



Filibuster

Ontstaan, gebruik en misbruik

Willem Peeters

'Het probleem van vertragingstactieken zal tot op zekere hoogte blijven voortduren zolang er tegenstellingen bestaan tussen meerderheden en minderheden. De oplossing ervan, welke dan ook, zal nooit geheel gelegen zijn in een pakket van regels. Zij dient deels gebaseerd te zijn op de verkiezing van wetgevers met een gevoel voor publieke verantwoordelijkheid, mensen die nooit zullen accepteren dat de behoefte om iets tot stand te brengen geblokkeerd wordt door politieke onenigheid.'

Franklin L. Burdette, 1940 ¹⁾

Geboorte van een democratie

Alfonso IX is zeventien jaar oud als hij in 1188 de troon bestijgt van het Spaanse koninkrijk León. Onervaren, omringd door vijanden en in geldnood, roept hij in dat jaar de *Cortes* (hofraad) van León bijeen. Daartoe behoren de belangrijke geestelijken, de hoge adel, maar ook bestuurders van de grote steden als vertegenwoordigers van het volk ²). Het is een gebeurtenis die door de UNESCO beschouwd wordt als de wieg van de democratie ³). Natuurlijk is dit koninkrijk León geen democratie in de moderne zin van het woord en het duurt nog lang voordat echte democratieën het licht zien.

Zeshonderd jaar later ontdoen de Amerikaanse koloniën zich van het juk van de Britse kroon en voegen zij zich in 1789 samen tot een democratische republiek waarvan de beginselen worden verankerd in de *Constitution of the United States*. De Amerikaanse democratie verschilt hemelsbreed met de boreling uit 1188, maar wijkt ook af van de Spaanse variant die in 1812 tot stand komt na de revolutie aldaar in 1808, vastgelegd in de *Constitucion de Cádiz*. De Spanjaarden kiezen voor een eenkamerstelsel op aanraden van denker en schrijver Manuel José Quintana, die bevoogding van de volksvertegenwoordiging door een senaat bestaande uit de bezittende klassen der aristocratie en clerus afwijst. Daarmee geeft hij de aanzet tot een voor die tijd zeer vooruitstrevende constitutie ⁴).

Quintana distantieert zich van de zogeheten *Founding Fathers* van Amerika die net als de Spaanse aristocraten grote betekenis toekennen aan het recht op privé-eigendommen ⁵) en kiezen voor een tweekamerstelsel bestaande uit een lagerhuis - de volksvertegenwoordiging - en een hogerhuis, een senaat naar Brits model, want, aldus James Madison - een van de *Founding Fathers* - een senaat:

'kan soms noodzakelijk zijn ter bescherming van het volk tegen zijn eigen tijdelijke vergissingen en hersenschimmen.' ⁶).

De afzonderlijke Amerikaanse staten zijn op dat moment verenigd in los verband onder het regime van de zogeheten *Articles of Confederation*. Het *Confederational Congress* fungeert als enig centraal wetgevend orgaan en elke staat heeft daarin één stem. Er bestaat niet zoiets als een centraal uitvoerend orgaan en wanneer het Congres niet bijeen is, neemt een klein comité de honneurs waar.

Een van de leden zit voor en wordt *president* genoemd, maar zijn rol verschilt hemelsbreed van die van de latere Amerikaanse presidenten. De Articles geven het Congres weinig speelruimte en elke beslissing vergt steun van minstens negen van de dertien staten. Dat is een situatie die door de Founding Fathers van de Amerikaanse Republiek als onwenselijk wordt beschouwd. Met name Alexander Hamilton en James Madison dringen aan op verandering, op meer eenheid en stellen voor een centraal bestuurlijk orgaan in het leven te roepen met voldoende bevoegdheden ⁷). De staten komen bijeen voor overleg.

Tijdens de *Conventie van Philadelphia* in 1787 laaien de discussies tussen de zogenoemde *Federalisten* en *Anti-Federalisten* hoog op. De Federalisten staan voor een krachtig centraal bestuur, terwijl de Anti-Federalisten de soevereiniteit van de staten koste wat kost in stand willen houden en bang zijn dat de kleine staten overgeleverd worden aan de genade van de grote. Uiteindelijk komt er een compromis uit de bus: het *Connecticut Compromise*. Dit compromis voorziet in een tweekamerstelsel waarbij het lagerhuis - het *Huis van Afgevaardigden* - gevormd wordt door delegaties van staten met een omvang naar rato van de bevolkingsgrootte (slaven worden daarin meegeteld als drie vijfde persoon) en een Hogerhuis ofwel *Senaat* waarin elke staat twee vertegenwoordigers heeft, ongeacht het bevolkingsaantal ⁸). Daarmee wordt in veler ogen recht gedaan aan de belangen van minderheden in de context van een centralistisch bestuur van de Verenigde Staten. Hamilton en Madison gaan akkoord met deze constructie, maar niet van harte. Zo ziet Hamilton liever een krachtig centraal gezag dat het bestuur van de staten feitelijk elimineert, terwijl Madison zijn wens om het centrale bestuur vetorecht te geven over wetgeving van de afzonderlijke staten in rook ziet opgaan. Ook is Madison fel gekant tegen de bevoordeling van kleine staten in de Senaat, wat hij als een inbreuk beschouwt op het principe dat hoelang er ook gedebatteerd wordt over een wetsvoorstel, het uiteindelijk nooit zo kan zijn dat een minderheid haar wil oplegt aan de meerderheid. Tijdens de Conventie doen zuidelijke staten (de *slave states*), bang als zij zijn dat er wel eens een eind gemaakt kan worden aan de slavernij middels wetgeving op economisch gebied, diverse pogingen om voor wijzigingen van dergelijke wetten door de Senaat een hogere drempel van twee derde meerderheid - een *supermajority* - in te bouwen, maar deze pogingen lijden schipbreuk. Besluitvorming in de Senaat vindt plaats volgens enkelvoudige meerderheid van stemmen.

Alleen voor zaken van het allergrootste belang wordt de supermajorityregel ingevoerd zoals voor impeachment, het sluiten van buitenlandse verdragen en wijziging van de grondwet. Voor alle andere zaken geldt voor de Senaat dat een enkelvoudige meerderheid beslist. Het Connecticut Compromise, ook wel het *Great Compromise* genoemd, betekent de redding van de republiek en de constitutie ⁹).

De Senaat aan het werk

Zeker in aanvang zijn Amerikaanse senatoren trots op hun Senaat waar ruimte is voor debat op hoog niveau, gevoerd door weldenkende, welbespraakte lieden. Zij zijn ervan overtuigd dat via het uitwisselen van argumenten in goede harmonie het land de onbesuisdheden van het Huis van Afgevaardigden bespaard kan worden. Geheel in overeenstemming met wat de Founding Fathers in gedachten hebben als zij de grondwet samenstellen.

Gedurende zes jaar na de totstandkoming van de grondwet vergadert de Senaat in besloten kring. Of er in die periode veel of weinig debatten worden gevoerd, daarover krijgt het volk niets te horen. In 1795 worden de deuren van de Senaatskamer geopend voor het publiek, zij het dat als belangrijke onderwerpen, zoals presidentiële benoemingen, aan de orde zijn, zij dienen te vertrekken. Onder de senatoren van toen bevinden zich tal van gedistingeerde mannen die trots zijn op hun hoge ambt, een ambt dat overigens in financieel opzicht weinig voorstelt.

Rond 1830 verhardt de toon in de Senaat als er een debat losbarst tussen vertegenwoordigers uit de zuidelijke en noordelijke staten die elkaar wederzijds de mantel uitvegen. Dit onder toezicht van vicepresident en Senaatsvoorzitter John Calhoun uit South Carolina, een rabiaat tegenstander van elke inbreuk door noorderlingen op de autonomie van de zuidelijke slavenstaten. Als Samuel Foot uit Connecticut een voorstel verdedigt om de verkoop van grond in staatseigendom aan banden te leggen, wordt hij scherp aangevallen door Calhouns streekgenoot en volgeling Robert Haye die Foot verwijt de soevereiniteit en onafhankelijkheid van staten met voeten te treden. Dan komt Daniel Webster uit Massachusetts in het geweer die een toespraak houdt welke diepe indruk maakt in het land. Hij stelt dat de Verenigde Staten onder de Constitutie geen toevallige confederatie van afzonderlijke staten is, die allemaal het recht hebben om elke federale wet nietig te verklaren die hen onwelgevallig is ¹⁰).

Senatoren zijn niet aansprakelijk voor wat zij zeggen tijdens de debatten, maar dat betekent niet dat zij niet kunnen worden uitgedaagd tot een duel buiten de deuren van de Senaatskamer, althans niet in de jaren voor de Amerikaanse Burgeroorlog. Vooral zuidelijke senatoren hebben er een handje van hun toespraken te larderen met prikkelende opmerkingen waarvoor zij zich bereid verklaren eventueel elders verantwoording af te leggen. Voor hij president wordt schiet Andrew Jackson iemand dood en senator Harry Benton uit Missouri acht zichzelf een specialist in de kunst van het duel. In 1826 is hij arbiter in een duel tussen Henry Clay uit Kentucky als uitdager en Virginia's senator John Randolph. Het schot van Clay doorboort Randolphs jas waarop Randolph een mooi gebaar maakt door in de lucht te schieten.

' "U bent me een nieuw jas schuldig, meneer Clay," zei hij, op hem toetredend met uitgestoken hand. "Ik ben blij dat de schuld niet groter is," antwoordde Clay galant. Benton beschouwde dit "wellicht het meest hoogstaande duel" waarvan hij het voorrecht had getuige van te zijn.' ¹¹).

Mede onder invloed van senatoren als Calhoun, Webster en Clay ontwikkelt de Senaat zich in die tijd tot het machtigste Hogerhuis ter wereld. En niet alleen dat, ook groeit zijn befaamdheid eerder als strijdperk waarin politici elkaar - al dan niet verbaal - te vuur en te zwaard te lijf gaan, dan als een oase van rust en eloquentie. In 1856 krijgt senator Charles Sumner (Massachusetts) het aan de stok met Andrew Butler (South Carolina). Sumner verwijt zijn zuidelijke tegenspeler stompzinigheid en een verdediger te zijn van schaamteloze, imbeciele slavernij. Dat komt Sumner duur te staan. Na afloop van het debat neemt Preston Brooks, een geestverwant van Butler, hem te grazen door hem met een stok bewusteloos te slaan. Voor sommigen zijn Sumners speech en de aanval van Brooks de eerste schermutselingen in de Amerikaanse Burgeroorlog ¹²).

De spanningen tussen de noordelijke en zuidelijke staten, die hun hoogtepunt beleven tijdens de Burgeroorlog (1861-1865), leiden tot het vertrek van zuidelijke senatoren, maar de debatten boeten niets in aan venijnigheid. Naar elkaar luisteren is er niet meer bij en rond 1870 negeert men elkaars toespraken gewoon, wat overigens geen reden is om de gebruikelijke stortvloed van woorden in te perken. Integendeel, senatoren scheppen er genoeg in om voor de bühne te spreken waarbij de inhoud van hun speeches weinig of niets van doen hebben met het eigenlijke onderwerp van discussie.

In het in 1801 door de toenmalige vicepresident Thomas Jefferson gepubliceerde parlementaire handboek (*Jefferson's Manual of Parliamentary Practice*), schrijft hij dat senatoren geacht worden zich in hun redevoeringen te beperken tot relevante zaken, maar die gulden regel is decennia later geheel in onbruik geraakt. In 1872 wijst Senaatsvoorzitter Schuyler Colfax een verzoek tot het afbreken van een toespraak van Sumner af. Jeffersons regel delft het onderspit als Colfax bepaalt dat hij een senator niet het woord kan ontnemen wanneer deze kennelijk van mening is dat zijn opmerkingen en beweringen relevant zijn voor zijn argumentatie. Met andere woorden, Colfax opent de sluizen voor speeches die doorspekt zijn van zaken die er niets toe doen. Befamd zijn de redevoeringen rond 1935 van Huey Long uit Louisiana die niet alleen urenlang citeert uit de grondwet, maar ook zijn collega's trakteert op uitvoerige beschrijvingen van hoe je oesters bakt en *potlikker* bereidt ¹³).

Maar er is nog iets anders aan de hand. Vanouds vormen de argumenten voor en tegen die senatoren aanvoeren in de discussie van een wetsvoorstel een basis voor latere interpretatie door de uitvoerende macht of door rechters wanneer verschillen van inzicht rijzen over de bedoeling van de wetgever. In die zin vormen de handelingen (*Congressional Record*) van de senaat een nuttig hulpmiddel, maar wanneer daarin tal van particuliere opvattingen van senatoren worden vermeld, verworden zij tot een soort van smörgåsbord waaruit ieder datgene kan plukken wat in zijn kraam te pas komt. Een berucht voorbeeld hiervan is de de *Civil Rights Act* van 1991 waarbij de handelingen volgepropt worden met tegenstrijdige overwegingen over wat wel en niet de bedoeling is van de wet. Het op deze manier vervuilen van de historie en context van de wet doet leden van het Hooggerechtshof verzuchten dat de debatten in de Senaat een rommeltje vormen. Rechter Antonin Scalia stelt hier onomwonden tegenover:

'We worden geregeerd door wetten, niet door bedoelingen van wetgevers.' ¹⁴)

Senatoren genieten volgens de grondwet immuniteit voor wat zij zeggen tijdens de debatten in de Senaatskamer en soms wordt van dit recht gewoon misbruik gemaakt. Een notoire vuilspuiter is Joseph MacCarty uit Wisconsin - de communistenjager - die in de vijftiger jaren van de vorige eeuw met zijn landgenoten dikwijls de vloer aanveegt en ze beschuldigt van gebrek aan loyaliteit. In William Fullbright, die Arkansas vertegenwoordigt, vindt hij een geducht tegenstander die in 1954 zijn treurnis uitspreekt over wat hij noemt:

*'dit beestachtige verderf dat gemeengoed is in deze tijd, het verderf van anti-intellectualisme. [...] het laatste toevluchtsoord van de labiele geest en het intellectuele bankroet.'*¹⁵).

Overigens vallen de doorgaans inhoudelijk indrukwekkende redevoeringen van Fullbright ten prooi aan de afnemende belangstelling van zijn mede-senatoren. Tegen het eind van zijn loopbaan in 1975 geeft hij het op. In de Senaatskamer vliegt hij mompelend door zijn speeches heen en slaat voor het gemak hele stukken over. Wel stuurt hij volledige afdrukken naar de pers die er uitvoerig verslag van doet voor Fullbrights eigenlijke gehoor, het volk¹⁶).

De vraag rijst natuurlijk of de senatoriale redevoeringen voldoende overtuigingskracht hebben om tegenstanders hun stemgedrag te doen wijzigen. Dat komt wel voor, vroeger meer dan nu, maar het blijven uitzonderingen. Carter Glass uit Virginia, die kan bogen op een lidmaatschap van de Senaat van 1920 tot 1946, stelt onomwonden:

*'Er is mij geen toespraak bekend die geleid heeft tot verandering van stemgedrag.'*¹⁷).

Na veel vijven en zessen besluit de Senaat in juni 1986 de beraadslagingen te voeren onder het oog van de Tv-camera. Dat brengt echter geen verandering in de manier waarop er vergaderd wordt. Speeches worden er niet korter door en ook komt er geen einde aan de weinig hartverheffende vertragingstactieken. Berucht zijn de zogeheten *Quorum Calls*, de tijdrovende oproep aan senatoren om in de Senaatskamer te verschijnen voor een stemming over de talloze amendementen waarmee tegenstanders van een wetsvoorstel behandeling ervan trachten te frustreren.

Geschiedenis van de Filibuster

In 1789 zijn de parlementaire spelregels voor het Huis van Afgevaardigden en de Senaat vrijwel identiek. In beide kamers hebben leden het recht om een ordevoorstel in te dienen dat als doel heeft een discussie te beëindigen. Het is de zogeheten *Previous Question Motion*. In zijn handboek schrijft Jefferson over het gebruik ervan in de Senaat:

*'Een passende gelegenheid om de previous question te stellen is wanneer er een onderwerp aan de orde komt met een delicaat karakter zoals met betrekking tot vooraanstaande personen, etc., of de discussie die aanleiding kan geven tot krenkende opmerkingen'*¹⁸).

In het Huis wordt deze regel nog altijd gebruikt om een discussie af te kappen, maar in de Senaat is de Previous Question Rule uit de boeken geschrapt. Dat gebeurt in 1806 op instigatie van vicepresident Aaron Burr die vaststelt dat deze regel zelden wordt gebruikt en voor de Senaat eigenlijk overbodig is. Er bestaat op dat moment geen verdenking dat de regel een inbreuk betekent op de vrijheid van meningsuiting en er is ook niet de intentie om een minderheid de gelegenheid te geven de meerderheid te dwarsbomen. Het is eigenlijk min of meer toevallig dat de regel verdwijnt, of, zoals Sarah Binder getuigt in 2010 tijdens een hoorzitting van de Senaat over hervorming van spelregels, de Senaat raakt de Previous Rule Motion kwijt:

'niet omdat senatoren in 1806 probeerden minderheidsrechten of het uitvoerige debat te beschermen. Zij ontdeden zich per ongeluk van de regel: omdat Aaron Burr erop aandrong' ¹⁹⁾

Van filibustering is dan nog geen sprake. Maar op termijn biedt het schrappen van deze regel aan minderheden wel degelijk kansen tot obstructie. Het is John Calhoun uit South Carolina die begrijpt hoe je daarvan gebruik kunt maken om wetsvoorstellen die kunnen bogen op een meerderheid in de Senaat te frustreren.

In die tijd is het nog heel gewoon dat de Senaatsvoorzitter senatoren die al te wijdlopige of beledigende toespraken houden tot de orde roept, maar daar komt verandering in wanneer Calhoun in 1825 als vicepresident de voorzittershamer ter hand neemt. De reeds genoemde senator John Randolph houdt in de jaren twintig van de negentiende eeuw weliswaar wijdlopige redevoeringen, maar het zijn geen filibusters. Wat hem drijft is niet het blokkeren van wetgeving, maar weinig anders dan de wens zijn collega's de les te lezen. Dat wekt echter irritatie op, zeker omdat Randolph er niet voor terugdeinst om in venijnige taal met zijn collega's en zelfs met president John Quincy Adams de vloer aan te vegen. In 1826 haalt Randolph stevig uit naar Adams waarop Calhoun wordt gevraagd om Randolph de mond te snoeren. Calhoun grijpt niet in. De orde handhaven is voor hem tot daaraantoe, maar zomaar iemand het woord ontnemen gaat hem te ver, hij acht dit machtsmisbruik. Dit incident leidt tot een pittige woordenwisseling in de pers tussen ene Patrick Henry - waarachter hoogst waarschijnlijk president Adams schuilgaat - en Calhoun die net als Randolph weinig op heeft met Adams. Calhoun voert aan dat hij als vicepresident geen lid is van de senaat en het derhalve slechts de senatoren zelf zijn die een collega het woord kunnen ontnemen.

In 1828 besluit de Senaat de voorzitter het recht toe te kennen een redevoering te beëindigen, maar bouwt een ontsnappingsclausule in door te bepalen dat een meerderheid van de senatoren een dergelijk ingrijpen kan verwerpen. De macht van de voorzitter om vertragende redevoeringen af te kappen wordt daarmee beperkt.

Calhoun is een onvervalste regionalist die de belangen van de puissant rijke planters in de zuidelijke staten duidelijk laat prevaleren boven het nationaal belang dat de noordelijke staten toekennen aan de bestrijding van slavernij. In het verlengde hiervan hecht hij, net als de vertegenwoordigers van kleine staten in 1789, zeer aan het principe van de bescherming van minderheden. Hij stelt in 1828 dat overheden alleen een langdurig en voorspoedig bestaan beschoren zal zijn als zij:

'binnen gepaste grenzen de macht van de meerderheid beperken en in toom houden' ²⁰).

Calhoun als beschermer van minderheden, maar niet de minderheden die in het zuiden worden onderdrukt en uitgebuit. Hij misbruikt het schijnbaar nobele streven om minderheden te beschermen slechts om de belangen van de zuidelijke elite veilig te stellen. Calhoun toont zich een wolf in schaapskleren wanneer hij de bescherming van minderheden tot een waar geloofsartikel van de Senaat verheft ²¹). In 1841 is het Henry Clay die probeert via wetgeving de positie van de *Bank of the United States* veilig te stellen. Er ontspint zich een hevig gevecht tussen Clay en Calhoun, waarbij het feitelijk gaat om de macht tussen de noordelijke staten en de zuidelijke slavenstaten. Calhoun verzamelt zijn troepen, senatoren die in een lange reeks van ellenlange redevoeringen proberen de besluitvorming over het zomerreces heen te tillen. Clay stelt vast dat deze manier van doen een bedreiging vormt voor de Senaat en zinspeelt op herinvoering van de Previous Question Rule. Calhoun zet een scherpe aanval in op Clay die hij afschildert als een tiran, daarbij gesteund door senator William King uit Alabama die Clay onder de neus wrijft dat wanneer hij zijn zin doordrijft:

'het de senator duidelijk zal zijn dat hij dan zijn voorbereidingen kan treffen in zijn pension voor de winter.' ²²).

Clay geeft toe en het debat kan worden voortgezet. Het wetsvoorstel komt er uiteindelijk door, maar tegelijk is gebleken wat de kracht kan zijn van het traineren van een voorstel door het dood te praten. Calhoun heeft in feite de filibuster uitgevonden, ofschoon het die titel nog niet draagt ²³).

Vanaf dat moment doet de tegenstelling tussen de liberale noordelijke staten en zuidelijke slavenstaten zich meer en meer gelden en dat komt de omgangsvormen in de senaat niet ten goede. Tegen het midden van de eeuw doen nieuwe verdragings-tactieken hun intrede, zoals uitvoerige bespreking van moties om amendementen in te dienen, dat wil zeggen, eerst procedureel en vervolgens inhoudelijk. Zeer doeltreffend is ook de toepassing van het zogeheten *Disappearing Quorum*, een tactiek die eerst in het Huis van Afgevaardigden en vervolgens de Senaat populair wordt. Bij een hoofdelijke stemming over een bepaald wetsvoorstel zwijgen de tegenstanders wanneer hun namen worden afgeroepen. Dat leidt er dikwijls toe dat het quorum niet gehaald wordt als de verhouding in de kamer ongeveer fiftyfifty is en er leden afwezig zijn. Automatisch volgt dan een quorumoproep waarbij de tegenstanders melden present te zijn zodat het quorum plotsklaps weer verschijnt. Als het voorstel voor de tweede keer in stemming wordt gebracht verdwijnt het quorum opnieuw op magische wijze. Dat kan zich tientallen keren herhalen en tot niets leiden ²⁴). Het is vanaf dan dat de term *filibuster* in zwang raakt als aanduiding voor de vertragingstactieken om wets-voorstellen te blokkeren.

Het begrip filibuster is hoogst waarschijnlijk ontleend aan het Nederlandse woord *vrijbouter*, waarmee plundersaars en dieven worden aangeduid. In het Engels wordt vrijbouter verbasterd tot *flibutor* en uiteindelijk tot *freebooter* dat in die taal aan het begin van de achttiende eeuw gebruikt wordt voor piraat. Fransen nemen de term flibutor over dat vertaald wordt in *flibustier*, waarna het in het Spaans verbastert tot *filibustero*, een naam voor zeeschuimers die in de zeventiende eeuw de Spaans-Amerikaanse kusten onveilig maken. Rond 1850 nemen de Amerikanen dit woord over in hun vocabulaire. Niet lang daarna duikt het woord filibuster op als aanduiding voor opstandeling en rond 1880 dringt het door in de Senaat waar het de senatoren duidelijk wordt dat een eindeloos en doorgaans saai betoog in feite een stevig parlementair wapen kan zijn. Door misbruik te maken van het recht te zeggen wat je wil, kan een politiek verlangen van een tegenstander de nek om worden gedraaid, domweg door het dood te praten. De filibuster moge dan door voorstanders ervan beschouwd worden als zijnde een mooie traditie, de naam ervan wortelt in een weinig fraai verleden ²⁵).

Het is voorzitter Thomas Reed uit Maine die in het Huis aan het Disappearing Quorum in 1890 een eind maakt. Hij telt gewoon de zwijgende tegenstanders mee en daarmee basta, maar in de Senaat wordt deze tactiek nog 'verfijnd' door bijvoorbeeld niet te zwijgen bij een hoofdelijke stemming, maar om daadwerkelijk de zaal te verlaten en je ergens te verstoppen zodat de zaalwacht op zoek kan gaan om iemand op te sporen en terug te brengen. Toch schrapt ook de Senaat deze verdwijntruc in 1908 uit het repertoire van vertragingstactieken, zij het dat dit weinig effect heeft omdat rond de eeuwwisseling de kunst van het filibusteren steeds groteskere vormen aanneemt, goed voor enorme vertraging van de wetgeving. In 1893 presteert senator John Jones (Nevada) het om een toespraak te houden die zich zeven dagen voortsleept en honderd pagina's in beslag neemt van de handelingen ²⁶). Alleen al het dreigen tot het ontketenen van dergelijke filibusters geeft individuele senatoren veel macht: geef me mijn zin, of anders houd ik de hele boel eindeloos op.

In 1917 barst de bom als president Woodrow Wilson het Congres om wetgeving verzoekt teneinde koopvaardijsschepen van wapens te kunnen voorzien. De eerste Wereldoorlog is in volle gang en transporten van Amerika naar Europa lopen groot gevaar te worden aangevallen door Duitse onderzeeërs (U-boten). Een aantal senatoren onder aanvoering van Robert La Follette uit Wisconsin zet de president de voet dwars met een filibuster. Wilson is des duivels. De Senaat, zo verklaart hij, dient zijn regels aan te passen om te voorkomen dat minderheden hun zin kunnen doordrijven en in dit geval een ramp kunnen veroorzaken. Wilson krijgt veel publieke bijval, senatoren worden lafaards en verraders genoemd. Dan steken senatoren uit beide partijen de koppen bij elkaar en komen met een voorstel om uit de impasse te geraken. Het is *Rule 22* ofwel de zogeheten *Cloture Rule* die wordt ingevoerd en voorziet in de mogelijkheid een einde te maken aan een filibuster door een twee derde meerderheid van de *aanwezige* senatoren. Het is de eerste grote verandering sinds het schrappen van de Previous Question Motion in 1806. Rule 22 wordt aangenomen met een overweldigende meerderheid van zesenzeventig tegen drie ²⁷).

Maar er zit een adder onder het gras. Het verwerven van een twee derde meerderheid om een filibuster een halt toe te roepen lijkt mogelijk in een gezelschap van weldenkende mensen, maar in de tijden van de zogeheten Jim Crow-wetten ²⁸) zijn de zuidelijke senatoren voor weinig rede vatbaar.

Zij tonen zich rabiante gebruikers van het nieuw verworven wapen om wetgeving inzake burgerrechten te blokkeren met eindeloze filibusters in de wetenschap dat het aan de voorstanders van dergelijke wetten is om een twee derde meerderheid te verwerven voor cloture. In de jaren dertig en veertig wordt door zuidelijke senatoren het recht op de filibuster, op het ongelimiteerd debatteren, verheven tot een leerstuk dat verwantschap vertoont met het Eerste Amendement over de vrijheid van meningsuiting. In de woorden van senator Richard Russell uit Georgia in 1948:

'Er is geen groter bolwerk van constitutioneel bestuur dan vrijheid van debat in de Senaat van de Verenigd Staten.' ²⁹).

Rule 22 is van meet af aan bedoeld om het debat te beëindigen over elk hangend voorstel, maar in datzelfde jaar komt de voorzitter van de Senaat, Arthur Vandenberg, met een opmerkelijke interpretatie. Hij stelt dat de clotureregule van toepassing is op een wetsvoorstel, maar niet op het voorstel om het in behandeling te nemen ervan en daarmee is volgens hem Rule 22 niet waterdicht. Zijn opvolger, vicepresident Alben Barkley, is een andere mening toegedaan en verklaart Rule 22 ook van toepassing op voorstellen om een wet in behandeling te nemen. De Senaat is het daar niet mee eens en besluit in 1949 tot wijziging van de regel in die zin dat Rule 22 ook van toepassing is op procedurele moties, maar dat in dat geval voor cloture een twee derde meerderheid nodig is van alle *ingezworen* senatoren. En dat betekent dat cloture geldig is als er minstens vierenzestig senatoren voor zijn van de dan zesennegentig, ongeacht het aantal aanwezigen ³⁰). Daarmee is de kous niet af en jaar op jaar wordt gesteggeld over de vraag hoe de Senaat zijn eigen regels dient te interpreteren.

Vicepresident Richard Nixon gooit in 1957 een knuppel in het hoenderhok door vast te stellen dat elk jaar, aan het begin van de zitting, de Senaat gerechtigd is om regels te stellen en die te bekrachtigen via een besluit waarvoor een enkelvoudige meerderheid geldt. Zijn opvolger, Lyndon Johnson, afkomstig uit Texas, heeft enig begrip voor zijn zuidelijke collega's die de bui zien hangen, en weet te bewerkstelligen dat Rule 22 niet in gevaar komt bij de start van een zittingsjaar. In ruil voor cloture door twee derde van de *aanwezige* senatoren wordt in 1959 bepaald dat Senaatsregels automatisch overgaan van het ene op het andere jaar, tenzij gewijzigd door een twee derde meerderheid en niet door de enkelvoudige meerderheid van Nixon ³¹). Daarmee komt cloture iets gemakkelijker binnen handbereik, maar wijziging van het reglement wordt erdoor bemoeilijkt.

In 1960 wordt John Fitzgerald Kennedy gekozen tot president en verruult Johnson als vicepresident zijn Senaatszetel voor die van het voorzitterschap van de Senaat. Mike Mansfield uit Montana neemt zijn plaats in als meerderheidsleider. Mede dankzij Mansfields leiderschap wordt voor het eerst sinds tijden de clotureregulering effectief toegepast als in 1964 de behandeling aan de orde is van de wet op burgerrechten die Kennedy vlak voor hij wordt vermoord heeft ingediend. Johnson is vastberaden om als Kennedy's opvolger de wet erdoor te slepen. Zijn adviseurs vrezen een keiharde filibustering en raden het hem af, maar Johnson reageert met:

'Waar in vredesnaam is het presidentschap dan voor bedoeld?' ³²⁾

Inderdaad zetten tegenstanders van de wet in met een filibuster onder aanvoering van de eerder genoemde Richard Russell. Johnson weigert met hem te onderhandelen en bereidt zich voor op een hard gevecht om de benodigde stemmen voor cloture bijeen te schrapen via het scenario dat hijzelf heeft gecreëerd. Gefascineerd kijkt het publiek toe hoe Russell gedurende drie maanden het wetsvoorstel weet te filibusteren terwijl Johnson het vertikt om ook maar een jota te veranderen aan de inhoud van de wet. Johnson, die nauw samenwerkt met Mansfield en de Republikeinse leider Everett Dirksen, slaagt uiteindelijk in zijn opzet en eenenzeventig senatoren stemmen voor cloture.

Later volgt meer wetgeving die burgerrechten verankeren in de Amerikaanse samenleving, waardoor de filibuster als wapen van de zuidelijke senatoren tegen pogingen om hun macht te ondergraven, sterk in betekenis afneemt. Maar daarmee behoort de filibuster niet tot het verleden. Integendeel, vanaf dat moment wordt de filibuster ingezet als middel om desnoods elk wetsvoorstel te blokkeren. En iedere senator kan zich ervan bedienen, daarbij gesterkt door een nieuwe techniek die het filibusteren aanzienlijk vergemakkelijkt. Dat is de zogeheten *hold* die individuele senatoren de mogelijkheid biedt om eenvoudigweg hun leider te laten weten een filibuster te willen starten tegen een wetsvoorstel of een benoeming. En er wordt stevig gebruik van gemaakt wat in 1970 senator Mansfield de uitspraak ontlokt dat:

'We hebben filibusters en filibusters over filibusters en filibusters binnen filibusters'. ³³⁾.

Om te voorkomen dat het werk van de Senaat helemaal wordt lamgelegd, introduceert Mansfield een tweesporensysteem, waarmee een gefilibusterde wet even geparkeerd wordt om andere zaken doorgang te laten vinden. Verstandig, maar het maakt het filibusteren er niet moeilijker op.

Bang als Mansfield is dat op enig moment de regel van twee derde meerderheid voor cloture zal worden vervangen door die van een enkelvoudige meerderheid - iets waar hij mordicus tegen is - dringt hij erop aan de regel enigszins aan te passen. In 1975 besluit de Senaat op voorstel van Russell Long uit Louisiana dat voortaan er zestig ja-stemmers nodig zijn van de honderd *benoemde* senatoren voor cloture, ongeacht het aantal aanwezigen. Die aanpassing betreft wetsvoorstellen en benoemingen, voor verandering van het reglement geldt een meerderheid van twee derde van de aanwezigen. Voorstanders van een wet dienen dus vanaf dat moment minstens zestig stemmen - een supermajority - te vergaren om te voorkomen dat tegenstanders ervan hem blokkeren.

Jay Allen uit Alabama realiseert zich dat ook al is voor cloture gestemd, er nog de mogelijkheid bestaat van *post-cloture* filibustering. De regels uit 1975 bepalen dat na cloture elke senator het recht heeft nog één uur het woord te voeren en dat lijkt alleszins redelijk. Die regel geldt echter niet voor procedurele zaken als stemmingen, quorum calls en het voorlezen van amendementen. Hier grijpt Allen zijn kans door bij elk amendement dit door een klerk te laten voorlezen om daarna hoofdelijke stemming en een quorum call te vragen en dat kan hij vele dagen achtereen volhouden. In 1977 passen twee senatoren, James Abourezk (South Dakota) en Howard Metzenbaum (Ohio) deze techniek toe. Ter voorbereiding dienen zij vijfhonderdenacht amendementen in ter behandeling na cloture. Robert Byrd, leider van de Democratische meerderheid onderneemt een tegenaanval, maar bijt zijn tanden stuk op de volharding van de beide senatoren. Na dertien dagen is het geduld van Byrd op. Hij ensceneert in samenwerking met voorzitter Walter Mondale iets dat de leden van de Senaat met stomheid slaat. Byrd neemt het woord en roept Mondale op het volgende amendement aan de orde te stellen, waarop de voorzitter zegt dat dit amendement in zijn ogen niet kan worden toegelaten. Dit spel herhaald zich keer op keer en onder luid protest wordt amendement na amendement om zeep geholpen. Deze gebeurtenis leidt ertoe dat in 1979 het post-cloturedebat beperkt wordt tot honderd uur. In 1983 formuleert een Senaatscommissie een aantal wijzigingsvoorstellen ter beperking van de filibuster zoals het elimineren van de hold en beperking van het aantal in te dienen amendementen per senator tot twee, maar er gebeurt niets met dit advies.

Rond die tijd drijft de lamentabele toestand waarin de Senaat zich bevindt de senaatsaalmoezenier ertoe het openingsgebed te beginnen met een verzoek aan de Heer om de Senaat niet in Humpty Dumpty te laten veranderen:

*'zo gefrustreerd en versplinterd dat niemand in staat is hem weer te lijmen.'*³⁴).

Drie jaar later worden de uren voor het post-cloturedebat verder teruggebracht tot dertig en is het niet meer toegestaan om het verslag van de vorige dag te filibusteren, een tot dan toe door sommige senatoren gekoesterde hobby.

Als in 1992 Bill Clinton de presidentsverkiezingen wint, waarschuwt zijn tegenstrever, de leider van de Republikeinse minderheid in de Senaat, dat de president het moeilijk gaat krijgen. Dat kan hij rustig zeggen, want met de filibuster ter beschikking is de minderheid steeds in staat de meerderheid haar wil op te leggen. In 2005 zijn de rollen omgedraaid en is het de Democratische minderheid die president George Bush dwars zit en door filibusters probeert voordrachten tot benoeming van conservatieve rechters te voorkomen. De Republikeinen dreigen daarop een oude tactiek van stal te halen die bekend staat als de *constitutionele optie*. Deze optie wordt door beide partijen erkend als legitiem en begint met het indienen van een voorstel om voor cloture een enkelvoudige meerderheid te laten gelden en niet de benodigde meerderheid van zestig leden. Dat veroorzaakt geheid een filibuster, waarop de indieners van het voorstel vragen om deze via cloture te beëindigen. Wanneer een simpele meerderheid voor stemt, kan de voorzitter mededelen dat tot cloture is besloten bij enkelvoudige meerderheid. Daarop kan de Senaat gevraagd worden het eens of oneens te zijn met de visie van de voorzitter en wanneer een enkelvoudige meerderheid deze zienswijze steunt, krijgt de indiener van het amendement zijn zin. Door de Democraten wordt dit procedurele hoogstandje de *nucleaire optie* genoemd en zij zijn in hun wiek geschoten als ze merken wat de Republikeinen van plan zijn. Want, aldus de Democraten, wanneer dat gebeurt betekent dat het einde van de Senaat zoals we die kennen³⁵). De bom gaat dit keer niet af omdat een aantal Republikeinen en Democraten het op een akkoordje gooien voor wat betreft een belangrijke benoeming, maar zij is niet ontmanteld. Het kan verkeren, want het zijn de zich in 2005 zo heftig tegen de nucleaire optie verzettende Democraten die in 2013 de bom tot ontploffing brengen. Dat lijkt de enige weg om het taaie verzet van de Republikeinse minderheid tegen benoemingen van door president Barack Obama voorgestelde kandidaten voor diverse belangrijke functies te doorbreken.

Heel lang is het in de Senaat de gewoonte geweest om dergelijke benoemingen weliswaar kritisch te wegen en bedenkingen te uiten, maar doorgaan worden de voordrachten van de president gerespecteerd omdat senatoren de mening zijn toegedaan dat die het recht heeft zijn eigen team samen te stellen. Benoemingen van juridische functionarissen worden scherper bekeken om te voorkomen dat kandidaten met omstreden opvattingen worden benoemd, maar ook daarin is de Senaat terughoudend. Tijdens de tweede zittingsperiode van Obama gaan echter bij de Republikeinen de remmen los en filibusteren zij de benoeming van tal van door de president voorgedragen kandidaten. Kandidaten die overigens volledig gekwalificeerd zijn en van onbesproken gedrag. Zelfs de kandidaat voor de ministerspost van Defensie, een Republikeinse senator, moet zich het filibusteren van zijn partijgenoten laten welgevalen. Duidelijk is dat het de Republikeinen niet zozeer gaat om de kandidaten zelf, maar om het vertragen van het werk van de Senaat en daarbij is elk middel er een, ook het blokkeren van een benoeming waartegen zij in feite geen enkel bezwaar koesteren. Filibusteren van Obama's voordrachten is dus pure obstructie en de Democratische senator Harry Reid maakt er een eind aan door voldoende stemmen te vergaren om nucleair te gaan. Obama's voordrachten worden goedgekeurd onder het regime van een enkelvoudige meerderheid, een regel die overigens nog altijd niet geldt voor wetgeving, die uitbreiding gaat Reid te ver ³⁶).

Er resteren voor meerderheden in de Senaat nog drie mogelijkheden die minder explosief zijn om onder de filibuster uit te komen. De eerste is door gebruik te maken van de *Congressional Review Act*, een onder Bill Clinton in 1996 ingestelde wet, waarmee maatregelen kunnen worden teruggedraaid en die niet filibusterbaar is. Bruikbaar, maar progressieven die uit zijn op stevige wetgeving schieten er weinig mee op. Tweede mogelijkheid is de uit 1974 daterende *Budget Reconciliation*, een manier om wetgeving inzake belastingen, uitgaven en inkomsten mogelijk te maken die wordt vastgesteld bij enkelvoudige meerderheid van stemmen. President Donald Trump drukt langs deze weg eind 2017 belastinghervormingen door die de toch al rijke elite geen windeieren legt en recentelijk heeft Joe Biden er ook gebruik van gemaakt om een enorme hoeveelheid geld in de door de covid-pandemie geteisterde Amerikaanse samenleving te pompen. De derde manier om aan de filibuster te ontkomen is het tweepartijenoverleg, het sluiten van compromissen.

Dat heeft iets weg van het Nederlandse poldermodel, maar het maakt natuurlijk wel uit of een poging om tot elkaar te komen nodig is vanwege een verkiezingsuitslag, of dat het overleg wordt afgedwongen met een instrument als de filibuster in de hand dat ontaard is in een *Kill Switch*, een term die door Adam Jentleson terecht is gekozen als titel van zijn recent verschenen boek over de filibuster en de verloedering van de Amerikaanse democratie ³⁷).

Tenslotte

Zoals in de grondwet is bepaald, worden alle vijftig staten in de Amerikaanse Senaat vertegenwoordigd door twee afgevaardigden. Dat lijkt in 1798 nog redelijk, ofschoon ook dan de verschillen in bevolkingsomvang tussen de staten niet onaanzienlijk zijn, maar vandaag de dag is elke verhouding zoek. Wyoming, de kleinste staat, telt nog geen vijfhonderdtachtigduizend inwoners en is qua bevolkingsomvang bijna zeventig keer kleiner dan Californië waar tegen de veertig miljoen mensen wonen. Californië, de zesde economie ter wereld, oefent dus evenveel invloed uit in de Senaat als de dwerg Wyoming. Gerekend over alle staten bestaat er een minderheid van ongeveer 10% van de Amerikaanse bevolking die door voldoende senatoren vertegenwoordigd is om in de Senaat alle wetgeving naar eigen goedgevoelens te blokkeren. En het is Mitch McConnell uit Kentucky die deze povere minderheid van de bevolking aanvoert als leider van de Republikeinse fractie. Adam Jentleson noemt deze minderheid de *wealthy, white, anti-choice conservatives* (met anti-choice worden tegenstanders van bijvoorbeeld vrije keuze inzake abortus bedoeld). En dat houdt in dat een *superminority* die rechtser is dan de Franse *Rassemblement national*, de wil van de meerderheid van de Senaat kan frustreren en daarmee die van de meerderheid van de bevolking ³⁸). Dat is de situatie waarin de huidige president Joe Biden verkeert die weet dat de filibuster weliswaar onder vuur ligt, maar ook door een aantal van zijn partijgenoten wordt gekoesterd als wat door verdedigers ervan wordt beschouwd als het hart van de Senaat ³⁹). Er valt veel te zeggen voor de keuze die de Spanjaard José Quintana maakt wanneer hij in 1809 voor een eenkamerstelsel pleit en zegt niets te willen weten van een hogehuis. Van een instelling bekleed met politieke macht ten faveure van een elite die in zijn ogen niets anders doet dan wat zij altijd heeft gedaan: de eigen belangen laten prevaleren boven die van het volk ⁴⁰).

juli 2021

Noten

- 1) Burdette, F. L., *Filibustering in the Senate*, Princeton University Press, 1940, p. 240.
- 2) Garcia González, J.J. ea., *Historia de Castilla*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2008, p. 250.
- 3) <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-8/the-decreta-of-leon-of-1188-the-oldest-documentary-manifestation-of-the-european-parliamentary-system/>.
- 4) Fuentes, J.F., *El fin del Antiguo Régimen*, Editorial Síntesis, Madrid 2007, p. 31.
- 5) Hofstadter, R., *The American Political Tradition*, Jonathan Cape Ltd., London 1967, p. 10. Zie ook Zinn, H., *Geschiedenis van het Amerikaanse Volk*, EPO, Berchem 2017, p. 126.
- 6) Madison, J., Hamilton, A. and Jay, J., *The Federalist Papers*, Penguin Classics, Harmondsworth 1987, p. 370 (paper nr. 63). Het is niet helemaal zeker of dit paper geschreven is door Madison, dan wel door Hamilton.
- 7) Op. cit. p. 19.
- 8) Op. cit. p. 32.
- 9) Jentleson, A., *Kill Switch, he Rise of the Modern Senate and the Crippling of American Democracy*, Liveright Publishing Corporation, New York 2021, p. 27.
- 10) MacNeill, N., & Baker, R.A., *The American Senate*, Oxford University Press 2013, p. 279.
- 11) Op. cit. p. 282.
- 12) Op. cit. p. 286.
- 13) Op. cit. p. 289. Zie ook Burdette op. cit. 181 e.v.
- 14) Macneill, op. cit. p. 292.
- 15) Op. cit. p. 295/296.
- 16) Op. cit., p. 296
- 17) Op. cit. p. 294.
- 18) Binder, S. A., & Smith, S.S., *Politics or Principles?*, The Brooking Institution, Washington DC 1997, p. 35.
- 19) <https://www.brookings.edu/testimonies/the-history-of-the-filibuster/>.
- 20) Hofstadter, op. cit., p. 70.

- 21) Zie voor een uitvoerige uiteenzetting over Calhouns theoretische rechtvaardiging van de bescherming van minderheden: Binder, op.cit., p. 56 e.v.: *Doctrine of the Concurrent Majority*.
- 22) MacNeill, op. cit., p. 308.
- 23) Jentleson, op. cit., p. 50 - 53.
- 24) MacNeill, op. cit., p. 310.
- 25) Binder, op. cit., p. 3.
- 26) Macneill, op. cit., p. 313.
- 27) Op. cit., p. 316. Zie ook Jentleson, op. cit., p. 64-66 en Scott Berg, A., *Wilson*, Simon & Schuster, Londen 2013, p. 422-427.
- 28) Een aanduiding voor wetgeving over rassenscheiding.
Zie: https://www.wikiwand.com/nl/Jim_Crow-wetten.
- 29) Jentleson, op. cit., p. 69.
- 30) Macneill, op. cit., p. 323.
- 31) Op. cit., p. 325.
- 32) Jentleson, op. cit., p. 105.
- 33) Macneill, op. cit, p. 339.
- 34) Op. cit., p. 348.
- 35) Op. cit., p. 352.
- 36) Jentleson, op. cit. p. 119.
- 37) Zie noot 9.
- 38) Jentleson, op. cit., p. 129-133.
- 39) Arenberg, R.A., & Dove, R.B., *Defending the Filibuster, The Soul of the Senate*, Indiana University Press, Bloomington 2012.
- 40) Morena Alonso, M., *La Constitución de Cádiz*, Ed. Alfar, Sevilla, 2011 p. 243.