

Hoofdartikel

Voor eenieder die in politiek is geïnteresseerd zal Montesquieu geen onbekende zijn. Twee eeuwen geleden maakte hij al naam als staatsrecht denker, zijn trias politica hoort tot de klassieke staatsrechtelijke denkbeelden. Het staatsbestel van de Verenigde Staten is er voor een groot gedeelte op gebaseerd. Ook in Nederland zijn elementen van de trias politica terug te vinden.



Nieuw leven voor de machtscheiding

door Elmer Klaasen

Wat is de trias politica? In de tijd dat Montesquieu leefde (de achttiende eeuw) en zijn klassiek geworden ideeën uiteenzette in De l'Esprit des Loïs was het staatsrecht in Frankrijk erg eenvoudig. Alle macht was aan de koning. De koning was de hoogste rechter, wetgever en bestuurder. Ook bepaalde de koning de buitenlandse politiek. Tegen deze achtergrond ontwikkelde hij zijn ideeën die leiden tot de trias politica. Montesquieu onderscheidde drie belangrijke overheidsfuncties, te weten rechtspraak, bestuur en wetgeving. Hij brengt deze onder in drie machten, de rechtssprekende, de uitvoerende en de wetgevende: de trias politica. Alle drie deze machten waren in het Frankrijk van Montesquieu ondergebracht bij één persoon, de koning. Dat was in de ogen van Montesquieu geen goede zaak, want dat betekende dat dezelfde persoon wetten mocht maken, uitvoeren en toepassen. Dat in alle drie deze fasen het eigenbelang uiteindelijk de doorslag geeft, en dus de burger is overgeleverd aan willekeur, was voor Montesquieu een vanzelfsprekend gevolg. Uitgangspunt voor de oplossing van Montesquieu was dat je verschillende functies bij verschillende organen moet onderbrengen. Doe je dat niet, dan ontstaan er belangentegenstellingen die slechts kunnen leiden tot willekeur. De verschillende machten

moeten elkaar in evenwicht houden, om zo de burger voor deze willekeur te behoeden.

ANDER ARGUMENT VOOR DE MACHTENSCHIEDING

Naast de door Montesquieu naar voren gebrachte argumenten is er nog een andere belangrijke reden om verschillende functies bij verschillende organen onder te brengen. Bij een belangentegenstelling binnen eenzelfde orgaan worden de strijdige belangen geen van beide behartigd, en is er altijd het risico dat één van beide om onduidelijke redenen voorrang krijgt. Bij het onderbrengen van deze belangen bij eigen organen, vindt de strijd in alle openheid tussen gelijkwaardige partijen plaats. Verder kan, als er geen belangentegenstelling is, alle energie aan het te behartigen belang worden gegeven, zonder dat de aandacht hoeft te worden verdeeld. Kortom, machtenscheiding heeft grote voordelen.

DE MACHTENSCHIEDING IN NEDERLAND

In Nederland is de machtenscheiding maar in beperkte mate doorgevoerd. We kennen wel een onafhankelijke rechter, maar van een scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht is geen sprake. Bovendien is er in de laatste decennia nog een nieuwe overheidsmacht bijgekomen, die wel de vierde macht wordt genoemd: de ambtenarij. De ambtenarij blijkt in de praktijk zeer veel invloed te hebben, zowel waar het de opstelling van wetten betreft, alsook waar het ontwikkelingen in de wetgeving op langere termijn betreft. Het grote voordeel van de ambtenarij is dat deze een langere adem heeft dan de politiek: ambtenaren zitten langer op een ministerie dan ministers. Niet alleen betekent dit dat hun invloed zich over een grotere periode uitstrekt, maar bovendien betekent dit dat een nieuwe minister (die meestal politicus en vaak geen specialist op het betreffende gebied is) eerst nog moet worden ingewerkt, terwijl de ambtelijke top het klappen van de zweep al kent.

DE MACHTENSCHIEDING IN DE MODERNE DEMOCRATIE

Theoretisch zijn er in het huidige staatsbestel een viertal functies te onderscheiden, die in de filosofie van de machtenscheiding bij verschillende organen zouden moeten worden ondergebracht:

- een regelgevende macht
- een beleidsbepalende macht
- een beleidsuitvoerende macht
- een controlerende macht

De regelgevende macht moet de regels opstellen waaraan alle vier de machten zich moeten houden (de grondwet), en de regels opstellen waar de burgers zich aan moeten houden (wetten en andere wetgeving). De beleidsbepalende macht moet binnen de gegeven regels beleid opstellen, dit is de eigenlijke politiek. De beleidsuitvoerende macht moet de door de politiek opgestelde regels dan in feitelijk beleid omzetten, en naar burgers, bedrijven en anderen toe uitvoeren. De controlerende macht moet toetsen of de andere drie machten zich houden aan de hen gegeven bevoegdheden, en of anderen zich houden aan de hen opgelegde regels.

DE PRAKTIJK

In het huidige staatsbestel is in de praktijk weinig van een dergelijke scheiding terug te vinden. Regels worden opgesteld door ambtenarij, (richtlijnen van hogere ambtenaren aan lager voor de uitvoering in concrete gevallen en de feitelijk voorbereiding van wetgeving) regering (algemene maatregelen van bestuur, wetsvoorstellen), tweede kamer (initiatief wetsvoorstellen en vaststelling van de uiteindelijke

wetstekst) en rechter (het hanteren van vaste criteria in die gevallen waarin de wet (nog) niet voorziet, zoals bij de euthanasie). Beleid wordt bepaald door ambtenaren, regering en tweede kamer door middel van een ondoorzichtige wisselwerking. Daarbij staan de oppositie partijen over het algemeen buiten spel, maar hebben vooral de kamerfracties van de regeringspartijen een grote invloed. De beleidsuitvoering ligt vrijwel volledig in handen van de ambtenarij. De controle van de regelgevende macht is zo goed als afwezig. Als het om andere regels dan wetten gaat, dan kan de rechter nog enige controle uitoefenen, maar iedere controle van de wetgever is onmogelijk, behalve één keer per (in principe) vier jaar, als de kiezer een nieuwe tweede kamer mag kiezen. Feitelijk vindt die controle dan niet plaats omdat de verschillende partijen campagne voeren op grond van het regering beleid dat zij willen gaan voeren, waarvoor ze wetgeving als instrument gebruiken. Controle van de beleidsbepalende macht is er in de praktijk ook niet. De rechter zou deze controle niet mogen verrichten, omdat deze dan 'op de stoel van de politiek' zou gaan zitten, de tweede kamer laat deze controle na. Belangrijkste reden daarvoor is dat het politici (kamerleden) meestal slecht uitkomt om partijgenoten (ministers) ter verantwoording te roepen. De controle van de beleidsuitvoerders verloopt ook moeizaam, via een uiterst ondoorzichtig stelsel van administratieve rechtspraak.

IS EEN SCHEIDING VAN MACHTEN NODIG?

Is het hiervoor beschreven ontbreken van een machtenscheiding een probleem? Een belangrijk probleem is natuurlijk de geringe mate van controle op de verschillende machten. Ongecontroleerde macht draagt immers de kiemen van dictatuur en willekeur. In theorie zou het parlement de regering moeten controleren, maar behalve de hierboven al beschreven onwil is het in veel gevallen ook onmogelijk voor kamerleden om de feitelijke macht te controleren. De controle van de beleidsbepalende, en deels ook van de beleidsuitvoerende, ambtenarij loopt via de minister. Deze is politiek verantwoordelijk. Niet alleen ontbreekt het deze vaak aan kennis en macht om zijn wil op te leggen aan de onder hem vallende ambtenaren, bovendien zijn er overheidsorganen die niet onder de verantwoordelijkheid van enige minister vallen (de zogenaamde zelfstandige bestuursorganen). Ook worden veel maatregelen die in feite uitvoering van beleid zijn, in de vorm van een formele wet gegoten (dwz door eerste en tweede kamer behandeld), waardoor controle via de administratieve rechter onmogelijk wordt.

DE CONTROLERENDE MACHT: MACHTELOOS?

Het belangrijkste gebrek dat uit het oogpunt van de machtenscheiding aan het huidige staatsbestel kleeft is echter de vergaande vermenging tussen wetgeving, beleidsbepaling en controle. De wetgever mag zichzelf controleren, en niemand anders heeft die bevoegdheid, en de 'uitvoerende macht' mag in de praktijk ook zichzelf controleren, omdat regering en parlement via regeringpartijen twee handen op één buik zijn geworden. De boven beschreven vier machten zijn niet altijd even eenvoudig te scheiden. Eén functie is echter onmogelijk met de drie andere te combineren: dat is de controle. Hoe een staatsbestel ook wordt ingericht, organen met controlerende bevoegdheid moeten zich volledig aan deze controle kunnen weiden. Worden zij tot mede-beleidsbepalers, dan gaat dat ten koste van de controle. Zeker als de regelgever in de praktijk zijn eigen regels moet toepassen, dan is het nodig dat er ander is die controleert of de zelfopgelegde regels worden nageleefd!