politieke partijen zijn. Wil een persoon dus invloed uitoefenen op het beleid, dan moet hij kiezen: Republikeinen of Democraten. Hij kiest dan waarschijnlijk die partij die het met hem eens is op het gebied waar het hem allemaal om gaat. De kans dat de meningen verschillen op andere terreinen is dan levensgroot omdat er voor bijna elk probleem meer dan twee zinnige oplossingen bestaan. In grote lijnen zullen partijgenoten het nog wel met elkaar eens zijn, maar waarschijnlijk worden de voors en tegens van een specifiek voorstel door partijgenoten op verschillende manieren gewogen, hetgeen kan leiden tot zeer uiteenlopend stemgedrag.

²³ G.H. Hoogers: De Verbeelding van het Soevereine, blz 94

²⁴ Lowi & Ginsberg: American Government, blz 107: "sophisticated "grassroots" campaigns set up toll-free telephone numbers for a system in which simply reporting your name and address to the listening computer will generate a letter to your congressional representative"

Als nu een partijleider een meerderheid wil behalen voor een voorstel heeft hij verschillende instrumenten tot zijn beschikking. Hij kan bijvoorbeeld een ereschuld creëren bij partijgenoten door ze te helpen aan een plaats in een commissie, als hen dat anders niet gelukt zou zijn, hij kan partijgenoten al dan niet voorzien van spreektijd bij bepaalde voorstellen of hij kan steun uitwisselen.

Vooraf het verlenen van spreektijd is een erg belangrijke invloed. Gezien het grote aantal voorstellen per jaar in het congres, is er maar weinig spreektijd beschikbaar per voorstel. De Speaker of the House verdeelt deze spreektijd. Meestal wordt dit verdeeld onder de leiders van de meerderheidspartij en de minderheidspartij, die op hun beurt de hun toebedeelde tijd weer verder toebedelen aan individuele leden van het congres.²⁵ Zonder op deze manier 'erkent' te worden mag een congreslid niet spreken tijdens de plenaire behandeling van een voorstel. Congresleden willen daarom wel vriendjes blijven met hun leider, dus passen zij hun stemgedrag enigszins in zijn richting aan. Zo verzekeren zij zich ervan te kunnen spreken bij voorstellen die hun aan het hart gaan.

Het uitwisselen van steun is ook een manier om gelijksoortig stemgedrag te veroorzaken. Leden van het congres spreken dan af om elkaars voorstellen te steunen, of ze nemen nieuwe zaken op in een voorstel om de steun van een collega te verkrijgen. Dit heet ook wel 'logrolling'. Omdat partijleiders de meeste en beste toegang hebben tot de verschillende congresleden slagen zij er vaak in om grote allianties bij elkaar te vegen. Daarbij kunnen de meest uiteenlopende belangen betrokken zijn²⁶, waaronder natuurlijk die van de partijleider. Mocht dat niet het geval zijn, dan kan hij in ieder geval weer wat ereschulden noteren van collega's die hij aan een meerderheid heeft geholpen. Die ereschuld kan dan weer ingelost worden als de partijleider zelf een meerderheid nodig heeft.

2.4 De president

De president behoort staatkundig gezien tot de uitvoerende macht, die strikt gescheiden moet zijn van de wetgevende en rechterlijke macht volgens de leer van de Trias Politica. Het Amerikaanse systeem voorziet in een vrij radicale scheiding van de machten, waardoor de president officieel helemaal niets te maken heeft met wetgeving, althans niets meer daarmee dan de uitvoering ervan.²⁷ Hij blijft echter wel president van de Verenigde Staten²⁸, waardoor zijn invloed weldegelijk merkbaar is in de wetgevende macht. Ieder jaar wordt een aantal wetsvoorstellen aangemerkt als de belangrijkste op de politieke agenda van het congres worden.

²⁵ Lowi & Ginsberg: American Government, blz 109

²⁶ Lowi & Ginsberg: American Government, blz 110: o.a. corn for porn; het Amerikaanse systeem kent vrijwel geen enkele beperking op amendementen. Daardoor kunnen de meest uiteenlopende zaken in een bill komen te staan. De onderlinge samenhang is af en toe dan ook ver te zoeken.

²⁷ in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland. Bij ons zijn de wetgevende en uitvoerende macht vrij nauw verweven, en houden ze elkaar eerder in evenwicht dan dat ze gescheiden zijn.

²⁸ daarmee is hij volgens Amerikanen ongetwijfeld de meest belangrijke persoon op aarde; welke staat is er immers geweldiger dan de 'God blessed' United States of America?

Er gaat een zekere dwingendheid tot loyaliteit uit van presidentiële steun voor een voorstel, waar vooral de politieke leiders in het congres gebruik van kunnen maken om een meerderheid te behalen.

2.5 Belangengroeperingen

Van alle bronnen van invloed op het al dan niet aannemen van een voorstel is de minst staatkundig verantwoorde die van de belangengroepering. De leer van de Trias Politica houdt er geen rekening mee, en in de verschillende vormen van westerse staatsinrichting is er eigenlijk geen ruimte voor dit fenomeen. Toch is dit soort pressiegroepen niet meer weg te denken uit de Amerikaanse politieke werkelijkheid. Er zijn zelfs senatoren geweest die zover gingen om lobbyen tot vitaal onderdeel van de democratie te bestempelen.²⁹ En inderdaad zijn er veel belangengroeperingen die pogen zichzelf onmisbaar te maken en daar inmiddels aardig in geslaagd zijn. Er worden verschillende strategieën toegepast die allen hetzelfde doel hebben: Invloed uitoefenen op wetgeving die het belang raakt dat vertegenwoordigd wordt. Een goed lobbyoffensief begint nog voor de verkiezingen. Het is namelijk wel zo makkelijk als die kandidaat wint die het betrokken belang het best vertegenwoordigt. Zo zal de National Rifle Association bijvoorbeeld die kandidaat steunen die wapenbezit erg belangrijk vindt en er geen beperkingen op wil aanbrengen.

Voor de verkiezingen zijn er twee instrumenten die gehanteerd worden: Sponsoring van de verkiezingscampagne en het activeren van de eigen achterban. Het is natuurlijk niet de bedoeling dat men zijn eigen vertegenwoordiger zou kunnen kopen, dus is sponsoring wel toegestaan maar tegelijkertijd beperkt door regelgeving.³⁰ Die bestaat o.a. uit het registreren van sponsorgelden samen met een aantal gegevens van de sponsor, zodat iedereen kan weten wie gesponsord wordt door wie, en wat die kandidaat dus waarschijnlijk van plan is. Op deze manier worden er honderden miljoenen dollars per verkiezing verstrekt waarmee kandidaten allerlei fancy campagnes kunnen houden om hun verkiezingskansen te vergroten. Er zijn wel pogingen ondernomen om de invloed van het geld te verminderen, maar die zijn allemaal gestrand op de invloed die nu juist verminderd zou moeten worden.³¹

Een tweede tactiek die gevolgd wordt voor de verkiezingen is het activeren van de eigen achterban door belangengroeperingen. Die roepen dan hun eigen leden op om massaal te gaan stemmen, dan vooral op de gesteunde kandidaat. Het belang van deze truc ligt hem vooral in het feit dat er meer uitgebrachte stemmen worden gegenereerd, waardoor stemmen op de 'verkeerde' kandidaat minder invloed hebben.

²⁹ Lowi & Ginsberg: American Government, blz 316-317: "In 1978, during debate on a bill to expand the requirement for lobbying disclosures, Democratic Senators Edward Kennedy of Massachusetts and Dick Clark of Iowa joined with Republican Senator Robert Stafford of Vermont to issue the following statement: "Government without lobbying could not function. The flow of information to Congress and to every federal agency is a vital part of our system"

³⁰ Dit onder andere in reactie op het alom bekende Watergate-schandaal van Nixon

³¹ Lowi & Ginsberg, American Government, blz 325: "Indeed, PACs [political action committees] and campaign contributions provide organized interests with such a useful tool for gaining access to the political process that interests of all political stripes are now willing to suspend their conflicts and rally to the defense of political action committees when they come under attack"

Aangezien de opkomst bij verkiezingen in de V.S. over het algemeen bepaald niet overweldigend is, kan deze strategie veel effect hebben op de verkiezingsuitkomst, en kan een goed georganiseerde minderheid winnen van een vaak minder geïnteresseerde meerderheid. De beoogde effecten worden versterkt door het publiekelijk reclame maken voor de vertegenwoordigde belangen. Als het brede publiek het geadverteerde belang positief associeert met het algemeen belang, is enerzijds de kans groot dat een kandidaat dat gebruikt voor zijn verkiezing, en is anderzijds kans groot dat als een kandidaat dat doet, hij daarvoor beloond zal worden met extra stemmen.

Als de verkiezingen eenmaal geweest zijn handhaven veel pressiegroepen toch de advertentiecampaagnes om het juiste politieke klimaat te handhaven. Eerder in dit hoofdstuk heb ik al vermeld dat veel vertegenwoordigers blijven kijken naar wat het publiek vindt, om de eigen herverkiezing niet in de weg te staan. Pressiegroepen maken daar gebruik van door de publieke opinie blijvend te beïnvloeden en aldus hun 'eigen' kandidaat steeds te laten herverkiezen. Deze kandidaat zal dan besluiten steunen die positief zijn voor die groepen door wie zij gesteund zijn, of op zijn minst bereid zijn te luisteren naar wat die groepen te zeggen hebben. Dit hebben of verkrijgen van een 'eigen' kandidaat in het congres is een strategie die door veel groepen nagestreefd wordt. Op deze manier weet men immers zeker dat er altijd iemand is die zijn best zal doen voor de vertegenwoordigde belangen. Ook wordt gepoogd kandidaten te winnen voor zichzelf door pure lobbying, die dan uitgevoerd wordt door speciaal daarvoor ingehuurde mensen. Er bestaan hele kantoren van mensen die niets anders doen dan lobbyen en contacten onderhouden met leden van het congres. Deze contacten kunnen steeds gebruikt worden als men ingehuurd wordt om een bepaald belang te promoten.

2.6 De combinatie van factoren

Het is duidelijk dat er nogal wat verschillende factoren een rol spelen bij het bepalen van standpunten in het congres. De meest gelegitimeerde invloed is natuurlijk die van de publieke opinie, omdat herverkiezing een teken van goedkeuring door de burger is. Toch kan je je afvragen of zelfs deze invloed wel geheel zuiver is, gezien de grote hoeveelheid reclamecampagnes dat probeert de mening van medeburgers te beïnvloeden. Nog voor dat de verkiezingen beginnen zijn belangengroeperingen al aan het werk. Het moge duidelijk zijn dat zij in vrijwel elke stap van het wetgevende proces aanwezig zijn. In het commissiestadium van een wetsvoorstel echter, als er kennis vereist is om gedegen wetgeving tot stand te kunnen brengen, is hun invloed het grootst omdat pressiegroepen dan niet in de schijnwerpers hoeven te treden, maar door het zorgvuldig selecteren van de te verstrekken informatie het sturende werk kunnen verrichten.

Al met al is moeilijk te zeggen welke invloed nu het grootst is. Partijleden beïnvloeden elkaar, terwijl zij op hun beurt beïnvloed zijn door de publieke opinie en de mening van de directe achterban, die hun beurt weer beïnvloed zijn door reclamecampagnes, sponsorgelden en activeringsmechanismen van belangengroeperingen. Dat dit een ingewikkeld proces is moge duidelijk zijn. Eén ding is echter zeker: Alle bovengenoemde partijen hebben uiteindelijk hun invloed. Linksom of rechtsom.

Conclusie:

Madison heeft in ieder gelijk gekregen voor zover hij beweerde dat er vanzelf heel veel belangengroeperingen zouden ontstaan in de Verenigde Staten. Je zou zelfs gaan denken dat er meer groeperingen bestaan dan belangen die de moeite van het verdedigen waard zijn. Inderdaad is het menselijk onmogelijk om iedereen dezelfde voorkeuren te geven en zelfs al zou men de vrijheid van geweten opheffen en een totalitaire staat inrichten, dan zul je nog zien dat er mensen zijn die het beleid hun straatje in willen sturen. Bovendien wil je helemaal niet proberen mensen dezelfde mening op te leggen, zeker niet in de V.S., waar Liberty beschouwd moet worden als een beginsel dat is verweven met de aldaar heilige allereerste grondwet. Kennelijk is factievorming inderdaad zo onvermijdelijk als Madison beweerde in Federalist nr. 10. Een logische vervolgvraag is dan: Kan je nou zeggen dat hij ook gelijk had over het beheersen van de effecten van factievorming? Daarvoor zal je eerst moeten kijken naar het effect dat factievorming blijkt te hebben op het democratisch proces, en vervolgens naar het effect dat de verschillende facties op elkaar hebben als het er erg veel zijn.

Het effect dat factievorming op het democratisch proces kan hebben kent verschillende uitingen. Nog los gezien van de vraag of je politieke partij nou een factie moet noemen³² is duidelijk dat belangengroeperingen invloed uitoefenen op de verkiezingsuitslag. Door allerlei advertenties te plaatsen probeert men de burger het juiste gevoel bij het juiste belang te geven. Bovendien wordt aan de campagnekas van de juiste kandidaten gedoneerd om ervoor te zorgen dat die zichzelf kunnen laten kiezen. Het behoeft geen verder betoog dat daarmee de verkiezingskansen van deze kandidaten aanzienlijk worden vergroot. De assumptie van Madison dat de juiste kandidaten gekozen zullen worden als er maar genoeg stemmen per kandidaat vereist zijn, komt daarmee, wat mij betreft, redelijk in de lucht te hangen. Een 'onwaardige' kandidaat kan ook fundraisen, daarmee dure campagnes houden om vervolgens gekozen te worden. Ook het feit dat belangengroeperingen hun 'eigen' proberen te verkrijgen helpt niet echt mee in het versterken van het democratisch proces.

Nu kan je nog hopen dat de uitgestrektheid van de V.S. de oplossing biedt. Dat deed Madison in ieder geval wel. Een groot land levert immers veel verschillende meningen, belangen en dus ook belangengroeperingen op. Aan pressiegroepen is er dan ook geen gebrek. Rest alleen nog de vraag: Helpt dit ook daadwerkelijk? In de praktijk zijn er veel elkaar bestrijdende bewegingen, die ieder voor zich hun best doen om leden van het congres voor zich te winnen.³³

³² Penguin Classics, The Federalist Papers, blz. 123: "By a faction I understand a number of citizens, whether amounting to majority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or interest, adverse to the rights of other citizens, or to aggregate interests of the community"

³³ Zoals uit de film "The distinguished gentleman" van Eddie Murphy moet blijken in het kader van fundraising: Je krijgt 80 miljoen als je voor X bent, en 60 miljoen als je ertegen bent.

Al die miljoenen, die op deze manier uitgegeven worden moeten wel ergens vandaan komen. Blijkbaar moet je erg veel geld hebben als je je eigen belang bijzonder goed vertegenwoordigd wil zijn. Dit geld blijkt vooral afkomstig van de maatschappelijke midden- en bovenklasse³⁴, die op deze manier óf hun geld verspillen, óf beter vertegenwoordigd zijn dan de maatschappelijke onderklasse. Het lijkt me duidelijk dat zoveel extra aandacht voor de in het bijzonder vertegenwoordigde belangen wel welhaast moet leiden tot een betere bescherming daarvan, en dat de maatschappelijke midden- en bovenklasse inderdaad beter vertegenwoordigd zijn in Washington.

Het antwoord op de vraag of de uitgestrektheid van de V.S. ook in de praktijk daadwerkelijk helpt is dus tweeledig. Aan de ene kant zijn er erg veel verschillende groeperingen die elkaar enigszins in evenwicht houden. Aan de andere kant doen zij dit in de maatschappelijke bovenlaag, waardoor er eigenlijk een heel grote verliezer ontstaat: de maatschappelijke onderklasse. Er blijkt ook niet eens altijd een meerderheid nodig te zijn om een meerderheid te behalen. Een hoge organisatiegraad en veel is voldoende.



³⁴ Lowi & Ginsberg: American Government, blz 312: "Interest groups tend to be of people with higher incomes (...)"

Lijst van gebruikte literatuur:

Hoogers, Gerhard H: *De verbeelding van het soevereine, Een onderzoek naar de theoretische grondslagen van de politieke representatie*, Deventer, 1999.

Matthews, Richard K: *If men were Angels, James Madison and the Heartless Empire of Reason*, zonder plaats, 1995

Lowi & Ginsberg: *American Government, Freedom and Power*, Brief seventh edition, New York, 1990

Penguin Classics: *James Madison, Alexander Hamilton and John Jay, The Federalist Papers*, edited by Isaac Kramnick, London, 1987

Hobbes, Thomas: *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Common-wealth ecclesiastical and civil*, London. 1985

The New Penguin Shakespeare: *Julius Ceasar by William Shaspeare*, edited by Norman Sanders, Lomdon, 1967.

