

# Praktijk

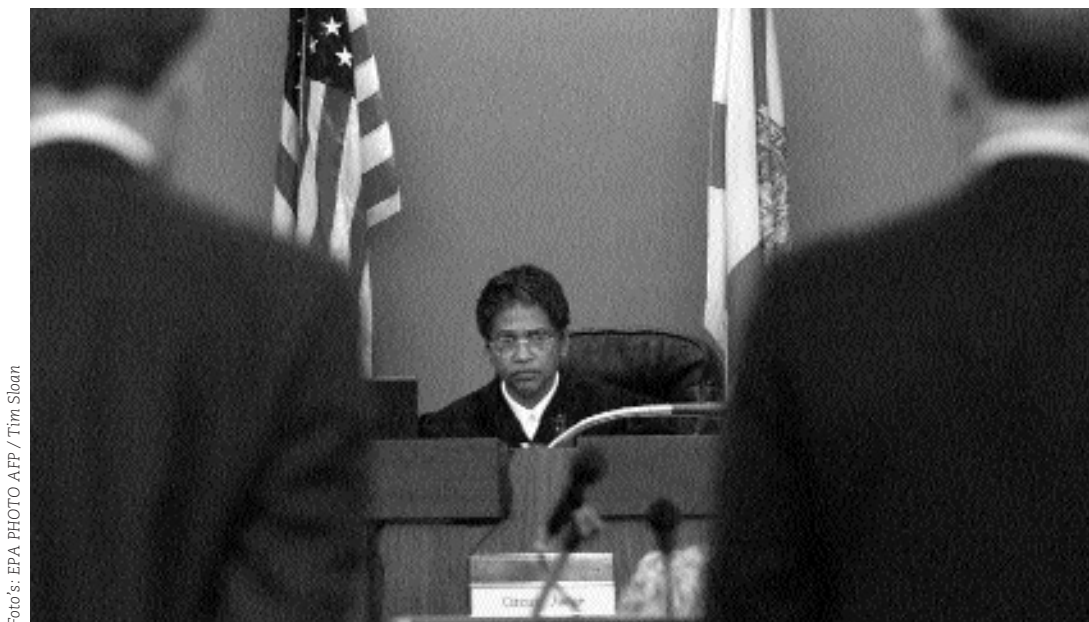
## Amerikaanse rechters

# Democratische basis voor ruim mandaat

In de Verenigde Staten worden veel rechters door het volk gekozen – in Nederlandse ogen een onbegrijpelijk systeem. Maar verantwoording afleggen aan kiezers compenseert iets waarover Amerikaanse rechters beschikken: buitengewone, onafhankelijke macht.

**Peter Vermij**

freelance journalist te Washington



Foto's: EPA PHOTO AFP / Tim Sloan

**Vergeleken met Nederlandse collega's hebben Amerikaanse rechters veel macht, waarvan verantwoording aan kiezers de tegenhanger is**

Tien jaar geleden velde Jack Hampton, een rechter in de Amerikaanse staat Texas, vonnis over een verdachte die twee homoseksuele mannen had vermoord. De straf was, zeker voor Hamptons doen, opmerkelijk licht. Voor de verklaring van dat raadsel hoefde niemand ver te zoeken. Want in de motivering van het vonnis stelde de rechter: 'Ik heb het niet op flikkers die over straat gaan om tienerjongens op te pikken. (...) Wat mij betreft staan homoseksuelen en prostituees op gelijk niveau. En ik geef niet snel levenslang voor het vermoorden van een prostituee.'

Het opmerkelijke vonnis werd in hoger beroep gewijzigd, en Hampton wegens zijn uitlatingen bekritiseerd. Maar voor de rest bleef de affaire zonder gevolgen – althans tot dat Hampton niet lang daarna probeerde door te dringen tot een hoger gerechtshof. Zijn rivaal in de verkiezingen kreeg royale financiële steun van homo-organisaties – en won glorieus.

Een tot de orde geroepen reactionaire rechter is zelden het eerste voorbeeld in discussies over gekozen rechters in de VS – verondersteld wordt meestal dat rechters redelijker zijn dan het volk. Misschien juist daarom laat de affaire-Hampton goed zien hoe een systeem van gekozen rechters in de praktijk kan werken. Het kiezen van rechters is ook in de Verenigde Staten omstreden. Maar feit is ook dat, in vergelijking met Nederlandse collega's, Amerikaanse rechters beschikken over veel macht. Verantwoording afleggen aan kiezers is daarvan in zekere zin slechts de logische tegenhanger.

### Ruggengraat van het recht

De nasleep van de verkiezingsstrijd tussen George Bush en Al Gore plaatste het Amerikaanse juridische stelsel in het brandpunt van de belangstelling. De hele wereld maakte kennis met het ingewikkelde, schijnbaar chaotische bouwwerk van lokale en federale rechterlijke macht. Terwijl rechters over

# Praktijk

## Gekozen en benoemde rechters

Niet alle rechters in de Verenigde Staten worden gekozen – een deel van hen wordt benoemd, sommigen zelfs voor het leven. Welke rechters worden gekozen en welke niet, valt niet eenvoudig te zeggen.

Amerika kent feitelijk 52 rechtssystemen, elk met zijn eigen regels. Alle vijftig staten en het district Washington hebben een eigen rechterlijke macht, die oordeelt op grond van lokale wetten. Geheel daarnaast staat het rechtssysteem van de Federatie, dat rechtspreekt op basis van federale wetten.

De enige plaats waar de systemen elkaar treffen is het federale *Supreme Court*. Het hoogste rechtscollege van het land mag rechterlijke uitspraken van staten herroepen – maar alléén wanneer zo'n uitspraak de federale grondwet schendt.

Het federale systeem bestaat uit circa 650 rechters, die door de president voor het leven worden benoemd. Hun benoeming moet worden bekrachtigd door de Senaat, die ook de vrijheid heeft kandidaten af te wijzen of, zoals onder Clinton meestal gebeurde, niet in behandeling te nemen.

De meeste Amerikaanse rechters vallen onder een staat. Vooral lagere rechters, inclusief lekenrechters, worden rechtstreeks gekozen, soms voor het leven, maar meestal voor een bepaalde termijn. Hogere rechters worden vaak benoemd door de uitvoerende macht, soms voor het leven, meestal voor een vaste termijn.

In de jaren zeventig en tachtig voerden de meeste staten een belangrijke hervorming door, die moest voorkomen dat politici alleen (incapabele) vrienden tot rechter benoemen. De oplossing was een getrapte procedure, waarbij een onafhankelijke commissie van deskundigen een paar kandidaten voordraagt, uit wie de gouverneur kan kiezen. De kandidaat wordt benoemd voor een 'proeftijd', uiteenlopend van één tot wel tien jaar. Na afloop van de proeftijd bepalen de kiezers of de benoemde rechter mag aanblijven of moet vertrekken.

Hoewel de gekozen rechter ook in de Verenigde Staten controversieel is, gaat het overgrote deel van de rechterlijke verkiezingen geruisloos voorbij. In de praktijk worden zittende rechters, zonder campagne, door een comfortabele meerderheid gesteund.

elkaar buitelden om de strijd te beslechten, groeide elders de verbazing over de mate waarin Amerikaanse rechtspraak en politiek in elkaars vaarwater kunnen belanden.

Rechters met een politieke kleur lijken strijdig met een onafhankelijke rechterlijke macht – een gedachte die alleen maar werd versterkt door de felle kritiek waarmee, in de slotfase van de juridische verkiezingsstrijd, Amerika's oudste opperrechter zijn collega's in het *Supreme Court* overlaadde. 'Vertrouwen in de mannen en vrouwen die recht spreken', schreef opperrechter John Paul Stevens (80) in zijn minderheidsopinie, 'is de ruggengraat van het recht. De tijd zal de wonden helen die door deze uitspraak aan dat vertrouwen zijn toegebracht. Maar één ding is zeker: hoewel we nooit met zekerheid zullen weten wie de winnaar was van deze presidentsverkiezing, is volstrekt duidelijk wie de verliezer is: het vertrouwen van dit land in de rechter als een onpartijdige bewaker van het recht.'

Stevens maakte zich boos over het feit dat zijn collega's hielpen het toch al fragiele publieke vertrouwen in de rechterlijke macht verder te ondermijnen. Het waren immers lokale rechters geweest die het tellen van de stemmen in Florida eerlijk hadden proberen te laten verlopen. In kiesdistricten zaten zij de driehoofdige commissies voor die beslisten over procedures en twijfelachtige stembiljetten; in plaatselijke rechtbanken boden zij partijen de mogelijkheid tot beroep, waarbij, zoals altijd, het hooggerechtshof van de staat het laatste woord had.

Op de keper beschouwd, meende Stevens, kwam de hele zaak neer op de vraag of de rechterlijke macht kan worden toevertrouwd handmatig tellen van stemmen onpartijdig en eerlijk te leiden. De uitspraak van het federale *Supreme Court*, die tellen met de hand onder een expliciete, maar als subjectief ervaren richtlijn 'ongrondwettig' verklaarde, betekende feitelijk een 'nee' op deze vraag.

Die controversiële uitspraak stelde niet alleen het vertrouwen in de onafhankelijkheid van lokale rechters, maar in veler ogen ook dat van het hoogste Amerikaanse rechtscollege op de proef – is het niet in het land zelf, dan wel over de grenzen. De tijd zal leren hoezeer de opperrechters hun reputatie als verdedigers van fundamentele rechtsprincipes hebben beschadigd. Maar duidelijk is nu al dat de aanstaande opvolging van opperrechters, nog meer dan in het verleden, het toneel zal worden van felle politieke strijd.

## Campagne voeren

In Europese ogen liepen rechterlijke en politieke macht in de Verenigde Staten altijd al gevaarlijk dicht langs elkaars grenzen. In Europa is een rechter een gespecialiseerd opgeleide ambtenaar, die binnen het vak carrière maakt. Maar in de VS zijn rechters doorgaans niet meer dan ervaren juristen (en soms dat niet eens), die op gevorderde leeftijd worden uitverkoren recht te spreken – via rechtstreekse verkiezingen of via een benoeming door een politicus die op dat moment uitvoerende macht bekleedt.

Die late uitverkiezing creëert als vanzelf een probleem: hoe te voorkomen dat een rechter voortaan het oor laat hangen naar degene aan wie hij zijn positie te danken heeft?

**De meeste zittende rechters worden, zonder campagne, door een comfortabele meerderheid gesteund**

**Meer dan hun  
gekozen collega's in  
de staten namen  
benoemde federale  
rechters bij  
doodstraf  
verzachtende  
omstandigheden in  
overweging**

In de praktijk zijn er twee wegen waarlangs de onafhankelijkheid van rechters wordt bedreigd. De eerste ontstaat daar waar rechters rechtstreeks worden gekozen – in de meeste staten komen lagere rechters, maar in sommige ook kandidaat-opperrechters in vrije verkiezingen tegen elkaar uit. Campagne voeren is kostbaar – een klein bordje op elke straathoek kost geld, laat staan advertenties in kranten en spotjes op radio en tv. Verkiezingen dwingen rechters daarom te zoeken naar sponsors. Niet helemaal toevallig blijken advocaten daarbij een rijke bron – dezelfde advocaten die later de rechtszaal bevolken.

Financiële steun van advocaten aan rechterlijke campagnes kwam ooit hoog op de agenda toen een rechter in Texas twee oliemaatschappijen veroordeelde tot hoge schadevergoedingen. Pas naderhand werd bekend dat de advocaten voor de eisers de campagne van de rechter enthousiast hadden gesteund. Sindsdien zijn bijdragen van advocaten aan de campagnes van rechters controversieel, maar niet verboden. Toen de Amerikaanse Orde van Advocaten twee jaar geleden een congres belegde over 'rechterlijke onafhankelijkheid', wees opperrechter Anthony Kennedy de praktijk in scherpe bewoordingen af. 'Het verlaagt ons vak', aldus Kennedy, 'en het bezoedelt de wet.'

#### Over eigen schouder kijken

Maar de onafhankelijkheid van een rechter staat niet alleen op de tocht door voorafgaande verkiezingen – ook verkiezingen achteraf kunnen een rechter beïnvloeden: een controversiële uitspraak kan herbenoeming of promotie in gevaar brengen. De kans in een toekomstige campagne voor *soft on crime* te worden uitgemaakt zou rechters ertoe kunnen verleiden de rechten van verdachten niet al te serieus te nemen. Dat die gedachte niet denkbeeldig is, blijkt wel uit enkele beruchte voorbeelden.

In de staat Tennessee bijvoorbeeld werd in 1995 Penny White tot opperrechter benoemd. Al in haar eerste jaar boog White zich, samen met haar collega's, over het beroep van een ter dood veroordeelde moordenaar. Unaniem trokken de opperrechters de doodstraf in – in hun ogen liet de vigerende wet hun geen andere keus. Maar de

kiezers zagen dat anders – een paar maanden later werd de 'proeftijd' van White door verkiezingen beëindigd. In een emotionele campagne verweten slachtofferorganisaties haar 'de rechten van misdadigers voor die van slachtoffers te stellen'. White zou menen dat 'het herhaaldelijk verkrachten en doodsteken van een 78-jarige vrouw niet gruwelijk genoeg is voor de doodstraf'. Dit ondanks het feit dat White bij het unanieme besluit geen speciale rol had gespeeld. Na het vertrek van White werd de gouverneur van de staat gevraagd of rechters voortaan over hun schouder moesten kijken als ze hun oordelen uitspraken. 'Ik hoop het', antwoordde de gouverneur.

In hetzelfde jaar deed in South Carolina een conservatieve rechter, Victor Pyle, een gooi naar een plek in het hooggerechtshof. Zijn campagne verliep soepel tot hij, gedwongen door het federale *Supreme Court*, anti-abortusdemonstranten verbood de toegang tot een abortuskliniek te blokkeren. Verontwaardigde conservatieve politici verklaarden Pyle 'kansloos', waarna de kandidaat zich prompt terugtrok.

Het zijn maar enkele uit een hele rij voorbeelden van georganiseerde campagnes, sommige actief gesteund door prominente politici, om rechters wegens hun uitspraken te ontslaan. En er zijn voorzichtige aanwijzingen dat het werkt. Zo onderzocht Theodore Eisenberg, van *Cornell University* in New York, of federale beroepsrechters zich anders opstellen tegenover doodvonnissen dan rechters in de staten – federale rechters worden voor het leven benoemd, terwijl de meeste van hun collega's na een beperkte termijn de kiezers onder ogen moeten komen. Dat bleek inderdaad het geval: meer dan hun collega's bleken federale rechters bereid bij een beroep tegen de doodstraf verzachtende omstandigheden in overweging te nemen.

#### Tien Geboden aan de muur

Toch bestaat het gevaar dat anekdotes als deze het beeld ten onrechte domineren. Ondanks alles zijn er geen aanwijzingen dat Amerikaanse rechters zich op grote schaal door campagnebijdragen laten corrumperen – sterker nog, volgens sommige juristen zou het voor advocaten inefficiënt zijn een rechter te 'kopen' door zijn campagne te sponsoren:

'gewoon' omkopen, een methode die op elke rechter kan worden uitgeprobeerd, is goedkoper.

Hetzelfde gevaar dreigt bij de veronderstelling dat rechters met het oog op herbenoeming massaal onder politieke druk zouden bezwijken. Tot nu toe is daarvan nog nooit gebleken – sterker nog, ook in de beruchtste gevallen bleef de rechter bijna altijd loyaal aan de wet die moest worden toegepast.

Het is niet de enige reden waarom controverses over verkozen rechters nog niet hebben geleid tot een revolutie in de rechterlijke macht. Want zonder duidelijk alternatief kan electorale controle van Amerikaanse rechters niet zomaar verdwijnen. Ten opzichte van Europese collega's beschikt die over een ongevoorn ruim mandaat, dat nauwelijks door collegiale toetsing wordt ingeperkt.

Veel Amerikaanse rechters heersen dan ook als koningen over hun rechtszaal. De een hangt de Tien Geboden van Mozes aan de muur – in weerwil van de grondwettelijke scheiding tussen kerk en staat. Een ander veroordeelt iedereen wiens mobiele telefoon in de rechtszaal afgaat tot een dag in de cel. Een derde hanteert zeer persoonlijke criteria bij de bepaling van de strafmaat. Allemaal genieten ze een bijzondere vrijheid. Voor de veroordeelde is er de mogelijkheid van hoger beroep, de rechter blijft, extreme gevallen daargelaten, meestal buiten schot.

Dat Amerikanen deze bijzondere positie compenseren met electorale controle hoeft niet echt te verbazen – het Amerikaanse staatsbestel getuigt nu eenmaal van een groot vertrouwen in het volk. Dat komt tot uiting in rechtspraak door jury's, maar ook in de verkiezing van rechters.

Dat politici proberen de rechterlijke macht naar hun pijpen te laten dansen, lijdt geen twijfel. Maar hervormingen in de afgelopen decennia (zie kader) hebben het systeem van zijn meest partijdige kanten ontdaan. Hoe verontwaardigd progressieve Amerikanen dezer dagen ook zijn over de manier waarop hun opperrechters George Bush tot president hebben gekroond, het leidt allerminst tot pleidooien om alle rechters voortaan voor het leven te benoemen. Integendeel – als ze de kans kregen, zouden al die linkse kiezers die conservatieve opperrechters het liefst hebben weggestemd.

Foto: AFP POOL/Dave Martin

