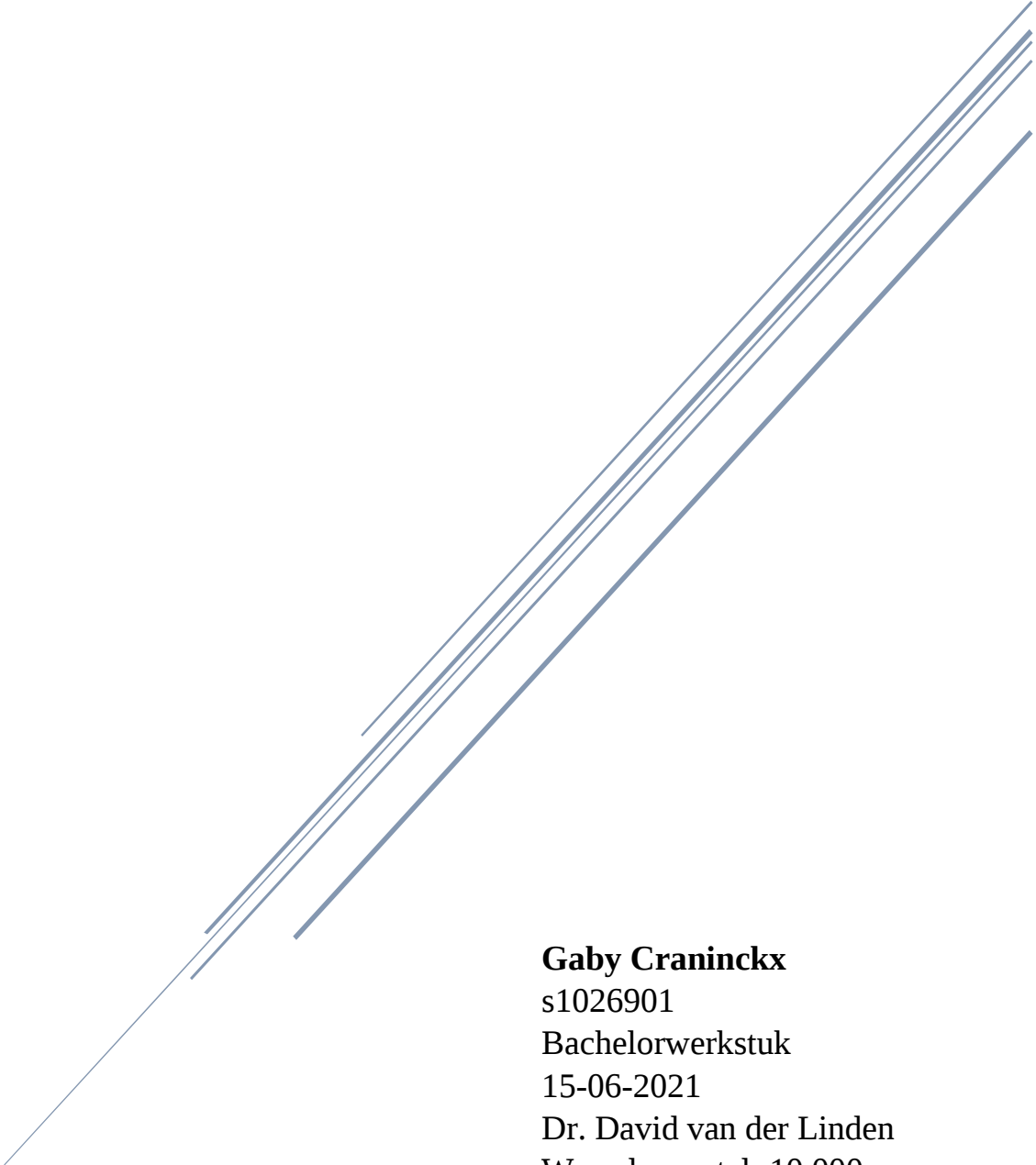


EEN VOOR ALLEN EN ALLEN VOOR EEN

Waarom op de Federale Conventie van 1787 is besloten om de uitvoerende macht te vestigen in één persoon



Gaby Craninckx

s1026901

Bachelorwerkstuk

15-06-2021

Dr. David van der Linden

Woordenaantal: 10.000

Inhoud

Inleiding.....	2
Hoofdstuk 1: een monarch der Verenigde Staten en het probleem van de menselijke aard.....	8
Hoofdstuk 2: een uitvoerende raad der Verenigde Staten en het probleem van verantwoordelijkheid	14
Hoofdstuk 3: de presidentiële republiek der Verenigde Staten en het probleem van macht	19
Conclusie	24
Literatuurlijst	26
Secundaire bronnen	26
Primaire bronnen	27
Bijlage I	28

Inleiding

In 1787 vormde Philadelphia het toneel voor een Federale Conventie van de Verenigde Staten. Vijfenvijftig afgevaardigden uit twaalf staten kwamen daar bijeen om de *Articles of Confederation* te herzien. Tijdens en na de onafhankelijkheidsoorlog tegen Groot-Brittannië vormden de *Articles* de belangrijkste wetstekst waaronder de veelal autonome staten toch met elkaar verenigd waren. Deze waren in 1775 opgesteld door het Continentale Congres en geratificeerd door alle dertien staten (inclusief Rhode Island, dat de enige staat was die niet deelnam aan de Federale Conventie van 1787). Hoewel deze onderlinge samenwerking de staten wel degelijk onafhankelijkheid had opgeleverd, bleken de *Articles* geen geliefde nog functionele overheid te faciliteren. Het slecht functioneren van de *Articles* had verschillende oorzaken. Zo werd deze tekst opgesteld met het doel een zo zwak mogelijke nationale overheid te stichten, om zo de soevereiniteit van de individuele staten te waarborgen. Daarnaast werd er geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende takken van de overheid, waardoor een relatief kleine groep ambtenaren een enorm takenpakket op zich moest nemen.¹ Deze vorm van staatsorganisatie was dus onhoudbaar. Het was aan de Federale Conventie om de *Articles* te herzien en zo een beter functionerende overheid neer te zetten. Wat niet het doel was – maar wat wel gebeurde – was dat de Conventie het volledige staatsbestel van de Verenigde Staten op de schop nam. Na vier maanden van overleg, discussie en concessie, was het resultaat van de Conventie een geheel nieuwe grondwet, die in werking trad zodra deze nog eens apart werd geratificeerd door de individuele staten. Naderhand is deze bijeenkomst dan ook de geschiedenis ingegaan als de Constitutionele Conventie.

Dezelfde grondwet als die toentertijd is opgesteld, is vandaag de dag in essentie nog altijd in werking, zij het met de nodig amendementen.² Dankzij deze wetstekst kent de Verenigde Staten nu dus al ruim tweehonderd jaar een president als staatshoofd en belichaming van de uitvoerende macht. Tegenwoordig is dat niets meer om van op te kijken, maar tijdens de eerste jaren van onafhankelijkheid in de V.S. lag dit wel anders. Ze hadden immers net afgerekend met een koning die zijn macht misbruikte, dus niet iedereen was enthousiast om opnieuw één man aan het roer van het land te zetten. Toch is er uiteindelijk bewust voor gekozen om (een deel van) de uitvoerende macht onder te brengen bij één persoon: de president van de Verenigde Staten. Opmerkelijk is echter dat dit debat van de Conventie tot dusver veelal voor lief is genomen, ondanks de toch wel verassende uitkomst. Deze scriptie zal dan ook dieper ingaan op dit specifieke besluitvormingsproces als momentopname uit het bredere staatsvormingsproces, dat liep van de onafhankelijkheidsoorlog tot en met het ratificatiedebat in de individuele staten. De hoofdvraag van deze scriptie luidt dan ook: waarom is er op de Federale Conventie van 1787 in Philadelphia door de afgevaardigden besloten om de uitvoerende macht te

¹ Saikrishna Prakash, 'The Essential Meaning of Executive Power', *University of Illinois Law Review* 3 (2003) 701 – 820, aldaar 764.

² Catherine Drinker Bowen, *Miracle at Philadelphia: the story of the Constitutional Convention, May to September 1787* (Londen 1967) ix.

vestigen in één persoon?

Onder rechtswetenschappers is een aanzienlijk debat gaande over de reikwijdte van de presidentiële macht. Artikel II van de grondwet, betreffende de uitvoerende macht, stelt namelijk dat: “The executive Power shall be vested in a President of the United States of America”.³ Aan de hand van dit relatief eenvoudig ogend zinnetje is een interdisciplinair debat ontstaan over de vraag hoeveel uitvoerende macht de president nu daadwerkelijk heeft. Enerzijds zijn er namelijk aanhangers van de *Unitary Executive Theory* die stellen dat de president beschikt over de volledige uitvoerende macht, tenzij expliciet anders vermeld in de grondwet.⁴ Zo is de president de hoogste legerleider, maar mag hij niet de oorlog verklaren. Dit recht is in de Amerikaanse grondwet ondergebracht bij de het Congres, de wetgevende macht. Anderzijds stellen aanhangers van de *Non-Executive Theory* dat de president enkel beschikt over de uitvoerende taken die nadrukkelijk en concreet in de grondwet beschreven staan.⁵ Deze twee theorieën zijn slechts twee uitersten op een spectrum, wat illustreert hoeveel discussie er nog altijd mogelijk is met betrekking tot de grondwet. In dit interdisciplinaire debat vallen echter twee dingen op. Ten eerste wordt de veronderstelling dat er één president is vrijwel altijd voor lief genomen. Het debat gaat vrijwel alleen over de invulling van de positie en macht van de president. Er is amper aandacht besteed aan hoe en waarom er überhaupt een presidentschap in het leven is geroepen. Ten tweede berusten de argumenten uit dit debat veelal op historische argumenten. Dat maakt de afwezigheid van één discipline opvallend. Zoals Barry Friedman zich in zijn gelijknamige artikel terecht afvraagt: “Everyone’s Doing Congressional Historiography: Where Are the Historians?”⁶

Historici hebben zich opmerkelijk afzijdig gehouden van dit debat, maar dit is tot op bepaalde hoogte wel te verklaren. Het is voor historici namelijk een precaire zaak om historische feiten te verbinden aan hedendaagse vraagstukken, zoals de correcte interpretatie van de Amerikaanse grondwet.⁷ Het risico is namelijk dat dit leidt tot teleologische opvattingen van de geschiedenis of anachronistische interpretaties. Voor rechtswetenschappers is dit echter geen probleem: zij zoeken immers naar de beste argumenten om hun interpretaties kracht bij te zetten en de lezer te overtuigen van hun gelijk.⁸ Historici staan echter kritisch tegenover pure waarheidsclaims over het verleden en stellen daarom ook andere vragen aan hun bronmateriaal.⁹ De vraag is nu dus of de historische methode überhaupt wel verenigbaar is met het interdisciplinaire academische debat over de Amerikaanse grondwet? Rechtswetenschapper Jack Balkin is van mening dat dit wel degelijk het geval is. In zijn artikel ‘Lawyers and Historians Argue

³ Library of Congress, A Century of Lawmaking for a New Nation – U.S. Congressional Documents and Debates, The Constitution of the United States (as originally adopted), Artikel II, sectie 1, <https://memory.loc.gov/ammem/amlaw/ac001/lawpres.html> (geraadpleegd 10 juni 2021).

⁴ Prakash, ‘The Essential Meaning of Executive Power’.

⁵ Lawrence Lessing en Cass Sunstein, ‘The President and the Administration’, *Columbia Law Review* 94:1 (1994) 1 – 123.

⁶ Barry Friedman, ‘Everyone’s Doing Congressional Historiography: Where Are the Historians?’, *Social Science History* 24:2 (2000) 333 – 348.

⁷ Carol Berkin, *A Brilliant Solution: Inventing the American Constitution* (Orlando 2003) 4.

⁸ Jack M. Balkin, ‘Lawyers and Historians Argue About the Constitution’, *Constitutional Commentary* 35:3 (2020) 343 – 395, aldaar 348 – 350.

⁹ Jack N. Rakove, ‘The Perils of Originalism’, in: Edward Countryman (ed.), *What Did the Constitution Mean to Early Americans?* (New York 1999) 141 – 161, aldaar 149.

About the Constitution' deed hij recentelijk zelfs nog een expliciete oproep aan historici om hun vakgebied te verdedigen en zich te vermengen in het debat.¹⁰ Dat is precies wat deze scriptie beoogt te doen.

Dat betekent echter niet dat er binnen de geschiedwetenschap geheel geen aandacht is besteed aan deze cruciale periode uit de Amerikaanse geschiedenis. Integendeel, er zijn hele boeken geschreven over het verloop van de Federale Conventie, bijvoorbeeld door historici Carol Berkin, Catherine Drinker Bowen en Jack Rakove. In haar boek *A Brilliant Solution: inventing the American constitution* zet Berkin een groot deel van het staatsvormingsproces in vogelvlucht uiteen, waarbij ze begint bij de Conventie en eindigt met de inauguratie van Washington in een luttel tweehonderd pagina's.¹¹ Drinker Bowens werk *Miracle at Philadelphia: the story of the Constitutional Convention, May to September, 1787* beslaat een kortere periode, namelijk slechts de vier maanden waarin de Conventie plaatsvond, in meer pagina's en bereikt zo net wat meer diepgang.¹² Rakove neemt in zijn *Original Meanings: politics and ideas in the making of the constitution* dezelfde periode en is weer nog wat uitvoeriger dan Drinker Bowen.¹³ Al deze drie werken vertonen echter hetzelfde gebrek: ze blijven hangen op het descriptieve niveau en hebben daarmee weinig nieuws in te brengen.¹⁴ Hier zijn de auteurs zich overigens ook van bewust, zoals ze zelf aangeven in hun inleiding.¹⁵ Daarnaast lijken voornamelijk Berkin en Drinker Bowen in dezelfde valkuil te zijn getrapt als de rechtswetenschappers: de geschiedenis wordt benaderd met kennis van achteraf.

Eerst en vooral hebben de titels van hun werken namelijk wat triomfalistisch. Daaruit blijkt dat de Conventie een groot succes was, terwijl tijdens de Conventie zelf de afgevaardigden verre van overtuigd waren dat hun werkzaamheden succesvol zouden zijn. Daarnaast wordt voornamelijk in het werk van Berkin het staatsvormingsproces als één lang geheel gepresenteerd, maar dat was het verre van. Dit proces kende namelijk verschillende fasen met elk een eigen ontwikkeling.¹⁶ Berkin nam het ratificatiedebat samen met de Federale Conventie, maar tussen die twee gebeurtenissen deed zich een aanzienlijke breuk in continuïteit voor. Tijdens de Conventie werd de grondwet namelijk opgesteld en werd elk thema apart bediscussieerd, maar tijdens de ratificatiedebatten was de vraag slechts of een individuele staat de grondwet als geheel aannam of niet. Veranderingen waren niet meer mogelijk, het was een ja of nee vraag. Daarnaast zijn er gevallen bekend van afgevaardigden die na de Conventie nog van mening veranderden en in het ratificatiedebat een tegenovergestelde positie innamen. Hoewel deze werken van Berkin, Drinker Bowen en Rakove alsnog van meerwaarde zullen zijn voor dit onderzoek

¹⁰ Balkin, 'Lawyers and Historians Argue About the Constitution'.

¹¹ Berkin, *A Brilliant Solution*.

¹² Drinker Bowen, *A Miracle at Philadelphia*.

¹³ Jack Rakove, *Original Meanings: politics and ideas in the making of the constitution* (New York 1996).

¹⁴ Ralph S. Brown Jr., 'Book Reviews', *Harvard Law Review* 80:7 (1967) 1613 – 1627, aldaar 1613; John R. Vile, 'Berkin, Carol. *A Brilliant Solution: Inventing the American Constitution*', *History: Reviews of New Books* 31:2 (2003) 61 – 62, aldaar 62.

¹⁵ Rakove, *Original Meanings*, xv – xvi; Drinker Bowen, *A Miracle at Philadelphia*, xv – xviii.

¹⁶ William Ewald, 'James Wilson and the Drafting of the Constitution', *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* 10:5 (2008) 901 – 1010, aldaar 936 – 937.

vanwege de context die ze schetsen, schieten ze tekort in het duiden van de ontwikkelingen. De nuances, problematiseringen en kritische benaderingen die zo essentieel zijn voor de geschiedwetenschap lijken binnen dit thema dus jammer genoeg op een zijspoor te zijn beland.

Voor nieuw historisch onderzoek naar de Federale Conventie van 1787 is één stelling dus van cruciaal belang: er mag niet zomaar een logisch of voor de hand liggend verloop of resultaat van een debat worden verondersteld. De analyse van een specifiek debat, bijvoorbeeld naar de belichaming van de uitvoerende macht, leent zich daar bij uitstek voor. Er hoeven voor zo'n korte periode namelijk geen tegenstrijdige meningen van één persoon verklaard te worden, noch verschillende debatten aan elkaar gerelateerd te worden om het volledige plaatje 'kloppend' te maken. Dit onderzoek naar het debat betreffende de uitvoerende macht vormt daarmee een momentopname: het zet de verschillende argumenten van de afgevaardigden over de uitvoerende macht uiteen en tracht deze te verklaren aan de hand van hun achtergrond. Daarbij is ruimte gelaten voor de menselijke factor: meningen kunnen veranderen, hoeven niet gebaseerd te zijn op feiten of kunnen elkaar tegenspreken. Juist door zo'n beperkt debat op deze manier te benaderen, is er naast context weer ruimte voor nuances en tegenstellingen evenals een verklaring daarvoor.

Dit onderzoek richt zich dus voornamelijk op de verschillende argumenten met betrekking tot de invulling van de uitvoerende macht – in het bijzonder of deze moest worden belichaamd door één of meerdere personen – en welke argumenten zwaarder wogen waardoor de afgevaardigden tot hun besluit zijn gekomen. Het grootste deel van dit debat voltrok zich tussen 1 en 4 juni, in het vroege stadium van de Conventie. Dit was zeker niet de laatste keer dat de invulling van de uitvoerende macht ter sprake kwam, maar het was wel de laatste keer dat de argumentaties over het aantal personen in de uitvoerende macht inhoudelijk werd behandeld. Om de argumentatiestructuren te achterhalen wordt een beroep gedaan op verschillende bronnen. Eerst en vooral zullen *The Records of the Federal Convention of 1787* van historicus Max Farrand (1869 – 1945) van groot belang zijn.¹⁷ Dit boek vormt een verzamelwerk van verschillende bronnen met betrekking tot de Federale Conventie, door Farrand verzameld, gerangschikt en geannoteerd. Zijn intentie was om overzicht te scheppen in de grote hoeveelheid bronnen over de Conventie, evenals om de bruikbaarheid van deze bronnen te verbeteren door ze allemaal naast elkaar te leggen. Bronnen die hierin zijn meegenomen zijn bijvoorbeeld de officiële *Journals* (verslagen) van de werkzaamheden op de Conventie, maar ook persoonlijke aantekeningen van de aanwezige afgevaardigden als James Madison, William Pierce en Rufus King. Als opzichzelfstaande bronnen zijn deze aantekeningen vaak bekritiseerd om hun betrouwbaarheid, ze zijn immers genoteerd vanuit een politiek gekleurde visie. Door al deze bronnen te bundelen kan er echter een reëler beeld ontstaan van wet er daadwerkelijk ter tafel kwam. Om de meerwaarde van dit verzamelwerk te behouden, zal in de noot dan ook niet alleen verwezen worden naar het werk van Farrand, maar zal ook de originele auteur genoemd worden.

¹⁷ Max Farrand, *The Records of the Federal Convention of 1787* (New Haven 1911).

Daarnaast zal natuurlijk ook een beroep worden gedaan op persoonlijke documenten die niet zijn meegenomen in Farrands werk, bijvoorbeeld essays, brieven en uitgeschreven speeches van afgevaardigden. Voor dit onderzoek is echter bewust gekozen om géén beroep te doen op bronnen van deze aard na de Conventie, zoals de binnen deze thematiek vaak aangehaalde *Federalist Papers*. Deze collectie van essays geschreven door James Madison, Alexander Hamilton en John Jay vormt een betoog ter verdediging van de nieuwe grondwet en voor een sterke overheid. Deze speelden echter een belangrijke rol tijdens het ratificatiedebat, niet tijdens de Conventie. Daarmee vormen deze essays niet persé een goede weerspiegeling van de meningen van de auteurs. Het doel van de papers was namelijk om een breed publiek te overtuigen. Daarom werden de gebruikte argumenten vaak aangedikt in dienst van de overtuigingskracht.¹⁸ Juist omdat dit onderzoek een momentopname betreft, wordt dus ook de reikwijdte van de bronnen beperkt.

Deze bronnen zullen vervolgens opnieuw gerangschikt worden, alvorens de inhoud wordt opgedeeld naar thema. De verschillende debatten liepen thematisch namelijk enorm door elkaar heen, zelfs binnen de gekozen tijdspan van drie dagen. De thematische rangschikking moet dan ook duidelijk maken welke thema's het meest van belang waren in het debat en hoe daarover werd gesproken. Als gevolg daarvan zijn de drie deelonderwerpen gekozen: de monarch, een uitvoerende raad en de president als mogelijke staatshoofden. Alle argumenten die gedurende dit debat ter tafel kwamen betroffen namelijk een van deze drie staatsvormen. Daarnaast worden biografische bronnen en literatuur geraadpleegd om de standpunten van de verschillende afgevaardigden te kunnen verklaren vanuit hun persoonlijke achtergrond. De afgevaardigden die zullen worden behandeld zijn Alexander Hamilton van New York, Benjamin Franklin en James Wilson van Pennsylvania, Elbridge Gerry van Massachusetts en Edmund Randolph, George Mason en James Madison, allen van Virginia. Voor de lezer bevat Bijlage I een korte beschrijving en het centrale standpunt van deze en andere afgevaardigden die bij naam genoemd worden in deze scriptie. Uiteindelijk tracht dit onderzoek te achterhalen waarom de afgevaardigden op de Federale Conventie van 1787 de uitvoerende macht hebben toevertrouwd aan één persoon.

In het eerste hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de afgevaardigden dachten over de monarchie als mogelijke staatsvorm voor de Verenigde Staten. Als gevolg van de onafhankelijkheidsoorlog zou er namelijk een aversie voor monarchen en hun machtsmisbruik zijn ontstaan, maar toch werd het nog door verschillende afgevaardigden overwogen. Wat woog er zwaarder, het verlangen naar een sterke uitvoerende macht of het wantrouwen in de menselijke aard? In het tweede hoofdstuk worden de argumenten voor een plurale uitvoerende macht uiteengezet. Als de afgevaardigden de uitvoerende macht namelijk niet aan één man toevertrouwden, moesten er meerdere *Executives* (personen die de uitvoerende macht belichamen) op gelijke voet met elkaar komen te staan. Ook dit was echter geen vanzelfsprekende staatsvorm omdat ook hier corruptie op de loer lag, evenals dat de efficiëntie van het

¹⁸ Rakove, *Original Meanings*, xv.

bestuur in het gedrang kwam en de controleerbaarheid van het machtsgebruik penibel was. Dat bracht de afgevaardigden weer terug bij het plan voor één persoon in de uitvoerende macht. In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet hoe het plan voor een solitaire *Executive* steeds meer een onderliggende aanname werd bij verschillende afgevaardigden, waardoor er dan na drie dagen van debat eindelijk kon worden gestemd over dat ene voorstel: uit hoeveel personen moest uitvoerende macht komen te bestaan?

Hoofdstuk 1: een monarch der Verenigde Staten en het probleem van de menselijke aard

“There is a natural Inclination in Mankind to Kingly Government”.¹⁹ Dat stelde Benjamin Franklin, afgevaardigde van Pennsylvania, tijdens het debat over de uitvoerende macht op de Conventie. In een monarchie was er namelijk één staatshoofd en waren alle anderen gelijk aan elkaar. Daarnaast verhielp een sterke, machtige *Executive* het voornaamste probleem van de *Articles of Confederation*, namelijk dat er nog helemaal geen onafhankelijke uitvoerende macht op nationaal of federaal niveau was. Afgevaardigden als James Wilson van Pennsylvania en Alexander Hamilton van New York pleitten dan ook voor een machtige *Executive*, die soms zelfs de schijn wekte van een monarch. Dat leek natuurlijk opmerkelijk aangezien de Verenigde Staten tussen 1775 en 1783 nog hadden gevochten voor hun onafhankelijkheid van de Britse monarchie. Toch was van een gedeelde fundamentele afkeer voor de monarchie als staatsvorm dus geen sprake. Dat wil echter niet zeggen dat alle afgevaardigden zo optimistisch waren. Franklin, die zelf de monarchie nog de meest natuurlijke bestuursvorm noemde, vreesde voor de menselijke factor die daarbij kwam kijken aangezien deze geneigd was tot machtsmisbruik. Edmund Randolph van Virginia sprak vaak misnoegend over de “foetus of monarchy” zodra een solitaire uitvoerende machtspositie ter sprake kwam.²⁰ Ook George Mason, eveneens van Virginia, en John Dickinson van Delaware waren van mening dat het stichten van een monarchie direct inging tegen de wil van het volk. Dit hoofdstuk zal de verschillende argumenten van voor- en tegenstanders van een monarchaal bestuur uiteenzetten en verklaren vanuit de persoonlijke en professionele achtergronden van de afgevaardigden. Zo zal blijken dat de monarchie voornamelijk in theorie een geschikte staatsvorm leek, maar dat er grote twijfels waren over de bekwaamheid van de mens om deze ook goed ten uitvoer te brengen.

Het debat over een monarchaal staatshoofd kwam nota bene op gang door een voorstel van Randolph, de meest vocale tegenstander van een Amerikaanse monarchie. Op de eerste dag van de Conventie had hij namelijk zijn Virginia Plan ingediend, een plan dat van hem afkomstig was, maar wat hij had opgesteld in samenwerking met zijn staatsgenoten. Dit plan, dat hij naar alle waarschijnlijkheid had opgesteld in samenwerking met staatsgenoot James Madison, omvatte een compleet voorstel voor een federale overheid.²¹ Resolutie zeven, clause één van het Virginia Plan introduceerde de uitvoerende macht en stelde dat “a national executive be instituted”.²² Daarbij had Randolph echter opzettelijk in het midden gelaten waaruit ‘a national executive’ dan moest bestaan – bijvoorbeeld het aantal personen – voor overweging en discussie door de afgevaardigden op de Conventie. Het duurde

¹⁹ Packard Humanities Institute, The Papers of Benjamin Franklin, unpublished 1787-88, 2 juni 1787, From Benjamin Franklin: Convention Speech on Salaries (unpublished), <https://franklinpapers.org/framedVolumes.jsp?vol=45&page=041> (geraadpleegd 4 juni 2021).

²⁰ James Madison, ‘Friday June 1st. 1787’. Geciteerd bij: Farrand, *Records*, 66.

²¹ Drinker Bowen, *Miracle at Philadelphia*, 38 – 39.

²² The Journal of the Convention, ‘Friday June 1. 1787’. Geciteerd bij: Farrand, *Records*, 62.

dan ook niet lang voor een aantal afgevaardigden hierop insprong en een rigoureuze, solitaire uitvoerende macht voorstelde.

Wilson diende meteen na de introductie van Randolphs resolutie betreffende de uitvoerende macht een voorstel in om de bepaling “to consist of a single person” daaraan toe te voegen.²³ Wilson’s *Executive* beschikte over de volledige uitvoerende macht, zonder al te veel beperkingen. Zo had deze bijvoorbeeld het recht om uitvoerende officieren naar wil aan te stellen en af te zetten, maar mocht deze niet de oorlog verklaren ondanks zijn status als *Commander-In-Chief*. Die laatste handeling werd door de afgevaardigden namelijk beschouwd als behorende tot de wetgevende macht. Indien dit de uitvoerende macht werd toegewezen, kwam de scheiding der machten in gevaar en lag machtsmisbruik en tirannie op de loer.²⁴ Eenieder had dit zien gebeuren onder de heerschappij van George III en dus werd Wilson in zijn voorstel direct gesteund door Charles Pinckney van South Carolina. Het voorstel voor de uitvoerende macht belichaamd in één persoon lag dus vanaf het begin van de Conventie direct op tafel.

Wilson had verschillende redenen om een voorstel te doen voor een sterke, solitaire uitvoerende macht. Deze hadden zowel te maken met zijn persoonlijke achtergrond als zijn professionele carrière. Wilson was namelijk een immigrant die pas op ‘latere leeftijd’ (namelijk als 23-jarige) voet aan wal had gezet op het Amerikaanse continent na te zijn vertrokken uit Schotland. Daarmee miste hij een regionale staatsidentiteit die voor veel inwoners van de toenmalige Britse kolonies van groot belang was.²⁵ Tijdens de Conventie hechtte hij dus ook veel minder belang aan de soevereiniteit van de individuele staten dan menigeen van zijn collega-afgevaardigden. Daarnaast had Wilson in zijn politieke carrière van dichtbij het falen van de *Articles of Confederation* ervaren. Hij was namelijk meerdere malen lid geweest van zowel het Continentale als het Confederale Congres, waarbij hij maar liefst twee keer is opgestapt uit frustratie over het onvermogen van deze bestuursorganen.²⁶ Het voornaamste probleem van de *Articles* was namelijk dat het geen scheiding der machten en daarmee ook geen afzonderlijke uitvoerende macht faciliteerde, waarmee een beperkte groep ambtenaren een enorm takenpakket op zich moest nemen.²⁷ Op de Conventie pleitte Wilson daarom voor een afzonderlijke uitvoerende tak van de overheid, bij voorkeur belichaamd door één persoon met verregaande macht om “energy, dispatch and responsibility” te promoten.²⁸

Een rigoureuze *Executive* stond echter niet per definitie gelijk aan een monarch. Daarom deed Hamilton zijn intrede in het debat, aangezien volgens hem het Virginia Plan niet ver genoeg in het toebedelen van macht aan de *Executive*, ook niet nadat de afgevaardigden hun stempel hadden kunnen zetten op de verschillende onderdelen van daarvan. Daarom kwam hij vervolgens met zijn eigen voorstel

²³ The Journal of the Convention, ‘Friday June 1. 1787’. Geciteerd bij: Farrand, *Records*, 63.

²⁴ James Madison, ‘Monday June 1st. 1787’; Rufus King, ‘1 june. Ex. power to be in one person’; William Pierce, ‘On the Executive Power’. Naar: Farrand, *Records*, 64 – 66, 70 – 73.

²⁵ Ewald, ‘James Wilson and the Drafting of the Constitution’, 902 – 904.

²⁶ Ibidem, 905 – 911.

²⁷ Prakash, ‘The Essential Meaning of Executive Power’, 764.

²⁸ James Madison, ‘Monday June 1st. 1787’. Geciteerd bij: Farrand, *Records*, 65.

voor een volledig staatsbestel: het Hamilton Plan.²⁹ In dit voorstel – dat Hamilton presenteerde als een speech die bijna een gehele dag innam – noemde hij het beestje niet bij de naam, maar pleitte hij in feite voor een gekozen monarchie. De afgevaardigden op de conventie hadden tot dusver een *Executive* uiteengezet bestaande uit één of meerdere personen die voor een korte, afgebakende tijd aan de macht waren. Hamilton was daarentegen van mening dat het veel beter en veiliger was om één persoon voor het leven te benoemen na verkiezingen. Volgens hem voorkwam dit namelijk hetgeen waar een aantal afgevaardigden voor vreesden, namelijk overdadige ambitie dat resulteerde in machtsmisbruik en tirannie.³⁰ Volgens Hamilton moest een benoeming voor het leven de ambitie van de mens juist inperken. Madison schreef het volgende over dit argument van Hamilton:

[On the] plan of appointing him for 7 years, he [Hamilton] thought the Executive ought to have but little power. He would be ambitious, with the means of making creatures; and as the objects of his ambition wd. be to *prolong* his power, it is probable that in case of a war, he would avail himself to the emergence, to evade or refuse a degradation from his place. An Executive for life has not this motive for forgetting his fidelity, and will therefore be a safer depositary of power.³¹

Een *Executive* voor het leven snakte dus minder naar uitbreiding of verlening van zijn macht, aangezien hij – onder voorwaarde van niet verder gedefinieerd goed gedrag – zijn machtspositie levenslang behield na verkiezing. Daarmee zouden de Verenigde Staten een gekozen monarchie vormen.

Hamiltons verlangen om een sterke, centrale, nationale overheid te stichten, hing evenals bij Wilson, samen met zowel zijn persoonlijke als zijn professionele achtergrond. Eerst en vooral was Hamilton namelijk een immigrant afkomstig van Nevis, een eiland in de Cariben dat onderdeel was van Brits-West-Indië. Pas als jongeman van vijftien à zestien jaar oud – zijn exacte geboortjaar is niet bekend wegens tegenstrijdige documentatie – zette hij voet aan wal in New York, waar hij ging studeren aan de universiteit. Omdat hij zijn vroege jeugd echter elders had doorgebracht, ontbrak het hem aan één sentiment dat vele andere afgevaardigden nauw aan het hart lag: een sterk gevoel van verbondenheid met de eigen thuisstaat.³² Aangezien Hamilton het dus evenals Wilson niet van jongs af aan met de paplepel ingegoten had gekregen dat de autonomie van de individuele staten van fundamenteel belang was voor het bestaan van de Verenigde Staten, pleitte hij op de Conventie voor een overheid waarbij de staten van ondergeschikt belang waren. Daarnaast had Hamilton gedurende de onafhankelijkheidsoorlog in het leger onder bevel van *Commander-In-Chief* George Washington ervaren hoe efficiënt een bestuur was met één machtige eindverantwoordelijke, in tegenstelling tot het plurale bestuur van het Congres.³³

²⁹ Alexander Hamilton, 'Introduction'. Naar: Farrand, *Records*, 304 – 311.

³⁰ Steven Calabresi, 'Some Normative Arguments for the Unitary Executive', *Arkansas Law Review* 48:1 (1995) 23 – 104, aldaar 45.

³¹ James Madison, 'Monday June 18. in Committee of the whole. on the propositions of Mr. Patterson & Mr. Randolph'. Naar: Farrand, *Records*, 290.

³² Broadus Mitchell, 'Alexander Hamilton, Executive Power and the New Nation', *Presidential Studies Quarterly* 17:2 (1987) 329 – 343, aldaar 329; Ewald, 'James Madison and the Drafting of the Constitution', 902 – 903.

³³ Prakash, 'The Essential Meaning of Executive Power', 792 – 793.

Verschillende afgevaardigden op de Conventie waren zich er ook van bewust dat áls er een solitaire *Executive* kwam, George Washington waarschijnlijk de eerste werd om die rol op zich te nemen.³⁴ Dit maakte Hamilton des te meer bereid om zijn vertrouwen in één leider te vestigen, maar juist daarom werd hem door tegenstanders als Randolph verweten een monarchie te willen stichten.

Vele afgevaardigden waren huiverig om het woord ‘monarchie’ ook maar in de mond te nemen, aangezien dit meteen deed denken aan de Britse overheersing. Volgens Randolph was het aanstellen van een monarch een klap in het gezicht zijn van het Amerikaanse volk, dat niet stond te popelen om te leven onder een nieuwe monarchie. Integendeel, Mason stelde dat “a hatred to [the monarchy’s] oppressions carried the people through the late Revolution”.³⁵ Ook John Dickinson, afgevaardigde van Delaware, stelde dat het stichten van een monarchie inging tegen “the spirit of our times” en “the state of our affairs”.³⁶ Wilson uitte echter kritiek op dit argument. Hij betwijfelde namelijk of het volk daadwerkelijk zo’n antipathie jegens de monarchie vertoonde, omdat hij daar zelf geen bewijs van had gezien en ook Randolph, Mason en Dickinson verzuimden om met harde bewijzen van deze aversie te komen.³⁷ De reactie van het volk bleek echter niet eens het grootste struikelpunt voor het benoemen dan wel verkiezen van een monarch voor de Verenigde Staten.

In een tweetal speeches verwoorde Benjamin Franklin het voornaamste probleem van een monarch als staatshoofd: de aard van de mens. De mens had twee drijfveren, namelijk “Ambition en Avarice” oftewel ambitie en hebzucht. In de eerste speech sprak Franklin over het plan om de *Executive* te voorzien van een loon. Hij zei in de door hem uitgeschreven speech het volgende:

Sir, There are two Passions which have a powerful Influence in the Affairs of Men. These are *Ambition* and *Avarice*; the Love of Power, and the Love of Money. Separately each of these has a great Force in prompting Men to Action; but when united in View of the same Object, they have in many Minds the most violent Effect. Place before the Eyes of such men a *Honor* that shall at the same time be a Place of *Profit*, and they will move Heaven and Earth to obtain it.³⁸

Een persoon voorzien van zowel aanzien als een beloning was in Franklins ogen dus vragen om problemen. Het trok personen aan die zich laten verleiden door hun ambitie en hebzucht, terwijl de uitvoerende macht juist belichaamd moest worden door iemand die volledig in dienst van zijn land staat. Franklin zag de *Executive* veel liever voldoening halen uit zijn “Sense of Duty; and the Respect paid to Usefulness”, zonder daar nog apart voor beloond te moeten worden.³⁹ Daarnaast sprak hij in zijn tweede

³⁴ Prakash, ‘The Essential Meaning of Executive Power’, 722.

³⁵ James Madison, ‘Monday June 4. In Committee of the whole’. Geciteerd bij: Farrand, *Records*, 102.

³⁶ James Madison, ‘Saturday June 2d. In Committee of whole’. Geciteerd bij: Farrand, *Records*, 87.

³⁷ James Madison, ‘Monday June 4. In Committee of the whole’. Naar: Farrand, *Records*, 96.

³⁸ Packard Humanities Institute, The Papers of Benjamin Franklin, unpublished 1787-88, 2 juni 1787, ‘From Benjamin Franklin: Convention Speech on Salaries (unpublished)’, <https://franklinpapers.org/framedVolumes.jsp?vol=45&page=041> (geraadpleegd 3 juni 2021).

³⁹ Packard Humanities Institute, The Papers of Benjamin Franklin, unpublished 1787-88, 2 juni 1787, ‘From Benjamin Franklin: Convention Speech on Salaries (unpublished)’, <https://franklinpapers.org/framedVolumes.jsp?vol=45&page=041> (geraadpleegd 3 juni 2021).

speech betreffende het vetorecht van de uitvoerende macht over het gevaar van ambitie. Macht bevond zich vaak op een hellend vlak, dus een solitaire *Executive* zocht op den duur naar meer macht en stichtte zo een gekozen monarchie.⁴⁰ Deze ontaardde op zijn beurt dan weer in een volwaardige monarchie, wat eveneens de vrees was van Mason.⁴¹ Kortom: het was een kwestie van tijd zijn voor de solitaire *Executive* machtsmisbruik pleegde, want het zat nu eenmaal in diens aard om altijd te verlangen naar meer.

Franklin had een goede reden om de aard van de mens te wantrouwen. Als prominent politicus had hij namelijk zowel het verlangen naar macht als het verlangen naar persoonlijk gewin *Executives* zien corrumpen. Zo had hij dit eerst en vooral mis zien gaan in zijn eigen thuisstaat Pennsylvania. Daar gebruikte de gouverneur zijn vetorecht om alle nieuwe wetsvoorstellen te blokkeren. Pas wanneer er met hem persoonlijk onderhandeld werd en hij er persoonlijk gewin uit kon halen, trok hij zijn veto in en bracht hij de wet ten uitvoer.⁴² Zijn ambitie en hebzucht hadden hem gecorrumpeerd. Daarnaast baseerde Franklin zich echter ook op een andere casus. Als ambassadeur van Frankrijk en Zweden had hij namelijk als geen ander kennis van de Europese politiek en diplomatiek.⁴³ Daarom haalde hij de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden en het conflict tussen de staats- en prinsgezinden aan. Volgens Franklin hadden de Oranjes hun unieke machtspositie namelijk misbruikt en een monarchie gesticht. Franklin zei hier het volgende over:

There has been a constant Struggle between that Family and the Nation. [...] In the last Century the then Prince of Orange found Means to inflame the Populace against their Magistrates, excite a general Insurrection in which an excellent Minister *Dewitt* was murdered, all the old Majistrates [sic] displac'd, and the Stadtholder re-invested with all the former Powers. In this Century the Father of the present Stadtholder, having married a British Princess, did, by exciting another Insurrection, force from the Nation a Decree that the Stadtholdership should be thenceforth hereditary in his Family.⁴⁴

Franklin stelde dus dat het stadhouderschap zich via een erfelijke lijn had ontwikkeld tot een koningschap. Zo had hij op basis van twee praktische voorbeelden gegronde reden om machtsmisbruik te vrezen.

Hoewel afgevaardigden als Hamilton en Wilson de rest van de aanwezigen op de Conventie probeerden te overtuigen van de noodzaak voor één sterke *Executive*, leek het nog te vroeg om deze ook

⁴⁰ Packard Humanities Institute, The Papers of Benjamin Franklin, unpublished 1787-88, 4 juni 1787, 'From Benjamin Franklin: Remarks on Veto Power (unpublished)', <https://franklinpapers.org/framedVolumes.jsp?vol=45&page=043> (geraadpleegd 3 juni 2021).

⁴¹ Kate Rowland, *The Life of George Mason; 1725 – 1792* (New York 1892) 112 – 115.

⁴² James Madison, 'Monday June 4. In Committee of the whole'. Naar: Farrand, *Records*, 99.

⁴³ Jonathan R. Dull, 'Benjamin Franklin and the Nature of American Diplomacy', *The International History Review* 5:3 (1983) 346 – 363, aldaar 348.

⁴⁴ Packard Humanities Institute, The Papers of Benjamin Franklin, unpublished 1787-88, 4 juni 1787, 'From Benjamin Franklin: Remarks on Veto Power (unpublished)' <https://franklinpapers.org/framedVolumes.jsp?vol=45&page=043> (geraadpleegd 3 juni 2021).

daadwerkelijk aan de macht te brengen. Dit ondanks het feit dat met name Hamilton een poging deed om de hebzuchtige aard van de mens te neutraliseren door de *Executive* te benoemen voor het leven. In theorie had de monarchie een prima staatsvorm kunnen zijn. Het centrale bestuur door één eindverantwoordelijke faciliteerde snel en efficiënt handelen, in tegenstelling tot hoe deze was georganiseerd onder de *Articles of Confederation*. Toch vreesden velen dat de theorie veel rooskleuriger was dan de praktijk zou zijn. Zo illustreerde Franklin aan de hand van een tweetal voorbeelden hoe machtsmisbruik volgde uit het menselijke handelen, waardoor macht zich vrijwel altijd op een hellend vlak bevond. Zelfs Hamilton was zich ervan bewust dat “a fondness of power is implanted, in most men, and it is natural to abuse it, when acquired”.⁴⁵ Het staatsbestel kon dan met de beste bedoelingen opgezet zijn, de menselijke ambitie en hebzucht bleken sterker dan diens idealen. Dat was reden voor Randolph om de touwtjes van zijn eigen plan weer steviger in eigen handen te nemen en nu zelf wél een voorstel te doen over de invulling van de uitvoerende macht, namelijk in de vorm van een uitvoerende raad.

⁴⁵ Richard Loss, ‘Alexander Hamilton and the Modern Presidency: Continuity or Discontinuity?’, *Presidential Studies Quarterly* 12:1 (1982) 6 – 25, aldaar 8.

Hoofdstuk 2: een uitvoerende raad der Verenigde Staten en het probleem van verantwoordelijkheid

“Why cannot three execute?”⁴⁶ Deze vraag stond centraal in Randolphs verweer tegen de solitaire, monarchale uitvoerende macht. Verschillende afgevaardigden leken nog niet bereid om de uitvoerende macht aan één persoon toe te vertrouwen. Daarom gingen zij logischerwijs op zoek naar een bestuursvorm waarbij meerdere personen op gelijke voet met elkaar stonden binnen de uitvoerende macht. Randolph was natuurlijk de voornaamste voorvechter van een pluraal bestuur, maar ook hier vond hij bijval van Mason.⁴⁷ Samen waren zij van mening dat een uitvoerende macht bestaande uit meerdere personen (een *Executive Council*) machtsmisbruik tegenging door het systeem van *checks and balances*. Daarnaast versterkte het ook de scheiding der machten door de uitvoerende macht minder afhankelijk te maken van de wetgevende macht. In dit plan zagen echter lang niet alle afgevaardigden heil. Aan de hand van enkele historische voorbeelden illustreerden Wilson en Pierce Butler van South Carolina dat dit geen praktische vorm van bestuur was.⁴⁸ Daarna is nog gepoogd om een controlerende uitvoerende raad op te zetten in de vorm van een raad van advies of een raad van herziening. Dat indiceerde echter dat er langzaam een verandering in de gedachtegang van enkele afgevaardigden plaatsvond, aangezien deze ondersteunende raden in dienst kwamen te staan van één *Executive*, niet drie.

Volgens Randolph waren de eigenschappen waar men zo naar verlangde in de uitvoerende macht – de “energy, dispatch and responsibility” die Wilson eerder had genoemd – net zo goed te vinden in drie personen als in één.⁴⁹ Wanneer drie uitvoerende officieren op gelijke voet stonden met elkaar, maakten deze minder snel misbruik van hun macht omdat ze in hun taken werden gecontroleerd door hun gelijken. Zo bevonden de *checks and balances* zich niet alleen tussen de verschillende takken van de overheid, maar ook binnen de uitvoerende tak zelf. Daarnaast bevorderde een pluraliteit in de *Executive* de onafhankelijkheid van de verschillende takken van de overheid. Als één van hen namelijk niet meer in staat was om zijn taken uit te voeren – bijvoorbeeld als deze ziek werd en voortijdig overleed of als deze werd afgezet als gevolg van een afzettingsprocedure (*impeachment*) – waren er nog altijd twee anderen wie zijn taken op konden pakken. Als dit een solitaire *Executive* overkwam, was er tijdelijk geen uitvoerende macht en dat vormde een gevaar voor de scheiding der machten. Men was zelfs bang voor het risico dat de wetgevende macht daardoor terughoudend werd met het uitvoeren van afzettingsprocedures en daarmee medeplichtig werd aan slecht bestuur.⁵⁰ Volgens Randolph kon de uitvoerende macht dus prima bestaan uit een driemanschap en was dit in verschillende opzichten zelfs

⁴⁶ Alexander Hamilton, ‘1 June 1787’. Geciteerd bij: Farrand, *Records*, 72.

⁴⁷ Rowland, *The Life of George Mason*, 112 – 115.

⁴⁸ William L. Pierce, ‘On the Executive Power’; James Madison, ‘Saturday June 2nd. In Committee of whole’. Naar: Farrand, *Records*, 74, 89.

⁴⁹ James Madison, ‘Monday June 1st. 1787’. Geciteerd bij: Farrand, *Records*, 66.

⁵⁰ Rufus King, ‘1 June. Ex. power to be in one person’. Naar: Farrand, *Records*, 70.

efficiënter en veiliger dan een solitaire *Executive*.

Dat Randolph geen voorstander was van een sterke nationale overheid was in ieder geval niet te wijden aan het feit dat hij geen patriot was. Integendeel, als jongeman scheidde hij wegen met zijn welvarende familie in Virginia om zich aan te sluiten bij het Continentale Leger van Washington. Dat terwijl zijn vader niemand minder was dan de *King's attorney* voor Virginia, wat het merendeel van de Randolph familie standvastige loyalisten maakte.⁵¹ Randolph zelf was echter van mening dat zowel George III als het Britse Parlement misbruik hadden gemaakt van hun macht, waardoor hij zich aansloot bij de Revolutionairen. Als gevolg van deze overtuiging begon Randolph enorm veel waarde te hechten aan twee thema's die ook op de Conventie van cruciaal belang waren: de scheiding der machten en een geschreven grondwet.⁵² Het schrijven van een grondwet was natuurlijk waar de Conventie zich in essentie mee bezighield. Dit had Randolphs volledige steun, aangezien hij stelde dat een geschreven grondwet niet ongedaan kon worden. Het waren de ongeschreven regels en wetten die een gevaar vormde voor de politiek, omdat deze elk moment naar wil kon worden aangepast door diegenen met kwaad in de zin. Het was dus van essentieel belang dat een strenge, maar gerechtvaardigde scheiding der machten werd aangehouden. Gelukkig voor Randolph was dit precies wat werd bepaald in een van de eerste, inhoudelijke aangenomen resoluties van de Conventie.⁵³ Zijn voorliefde voor een strenge scheiding der machten resulteerde dan ook in een pleidooi voor voldoende, sterke en soms verregaande *checks and balances*. Bij het niet (goed) functioneren van een enkele *Executive* kwam daarbij de scheiding der machten echter te veel in gevaar, zoals eerder beschreven. Daarom pleitte Randolph voor een plurale uitvoerende macht met een onderling controlerende taak.

Verschillende afgevaardigden waren echter niet overtuigd van het feit dat een driemanschap, of een plurale uitvoerende macht in zijn algemeen, efficiënt kon besturen. Elbridge Gerry van Massachusetts vergeleek dit driemanschap met een "general with three heads".⁵⁴ Ook Wilson voorzag dit probleem met betrekking tot een plurale *Executive*. Madison scheef het volgende over het argument van Wilson:

If the members [of the executive council] were to be equal in power the principle of the opposition to the Unity was given up. If equal, the making them an odd number would not be a remedy. In Courts of Justice there are two sides only to a question. In the Legislative & Executive departmts. [sic] questions have commonly many sides. Each member therefore might espouse a separate one & no two agree.⁵⁵

⁵¹ John Garry Clifford, 'A Muddy Middle of the Road; The Politics of Edmund Randolph, 1790 – 1795', *The Virginia Magazine of History and Biography* 80:3 (1972) 286 – 311, aldaar 287.

⁵² Tanisha Jean Staten, *Loyalist or Patriot: The Precarious Position of Edmund Randolph, 1774 – 1776* (Masterscriptie Geschiedenis, University of Southern Mississippi, Hattiesburg 2013).

⁵³ The Journal of the Convention, 'Wednesday May 30. 1787'. Naar: Farrand, *Records*, 30.

⁵⁴ James Madison, 'Monday June 4. In Committee of the whole'. Geciteerd bij: Farrand, *Records*, 97.

⁵⁵ James Madison, 'Monday June 4. In Committee of the whole'. Geciteerd bij: Farrand, *Records*, 96.

Bijvoorbeeld ten tijde van oorlog, wanneer de uitvoerende macht als zijnde de *Commander-In-Chief* snel moest kunnen handelen, was de uitvoerende raad een doorn in het oog van Wilson. Als elk raadslid namelijk een eigen strategie in gedachten had, moest er een consensus gevormd worden alvorens er gehandeld werd. Van dit probleem was met een enkele *Executive* natuurlijk geen sprake omdat deze kon handelen zonder te overleggen. Ook dit argument was gegrond in een praktisch voorbeeld, namelijk wederom de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Butler pleitte dat de Staten-Generaal inefficiënt bestuurde toen de Nederlanden kregen te maken met de dreiging van oorlog. Uiteindelijk hadden zij uit nood een “French Man” (waarmee hij waarschijnlijk Willem van Oranje bedoelde) als legerleiding aangesteld om de overlegstructuren van de Staten-Generaal te kunnen omzeilen.⁵⁶ Daarmee vormde efficiëntie van bestuur het eerste probleem voor de plurale *Executive* uit Randolphs voorstel.

Dat was echter niet het enige punt waarop de afgevaardigden worstelden met het idee van een *Executive* bestaande uit meerdere personen die op gelijke voet met elkaar stonden. Er ontstond namelijk ook een discussie omtrent de representativiteit van de uitvoerende raad. Vandaag de dag is het namelijk niet meer dan normaal dat de president van de Verenigde Staten is gelieerd aan een politieke partij en daarmee voor diens normen en waarden staat. Dat is echter niet het soort uitvoerende machtspositie dat de afgevaardigden voor ogen hadden. Volgens hen moest de uitvoerende macht boven de politiek staan, onpartijdig zijn en simpelweg de wil van het volk en/of de wetgevende macht ten uitvoer brengen.⁵⁷ De afgevaardigden vreesden echter dat wanneer er meerdere personen uit verschillende districten van de Verenigde Staten samenkamen in een uitvoerende raad, dat lokale belangen parten gingen spelen. In plaats van te streven naar het beste voor de Verenigde Staten als geheel, zouden de raadsleden slechts de belangen van hun eigen districten nastreven.⁵⁸ Mason bracht hier echter het volgende tegenin:

If the Executive is vested in three persons, one chosen from the Northern, one from the Middle, and one from the Southern States, will it not contribute to quiet the minds of the people and convince them that there will be proper attention paid to their respective concerns? Will not three men so chosen bring with them, into office, a more perfect and extensive knowledge of the real interests of this great Union?⁵⁹

Mason was, evenals Randolph, van mening dat lokale belangen vrijwel altijd een rol speelden binnen de uitvoerende macht, bij de afgevaardigden die opgegroeid waren in de Verenigde Staten was hun lokale afkomst immers van groot belang. Was het dan niet beter om verschillende districten binnen de Verenigde Staten elk te voorzien van een eigen vertegenwoordiger? De meningen bleven daarover uiteenlopen, maar Randolph en Mason vormden samen een sterk front als voorstanders van een plurale uitvoerende macht.

⁵⁶ William L. Pierce, geen titel gegeven. Geciteerd bij: Farrand, *Records*, 92.

⁵⁷ David Driesen, ‘Toward a Duty-Based Theory of Executive Power’, *Fordham Law Review* 78:1 (2010) 71 – 120, aldaar 112.

⁵⁸ James Madison, ‘Saturday June 2d. In Committee of whole’. Naar: Farrand, *Records*, 88 – 89.

⁵⁹ Rowland, *The Life of George Mason*, 112 – 115.

George Mason was een republikein in hart en nieren, waardoor hij op de Conventie een tegengeluid bood voor de federalisten die misschien wel uit waren op meer dan een federatie (zoals bijvoorbeeld Hamilton, die werd verweten een monarchie te willen stichten). Hij poogde dus om een centraal, nationale of federale overheid af te houden. Als jongeman had hij al een sterke voorliefde voor een republiek, zo blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat hij zijn familiemotto heeft aangepast – van “Pro Patria Semper” naar “Pro Republica Semper” – om zijn republikeinse stance kracht bij te zetten.⁶⁰ Toch was Mason zich ook bewust van de tekorten van de *Articles of Confederation* en steunde het idee om deze door de Conventie te laten herzien. Daarbij vreesde hij echter dat het staatsbestel van het ene extreme naar het andere ging: van te weinig bestuur onder de *Articles* naar een te machtige overheid onder de nieuwe grondwet.⁶¹ Hoewel hij sinds de onafhankelijkheid wel een tolerantie voor een sterke *Executive* had ontwikkeld – in de meeste staten stond namelijk één gouverneur of president aan het roer, ook in Virginia waar hijzelf had bijgedragen aan het schrijven van de grondwet – was dit voor hem nog altijd verre van wenselijk.⁶² Daarmee nam hij op de Conventie een wat contradictoire positie in: enerzijds stond hij open voor een uitvoerende macht gevestigd in één persoon zoals bij de staten, maar anderzijds wilde hij dit toch nog altijd voorkomen.⁶³ Toen gedurende de Conventie echter bleek dat de voorstanders van een sterke federale overheid de overhand hadden, zette Mason zijn hakken in het zand en werd zijn tegengeluid sterker. Daarom steunde hij regelmatig de resoluties, voorstellen en argumenten van Randolph, met name die betreffende een plurale uitvoerende macht.

Boven op de eerder besproken gebreken van een uitvoerende raad, namelijk met betrekking tot efficiëntie en representatie, bleek er echter nog een nadeel aan de uitvoerende raad te zitten. Onder andere Wilson en Franklin waren er niet van overtuigd dat een veelheid aan officieren het probleem van de menselijke aard tegenging. In plaats van een gelijkwaardige samenwerking voorzag Wilson namelijk machtsstrubbelingen, achterkamertjespolitiek en onverantwoord bestuur.⁶⁴ Tussen de raadsleden kon namelijk een onderlinge competitie ontstaan waarna één persoon de overhand kreeg binnen het bestuursorgaan. Anderzijds konden onderlinge privédeals de raadsleden persoonlijk (machts)gewin opleveren. Als de leden dan voor elkaar instonden, was het niet te traceren van wie het daadwerkelijke machtsmisbruik nu afkomstig was.⁶⁵ Franklin voegde hieraan toe dat men liever een monarch zag, dan een aristocratische dominantie.⁶⁶ Een monarch was namelijk nog te controleren in zijn taken en mogelijk af te zetten, waar in een raad de raadsleden moeilijker verantwoordelijk waren te houden voor hun individuele handelingen als zij elkaar een hand boven het hoofd hielden.

⁶⁰ Drinker Bowen, *Miracle at Philadelphia*, 47.

⁶¹ Jeff Broadwater, ‘George Mason, James Madison, and the Evolution of the Bill of Rights’, *Georgetown Journal of Law & Public Policy* 15:2 (2017) 547 – 568, aldaar 549 – 550.

⁶² Jordan Cash, ‘George Mason and the Ambiguity of Executive Power’, *Presidential Studies Quarterly* 48:4 (2018) 741 – 767, aldaar 751 – 752.

⁶³ Ibidem, 753.

⁶⁴ James Madison, ‘Monday June 4. In Committee of the whole’. Naar: Farrand, *Records*, 96.

⁶⁵ Calabresi, ‘Some Normative Arguments for the Unitary Executive’, 43.

⁶⁶ Packard Humanities Institute, The Papers of Benjamin Franklin, unpublished 1787-88, 2 juni 1787, ‘From Benjamin Franklin: Convention Speech on Salaries’, <https://franklinpapers.org/framedVolumes.jsp?vol=45&page=041> (geraadpleegd 7 juni 2021).

Langzaam leek er dus een omdraai plaats te vinden in het gedachtengoed van verschillende afgevaardigden. Er kwamen namelijk nog wel enkele nieuwe voorstellen op tafel, maar deze betroffen allemaal een ondersteunende raad, geen uitvoerende raad pur sang bestaande uit *Executives* die op gelijke voet met elkaar stonden. Eerst stelde Madison een adviesraad voor. De adviseurs uit deze raad mochten dan hun mening delen met de *Executive*, maar konden hem niet controleren in die zin dat hun adviezen slechts dat waren: adviezen. Hier was de *Executive* vrij om van af te wijken. Volgens Roger Sherman, afgevaardigde van Connecticut, kweekte deze raad vertrouwen in de uitvoerende macht bij het volk.⁶⁷ De meerwaarde van ook deze raad kon echter teniet worden gedaan wanneer de *Executive* met deze raadsleden onderling onderhandelde.⁶⁸ Daarom kwam Randolph vervolgens met weer een ander voorstel: een raad van herziening.⁶⁹ In deze raad controleerde officieren van de uitvoerende en rechterlijke machten samen post hoc de door de *Executive* uitgevoerde wetten en handelingen, waarbij zij wél het recht hadden om in te grijpen. Ook dit plan kon echter al snel rekening op kritiek nadat Gerry zijn collega's erop wees dat dit geen zuivere scheiding der machten faciliteerde.⁷⁰ De afgevaardigden bleven dus kijken naar de mogelijkheid tot een ondersteunende raad binnen de uitvoerende macht. Langzaam werd echter duidelijk dat deze in dienst kwam te staan van één *Executive*.

Randolph was er dus niet in geslaagd de afgevaardigden op de Conventie ervan te overtuigen van de meerwaarde van een uitvoerende raad. Een raad vertoonde te veel van dezelfde gebreken als de *Articles of Confederation*, welke de Conventie juist moest verhelpen. Door overmatig overleg kon de uitvoerende macht namelijk niet snel genoeg handelen, bijvoorbeeld ten tijde van oorlog. Daarbij hielp het veelvoud aan perspectieven, meningen en inzichten eveneens niet. Randolph en Mason poogden een goed systeem van *checks and balances* op te zetten, maar verloren daarbij de efficiëntie van bestuur uit het oog. Zo illustreerde Butler aan de hand van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden dat een pluraal republikeins bestuur in sommige situaties simpelweg onhoudbaar was. De meerwaarde van meerdere personen binnen de uitvoerende macht werd echter wel erkend, bijvoorbeeld door Madison toen hij een voorstel indiende voor een adviesraad. De verschillende raden die toen nog de revue passeerden hadden echter allemaal een ondersteunende rol en stonden in dienst van een ander. Het duurde nog even voor de definitieve beslissing viel, maar de afgevaardigden gingen nu een solitaire *Executive* toch serieus overwegen.

⁶⁷ James Madison, 'Monday June 4. In Committee of the whole'. Naar: Farrand, *Records*, 97.

⁶⁸ Prakash, 'The Essential Meaning of Executive Power', 731 – 732.

⁶⁹ The Journal of the Convention, 'Monday June 4th 1787'. Naar: Farrand, *Records*, 93 – 94.

⁷⁰ James Madison, 'Monday June 4. In Committee of the whole'. Naar: Farrand, *Records*, 97 – 98.

Hoofdstuk 3: de presidentiële republiek der Verenigde Staten en het probleem van macht

“All know that a single magistrate is not a King”.⁷¹ Zo stelde Wilson toen het debat een nieuwe wending nam en de solitaire *Executive* weer een reële mogelijkheid werd. De afgevaardigden wilden echter eerst definiëren waaruit de uitvoerende macht ging bestaan, alvorens ze besloten of ze dat takenpakket aan één man toevertrouwden.⁷² Dit takenpakket bestond uit een breed scala van thema's. Enkelen daarvan waren de revue al eens gepasseerd tijdens eerdere debatten, zoals bijvoorbeeld het vetorecht, anderen werden nu pas in overweging genomen, zoals de manier waarop de *Executive* verkozen moest gaan worden. De scheiding der machten faciliteerde een balans tussen onafhankelijkheid en controle, maar deze was zeer precair. Daar was diens geestelijke vader Montesquieu zich van bewust, maar zeer zeker ook de afgevaardigden op de Conventie.⁷³ Het was dus zoeken naar een zuivere scheiding der machten, die géén vorst voortbracht maar wel een sterke en efficiënte uitvoerende macht faciliteerde. Daarvoor focusten de afgevaardigden zich op de volgende thema's: het kiesstelsel, de termijnduur, het vetorecht en het recht om ambtenaren aan te stellen. De verschillende standpunten over deze thema's zullen wederom uiteengezet worden en waar mogelijk verklaard vanuit de achtergrond van prominente of vocale afgevaardigden. Zo wordt geïllustreerd hoe de afgevaardigden op de Conventie dan toch langzaam tot een consensus leken te komen.

Het is echter belangrijk om te benoemen dat juist onderwerpen als deze en de vraag naar hoeveel macht de *Executive* daarover daadwerkelijk heeft vandaag de dag nog altijd centraal staan in de debatten onder rechtswetenschappers en politicologen, zoals eerder beschreven. Het doel van dit hoofdstuk is dan ook niet om uiteen te zetten hoe deze machten precies zijn ingekaderd. Integendeel, de besluiten die in dit stadium op de Conventie genomen werden, waren nog aan verandering onderhevig gedurende debatten in de daaropvolgende maanden. In plaats daarvan illustreert dit hoofdstuk hoe het onderliggende idee van één *Executive* doorschemerde in de debatten over de verschillende thema's met betrekking tot het bereik van diens macht.

Tijdens het debat over het kiesstelsel werden de afgevaardigden op de Conventie opnieuw geconfronteerd met het probleem van de menselijke aard. De manier waarop de uitvoerende machten of gouverneurs van de staten werden verkozen verschilde nog per staat. In New York en Massachusetts werd de gouverneur verkozen middels direct verkiezingen door de inwoners van die staten. Het voornaamste voordeel van dat systeem was dat de staten en federale overheden onafhankelijk van elkaar bleven en de regionale belangen dus van ondergeschikte invloed waren.⁷⁴ Verschillende afgevaardigden zagen het volk er echter niet toe in staat om verantwoordelijke keuzes te maken. Zo vond Gerry het volk

⁷¹ James Madison, 'Friday June 4. In Committee of the whole'. Geciteerd bij: Farrand, *Records*, 96.

⁷² William L. Pierce, geen titel gegeven. Naar: Farrand, *Records*, 74.

⁷³ Prakash, 'The Essential Meaning of Executive Power', 747.

⁷⁴ James Madison, 'Friday June 1st. 1787'. Naar: Farrand, *Records*, 86.

te ver van de federale politiek af staan om een goed onderbouwde stem uit te brengen, waardoor zij konden worden verleid door onoprechte personen die hun zinnen op het ambt hadden gezet.⁷⁵ Ook Hamilton voorzag dit probleem van populisme, waarbij stemgerechtigden zich lieten verleiden door beloftes die hen persoonlijk gewin opleverden, maar niet in dienst stonden van het staatsbelang. Hij zag de verkiezingen dan ook liever ondergebracht bij een “select assembly” in tegenstelling tot “the people at large”.⁷⁶ Verkiezingen door de wetgevende macht dus.

Bij de verkiezingen door de wetgevende macht kreeg het Congres het recht om de uitvoerende macht in het ambt te zetten. Sherman stelde dat de uitvoerende macht een verlengstuk was van de wetgevende macht en dat het daarom vanzelfsprekend was dat het Congres de *Executive* moest aanstellen.⁷⁷ Hierin vond hij bijval van Charles Pinckney die stelde dat een verkiezing door het Congres de beste kandidaat verkoos, aangezien de leden van het Congres in tegenstelling tot het volk wél kennis hadden over de gang van zaken in de politiek.⁷⁸ Ook over deze vorm van verkiezing uitte Gerry zich echter kritisch. Hij voorzag het ontstaan van achterkamertjespolitiek, waarbij ambtenaren in de wetgevende en uitvoerende machten onderling deals maakten over het benoemen van de *Executive*. Hoewel hij bij beiden systemen problemen voorzag vond hij verkiezing door het Congres echter het minst erg, mits er werd gepoogd deze “bargain, trade and intrigue” tegen te gaan.⁷⁹ Wat Gerry’s stance met betrekking tot het kiesstelsel illustreert, vormde een rode draad gedurende deze Federale Conventie. Er was vaak geen ideale oplossing was voor de zorgen, problemen en kwesties waar de afgevaardigden mee te maken kregen bij het opzetten van een compleet vernieuwd staatsbestel. Daardoor was het vaak kiezen tussen de *lesser of two evils* en in het geval van de uitvoerende macht betrof dat zeer waarschijnlijk een president.

Gerry’s negatieve houding betreffende het kiesstelsel sloot vrijwel naadloos aan bij zijn algemene standpunt aan het begin van de Conventie. Gerry was namelijk naar Philadelphia gekomen om de *Articles of Confederation* te verdedigen en zag geen reden om het gehele staatsbestel om te gooien, ondanks het feit dat hij in het Continentale Congres had gezeten.⁸⁰ Waar dat voor Wilson dus een reden was om verregaande hervormingen te steunen, gold dat niet voor Gerry. Dat had te maken met zijn steun voor de rechten van de individuele staten, waarvan het opzetten van een nieuwe grondwet in zijn ogen een schending was. Daarnaast had Gerry een fundamentele afkeer tegen de democratie, zoals zijn argumentatie met betrekking tot het kiesstelsel al illustreerde, aangezien hij het volk zag als meute die niet in staat was verantwoordelijk politiek te bedrijven. Dit was dan weer het gevolg van een traumatiserende gebeurtenis niet lang voor de Conventie. In 1786 was namelijk een opstand uitgebroken

⁷⁵ James Madison, ‘Saturday June 2d. In Committee of whole.’. Naar: Farrand, *Records*, 80.

⁷⁶ Founders Online, The Papers of Alexander Hamilton, From Alexander Hamilton to Gouverneur Morris, 19 May 1777, <https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-01-02-0162> (geraadpleegd 8 juni 2021).

⁷⁷ James Madison, ‘Friday June 1st. 1787’. Naar: Farrand, *Records*, 65.

⁷⁸ William L. Pierce, geen titel gegeven. Naar: Farrand, *Records*, 91.

⁷⁹ James Madison, ‘Friday June 2nd. In Committee of whole’. Geciteerd bij: Farrand, *Records*, 80.

⁸⁰ Eugene Kramer, *The Public Career of Elbridge Gerry* (Proefschrift Geschiedenis, Ohio State University, Columbus 1955) 71.

in Gerry's thuisomgeving. Hij en zijn familie leefden enkele maanden in angst dat de rebellen hun huis als doelwit zouden nemen. Uiteindelijk kwamen zij er zonder kleerscheuren vanaf, maar deze gebeurtenis zat nog wel vers in zijn geheugen in 1787 en zal zijn antidemocratische sentimenten gevoed hebben.⁸¹ Wel was Gerry voor een sterke uitvoerende macht, bestaande uit één persoon net zoals in zijn thuisstaat Massachusetts, benoemd voor een langere periode, juist om de invloed van het volk miniem te houden. Daarmee stond Gerry model voor de conservatieve afgevaardigden op de Conventie: de nood voor verandering nam uiteindelijk de overhand en zijn tegengeluid – evenals dat van Mason – werd overstemd.

Het debat verschoof naar de termijn duur, waar James Madison eindelijk zijn persoonlijke en inhoudelijk intrede deed in het debat. Nog tijdens het debat over het kiesstelsel, opperde Gerry namelijk om de *Executive* te verkiezen voor maar liefst vijftien jaar.⁸² Hij baseerde zich op dezelfde redenen als Hamilton, namelijk dat een langere termijn stabiliteit en rust voortbracht. Hamilton trok dat echter door tot het extreme door de *Executive* te willen benoemen voor het leven, maar dat leidde tot te veel tegenstand van andere afgevaardigden. Madison zocht daarom naar een gulden midden toen hij opperde de *Executive* aan te stellen voor zeven jaar en herverkiezing mogelijk te maken.⁸³ Daarnaast vond hij dat ook een solitaire *Executive* gewoon uit zijn ambt gezet moest worden bij wangedrag na een *impeachment*-procedure.⁸⁴ Zo werd goed gedrag immers beloond en wangedrag afgestraft. Verschillende afgevaardigden kwamen echter met andere visies en onderling werden zij het maar moeilijk met elkaar eens. Mason vond de door Madison zeven jaar termijn duur prima, maar was absoluut tegen de mogelijkheid tot herverkiezing. Indien de uitvoerende macht namelijk werd verkozen door de wetgevende macht – hier was nog geen definitieve beslissing over genomen – moedigde dit achterkamertjespolitiek aan, waarbij de uitvoerende macht en wetgevende macht naar elkaars hand gingen spelen.⁸⁵ Dit wilde Mason natuurlijk absoluut voorkomen gezien het belang dat hij hechtte aan de scheiding der machten. Vervolgens bracht Wilson daar echter weer tegenin dat het uitsluiten van herverkiezing inging tegen het recht van verkiezing.⁸⁶ Weer een ander, namelijk Gunning Bedford van Delaware, pleitte voor een termijn van slechts drie jaar. In het geval dat iemand dan niet over de juiste kwaliteiten beschikte voor het ambt, zaten ze daar geen zeven jaar lang aan vast.⁸⁷ Madison leek met zijn voorstel dus geen grip te krijgen op het debat en dat terwijl hij op andere onderdelen van de Conventie een belangrijke en vocale aanwezigheid was.

James Madisons aanwezigheid op deze Federale Conventie was van onschatbare waarde. Eerst en vooral nam hij gedurende de gehele Conventie inhoudelijke aantekeningen die voor historici veel

⁸¹ Kramer, *The Public Career of Elbridge Gerry*, 76.

⁸² *Ibidem*, 73.

⁸³ Rufus King, '1 June. Ex. power to be in one person'. Naar: Farrand, *Records*, 71.

⁸⁴ James Madison, 'Saturday June 2d. In Committee of whole'; William L. Pierce, geen titel gegeven. Naar: Farrand, *Records*, 86, 92.

⁸⁵ James Madison, 'Friday June 1st. 1787'; Rufus King, '1 June. Ex. power to be in one person'. Naar: Farrand, *Records*, 68, 71 – 72.

⁸⁶ Alexander Hamilton, geen titel gegeven. Naar: Farrand, *Records*, 73.

⁸⁷ James Madison, 'Friday June 1st. 1787'. Naar: Farrand, *Records*, 68 – 69.

nuttiger bleken dan de officiële *Journals* van de conventie, welke amper inhoudelijke argumenten bevatten en slechts de officiële stemmingen, voorstellen en resoluties uiteenzetten.⁸⁸ Daarnaast leverde Madison een van de grootste bijdragen aan het daadwerkelijke eindproduct van de Conventie: de Amerikaanse grondwet.⁸⁹ Zijn relatieve afwezigheid in het debat over de uitvoerende macht is dan ook opvallend. Dat Madison een voorstander was voor het herzien van de *Articles of Confederation* stond vast. Een enkele maand voor het officiële begin van de Conventie schreef hij namelijk zijn *Vices of the Political System of the United States*, waarin hij aan de hand van twaalf punten alle gebreken van het toenmalige staatsbestel uiteenzette.⁹⁰ Ook in dit essay kwam de uitvoerende macht vrijwel niet ter sprake. Rond dezelfde tijd gaf Madison in een brief aan Edmund Randolph echter toe dat hij daar nog niet genoeg bij had stilgestaan. Hij schreef: “I have scarcely venturd [sic] to form my own opinion yet either the manner in which [a National Executive] ought to be constituted or of the authorities with which it ought [to be] clothed.”⁹¹ Deze onzekerheid over de uitvoerende macht achtervolgde hem ook lang na de Conventie nog. Nadat hij tijdens het ratificatiedebat samen met Hamilton en John Jay de *Federalist Papers* had geschreven, veranderde zijn standpunt namelijk rigoureus en keerde hij zich tegen de machtige federale overheid.⁹² Deze onwetendheid zal zeker hebben bijgedragen aan Madisons afzijdige houding tijdens het debat over de uitvoerende macht.

Vervolgens debatteerden de afgevaardigden nog over een tweetal onderwerpen: het vetorecht en het recht om ambtenaren te benoemen. Met een vetorecht was er het risico, zoals eerder uiteengezet, dat de *Executive* misbruik ging maken van zijn macht. Deze macht kon niet door anderen gecontroleerd worden. Tegelijkertijd had het vetorecht zelf wel een belangrijke controlerende taak, namelijk om machtsmisbruik van de wetgevende macht te voorkomen.⁹³ Opnieuw moesten de afgevaardigden op zoek naar een gulden midden. Butler opperde een tijdelijk vetorecht, waarbij een wet werd opgeschort voor een (nog) onbepaald aantal dagen zodat de wetgevende macht deze kon herzien.⁹⁴ Gerry bracht hier echter tegenin dat deze onvoldoende verandering en verantwoordelijkheid van de wetgevende macht afdwong. Het veto had immers betrekking tot een afgebakende periode.⁹⁵ Uiteindelijk was het Gerry die de oplossing bood zoals we hem vandaag de dag nog altijd kennen. De uitvoerende macht kreeg een absoluut veto, dat alleen overschreven kon worden door tweederde van de wetgevende macht.⁹⁶

Tot slot was het benoemen van ambtenaren ook nog een struikelpunt. De afgevaardigden waren zich er namelijk prima van bewust dat alle uitvoerende taken een veel te grote werklast waren voor één

⁸⁸ Bilder, ‘How Bad Were the Official Records of the Federal Convention?’, 1635 – 1646.

⁸⁹ Ewald, ‘James Wilson and the Drafting of the Constitution’, 901.

⁹⁰ Founders Online, The Papers of James Madison, Vices of the Political System of the United States, April 1787, <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-09-02-0187> (geraadpleegd 9 juni 2021).

⁹¹ Founders Online, The Papers of James Madison, From James Madison to Edmund Randolph, 8 april 1787, <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-09-02-0197> (geraadpleegd 9 juni 2021).

⁹² Ewald, ‘James Wilson and the Drafting of the Constitution’, 934.

⁹³ James Madison, ‘Monday June 4. In Committee of the whole’. Naar: Farrand, *Records*, 98.

⁹⁴ Robert Yates, ‘Monday. June 4th. 1787’. Naar: Farrand, *Records*, 106.

⁹⁵ James Madison, ‘Monday June 4. In Committee of the whole’. Naar: Farrand, *Records*, 104.

⁹⁶ The Journal of the Convention, ‘Monday June 4th 1787’. Naar: Farrand, *Records*, 94.

persoon.⁹⁷ De vraag was daarom of de *Executive* zelf het recht had om ambtenaren te benoemen om hem te ondersteunen, of dat dit recht beter ondergebracht kon worden bij de wetgevende macht. Wilson was namelijk van mening dat het benoemen van uitvoerende ambtenaren vanzelfsprekend een uitvoerende macht was, waardoor dit de *Executive* toekwam.⁹⁸ Mason zag de *Executive* dan echter als “unsupported by proper information and advice, and will generally directed by minions and favorites”.⁹⁹ Dit was natuurlijk een bekend argument uit de debatten over een uitvoerende raad en hoe zowel ambtenaren van de uitvoerende macht zelf als ambtenaren van de uitvoerende- en wetgevende machten dan onder één hoedje konden spelen. Met betrekking tot dit recht van het benoemen van ambtenaren leken de afgevaardigden, evenals met betrekking tot het kiesstelsel, in dit stadium van de Conventie nog niet gereed om een definitieve beslissing te maken.

Een stemming die inmiddels wel met een rap tempo naderde, was die met betrekking tot het aantal *Executives*. In de debatten over de invulling van diens macht, werd er namelijk meer en meer een impliciete aanname gemaakt dat het om één persoon ging. Zo werd er uitgebreid gediscussieerd over de manier waarop deze verkozen moest worden, maar werd er door geen enkele afgevaardigde ook maar een opmerking gemaakt over een verkiezing van meerdere personen. Werden deze dan bijvoorbeeld allemaal tegelijkertijd verkozen worden, of kwam er een roulerend systeem? Daar werd geen woord over gerept. Tijdens het debat over de termijn duur kwam de mogelijkheid tot *impeachment* weer ter sprake. Eerder vreesden afgevaardigden als Randolph en Mason dat dit met één *Executive* de scheiding der machten in gevaar kon brengen. Ondertussen waren er echter genoeg afgevaardigden overtuigd van de voordelen van een solitaire *Executive* tegenover de nadelen van een uitvoerende raad. Randolph en Mason vormden met hun tegengeluid dus steeds vaker een minderheid. Tot slot gaf het debat over het benoemen van ambtenaren de doorslag. Van deze kwestie was namelijk alleen maar sprake indien er één *Executive* werd aangesteld, een uitvoerende raad kon de taken namelijk veel beter en veiliger verdelen en delegeren. Dit – in combinatie met de subtiële aanwijzing dat de afgevaardigden begonnen te spreken over de uitvoerende macht als *he*, *him* en *his* – maakte dat de tijd rijp was voor een definitieve stemming. Op maandag 4 juni 1787 werd de eerste motie van Wilson en Pinckney, namelijk dat de uitvoerende macht uit één persoon moest bestaan, opnieuw in overweging genomen na eerder te zijn uitgesteld. “On the question to fill up the blank [in Randolph’s original resolution on the number of Executives] with the words “a single person”, it passed in the affirmative”, zo staat in de *Journal* genoteerd. Daarmee was het hoge woord er dan eindelijk uit. Later op de Conventie werd hier nog eenmaal over gestemd om het te bevestigen, maar daar werd dit door de tien aanwezige staten – zonder voorafgaan inhoudelijk debat – unaniem nog maar eens bevestigd.¹⁰⁰

⁹⁷ Driesen, ‘Toward a Duty-Based Theory of Executive Power’, 83 – 84.

⁹⁸ James Madison, ‘Friday June 1st. 1787’. Naar: Farrand, *Records*, 65 – 66.

⁹⁹ John R. Vile, *The Constitutional Convention of 1787: a comprehensive encyclopedia of America’s Founding* (Santa Barbara 2005) 600.

¹⁰⁰ The Journal of the Convention, ‘Thursday July 19. 1787’. Naar: Farrand, *Records II*, 50.

Conclusie

In 1787 kwamen de delegaties van twaalf staten bijeen om de *Articles of Confederation* te herzien. Daarbij vormde het herzien van de uitvoerende macht een sleutelpunt. Verschillende afgevaardigden verlangden naar een onafhankelijke, onpartijdige en onwrikbare *Executive*. Tegelijkertijd was er vraag naar een strenge, maar gerechtvaardigde scheiding der machten. Daarmee hoopten de afgevaardigden machtsmisbruik te voorkomen door de juiste *checks and balances* in plaats te zetten. Tijdens de debatten over de uitvoerende macht – en in het bijzonder uit hoeveel personen deze moest bestaan – ervoeren de afgevaardigden echter dat de balans tussen onafhankelijkheid en controleerbaarheid een precaire was. Daardoor moest er een gulden midden gevonden worden in een veelheid aan visies, perspectieven, meningen en argumenten. Dit onderzoek heeft gepoogd uiteen te zetten hoe en waarom de afgevaardigden uiteindelijk tot de beslissing zijn gekomen om de uitvoerende macht dan toch te vestigen in één persoon.

In hoofdstuk 1 bleek dat de afgevaardigden angstig waren voor de menselijke aard en het machtsmisbruik waar deze toe geneigd was. In theorie was de monarchie een prima staatsvorm: de monarch stond sterk in zijn schoenen en was gedreven om zijn positie te behouden en het respect van het volk voor zich te winnen. In de praktijk bleek dit echter anders te lopen. Zowel in Pennsylvania als in de Republiek der Zeven Nederlanden was de uitvoerende macht gecorrumpeerd door diens menselijke factor. De afgevaardigden wilden dit absoluut voorkomen, dus zette hoofdstuk 2 uiteen hoe zij speelden met het idee van een plurale uitvoerende macht: de uitvoerende raad. Binnen deze raad waren namelijk extra *checks and balances* van toepassing, waardoor er meer vertrouwen in de uitvoerende macht kon worden gevestigd. Tegelijkertijd ging dit echter ten koste van een aantal eigenschappen die de afgevaardigden graag zagen in de uitvoerende macht, zoals efficiëntie van bestuur, verantwoordelijk machtsgebruik en onpartijdigheid. Langzaam bracht dit de afgevaardigden dus weer terug bij het idee van een solitaire uitvoerende macht, zoals hoofdstuk 3 beschreef. Voor hieraan werd toegezegd werd eerste bepaald hoe zijn macht er daadwerkelijk uit kwam te zien. Gedurende deze debatten was er echter een onderliggende aanname aanwezig dat het om één persoon ging, aangezien een groot deel van de afgevaardigden niet leek warm te lopen voor het inefficiënte en onverantwoordelijke bestuur van een uitvoerende raad.

Dus, waarom is er op de Federale Conventie van 1787 in Philadelphia door de afgevaardigden besloten om de uitvoerende macht te vestigen in één persoon? Omdat onder de *Articles of Confederation* een sterk verlangen naar een afzonderlijke uitvoerende macht was ontstaan, welke snel en efficiënt moest kunnen handelen maar die niet té veel macht toebedeeld moest krijgen uit angst voor machtsmisbruik. Uiteindelijk ontstond er een consensus dat dit het beste kon worden gefaciliteerd door de uitvoerende macht toe te vertrouwen aan één persoon. Zo was deze onafhankelijk van inmenging door andere takken van de overheid of belangenverstrengelingen en kon deze goed in zijn taken gecontroleerd worden. In hun zoektocht naar de balans tussen onafhankelijkheid en controleerbaarheid

vonden de afgevaardigden dus een president der de Verenigde Staten.

Aan de hand van deze analyse kunnen een aantal zaken geconcludeerd worden. Ten eerste kan er amper gesproken worden over ‘A Brilliant Solution’, zoals Carol Berkin de uitkomst Federale Conventie beschreef.¹⁰¹ Daarvoor bleef er te veel onenigheid tussen de afgevaardigden. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat drie afgevaardigden die een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het debat over de uitvoerende macht – namelijk Gerry, Mason en Randolph – de uiteindelijke grondwet niet eens hebben ondertekend.¹⁰² Hoewel hun onenigheid over de vormgeving van de uitvoerende macht daar niet de enige reden voor was, zal het zeker hebben meegespeeld. Ten tweede en daarmee samenhangend, doen grootschalige generalisaties in de literatuur de complexe omstandigheden van de afgevaardigden tekort. Gezien de thematiek, het grote aantal betrokken actoren en het rijke bronnencorpus van deze periode uit de Amerikaanse geschiedenis, is het niet vreemd dat historici zich tot dusver voornamelijk hebben toegelegd op alomvattende monografieën. Juist die benadering heeft deze cruciale periode tot dusver echter geen eer aangedaan. Hoewel Randolph de grondwet namelijk niet had ondertekend, heeft hij deze tijdens het ratificatiedebat in Virginia wel verdedigd.¹⁰³ Deze ontwikkelingen worden nog te vaak benoemd of beschreven, maar niet toegelicht of verklaard. Een kleinschaligere benadering leent zich daar dan ook veel beter voor.

Dat maakt dan ook dat er nog voldoende mogelijkheden zijn tot vervolgonderzoek. Er namelijk nog talloze debatten die in dit onderzoek niet benoemd zijn welke met eenzelfde benadering onderzocht kunnen worden. Daarnaast vormen de bronnen in dit onderzoek slechts het topje van de ijsberg. Omdat het belang van deze periode in de Amerikaanse geschiedenis namelijk al vroeg duidelijk was, zijn een groot aantal bronnen goed bewaard gebleven. Ook zijn in dit onderzoek maar zeer kortstondig zeven afgevaardigden uitgelicht. Daarmee zijn er nog zo’n achtenveertig personen, bekender en onbekender dan de hier besproken personen, die eveneens nauwer onder de loep genomen kunnen worden. Zo kunnen de vorderingen op de Federale Conventie voorts niet alleen worden omschreven, maar ook verklaard.

¹⁰¹ Berkin, *A Brilliant Solution*.

¹⁰² National Archives, America’s Founding Documents, Meet the Framers of the Constitution, <https://www.archives.gov/founding-docs/founding-fathers> (geraadpleegd 14 juni 2021).

¹⁰³ Clifford, ‘A Muddy Middle of the Road’, 288.

Literatuurlijst

Secundaire bronnen

- Balkin, Jack M., 'Lawyers and Historians Argue About the Constitution', *Constitutional Commentary* 35:3 (2020) 343 – 395.
- Berkin, Carol, *A Brilliant Solution: Inventing the American Constitution* (Orlando 2003).
- Bilder, Mary Sarah, 'How Bad Were the Official Records of the Federal Convention?', *George Washington Law Review* 80:6 (2011) 1620 – 1682.
- Broadwater, Jeff, 'George Mason, James Madison and the Evolution of the Bill of Rights', *Georgetown Journal of Law & Public Policy* 15:2 (2017) 547 – 568.
- Brown Jr., Ralph S., 'Book Reviews', *Harvard Law Review* 80:7 (1967) 1613 – 1627.
- Calabresi, Steven, 'Some Normative Arguments for the Unitary Executive', *Arkansas Law Review* 48:1 (1995) 23 – 104.
- Cash, Jordan, 'George Mason and the Ambiguity of Executive Power', *Presidential Studies Quarterly* 48:4 (2018) 741 – 767.
- Clifford, John Gary, 'A Muddy Middle of the Road: The Politics of Edmund Randolph, 1790 – 1795', *The Virginia Magazine of History and Biography* 80:3 (1972) 286 – 311.
- Driesen, David, 'Toward a Duty-Based Theory of Executive Power', *Fordham Law Review* 78:1 (2010) 71 – 120.
- Drinker Bowen, Catherine, *Miracle at Philadelphia: the story of the Constitutional Convention, May to September 1787* (Londen 1967).
- Dull, Jonathan R., 'Benjamin Franklin and the Nature of American Diplomacy', *The International History Review* 5:3 (1983) 346 – 363.
- Ewald, William, 'James Wilson and the Drafting of the Constitution', *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* 10:5 (2008) 901 – 1010.
- Friedman, Barry, 'Everyone's Doing Congressional Historiography: Where Are the Historians?', *Social Science History* 24:2 (2000) 333 – 348.
- Kramer, Eugene, *The Public Career of Elbridge Gerry* (Proefschrift Geschiedenis, Ohio State University, Columbus 1955).
- Lessing, Lawrence en Sunstein, Cass, 'The President and the Administration', *Columbia Law Review* 94:1 (1994) 1 – 123.
- Loss, Richard, 'Alexander Hamilton and the Modern Presidency: Continuity or Discontinuity?', *Presidential Studies Quarterly* 12:1 (1982) 6 – 25.
- Mitchell, Broadus, 'Alexander Hamilton, Executive Power and the New Nation', *Presidential Studies Quarterly* 17:2 (1987) 329 – 343.
- Prakash, Saikrishna, 'The Essential Meaning of Executive Power', *University of Illinois Law Review* 3 (2003) 701 – 820.
- Rakove, Jack N., 'The Perils of Originalism', in: Edward Countryman (ed.), *What Did the Constitution Mean to Early Americans?* (New York 1999) 141 – 161.

Rakove, Jack N., *Original Meanings: politics and ideas in the making of the constitution* (New York 1996).

Rowland, Kate, *The Life of George Mason, 1725 – 1792* (New York 1892).

Staten, Tanisha Jean, 'Loyalist or Patriot: The Precarious Position of Edmund Randolph, 1774 – 1776 (Masterscriptie Geschiedenis, University of Southern Mississippi, Hattiesburg 2013).

Vile, John R., 'Berkin, Carol. A Brilliant Solution: Inventing the American Constitution', *History: Reviews of New Books* 31:2 (2003) 61 – 62.

Vile, John R., *The Constitutional Convention of 1787: a comprehensive encyclopedia of America's founding* (Santa Barbara 2005).

Primaire bronnen

Farrand, Max, *The Records of the Federal Convention of 1787* (New Haven 1911).

Founders Online, The Papers of Alexander Hamilton, From Alexander Hamilton to Gouverneur Morris, 19 mei 1777, <https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-01-02-0162>.

Founders Online, The Papers of James Madison, From James Madison to Edmund Randolph; 8 April 1787, <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-09-02-0197>.

Founders Online, The Papers of James Madison, Vices of the Political System of the United States; April 1787, <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-09-02-0187>.

Library of Congress, A Century of Lawmaking for a New Nation – U.S. Congressional Documents and Debates, The Constitution of the United States (as originally adopted), <https://memory.loc.gov/ammem/amlaw/ac001/lawpres.html>.

National Archives, America's Founding Documents, Meet the Framers of the Constitution, <https://www.archives.gov/founding-docs/founding-fathers>.

Packard Humanities Institute, The Papers of Benjamin Franklin, unpublished 1787-88, 2 juni 1787, From Benjamin Franklin: Convention Speech on Salaries (unpublished), <https://franklinpapers.org/framedVolumes.jsp?vol=45&page=041>.

Packard Humanities Institute, The Papers of Benjamin Franklin, unpublished 1787-88, 4 juni 1787, From Benjamin Franklin: Remarks on Veto Power (unpublished), <https://franklinpapers.org/framedVolumes.jsp?vol=45&page=043>.

Bijlage I

Een kort overzicht van de in deze scriptie genoemde afgevaardigden op de Federale Conventie

Bedford, Gunning (1747-1812)

afgevaardigde van Delaware

Bedford nam geen centraal standpunt in gedurende het debat over de uitvoerende macht. Wel liet hij middels zijn kort maar krachtige inbrengen blijken dat de macht goed ingekaderd moest worden en eerlijk naar proportie moest worden toebedeeld, afhankelijk van hoeveel macht de federale overheid over de staten kreeg.

Butler, Pierce (1744-1822)

afgevaardigde van South Carolina

Butler pleitte voor een solitaire *Executive*, maar wilde deze wel aan strenge banden leggen. Als geen ander waarschuwde hij op de conventie namelijk voor machtsmisbruik. Volgens hem vond macht zich namelijk op een hellend vlak en leek dit altijd uit te breiden.

Dickinson, John (1732-1808)

afgevaardigde van Delaware

Dickinson was een fervent voorstander van een nationale overheid met een goede scheiding der machten. Hij streefde naar een sterke Republiek met een goede fundering, waarvoor de Federale Conventie van cruciaal belang was.

Franklin, Benjamin (1706-1790)

afgevaardigde van Pennsylvania

Franklin was de afgevaardigde met veruit de meeste (buitenlandse) politieke ervaring. Hij had zien gebeuren hoe ambitie en hebzucht de mens corrumpeerden en pleitte daarom voor één *Executive* wiens macht sterk werd ingeperkt en die goed te controleren was. (zie ook: pagina 11)

Gerry, Elbridge (1744-1814)

afgevaardigde van Massachusetts

Gerry kwam naar Philadelphia om de *Articles of Confederation* te verdedigen en de soevereiniteit van de staten in stand te houden. Toch steunde Gerry het voorstel om één persoon in de uitvoerende macht voor een langere periode te benoemen, aangezien hij antidemocratisch was en daarmee de inmenging van het volk in de politiek minimaal wilde houden. (zie ook: pagina 19 – 20)

Hamilton, Alexander (175?-1804)

afgevaardigde van New York

Hamilton pleitte voor een gekozen *Executive* die voor het leven moest worden benoemd. Op deze manier meende hij de gevreesde menselijke eigenschappen van ambitie en hebzucht in te kunnen zetten voor het algemeen goed. Het verlangen naar machtsbehoud kreeg dan namelijk de boventoon, in plaats van het verlangen naar machtsuitbreiding. (zie ook: pagina 9 – 10)

Madison, James (1751-1836)

afgevaardigde van Virginia

Madison was gedurende de Conventie een vocale afgevaardigde en heeft daardoor veel invloed gehad op de invulling van de uiteindelijke grondwet. In het debat over de uitvoerende macht ontbrak het hem echter aan een sterk standpunt, waardoor hij veelal zocht naar een gulden midden tussen de visies van anderen. (zie ook: pagina 20 – 21)

Mason, George (1725-1792)

afgevaardigde van Virginia

Mason was al vanaf jonge leeftijd voorstander van een republiek. Hij steunde het doeleind van de conventie, maar vreesde een te sterk staatsbestel. Daarom vormde hij een conservatief tegengeluid en sloot hij zich aan bij Edmund Randolph en zijn voorstel voor een uitvoerende raad. (zie ook: pagina 15 – 16)

Pinckney, Charles (1757-1824)

afgevaardigde van South Carolina

Pinckney was een voorstander van een sterke nationale overheid, wiens macht voldoende moest worden ingeperkt om machtsmisbruik te voorkomen maar welke wel sterker moest zijn dan de overheden in de staten. Ook voor Pinckney was de scheiding der machten van essentieel belang.

Randolph, Edmund (1753-1813)

afgevaardigde van Virginia

Vanaf het begin van de onafhankelijkheidsoorlog steunde Randolph de staten in hun verlangen naar onafhankelijkheid. Juist daardoor wilde hij op de Conventie voorkomen dat deze opnieuw onder leiding kwamen te staan van een monarch of tiran en dus pleitte hij voor een uitvoerende raad. (zie ook: pagina 14)

Sherman, Roger (1721-1793)

afgevaardigde van Connecticut

Sherman was van mening dat de uitvoerende macht in het verlengde stond van de wetgevende macht en stelde dat het Congres dan ook veel invloed kon of zelfs moest hebben op de *Executive*. De uitvoerende macht had volgens hem geen eigen autoriteit.

Wilson, James (1741-1798)

afgevaardigde van Pennsylvania

Wilson was de meest vocale voorstander voor het vestigen van de uitvoerende macht in één persoon. Voor hem had dit alles te maken met efficiënt bestuur: een persoon beschikte namelijk over de energie, verantwoordelijkheid en vitaliteit die verloren zouden gaan in een uitvoerende raad. (zie ook: pagina 8)