

Delegatie in het Amerikaanse constitutionele recht

N.S. Efthymiou



Delegatie
in het
Amerikaanse constitutionele recht

N.S. Efthymiou



Delegatie in het Amerikaanse constitutionele recht

N.S. Efthymiou

ISBN: 9789462404984

Dit boek is een uitgave van
Wolf Legal Publishers (WLP)
Postbus 313
5060 AH Oisterwijk

info@wolfpublishers.nl
www.wolfpublishers.com

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

Voorwoord

Dit boek is een studie over een aspect van het constitutionele recht van de Verenigde Staten, en wel over de manier waarop in dit recht en in Amerikaanse vakliteratuur over dit recht, wordt omgegaan met en gedacht over het verschijnsel delegatie.

Zoals ik vaker heb opgemerkt, is het een hachelijke onderneming om het te hebben over onderzoek dat nog moet worden verricht. Toch wil ik hier niet onvermeld laten dat dit boek beoogt een deelstudie te zijn. Het ligt namelijk in mijn bedoeling om in de toekomst vergelijkbare deelstudies te schrijven over delegatie in het Franse en het Nederlandse constitutionele recht. Daarnaast ligt het in mijn bedoeling om de bevindingen van de drie deelstudies op elkaar te betrekken in een afsluitende, vergelijkende deelstudie.

Voor op- en aanmerkingen van lezers van deze eerste deelstudie, over delegatie in het Amerikaanse constitutionele recht, houd ik me daarom aanbevolen. Ze kunnen behulpzaam zijn voor de nog te schrijven studies over delegatie.

Een eerdere versie van deze eerste deelstudie is gelezen door enkele redacteuren van het Tijdschrift voor Constitutioneel Recht. Ik zeg hun dank voor de opmerkingen die ze bij die versie hebben gemaakt. Mijn dank gaat daarnaast uit naar Wolf Legal Publishers voor het willen uitgeven van deze studie.

Diemen, najaar 2018

Inhoud

Voorwoord	iii
Inleiding	1
Hoofdstuk 1. Staatsvorm, regeringsvorm, terminologie	5
1.1 De Amerikaanse staats- en regeringsvorm	5
1.2 Het begrip 'delegatie' in het Nederlandse en Amerikaanse constitutionele recht	6
Hoofdstuk 2. De non-delegatie doctrine in het Amerikaanse constitutionele recht	11
2.1 De non-delegatie doctrine omschreven	11
2.2 Grondslagen voor de non-delegatie doctrine	13
Hoofdstuk 3. Delegatie, de non-delegatie doctrine en het Hooggerechtshof I: delegatie van wetgevende bevoegdheid	17
3.1 Delegatie van wetgevende bevoegdheid door het Congres aan federale ambten	19
3.1.1 De Wayman-standaard	19
3.1.2 Grimaud als verheldering, illustratie en voorbode	23
3.1.3 De Hampton-standaard	25
3.2 Inperking van delegatie van wetgevende bevoegdheid aan federale ambten	30
3.3 Delegatie van wetgevende bevoegdheid door het Congres aan particulieren	36
Hoofdstuk 4. Delegatie, de non-delegatie doctrine en het Hooggerechtshof II: andere vormen van delegatie	41
4.1 Delegatie van uitvoerende en rechtsprekende bevoegdheid	41
4.1.1 Delegatie van uitvoerende bevoegdheid	42
4.1.2 Delegatie van rechtsprekende bevoegdheid	44
4.2 Subdelegatie	47
Hoofdstuk 5. Opvattingen over delegatie en over de non-delegatie doctrine	51
5.1 De status van de non-delegatie doctrine	51
5.2 Beoordeling van delegatie en van de non-delegatie doctrine	53
Hoofdstuk 6. Centrale kenmerken van delegatie en van de non-delegatie doctrine in het Amerikaanse constitutionele recht	59
Literatuur	63
Jurisprudentie	67
Bijlage I. De artikelen I-III van de Amerikaanse grondwet	69
Bijlage II. Enkele amendementen op de Amerikaanse grondwet	79

Inleiding

In het hedendaagse constitutionele recht van democratische rechtsstaten is delegatie een wijd verbreid, maar niet geheel onomstreden verschijnsel. Zo komen lezers van verhandelingen over delegatie in Nederlandse constitutioneel-rechtelijke literatuur daar in ieder geval twee observaties tegen. De eerste is dat delegatie van wetgevende bevoegdheid aan het bestuur een onvermijdelijk hoge vlucht heeft genomen door de toegenomen overheidstaken en –bemoeienissen. De tweede is dat delegatie van wetgevende bevoegdheid aan het bestuur op gespannen voet staat met elementen van de democratische rechtstaat.¹ Het gaat dan om elementen als 'het legaliteitsbeginsel, de eis van de "democratische" wetgever en de eis dat de norm niet afkomstig is van de administratie zelf'.²

In deze tekst zal worden nagegaan of in het Amerikaanse constitutionele recht en in Amerikaanse constitutioneel-rechtelijke literatuur analoge observaties te vinden zijn, en zal meer in het algemeen worden nagegaan hoe tegen delegatie wordt aangekeken in het Amerikaanse constitutionele recht en in Amerikaanse constitutioneel-rechtelijke literatuur. Aan vergelijking tussen de Nederlandse en Amerikaanse opvatting over delegatie zal op dit moment niet worden gedaan. Weliswaar zal op bepaalde plaatsen in de tekst de Nederlandse opvatting over delegatie aan de orde komen, maar dat gebeurt alleen om de Amerikaanse opvatting beter te doen uitkomen.

Zoals in het voorwoord al vermeld, is het niet de bedoeling om op termijn een vergelijking uit de weg te gaan van de wijze van omgaan met delegatie in verschillende landen. Om het verschijnsel delegatie goed te kunnen begrijpen lijkt zo'n vergelijking dienstig. Het streven zal daarom zijn om in de toekomst ook na te gaan hoe tegen delegatie wordt aangekeken in (i) het Franse constitutionele recht en de Franse constitutioneel-rechtelijke literatuur, en in (ii) het Nederlandse constitutionele recht en de Nederlandse constitutioneel-rechtelijke literatuur. En vervolgens zal het streven zijn om (iii) na te gaan hoe de wijzen van omgaan met delegatie in de Verenigde Staten, Frankrijk en Nederland zich tot elkaar verhouden.

Bij dit beoogde vergelijkingsproces passen enkele schetsmatige duidende opmerkingen. Zo dient de keuze te worden geduid van de landen waartussen vergeleken wordt. Aan het begin van deze inleiding is vermeld dat delegatie op gespannen voet staat met elementen van de democratische rechtstaat. Die vermelding is leidend: het onderzoek zal zich beperken tot het omgaan met delegatie in enkele democratische rechtsstaten. Als er vergeleken wordt, dan dient er dus te worden vergeleken tussen landen die omschreven kunnen worden als 'democratische rechtstaat'. Het gaat dan, zoals in deze tekst in aansluiting op Kortmann wordt aangenomen, om landen waarin:

¹ Zie bijvoorbeeld Kortmann 2016, p. 58-61; Van der Pot 2014, p. 687-690.

² Kortmann 2016, p. 59.

- het legaliteitsbeginsel als leidraad wordt genomen;
- de eis wordt gerespecteerd dat overheidsoptreden dat de burgers belast, geen terugwerkende kracht heeft;
- zo veel mogelijk wordt voorkomen dat wetgeving en uitvoering in één hand komen te liggen;
- de belangrijkste wetgeving (mede) door een volksvertegenwoordiging tot stand komt;
- rechterlijke ambten bestaan die onafhankelijk zijn van de handelende overheid;
- klassieke grondrechten deel uitmaken van de rechtsorde.³

Zowel de Verenigde Staten als Frankrijk en Nederland kunnen worden omschreven als 'democratische rechtsstaat' in deze zin van de term en kunnen objecten van vergelijking zijn.

De vraag is vervolgens waarom juist tussen deze drie landen vergeleken zou moeten worden. Het voorlopige antwoord luidt: in ieder geval omdat ze elk een andere regeringsvorm kennen. Waar de Verenigde Staten een presidentiële regeringsvorm kennen, kent Frankrijk een semi-presidentiële regeringsvorm en kent Nederland een parlementaire regeringsvorm. Om het verschijnsel delegatie in democratische rechtsstaten beter te begrijpen, dient – zo is in ieder geval de hypothese – te worden nagegaan of de regeringsvorm van een democratische rechtsstaat consequenties heeft voor het omgaan met en aankijken tegen delegatie.

Ten slotte dient te worden geduid waarom een vergelijking dienstig zou kunnen zijn voor een goed begrip van het verschijnsel delegatie. Door te kijken of, en zo ja hoe, het verschijnsel delegatie in verschillende landen, contexten en periodes wordt gedefinieerd, geïnterpreteerd en gebruikt, wordt het mogelijk het begrip 'delegatie' nauwkeuriger te definiëren, te interpreteren en te gebruiken. Een vergelijking kan daarmee zorgen voor zorgvuldiger begripsafbakening en voor grotere terminologische precisie. Een vergelijking zou bijvoorbeeld duidelijk kunnen maken dat, hoewel zowel in de Verenigde Staten als in Nederland het begrip delegatie wordt gebruikt, de lading van dat begrip in de Verenigde Staten niet precies dezelfde is als de lading van dit begrip in Nederland. En die vergelijking zou ook duidelijk kunnen maken wat de precieze redenen zijn voor eventuele verschillen in lading.

Een vergelijking is met andere woorden dienstig voor een beter inzicht in de manier waarop we de betekenis van een centraal constitutioneel-rechtelijk begrip als delegatie dienen te benaderen. Dat het begrip 'delegatie' in verschillende landen, contexten en periodes wordt gebruikt, wil niet zeggen dat dit begrip een onveranderlijke kern of een wezen heeft. Het begrip kan in verschillende landen, contexten en periodes verschillende betekenissen hebben. En als er sprake is van verschillende betekenissen, dan duidt dit erop dat we een centraal constitutioneel-rechtelijk begrip als delegatie op een nominalistische wijze dienen te benaderen. Een dergelijke wijze van benaderen houdt in dat we er inderdaad niet van moeten uitgaan dat het begrip 'delegatie' een onveranderlijke kern of een wezen heeft. Het is, in een nominalistische benadering, een begrip waarvan de betekenis kan verschuiven naar gelang van de plaats waar en de tijd waarin het gebruikt wordt, en is daarmee een begrip dat in

³ Zie Kortmann 2016, p. 51-53.

ieder geval tot op zekere hoogte is wat wij ervan (wensen te) maken.⁴

Een nadere behandeling van het belang van vergelijken voor een beter inzicht in delegatie, kan in deze tekst achterwege blijven. In de onderhavige studie is het 'slechts' zaak om zo goed mogelijk na te gaan hoe er tegen delegatie wordt aangekeken in het Amerikaanse constitutionele recht en in Amerikaanse constitutioneel-rechtelijke literatuur. Om dit na te gaan, wordt in hoofdstuk 1 van deze tekst ingegaan op de Amerikaanse staats- en regeringsvorm en op de betekenis van het begrip 'delegatie' in het (Nederlandse en) Amerikaanse constitutionele recht. Daarna wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de non-delegatie doctrine, die in het Amerikaanse constitutionele recht is ontwikkeld. Vervolgens komen in de hoofdstukken 3 en 4 de opvattingen van het Amerikaanse Hoogerechtshof over delegatie en over de non-delegatie doctrine aan de orde. Hoofdstuk 3 focust op delegatie van wetgevende bevoegdheid. Hoofdstuk 4 ziet op andere vormen van delegatie – die van uitvoerende bevoegdheid en die van rechtsprekende bevoegdheid – en op subdelegatie. In hoofdstuk 5 worden opvattingen over delegatie en de non-delegatie doctrine in Amerikaanse constitutioneel-rechtelijke literatuur behandeld. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de belangrijkste bevindingen op een rij gezet.

⁴ Zie ook Lawson 2002, p. 395 (Lawson is overigens een tegenstander van een nominalistische benadering van constitutioneel-rechtelijke begrippen). Een interessante vraag is of er veel constitutioneel-rechtelijke begrippen zijn die we op nominalistische wijze kunnen benaderen of dienen te benaderen. Het ligt voor de hand dat dit per begrip beoordeeld zal moeten worden.

Hoofdstuk 1

Staatsvorm, regeringsvorm, terminologie

Om delegatie in het Amerikaanse constitutionele recht enigszins afgebakend te kunnen behandelen, dient iets te worden vermeld over de Amerikaanse staats- en regeringsvorm. Daarnaast dient omwille van een afgebakende behandeling iets te worden vermeld over het gebruik van het begrip 'delegatie' in het Nederlandse en het Amerikaanse constitutionele recht.

1.1 De Amerikaanse staats- en regeringsvorm

Wat de Amerikaanse staatsvorm betreft: het zal bekend zijn dat de Verenigde Staten een federale staat zijn. Bij een dergelijke staat is er 'sprake van een staatsrechtelijke verbinding van (deel)staten op basis van een grondwet, waarbij het verband van staten zelf, de staat als geheel, de kwaliteit van een (soevereine) staat bezit'.⁵ De Verenigde Staten kennen 50 deelstaten, elk met een eigen grondwet, en de staat als geheel. De staat als geheel heeft ook een eigen grondwet. Deze grondwet – verder omschreven als de federale grondwet – constitueert federale ambten en legt vast welke bevoegdheden deze ambten hebben. Zo bepaalt Artikel I van de federale grondwet dat er een Congres is dat de wetgevende bevoegdheid heeft. Het Congres is een samengesteld ambt, bestaande uit een Huis van Afgevaardigden en een Senaat. Artikel II van de federale grondwet bepaalt dat er een President is, die de uitvoerende bevoegdheid heeft. Artikel III van de federale grondwet bepaalt ten slotte dat er een Hoogerechtshof is, dat de rechtsprekende bevoegdheid heeft.⁶

De federale grondwet zorgt voor een fundamentele inperking van de bevoegdheden van de federale ambten. Het stelsel van deze grondwet behelst dat 'de deelstaten bevoegd zijn, tenzij de federale grondwet bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak op het terrein van bepaalde onderwerpen toekent aan de federale ambten'.⁷ De inperking blijkt bijvoorbeeld uit Artikel I, sectie 1 van de federale grondwet, dat bepaalt: 'All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States (...)'. Uit 'herein granted' volgt dat het Congres alleen wetgevende bevoegdheid kan uitoefenen als de federale grondwet er expliciet of impliciet toestemming toe geeft. Voor de bevoegdheidstoekenning aan de andere federale ambten geldt in beginsel iets analoogs, zij het dat er discussie is over de vraag of aan de President inherente bevoegdheden toekomen, die niet zijn gebaseerd op de presidentiële bevoegdheden zoals die bevoegdheden zijn opgesomd in de federale grondwet. Wat er van die discussie ook zij, de inperking van de bevoegdheden van de federale ambten komt duidelijk naar voren in het tiende amendement van de federale grondwet. Het luidt: 'The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respec-

⁵ Kortmann 2016, p. 40.

⁶ Deze opsomming van federale ambten is niet uitputtend bedoeld. De federale grondwet noemt er meer, zoals tribunalen, de vicepresident en lagere federale hoven. Zie Bijlage I voor de tekst van de Artikelen I-III van de Amerikaanse grondwet.

⁷ Kortmann 2016, p. 40.

Delegatie in het Amerikaanse constitutionele recht

N.S. Efthymiou

Dit boek is een studie over een aspect van het constitutionele recht van de Verenigde Staten, en wel over de manier waarop in dit recht en in de Amerikaanse vakliteratuur over dit recht, wordt omgegaan met en gedacht over het verschijnsel delegatie. De eerste twee hoofdstukken van het boek gaan over de Amerikaanse staats- en regeringsvorm en over de non-delegatie doctrine, die in het Amerikaanse constitutionele recht is ontwikkeld. De hoofdstukken drie en vier behandelen jurisprudentie van het Amerikaanse Hooggerechtshof over delegatie en de non-delegatie doctrine. Hoofdstuk vijf gaat over opvattingen over delegatie en de non-delegatie doctrine in de Amerikaanse constitutioneel-rechtelijke literatuur. Hoofdstuk zes bevat een overzicht van centrale kenmerken van delegatie en de non-delegatie doctrine in het Amerikaanse constitutionele recht.

N.S. Efthymiou is universitair docent staatsrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.



NUR 820