

‘Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors’

De impeachmentprocedures tegen Bill Clinton en Donald Trump

Maurice Adams¹

Berichten over een impeachmentprocedure tegen Donald Trump buitelen over elkaar heen. Is dit inderdaad een reëel vooruitzicht? Dat blijft voorlopig even afwachten. Hoewel velen het lijken te hopen, is een impeachment op dit moment niet onvermijdelijk. Via de route van de (aanloop naar de) procedure die destijds tegen Bill Clinton werd gevoerd wordt in dit artikel getracht inzicht te verwerven in de juridisch-politieke dynamiek die Donald Trump momenteel ondergaat, én die hem te wachten staat mocht het daadwerkelijk zover komen.

1. Inleiding

Tijdens de late jaren negentig van de vorige eeuw verkeerden we in de uitzonderlijke gelegenheid om het verloop van een Amerikaanse presidentiële impeachmentprocedure te kunnen volgen:² toenmalig president Bill Clinton was het lijdend voorwerp, en de affaire die hij had met een eenentwintigjarige stagiaire op het Witte Huis de aanleiding. Berichten over een impeachmentprocedure tegen Donald Trump buitelen momenteel over elkaar heen. Of een en ander inderdaad werkelijkheid zal worden valt moeilijk te voorspellen, maar ondenkbaar lijkt het me niet. In wat volgt zal ik via de route van de (aanloop naar de) procedure die destijds tegen Bill Clinton werd gevoerd inzicht proberen te verwerven in de

juridisch-politieke dynamiek die Donald Trump momenteel ondergaat, én die hem te wachten staat wanneer het daadwerkelijk zover komt. Daarbij plaats ik de thematiek tevens in de bredere staatkundig-politieke orde van de Verenigde Staten.³

2. De procedure in achtereenvolgens Huis en Senaat

In de *US Constitution* is een zeer beperkt aantal aspecten over een procedure tot impeachment vastgelegd. Op basis daarvan wordt een traject gevolgd dat in zes stappen kan worden onderverdeeld. Vier daarvan spelen zich af in het federale Huis van Afgevaardigden en twee in de federale Senaat. Eigenlijk is er sprake van twee procedures.

Auteur

1. Prof. mr. M. Adams is hoogleraar Democratie en Rechtsstaat (leerstoel vfonds) en hoogleraar Encyclopedie van het Recht aan Tilburg Law School. G.J. Leenknecht en R. Passchier (beiden Tilburg Law School) gaven commentaar. Adams schreef eerder over de impeachment van Bill Clinton in het *Cultureel Maatschappelijk Maanblad Streven* (1999, p. 317-327). Dit artikel bouwt daarop voort; de laatste informatie

werd op 10 juni 2017 verwerkt.

Noten

2. Voor de derde maal sinds de inwerking-treding van de Amerikaanse *Constitution* in 1789: Johnson en Nixon gingen Clinton voor. Zie verder in dit artikel nog wat bemerkingen daarover.
3. Temidden van een overvloedige literatuur over dit onderwerp, steunde ik voor dit artikel vooral op: R.A. Posner, *An Affair*

of State. The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton, Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press 1999; M.J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process. A Constitutional and Historical Analysis*, Princeton: Princeton University Press 1996; C.L. Black, *Impeachment. A Handbook*, New Haven: Yale University Press 1998; R. Berger, *Impeachment. The Constitutional Problems*, Cambridge (Massachusetts):

Harvard University Press 1974; en een themanummer van de *The George Washington Law Review* 67, 1998-1999/3, p. 601-790 (met tien bijdragen). Instructief is ook J.P. Cole & T. Garvey, 'Impeachment and Removal', Congressional Research Service, 27 p. Zie <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44260.pdf>.



© Ralph Peters / Imago Stock & People GmbH / HH

De eigenlijke impeachment, dat is het in staat van beschuldiging stellen,⁴ grijpt plaats op basis van Artikel I Sectie 2 lid 5 van de *US Constitution* plaats in het Huis van Afgevaardigden:⁵

“The house of representatives shall chose their Speaker and other officers; and shall have *the sole power of impeachment*.”⁶

1. Eerst adviseert de Commissie Justitie van het Huis van Afgevaardigden⁷ of er überhaupt een onderzoek moet komen. In het geval van Clinton was dit advies vooral gebaseerd op een lijvig en gedetailleerd onderzoeksrapport van een speciale onderzoeksrechter, de zogenaamde *independent counsel* (destijds Kenneth Starr).
2. Vervolgens beslist de plenaire vergadering van hetzelfde Huis of het inderdaad een dergelijk onderzoek wil instellen.
3. Zo ja, dan organiseert de Commissie Justitie vervolgens een nieuw onderzoek naar de grond van de zaak, mogelijk met hoorzittingen. Toen de Commissie Justitie in 1974 na een dergelijk onderzoek het Huis adviseerde Richard Nixon in verband met het Watergate-schandaal in staat van beschuldiging te stellen – dus te ‘impeachen’ – en door te verwijzen naar de Senaat, trad Nixon uit eigen beweging af. Daarmee voorkwam hij een debat en een

stemming in het Huis over het advies van de Commissie. 4. Behalve als de procedure wordt stopgezet, wordt er vervolgens een debat gevoerd in het hele Huis, waarna een stemming volgt over de zogenaamde *articles of impeachment*, opgesteld door de Commissie Justitie. In deze artikelen, opgenomen in een parlementaire resolutie, staan concrete beschuldigingen omschreven. In het geval van Bill Clinton ging het meer concreet om vier beschuldigingen. In de eerste plaats meened: Clinton zou op 17 augustus 1998 de *grand jury* hebben misleid over de aard van zijn relatie met Monica Lewinsky.⁸ In de tweede plaats tegenwerking van het gerecht: Clinton zou medewerkers ertoe hebben aangezet voor het gerecht te liegen over de aard van zijn relatie met Monica Lewinsky, hij zou een job voor haar hebben gezocht, en bovendien pogingen hebben ondernomen om geschenken die hij haar had gegeven te verbergen.⁹ Twee andere impeachmentartikelen werden weggestemd: de beschuldiging van meened in de zaak-Paula Jones,¹⁰ en de beschuldiging van machtsmisbruik vanwege leugenachtige en misleidende antwoorden op een aantal vragen die de Commissie Justitie hem had voorgelegd.¹¹ 5. Een aanvaarding van (een deel van) de *articles of impeachment* bij gewone meerderheid volstaat om de beschuldigde vervolgens naar de Senaat door te verwijzen.¹² Over de procedure aldaar zegt Artikel I Sectie 3 lid 6 van de *US Constitution*, dat:

“The Senate shall have the sole power to try all impeachments. When sitting for that purpose, they shall be on oath or affirmation. When the president of the United States is tried, the Chief Justice shall preside. And no person shall be convicted without the concurrence of two thirds of the members present.”¹³

6. In de Senaat worden ten slotte afzettingshoorzittingen georganiseerd met de senatoren als jury.

Zoals bij een reguliere jury mogen de leden gedurende de hoorzittingen alleen kennisnemen van informatie die betrekking heeft op het proces, en mag gedurende de zittingen niet worden gesproken. In het geval van een presidentiële afzettingprocedure staan deze hoorzittingen dus onder leiding van de voorzitter van het *US Supreme Court* (in de casus Clinton was dat William Rehnquist). Afgevaardigden uit het Huis (leden van de Commissie Justitie) fungeren daarbij als aanklagers, managers genaamd. Ze bepleiten hun zaak, eventueel met behulp van advocaten. Ook de president mag zich laten bijstaan door advocaten en door leden van zijn staf. Er kunnen getuigen worden opgeroepen en een kruisverhoor behoort tot de mogelijkheden. Beide partijen beschikken over 24 uur, eventueel verdeeld over meerdere dagen, om hun argumenten uiteen te zetten. Na de pleidooien van aanklagers en beklaagden mogen de senatoren vragen stellen. Dergelijke vragen moeten evenwel op voorhand schriftelijk worden ingediend bij de voorzitter van de jury, zoals gezegd de opperrechter van het *US Supreme Court*.

Om de president uit zijn ambt te onttrekken (*removal*) is ten slotte in de Senaat een tweederde meerderheid van de aanwezige leden nodig. In het geval van president Clinton bleek, ondanks het overwicht van Republikeinen in dat orgaan, zelfs geen gewone, laat staan de vereiste tweederde meerderheid voorhanden. Uiteindelijk besloot bovendien een onverwacht groot aantal Republikeinen zich tegen de partijlijn te keren.¹⁴ Was Clinton toch gedwongen vóór het aflopen van zijn ambtstermijn af te treden, dan zou hij zijn vervangen door toenmalig vicepresident Al Gore.¹⁵

Zodra duidelijk werd dat er inderdaad een impeachmentprocedure in gang zou worden gezet, hebben Clinton en zijn parlementaire partijgenoten steeds sterk aangedrongen op een blaam of berisping (*censure*). En dit

ondanks dat het al snel duidelijk was dat er geen tweederde meerderheid voor afzetting in de Senaat te vinden zou zijn.¹⁶ Afzettingshoorzittingen in de Senaat zouden echter zeer pijnlijk kunnen zijn en de steun van de bevolking zou er door kunnen afkalven. Opnieuw zouden onder het oog van de natie alle hoofdrolspelers, waaronder Monica Lewinsky en eventueel Clinton zelf, inclusief beeldende details (sigaar en bekleed avondjurkje) de revue passeren. Het ondervragen van getuigen zou de zaak bovendien kunnen laten aanslepen. Indien Clinton een berisping kreeg, zou hij die moeten ondertekenen, en eventueel zouden er voorwaarden aan kunnen worden gekoppeld, zoals een boete. Uiteindelijk is er geen

Op een tweetal vage bepalingen na, is er over het verloop van de procedure juridisch nauwelijks iets vastgelegd

berisping gekomen. Ook zijn de verhoren van getuigen, waarvan de opnamen naderhand op televisie werden uitgezonden, voor Clinton gunstig uitgevallen; hij werd er althans niet minder populair door. Het lijkt vooral de politieke dynamiek te zijn geweest, en in het bijzonder de steeds maar dalende populariteit van de Republikeinen, die er voor heeft gezorgd dat het proces in de Senaat destijds vrij snel is verlopen (nauwelijks langer dan een maand).

In ieder geval, op een tweetal vage bepalingen na, is er over het verloop van de procedure juridisch dus nauwelijks iets vastgelegd, althans niet constitutioneel. Het Huis zowel als de Senaat kunnen zelfs op elk willekeurig moment met een gewone meerderheid besluiten het proces te staken. Er zijn ook nauwelijks precedenten. Slechts éénmaal voor Clinton werd door de Senaat een presidentiële afzettingprocedure gevoerd: Andrew Johnson, de opvolger van Abraham Lincoln en president van

4. En dus niet het afzetten van een president! In het dagelijks taalgebruik wordt het begrip impeachment veelal gebruikt voor het proces van in beschuldiging stellen én afzetten van een president.

5. Daarin zetelen in totaal 435 leden, en iedere staat heeft een aantal leden naar rato van het inwonertal.

6. Cursivering toegevoegd.

7. Althans: *The U.S. House Committee on the Judiciary*. De term is vrijwel niet te vertalen naar een equivalente commissie in onze Tweede Kamer: de Grondwet, rechtspleging, intellectuele eigendom, veiligheid,

terrorisme, immigratie, mededinging, wetgevingsbeleid, en dus ook impeachment, het passeert allemaal eerst daar. Omwille van de laatste bevoegdheid (impeachment) kies ik hier voor ‘Commissie Justitie’.

8. Resolutie aangenomen met 228 stemmen voor, waaronder die van vijf democraten, en 206 stemmen tegen, waaronder die van vijf Republikeinen.

9. Resolutie aangenomen met 221 stemmen voor, waaronder die van vijf Democraten, en 212 stemmen tegen, waaronder die van twaalf Republikeinen.

10. Resolutie aangenomen met 229 stem-

men tegen 205 stemmen. Paula Jones was een medewerkster van Bill Clinton toen hij nog gouverneur van de staat Arkansas was, die hem had aangeklaagd voor seksuele intimidatie.

11. Resolutie aangenomen met 285 stemmen tegen 148 stemmen.

12. In deze kamer van het *US Congress* zetelen honderd leden: twee senatoren voor iedere staat.

13. Cursivering toegevoegd.

14. De aanklacht wegens meined werd verworpen met 55 stemmen tegen 45 (tien Republikeinen stemden mee met de Demo-

craten). Wat betreft de aanklacht wegens tegenwerking van het gerecht was de einduitslag 50-50 (vijf Republikeinen stemden mee met de Democraten).

15. Op basis van het 25ste Amendement, Sectie 1 van de *US Constitution*: ‘In case of the removal of the President from office or of his death or resignation, the Vice President shall become President.’

16. De Republikeinen bezetten destijds slechts 55 van de 100 zetels.

1865-1869, overleefde in 1868 met één stem verschil in de Senaat.¹⁷ De regels die in de procedure tegen Clinton werden gebruikt, waren deels het resultaat van onderhandelingen en deels een overname van regels die werden vastgelegd in de zaak Johnson. De gedetailleerde regels zijn dus wat minder gefixeerd, maar zijn desondanks toch geregistreerd in wat je als het – intern werkend – reglement van orde van het Amerikaanse parlement zou kunnen begrijpen.¹⁸

3. Staatsgevaarlijk gedrag en misbruik van macht

De hierboven geschetste procedure vertoont weliswaar overeenkomsten met een gewone strafprocedure, maar wijkt er desondanks uitdrukkelijk van af, omdat de vraag over schuld of onschuld er niet zoals in een gewone strafprocedure centraal staat. De delictsomschrijving van de constitutionele impeachmentbepaling kent namelijk een geheel eigen betekenis en dynamiek.

Artikel II Sectie 4 van de Amerikaanse Grondwet omschrijft de redenen voor impeachment en afzetting voor hoge gezagsdragers als volgt:

‘The president, vice president and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of treason, bribery or other high crimes and misdemeanors.’

Niet alleen de president en vicepresident, maar ook andere *civil officers*, zoals bijvoorbeeld rechters, ministers of parlementsleden, kunnen dus uit hun ambt worden ontzet. De bepaling werd door de opstellers van de *Constitution* ook opzettelijk algemeen gehouden: men vond het weinig zinvol alle mogelijke gedragingen op te sommen die als ‘impeachable offences’ konden worden beschouwd.

Uit de delictsomschrijving blijkt dat het moet gaan om ‘verraad, omkoping of andere zware misdrijven of misdragingen’.¹⁹ Het begrip verraad werd in de grondwet zelf omschreven,²⁰ het begrip omkoping in federale wetgeving.²¹ In het geval van Clinton ging het echter vooral om de vraag of zijn handelingen onder de definitie van ‘zware misdrijven en misdragingen’ vallen. Maar juist daarvan ontbreekt in de VS een (grond)wettelijke definitie. Een historische interpretatie van die begrippen leert dat de betekenis ervan niet, althans niet alleen, uit het gewone strafrecht kan worden afgeleid. Zo kunnen niet-criminele gedragingen wel degelijk *high crimes and misdemeanors* opleveren. Anderzijds zijn criminele gedragingen dan weer niet noodzakelijk *high crimes and misdemeanors*. In ieder geval werden er in de loop van de geschiedenis handelingen onder verstaan die misbreuk van officiële macht betekenen, of handelingen die een gevaar voor de staat kunnen opleveren.²² Impeachment en afzetting zijn immers niet bedoeld om een president te straffen, maar veeleer om de staat te beschermen wanneer andere politieke middelen geen uitkomst meer bieden. Een *ultimum remedium* dus. Vandaar ook dat Artikel I Sectie 3 lid 7 van de *US Constitution* leert dat:

‘Judgment in cases of impeachment shall not extend further than to removal from office, and disqualificati-

on to hold and enjoy any office of honor, trust or profit under the United States: but the party convicted shall nevertheless be liable and subject to indictment, trial, judgment and punishment, according to law.’

Reguliere strafrechtelijke vervolging voor het kwestieuze gedrag is dus niet uitgesloten, maar daar gaat de Senaat niet over.

Het is in dit verband ook betekenisvol dat de grondwet in de delictsomschrijving spreekt van verraad, omkoping of andere zware misdrijven of misdragingen. Daarmee werd aangegeven dat het inderdaad moet gaan om handelingen die, zoals verraad en omkoping, machtsmisbruik veronderstellen of staatsgevaarlijk zijn. In deze logica zou een president die bijvoorbeeld iedere dag dronken is en daardoor zijn taak niet naar behoren vervult – wat op zichzelf genomen geen strafbaar feit is – voor impeachment en afzetting in aanmerking komen. Zoals ook een president die ambtenaren omkoopt of zelf omkoopbaar is, of een die vrijwel permanent op de golfbaan vertoeft. Maar een president die betrapt wordt op te hard rijden en vervolgens zijn boete niet betaalt, komt niet vanzelfsprekend voor impeachment en afzetting in aanmerking. Proportionaliteit zal bij dit alles natuurlijk wel een rol spelen, want zeker als het kwestieuze gedrag een ernstig strafbaar feit uitmaakt, zullen redenen voor impeachment scherper in het vizier komen.²³

4. De betekenis van het staatkundig bestel in dit alles: de VS zijn een presidentiële democratie

Een president, zo kan uit dit alles worden afgeleid, hoeft dus niet (strafrechtelijk) onkreukbaar te zijn, en juridisch gezien is het ook niet verboden om het slechte voorbeeld te geven. Tijdens het opstellen van de *Constitution* werd sterk gehamerd op het uitzonderlijke karakter van Art II Sectie 4. Als je deze ‘uitzonderingslogica’ immers niet respecteert, dan zou er al sprake kunnen zijn van een *impeachable offence* zodra er in het gedrag van de president ook maar iets aan te merken valt wat niet tot voorbeeld strekt. Tegen een dergelijke interpretatie hebben de opstellers van de *US Constitution* zich om goede redenen fel verzet. De president is immers de pijler die het Amerikaanse constitutionele systeem schraagt. Hij wordt door het Amerikaanse volk gekozen, wat een eigen electoraal mandaat impliceert. Hij is niet slechts symbolisch staatshoofd, zoals de Koning bij ons, maar tevens regeringsleider. Parlementaire democratie met daaraan verbonden parlementaire verantwoordelijkheid van de regeringsleider, zoals dat in Europese regeringsstelsels veelvuldig voorkomt, bestaat niet in de VS. Bij ons heeft de regering of een minister de steun van de meerderheid in het parlement nodig. Valt die steun weg, dan moet de regering of minister aftreden. Dit politieke vertrouwensprincipe tussen de uitvoerende en wetgevende macht ontbreekt in de Verenigde Staten. Juist daarom zijn de president noch zijn ministers formeel verantwoording schuldig aan het *US Congress*, en voelen zij zich vooral verplicht tegenover het volk zelf. De president kan dan ook regeren zonder dat zijn partij de meerderheid heeft in het parlement. Dat betekent uiteraard niet dat er geen

politieke controle mogelijk is op het functioneren van de Amerikaanse president. Integendeel, maar deze controle zit nu juist ingebakken in het systeem van *checks and balances*, waarvan de procedures met betrekking tot impeachment en afzetting het sluitstuk zijn.

Omdat het *US Congress* exclusief bepaalt of er inderdaad sprake is van *high crimes and misdemeanors*,²⁴ is het niet onbelangrijk het bij het rechte eind te hebben. Impeachment en het eventueel afzetten van de president zijn alleen bedoeld voor extreme gevallen, te zware wapens om veelvuldig te worden gebruikt. Einde jaren negentig kon je wel eens beluisteren dat indien zelfs Clinton niet kon worden afgezet, een impeachmentprocedure betekenisloos zou zijn. Uit bovenstaande redenering blijkt echter het tegendeel. Dat de president een cruciale rol speelt in het Amerikaanse politieke bestel zou hem niet méér, maar juist minder kwetsbaar voor impeachment en afzetting moeten maken.

De procedure die tegen Clinton werd gevoerd, is veeleer een daad van politieke wraak gebleken. Het beschermen van de staat was niet de hoofdbekommerenis, het treffen van Clinton wel. Het gedrag van de president in deze kwestie – de affaire en de leugens die hij aan zijn naasten en aan het Amerikaanse volk erover had verkocht – waren niet bepaald verheven. Maar ze vielen desondanks niet onder een zinvol begrip van *high crimes and misdemeanors*. Van misbruik van macht is er immers geen sprake geweest en staatsgevaarlijk waren Clintons daden al evenmin.²⁵

Uit het presidentiële systeem als basisstructuur van de Amerikaanse democratie vloeiden verder ook de belangrijkste constitutionele bezwaren voort tegen een berisping als alternatief voor de afzettingsprocedure. Omdat de Amerikaanse president het *US Congress* formeel geen verantwoording schuldig is, zou zo'n blaam volgens sommigen ongrondwettig zijn geweest: de *Constitution* noch het reglement van Huis of Senaat voorzien in een dergelijke maatregel tegenover iemand die zelf geen parlementslid is.²⁶ Toegeven dat hij meeneed had gepleegd zou Clinton zelf in geen geval doen, omdat hij dan na zijn ambtstermijn zeker zou worden ver-

volgd.²⁷ Hoe dan ook, dat er uiteindelijk geen berisping is gekomen, zal ongetwijfeld ook met partijpolitiek te maken hebben gehad. De Republikeinen meenden dat de Democraten zich op die wijze tegen kritiek van eventuele kiezers wilden indekken, en dat werd hen niet gegund.

5. En wat met Trump?

Centrale kwestie momenteel is of Trumps handelen, of dat van zijn medewerkers/omgeving, met betrekking tot buitenlandse mogendheden (i.e. Rusland), de Verenigde Staten in gevaar brengt, of de loyaliteit ten aanzien daarvan ter discussie stelt. Constitutioneel gezien gaat het

Impeachment en het eventueel afzetten van de president zijn alleen bedoeld voor extreme gevallen, te zware wapens om veelvuldig te worden gebruikt

dan om het veronachtzamen van Artikel I Sectie 9 lid 8 van de *US Constitution*, dat is de zogenaamde *foreign emoluments clause*:

'No Title of Nobility shall be granted by the United States: And no Person holding any Office of Profit or Trust under them, shall, without the Consent of the Congress, *accept of any present, Emolument, Office, or Title, of any kind whatever, from any King, Prince, or foreign State.*'²⁸

Deze bepaling is in de achttiende eeuw vooral ontstaan om te voorkomen dat ambassadeurs, ver van het thuisland, zouden worden gecorrumpeerd door buitenlandse

17. Vervolgens besloot hij, uitzonderlijk voor een president die slechts één termijn volbracht heeft, zich geen kandidaat meer te stellen voor een tweede ambtstermijn.

18. Voor een kort overzicht van de procedure in beide kamers, zie: www.senate.gov/reference/resources/pdf/98-806.pdf.

19. Hierover uitgebreid L.H. Tribe 'Defining "High Crimes and Misdemeanors": Basic Principles', *The George Washington Law Review* 67, 1989-1999, p. 712-734.

20. In Artikel III, Sectie 3, lid 1.

21. Het is althans onderdeel van het gemeene strafrecht, zoals vooral neergelegd in jurisprudentiële traditie. Zie hierover C.L. Black, *Impeachment, A Handbook*, New Haven: Yale University Press 1998, p. 26. Zie tevens P. Bobbitt, 'The Impeachment Clause and Two Types of Bribery', op het

blog *Just Security*: www.justsecurity.org/41124/impeachment-clause-types-bribery/.

22. In de originele versie stond er 'verraad, omkoping of andere zware misdrijven of misdrijvingen *against the United States.*' Deze toevoeging werd door een finale leescommissie (de zogenaamde *Committee on Style*) weggelaten om redenen van stijl. Het ging klaarblijkelijk om een overbodige toevoeging, een pleonasme zelfs, aangezien de uit Engeland afkomstige wending *high crimes and misdemeanors* (de eerste maal gebruikt in 1386) noodzakelijk betrekking had op handelingen gericht tegen het *system of government*. In Engeland bestond evenwel niet de beperking dat het diende te gaan om een drager van het publiek gezag, en bovendien kon het Engelse Parlement

degene die schuldig werd gevonden niet alleen afzetten, maar ook straffen. G.L. McDowell, 'High Crimes and Misdemeanors: Recovering the Intentions of the Founders', *The George Washington Law Review* 67, 1998-1999, p. 633-634 en p. 637.

23. Terzijde vermeld ik dat dat de *New York Times* sinds mei een lijst publiceert waarin de nieuwe 'standards of presidential behaviour' staan opgenomen. De lijst krijgt een regelmatig update. Editorial, 'The Republican's Guide to Presidential Behavior', *The New York Times* 13 mei 2017. Zie www.nytimes.com/2017/05/13/opinion/sunday/the-republicans-guide-to-presidential-behavior.html.

24. Rechterlijke controle (*judicial review*) op de toepassing van de *Constitution* is in het geval van impeachment namelijk uitgesloten. Dit volgt, zo wordt algemeen aange-

nomen, uit de grondwetsbepalingen die eerder in dit artikel werden aangehaald. In beide bepalingen wordt immers gesproken van een exclusieve bevoegdheid (*the sole power*) van het federale parlement ter zake.

25. De enige expliciete aanklacht van misbruik van macht werd door het Huis zelf verworpen.

26. J.O. McGinnis, 'Impeachment: The Structural Understanding', *The George Washington Law Review* 67, 1989-1999, p. 664.

27. Of een president gedurende de uitoefening van zijn functie strafrechtelijk kan worden berecht en eventueel veroordeeld, is overigens een punt van discussie.

28. Cursivering toegevoegd.

mogendheden. Vandaag is de bedoeling meer algemeen: te beletten dat Amerikaanse ambtsdragers, waar dan ook, dusdanig onder invloed staan van buitenlandse mogendheden dat zij niet meer volkomen loyaal aan de Verenigde Staten zijn, en er zelfs een gevaar voor opleveren.

De beschuldigingen ten aanzien van Trump en zijn team zijn wat dit aangaat ernstig. Het recente ontslag van de directeur van de FBI, James Comey, heeft niet geholpen om het wantrouwen wat te milderen, zeker niet nu er de verdenking is ontstaan dat Trump het onderzoek door het FBI over Russische inmenging heeft willen voorkomen; niet alleen door Comey te ontslaan, maar tevens omdat hij hem om absolute loyaliteit aan de president zou hebben gevraagd. Onderzocht zal moeten worden of er dus sprake is van misbruik van macht (in dit geval door middel van *obstruction of justice* - sinds midden juni lijkt dat volgens de nieuwsberichten uitdrukkelijk aan de orde voor wat Trump zelf betreft - of *bribery*),²⁹ en schending van het zojuist aangehaalde Artikel I Sectie 9 lid 8, wat in voorkomend geval als staatsgevaarlijk gedrag, bijvoorbeeld in de vorm van *treason*, zou worden gekwalificeerd. Zo bezien begeven de verdeningen ten aanzien van (de omgeving van) Donald Trump, veel meer dan die tegen Bill Clinton, zich in het hart van *treason, bribery, and other high crimes and misdemeanors*.

Toch zal er nog aardig wat water door de Potomac rivier moeten vloeien alvorens de Republikeinen, die in beide kamers van het *US Congress* een meerderheid hebben, bereid zullen zijn een procedure tot impeachment in te zetten. Bepalend zal niet alleen zijn wat het huidige onderzoek zal opleveren, maar hun blik zal ook gericht zijn op de verkiezingen in 2018, en vooral op de impact die een en ander vermoedelijk zal hebben op de uitslag daarvan. Dat is overigens voor beide politieke kampen relevant. De Republikeinen zullen veel laten afhangen van de vermeende welwillendheid van hun potentiële kiezers jegens Trump. Maar ook de democraten zouden er electoraal belang bij kunnen hebben Trump nog wat te laten aanmodderen in plaats van de meer rationele én meer conservatieve Mike Pence, de huidige vicepresident, als opvolger te tolereren. In ieder geval, op het moment dat de Republikeinen door Trump slechte verkiezingsresultaten dreigen neer te zetten, is zijn einde nabij.

Bovendien werd er inmiddels een *special counsel* aangesteld, Robert Mueller,³⁰ die een ruim mandaat heeft om onderzoek te doen naar criminele activiteiten in dit verband (dus door de omgeving van Trump en Trump zelf). Een dergelijke *counsel* kan door het Ministerie van Justitie (*Justice Department*) worden aangesteld wanneer dat zelf geen onafhankelijk onderzoek kan garanderen (bijvoorbeeld omdat het een belangenconflict heeft), of wanneer het in het algemeen belang zou zijn iemand van buiten de organisatie onderzoek te laten verrichten. De huidige minister van Justitie, *Attorney General* Jeff Sessions, ligt eveneens onder vuur voor zijn connectie met Rusland, wat de directe aanleiding was tot de benoeming van Mueller over te gaan.

Het onderzoek door de *special counsel* staat overigens los van onderzoek door het Huis en de Senaat. Momenteel doen er twee commissies in het Huis (respectievelijk *Intelligence* en *Oversight Committee*) en twee in de Senaat (respectievelijk *Intelligence* en *Judiciary Com-*

mittee), onafhankelijk van elkaar, onderzoek naar (verschillende aspecten van) de Rusland-connecties. Daarin kan vrijwel alles worden gedaan wat men ter zake nodig acht, ook wat betreft resultaat: *naming en shaming*, wetgeving voorstellen naar aanleiding van het onderzoek (die dan echter niet retroactief kan worden toegepast), en wat betreft de commissies in het Huis dus ook voorstellen tot impeachment. De relatie tussen een onderzoek door het Huis en Senaat enerzijds en dat van de *special counsel* anderzijds kan behoorlijk complex zijn. Zo kunnen personen die door de politieke organen worden gehoord ervoor kiezen om zich op hun zwijgrecht te beroepen (omdat ze zichzelf anders incrimineren in een eventuele strafrechtelijke procedure),³¹ en kunnen de politieke organen ook een vorm van immuniteit garanderen waardoor de aldus verkregen informatie niet kan worden gebruikt in een gewone strafrechtelijke procedure. Dat kan vertragend werken voor de werkzaamheden door dat Huis of Senaat. Maar tevens kunnen de uitkomsten van het onderzoek door de *special counsel* tot een versnelling van (het starten van) een procedure tot impeachment leiden.

6. Tot besluit

Toen in 1970 Gerald Ford, destijds nog geen president maar republikeins fractieleider in het Huis van Afgevaardigden, een impeachmentprocedure op gang trachtte te brengen tegen rechter William Douglas van het *US Supreme*

Er zal nog aardig wat water door de Potomac rivier moeten vloeien alvorens de Republikeinen bereid zullen zijn een procedure tot impeachment in te zetten

me Court, beweerde hij dat eigenlijk elke gedraging die de politieke meerderheid daarvoor geschikt acht, voor impeachment in aanmerking komt.³² Dat is een nogal cynische interpretatie, omdat die de constitutionele bepalingen met betrekking tot impeachment juridisch vrijwel betekenisloos maakt. Hoewel normatief onwenselijk, is een dergelijke interpretatie feitelijk echter niet ondenkbaar. Zoals bleek uit de casus Clinton kan het inzetten en voeren van de procedure tot impeachment en afzetting inderdaad een sterk politiek gemotiveerde aangelegenheid zijn, vooral omdat de meerderheid in het Parlement kan beslissen wat onder de grondwettelijke delictomschrijving moet worden verstaan.

Alexander Hamilton, een van de *founding fathers* van de Amerikaanse *Constitution*, voorspelde al dat het vermoedelijk vooral politieke machtsverhoudingen zouden zijn die zullen uitmaken wanneer de impeachmentbepaling zal worden ingeroepen. En toch, zo stelde hij, was

Met wat optimisme zou men kunnen zeggen dat de huidige politieke spanning kan worden begrepen als een bewijs voor het behoorlijk functioneren van de verschillende machten ten opzichte van elkaar

impeachment uitdrukkelijk niet bedoeld om politiek mee te bedrijven.³³ Hamilton, zo bleek uit dit artikel, blijkt een vooruitziende blik te hebben gehad. Eigenlijk kan het ook bijna niet anders wanneer politieke organen zelf verantwoordelijk zijn voor de procedure tot impeachment en afzetting; onafhankelijkheid is dan een uitdaging. Het feit dat Clinton uiteindelijk niet is afgezet doet aan die constatering niets af. Met wat optimisme zou men kunnen zeggen dat de huidige politieke spanning kan worden begrepen als een bewijs voor het behoorlijk functioneren van de verschillende machten ten opzichte van elkaar: voor het faciliteren van dergelijke spanning is het systeem van teugels en tegenwichten immers bedacht.

29. Bobbitt meent dat de vermeende vraag van Trump aan Comey of er door de FBI een onderzoek naar hem (Trump) wordt gevoerd, dicht in de buurt van een situatie van *bribery* komt, omdat er de suggestie van kan uitgaan dat Comey's toekomst daarvan afhankelijk was. Zie P. Bobbitt, o.c. Zie tevens de hoorzitting van Comey in de Senaat op 8 juni, waar vooral de vraag centraal stond of de President tot *obstruction of justice* heeft aangezet. Uitdaging is dat de beoordeling ter zake, tenminste voor zover het een procedure in het Huis of Senaat betreft, nieuw is. Het gewone strafrecht kan weliswaar ter inspiratie dienen (zie dan Titel 18 van *United States Code*), maar is niet noodzakelijk leidend. Mocht het gewone strafrecht als leidraad dienen, dan zou dan weer 'opzet' moeten worden aangetoond, wat niet eenvoudig is (is Trump zich überhaupt bewust van de betekenis van dergelijk concept?), en de verdenking zou ook 'beyond reasonable doubt' moeten zijn. Bovendien bestaat er onduide-

lijkheid over strafrechtelijke immunitet van een president, gedurende het presidentschap.

30. Voormalig directeur van het FBI.

31. Zie hierover het vijfde Amendement bij de *US Constitution*. Dit is wat inderdaad werd gedaan door de door Trump ontslagen nationale veiligheidsadviseur Michael Flynn. Op 22 mei weigerde hij in ieder geval om door een Senaatscommissie gevraagde documenten omtrent veronderstelde Russische inmenging in de Amerikaanse verkiezingen vrij te geven.

32. 'An impeachable offense is whatever a majority of the House of Representatives considers it to be at a given moment in history.' Zie: 116 Congressional Record, p. 11913 (15 april 1970).

33. *Federalist Papers*, no. 66. Zie: www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-66.

34. Hoewel de omstandigheden nauwelijks vergelijkbaar zijn, politiek zowel als wat

Wat Trump betreft blijft het even afwachten. Hoewel velen het lijken te hopen, is een impeachment op dit moment niet onvermijdelijk.³⁴ Maar wat als de dreiging van een impeachment of misschien zelfs een afzetting wel reëel wordt? Dan staat nog altijd de 'route Nixon' ter beschikking, en zou Trump zelf kunnen besluiten om op te stappen. En als de situatie echt onhoudbaar wordt is er tevens het 25ste Amendement bij de *US Constitution*. Daarin staat te lezen dat indien de vicepresident en een meerderheid van kabinetsleden ('principal officers of the executive') verklaren dat de president 'is unable to discharge the powers and duties of his office', de vicepresident onmiddellijk de taken en bevoegdheden van de president zal overnemen...^{35,36} ●

betreft tijdsgewricht, vermeld ik toch dat het zo'n twee jaar duurde alvorens het bij Nixon tot een impeachmentprocedure kwam.

35. Als de president dergelijke actie contesteert, is er een twee derde meerderheid in het Congress nodig om hem te doen vervangen. Zie tevens art. II Sectie 1 lid 6 van de *US Constitution*: 'In Case of the Removal of the President from Office, or of his Death, Resignation, or Inability to discharge the Powers and Duties of the said Office, the Same shall devolve on the Vice President, and the Congress may by Law provide for the Case of Removal, Death, Resignation or Inability, both of the President and Vice President, declaring what Officer shall then act as President, and such Officer shall act accordingly, until the Disability be removed, or a President shall be elected.'

36. Deze bepaling doet denken aan de situatie in 1990, toen Koning Boudewijn

van België om gewetensredenen weigerde de abortuswet te ondertekenen. De Belgische regering maakte toen creatief gebruik van art. 93 Belgische Grondwet, waarin staat te lezen dat '[I]ndien de Koning in de onmogelijkheid verkeert te regeren, roepen de ministers, na deze onmogelijkheid te hebben laten vaststellen, de Kamers dadelijk bijeen. Door de verenigde Kamers wordt in de voogdij en in het regentschap voorzien.' Boudewijn werd destijds voor 36 uur uit zijn functie ontzet, de voltallige regering ging vervolgens over tot bekrachtiging en afkondiging van de wet in zijn plaats, waarna werd geconstateerd dat de onmogelijkheid van de Koning om te regeren een einde had genomen. Een voogd of regent werd echter niet aangesteld. Lees hierover onder meer de memoires van toenmalig minister-president Wilfried Martens, *De memoires. Luc-tor et Emergo*, Tielt: Lannoo 2006, p. 481-499.