

**Katholieke Universiteit Leuven
Faculteit Sociale Wetenschappen**



**GTMO: EEN '*IMPERIAL*' PRESIDENT
OP DE GRENS TUSSEN RECHT EN MORAAAL?**

Promotor: Prof. Dr. BART KERREMANS
Verslaggever: Prof. Dr. BART MADDENS

Masterproef
aangeboden tot het
verkrijgen van de graad van
Master in de Vergelijkende
en Internationale Politiek
door
TOM VAN DEN STEEN

ACADEMIEJAAR 2007-2008

Katholieke Universiteit Leuven
Faculteit Sociale Wetenschappen

GTMO: EEN '*IMPERIAL*' PRESIDENT
OP DE GRENS TUSSEN RECHT EN MORAAL?

Promotor: Prof. Dr. BART KERREMANS
Verslaggever: Prof. Dr. BART MADDENS

Masterproef
aangeboden tot het
verkrijgen van de graad van
Master in de Vergelijkende
en Internationale Politiek
door
TOM VAN DEN STEEN

ACADEMIEJAAR 2007-2008

Die Frage ist nicht,
ob eine Einzelner <gut> oder <schlecht> ist.
Die Frage ist, ob wir <gut> oder <schlecht> sind,
wie wir dulden, dass unsere Regierungen
die Rechtsstaatlichkeit gering schätzen,
die, neben den Bürgerrechten,
der wichtigste Pfeiler einer freien Gesellschaft ist.

Salman Rushdie (*Die Zeit*, 12.01.06)

Annex: Abstract

In this dissertation I try to shed new light on the American Presidency as one of the three main political institutions of the United States. The main issue of this dissertation deals with the following question: What are the political circumstances that enabled President G. W. Bush to successfully conduct his detention policy in the self proclaimed War on Terror, leading to human rights violations in various prisons, such as the one at Guantánamo Bay, Cuba? One might wonder how it was indeed possible that in a political system of checks and balances, there were no checks on this aspect, as well as several others, of Bush's foreign policy.

Basing myself on several narratives and analytical research, I establish a model of institutional interaction that focuses on the various factors that influence the President's reaction to a national emergency. I identify four main categories of factors and describe the influence they exert on the President's ability to respond to a national crisis such as the terrorist attacks of 9/11.

To start with, the crises themselves, labelled as the exogenous context factors, determine the framework of institutional interaction. The President is in a unique position to shape these crises as he deems necessary, creating the limits and the content of the debate on those emergencies. If he wants to create some leeway for his actions, the President needs the American people not to oppose, and if possible, even support his policy. In this way he can try to influence the way the people's representatives will cooperate with him.

Secondly, the exogenous actor factors are of high importance in the institutional interaction. I talk about the President's approval ratings, his professional reputation, Congress composition and the President's mandate. All these factors are not within the direct control of the President, but he can try to influence them so that the conditions necessary for the realisation of his policy turn more favourable.

Thirdly, I discuss the factors that are inherent to the political

actors themselves, the endogenous actor factors. I show how the President can grasp the opportunities offered by the emergency situation so that he can have as much elements of his policy realised as possible, without risking an institutional check. As for Congress and the judiciary, I illustrate the various possibilities they have to secure the institutional balance, so that the President would not exceed his constitutional powers. Moreover, I state that all three actors are facing a dilemma of responsibility that will determine their paths of action. I also emphasise the importance of the unwritten checks in the institutional interaction, capable of affecting all three branches together.

The last element of this model consists of the institutional opportunities the President has in responding to national crises. I divide these opportunities in four subcategories: the war powers, the executive privilege, the bully pulpit and the fourth branch. The extent to which the President is able to use these opportunities, depends on his ability of creating and exploiting a political environment favourable to unilateral Presidential action.

Furthermore, I develop a model to evaluate the imperialism of a President in relation to his foreign policy. I classify the various factors, I discussed before, in to two groups of variables. I then give each of the variables a score ranging from 0 to 4, so that one can situate any President, with regard to his foreign policy, on a grid. The grid itself has been divided into nine fields, indicating the extent of imperialism. In so doing, it is possible to run through a check list of variables, to map the foreign policy of any President onto the grid and to establish the extent of his imperialism.

In the last part of this dissertation, I analyse the presidential discourse, as it is of immense importance for the President in creating a favourable political environment for his action. I begin by exploring Campbell's analysis of American Foreign Policy, then showing how powerful a tool rhetoric can be in the hands of a President and how President Bush has used this tool to influence the public's opinion on his detention policy.

Ik wil graag mijn dank betuigen aan

mijn promotor, voor zijn motiverende begeleiding en het
scherpen van mijn analytische geest;
mijn ouders, voor hun niet aflatende steun en vertrouwen;
mijn vrienden, voor hun luisterend oor, tips en kritiek.

INHOUDSTAFEL

Inleiding	9
De president in een frame geplaatst	19
De presidentiële interactie	24
Exogene contextfactoren	24
Exogene actorfactoren	28
Endogene actorfactoren	39
Institutionele mogelijkheden	58
War Powers	59
Executive Privilege	62
The Bully Pulpit	69
De vierde macht	70
Evaluatie van het presidentieel 'imperialisme'	74
Het discours	84
Identiteit en Buitenlands Beleid	85
Het discours van het gevaar	88
"Unlawful Enemy Combatants"	90
Epiloog	95
Bibliografie	98
Annex: Abstract	5

Inleiding

Het was een zonnige dinsdagmorgen. De Verenigde Staten van Amerika werden abrupt wakker geschud. De aanslagen van 11 september 2001 zijn een daad van terreur geweest die zijn weerga niet kent in de Amerikaanse geschiedenis. Alle ogen waren gericht op president George W. Bush: hoe zullen de VS deze aanslagen beantwoorden? In de daarop volgende dagen werden de plannen uitgetekend die de loop van de komende jaren zouden bepalen. Van in het begin was het duidelijk dat dit niet op een traditionele manier opgelost zou kunnen worden: "This will be a different kind of conflict against a different kind of enemy" (Bush, 2001a). Het conflict en de vijand kregen een naam: Osama bin Laden en zijn al Qaeda terreurgroep werden het doelwit van een grootschalige "war on terror" waarin de VS het voortouw gingen nemen (Bush, 2001c). In deze oorlog tegen de terreur gaf het Congres aan Bush tweemaal de toelating om militaire macht aan te wenden.¹ Als *Commander in Chief* stuurde de president zijn troepen naar Afghanistan en Irak om de aanslagen te vergelden en de dreiging weg te nemen die uitgaat van de terroristen die zich daar schuilhouden.

De oorlog tegen de terreur speelt zich niet enkel af op het mili-

¹ "The President is authorized to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons" (S.J. Res. 23/Pub. L. 107-40).

"The President is authorized to use the Armed Forces of the United States as he determines to be necessary and appropriate in order to (1) defend the national security of the United States against the continuing threat posed by Iraq; and (2) enforce all relevant United Nations Security Council resolutions regarding Iraq" (H.J. Res. 114/Pub. L. 107-243).

taire front. Het was aan president Bush om het drama van een volgende aanslag te vermijden, dus liet hij in het Congres verscheidene voorstellen goedkeuren die de VS in staat zouden stellen de nodige inlichtingen te verwerven en te verwerken. Met de *Homeland Security Act*² riep het Congres eind 2002 een nieuw departement in het leven, het *Department of Homeland Security*;³ de *USA PATRIOT Act*⁴ gaf de toelating om onder meer e-mail verkeer te onderscheppen en telefoongesprekken af te luisteren; en aan het hoofd van de hervormde inlichtingendiensten kwam een *Director of National Intelligence* te staan,⁵ die erop moet toezien dat alle inlichtingen op een zo efficiënt mogelijke manier verwerkt worden.

Deze inlichtingen komen voornamelijk van (vermeende) al Qaeda-leden. Sommigen worden door de Amerikaanse troepen gevangen genomen tijdens gevechten, anderen worden tegen royale losgeld afgekocht van Afghaanse *warlords* en de Pakistaanse autoriteiten (Willemsen, 2006).⁶ De Bush-administratie heeft de al Qaeda-strijders gekwalificeerd als *unlawful enemy combatants*,⁷

² Pub. L. 107-296.

³ "The strategic objectives of homeland security in order of priority are to: Prevent terrorist attacks within the United States; Reduce America's vulnerability to terrorism; and Minimize the damage and recover from attacks that do occur" (Office of Homeland Security, 2002: vii).

⁴ *The Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001* (Pub. L. 107-56).

⁵ *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (Pub. L. 108-458).

⁶ Het hoeft geen betoog dat bij de arrestaties veelal persoonlijke belangen meespeelden. De oorlogsbaronnen konden hun persoonlijke vetes oplossen en vijanden uitschakelen – en ze werden er bovendien voor betaald – of men kon politieke tegenstanders op een eenvoudige manier laten verdwijnen (Willemsen, 2006).

⁷ "The term 'unlawful enemy combatant' means — (i) a person who has engaged in hostilities or who has purposefully and materially supported hostilities against the United States or its co-belligerents who is not a lawful enemy combatant (including a person who is part of the Taliban,

waardoor ze niet vallen onder de bescherming voor krijgsgevangenen van de Genève Conventies; desalniettemin heeft men beloofd de gevangenen te behandelen "in a manner consistent with the principles of the Third Geneva Convention of 1949" (White House, 2002). Wat dit precies inhoudt, is het grote publiek pas enkele jaren later te weten gekomen, toen de zogenaamde *Torture Memoranda* gelekt waren. Uit deze memoranda blijkt hoe het *Office of Legal Counsel* "foltering" interpreteert en de president adviseert ondervragingstechnieken niet toe te laten die letsels tot gevolg zouden hebben zoals hier omschreven:

"Physical pain amounting to torture must be equivalent to the intensity of the pain accompanying serious physical injury, such as organ failure, impairment of bodily function, or even death. For mental pain of suffering to amount to torture [...], it must result in significant psychological harm of significant duration, e.g. lasting for months or even years" (Bybee, 2002).

Elke behandeling die niet tot foltering (zoals hierboven geïnterpreteerd) leidt, is gerechtvaardigd onder het gezag van de president als *Commander in Chief* (*ibid.*; Office of Legal Counsel, 2003).

Deze gedetineerden worden in verschillende gevangenissen buiten de VS bewaakt, zoals op de basis in Guantánamo Bay, Cuba, zodat ze buiten het Amerikaanse rechtsgebied zouden vallen (Margulies, 2006). Bovendien weigert men hen het *habeas corpus* te verlenen: dit wil zeggen dat men hen het recht ontzegt op een proces in een onafhankelijke en onpartijdige rechtbank, waarin men bepaalt of een persoon rechtmatig gevangen gehouden wordt. Reeds een

al-Qaida, or associated forces); or (ii) a person who, before, on, or after the date of the enactment of the Military Commissions Act of 2006, has been determined to be an unlawful enemy combatant by a Combatant Status Review Tribunal or another competent tribunal established under the authority of the President or the Secretary of Defense" (Pub. L. 109-366, Sec. 948a).

maand na het begin van de oorlog in Afghanistan vaardigde Bush een militair bevel uit waarin hij de toelating gaf, als *Commander in Chief*, militaire commissies op te richten om niet-Amerikaanse burgers te berechten (Pious, 2007b). Dit zou gebeuren volgens *ad hoc* vastgelegde regels en de beslissing zou finaal zijn – bij veroordeling zou men de doodstraf krijgen zonder de mogelijkheid om beroep aan te tekenen (Margulies, 2006). Onder druk van het steeds groeiende protest tegen de schending van het *habeas corpus*, een basisrecht van elke mens,⁸ is de administratie overgegaan tot het installeren van *Combatant Status Review Tribunals*, die moeten bepalen of de gevangene in kwestie een Amerikaans staatsburger is of niet – maar dit voldoet nog altijd niet aan wat men in het gewoonterecht verstaat onder *habeas corpus* (Amnesty International, 2007). Op basis van de uitspraak die deze tribunalen vellen, worden de gevangenen doorverwezen naar een Amerikaanse rechtbank als ze Amerikaans staatsburger blijken te zijn; zijn ze dat niet, dan moeten ze verschijnen voor de militaire commissies, die het Congres in 2006 bij wet kracht heeft bijgezet.⁹ De eerste zittingen van deze commissies zijn echter pas van start gegaan in 2007, nadat George W. Bush met een *Executive Order* de militaire commissies effectief in het leven heeft geroepen.¹⁰ Sindsdien zijn er van de vele honderden gevangenen in de Guantánamo Bay Naval Base nog maar vier gevangenen voor die commissies verschenen, en zes anderen moeten binnenkort verschijnen (Human Rights Watch, 2008).

Het is duidelijk dat de inhumane behandeling van de gevangenen in Guantánamo niet door de beugel kan. We zullen in deze verhandeling echter niet stilstaan bij de rechtstechnische details in verband met de detentie van de gevangenen in Guantánamo – eerst en vooral laat onze academische achtergrond het niet toe om

⁸ De Universele Verklaring van de Mensenrechten, Art. 10.

⁹ *Military Commissions Act of 2006* (Pub. L. 109-366).

¹⁰ EO 13425.

daarover met kennis van zaken te oordelen; bovendien hebben rechtsgeleerden en specialisten ter zake zich reeds uitvoerig over deze kwestie gebogen (*inter al.* Council of Europe, 2007; Elsea, 2003; Gill & van Sliedregt, 2005; Haller, 2006; Koller, 2006; Margulies, 2006; Pious, 2007b; Thürer, 2006).

De vraag die centraal staat in deze verhandeling, is: *welke omstandigheden hebben het mogelijk gemaakt dat de Bush-administratie er in geslaagd is om in de oorlog tegen de terreur zonder (institutionele) checks de gevangenen in Guantánamo (maar ook in vele andere gevangenissen) hun basisrechten te ontzeggen?* Deze vraag moet uiteraard in haar groter geheel beschouwd worden. Ze verwijst immers naar de reikwijdte van presidentiële macht: hoe ver kan de president gaan in deze zelfverklaarde *war on terror*?

De Amerikaanse grondwet verdeelt de macht over de Unie onder drie onafhankelijke takken volgens een systeem van *checks and balances*. Binnen dit politiek systeem heeft de uitvoerende macht een voorsprong op de wetgevende en de rechterlijke macht, althans in het domein van het buitenlands beleid; maar wil dit dan zeggen dat de grondwettelijke controle van de andere twee takken zomaar wegvalt? We zullen zien dat dit niet zo is: het Amerikaans politiek bestel is een systeem van "separated institutions *sharing* powers" (Neustadt, 1990: 29); "to share is to limit" (*ibid.*: x). Toch is het mogelijk voor de president, als verpersoonlijking van de executieve, om onder bepaalde omstandigheden het laken van de macht naar zich toe te trekken in dit systeem van politieke interactie, zonder daarbij substantieel gehinderd te worden door de twee andere institutionele spelers.

Zo geven we meteen aan dat het antwoord op onze vraag niet louter betrekking zal hebben op de president, maar ook op het Congres en de rechterlijke macht, en hun rol in de oorlog tegen het terrorisme. Howell (2003: 176) heeft dit treffend weten te verwoorden in de conclusie van zijn boek over het directe handelen van de president: "While its principal subject is the president, this book really is about Congress and the judiciary, and their respective abilities (and *incentives*) to reverse the president's actions. Indeed, it

is impossible to articulate a theory of presidential power without having a theory of Congress and the judiciary" (eigen cursivering).

Er is echter nog een vierde actor in deze interactie betrokken: het Amerikaanse volk. De publieke opinie is van cruciaal belang om de factoren te begrijpen die dit machtsspel bepalen. Een zeer opmerkelijke uitspraak hieromtrent komt van Averell Harriman (geciteerd in Schlesinger, 1973: 325): "No foreign policy will stick unless the American people are behind it." Toch is dit niet helemaal correct, ons inziens; men zou het tweede deel van de uitspraak moeten omdraaien: "No foreign policy will stick *if* the American people *oppose* it." Op deze manier benadrukt men immers waar het om draait: het mobilisatiepotentieel (Kerremans, 2007) van het Amerikaanse volk. Zoals we zullen zien, zorgt een publieke opinie die het presidentiële handelen afkeurt voor de nodige *incentive* voor het Congres en de rechterlijke macht om hun controle op de uitvoerende macht wel uit te voeren – de politieke kost van het uitstellen van deze controle zal in een dergelijk politiek klimaat te groot worden.

Dit maakt meteen ook duidelijk waarom het zo belangrijk is voor de president om de publieke opinie achter zich te krijgen¹¹ – zolang het volk geen ongenoegen uit over zijn handelen, kan de president zijn beleid verder uitvoeren. Om het publiek aan zijn kant te krijgen, speelt de president de kaart van de media ten volle uit: ze bieden hem namelijk een unieke springplank om zijn discours tot bij de mensen te brengen. Door op een bewuste manier de media te gebruiken in het verspreiden van zijn discours, kan de president zorgvuldig de informatie selecteren die hij het volk wil aanreiken. Dit verklaart bijvoorbeeld de ogenschijnlijk tegenstrijdige signalen die de Amerikaanse burgers uitsturen. Uit een aantal opiniepeilingen van Gallup blijkt

¹¹ We geven dus een andere invulling aan "the power to persuade" van Neustadt (1990): niet zozeer het overtuigen van de eigen administratie en de bureaucratische molen om het presidentiële beleid uit te voeren, wel het overtuigen van het Amerikaanse volk is in deze context van essentieel belang.

dat, vijf jaar na het begin van de oorlog tegen de terreur, 58% van de Amerikaanse bevolking van mening is dat de gevangenis in Guantánamo operationeel moet blijven, en 52% keurt de behandeling van de gevangenen goed (Gallup Poll, 2006a). Nochtans vindt 57% van de bevolking dat de Amerikaanse regering zich moet houden aan de Genève Conventies (Gallup Poll, 2006b) en een grote meerderheid van Amerikanen keurt ondervragingstechnieken af zoals *waterboarding*,¹² gevangenen langdurig naakt in ongemakkelijke houdingen laten staan, intimidatie door honden (Gallup Poll, 2005). Zoals we zullen zien, zijn deze tegenstrijdigheden grotendeels te verklaren door het achterhouden van 'gevoelige' informatie, i.e. informatie die de nationale veiligheid in gevaar kan brengen, en door het ophangen van een discours dat deze geheimhouding rechtvaardigt.

Onze vraagstelling is verre van ongekend in de academische wereld. Wanneer een president buitensporig veel macht weet te vrijwaren om cruciale beslissingen te nemen met betrekking tot het Amerikaans buitenlands beleid, zoals over vrede en oorlog, en wanneer hij aanspraak maakt op een gelijkaardige macht inzake het binnenlands beleid, dan spreekt men van een "imperial president" (Schlesinger, 1973: 208). Daar George W. Bush, net zoals Richard M. Nixon een dertigtal jaar geleden, aanspraak maakt op inherente presidentiële macht en vele unilaterale handelingen stelt, is de vraag gerezen of er sprake is van een "new imperial president" (Rudalevige, 2005). Los van deze werken waarin de auteurs zich voornamelijk focussen op het 'imperialisme' van presidenten, zijn er heel wat narratieven die het presidentschap *an sich* in het licht stellen (*inter al.* Corwin, 1957; Goldschmidt, 2007; Neustadt, 1990).

¹² *Waterboarding* is een foltertechniek waarbij men de gevangene vastbindt op een houten plank, hem een stuk textiel over het gelaat legt en daar dan water over giet, zodat de gevangene het gevoel krijgt te verdrinken.

De laatste jaren is er een opmerkelijke *boom* in de studies over presidentiële macht. Vele wetenschappers hebben zich toegelegd op verschillende aspecten van het presidentschap zoals het door G.W. Bush werd (en voor een groot deel van die aspecten, ook al bevindt hij zich reeds geruime tijd in een *lame duck* positie, nog altijd wordt) ingevuld, en hebben deze op hun grondwettelijke waarde getoetst (*inter al.* Cooper, 2005; Fisher, 2005a, 2006, 2007a, 2007b, 2007c; Howell, 2005; Kassop, 2003; Kelley, 2007; Kinkopf, 2007; Lobel, 2007; Pious, 2007a; Pfiffner, 2008; Rakove, 2007; Sofaer, 2007). Een aantal academici hebben het Bush-presidentschap op de institutionele weegschaal gelegd en getracht om een balans op te maken van de steeds evoluerende interactie tussen de wetgevende en de uitvoerende macht (*inter al.* Owens, 2006; Rudalevige, 2006).

Het mag geen twijfel laten dat al deze publicaties een zeer waardevolle bijdrage leveren tot het debat over de presidentiële macht. De conclusie is keer op keer dat Bush zijn grondwettelijke boekje te buiten gaat en zich macht toe-eigent die hem niet toekomt, of, beter gesteld, dat hij aanspraak maakt op macht die de Framers oorspronkelijk niet aan de executieve toegeschreven hebben. Dit wil echter niet zeggen dat de president daarom zijn gedrag heeft aangepast: "The scholars have won the battle of constitutional analysis, but they have lost the war over executive powers" (Pious, 2007a: 81).

In de marge van deze beschrijvende studies valt de opkomst van meer analytische studies op te merken. Zo namen bijvoorbeeld Mayer & Price (2002) het gebruik van significante *Executive Orders* onder de loep. Een zeer opvallend werk is dat van Howell (2003), *Power without Persuasion. The Politics of Direct Presidential Action*. In dit boek probeert Howell een model te ontwerpen dat inzicht biedt in het unilaterale handelen van een president. Vorig jaar heeft Howell samen met Pevehouse nog het boek *While Dangers Gather* (2007) geschreven, over de congressionele *checks* op de presidentiële oorlogsbevoegdheden. Als enige in hun soort proberen beide werken op een analytische manier de dynamiek achter het

systeem van de *checks and balances* probeert voor te stellen, aan de hand waarvan ze trachten te voorspellen wanneer de president, respectievelijk het Congres, zal proberen het eigen beleid door te voeren, rekening houdend met de twee andere institutionele spelers (cf. *supra*).

Onvermijdelijk rijst de vraag welke plek deze verhandeling in dit academisch constellarium beoogt in te nemen. In dit werk zullen we trachten om de meer beschrijvende studies te verzoenen met de analytische geest van Howell en het beste van twee werelden te distilleren. Een nadeel van de narratieve werken is immers dat men moeilijk tot een overzicht komt op het amalgaam van factoren die van belang zijn; de keerzijde van Howells werk is, zoals hij zelf aangeeft (2003: 184), dat zijn analytisch model niet opgaat voor noodsituaties, die de grondwettelijke remmingen waarop het model gebaseerd is, tijdelijk doen verdwijnen.

We gaan eerst kort even in op de plek van de president in het Amerikaanse politieke systeem. Daarna zullen we proberen om de constitutionele dynamiek van het Amerikaanse politieke bestel uit te tekenen, zodat het duidelijk wordt welke factoren er allemaal een rol hebben gespeeld in de houding van de Bush-administratie bij het bepalen van haar buitenlands beleid als reactie op de aanslagen van 9/11. We beogen geen normatieve uitspraak te doen over dit beleid, maar we willen een analytisch kader aanreiken dat het mogelijk maakt terug te blikken op Amerikaanse presidenten en het 'imperialisme' van hun beleid vast te stellen.

Het is onmogelijk om binnen het bestek van deze verhandeling alle factoren die van belang zijn in het institutionele kluwen in detail te belichten. We zullen dus dankbaar verwijzen naar de vele beschrijvende studies voor meer achtergrond en een uitvoerige bespreking ervan.

In het laatste deel van deze verhandeling zullen we dieper ingaan op één van de meest essentiële aspecten van het presidentschap van vandaag: het discours. Zoals we reeds aanstipten, valt of staat het

beleid van een president met de publieke opinie. Het is dus van kapitaal belang voor een president om zijn discours via de media over te dragen op het Amerikaanse volk om 'negatieve instemming' (i.e. het uitblijven van mobiliseerbaar protest) met zijn beleid te verkrijgen.

Voor de bespreking van de presidentiële retoriek zullen we vertrekken van de postmoderne discours-analyse van David Campbell (1998) om te laten zien welke mechanismen er zoal achter de "Bushspeak" (Kellner, 2007) schuilgaan en hoe deze ervoor gezorgd hebben dat een meerderheid van de Amerikaanse bevolking vijf jaar na de start van de oorlog tegen het terrorisme de detentie van terreurverdachten in Guantánamo, en dus impliciet de schending van de mensenrechten aldaar, goedkeurt.

De president in een frame geplaatst

Article. II.

Section. 1. The executive Power shall be vested in a President of the United States of America.

Section. 2. The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; [...] He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law. [...]

Section. 3. [...] H]e shall receive Ambassadors and other public Ministers; he shall take Care that the Laws be faithfully executed, and shall Commission all the Officers of the United States. [...] (De Grondwet van de Verenigde Staten)

De grondwet van de VS verdeelt, naar de geest van Blackstone, Locke en Montesquieu, de macht over de Unie over drie onafhankelijke takken: een wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. In vergelijking met de zeer uitvoerige opsomming van bevoegdheden die de Framers aan de wetgevende macht toevertrouwen,¹³ lijkt het alsof de president maar weinig te zeggen krijgt in het bestuur van het land. De reden hiervoor is natuurlijk te zoeken in het ontstaan van de Verenigde Staten van Amerika. De kolonies scheurden zich af van het Britse koninkrijk omwille van de uitgebreide en ongelimiteerde prerogatieven die de Britse koning zich aanmat. Wanneer de onafhankelijke staten samenkwamen om de basis van hun unie vast te leggen, wilde men kost wat kost vermijden die ongebreidelde macht, waarvan men zich zonet bevrijd had, terug

¹³ Artikel I van de grondwet beslaat bijna de helft van het hele document!

aan de executieve te geven. Dit was in het bijzonder het geval voor bevoegdheden inzake oorlogsvoering: "[...] the Framers did not trust concentrating power in an executive, and that was especially so with the war power" (Fisher, 2007a).

De oplossing van de Founding Fathers was een systeem waarin de macht niet alleen verdeeld is over drie onafhankelijke takken, maar waarbij de drie vormen van macht ook onderling door de drie takken gedeeld worden (Sofaer, 2007). Deze gedachte, namelijk "the need for overlapping authority to enhance the capacity in each branch to resist the others" (*ibid.*: 102), schuilt achter Madison's beroemde uitspraak "Ambition must be made to counteract ambition" (*The Federalist* 51). De Framers dachten dus een systeem uit waarin het mogelijk was voor één van de takken om een grotere rol te spelen dan oorspronkelijk toebedeeld, maar zorgden er voor dat de balans van de macht niet zou overslaan. Aangezien Congres, president en rechtbanken bepaalde bevoegdheden delen, kunnen ze alle drie een *check* plaatsen op elkaar indien ze zich te veel macht toe-eigenen – het delen van macht staat immers gelijk met het begrenzen van die macht (Neustadt, 1990). Dit wil echter niet zeggen dat deze controlemechanismen automatisch in gang schieten; "the freedoms secured by the checks and balances of government [...] depend on the exertions of public servants and the citizens they serve" (Rudalevige, 2005: x). Elke tak wil zoveel mogelijk van haar macht voor zichzelf opeisen, en ze kan dat ook doen voor zover de andere takken dat toelaten. Maar wanneer deze merken dat ze politiek gevoelige macht kwijtspelen ten nadele van een andere tak, dan zullen ze hun constitutionele *checks* activeren en paal en perk stellen aan een dergelijke machtsexpansie (Howell, 2003; Kerremans, 2007). Dit is een strijd die inherent is aan het politieke bestel zoals geconfigureerd in de Amerikaanse grondwet, "a permanent struggle between the branches[,] leaving events and politics to determine who rules" (Lehman, 1992).

De grondwet is zeer summier in het toewijzen van de uitvoerende

macht aan de president. Hij is opperbevelhebber van de Amerikaanse troepen (de *Commander in Chief* clause), maar enkel het Congres kan de oorlog verklaren;¹⁴ hij mag verdragen sluiten, maar het Congres moet deze ratificeren; hij staat in voor benoemingen, maar het Congres moet die goedkeuren. Eigenlijk hebben de Framers slechts twee exclusieve bevoegdheden voor de president voorbehouden: de president is het uithangbord en de enige vertegenwoordiger van de VS inzake het buitenlands beleid, en hij moet ervoor zorgen dat de wetten uitgevoerd worden (de *Take Care* clause).

Deze bevoegdheden zijn echter niet zo limitatief als de congressionele bevoegdheden. De Framers hebben bewust ruimte gelaten in de grondwet om de taken van de president te interpreteren overeenkomstig de noden die zich stellen, maar ook overeenkomstig de veranderende tijden. Eenvoudig gesteld kan de president de macht waarover hij beschikt op twee manieren interpreteren, met name limitatief of expansief. Wanneer de president zijn macht beperkend

¹⁴ In de grondwet staat er echter niets over de gang van zaken wanneer de VS aangevallen worden. Het antwoord daarop vonden de Framers bij Locke en "the prerogative of emergency power", dat aan de executieve de macht verleent om in te grijpen wanneer deze meent dat er sprake is van een noodtoestand. "Though prerogative enabled the executive to act on his individual finding of emergency, whether or not his finding was right and this was a true emergency was to be determined not by the executive but by the community" (Schlesinger, 1973: 9). Onder 'de gemeenschap' moet men het Congres verstaan, dat in de opvatting van de Framers de enige legitieme vertegenwoordiger was van het volk. In de benoeming van de uitvoerende en rechterlijke macht had het volk immers niets te zeggen.

Dus wanneer er sprake is van een noodtoestand, is de president 'automatisch', i.e. zonder expliciete oorlogsverklaring van het Congres, opperbevelhebber en kan hij over zijn troepen beschikken voor de landsverdediging. Het Congres heeft echter wel de bevoegdheid om de president deze prerogatieve te ontnemen indien het van oordeel is dat de president onrechtmatig de noodtoestand heeft afgekondigd – maar daar bestond in het geval van de aanslagen van 9/11 geen twijfel over.

opvat, dan zal hij niet veel meer doen dan wat de grondwet hem expliciet voorschrijft. De president kan zijn macht ook ruimer zien; in dat geval zal hij zich alle macht toe-eigenen die een executieve normaal ter zijner beschikking heeft, behalve dan de macht die de grondwet expliciet van de president weerhoudt.¹⁵ Vooral na de wereldoorlogen, wanneer de technologische vernieuwingen op het gebied van oorlogsvoering, vooral dan de nucleaire ontwikkelingen, weinig tijd voor deliberatie lieten, werd de vraag naar effectief leiderschap vanuit de executieve prangender (Howell, 2003; Rudalevige, 2005).¹⁶ Ook de nieuwe, leidende rol die de VS meer en meer op het wereldtoneel ging spelen, zorgde er voor dat de figuur van de president nog meer naar de voorgrond trad (Howell & Pevehouse, 2007). "Whatever the Framers' true intent, the Hamiltonian position [i.e. the expansive conception of executive power] won out over time" (Rudalevige, 2006: 507).

Hierin ligt de kracht van de Amerikaanse grondwet. Hoewel ze zeer beknopt en moeilijk te amenderen is, beschikt de grondwet over de nodige rekbaarheid die de politieke leiders in staat stelt haar te interpreteren en in de praktijk om te zetten naargelang de omstandigheden dit vereisen.

Dit geeft meteen aan dat de persoonlijkheid van de president een grote rol speelt. Langs de ene kant is de president in zijn mogelijkheden beperkt door (potentiële) institutionele *checks*, anderzijds stelt men zeer hoge verwachtingen in deze man om op de uitdagingen van deze tijd een adequaat antwoord te bieden en kort op

¹⁵ Deze discussie gaat zelfs terug naar het begin van de Unie, met Alexander Hamilton en James Madison als grote tenoren in dit gevoelige debat (Sofaer, 2007).

¹⁶ Dat dit niet hoeft te betekenen dat men alle *checks* overboord moet gooien, erkent Hamilton zelf, hoewel hij voorstander was van een ruime interpretatie van de uitvoerende macht: "the legislature is still free to perform its duties, according to its own sense of them" (Hamilton, 1851, 7: 83).

de (terroristische) bal te spelen (Goldsmith, 2007), terwijl hij zelf ongetwijfeld ook nog zijn eigen visie op het presidentschap wil realiseren (Kerremans, 2007). Daar dit een haast onmenselijke taak is, beschouwt Neustadt (1990) de president als een persoon die fundamenteel gekenmerkt wordt door zwakte, een zwakte die hem test en uitdaagt: heeft deze man wel de capaciteiten in zich om zichzelf en zijn rol waar te maken?

Neustadt's visie op het presidentschap is onder meer door Howell (2003) op de korrel genomen, omdat ze geen rekening houdt met de institutionele beperkingen die inherent zijn aan het Amerikaanse politieke bestel; Howell heeft dan ook een tegenreactie op gang willen brengen in de academische wereld. Met zijn "unilateral politics model" heeft hij een aanzet gegeven voor meer inclusieve beschouwingen en analyses van het presidentschap, die een holistisch overzicht zouden bieden op het presidentiële handelen als deel van een ruimere institutionele interactie. In het volgende deel zullen we dan ook trachten een dergelijk overzicht te bieden, meer bepaald met betrekking tot het presidentiële handelen in een noodtoestand die militaire actie vereist. We zullen ons voor dit model baseren op de theoretische krijtlijnen van Kerremans (2007), aangevuld met de analytische inzichten van Howell (2003) en de toelichtingen van de vele beschrijvende werken over (de verschillende aspecten van) het presidentschap.

De presidentiële interactie

In zijn interactie met het Congres en de rechterlijke macht zijn er een heleboel factoren die bepalen in welke mate de president zich meer macht eigen kan maken, factoren die we kunnen onderbrengen in vier grote groepen: exogene contextfactoren, exogene actorfactoren, endogene actorfactoren en institutionele mogelijkheden.¹⁷ Elk van deze factoren beïnvloedt de interactie tussen de drie machten; bovendien beïnvloeden heel wat factoren elkaar en op die manier zorgen ze voor een multiplicator-effect.

Exogene contextfactoren

Een eerste reeks factoren die de institutionele interactie beïnvloeden en de mate waarin de president daarbij macht naar zich toe kan trekken, zijn de exogene contextfactoren. Ze "verwijzen naar dat deel van de context waarin de besluitvorming moet plaatsvinden, dat buiten de directe invloed van de actoren valt" (Kerremans, 2007: 299). De president kan deze factoren als dusdanig niet genereren, maar hij kan ze wel uitspelen. Het gaat om ingrijpende gebeurtenissen, zoals de aanslagen van 9/11, die geen ruimte laten voor een traag Congres om te delibereren over de gepaste maatregelen, maar een snel en efficiënt presidentieel handelen vereisen. Het belang van deze factoren werd reeds een halve eeuw geleden aangestipt door Corwin (1957): "[...] which of these organs shall have the decisive and final voice in determining the course of the American nation is left for *the events* to resolve" (171; eigen

¹⁷ We wijken hier lichtjes af van het model van Kerremans (2007): we hebben 'procesfactoren' vervangen door 'institutionele mogelijkheden'. De procesfactoren zijn van groot belang in het model van Kerremans omdat ze goed het karakter illustreren van het legislatieve proces en hoe dit gemanipuleerd kan worden. Voor ons model zijn ze slechts in beperkte mate van toepassing – we zullen er later wel naar verwijzen wanneer ze ter sprake komen.

cursivering).

Dergelijke situaties plaatsen de president dus in een unieke positie om het machtsheft in eigen handen te nemen en zelf de actie te coördineren (Owens, 2006; Rudalevige, 2005), en dat verwacht men ook van hem. Alle ogen zijn op hem gericht, en dit geeft de president nog een bijkomend voordeel: hij kan zelf het discours bepalen dat het kader schept waarbinnen hij zal kunnen opereren. Bovendien kan de president op die manier zijn handelen rechtvaardigen. Dit heeft een zeer belangrijke rol gespeeld in de reactie op 9/11, want de vraag rees meteen: met wat voor een conflict hebben we te maken? Terwijl G.W. Bush (2001a) in de eerste week nog sprak over "a different kind of conflict", bleek dit conflict een week later reeds een "war on terror" (Bush 2001c). Het kan een detail lijken, maar dit heeft belangrijke implicaties gehad voor de macht die hij als president kan uitoefenen. Door de aanslagen te beschouwen als een oorlogsverklaring van al Qaeda terroristen – wat, technisch gesproken, mogelijk is gezien het aantal slachtoffers (Small & Singer, 1982) –, kon Bush immers aanspraak maken op alle prerogatieven van de *Commander in Chief* (Rakove, 2003).¹⁸

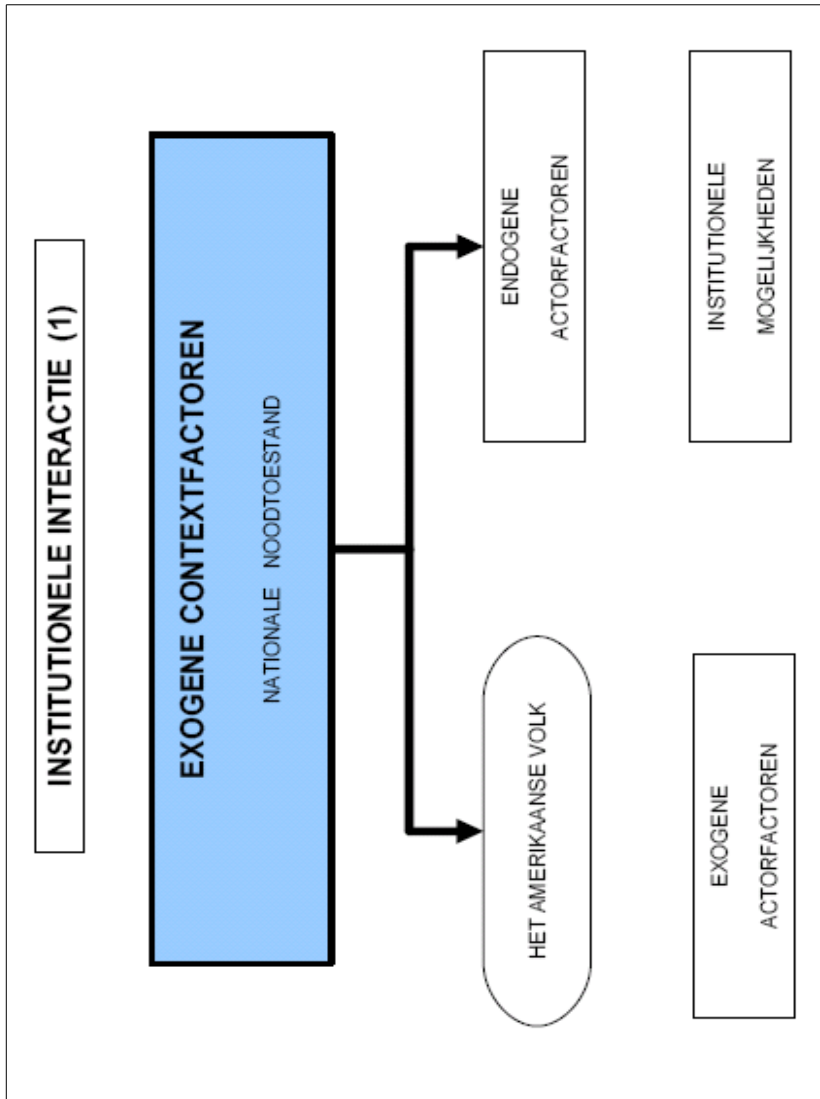
Dit heeft de balans van de macht sterk in het voordeel van de president doen omslaan, vooral omdat dit in zeer sterke mate de andere factoren heeft beïnvloed.¹⁹ Niet alleen spelen de exogene contextfactoren een rol *vis-à-vis* de andere constitutionele spelers, ook ten aanzien van het publiek zijn ze van belang. De president kan deze factoren dermate in zijn discours verwerken, dat ze zijn handelen rechtvaardigen en aanvankelijk steun, maar naarmate de tijd vervaagt, 'negatieve instemming' genereren bij het Amerikaanse

¹⁸ We zullen verderop ingaan op deze prerogatieven, wanneer we de 'institutionele mogelijkheden' bespreken.

¹⁹ We willen hiermee niet gezegd hebben dat de exogene contextfactoren *altijd* zo een invloed uitoefenen, enkel dat ze de president de gelegenheid kunnen bieden om er politiek munt uit te slaan, voor zover hij dit nodig acht.

volk.²⁰ Op die manier drijft hij de politieke kost van het bieden van institutioneel weerwerk serieus omhoog en ontnemt hij het Congres en de rechtbanken een belangrijke drijfveer om een *check* te plaatsen op het presidentiële handelen. Hiermee zijn we aanbeland bij de tweede set van factoren, de exogene actorfactoren, die een sterke invloed uitoefenen op de interactie tussen de president, het Congres en de rechtbanken.

²⁰ Uit onderzoek blijkt dat deze steun het grootst was direct na de aanslagen, maar dat dit actief vertrouwen al vrij snel wegebde (Gershtenson *et al.*, 2006).



Figuur 1. Institutionele interactie: exogene contextfactoren.

Exogene actorfactoren

Kenmerkend voor deze set van factoren is dat ze "grotendeels buiten de controle van de betrokken actoren liggen of [...] niet meteen door deze actoren beïnvloed kunnen worden" (Kerremans, 2007: 300). We willen deze definitie nog iets scherper stellen in het licht van onze bespreking van de exogene contextfactoren. Het gaat hier om factoren die betrekking hebben op de actoren in de interactie, zoals *approval ratings*, de reputatie van de president, de samenstelling van het Congres (*ibid.*). De president kan deze als dusdanig zelf niet genereren, want de mate waarin deze een rol spelen, ligt volledig in de handen van andere actoren. Toch kan de president deze in sterke mate proberen te beïnvloeden; het effect van deze poging kan hij echter niet determineren.

De president kan dus, zoals we reeds aanstipten, inspelen op de aanslagen van 9/11 (een exogene contextfactor), en het 'rally-around-the-flag' effect²¹ van deze aanslagen maximaliseren door zijn kwaliteiten van *Commander in Chief* in de verf te zetten. Als dit discours – dat de president volledig in eigen handen heeft – het gewenste effect bereikt, dan zal zich dat vertalen in positieve *approval ratings*.²² Het

²¹ ""Rally-around-the-flag" effects occur when citizens express their patriotism and national unity in the aftermath of an observed crisis by rewarding their head of state with higher approval ratings. What makes these bounces in approval ratings distinctive is that *they have nothing to do with the president's actual job performance*. Such jumps, instead, are brought on by a threatening event, and not any kind of realization about the president or his policy accomplishments" (Howell & Pevehouse, 2007: 57; eigen cursivering).

²² Brody (1991) heeft aangetoond dat dit *rally*-effect conditioneel is: het hangt met name af van de steun voor de president vanuit het Congres, en meer bepaald van de partijleiders. Howell & Pevehouse (2005: 214) stellen in dit verband: "Facing foreign crises, presidential approval ratings spike when members of Congress stand in defense of the president; when critical voices predominate, rally effects disappear."

is natuurlijk moeilijk om exact te bepalen in welke mate het presidentiële discours de publieke opinie heeft beïnvloed, maar het heeft ze in elk geval geen kwaad gedaan: in de weken na de aanslagen bereikte ze een hoogtepunt van 90% (Gallup Poll, 2008). Dit betekent dat de overgrote meerderheid van de Amerikaanse bevolking de president op dat moment steunde in zijn aanpak, wat het voor een Congres haast onmogelijk maakte om een meerderheid te vormen die bereid zou zijn om zich te laten gelden in het presidentiële beleid, wanneer dit beleid voor haar uitvoer bepaalde ongrondwettelijke handelingen zou vereisen. Tekenend in deze context is Lindsays (2003: 540) uitspraak: "Few members [of Congress] want to be seen [...] criticizing a very popular president."

Naast het prestige dat een president geniet bij zijn volk, is ook zijn reputatie bij de "Washingtonians" (Neustadt, 1990) van groot belang om de exogene actorfactoren in zijn voordeel te laten spelen. Wanneer de president laat zien dat hij een bekwame man (of binnenkort misschien wel vrouw) is die weet hoe hij zijn job degelijk moet uitvoeren, zal het Congres de president gemakkelijker krediet geven en minder snel geneigd zijn om zijn handelen te wantrouwen (*ibid.*; Lindsay, 2003). In dit verband geldt Neustadts (1990: 55) uitspraak nog altijd: "To maximize uncertainties in future opposition, to minimize the insecurities of possible support, and to avoid the opposite effect in either case – these together form the goal for any midcentury President who seeks a reputation that will serve his personal power."

Zoals we verderop zullen zien, dient niet alleen de professionele reputatie deze doelstellingen. De president kan deze ook bereiken door gebruik te maken van zijn persoonlijke prerogatieven, of, om het in *principal-agent* termen te zeggen, door de voordelen die de president als agent heeft, ten volle te exploiteren ten nadele van zijn principaal.

Een derde factor die onder de noemer van exogene actorfactoren

valt, is de samenstelling van het Congres. Twee aspecten zijn hierbij van belang: zowel het mandaat (Kerremans, 2007) als de meerderheid in het Congres (Howell, 2003) zullen de bewegingsvrijheid van de president bepalen in het uitvoeren van zijn beleid. Onder het mandaat verstaan we de mate waarin de kiezer een duidelijk signaal uitstuurt inzake het gevoerde beleid door met zijn stem de samenstelling van het Congres te bepalen. Indien de kiezers tevreden zijn met de manier waarop de president het land bestuurt, dan zullen ze meer geneigd zijn om hem een congressionele meerderheid van gelijk gezinden te bezorgen (*unified government*). Gaat de kiezer echter niet akkoord met het presidentiële bestuur, dan zal hij de president zijn meerderheid afnemen en aan de andere partij een mandaat geven om tegen zijn beleid in te gaan (*divided government*).²³ Dit signaal kan de kiezer pas uitsturen wanneer hij ervaren heeft hoe de pre-sident het land bestuurt en is bijgevolg pas merkbaar bij de *Midterm* verkiezingen en, in geval van herverkiezing, bij de volgende presidentsverkiezingen²⁴ en de daarop

²³ We zijn er ons terdege van bewust dat een *unified government* geen vrijgeleide is voor de president om ongecontroleerd zijn beleid uit te voeren, gezien de lage mate van partijdiscipline (Kerremans, 2007). Toch blijft onze stelling van kracht, omdat de laatste jaren er een relatief grotere partijdiscipline waar te nemen is (*ibid.*), en omdat het hier gaat om het *signaal* dat de kiezer uitstuurt. Een Republikeinse president zal gemakkelijker een meerderheid in het Congres vinden dat zijn beleid ondersteunt indien dit een Republikeinse meerderheid is, dan wanneer de Democraten het voor het zeggen hebben. Rudalevige (2005) stelt zelfs in dit verband: "The iron discipline of legislative Republicans meant that through his [first] term President Bush did not find it necessary to use the veto pen" (12). De situatie is echter iets complexer dan dat (cf. *infra*, endogene actorfactoren).

²⁴ Hier moet men zich hoeden voor het effect van *split-ticket voting*, waarbij de kiezer zijn stem 'splits' – zo stemt hij bijvoorbeeld op een Republikeins presidentskandidaat, maar op een Democraat om in het Congres te zetelen. Dit fenomeen kent de laatste jaren echter een neerwaartse trend (Kerremans, 2007), waardoor het signaal van de

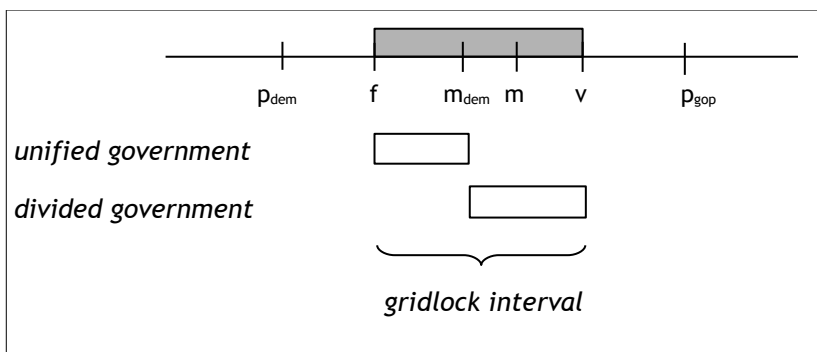
volgende *Midterms*. Zo zien we dat bij de verkiezingen in 2002 en 2004 de kiezer president Bush een meerderheid in het Congres heeft bezorgd, maar dat in 2006 de steun voor het presidentiële beleid gedaald was en de Democraten aan het congressionele roer kwamen te staan. Het Congres kreeg dus tweemaal een mandaat van de kiezer mee om president Bush te ondersteunen in het beleid dat hij voerde, maar liet in 2006 verstaan dat het Congres wat meer weerwerk mocht bieden (Cohen, 2007). In deze zin bepaalt het mandaat dus in zekere mate de vrijheid die de president heeft om zijn beleid uit te voeren.

Voor het tweede aspect, namelijk welke meerderheid er in het Congres zit en in welke mate dit de presidentiële vrijheid bepaalt om unilateraal te handelen, baseren we ons op Howells (2003; 2005) analyse. We hebben relevante elementen uit zijn model schematisch voorgesteld in Figuur 2. De standpunten van de verschillende actoren staan op één lijn gerangschikt. We gaan er van uit dat de meerderheid die in het Congres zit een Democratische meerderheid is. De vraag die Howell zich stelt, is: onder welke congressionele omstandigheden zal een president unilateraal handelen? In tegenstelling tot wat men zou verwachten, blijkt de incentieve voor de president om zelf actie te ondernemen het grootst wanneer er sprake is van *divided government*. De redenering loopt als volgt. Het Congres zal altijd actie ondernemen om het beleid binnen de grijs gemarkeerde zone (Figuur 2) te krijgen, omdat deze overeenstemt met de positie van een meerderheid aan Congresleden.²⁵ Aan de uitersten van deze meerderheid bevinden zich de filibuster-*pivot* en de veto-*pivot*. Zij vormen de grens van een acceptabel beleid: indien een wetsvoorstel hun positie overschrijdt, is er een grote kans dat dit het niet zal halen,

kiezer ook van tel is bij de herverkiezing van de president en de *coat-tails* bij de congressionele verkiezingen.

²⁵ Let op: deze meerderheid valt niet samen met de Democratische meerderheid! De kans is groot dat de meerderheid van deze meerderheid wel Democratisch is, maar een deel van de Democratische meerderheid valt sowieso buiten de congressionele meerderheid van de grijs gemarkeerde zone in Figuur 2.

want zij kunnen respectievelijk dreigen met een filibuster of met een tekort aan stemmen voor de *override* van een presidentieel veto. Dus wanneer een bestaande wet buiten de grijs gemarkeerde zone valt, zal het Congres geen problemen hebben om een meer gematigde wetsvoorstel goed te keuren, i.e. een wetsvoorstel dat overeenstemt met een positie binnen de grijs gemarkeerde zone. Wanneer het beleid zich reeds situeert binnen de grijze zone, dan is er voor het Congres geen incentive om dit te veranderen – vandaar dat Howell dit het *gridlock* interval noemt. Tot zover wat de congressionele actie betreft.



Figuur 2. De presidentiële vrijheid om unilateraal te handelen met een Democratische meerderheid in het Congres. Gebaseerd op Howell (2003).

p	Het ideale standpunt voor de president
f	Het ideale standpunt voor de filibuster- <i>pivot</i>
m	Het ideale standpunt voor de mediane wetgever
v	Het ideale standpunt voor de veto- <i>pivot</i>

Tabel 1. Betekenis van de afkortingen in Figuur 2. Uit: Howell (2003).

De mogelijkheden van de president om deze actie binnen het wetgevende kader tegen te gaan – omdat hij een wetsvoorstel/het gevoerde beleid dichter bij zijn eigen positie op het politieke spectrum wil brengen, en dus buiten de grijze zone van de congressionele meerderheid – zijn onbestaande. Dit wil echter niet zeggen dat de president geen invloed op het beleid kan uitoefenen. Daar we uitgaan van een Democratische meerderheid in het Congres, kunnen we stellen dat het beleid zich zal situeren in de buurt van het ideale standpunt voor de mediane Democratische wetgever. Zoals we zien in Figuur 2, is er nog ruimte tussen deze positie en die van de filibuster-*pivot* en de veto-*pivot*. Zolang het beleid zich binnen dit *gridlock* interval situeert, zal het Congres niet in actie schieten. Hieruit volgt dat de president het beleid zo ver naar zich toe kan trekken als de posities van de twee *pivots* dit toestaan, zonder congressionele tegenreactie. Wanneer we deze gebieden van presidentiële bewegingsruimte arceren, dan zien we dat een Republikeinse president meer speelruimte heeft om zelf het beleid dichter bij zijn positie te brengen dan een Democratische president. Een president heeft dus meer vrijheid om unilateraal te handelen bij *divided government* dan bij *unified government*.

Ogenschijnlijk lijken deze twee aspecten van de congressionele meerderheid als exogene actorfactor met elkaar in tegenspraak te zijn: enerzijds stellen we dat een meerderheid van de eigen partij in het Congres de president meer vrijheid geeft om zijn beleid uit te voeren;²⁶ anderzijds zeggen we dat de president bij *divided*

²⁶ Het is gemakkelijk te zien wat de gevolgen van een veranderende meerderheid in het Congres zijn voor het beleid dat de president kan voeren binnen de grijze zone op het model van Howell (2003) zoals we dat geschetst hebben in Figuur 2. Wanneer de Democratische meerderheid uit Figuur 2 een Republikeinse meerderheid wordt, zonder dat daarbij de interne verhoudingen veranderen, dan wordt m_{dem} in de nieuwe constellatie m , en m wordt dan m_{gop} . In het geval dat deze Republikeinse meerderheid bij de daarop volgende verkiezingen uitbreidt, dan zal de grijze zone in haar geheel opschuiven naar de richting van de

government meer speelruimte heeft om te handelen. Beide stellingnames zijn correct, maar de handelingen die de president stelt zijn constitutioneel verschillend. In het eerste geval zal het beleid bij wet van kracht zijn, omdat het Congres dit ondersteunt, en in het tweede geval moet de president zich beroepen op zijn eigen prerogatieven die minder duurzaam van aard zijn: een *Executive Order* kan immers door de volgende president herroepen worden (Howell, 2003; Kerremans, 2007; Mayer & Price, 2002).²⁷

Betekent heel dit verhaal dat de president gedoemd is om een beleid te voeren dat zich situeert in het *gridlock* interval? Neen, zoals we zullen zien beschikt de president over tal van institutionele mogelijkheden om het beleid naar zijn hand te zetten, zonder zich daarvoor te moeten verlaten op de steun van het Congres. Wil dit dan zeggen dat de president vrij is om unilateraal zijn eigen wil op te leggen? Ook op deze vraag is het antwoord negatief. Het zal de lezer niet ontgaan zijn dat er in dit verhaal nog een institutionele speler ontbreekt: de rechterlijke macht. Deze tak beschikt tevens over de nodige *checks* om ervoor te zorgen dat de machtsbalans niet uit evenwicht geraakt. Maar we mogen hier de *caveat* niet uit het oog verliezen die we in hogerop geplaatst hebben bij het systeem van de *checks and balances*: deze controle gebeurt niet automatisch. Howell (2003) heeft vier factoren geïdentificeerd, exogene actorfactoren

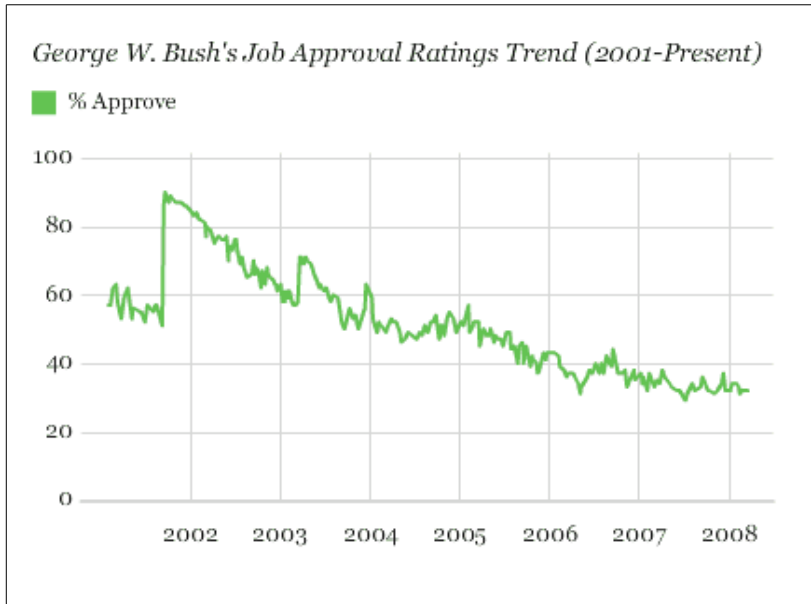
Republikeinse president, wat hem de mogelijkheid geeft om een beleid te voeren dat nauwer aansluit bij zijn eigen positie.

²⁷ Volgens dit model verwachten we dus dat president Bush meer significante unilaterale handelingen heeft gesteld wanneer de Democraten aan het roer stonden in het Congres dan bij een Republikeinse meerderheid, omdat hij in het 108^{ste} en 109^{de} Congres grotere delen van zijn beleid via de wetgevende procedure kon realiseren. Dit zou vooral het geval moeten zijn voor het 110^{de} Congres en in mindere mate voor het 107^{de}, omdat de impact van de aanslagen en de roep om actie toen veel sterker was dan in het huidige (110^{de}) Congres. Deze hypothesen dienen echter nog geverifieerd te worden – dit valt helaas buiten het bestek van deze verhandeling.

bekeken van uit het standpunt van de rechterlijke macht, die mee bepalen of de rechtbanken de president zullen terugfluiten. In de eerste plaats is er het belang van de zaak: de rechtbanken zullen niet zo snel geneigd zijn om hun institutionele zwaargewicht in de strijd te gooien voor een zaak die als weinig controversieel *gepercipieerd* wordt. Is die perceptie er wel, dan zullen de aan- of afwezigheid van *divided government*, oppositie vanuit belangengroepen en de *approval ratings* een grote rol spelen in de beslissing van de federale rechtbanken, zeker wanneer er een combinatie van twee van deze drie factoren aanwezig is.²⁸ Dit maakt meteen duidelijk dat de rechtbanken niet zo snel geneigd zijn om de president een halt toe te roepen. De redenen hiervoor zullen we zo meteen bespreken bij de endogene actorfactoren.

Er is nog een laatste factor die ressorteert onder deze categorie van exogene actorfactoren: het mandaat van de president. We bedoelen hiermee niet zozeer wat men traditioneel onder het presidentieel mandaat verstaat, namelijk dat de president met een ruime marge verkozen wordt omwille van de agenda die hij wil realiseren en dat hij deze steunbetuiging van de kiezer dan kan uitspelen tegenover het Congres wanneer hij zijn beleid in de praktijk omzet (Kerremans, 2007). Het gaat veeleer over het *impliciete mandaat* dat de kiezer aan de president meegeeft, wanneer hij met de regelmaat van de klok zijn goedkeuring laat blijken.

²⁸ Howell (2003) heeft geen enkele zaak teruggevonden waarbij de drie factoren samen aanwezig waren.

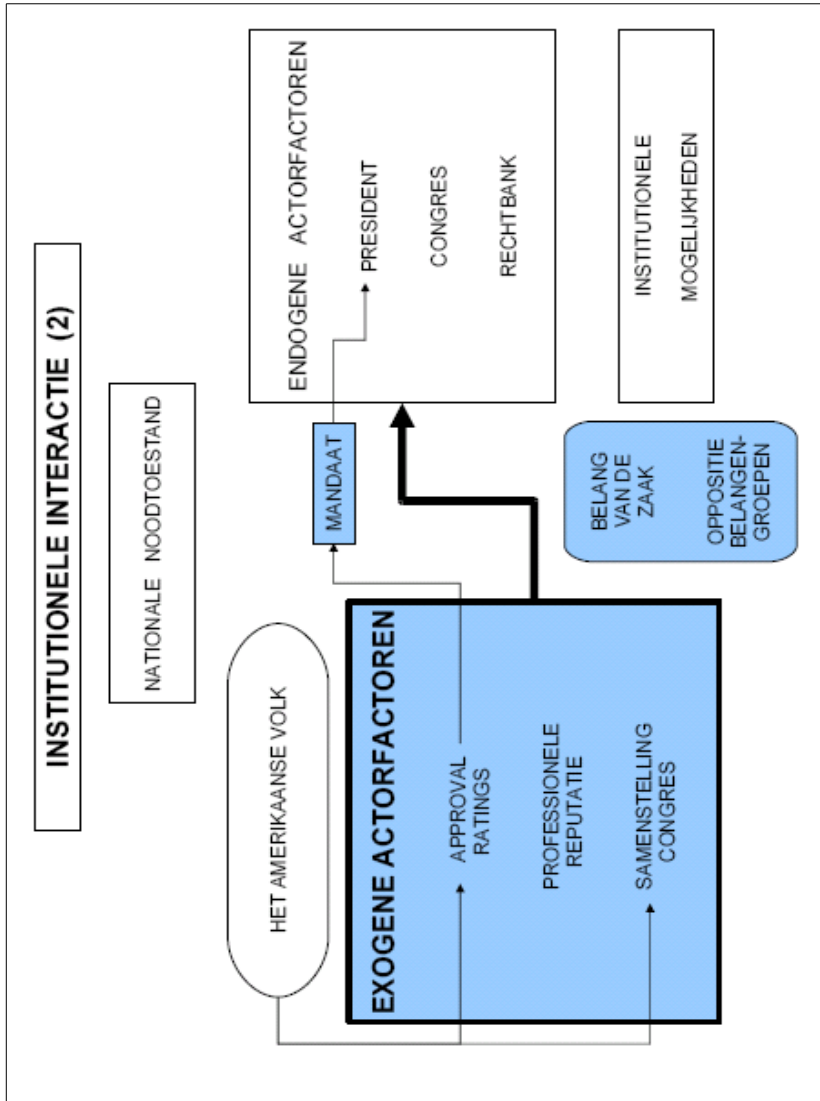


Figuur 3. Overzicht van de *approval ratings* van G.W. Bush.
Bron: Gallup Poll (2008).

In Figuur 3 merken we een plotse, zeer forse stijging in de *approval ratings* na de aanslagen van 9/11. Het Amerikaanse volk geeft dus een duidelijk signaal dat het verwacht van de president dat hij de nodige maatregelen treft. De president kan dit opvatten als een impliciet mandaat van de kiezer, dat hij kan gebruiken om voor zichzelf de ruimte te creëren die hem toestaat autonoom te handelen. George W. Bush heeft dat ook effectief gedaan, en, zo blijkt, met de goedkeuring van de kiezer: het Congres kwam volledig in handen van de Republikeinen nadat de Democratische meerderheid een Republikeinse meerderheid werd in de Senaat na de *Midterm* verkiezingen in 2002, en de president zelf werd herverkozen in 2004, met wederom een Republikeinse meerderheid in het Congres. Men

zou dus kunnen stellen dat het presidentiële mandaat inzake de bestrijding van het terrorisme impliciet begonnen is, en latere verkiezingen hebben dit mandaat dan expliciet gemaakt.

Deze factor hebben we bewust als laatste van de exogene actorfactoren behandeld, omdat in het mandaat van de president de rol die deze persoon kan, wil en soms zelfs moet spelen het duidelijkst naar voren treedt. Dit brengt ons bij de endogene actorfactoren, een groep van factoren die een doorslaggevende rol spelen wanneer we willen bepalen of de president ongelimiteerd en ongecontroleerd zijn machtspositie kan invullen zoals hij dat zelf wil.



Figuur 4. Institutionele interactie: exogene actorfactoren.

Endogene actorfactoren

Deze derde set van factoren heeft betrekking op "het strategische gedrag van actoren. Het gaat om de mate waarin actoren de opportuniteiten hen geboden door [de hierboven besproken factoren] ook effectief aanwenden en/of uitbuiten" (Kerremans, 2007: 302). Uit wat we tot hiertoe behandeld hebben, is reeds gebleken dat het Amerikaanse politieke systeem niet op automatische piloot bestuurd wordt. Elke institutie die de grondwet in het leven heeft geroepen en het bestuur van deze instituties ligt in de handen van mensen. Deze mensen hebben een amalgaam van middelen ter beschikking om hun taken uit te voeren, maar ze moeten ook de wil hebben om al deze middelen te benutten. Zowel in de exogene contextfactoren als in de exogene actorfactoren schuilen heel wat mogelijkheden voor de actoren om te handelen, zoals we gezien hebben. In de bespreking van de endogene actorfactoren zullen we trachten na te gaan wanneer en hoe de constitutionele spelers overgaan tot actie in het geval van een noodtoestand.

De eerste speler is de president. Er is een reden waarom de president degene is die in de eerste plaats geacht wordt te reageren op een onverwachte crisis-situatie, zoals de aanslagen van 9/11. In tegenstelling tot het Congres, zijn de transactiekosten van de president om beslissingen te nemen veel kleiner. Hij moet niet met 534 andere congresleden onderhandelen, maar kan als hoofd van de executieve direct overgaan tot handelen. Daarom heeft het Congres, als principaal, zijn bevoegdheid om oorlog te verklaren (Art. I, Sect. 8) afgestaan aan de president *in het geval dat de VS aangevallen worden* (Fisher & Adler, 1998; Schlesinger, 1973), zodat hij als agent meteen kan optreden.²⁹ Dit heeft belangrijke implicaties voor de

²⁹ De kost van het niet meteen kunnen overgaan tot actie is voor het Congres veel groter dan de baat van het delibereren wanneer de VS aangevallen worden.

relatie tussen het Congres en de president. De president beschikt immers over een heel arsenaal aan institutionele mogelijkheden die hij kan aanwenden om te handelen, zonder daar vooraf congressionele goedkeuring voor nodig te hebben (cf. *infra*). Door deze delegatie van macht, hoewel noodzakelijk, plaatst het Congres zich in een nadelige positie: het laat immers aan zijn agent over om te kiezen hoe hij zal handelen. De president kan bepaalde voordelen die hij als agent heeft, uitspelen tegenover zijn principaal en hem zelfs verhinderen controle uit te oefenen op zijn agent, i.e. een constitutionele *check* te plaatsen op het presidentiële handelen – de president kan immers 'omwille van het nationale belang' gevoelige informatie achterhouden. Dit positioneel voordeel van de agent ten aanzien van zijn principaal kan de president dus gemakkelijk gebruiken om meer ruimte te creëren voor unilaterale actie, "leaving it to *other* actors to expend resources to undo what the president has done" (Mayer & Price, 2002: 371).³⁰ Dit is helemaal niet zo gemakkelijk voor die andere actoren, zoals we zullen zien.

Eén van de belangrijkste mogelijkheden voor het Congres om de president te 'controleren', is *the power of the purse*: de wetgevers

³⁰ In deze context verwijst men vaak naar de War Powers Resolution (WPR; cf. *infra*). We willen hier een kanttekening maken bij de conclusie die Fisher & Adler (1998: 12) in dit verband maken: "The law of delegation stands for the proposition that Congress is the principal and the president is the agent. The War Powers Resolution makes the president the principal." Deze conclusie lijkt ons echter bizar in de context van de *principal-agent* theorie, want de WPR is juist een delegatie van macht van het Congres (principaal) naar de president (agent). We vermoeden dat er sprake is van een misverstand als gevolg van de bijzondere consequenties van deze machtsdelegatie. De president moet immers binnen zestig werkdagen de goedkeuring van het Congres vragen (Pub. L. 93-148) – het is dus aan het Congres om te *ageren* op de presidentiële actie, zoals Mayer & Price (2002) ook aangeven. Dit maakt van het Congres echter nog geen agent, want er is hier geen sprake van machtsdelegatie vanwege de president aan het Congres.

kunnen simpelweg de president de fondsen ontzeggen die hij nodig heeft om tot actie over te gaan, indien zij deze actie niet goedkeuren. Maar wanneer de president zijn troepen inzet in het buitenland om het land te verdedigen, dan zal het Congres, ook al staat het niet achter die actie, niet zomaar de geldkraan toedraaien: "To declare opposition while troops are fighting is a very tricky business politically" (Kinkopf, 2007: 47). Dit hebben we heel duidelijk gemerkt in het 110^{de} Congres, toen de kiezer voor een Democratische meerderheid koos als signaal tegen de oorlog in Irak. Geen geld meer toewijzen voor de oorlog in Irak zou gelijk staan met de vele 'Amerikaanse jongens en meisjes' die daar voor hun land vechten, in de kou laten staan; de politieke kost die een dergelijke beslissing met zich meebrengt is te hoog voor de congresleden en zou bij de volgende verkiezing op een electorale afstraffing kunnen uitdraaien. Daarom is de budgettaire controle van het Congres doorgaans bij beperkt gebleven tot voorstellen die het Congres niet verlaten hebben en dus niet omgezet zijn naar wetgeving als controle op het presidentiële handelen.³¹

Centraal in dit betoog over de endogene actorfactoren is *de wil* van de actoren om tot actie over te gaan. De president moet dus zijn positie als agent willen uitbuiten, hij moet zijn institutionele mogelijkheden willen actualiseren. Een cruciaal element in dit verhaal is het discours dat de president hanteert. Dit laat hem toe om de 'opportuniteit' die hem geboden wordt door de aanslagen van 9/11 om actie te ondernemen, te exploiteren en nieuwe opportuniteiten te creëren die hem meer ruimte geven om te handelen. De president

³¹ Zie bijvoorbeeld H.R.1234.IH, 'To end the United States occupation in Iraq immediately', Sec. 3: "(b) Prohibition on Use of Funds To Continue Deployment of Armed Forces in Iraq - (1) PROHIBITION- Funds appropriated or otherwise made available under any provision of law may not be obligated or expended to deploy or continue to deploy members or units of the United States Armed Forces to Iraq as part of Operation Iraqi Freedom."

moet immers het Congres en het volk overtuigen dat hij in staat is om de noodsituatie het hoofd te bieden (Owens, 2006) en dat hij daarvoor de nodige vrijheid moet krijgen. De snelste reactie op dit discours komt van het volk:³² tweewekelijks laat de Amerikaanse bevolking haar goedkeuren blijken in de *approval ratings*. Een opmerkelijke stijging in deze *ratings* kan de president opvatten als een impliciet mandaat vanwege het volk om daadkrachtig op te treden (cf. *supra*). Dit mandaat neemt in het discours van de president doorgaans de vorm aan van een *plebiscitair* mandaat: de president beschouwt zich als de enige persoon in het Amerikaanse politieke bestel die als rechtstreeks verkozen van het volk gemachtigd is om de nodige maatregelen te nemen om zijn volk te beschermen.³³ Dit is een machtig middel wanneer de president dit in zijn discours verwerkt, want het doet zijn overtuigingskracht *vis-à-vis* het Congres in sterke mate toenemen en maakt het gemakkelijker om wetgevende steun te krijgen voor zijn buitenlands beleid (Owens, 2006).

Op deze manier kan een president meer bewegingsruimte creëren voor zichzelf, maar ook voor het presidentschap als dusdanig, dat vanuit de grondwet de uitnodiging kreeg "to struggle for the privilege of directing American foreign policy" (Corwin, 1957: 171). Wanneer de president er dan in slaagt om deze bewegingsruimte te institutionaliseren, i.e. de extra ruimte die de president verworven heeft om te handelen als inherent aan de instelling van het presidentschap te laten gelden, dan is er sprake van een nieuw *equilibrium* – wat volgens Owens' (2006) interpretatie van de *punctuated*

³² Gezien de deliberatieve functie van het Congres, mag men verwachten dat de congressionele reactie wat langer op zich zal laten wachten, maar dat deze van standvastigere aard zal zijn.

³³ We inspireren ons voor de term 'plebiscitair mandaat' op Schlesinger (1973), maar hebben er een lichtjes andere andere invulling aan gegeven. Schlesinger beschouwt dit veeleer als het eindstadium van een '*imperial*' president, als de culminatie van de machtsgeilheid van een president: "[...] Nixon was carrying the imperial Presidency toward its ultimate form in the plebiscitary Presidency" (1973: 255).

equilibrium theorie van Baumgartner & Jones (1993) vooral voorkomt na ingrijpende veranderingen of schokken van buitenaf in de binnenlandse en internationale gemeenschap waarop het staatsbestel geen adequaat antwoord had.³⁴

"Given adequate and appropriate leadership skills and temperament, the president exploits the political opportunities presented him/her by the emergency context to provide leadership and enhances his/her decision-making discretion with the Congress and the electorate. Translated to the contemporary context of a "war" on terrorism without clear definitional geographical limits proclaimed by President Bush, we should expect to see the discretionary powers of the president ratcheted up over time by him/her taking advantage of serial precedents. [...] The consequence is the creation of a new equilibrium point in the balance of power between the president and the Congress, which then forms the base for future institutional responses to subsequent crises or external shocks" (Owens, 2006: 261).

Dit citaat van Owens maakt het belang duidelijk van de endogene actorfactoren in het licht van de exogene contextfactoren. In het bereiken van een dergelijk nieuw constitutioneel evenwicht speelt de president een cruciale rol, want "[n]o other single actor can focus attention as clearly, or change the motivations of such a great number of other actors, as the president" (Baumgartner & Jones, 1993: 241). Om dit te realiseren kan de president twee verschillende actoren aanspreken: het Congres en zijn eigen entourage van adviseurs, de zogenaamde 'vierde macht' (Kerremans, 2007), die hem in staat stelt om zijn institutionele mogelijkheden te exploiteren om zijn beleid te

³⁴ Nog voor dat er sprake was van deze *equilibria*, had Corwin (1957) reeds gewezen op het belang van ingrijpende situaties op de verhoudingen tussen de constitutionele spelers: "For if we are to judge from the past, in each successive crisis the constitutional results of earlier crises reappear cumulatively and in magnified form" (262).

verwezenlijken. Er staan echter hinderpalen op deze weg van het unilaterale handelen, met name het Congres en de rechtbanken, die de presidentiële actie een halt kunnen toeroepen.

De exogene actorfactoren van het Congres kunnen we vrij summier bespreken, omdat deze reeds veelvuldig ter sprake zijn gekomen. Het congressionele activisme hangt af van een aantal factoren die te herleiden zijn tot de volgende stelling: een congreslid wil herverkozen raken.³⁵ Om herverkozen te worden, moet het congreslid ten dienste staan van zijn district of staat; dit wil zeggen dat hij deze belangen in het Congres moet verdedigen en op de agenda moet brengen. Hij krijgt hierbij te maken met transactiekosten, want om er zeker van te zijn dat een wetsvoorstel het zal halen, moet hij minimaal de meerderheid die zich in Howells (2003) *gridlock* interval situeert, achter zich weten te krijgen. Om zulke meerderheden te genereren, gebeuren er allerlei *trade-offs* waarbij men belangen tegen elkaar moet afwegen – de kans dat een congreslid alle belangen van zijn thuisbasis kan dienen, is immers onbestaande (Kerremans, 2007). Welke belangen er zullen doorwegen, hangt dan af van de "revealed intensities" (Hall, 1996) van een district of staat. Enkel wanneer een congreslid de meest gevoelige belangen van zijn thuisbasis weet te beschermen, zal hij op Capitol Hill kunnen blijven. Dit maakt meteen duidelijk dat het niet zo eenvoudig is voor het Congres om kort op de bal te spelen: "[A]s soon as we think critically about Congress as an institution and what motivates its members, it becomes quite clear that what Congress in a costless world *will* do, and what, in a world of transaction costs, it *can* do, are very different" (Howell, 2003: 110). Howell concludeert

³⁵ Dit blijkt onder meer uit het feit dat de congresleden steeds verwikkeld zijn in een nooit eindigende queeste naar geld om de volgende verkiezingscampagne te financieren – deze *war chests* schrikken hun tegenstanders namelijk af en worden dus vaak gezien als '*a ticket for the next ride*' (Kerremans, 2007).

daaruit dat dit nog meer mogelijkheden geeft aan de president om zijn beleid uit te voeren bekeken vanuit zijn *unilateral politics* model, althans binnen bepaalde domeinen – we denken hierbij onder meer aan het buitenlands beleid, waar de belangen van de congressionele thuisbasis minder intens zijn (Lindsay, 2003; Howell & Pevehouse, 2007).

Daarenboven is het niet altijd opportuun voor de congresleden om tegen het presidentiële beleid in te gaan, zeker niet wanneer hij veel steun geniet bij het volk. Zoals we reeds vermeldde, voelen weinig congresleden zich geroepen om een populaire president te bekritisseren, want "being on the wrong side [...] could hurt them come the next election" (Lindsay, 2003: 532).³⁶ Er is nog een andere factor die het bepaalde congresleden bemoeilijkt om de president tegen de haren in te strijken. Een groot deel van de zetels in het Congres behoort één van de twee grote partijen toe, omdat de thuisbasis grotendeels uit Republikeinse of Democratische kiezers bestaat (Kerremans, 2007); de rest van de zetels zou men 'swing seats' kunnen noemen, omdat de kleine verkiezingsmarge waarmee congresleden verkozen worden voor deze zetels er voor zorgt dat deze gemakkelijk van partij kunnen wisselen. Wanneer dan bijvoorbeeld een Republikeinse president verkozen wordt, en in de nasleep van de grote opkomst bij de presidentsverkiezingen een groot deel van deze *swing seats* naar Republikeinse congresleden gaat, dan spreekt men van het *coattail*-effect. Deze 'nieuwe' congresleden beseffen dat ze hun verkiezing te danken hebben aan de president, wat hen, in het begin althans, volgzamer maakt ten opzichte van het presidentiële beleid (*ibid*).

³⁶ De kracht van de publieke opinie is zeker niet te onderschatten. Dit blijkt onder meer uit de conclusie die Lehman (1992: 53) trekt wanneer hij duidelijk probeert te maken waarom het Congres de toelating heeft gegeven om militair geweld te gebruiken in de eerste Golfoorlog: "They [i.e. Congress] did so because they felt the pressure of strong public support for military action. Had it been otherwise, they could have blocked military action [...]."

Een zeer belangrijk congressioneel controlemechanisme is de macht van de geldbeugel, *the power of the purse*. Het Congres kan fondsen goedkeuren of ontzeggen voor de uitvoer van het presidentieel beleid, maar daar zijn consequenties aan verbonden (cf. *supra*). Geen enkel congreslid wil immers de dood van vele Amerikaanse soldaten op zijn of haar geweten hebben, omdat hij of zij de geldkraan voor deze buitenlandse operatie dicht draaide. Bovendien kon de president deze controle gemakkelijk omzeilen door delen van toegewezen fondsen niet te spenderen, maar opzij te houden om eigen acties te financieren (Rudalevige, 2005; Schlesinger, 1973), tot de *Congressional Budget and Impoundment Control Act* van 1974³⁷ daar een einde aan maakte.³⁸ Er zijn nog andere manieren om aan de macht van de geldbeugel te ontsnappen: zo zijn er de "self-executing orders" (Howell, 2003), orders die geen verdere (geldelijke) toewijzingen van het Congres nodig hebben om uitgevoerd te worden,³⁹ verder kunnen deze toewijzingen op een vrij lakse manier gebeuren; het kan gebeuren dat de president binnen een toegewezen budget de mogelijkheid heeft om bepaalde fondsen te verplaatsen (Howell, 2005); of de administratie kan alternatieve manieren vinden om aan de nodige fondsen te geraken (Sofaer, 2007).⁴⁰

Dus ondanks de vele mogelijkheden die het Congres heeft om een *check* te plaatsen op het presidentiële handelen, zien we dat dit gemakkelijker gezegd is dan gedaan. Een belangrijke bijkomende

³⁷ Pub. L. 93-344.

³⁸ Zoals we zullen zien, keert de gedachte van de *impoundment* terug bij de latere presidenten onder de vorm van *signing statements* en het niet volledig naleven van verdragen die de VS hebben geratificeerd.

³⁹ Niet te verwarren met de betekenis die Neustadt (1990: 17) aan "self-executing orders" geeft: "In terms of immediate intent the President's own order brought results as though his words were tantamount to action."

⁴⁰ Dit was bijvoorbeeld het geval voor de Reagan administratie, die een lucratieve handel in wapens opzette om de *Contras* in Nicaragua te financieren (Sofaer, 2007).

reden hiervoor is de informatiele asymmetrie die er heerst tussen de principaal en zijn agent (Fisher, 2006; Howell & Pevehouse, 2005), waardoor de agent niet alleen meer weet, maar ook veel zaken verborgen kan houden voor zijn principaal (cf. *infra*). Bovendien kan de agent zijn principaal voor een voldongen feit plaatsen, waarbij het Congres niet anders kan dan steun verlenen aan deze actie (zoals met een buitenlandse interventie). Voorts valt het op dat, wanneer het Congres een presidentiële handeling ongedaan wil maken, de principaal gewoonlijk het onderspit moet delven: "[... F]ar from posing as a potential threat to unilateral power, Congress often *appears* to be a great promoter" (Howell, 2003: 120; eigen cursivering). Dit is zeker het geval wanneer het Congres geen *veto override majority* heeft: congresleden zullen dan geen strijd aangaan met de president, al was het maar om geen gezichtsverlies te lijden (Boylan, 1999).⁴¹

Ook de derde constitutionele speler, de rechtbanken, zijn onderhevig aan endogene actorfactoren, die zullen bepalen of de rechterlijke macht een *check* zal plaatsen op de acties van de president. Men is het echter niet eens binnen de academische wereld over welke rol de rechtbanken zich nu precies kunnen of zouden moeten aanmeten in de institutionele interactie – we hebben het hier uiteraard over het debat omtrent *strict constructionism v. judicial activism* (Kerremans, 2007). Toegespitst op het buitenlands beleid in geval van een noodtoestand, draait dit debat rond de vraag of de rechtbanken een oordeel mogen vellen over welke bevoegdheden wie toekomen. Onder hen die vinden dat de rechterlijke macht zich daar niet mee moet inlaten, pleit Sofaer (2007) voor een terughoudende opstelling van de rechtbanken. Het is niet aan de rechtbanken om de grondwettelijke onduidelijkheid op te helderen: "The Supreme Court should continue to ensure that no branch is successful in preventing the others from

⁴¹ Boylan spreekt in dit verband over *procedurele macht* die de president heeft middels zijn veto, en *politieke macht* om congressionele actie in te dijken middels het dreigement van een veto.

exercising the full range of their powers, including those that are concurrently held and therefore likely to cause controversy and competition" (*ibid.*: 122). De uitvoerende en wetgevende macht moeten het maar onder elkaar eens worden hoe ze deze bevoegdheden verdelen. Diametraal daartegenover staat de houding van Lobel (2007), die stelt dat het juist de rechterlijke macht is die in een unieke positie staat om te oordelen over de reikwijdte van de presidentiële macht inzake de staatsveiligheid en de landsverdediging. Meer nog, in deze nieuwe vorm van conflict zijn de rechtbanken de instituties bij uitstek die het debat over de executieve bevoegdheden moeten voeren:

"In this conflict, the traditional boundary lines separating war and peace, civilian and combatant, battlefield and home front, have been blurred, perhaps beyond recognition, leading to both a higher chance of military error in deciding who to detain and the possibility of lifetime detention for innocent people erroneously detained. In these circumstances, the need for judicial review is greater than in past wars" (*ibid.*: 64).

Deze academische vraag, namelijk of de rechtbanken actief moeten optreden in dit soort van grondwettelijke onduidelijkheden die rijzen uit een nieuwe context, blijken de rechtbanken in de praktijk anders te formuleren. Het rechterlijk activisme hangt volledig af van de uitvoering van de rechtsspraak – en daar is de uitvoerende macht verantwoordelijk voor. Maar wanneer de executieve het voorwerp van de rechtsspraak is, wie garandeert er dat ze het verdict zal uitvoeren wanneer dit in haar nadeel is (Howell, 2003)? Dit is een zeer acuut probleem voor de rechtbanken en zal bepalen of ze een zaak over executieve bevoegdheden zal aanvaarden. Het risico dat de rechterlijke macht immers loopt wanneer haar verdict niet uitgevoerd wordt, is dat ze haar autoriteit verliest inzake de rechtsspraak (Kerremans, 2007). Vandaar dat de rechtbanken zich laten leiden door de *political question* doctrine.

Eenvoudig gesteld betekent deze doctrine dat de rechtbanken beslissen om bepaalde zaken omtrent wetgeving of publiek beleid niet zelf te behandelen, maar door te verwijzen naar de andere machten die daar wel grondwettelijk voor bevoegd zijn; deze moeten dan onder elkaar tot een oplossing zien te komen (Fisher, 2005a).⁴² Dit blijkt vooral zo te zijn op het vlak van het buitenlands beleid, zoals het Supreme Court stelde in *Sosa v. Alvarez-Marchain*: "the potential implications for the foreign relations of the United States of recognizing such causes should make courts particularly wary of impinging on the discretion of the Legislative and Executive Branches in managing foreign affairs" (542 U.S. 692 iv.a. (2004)).

Dit wil dus zeggen dat het Congres moet bepalen welke bevoegdheden statutair zijn en welke niet; op basis van deze bepalingen kunnen de rechtbanken dan wel een oordeel vellen. Het Congres heeft met andere woorden een belangrijke verantwoordelijkheid, want het kan presidentiële acties bij wet nietig verklaren en de president bepaalde bevoegdheden afnemen. Indien dit niet gebeurt, dan gaan de rechtbanken er van uit dat het Congres impliciet het presidentieel beleid goedkeurt (de zogenaamde *doctrine of acquiescence*; Howell, 2003; Kerremans, 2007).⁴³ Deze redenering heeft Justice Robert Jackson zeer scherp weten te formuleren: "The president

⁴² De zaak die de basis heeft gelegd voor deze doctrine is de vermaarde *Marbury v. Madison*; de doctrine zelf is pas ontwikkeld met *Baker v. Carr*. Zie onder andere Kerremans (2007) voor een omstandige kadreering van deze zaken.

⁴³ Deze doctrine gaat terug naar een zaak uit 1915, *United States v. Midwest Oil Company*, maar Justice Robert Jackson heeft ze verfijnd in de zaak *Youngstown Co. v. Sawyer* (1952). Justice Jackson stelde dat er zich drie mogelijke situaties kunnen voordoen: ofwel heeft het Congres bepaalde handelingen ronduit verboden, ofwel heeft de president gehandeld in een schemerzone (*zone of twilight*) waar geen regelgeving over bestond, ofwel heeft het Congres haar goedkeuring gegeven. Maar, "[f]or all intents and purposes, the Court has collapsed these last two categories" (Howell, 2003: 149).

might act in external affairs without congressional authority, but he might not act contrary to an act of Congress."⁴⁴ Het staat het Congres dus vrij om maatregelen te nemen tegen het presidentiële handelen; meer nog, grondwettelijk gesproken is het de institutie bij uitstek om dit te doen. Dit verklaart ook waarom de rechtbanken zeer afwijzend staan tegenover wetgevers die het ongrondwettelijk karakter van bepaalde acties van de president komen aanklagen, en hen met een duidelijke boodschap naar huis sturen: "If Congress wants to confront the president, it must do so by exerting legislative powers, not by turning to the courts. [...] If Congress failed to defend its prerogatives, it could not expect to be bailed out by the courts" (Fisher & Adler, 1998: 13). Toch mogen we dit hier niet al te simplistisch voorstellen. Zoals we hierboven reeds zagen, is het niet altijd even gemakkelijk voor het Congres om de president effectief een halt toe te roepen. Wanneer het Congres een presidentiële handeling niet bij wet verbiedt, mag men er niet zomaar van uitgaan dat het daarom impliciet instemt met die handeling, zeker niet wanneer er sprake is van *congressional gridlock* (Howell, 2003).

Hieruit kunnen we dus concluderen dat de rechtbanken hun gezag veilig willen stellen en dus niet geneigd zijn om scheidsrechter te zijn in bevoegdheidskwesties wanneer ze vrezen dat hun uitspraak dode letter zal blijven. Ze zullen dit echter wel doen wanneer de zaak gewichtig genoeg is, i.e. wanneer er veel (media-)aandacht naar toe gaat en de publieke opinie duidelijk laat merken dat ze dit een belangrijke kwestie vindt (Howell, 2003). Men zou kunnen stellen dat al deze aandacht een stok achter de deur is, die er voor zorgt dat de politieke kost te hoog wordt voor de president om geen gevolg te geven aan de uitspraak van de federale rechtbanken. Wat dan de uitspraak zelf betreft, valt het op dat de rechtbanken in het merendeel van de gevallen de kant van de president kiezen; voor de overgrote meerderheid van betwistingen van *Executive Orders*, "the courts ruled in favor of the president, not only endorsing presidents' past

⁴⁴ *Youngstown Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 636 n.2 (1952).

actions, but occasionally providing rationales for future presidents to further expand their base of power" (*ibid.*: 155). De uitspraken van de rechtbanken zijn dus van zeer groot belang in de institutionele interactie, met name omdat ze een krijtlijn tekenen die, zoals blijkt, in het voordeel van de president speelt. Deze krijtlijn is een belangrijk vertrekpunt voor de interpretatie die de president aan zijn institutionele mogelijkheden kan geven. Hij zal dan ook uitspraken van de federale rechtbanken aanwenden om zijn bevoegdheidsuitbreiding te verantwoorden (cf. *infra*).

Kunnen we hieruit afleiden dat de rechtbanken een voorstander zijn van grote bewegingsvrijheid voor presidentiële actie? Neen, de rechterlijke macht noch de wetgevende macht hebben een bewuste voorkeur voor veel bevoegdheden voor de executieve; toch blijkt dat beide machten in hun expliciete handelingen de president bekrachtigen. De reden daarvoor moeten we zoeken bij het berekenend handelen: "[...] each [branch] effectively anticipates how the other will respond, and adjusts its actions accordingly" (Howell, 2003: 171). Wanneer de president het beleid buiten het *gridlock* interval wil plaatsen, dan weet hij dat de kans bestaat dat de rechtbanken hem terugfluiten. Alvorens hij dus effectief overgaat tot een dergelijk beleid, zal hij eerst nagaan of de exogene actorfactoren die de rechtbanken beïnvloeden in zijn voordeel spelen. Is dit niet het geval, dan bestaat de kans dat hij wacht met die specifieke beleidsmaatregel tot er een gunstiger politiek klimaat heerst. Dit geldt net zozeer voor het Congres: wanneer de president weet dat er een *veto override majority* gevormd kan worden, dan zal hij afzien van zijn plan of het uitstellen. De verklaring hiervoor is dat men geen electorale blauwtjes (of gezagsverlies voor de rechtbanken) wil oplopen; in deze tijden van zeer grote media-aandacht worden elke misstap en elke fout onmiddellijk uitvergroot voor de hele natie (Baum, 2004). Iedere speler, en zeker de president, wil dus een nederlaag in deze institutionele interactie vermijden, want dit kan hem duur komen te staan. De andere spelers zullen een dergelijke nederlaag immers aangrijpen om zichzelf te affirmeren en de eigen positie te versterken,

ten koste van de prerogatieven van de andere. Dit verklaart dus waarom de drie machten in hun interactie rekening houden met elkaar en waarom dit dan leidt tot weinig publieke confrontaties.

Deze bemerking brengt een gemeenschappelijke bekommernis aan het licht, een bekommernis die de drie constitutionele spelers delen maar elk op een eigen manier beleven, met name verantwoordelijkheid. Achter de verschillende endogene actorfactoren die we hier besproken hebben gaat er iets schuil wat we *het dilemma van de verantwoordelijkheid* willen noemen. De Founding Fathers hebben aan de drie takken grondwettelijke bevoegdheden toegewezen, en de functionarissen die deze takken bemannen zijn verantwoordelijk voor deze bevoegdheden. Het is een verantwoordelijkheid jegens de Unie en haar inwoners, een verantwoordelijkheid die er voor moet zorgen dat de functionarissen het Amerikaanse politieke bestel in ere houden. Dit impliceert dat ze binnen het politieke systeem, dat ontworpen is om haar burgers te dienen en te beschermen (Kerremans, 2007), geacht worden ook daadwerkelijk het Amerikaanse volk onder alle omstandigheden zo goed mogelijk te dienen en te beschermen.

Zoals men dus verwacht, heeft die verantwoordelijkheid een belangrijke rol gespeeld na de aanslagen van 9/11. Het is moeilijk om ons, als niet-Amerikaanse staatsburgers, voor te stellen wat de precieze impact van deze aanslagen moet geweest zijn op het Amerikaanse volk. Desalniettemin, de schreeuw om bescherming vanuit het politieke systeem kan niet anders dan oorverdovend geklonken hebben. De voornaamste bekommernis van president Bush was niet zozeer deze aanslagen te vergelden, maar vooral ervoor te zorgen dat zoiets niet nog een keer zou gebeuren (Goldsmith, 2007). Deze bekommernis werd nog versterkt door de unieke positie die hij als president in dit politieke systeem bekleedt, een positie die hem in staat stelt om op een snelle manier actie te ondernemen, inlichtingen te verzamelen en de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen. De verantwoordelijkheid die dit met zich mee brengt is een zware last op

de schouders van George W. Bush, en hij wilde dus elk middel dat hij kon gebruiken, ook effectief aanwenden in zijn *war on terror*, omdat hij de persoon is die verantwoording moet afleggen als het fout loopt (*ibid.*). Dat deze middelen zeer uitgebreid zijn, en soms ook controversieel, zullen we zo dadelijk zien. Ze zijn in ieder geval het resultaat van het dilemma waar president Bush zich mee geconfronteerd zag, namelijk "[a] fear of not doing enough to stop the next attack, and an equally present fear of doing too much and ending up before a court or grand jury" (*ibid.*: 12). De president zit dus verwrongen tussen de verantwoordelijkheid die hij heeft om het land te beschermen en de verantwoordelijkheid om de grondwet te eerbiedigen, en dus ook de rechten van het Amerikaanse volk, wetende dat dit mogelijk niet genoeg is om een volgende aanslag te voorkomen.

Maar, "[m]uch as he might prefer it, the president is not alone in his responsibilities" (Rudalevige, 2005: 522). Ook het Congres en de rechtbanken dragen een verantwoordelijkheid, al is die van een andere aard dan die van de president. Men zou kunnen stellen dat ze de waakhonden zijn van de president, die erop moeten toezien dat de presidentiële acties de burger dienen en beschermen, of, beter gesteld, dat zijn acties de burger geen schade berokkenen. Maar ook deze verantwoordelijkheid is zeer fragiel. Ze moeten de krijtlijnen uittekenen van het presidentiële speelveld, krijtlijnen die bepalen of de burger er wel bij vaart of niet. Het Congres en de rechtbanken moeten erop toezien dat de president zijn prerogatieven niet misbruikt. Maar wat als ze, precies omdat ze zijn bewegingsruimte afbakenen, de president verhinderen een volgende aanslag te voorkomen? Nu het effect van de aanslagen van 9/11 op het politieke systeem sterk afgenomen is en er een Democratische meerderheid in het Congres zetelt, probeert men de prerogatieven van Bush terug wat in te perken. Als achteraf blijkt dat deze maatregelen er voor gezorgd hebben dat de president niet genoeg voorzorgsmaatregelen heeft kunnen treffen tegen een volgende terreurdaad op de VS, dan treft in de ogen van het Amerikaanse volk hen de schuld. Hetzelfde

geldt voor de rechtbanken, wanneer ze in hun uitspraken de presidentiële macht aan banden zouden willen leggen. Dus zowel de wetgevende als de rechterlijke macht worden met dit dilemma geconfronteerd: moeten ze hun grondwettelijke taken opnemen en het volk beschermen tegen excessieve presidentiële macht, daarbij het risico lopend dat de president een volgende aanslag niet kan verhinderen, of moeten ze de president meer bewegingsvrijheid geven, maar daardoor potentieel de burgerrechten in het gevaar brengen?

De geschiedenis heeft getoond dat het Congres in dergelijke situaties veeleer eieren voor zijn geld kiest, en zijn verantwoordelijkheid maar al te graag afstaat aan de president, zodat hij als enige achteraf als zondebok kan dienen (Rudalevige, 2005; Schlesinger, 1973). Maar ligt daar nu net niet de verantwoordelijkheid van het Congres, namelijk dat ze haar grondwettelijke verplichtingen jegens de burger, om hem te dienen en te beschermen, niet nakomt?

"[...] Congress has a critical task nonetheless. Its job is to use debate and deliberation to distill priorities and set clear standards, to oversee and judge the decisions and actions of others by those standards, to expose both the bad and good efforts of government to public scrutiny, and to revisit its earlier debate in the light of later events. All this is Congress' job; and debate, judgement, and oversight are delegated to other actors in the system at our potential peril" (Rudalevige, 2005: 522).

Hoe het ook zij, dankzij het feit dat het Congres haar verantwoordelijkheid afschuift, krijgt de president meer speelruimte om zijn institutionele mogelijkheden uit te spelen in de uitvoer van zijn beleid, waarvan men verwacht dat het een adequaat antwoord biedt op de noodtoestand die de Unie teistert.

Een laatste potentiële *check* op het presidentiële handelen is wat

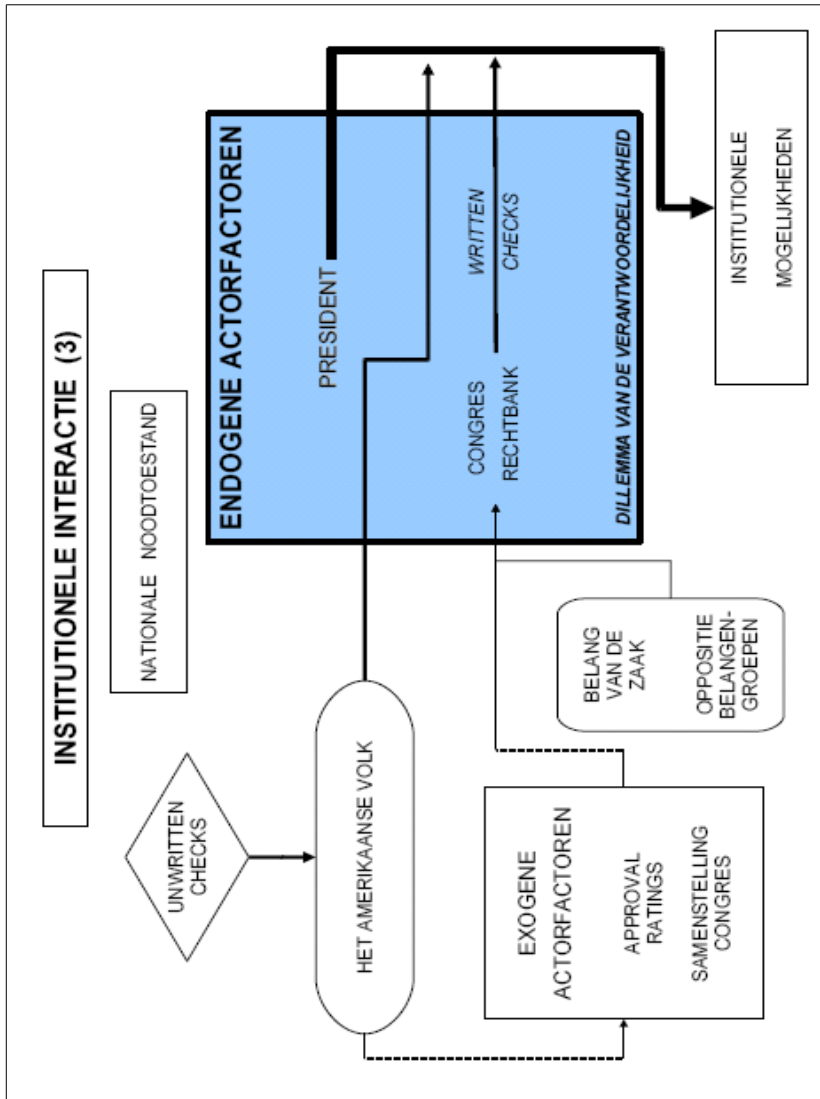
Schlesinger (1973) de *unwritten checks* heeft genoemd. Deze controlemechanismen zijn 'ongeschreven' in die zin dat ze niet als dusdanig in de grondwet geconcipieerd zijn. Het gaat hier in de eerste plaats om de kritische pen van de pers en de media in het algemeen, en in mindere mate om de analyses van de academische wereld. Het probleem van deze analyses is dat ze doorgaans langer op zich laten wachten dan de journalistiek. Het is immers moeilijk om *sine ira et studio* kort op de bal te spelen, zeker wanneer de president cruciale informatie achter de hand kan houden (cf. *infra*).⁴⁵ Desalniettemin is de nood voor politiek wetenschappelijke analyse hoog in tijden van grondwettelijke onduidelijkheid: "independent scholarly checks are needed at the time of constitutional violations, not two decades later" (Fisher, 2005b: 596). Toch mag men de invloed van academici niet overschatten – ze mogen dan wel hun gelijk halen in de analyses die ze maken, maar daar hebben presidenten niet van wakker gelegen (Pious, 2007a).

Vandaar dat we de pers, als katalysator van de publieke opinie, een veel groter en belangrijker aandeel toeschrijven in de *unwritten checks*: "Where the weight of constitutional scholarship and the mechanisms of institutional checks and balances have failed, public opinion and the sentiments of the electorate – the "auxiliary precautions" – sometimes succeed" (*ibid.*: 82). Door de publieke opinie bewust te maken wanneer het Amerikaanse politieke bestel uit balans is geraakt, kan het op die manier de politieke kost opdrijven voor de president om het constitutionele evenwicht verder te verstoren. Fisher (2007c: 59) heeft deze werking van de *unwritten checks* zeer raak weten te verwoorden:

⁴⁵ We denken hier bijvoorbeeld aan Arthur J.M. Schlesinger jr., die aanvankelijk een fervent voorstander was van onbelemmerde speelruimte voor president H. S. Truman en dit ook duidelijk liet verstaan in de pers, maar hier later in zijn boek *The Imperial Presidency* (1973) op terugkwam nadat hij de desastreuze effecten van zijn standpunt vertaald zag in de presidenten L.B. Johnson en R.M. Nixon (Fisher, 2005b).

"The media plays a key role in ferreting out information within agencies and encouraging executive officials to blow the whistle on agency corruption. For its part, the public needs to register whether it wants to be part of a democratic system and continue to enjoy the freedoms and liberties associated with checks and balances, or sit back passively and watch autocracy take root."

Dit is echter in sommige gevallen gemakkelijker gezegd dan gedaan, zeker wanneer het gaat om de aanloop naar een oorlog zoals die in Irak – de president en zijn entourage hebben immers inlichtingen waarover vaak niemand anders beschikt. De media moeten zich dan verlaten op wat ze van de administratie te horen krijgen. Vandaar dat één van de conclusies van het onderzoek van Howell & Pevehouse (2007: 165) is dat "[c]ongressional opposition may be a necessary, but perhaps not a sufficient, condition for widespread criticism of the president's position to take hold in the mainstream media." Op die manier krijgen de media ook andere stemmen te horen, die hen aan kunnen sporen om het presidentiële discours wat kritischer te benaderen en indien nodig een *check* te plaatsen op het presidentiële handelen door de electorale kost ervan op te drijven.



Figuur 5. Institutionele interactie: endogene actorfactoren.

Institutionele mogelijkheden

In het licht van de voorgaande bespreking van de endogene actorfactoren, lijkt het ons gepaster te spreken van institutionele *mogelijkheden* in plaats van factoren. Het zijn aspecten van de uitvoerende macht als institutie die aan de president de mogelijkheid bieden om ze aan te wenden en/of uit te buiten, die de president een positioneel voordeel kunnen bezorgen ten aanzien van de andere constitutionele spelers en die op hun beurt de factoren kunnen beïnvloeden die de interactie tussen de drie spelers bepalen. Of de president deze mogelijkheden aanwendt om de constitutionele balans in zijn voordeel te doen overhellen, hangt volledig van hem en zijn entourage af.

Dit laatste luik van het model dat we voorstellen is wellicht wel het meest opvallende, in de letterlijke zin dan. Naar aanleiding van de reactie van de Bush administratie op de aanslagen van 9/11 is de vraag naar de reikwijdte van de mogelijkheden van de president in het middelpunt van de academische en maatschappelijke belangstelling komen te staan, juist omdat deze zo in het oog springen. Hiermee willen we echter niets gezegd hebben over de zichtbaarheid van deze institutionele mogelijkheden. Zoals we zullen zien, kan deze variëren: de president kan zijn beleid uittekenen middels *Executive Orders* en *Signing Statements*, die aan publicatieplicht onderworpen zijn⁴⁶ en dus voor ieders ogen tentoon gespreid worden – al betekent dit niet dat deze door iedereen met een kritische blik bekeken worden (Kelley, 2007). Aan het andere uiterste bevinden zich de *National Security Directives*, presidentiële beslissingen inzake het veiligheidsbeleid van de VS en die precies om die reden aan geheimhouding onderworpen zijn (Kerremans, 2007).

Om enige structuur te scheppen in het amalgaam van institutionele mogelijkheden zullen we deze opdelen in vier grote categorieën.

⁴⁶ Dit vordert de *Federal Register Act* van 1935 (zie 44 U.S.C., Hoofdstuk 15).

De *War Powers* omvatten alle prerogatieven die de president zich toe-eigent op basis van de interpretatie die hij geeft aan zijn functie als opperbevelhebber van de Amerikaanse troepen. Onder het *Executive Privilege* vallen de andere prerogatieven die de president in staat stellen om zijn taken als hoofd van de uitvoerende macht uit te voeren, of dewelke hij beschouwt inherent verbonden te zijn aan zijn ambt. Een troef die de president meer dan de andere constitutionele spelers heeft, is *the Bully Pulpit* (Rudalevige, 2005), met name een zeer grote aandacht vanwege de media, die zijn boodschap tot bij het Amerikaanse volk kunnen overbrengen. Een laatste institutioneel voordeel van de president is zijn entourage van adviseurs, de zogenaamde *vierde macht*, die hem inlichtingen kunnen bezorgen en die zijn beleid kunnen uitvoeren.

War Powers

De oorsprong van deze term gaat terug naar Abraham Lincoln, toen die tijdens de Amerikaanse Burgeroorlog zijn grondwettelijke bevoegdheden als *Commander in Chief* koppelde aan de eed die hij als president van de Verenigde Staten bij zijn aantreden heeft afgelegd⁴⁷ (Schlesinger, 1973). Dit is op zijn minst opmerkelijk te noemen, want in tegenstelling tot de grondwettelijke procedure, waarbij het Congres deze bevoegdheden aan de president geeft, kan de president volgens deze redenering beschikken over zijn strijdkrachten wanneer hij dit nodig acht om de grondwet, c.q. het land zelf, te beschermen en te verdedigen (*ibid.*).⁴⁸ In eerste instantie is de

⁴⁷ "I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States" (United States Constitution, Art. II, Sect. 1).

⁴⁸ Wel dient gezegd dat Lincoln achteraf de goedkeuring van het Congres heeft gevraagd voor zijn actie – geheel naar de geest van Locke inzake de prerogatieve macht van de executieve. "This power to act according to discretion, for the public good, without the prescription of the law, and sometimes even against it, is that which is called prerogative: for

macht om oorlog te voeren dus verschoven van een gedelegeerde macht naar een "doctrine of inherent powers, thus guaranteeing that the full actual power of the nation is constitutionally available" (Corwin, 1957: 261). In een tweede fase hebben presidenten de strikt militaire bevoegdheden van de opperbevelhebber ruimer geïnterpreteerd en uitgebreid naar niet vaststaande *emergency powers*, die dan op hun beurt verder zijn geëvolueerd naar onbegrensde *Commander in Chief powers* (*ibid.*). Hoewel Corwin dit een halve eeuw geleden schreef, merken we dat deze presidentiële aanspraak op onbegrensde bevoegdheden in de hoedanigheid als opperbevelhebber ook op G.W. Bush van toepassing is. Bovendien is de achterliggende gedachte van deze bevoegdheidsuitbreiding steeds dezelfde gebleven, namelijk dat "these claims effectively placed the president above the law, at least where national security is concerned" (Rudalevige, 2006: 515; zie ook Pfiffner, 2008). Deze redenering vinden we duidelijk terug in de folter-memoranda, waar het *Office of Legal Counsel* (2003; Bybee, 2002) duidelijk stelt dat de mensen die de gevangenen behandelen zoals voorgeschreven in de memoranda, niet vervolgd kunnen worden, omdat ze handelen onder de autoriteit van de president als opperbevelhebber.

Zoals we hogerop reeds stelden, kan de president zijn grondwet-

since in some governments the lawmaking power is not always in being, and is usually too numerous, and so too slow, for the dispatch requisite to execution; and because also it is impossible to foresee, and so by laws to provide for, all accidents and necessities that may concern the public, or to make such laws as will do no harm, if they are executed with an inflexible rigour, on all occasions, and upon all persons that may come in their way; therefore there is a latitude left to the executive power, to do many things of choice which the laws do not prescribe" (Locke, J. *Second Treatise of Civil Government*. Chapter XIV, Sect. 160). Maar dit betekent niet dat de president in een wetgevend vacuüm kan opereren. Hij mag slechts gebruik maken van zijn prerogatieve macht, "till the legislative can conveniently be assembled to provide for it" (*ibid.*, Sect. 159).

telijke bevoegdheden op twee manieren interpreteren: hij kan Artikel II van de grondwet zien als een exhaustieve lijst van bevoegdheden waar hij zich strikt aan dient te houden, of hij kan deze opsomming zien als een uitnodiging om zijn bevoegdheden zelf in te vullen, en bijgevolg meer bewegingsruimte voor zichzelf creëren. Vooral de 'uitvoerende macht' en de *Commander in Chief* clause lenen zich, in de context van de aanslagen van 9/11, uitermate voor een ruimere interpretatie indien de president dit nodig acht, daar "[t]he precise powers of the president as commander in chief are not defined and enumerated" (Pious, 2007a: 68; zie ook Margulies, 2006: 11).⁴⁹ Hoewel de *war powers* geen exclusieve bevoegdheid zijn van de executieve, kan de president, wanneer de exogene contextfactoren er zich toe lenen en hij de exogene actorfactoren op de juiste manier weet uit te spelen, er toch in slagen om alle oorlogsbevoegdheden naar zich toe te trekken in een "executive vortex" (Pious, 2007a: 77).⁵⁰ In de manier waarop de Bush administratie haar handelingen rechtvaardigt door te verwijzen naar de presidentiële bevoegdheden als *Commander in Chief*, blijkt dat dit een *catch* term is geworden die de lading van elke actie kan dekken die men in verband stelt met de oorlog tegen de terreur.

Telkens president Bush zijn optreden verantwoordt, beroept hij zich op zijn functie van opperbevelhebber – "As President and Commander-in-Chief, I have the constitutional responsibility and the

⁴⁹ We brengen evenwel in herinnering dat dit geen vrijgeleide is voor de president om ze naar eigen goeddunken te interpreteren: "Yet to argue that there were no limits to inherent executive and war powers or that the president was the sole organ in these matters, one would have to ignore Article I of the Constitution, which provided Congress with many specific powers involving foreign affairs and the military" (Pious, 2007a: 68). Er zijn immers nog twee andere spelers, maar vooral het Congres, in de constitutionele interactie betrokken die een *check* kunnen plaatsen op een al te ruime interpretatie.

⁵⁰ Voor een overzicht van wat deze "executive vortex" precies inhoudt, verwijzen we naar Pious (2007a: 77; 2009).

constitutional authority to protect our country. Article II of the Constitution gives me that responsibility and the authority necessary to fulfill it" (Bush, 2005) –, of het nu gaat om het installeren van de militaire commissies die de al Qaeda gevangenen moeten berechten, het opschorten van de Genève Conventies met betrekking tot de '*unlawful enemy combatants*', de ondervragingstechnieken en de behandeling van de gevangenen, het tijdelijk uitleveren van gevangenen aan landen waarvan men weet dat ze foltering niet schuwen (*extraordinary rendition*), het toestaan van bepaalde af luisterpraktijken en het onderscheppen van persoonlijk brief- en e-mailverkeer door het NSA, of zelfs het aanspraak maken op unilaterale macht over de rechten van Amerikaanse staatsburgers⁵¹ (Elsea, 2003; Fisher, 2007a; Margulies, 2006; Pious, 2007b; Rudalevige, 2005; 2006).

Executive Privilege

Deze term is ontstaan onder de Eisenhower administratie en doelt op het voorrecht van de uitvoerende macht om bepaalde informatie te weigeren aan de wetgevende of rechterlijke macht (Schlesinger, 1973). Enkele jaren later is het Congres daar tegen ingegaan met de *Freedom of Information Act* (FOIA) van 1966,⁵² die de executieve dit privilege ontzegt. De FOIA is verscheidene malen via amendementen uitgebreid, maar ook gelimiteerd geweest.⁵³ Bovendien heeft de uitvoerende macht daar inventief mee omgesprongen door gevoelige

⁵¹ Dit bleek overigens een brug te ver, zo luidde het verdict van het Supreme Court in *Hamdi v. Rumsfeld*: "[...] a state of war is not a blank check for the President when it comes to the rights of the Nation's citizens" (542 U.S. 507, 519 (2004)).

⁵² Zie 5 U.S.C. § 552.

⁵³ Onder meer na het Watergate schandaal heeft het Congres de reikwijdte van de FOIA vergroot met de Privacy Act Amendments van 1974 (Pub. L. 93-579). Anderzijds heeft de FOIA ook beperkingen gekend, zoals met de *EO 13233* en de *Intelligence Authorizations Act* van 2002 (Pub. L. 107-306).

informatie via andere kanalen te laten passeren en zo de bepalingen van de FOIA te omzeilen. Vandaar dat we 'executive privilege' ruimer willen opvatten, als het geheel van mogelijkheden tot unilaterale, presidentiële actie die niet onder zijn *Commander in Chief* bevoegdheden vallen.

In de eerste plaats denken we hierbij aan de *Executive Orders*. Dit zijn "presidential directives that require or authorize some action within the executive branch of the federal government" (Mayer & Price, 2002: 372). Deze orders kunnen gaan van zeer triviale zaken, zoals het rechtzetten van een orthografische fout uit een vorig order⁵⁴ of het geven van een nieuwe naam aan een bos in Puerto Rico,⁵⁵ tot het oprichten van een agentschap⁵⁶ (Howell, 2003; Kerremans, 2007; Mayer & Price, 2002). Een belangrijk aspect van de *executive orders* is dat ze politieke voordelen kunnen opleveren zonder te maken te krijgen met de politieke kost (Mayer & Price, 2002), die de president wel zou hebben mocht hij zijn order in een wet willen gieten (cf. *supra*). Dit is dan meteen ook het nadeel ervan: deze orders hebben niet de kracht van een wet, en kunnen bijgevolg door een volgend president ongedaan gemaakt worden (Kerremans, 2007).⁵⁷ De 'vluchtigheid' van de orders, gecombineerd met de publicatieplicht (cf. *supra*), zijn waarschijnlijk de voornaamste reden waarom de president daar relatief weinig gebruik van maakt. Zeker als we de relevante orders met betrekking tot de oorlog tegen het terrorisme er uitfilteren, blijkt dat de executive orders geen belangrijke oppor-

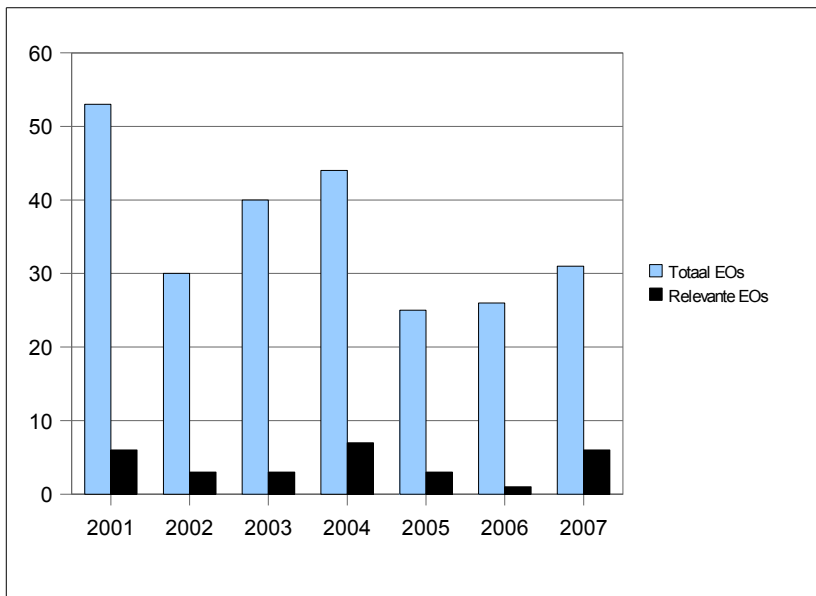
⁵⁴ EO 13403.

⁵⁵ EO 13482.

⁵⁶ EO 13354.

⁵⁷ Dit komt vooral voor bij het aantreden van een nieuwe president, die op die manier zichzelf wil profileren en zijn electorale achterban wil bedanken, en net voor het einde van zijn ambtstermijn, om nog een laatste keer zijn stempel te kunnen drukken (Howell, 2003; Kerremans, 2007). Dit stemt overeen met de gegevens uit Figuur 6, waarop duidelijk te zien is dat president Bush tijdens het eerste en het laatste jaar van zijn eerste ambtstermijn het meeste *Executive Orders* heeft uitgevaardigd.

tuniteit vormen voor de president om unilateraal te handelen (zie Figuur 6). Het Congres kan immers de inhoud van zo een order ongedaan maken, mits het een *veto override majority* daarvoor heeft.



Figuur 6. Executive Orders uitgevaardigd onder president G.W. Bush (2001-2007).

Eigen berekeningen op basis van <http://www.whitehouse.gov/news/orders>.

Naast de *Executive Orders* kan de president ook gebruik maken van een *Presidential Proclamation*. Hiermee richt de president zich tot individuen en groepen buiten de regering, in tegenstelling tot de *EOs* (Howell, 2003). Deze proclamaties hebben onder de Bush administratie geen rol gespeeld in zijn 9/11 beleid, op één na, namelijk de proclamatie dat de VS in een noodtoestand verkeren

(White House, 2001).⁵⁸

In de context van de aanslagen van 9/11 zijn de *National Security Directives* (NSDs) veel belangrijker. Het grote voordeel van de NSDs is dat ze niet aan publicatieplicht onderworpen zijn (Howell, 2003). De president kan deze uitvaardigen zonder dat de inhoud aan de grote klok wordt gehangen. Het is dus begrijpelijk dat ze zeer 'gebruiksvriendelijk' zijn voor de president, zelfs voor maatregelen die *stricto sensu* niet met de nationale veiligheid te maken hebben:

"It is tempting to employ NSDs because they cloud actions the president wishes to take with the mantle of national security and hold out the threat of security laws for violation. Although it happens, it is more dangerous for employees to leak or discuss these devices, and Congress has difficulty getting into documents it cannot see. It is even tempting to use NSDs in ways that help the president domestically" (Cooper, 1997: 547).

NSDs zijn een zeer machtig wapen voor de president om unilateraal zijn beleid uit te laten voeren, want het is voor het Congres noch de rechtbanken mogelijk om te achterhalen welke actie de president onderneemt: "Obviously, to check executive power, legislators and judges must know what presidents have done, or what they plan to do" (Howell, 2005: 425).⁵⁹ Op deze manier kan de president dus gemakkelijk een hypotheek leggen op het constitutionele interactie-

⁵⁸ *Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks* (14 september 2001).

⁵⁹ Hier betaamt het te verwijzen naar de 'procesfactoren' uit het model van Kerremans (2007). Als één van de kenmerken van het wetgevende proces vermeldt Kerremans dat het 'informatief' is. De president kan dus op dit proces inspelen en gevoelige, belangrijke informatie achterhouden. Op die manier lijkt het alsof de uitkomst van het proces legitiem is en een procedurele waarde heeft, of onderneemt het Congres helemaal geen actie omdat men er zich niet van bewust is dat men eigenlijk de constitutionele balans terug in evenwicht moet brengen.

proces en de machtsbalans naar zijn kant doen overhellen zonder medeweten van de andere spelers.

Een ander middel voor de president om unilateraal zijn invloed te laten gelden, zijn de *Executive Agreements*. Deze hebben betrekking op het sluiten van internationale verdragen en zijn niet onderworpen aan het *advice and consent* van het Congres – 'moderne' presidenten hebben daar dan ook uitgebreid gebruik van gemaakt om te wegen op het publieke beleid (Howell, 2003). Maar net om die reden spelen deze verdragen geen noemenswaardige rol in ons model – ze bieden immers geen mogelijkheid voor de president om zijn 'noodbeleid' onbelemmerd uit te voeren.

We vermeldden reeds dat presidenten de mogelijkheid hadden om aan de congressionele controle te ontsnappen door toegewezen fondsen niet (volledig) te spenderen voor hun doel, maar opzij te houden om eigen beleidsdoelstellingen te realiseren. Na 1974 kunnen presidenten dit niet meer doen, maar de *impoundment*-praktijk is wel teruggekeerd, zij het op andere domeinen. Een president kan beslissen om bepalingen niet na te leven van internationale verdragen die de VS geratificeerd hebben. De verklaring hiervoor is te zoeken bij een combinatie van de eed die de president aflegt bij zijn aantreden en de *Take Care* clause, waardoor "[...] a president, in fulfilling his oath, may decide that specific laws need not or cannot be executed, especially in emergency situations" (Pious, 2007a: 74). Wanneer president Bush verklaart dat de bepalingen van de Conventies van Genève niet van toepassing zijn op de al Qaeda gevangenen, dan is de redenering achter dit besluit dat bescherming bieden aan de al Qaeda gevangenen zoals voorgeschreven in de Genève Conventies, de grondwet, c.q. het land zelf, in gevaar zou brengen.

Een andere vorm van *impoundment* duikt op in het *Signing Statement*. Eenvoudig gesteld is het *Signing Statement* een commentaar van de president bij een wetsvoorstel nadat dit tot wet is ondertekend (Kelley, 2007). Deze commentaar kan naar aard variëren; grosso modo is het mogelijk drie verschillende doelen te

onderkennen van het *Signing Statement*: "(1) [to] provide the president's interpretation of the language of the law, (2) [to] announce constitutional limits on the implementation of some of its provisions, or (3) [to] indicate directions to executive branch officials as to how to administer the new law in an acceptable manner" (Cooper, 2005: 517). Eigenlijk kan men stellen dat het *Signing Statement* gelijk staat met een *line-item* veto,⁶⁰ want het geeft duidelijk aan welke aspecten van een wetsvoorstel de president niet goedkeurt op basis van zijn lezing van de grondwet, met dien verstande dat het Congres hierop geen *veto override* kan toepassen (*ibid.*; Pfiffner, 2008; Rudalevige, 2005). Het is ook een uitgelezen middel gebleken om duidelijk te maken dat de executieve zich het recht voorbehoudt om gevoelige informatie niet vrij te geven, ongeacht de inhoud van het wetsvoorstel (Cooper, 2005).

Het lijkt vreemd dat er geen scherpe reactie op deze *Signing Statements* is gekomen. Als mogelijke reden daarvoor geeft Cooper (2005) aan dat de formulering van deze statements vaak technisch-legalistisch en zeer vaag is, zodat het heel moeilijk is voor iemand die niet geschoold is in grondwettelijk en administratief recht om te begrijpen wat er precies bedoeld wordt. Ook dit is dus een zeer machtig middel voor de president om zijn visie in de praktijk om te zetten, wat de signalen van het Congres ook mogen wezen. Ondanks het feit dat president Bush minder *Signing Statements* heeft uitgevaardigd, heeft hij naar de inhoud toe meer wetsvoorstellen ongrondwettelijk verklaard dan al zijn voorgangers tezamen (Kelley, 2007).

⁶⁰ Het *line-item* veto zelf was overigens geen lang leven beschoren in de VS. Twee jaar nadat het werd ingevoerd, verklaarde het Supreme Court het ongrondwettelijk in *Clinton v. New York* (524 U.S. 417 (1998)).

<i>Primary Reasons for Rejecting Legislative Requirements</i>	
Power to supervise the unitary executive	82
Exclusive power over foreign affairs	77
Sole control over the authority to make recommendations to Congress	54
Authority to determine and impose national security classification and withhold information	48
Actions taken to execute constitutional duties	40
Keep secret deliberate processes of the executive branch	39
Commander-in-chief powers	37
Separation-of-powers claims based on <i>INS v. Chadha</i>	24
Sole power over appointments	23
Rejection of mandatory report or approval from Congress	22
Unimpeded authority to conduct negotiations for foreign affairs	15
Equal protection requirements of the Due Process clause of the Fifth Amendment	15
Duty to take care that the laws be faithfully executed	9
Rejections of involvement of congressional officers under <i>Bowsher v. Synar</i>	6
Power to require opinions in writing of executive officials	6
Bicameralism and presentment clause	5
Federalism limits imposed by <i>Printz v. United States</i>	3
Total	505

Table 2. George W. Bush Administration First-Term Signing Statement Constitutional Objections.

Uit: Cooper (2005: 522).

Zoals blijkt uit Tabel 2, "[the signing statements] reveal a systematic effort to define presidential authority in terms of the broad conception of the prerogative both internationally and domestically under the unitary executive theory" (Cooper, 2005: 531). Dit is een belangrijke opmerking, want ze geeft de filosofie aan die eigenlijk

achter alle facetten van het *executive privilege* schuilgaat, met name de '*sole organ*' doctrine. Volgens deze doctrine is de uitvoerende macht de enige tak in het Amerikaanse politieke bestel die verantwoordelijk is voor het buitenlands beleid, en mogen de andere takken daar niet in tussenkomen (Fisher, 2007b; 2007c) – een gedachte die ook de *Federalist Society*, een drijvende kracht achter de Bush administratie, sterk onderschrijft: "[...] the Unitary Executive, a doctrine that places all executive power directly under the President and leaves no room for independent commissions, independent counsels, congressional involvement in administrative details or statutory limitations on the President's power to remove executive officials" (Fisher, 2006: 1233). Deze doctrine, die gedistilleerd en onderbouwd is met heel wat rechtszaken, ligt mee aan de basis van het beleid van de Bush administratie ten aanzien van de gevangenen in de *war on terror* (*ibid.*).⁶¹

The Bully Pulpit

Toen Franklin D. Roosevelt de voorspelling van zijn neef Theodore, dat het presidentschap een '*bully pulpit*' zou worden, in de praktijk realiseerde door gebruik te maken van de opkomst van de radio (Rudalevige, 2005), dan geldt deze stelling des te meer in dit tijdperk dat door de media gedomineerd wordt. Het is reeds meerdere malen ter sprake gekomen welke rol de media kunnen spelen in de presidentiële queeste naar meer bewegingsruimte om een beleid uit te kunnen voeren. De president krijgt omwille van de positie die hij bekleedt binnen het politieke bestel meer aandacht van de media dan de andere spelers (Howell & Pevehouse, 2007; Kerremans, 2007).

⁶¹ We gaan hier niet verder in op de onderbouw en de uitwerking van deze doctrine; Louis Fisher heeft zich daar *in extenso* mee bezig gehouden (2007b, 2007c). Het volstaat hier aan te geven dat de '*sole organ*' doctrine berust op een (al dan niet bewuste) misinterpretatie van een uitspraak van Justice Marshall: "The President is the sole organ of the nation *in its external relations*, and its sole *representative* with foreign nations" (10 *Annals of Cong.* 613; onze cursivering).

Hij kan dit positioneel voordeel dan ook ten volle uitspelen door zijn discours via de media tot bij het Amerikaanse volk te brengen. Op die manier kan hij een populaire basis genereren, of, beter gezegd, kan hij het volk sensibiliseren, en de burgers het hoe en het waarom van zijn beleid diets maken, in de hoop 'negatieve instemming' op te wekken (cf. *supra*). Dit levert de president dan het gewenste politieke klimaat op waarbinnen hij het hele scala aan institutionele mogelijkheden kan aanwenden om zijn beleid te realiseren. In die zin is het uitspelen van de 'bully pulpit' "only a necessary, not a sufficient, condition for success" (Dean Burnham, 1995: 5).

De vierde macht

Een laatste, maar zeker niet te onderschatten institutionele mogelijkheid die de president kan uitspelen in de constitutionele interactie, is de vierde macht. Deze 'presidentiële' macht dient men te onderscheiden van de eigenlijke uitvoerende macht, die belichaamd wordt door de *Executive Departments* (Jones, 1994).⁶² De presidentiële macht wordt gevormd door de schare adviseurs uit het Witte Huis en de *Executive Office of the President* (Kerremans, 2007). Dit betekent dat alle inlichtingendiensten onder deze vierde macht ressorteren:⁶³ de president kan naar eigen goeddunken beschikken

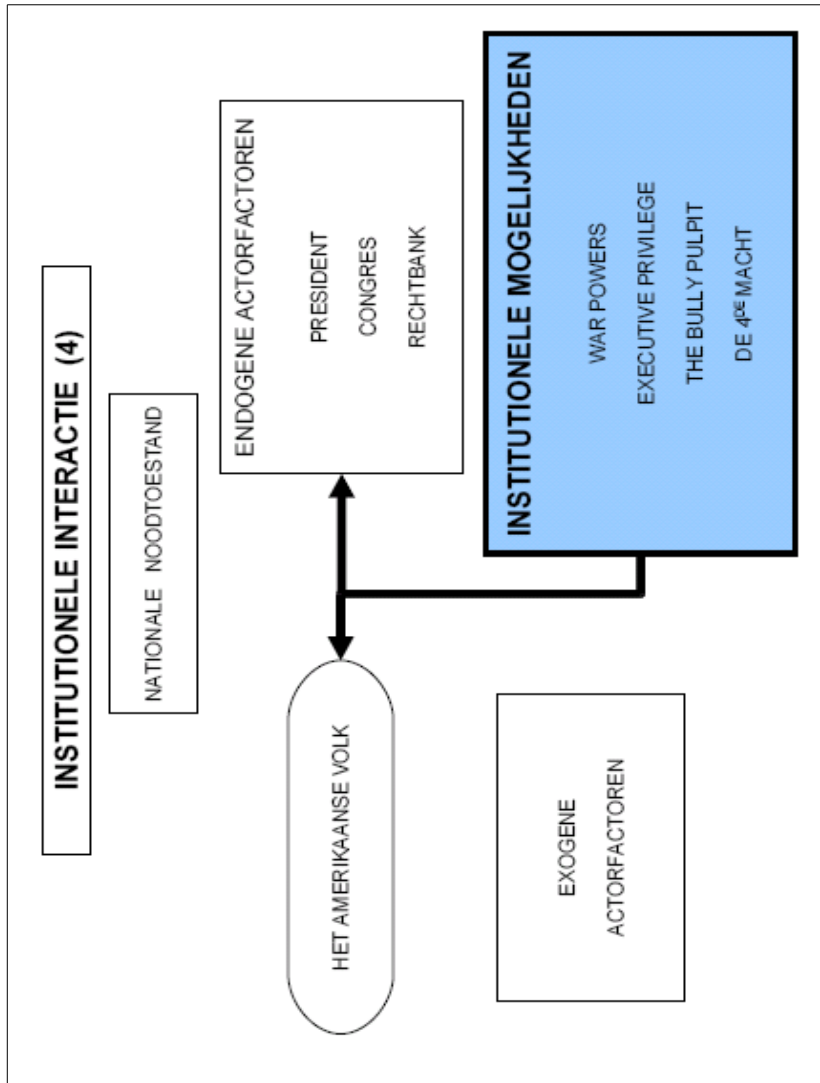
⁶² We gaan hier niet verder in op de verschillen tussen de tweede en de vierde macht. Een omstandige uiteenzetting daarover kan men terugvinden in Kerremans (2007: 178-201). Het meest relevante aspect, in het licht van het model zoals we dit tot nu toe besproken hebben, is dat de administratieve bureaucratie meer een leven op zich leidt, los van de presidentiële beleidsvoorkeuren. De ambtenaren die deze tweede tak bemannen zijn dus meer loyaal aan hun departement dan aan de president. Hierdoor is het moeilijker om zaken geheim te houden, waardoor de president dankbaar gebruik maakt van zijn eigen, presidentiële macht, waar hij wel controle over heeft.

⁶³ Het Pentagon ressorteert evenwel onder het *Department of Defense*, maar in de Bush administratie is er een nauwe band geweest tussen de *Secretary of Defense* Donald Rumsfeld en de president, waardoor we

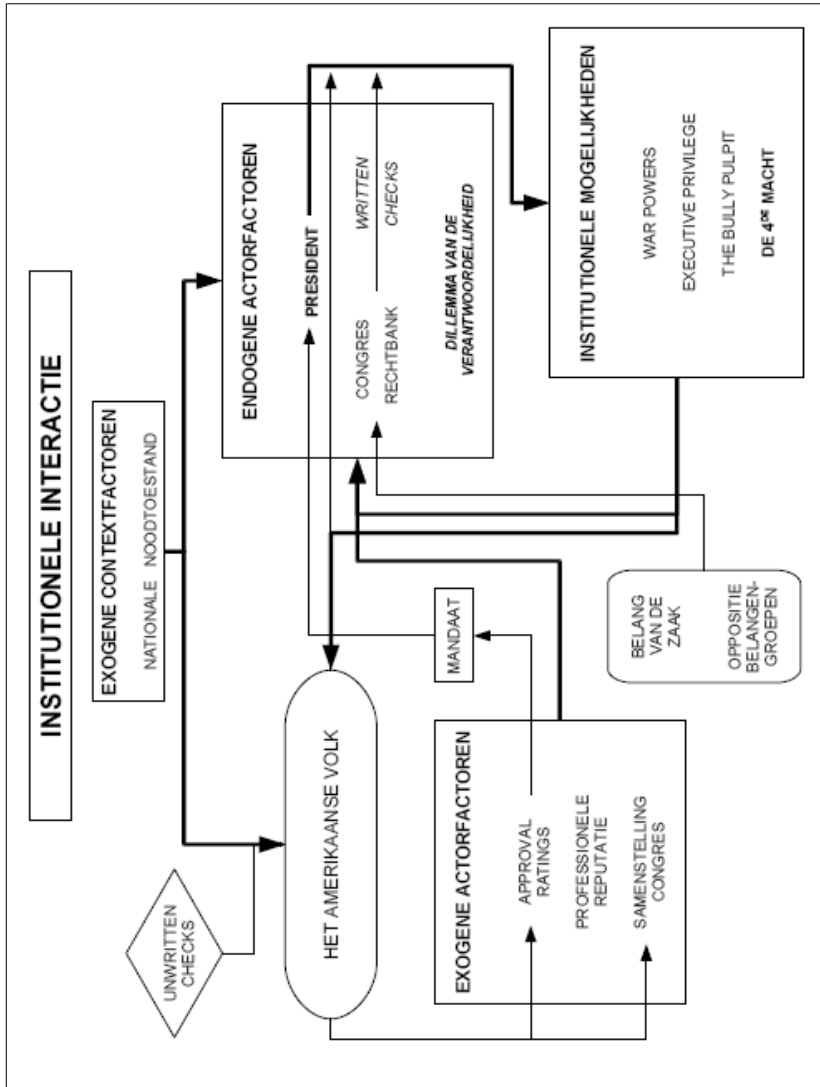
over hun diensten en heeft als enige van de drie grondwettelijke actoren toegang tot alle informatie die deze agentschappen verkrijgen. Dit geeft de president een extra positioneel voordeel, want hij kan gebruik maken van deze vertrouwelijke informatiebronnen en van een rijke expertise inzake deze veiligheidskwesties (Howell, 2003; Neustadt, 1990; Owens, 2006; Pious, 2007a; Rudalevige, 2005; Schlesinger, 1973). Het Congres kan vaak niet veel meer doen dan berusten in het presidentiële handelen, omdat het niet op de hoogte is van alle aspecten die de nationale veiligheid aangaan (Margulies, 2006). De vierde macht is in dat opzicht dus een zeer belangrijke troef in de handen van de president om aan zijn grondwettelijke verplichtingen gehoor te geven en het Amerikaanse volk te beschermen zonder daarbij op zijn hoede te moeten zijn voor de andere constitutionele actoren – maar deze troef kan een *liability* worden wanneer deze niet goed beheerd wordt.

We willen een belangrijke *caveat* plaatsen bij deze vierde macht: expertise staat niet altijd gelijk aan objectiviteit. Zoals onder meer blijkt uit de PBS (2008) documentaire *Bush's War*, kunnen de inlichtingendiensten sterk onder druk gezet worden specifiek bewijsmateriaal te vinden om het presidentiële beleid te onderbouwen (Goldsmith, 2007). Dit is vooral een gevaar wanneer de president zijn entourage in die mate selecteert dat hij uitsluitend door gelijk gezinden omgeven is; op die manier krijgt hij uiteindelijk enkel die informatie te zien die hij wil zien, zonder dat die informatie of het beleid in kwestie in vraag gesteld wordt. Dit effect wordt op zijn beurt nog eens versterkt wanneer de presidentiële entourage volgens een piramide-systeem is georganiseerd, waarbij de veelheid aan informatiebronnen herleid wordt tot de stem van enkele vertrouwenspersonen (Kerremans, 2007) – het zogenaamde *War Cabinet* in de Bush administratie. Wat de gevolgen van een dergelijke organisatie van de inlichtingendienst kunnen zijn, heeft men zeer duidelijk in Irak gezien.

kunnen stellen dat alle inlichtingen onder de presidentiële hoede vallen.



Figuur 7. Institutionele interactie: institutionele mogelijkheden.



Figuur 8. Het institutionele interactieproces.

Evaluatie van het presidentieel 'imperialisme'

In dit deel willen we de institutionele interactie inzake het buitenlands beleid vanuit een ander, praktischer standpunt benaderen. Eerst en vooral was het belangrijk inzicht te verwerven in de verscheidene factoren die deze interactie bepalen. De volgende stap die we nu zetten is de vertaling van deze factoren naar de realiteit, waarbij we ons de vraag stellen: *do they really matter?*

Onze aanpak is geïnspireerd op hoofdstuk 8 (*Assessing the powers of the presidency*) van het basiswerk van Shugart & Carey (1992), waarin de auteurs verschillende presidentiële stelsels met elkaar vergelijken inzake de wetgevende en niet-wetgevende bevoegdheden van de president, en zo de relatieve presidentiële macht bepalen.

Op basis van het model van de institutionele interactie dat we in het vorige deel beschreven hebben, kunnen we twee grote groepen van variabelen identificeren die een rol spelen in deze interactie. Enerzijds is er *het presidentiële handelen* zelf, met name de verschillende handelingen die de president als actor kan stellen om de constitutionele machtsbalans naar zijn kant te doen overhellen. Anderzijds is er *de politieke ruimte om unilateraal te handelen*, ruimte die de president uitnodigt om eenzijdig zijn beleid uit te voeren, hetzij omdat hij daarin ondersteund wordt door de andere actoren, hetzij omdat hij daarin niet tegengewerkt kan worden.

Aan elk van de variabelen die aan bod komen, hebben we een score van nul tot vier gegeven. Hoe hoger de score, des te meer een president unilateraal zijn beleid heeft uitgevoerd of hoe meer ruimte er, politiek gezien, voor de president is om dit te doen.

Een belangrijke *caveat* dient hier geplaatst te worden: de reikwijdte van deze evaluatie van het presidentieel 'imperialisme' is beperkt. We spitsen ons toe op het buitenlands beleid, en meer bepaald het nationale veiligheidsaspect ervan – net zoals het model uit het vorige deel zich toespitste op de institutionele interactie zoals

deze zich voordoet bij een nationale noodtoestand.

In de eerste groep van variabelen kunnen we vier subcategorieën onderscheiden. Eerst en vooral is er *de wil om te handelen*. Een president kan de verantwoordelijkheden van zijn functie op drie manieren invullen: hij kan ze afschuiven naar de andere institutionele actoren, hij kan ze op een normale, neutrale manier invullen of hij kan ze op een sterke manier kleuren door middel van het plebiscitair mandaat.

De *War Powers* bevinden zich in eenzelfde interpretatieve sfeer: een president kan zijn oorlogsbevoegdheden zien als louter gedelegeerde bevoegdheden, bevoegdheden die inherent zijn aan zijn ambt, *emergency powers* of onbegrensde *Commander-in-Chief* bevoegdheden.

Verder is er nog de *Bully Pulpit*, waarmee de president zijn discours op een zeer effectieve manier kan verspreiden. Hij kan er ook voor kiezen om dit niet te doen, of radicaal het tegenovergestelde, namelijk het Amerikaanse volk bewust te manipuleren middels zijn discours.

Een laatste subcategorie vormt het *Executive Privilege*. Hieronder vallen de *impoundment*-praktijken met betrekking tot budgettaire aangelegenheden en bepalingen van verdragen, het *signing statement* en geheimhouding. Deze variabelen zijn niet wederzijds exclusief, maar kunnen gecombineerd voorkomen.

De tweede grote groep bevat variabelen die buiten de directe controle van de president vallen, maar bepalend zijn voor de bewegingsruimte die hij krijgt. Het gaat om de *approval ratings* en de *professionele reputatie* van de president, die beide hoog, matig of laag kunnen zijn.

Verder is er ook nog *de samenstelling van het Congres*: er kan sprake zijn van *unified* of *divided government*. Bovendien moet men rekening houden met het mandaat dat het Congres heeft. Een *divided government* met mandaat zal de president het meeste ruimte laten om

eenzijdig zijn beleid uit te voeren. Een *unified government* met mandaat, aan de andere kant, zal juist de incentieve voor de president om unilateraal te handelen wegnemen door zijn beleid grotendeels via het wetgevende proces te realiseren.

Een vierde variabele die onder deze groep ressorteert, is *de vierde macht*. De kans is het grootste dat een president unilateraal handelt, wanneer hij omringd is door een kleine groep van gelijk gezinden die de president volgen in zijn beleid. Deze waarschijnlijkheid neemt af wanneer er ook andere stemmen te horen zijn binnen zijn entourage, en nog meer wanneer de president rechtstreeks in contact staat met verschillende opinies die hem van gedachten kunnen doen veranderen (de vierde macht georganiseerd volgens het *hub and spoke* principe).⁶⁴

Voorts is er *de wil van het Congres om te handelen*. Wanneer er sprake is van *congressional gridlock*, dan heeft de president het meeste ruimte om eenzijdig zijn beleid uit te voeren. Maar naarmate het belang van de zaak in kwestie toeneemt of politiek gevoelige snaren geraakt worden die belangengroepen kunnen mobiliseren, zal de weerstand vanuit het Congres toenemen. Dit is zeker het geval wanneer er zich een combinatie van beide elementen voordoet. De *approval ratings* spelen hier echter geen rol, zo blijkt uit statistisch onderzoek (Howell & Pevehouse, 2005).

Net zoals bij het Congres, is er tevens *de wil om te handelen bij de rechtbanken*. Eerst en vooral is er ook hier het belang van de zaak dat een zekere rol speelt. Verder zijn er de *approval ratings*, de aanwezigheid van *divided government* en de mobiliseerbare belangengroepen die de waarschijnlijkheid van rechterlijke actie doen toenemen. Wanneer de rechtbanken merken dat er een combinatie van deze factoren aanwezig is, dan is de kans het grootst dat ze zullen ingrijpen.

Een laatste variabele van deze tweede groep zijn de *unwritten*

⁶⁴ Voor meer uitleg inzake de verschillende organisatievormen van de presidentiële entourage, zie Kerremans (2007).

checks. Hierbij wegen de media zwaarder door dan de academische wereld, maar ze hoeven zeker niet wederzijds exclusief te zijn. Deze *checks* zijn immers het sterkst wanneer zowel de media als de academici hun kritische stem laten horen.

Tabel 3 biedt een overzicht van al deze variabelen en hun scores. Aan de hand van deze variabelen kan men tamelijk eenvoudig voor elke twee jaar van een president een totaal opmaken voor beide grote groepen van variabelen.⁶⁵ Op die manier kan men voor alle presidenten een overzicht maken van hun scores met betrekking tot het buitenlands beleid en weergeven op een raster, en verkrijgt men een duidelijke retrospectieve op de voorgaande presidenten. Dit is echter een taak die wegens haar omvang buiten het bestek van deze verhandeling valt. Toch hebben we tentatief de optelsom gemaakt voor de presidenten G.W. Bush en R.M. Nixon, ter illustratie van dit model. Het resultaat daarvan hebben we verwerkt in Figuur 9.

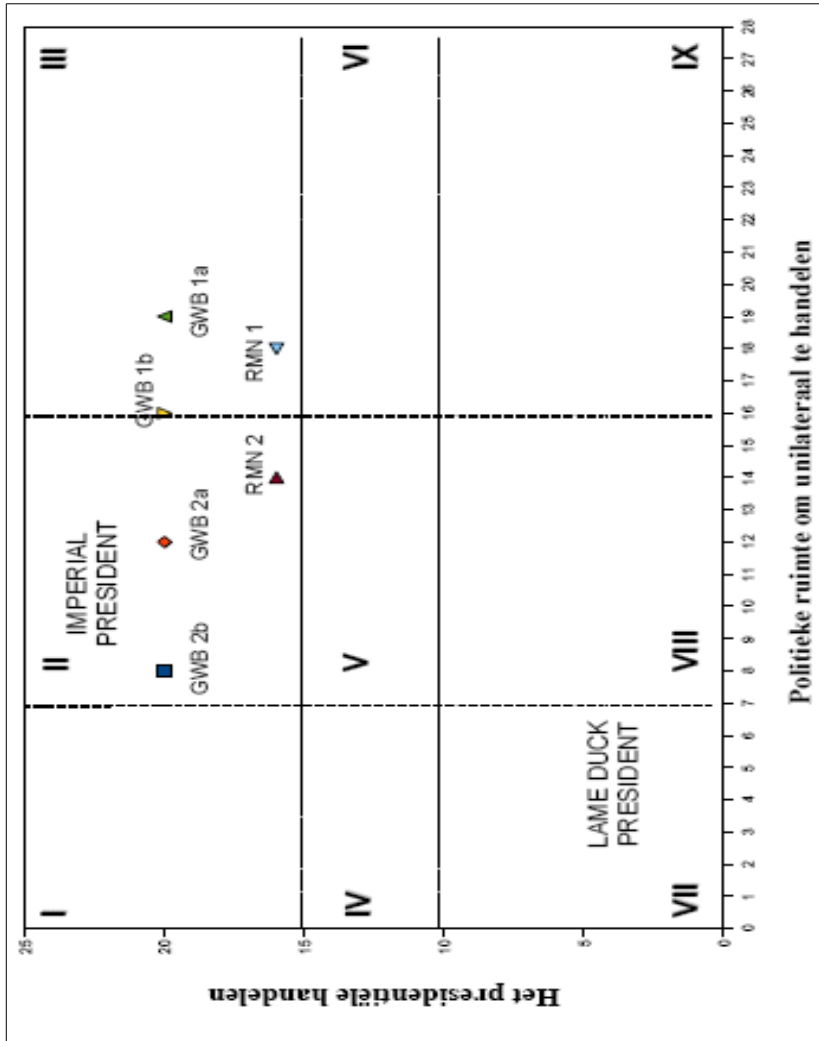
HET PRESIDENTIËLE HANDELEN			
<i>De wil om te handelen</i>		<i>War Powers</i>	
• plebiscitair mandaat	4	• unlimited CiC-powers	4
• neutrale verantwoordelijkheid	2	• emergency powers	2
• geen verantwoordelijkheid	0	• inherent powers	1
		• delegated powers	0
<i>The Bully Pulpit</i>		<i>Executive Privilege</i>	
• bewuste manipulatie	4	• impoundment (budget)	2
• verspreiden van het discours	2	• impoundment (treaty)	2
• geen gebruik	0	• signing statement	2
		• secrecy	4

⁶⁵ Aangezien de samenstelling van het Congres één van de variabelen is, kan de maximale tijdsspanne slechts twee jaar bedragen.

POLITIEKE RUIMTE OM UNILATERAAL TE HANDELEN

<i>Approval Ratings</i>		<i>De wil om te handelen: Congres</i>	
• hoog (> 65 %)	4	• gridlock	4
• matig (45 – 65 %)	2	• belang van de zaak/ mobiliseerbare belangengroepen	2
• laag (< 45 %)	0	• combinatie	0
<i>Professionele Reputatie</i>		<i>De wil om te handelen: Rechtbanken</i>	
• hoog	4	• geen van onderstaande	4
• matig	2	• belang van de zaak	2
• laag	0	• div.gov./approval ratings/ mobiliseerbare belangengroepen	1
		• combinatie	0
<i>Samenstelling Congres</i>		<i>Unwritten Checks</i>	
• div.gov. met mandaat	4	• steun van media en academia	4
• div.gov. zonder mandaat	2	• steun van media	3
• unif.gov. zonder mandaat	1	• kritiek van academia	2
• unif.gov. met mandaat	0	• kritiek van media	1
		• kritiek van media en academia	0
<i>De 4^{de} Macht</i>			
• piramide met gelijk gezinden	4		
• piramide	2		
• hub & spoke	0		

Tabel 3. Het presidentiële handelen en de politieke ruimte om unilateraal te handelen.



Figuur 9. Het presidentieel 'imperialisme' inzake het buitenlands beleid.

Beide presidenten scoren hoog wat de mate van hun handelen betreft. Het valt echter op dat dit niet onder dezelfde omstandigheden gebeurt: de mate waarin er politieke ruimte is om unilateraal te handelen verschilt sterk. Visueel hebben we dit benadrukt door het raster in negen verschillende velden in te delen, waardoor de tweejaarlijkse termijnen van de presidenten in verschillende velden vallen. Deze indeling stelt ons dan in staat om een oordeel te vellen over het 'imperialisme' van de president in kwestie.

We stellen dat een president het meest 'imperiaal' opgetreden heeft, wanneer hij in sterke mate eenzijdig zijn beleid uitgevoerd heeft zonder dat er daarvoor de politieke ruimte was (veld II). Dit wil immers zeggen dat hij tegen het politieke klimaat in zijn beleid er toch wou doorkrijgen, en dat hij zich dus weinig aantrok van de andere actoren. Wanneer de politieke ruimte er wel is en de president deze invult, dan blijft hij wel 'imperiaal', maar in mindere mate dan wanneer deze ruimte er niet is (veld III).

De twee velden daaronder zijn 'neutrale' velden (V en VI). Wanneer een president zich in één van deze velden situeert, dan heeft hij niet buitensporig veel macht naar zich toegegrepen, maar zag hij toch de mogelijkheden om zijn beleid tot op zekere hoogte uit te voeren zonder daarbij al te veel rekening te moeten houden met de andere actoren.

Indien we deze redenering doortrekken, dan lijkt het weinig waarschijnlijk dat presidenten in velden I, IV, VIII of IX terecht zullen komen. In het geval van velden I en IV heeft de president zo weinig ruimte om te handelen, dat het haast onmogelijk is om unilateraal zijn beleid erdoor te krijgen zonder dat dit een tegenreactie opwekt bij de andere actoren, die het presidentiële handelen dan zullen tegenwerken. Voor velden VIII en IX geldt het omgekeerde verhaal. Het lijkt erg onwaarschijnlijk dat een president geen aanstalten zou maken om zijn beleid te realiseren wanneer hij daarvoor enige mate van speelruimte krijgt – dit zou dan willen zeggen dat hij zichzelf de boeien omdoet.

Het enige veld dat dan nog overblijft is veld VII. Indien een

president zich daarin situeert, dan kan hij niet anders dan als een *lame duck* president bestempeld worden inzake zijn buitenlands beleid. Hij heeft immers geen bewegingsvrijheid om zijn beleid uit te voeren, want de andere actoren zullen ten allen prijze vermijden dat de president dit kan doen. De president kan dus met andere woorden niet veel meer doen dan het congressionele beleid uit te voeren.⁶⁶

Er rijzen o.i. toch enkele vragen bij ons model en de interpretatie van het presidentieel 'imperialisme' die we eraan koppelen. Eerst en vooral is de onderkenning van de variabelen en de waarde ervan tamelijk arbitrair – ook al bouwt ze verder op de inzichten uit het voorgaande deel. Slechts diepgaand onderzoek kan uitwijzen in hoeverre al deze variabelen werkelijk een rol spelen, en of de manier waarop ze getaxeerd worden correct is.

Een tweede probleem is de indeling van de velden. Deze is slechts illustratief en houdt met andere woorden slechts stand tot het tegendeel bewezen is. Zo hebben we de eerste verticale scheidingslijn links, vlak naast het meest 'imperiale' moment van G.W. Bush geplaatst. Slechts een volledig overzicht van alle presidenten kan uitsluitend bieden op de vraag of het mogelijk is om met nog minder politieke ruimte toch unilateraal een buitenlands beleid te voeren zonder op weerwerk te botsen. Hetzelfde geldt voor de horizontale scheidingslijnen: welke factoren, en bijgevolg welke score, maken het onderscheid tussen een 'imperiale', een gewone en een *lame duck* president? Een compleet raster zal ook hier meer duidelijkheid scheppen.

Mochten we aan dit model enige voorspellende dimensie willen toeschrijven, dan zou er zich een derde methodologisch probleem voordoen met de variabelen die de politieke ruimte bepalen waarbinnen een president unilateraal kan handelen: deze variabelen

⁶⁶ Er zijn meer actoren betrokken in de interactie dan enkel het Congres, maar voor zover het gaat om het bepalen van het buitenlands beleid, zijn enkel het Congres en de president bevoegd om dit te doen.

zijn niet onlosmakelijk verbonden met elkaar. Dit wil zeggen dat subcategorieën elkaar kunnen opheffen, waardoor de politieke ruimte dezelfde blijft, maar de werkelijke politieke situatie grondig verschillend is. Zo zou er zich bijvoorbeeld een situatie kunnen voordoen waarbij de vierde macht tijdens de eerste twee jaren van een president georganiseerd is volgens het piramidale principe met gelijkgezinden, en een politiek klimaat waarbij de rechtbanken geen incentieve hebben om te handelen. De netto score van deze twee factoren zal juist dezelfde zijn wanneer de presidentiële organisatie twee jaar later volgens een *hub and spoke* systeem ingericht is en de rechtbanken een combinatie van incentieven hebben om te handelen. Hierdoor wordt het dus onmogelijk om de juiste combinatie van factoren te bepalen waaronder een president zich, bijvoorbeeld, meer of minder imperiaal zou opstellen. Toch lijkt dit niet echt een probleem te vormen voor het model zoals wij het presenteren, met name als een *terugblik* op Amerikaanse presidenten en hun gedrag inzake het buitenlands beleid. Alle variabelen die we naar voor schuiven in de politieke bewegingsruimte van de president dragen ieder apart bij tot die ruimte, ongeacht het resultaat van de andere variabelen – ook al zijn velen ervan met elkaar in meerdere of mindere mate verstrengeld.⁶⁷ Elke afzonderlijke optelsom van deze groep variabelen biedt dus een adequaat antwoord op de vraag hoeveel politieke ruimte de president heeft om unilateraal te handelen.

Er is nog een laatste vraag die we ons bij dit raster kunnen stellen, zij het op basis van onze tentatieve poging om een tweetal presidenten erop te situeren. Het opvallende van de plaatsen die zowel G.W. Bush als R.M. Nixon innemen op dit raster, is dat hun score inzake presidentieel handelen gelijk blijft ongeacht de politieke ruimte die

⁶⁷ Zoals bijvoorbeeld de samenstelling van het Congres en de wil om te handelen, de congressionele wil om te handelen en die van de rechtbanken, de invloed van de written checks op die wil om te handelen.

ze hebben om dit te doen. Men kan zich dus afvragen in hoeverre de andere actoren *as such* er toe doen wanneer de president zijn buitenlands beleid wil uitvoeren. Zou het kunnen dat het systeem van *checks and balances* niet opgaat voor het buitenlands beleid? Bekleedt de president daar een unieke positie, meer nog dan dat men hem tot nu toe toeschreef? Dat lijkt het raster alleszins te suggereren: de afstand tussen de eerste twee jaren van G.W. Bush en zijn laatste twee overspant meer dan een derde van de politieke ruimte om unilateraal te handelen! De positie van de andere actoren lijkt dus relatief onbelangrijk inzake het buitenlands beleid, en de president kan zijn eigen gang gaan, voor zover a) hij dit wil,⁶⁸ en b) de politieke ruimte daartoe niet te klein is.

Deze vraag maakt het des te interessanter om hier verder onderzoek naar te voeren, zodat dit raster een onderbouwde invulling kan krijgen, op basis waarvan het mogelijk zal zijn om deze uitspraken te verifiëren, het model te verfijnen en meer precieze uitspraken te doen over de invloed van de politieke ruimte op het eenzijdige presidentiële handelen.

⁶⁸ In zekere zin zijn het buitenlands en het binnenlands beleid met elkaar verbonden: zelden zal een buitenlands beleid geen repercussies hebben op de binnenlandse politiek. Een president kan zich daarom bijvoorbeeld wat toegeeflijker opstellen inzake het buitenlandse beleid, om een grotere invloed uit te kunnen oefenen op het binnenlandse beleid (Howell & Pevehouse, 2007).

Het Discours

Uit het eerste deel van deze verhandeling is gebleken hoezeer het discours een rol speelt in de queeste van de president om de juiste politieke atmosfeer te creëren die het hem mogelijk maakt zo veel mogelijk van zijn buitenlands beleid te kunnen realiseren. Daarom willen we in een laatste deel even stilstaan bij het presidentiële discours. Het beperkte bestek van deze verhandeling laat ons echter niet toe om hier *in extenso* over te schrijven; toch achten we het nuttig om de aandacht te vestigen op bepaalde mechanismen in dit discours die helpen te verklaren hoe president G.W. Bush zijn beleid inzake de terreurgevangenen zo succesvol heeft kunnen doorvoeren. We baseren ons hiervoor voornamelijk op de postmoderne – al wil hij dit zelf niet zo gezegd hebben⁶⁹ – analyse van David Campbell

⁶⁹ Campbell schuwt eigenlijk de term 'postmodernisme' en ziet zichzelf veeleer als een poststructuralist, die niet aan de andere zijde van de moderniteit staat, maar wel op de grens ervan. In de epiloog van *Writing Security* (1998: 215) maakt hij duidelijk wat zijn invalshoek is: "Being at the frontiers is the leitmotif of a "critical ontology of ourselves" which "has to be considered not, certainly, as a theory, a doctrine, nor even as a permanent body of knowledge that is accumulating; it has to be conceived as an attitude, an ethos, a philosophical life in which the critique of what we are is at one and the same time the historical analysis of the limits that are imposed on us and an experiment with the possibility of going beyond them." This ethos of criticism is thus far from being simply a negative and destructive enterprise. It is, as Foucault argues [...], "a matter of flushing out that thought and trying to change it: to show that things are not as self-evident as one believed, to see what is accepted as self-evident will no longer be accepted as such. Practicing criticism is a matter of making facile gestures difficult." Most significantly, this means that the central (but all-too-often forgotten) feature of the Enlightenment is being practiced better by the "postmodern" critics than by the self-proclaimed rationalist defenders of the faith." Gemakkelijkheidshalve 'catalogeren' we Campbells analyse als postmodern, omdat dit hier niet de plaats is om dit debat te voeren.

(1998), waarin hij enkele onderliggende mechanismen van het buitenlands beleid van de VS ontrafelt.

Identiteit en Buitenlands Beleid

Eén van de problemen waar de VS mee worstelen, is het bepalen van de eigen identiteit. De heterogene samenstelling van het Amerikaanse volk, *in se* een volk van migranten, maakt het niet gemakkelijk dé identiteit van dé Amerikaan te omschrijven. De omgekeerde opdracht daarentegen, zeggen dat iets niet-Amerikaans is, blijkt eenvoudiger. De reden daarvoor ligt vervat in het specifieke concept van 'de eigen identiteit': dit is geen losstaand gegeven, maar "identity is constituted in relation to difference" net zozeer als "[d]ifference is constituted in relation to identity" (Campbell, 1998: 9). Op basis van die relatie, of beter gezegd: de wisselwerking van de wederzijdse betekenisgevers 'identiteit' en 'anders-zijn', is het dan mogelijk om een invulling te geven aan de eigen identiteit, met dien verstande dat men niet kan ontsnappen aan die wisselwerking en de betekenis die men eraan geeft.

"Meaning and identity are, therefore, always the consequence of a relationship between the self and the other that emerges through the imposition of an interpretation, rather than being the product of uncovering an exclusive domain with its own preestablished identity" (*ibid.*: 23).

Dit is een krachtig citaat, omdat het de verschillende dimensies die achter 'identiteit' schuilgaan, op een duidelijke manier blootlegt. Eerst en vooral is identiteit geen op zichzelf staand begrip dat reeds op voorhand een invulling heeft gekregen die nooit verandert. Men kan de enige juiste invulling ervan dus niet 'ontdekken', want die bestaat niet. De inhoud van het concept 'identiteit' is contextgebonden; men moet dit concept een betekenis geven, men moet het een inhoud opleggen in relatie tot de context.

Bovendien moet men er voor zorgen dat deze of gene invulling van de identiteit van een volk zich niet beperkt tot de invulling van enkele individuen, maar dat ze de gangbare norm wordt: "a society of normalization secures the content and confines of its identity through the imposition of a norm rather than the enforcement of a rule. In so doing, it encourages and legitimizes certain dispositions and orientations while opposing and delegitimizing others" (*ibid.*: 10).

Aangezien de context veranderlijk is, zal ook de betekenis die men geeft aan de eigen identiteit veranderen. Het creëren van identiteit is een proces dat voortdurend aan de gang is; men moet dus continu een invulling geven aan identiteit – en noodzakelijkerwijze ook aan het 'anders-zijn' – en die invulling bevestigen. Dit proces noemt Campbell 'buitenlands beleid': "[it] applies to confrontations that appear to take place between a self and an other located in different sites of ethnicity, race, class, gender, or geography. These are forms of "foreign policy" that have operated in terms of the paradigm of sovereignty and constituted identity through time and across space" (*ibid.*: 69). Het buitenlands beleid is dus een proces dat inherent verbonden is aan de identiteit van een volk en dat als dusdanig voor elk volk gelijk is. Wanneer een volk dan haar buitenlands beleid een eigen vorm geeft, dan spreekt Campbell van 'Buitenlands Beleid'. "This second understanding – Foreign Policy as state-based and conventionally understood within the discipline – is thus not as equally implicated in the *constitution* of identity as the first understanding. Rather, Foreign Policy serves to *reproduce* the constitution of identity made possible by "foreign policy" and to *contain* challenges to the identity that results" (*ibid.*).

Hieruit kunnen we opmaken dat het Buitenlands Beleid, in het geval van de VS, een constant herschrijven is van de Amerikaanse identiteit in verhouding tot 'de rest'.⁷⁰ De inhoud van de identiteit van

⁷⁰ Campbell waarschuwt dat men het Buitenlands Beleid niet in de traditionele zin mag opvatten, namelijk als een instrument dat de afstand

het Amerikaanse volk, "an imagined community par excellence" (*ibid.*: 197), blijft – juist omwille van zijn heterogeniteit – op het abstracte niveau van 'idealen' of '*ideographs*' (Stuckey & Ritter, 2007) steken. Deze *ideographs*, zoals 'gelijkwaardigheid', 'vrijheid' en 'mensenrechten', zijn uitermate geschikt om de Amerikaanse 'identiteit' te beschrijven en te herschrijven in een steeds veranderende context: "They are high-order abstractions that function as attempts to unify a diverse audience around a vaguely shared set of meanings. [...] Ideographs possess a certain fluidity, revealing a protean nature, but their use within a cultural vocabulary produces an ossification into the public imaginary as an empty signifier that may be attached to various meanings in different rhetorical situations" (*ibid.*: 648).

Deze idealen komen dan ook zeer vaak voor in het discours van het Buitenlands Beleid: vooreerst om een gevoel van identiteit te creëren, maar vooral om deze identiteit te bepalen en die bepaalde identiteit te bestendigen. Dit is zeker het geval wanneer de motieven voor het Buitenlands Beleid minder duidelijk zijn – men moet dan een gevoel van identiteit creëren en aantonen hoe het Buitenlands Beleid kadert in de bescherming van die identiteit.⁷¹ Een mooi voorbeeld daarvan zien we in twee toespraken van G. W. Bush op de National Religious Broadcasters Convention, waarin hij onder meer zijn buitenland-politiek inzake Irak en de *war on terror* uiteenzet en wil legitimeren. In de eerste toespraak, iets meer dan een maand voor de inval in Irak, schuift Bush (2003) 'vrijheid' slechts als één van de

tussen de eigen staat en een andere helpt te overbruggen. Veeleer werpt het Buitenlands Beleid muren op en benadrukt het de grenzen van de eigen identiteit, waardoor het de andere staat juist van zich af duwt.

⁷¹ Men zou verwachten dat dit uitsluitend naar het grote publiek toe gebeurt, i.e. tegenover mensen die daar niet ten volle mee bezig zijn. Toch blijkt dat men ook in *Top Secret* nationale veiligheidsdocumenten zeer sterk de Amerikaanse identiteit benadrukt en het discours van de identiteit hanteert om het Buitenlands Beleid te legitimeren (Campbell, 1998).

factoren naar voren die een inval in Irak zouden legitimeren, naast de "[c]hemical agents, lethal viruses, and shadowy terrorist networks" die Saddam Hoessein in zijn land herbergt. Vijf jaar later is er geen sprake meer van wapens en virussen; Bush (2008) praat uitsluitend over het brengen van 'vrijheid' in dictatoriale regimes. Het is duidelijk dat in 2003 het Amerikaanse volk er in relatief grote mate van overtuigd was dat er een reële dreiging uitging van het Hoessein-regime in termen van massavernietigingswapens en terrorisme, terwijl Bush in 2008 zijn Buitenlands Beleid wel zeer sterk moet legitimeren, omdat gebleken is dat die vroegere vrees ongegrond was. Dit verklaart de veel sterkere focus op 'vrijheid' in zijn toespraak van 2008 (het woord 'free' en zijn afgeleiden komen maar liefst 42 keer voor, tegenover slechts 5 maal in zijn toespraak van 2003), omdat president Bush de zelf-identificatie van Amerikanen met 'vrijheid', en meer bepaald 'democratische vrijheid', in de verf wil zetten en op die manier zijn Irak-beleid wil rechtvaardigen (zie ook Maggio, 2007).

Het discours van het gevaar

Een zeer belangrijk aspect in het discours van de eigen identiteit is de rol van 'de andere' en de manier waarop deze omschreven wordt. Die rol van 'de andere' is weggelegd voor gevaarlijke landen, i.e. landen die een bedreiging vormen voor het eigen land en dus ook voor de eigen identiteit. Het is dan ook in verhouding tot deze vijanden en het gevaar dat van die vijanden uitgaat, dat de eigen identiteit het meest acuut naar boven komt en gearticuleerd wordt. Gevaar is een zeer structurerend element in het discours van het buitenlands beleid, zeker wanneer het de idealen bedreigt waarmee een gemeenschap zich identificeert: "danger results from the calculation of a threat that objectifies events, disciplines relations, and sequesters an ideal of the identity of the people said to be at risk" (Campbell, 1998: 3). Deze drie acties die het gevaar als dusdanig identificeren en construeren, komen duidelijk naar voor in het

discours rond de *war on terror*. President Bush heeft de aanslagen van 9/11 bestempeld als een oorlogsdaad die terug te voeren was naar al Qaeda, waarbij hij de vijand dus een concreet gezicht gegeven heeft ('terroristen'); hetzelfde geldt voor de dreiging die van Irak uitging, waarbij de Bush-administratie inlichtingen van de CIA naar voor schoof om het Irakese gevaar te 'objectiveren' en te onderbouwen.⁷² Hij geeft ook een verklaring voor de motieven van de terroristen, een verklaring die hij op een duidelijke manier verbindt met één van de kernidealen die de Amerikaanse identiteit uitmaken: "We face a continuing threat of terrorist networks that hate the very thought of people being able to live in freedom" (Bush, 2003). Op basis van dit ideaal en het gevaar waarmee de Amerikaanse gemeenschap zich geconfronteerd zag, heeft president Bush ook de relaties van de VS gestructureerd: de "Coalition of the Willing" werd de voorvechter in de strijd tegen het terrorisme, dat een vruchtbare voedingsbodem vond in landen van de "Axis of Evil" (Bush, 2002).⁷³

⁷² We willen de lezer er nogmaals attent op maken dat expertise niet gelijk staat met objectiviteit (cf. *supra*). De onderbouwing van het Irakese gevaar berustte op de inlichtingen van slechts één informant ("*Curveball*"), terwijl de CIA zelf gebukt ging onder hevige druk van het *War Cabinet* om bewijsmateriaal te vinden dat een inval in Irak zou rechtvaardigen. Om dit gebrek aan betrouwbare (i.e. door meerdere, onafhankelijke bronnen bevestigde) inlichtingen te verdoezelen, heeft de Bush-administratie een sluw spel gespeeld: ze lekte deze informatie aan *The New York Times*, die ze dan publiceerde zonder deze inlichtingen te kunnen verifiëren (cf. *supra*). Deze publicatie veroorzaakte dan het door de Bush-administratie gewenste sneeuwbal-effect, dankzij de reputatie van betrouwbaarheid die de NYT geniet. De andere media namen deze informatie over in hun eigen nieuws en de administratie zelf verwees sinds die publicatie ook naar de NYT als een andere referent voor deze inlichtingen, ook al had de NYT deze enkel en alleen van de administratie zelf gekregen (PBS, 2008).

⁷³ De term "axis" heeft natuurlijk een zeer gevoelige connotatie sinds WO II en getuigt van een zeer intense en bewust gekozen beeldspraak.

Er zijn vele parallellen te trekken in de voorstellingen van de dreiging van het islam-terrorisme nu en van het communisme vroeger. Essentieel in het discours van het gevaar is de interpretatie die men er aan geeft: men kiest bewust voor redeneringen en voorstellingswijzen die hun succes in het verleden reeds hebben bewezen, omdat deze een zekere vertrouwdheid genereren bij het publiek en het gevaar op die manier geloofwaardig maken (Campbell, 1998). Het bestek van deze verhandeling laat ons echter niet toe hier dieper op in te gaan, maar een dergelijke vergelijking zou zonder twijfel interessante stof opleveren voor verder onderzoek.

"Unlawful Enemy Combatants"

In de bovenstaande bespreking hebben we de ruwe lijnen uitgetekend van de retorische mechanismen achter het buitenlands beleid. Dit stelt ons beter in staat om de polemiek rond de mensenrechten van de *unlawful enemy combatants* te kaderen en te begrijpen. Er zijn o.i. drie verschillende processen in het discours die

Kellner (2007: 634) merkt terecht op dat de term zeer misleidend is omdat ze semantisch gesproken inaccuraat is: "An "axis" implies a coalition and connection between countries, embarking on a common project of domination." Dit gaat zeker niet op voor landen als Irak en Iran bijvoorbeeld – tenminste in de periode die de inval in Irak voorafgaat. Men zou dus kunnen stellen dat de term metaforisch is gebruikt, omdat ze berust op een gemeenschappelijk punt van vergelijking eerder dan gelijkenis. Hayden White (in Campbell, 1998: 212) heeft op een zeer pertinente wijze de retorische kracht van de metafoor weten te formuleren: "The metaphor does not *image* the thing it seeks to characterize, *it gives directions* for finding the set of images that are intended to be associated with that thing. It functions as a symbol, rather than as a sign: which is to say that it does not give us either a *description* or an *icon* of the thing it represents, but *tells us* what images to look for in our culturally encoded experience in order to determine how we *should feel* about the thing represented."

het gevangenenbeleid van de Bush-administratie hebben mogelijk gemaakt: de retoriek van het Manicheaans dualisme, de retorische soevereiniteit van president Bush en de koppeling tussen recht en moraal in het Amerikaanse rechtssysteem. Het is de combinatie van deze drie processen die de publieke opinie ontvankelijk heeft gemaakt voor het ruwe beleid inzake de gedetineerden in onder meer de basis in Guantánamo Bay, ook al wist men niet precies wat dit beleid concreet inhield.

Een eerste proces dat we zeer duidelijk terugvinden in het presidentiële discours is het Manicheaans dualisme (Ivie & Giner, 2007; Kellner, 2007). Dit is een zeer effectief retorisch middel dat de wereld in twee diametraal tegenover elkaar staande kampen opdeelt. Wanneer president Bush dan spreekt over de slechteriken, "the evil-doers" (Bush, 2001b), dan is het ook meteen duidelijk dat wij, de Amerikanen, goed zijn.

"The discourse of good and evil [...] generates a highly dichotomous opposition, undermining democratic communication and consensus and provoking violent militaristic responses. It is assumed by both sides that "we" are the good, and the "Other" is wicked [...]. Projecting evil onto the Other constructs the opponent of evil as "good" and elevates the struggle to a cosmic battle between good and evil. All traits of aggression and wickedness are thus projected onto the Other while constituting oneself as good and pure" (Kellner, 2007: 628).

In die zin is het Manicheaans dualisme een uitgelezen middel om mee gestalte te geven aan de inhoud van de eigen identiteit (Ivie & Giner, 2007).⁷⁴

⁷⁴ We willen de lezer attent maken op de o.i. iets te simplistische conclusie van Ivie & Giner (2007: 595): "Because we are *good*, we believe ourselves justified in Abu Ghraib, in Guantanamo, in violating the rights of American citizens and disregarding the Constitution." Zoals we zullen

Het tweede proces dat een belangrijke rol speelt in het discours, houdt verband met de retorische soevereiniteit van de president (Maggio, 2007). Eenvoudig gesteld is dit de presidentiële macht om te definiëren, i.e. "setting the limits of debate and/or reality" (*ibid.*: 812; zie ook Ben-Porath, 2007). Zoals we reeds hogerop vermeldden, bevindt de president zich in een unieke situatie, als het uithangbord van de natie, om van deze soevereiniteit gebruik te maken: door bijvoorbeeld de reactie op de aanslagen van 9/11 te bestempelen als een oorlog, zal het verdere debat daarrond ook in die context gevoerd worden. Een belangrijk kenmerk van deze soevereiniteit, dat eigenlijk voortvloeit uit 'de macht van de definitie', is dat de president naar eigen goeddunken uitzonderingen kan creëren. Men moet maar denken aan oorlogsmisdaden: enkel de verliezers worden daarvoor gestraft, terwijl beide partijen zich daaraan vergrijpen (Ivie & Giner, 2007). We zien heel duidelijk hoe dit proces werkt, wanneer president Bush de Genève Conventies interpreteert. Enerzijds klaagt hij de schendingen van deze Conventies door Sadam Hoessein aan wanneer hij een inval in Irak wil legitimeren (Bush, 2003), maar anderzijds argumenteert hij omstandig dat de gevangenen in de oorlog tegen de terreur niet onder deze Conventies vallen omdat ze *unlawful enemy combatants* zijn (White House, 2002) – een onwettelijkheid die alleen de president als dusdanig identificeert, en niet alle landen gezamenlijk die gebonden zijn aan deze Conventies. Door de gedetineerden als *enemy combatants* te bestempelen, heeft president Bush hen dus eigenlijk alle rechten ontnomen (Bovard, 2004). "Ironically, then, the rights of the detainees, who had been rendered rhetorically as less than human, were sacrificed in order to protect America's ability to promote freedom and protect <human rights>" (Stuckey & Ritter, 2007: 659).

Hoewel we akkoord gaan met het principe van retorische soevereiniteit, stellen we ons toch vragen bij de impact van dit

zien, zijn er ook andere processen in het spel die dat mogelijk hebben gemaakt.

principe zoals Maggio (2007: 818-9) dit voorstelt: "Bush's rhetoric – his power of definition – helped create a reality where the disturbing pictures of the mistreatment at Abu Ghraib [*sic*] can coexist alongside the persistent belief that the United States still has moral responsibilities and duties in the world." Heeft de onthulling van de schandalen in de Abu Ghraib gevangenis niet het omgekeerde effect gehad voor de rol van de VS, namelijk dat "it would lose the moral high ground" (Pious, 2007b: 75) om de oorlog tegen het terrorisme te voeren? Wanneer Ben-Porath (2007: 196) stelt dat "[t]he Abu Ghraib scandal undermined the dichotomy that set the moral foundations for the intervention in Iraq", betekent dit dan dat het Manicheaans dualisme zijn limieten bereikt heeft omwille van de gevolgen van de retorische soevereiniteit?⁷⁵

Een laatste proces dat heeft bijgedragen tot het 'succesvol' installeren van het gevangenenbeleid van de Bush-administratie is de koppeling tussen recht en moraal. Gret Haller (2006) heeft omstandig geïllustreerd hoe het Amerikaanse rechtssysteem in sterke mate kenmerken vertoont van de 'morele' rechtsspraak, i.e. rechtsspraak op basis van gedeelde waarden, normen en overtuigingen. Deze moraliteit gaat de rechtsspraak vooraf van de democratische staat die niet langer verstrengeld is met religie: "Die Säkularisierung des Staates zwingt diesen zur Neutralität in religiösen Fragen. Soweit Ethik religiös verwurzelt ist, bedeutet dies auch eine moralische Neutralität. Recht und Moral werden im liberalen Staat scharf voneinander getrennt" (Mastronardi, in: Haller, 2006: 174-5). Terwijl men in de meeste landen de koppeling van recht en moraal in de rechtsspraak niet als legitiem beschouwt, zien we dat men dit legitimiteitsprobleem in de VS in veel mindere mate heeft. Daar er geen strikte scheiding is tussen recht en moraal, ontstaat er ruimte om de rechtsspraak te beïnvloeden via de moraal – dit versterkt dus

⁷⁵ Het antwoord op deze vragen, hoewel interessant, schiet onze doelstelling voorbij, namelijk om te verklaren welke processen geleid hebben tot het discours omtrent het gedetineerdenbeleid.

in grote mate de eerste twee processen door er een zekere legitimiteit aan te geven. Het vigerende discours zal men, volgens dit principe, immers terugvinden in de rechtsspraak, die het dus bevestigt en bekrachtigt.

We zien dus hoe deze drie processen elk bijdragen tot het succes van het presidentiële discours inzake de behandeling van de gevangenen. Bovendien zijn ze met elkaar verstrengeld, waardoor ze elkaar versterken en de impact van het discours nog groter wordt. De bovenstaande bespreking heeft meer in detail laten zien hoe machtig het discours kan zijn in de handen van een president in zijn toespraken naar het retorisch zeer beïnvloedbare Amerikaanse volk.

Epiloog

Het Amerikaanse presidentschap is een zeer complexe politieke instelling en biedt vele mogelijkheden om het te bestuderen. De vele honderden artikels die daarover verschijnen belichten allemaal andere aspecten van de uitvoerende macht in relatie tot de andere institutionele spelers op het Amerikaanse politieke terrein. We hopen dat onze bijdrage tot de studie van dit presidentschap nieuwe inzichten heeft opgeleverd en stof tot verder onderzoek – we hebben immers verre van het laatste woord hierover geschreven.

We hebben ons verdiept in de wetenschappelijke literatuur die het presidentschap vanuit verschillende standpunten heeft benaderd. Van daaruit hebben we getracht een antwoord te formuleren op onze onderzoeksvraag vanuit een theoretisch standpunt; we hebben immers niet de ervaring van vele van de auteurs die het presidentschap van naderbij kunnen bestuderen, hetzij vanuit hun positie als adviseur, directe medewerker of academisch raadgever. Deze praktijkervaring kan in onze ogen zeer nuttig zijn om een theoretisch model bij te sturen of te verfijnen op basis van de praktijk die men ervaren heeft. Vanuit dat oogpunt bekeken, zijn we er ons dus terdege van bewust dat de modellen die we voorgesteld hebben een theoretische *bias* vertonen: vanuit een academisch standpunt bekeken, bieden deze modellen een adequaat beeld op de bewegingsruimte van de president om zijn buitenlands beleid door te kunnen voeren. Dit is echter geen garantie dat alle details van deze modellen kloppen of dat bepaalde aspecten te veel of net te weinig benadrukt werden. Om deze modellen dus beter te kunnen onderbouwen, vooral dan het model dat we voorstellen voor de evaluatie van het presidentieel 'imperialisme' wat zijn buitenlands beleid betreft, zou men deze aan verder empirisch onderzoek moeten onderwerpen – dit ligt echter buiten het bestek van deze verhandeling.

We wilden, binnen het beperkte bestek dat ons gegeven was, laten zien welke politieke omstandigheden de realisatie van het gevangenenbeleid van de Bush-administratie mogelijk hebben

gemaakt. Eerder dan de verschillende factoren apart te bespreken, hebben we getracht dit te verklaren vanuit het Amerikaanse politieke systeem als systeem – geen van deze factoren kan immers op zichzelf verklaard worden. Het resultaat van ons model heeft een zeer opmerkelijke vraag opgeleverd: zou het kunnen dat het systeem van *checks and balances* niet opgaat voor het buitenlands beleid? Het antwoord daarop moeten we schuldig blijven – verder onderzoek dat deze vraag op een diepgaande manier aanpakt en dat zich baseert op de realiteit van de voorbije honderd jaar⁷⁶ zal uitwijzen of we ons deze vraag terecht hebben gesteld.

Een impliciete bevestiging van één van de factoren waar we zeer veel nadruk op hebben gelegd, met name het discours en de mogelijkheden die het biedt voor de president om dit in zijn voordeel aan te wenden, kregen we van een recent artikel van David Barstow (2008) in de zondagseditie van *The New York Times* eind april. Op basis van duizenden bladzijden met communicatie van het *Defense Department* is gebleken dat de Bush-administratie een gunstige publieke opinie wilde creëren middels de zogezegd objectieve commentaren van oud-militairen op nieuwszenders. "Hidden behind that appearance of objectivity, though, is a Pentagon information apparatus that has used those analysts in a campaign to generate favorable news coverage of the administration's wartime performance." Door hen vertrouwelijke en geheime informatie door te spelen waarmee ze vaak lucratieve contracten konden binnenhalen voor de militaire bedrijven waarvoor ze werkten, gebruikte het Pentagon de oud-militairen "in an effort to transform the analysts into a kind of media Trojan horse – an instrument intended to shape terrorism coverage from inside the major TV and radio networks." Het Pentagon zette de oud-militairen voornamelijk in wanneer ze merkten dat er een negatieve publieke opinie heerste omtrent de *war*

⁷⁶ Theodore Roosevelt was de eerste president die voor zichzelf een actievere rol in het buitenlandse beleid zag weggelegd (Schlesinger, 1973).

on terror – zo stuurde het enkele van deze analisten naar Guantánamo Bay naar aanleiding van de groeiende internationale kritiek op de behandeling van de gevangenen aldaar. Bij hun terugkeer ontkrachtten de analisten de kritiek op een 'legitieme' manier – ze waren immers ter plekke geweest –, ook al was die niet altijd even waarheidsgetrouw. Het succes van deze "message-force multipliers" heeft er voor gezorgd dat het Pentagon daar nog intensiever gebruik van ging maken om de publieke opinie te manipuleren: "They have now become the go-to guys not only on breaking stories, but they influence the views on issues." Bovendien gebeurde dit vaak buiten het medeweten van de nieuwszenders om, wat ongetwijfeld het gevoel van objectiviteit van de gebrachte analyses versterkte.

Dit artikel is niet enkel een bewijs van de kracht van het discours en van geheimhouding, het is ook een voorbeeld van de manier waarop de *unwritten checks* zouden moeten opereren in het Amerikaanse politieke systeem. Ook het Congres en het Supreme Court hebben onder toenemende druk van de publieke opinie en het rijzende belang van de zaak limieten gesteld aan het gevangenenbeleid van president Bush. Zo zien we dat de praktijk toch heel wat factoren uit ons model en hun werking bevestigt. We geloven dus dat we erin geslaagd zijn om een degelijk model naar voor te schuiven dat de verschillende factoren in kaart brengt die het Amerikaans buitenlands beleid bepalen in de context van een noodsituatie, met in het bijzonder aandacht voor de rol van de president daarin. We hopen dan ook dat deze verhandeling de weinige lezers die het zal kennen, heeft kunnen verrijken in hun inzicht van het presidentschap binnen het Amerikaanse politieke systeem.

Bibliografie

- Amnesty International. (2007). *One Year of the Military Commissions Act*. Geraadpleegd op 30.03.08. <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/one-year-military-commissions-act-20071017>.
- Banks, W., & Straussman, J. (1999). A New Imperial Presidency? Insights from U.S. Involvement in Bosnia. In: *Political Science Quarterly* 114 (2), 195-217.
- Barstow, D. (2008). *Behind TV Analysts, Pentagon's Hidden Hand*. Verschenen in de *New York Times* op 20.04.08. http://www.nytimes.com/2008/04/20/washington/20generals.html?_r=2&hp&oref=slogin&oref=slogin
- Baum, M. (2004). How Public Opinion Constrains the Use of Force: The Case of Operation Restore Hope. In: *Presidential Studies Quarterly* 34 (2), 187-226.
- Baumgartner, F. & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ben-Porath, E. (2007). Rhetoric of Atrocities: The Place of Horrific Human Rights Abuses in Presidential Persuasion Efforts. In: *Presidential Studies Quarterly* 37 (2), 181-202.
- Bovard, J. (2004). *The Bush Betrayal*. New York: Palgrave MacMillan.
- Boylan, T. (1999). War Powers, Constitutional Balance, and the *Imperial Presidency* Idea at Century's End. In: *Presidential Studies Quarterly* 29 (2), 232-249.
- Brody, R. (1991). *Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support*. Stanford: Stanford University Press.
- Bush, G.W. (2001a). *Radio Address of the President to the Nation*. Geraadpleegd op 30.03.08. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010915.html>.
- (2001b). *Remarks by the President Upon Approval*. Geraadpleegd op 10.05.08. <http://www.whitehouse.gov/news/>

- releases/2001/09/20010916-2.html.
- (2001c). *Address to a Joint Session of Congress and the American People*. Geraadpleegd op 30.03.08. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>.
- (2002). *President Delivers State of the Union Address*. Geraadpleegd op 09.05.08. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.
- (2003). *President's remarks at Religious Broadcasters' Convention*. Geraadpleegd op 09.05.08. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030210-5.html>.
- (2005). *Press Conference of the President*. Geraadpleegd op 15.04.08. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/12/20051219-2.html>.
- (2008). *President Bush Attends National Religious Broadcasters 2008 Convention*. Geraadpleegd op 09.05.08. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/03/20080311-3.html>.
- Bybee, J. (2002). *Re: Standards of Conduct for Interrogation under 18 U.S.C. 2340-2340A. Memorandum for Alberto R. Gonzales. Counsel to the President*. Geraadpleegd op 30.03.08. <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/documents/dojinterrogationmemo20020801.pdf>.
- Campbell, D. (1998). *Writing Security*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Cohen, J. (2007). Presidential Referendum Effects in the 2006 Midterm Elections. In: *Presidential Studies Quarterly* 37 (3), 545-557.
- Cooper, P. (1997). Power Tools for an Effective and Responsible Presidency. In: *Administration and Society* 29 (5), 529-526.
- (2005). George W. Bush, Edgar Allan Poe, and the Use and Abuse of Presidential Signing Statements. In: *Presidential Studies Quarterly* 35 (3), 515-32.
- Corwin, E. (1957). *The President. Office and Powers 1787-1957*. New York: New York University Press.

- Council of Europe. (2007). *Guantánamo: violation of human rights and international law?* Strasbourg: Council of Europe.
- Dean Burnham, W. (1995). *The American Prospect: Reader in American Politics*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Elsea, J. (2003). Presidential Authority to Detain "Enemy Combatants". In: *Presidential Studies Quarterly* 33 (3), 568-601.
- Fisher, L. (2005a). Judicial Review of the War Power. In: *Presidential Studies Quarterly* 35 (3), 466-495.
- (2005b). Scholarly Support for Presidential Wars. In: *Presidential Studies Quarterly* 35 (3), 590-607.
- (2006). Lost Constitutional Moorings: Recovering the War Power. In: *Indiana Law Journal* 81, 1199-1254.
- (2007a). Invoking Inherent Powers: A Primer. In: *Presidential Studies Quarterly* 37 (1), 1-22.
- (2007b). Presidential Inherent Power: The "Sole Organ" Doctrine. In: *Presidential Studies Quarterly* 37 (1), 139-152.
- (2007c). The Scope of Inherent Powers. In: Edwards III, G. & King, D. (eds). *The Polarized Presidency of George W. Bush*. Oxford: Oxford University Press. 31- 65.
- Fisher, L. & Adler, D. (1998). The War Powers Resolution: Time to Say Goodbye. In: *Political Science Quarterly* 113 (1), 1-20.
- Gallup Poll. (2005). *Americans Frown on Interrogation Techniques*. Geraadpleegd op 31.03.08. <http://www.gallup.com/poll/15160/Americans-Frown-Interrogation-Techniques.aspx>.
- (2006a). *Guantanamo Review*. Geraadpleegd op 31.03.08. <http://www.gallup.com/video/22246/Guantanamo-Review.aspx>.
- (2006b). *Public Opinion Mixed on Bush Anti-Terrorism Agenda*. Geraadpleegd op 31.03.08. <http://www.gallup.com/poll/24625/Public-Opinion-Mixed-Bush-Anti-Terrorism-Agenda.aspx>.
- (2008). *Presidential Job Approval in Depth*. Geraadpleegd op 02.04.08. <http://www.gallup.com/poll/1723/Presidential-Job-Approval-Depth.aspx>.
- Gershtenson, J., et al. (2006). Parties, Institutional Control and Trust

- in Government. In: *Social Science Quarterly* 87 (4), 882-902.
- Gill, T., & van Sliedregt, E. (2005). Guantánamo Bay: A Reflection on the Legal Status and Rights Of 'Unlawful Enemy Combatants.' In: *Utrecht Law Review* 1 (1), 28-54.
- Goldsmith, J. (2007). *The Terror Presidency. Law and Judgment Inside the Bush Administration*. New York: W. W. Norton & Company.
- Hall, R. (1996). *Participation in Congress*. New Haven: Yale University Press.
- Haller, G. (2006). Die Aushöhlung der Menschenrechte durch ihre "Moralisierung". Guantánamo und der Umgang der Vereinigten Staaten mit Recht und Moral. In: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 125, I, 173-186.
- Hamilton, J. (ed.). (1851). *The works of Alexander Hamilton*. 7 Vols. New York: John R. Trow.
- Howell, W. (2003). *Power without Persuasion. The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton: Princeton University Press.
- (2005). Unilateral Powers: A Brief Overview. In: *Presidential Studies Quarterly* 35 (3), 417-439.
- Howell, W. & Pevehouse, J. (2005). Presidents, Congress, and the Use of Force. In: *International Organization* 59, 209-232.
- (2007). *While Dangers Gather. Congressional Checks on Presidential War Powers*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Human Rights Watch. (2008). *Jawad and Al-Darbi Slated to Be Charged by Unfair Military Commissions This Week*. Geraadpleegd op 30.03.08. <http://hrw.org/english/docs/2008/03/10/usint18243.htm>.
- Ivie, R. & Giner, O. (2007). Hunting the Devil: Democracy's Rhetorical Impulse to War. In: *Presidential Studies Quarterly* 37 (4), 580-598.
- Jones, C. (1994). *The Presidency in a Separated System*. Washington, DC: The Brookings Institution Press.

- Kassop, N. (2003). The War Power and Its Limits. In: *Presidential Studies Quarterly* 33 (3), 509-529.
- Kellner, D. (2007). Bushspeak and the Politics of Lying: Presidential Rhetoric in the "War on Terror". In: *Presidential Studies Quarterly* 37 (4), 622-645.
- Kerremans, B. (2007). *Op Verkenning in het Amerikaanse Federale Politieke Systeem. Over de Politieke Interactie binnen een Gescheiden Systeem*. Leuven: Acco.
- Kinkopf, N. (2007). Inherent Presidential Power and Constitutional Structure. In: *Presidential Studies Quarterly* 37 (1), 37-48.
- Koller, H. (2006). Kampf gegen den Terrorismus – Rechtsstaatliche Grundlagen und Schranken. In: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 125, I, 107-132.
- Lehman, J. (1992). *Making War. The 200-Year-Old Battle Between the President and Congress over How America Goes to War*. New York: Charles Scribner's Sons & Toronto: Maxwell MacMillan Canada.
- Lindsay, J. (2003). Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy. In: *Presidential Studies Quarterly* 33 (3), 530-546.
- Lobel, J. (2007). The Commander in Chief and the Courts. In: *Presidential Studies Quarterly* 37 (1), 49-65.
- Maggio, J. (2007). The Presidential Rhetoric of Terror: The (Re)Creation of Reality Immediately after 9/11. In: *Politics & Policy* 35 (4), 810-835.
- Margulies, J. (2006). *Guantánamo and the Abuse of Presidential Power*. New York: Simon & Schuster.
- Mayer, K. & Price, K. (2002). Unilateral Presidential Powers: Significant Executive Orders, 1949-99. In: *Presidential Studies Quarterly* 32 (2), 367-386.
- Moe, T., & Howell, W. (1999). The Presidential Power of Unilateral Action. In: *Journal of Law, Economics, and Organizations* 15 (1), 135-153.
- Neustadt, R. (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents*.

- New York: Free Press.
- Nye, J. (2008). Good Leadership is Deciding How to Decide. In: *Financial Times* 01/04/08, A9.
- Office of Homeland Security. (2002). *National Strategy for Homeland Security*. Geraadpleegd op 30.03.08. http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf.
- Office of Legal Counsel. (2003). *Working Group Report on Detainee Interrogations in the Global War on Terrorism: Assessment of Legal, Historical, Policy, and Operational Considerations*. Geraadpleegd op 30.03.08. <http://news.findlaw.com/wp/docs/torture/30603wgrpt.html>.
- Owens, J. (2006). Presidential Power and Congressional Acquiescence in the "War" on Terrorism: A New Constitutional Equilibrium? In: *Politics & Policy* 34 (2), 258-303.
- PBS. (2008). *Bush's War*. Geraadpleegd op 17.04.08. <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/bushswar/>.
- Pious, R. (2007a). Inherent War and Executive Powers and Prerogative Politics. In: *Presidential Studies Quarterly* 37 (1), 66-84.
- (2007b). Torture of Detainees and Presidential Prerogative Power. In: Edwards III, G. & King, D. (eds). *The Polarized Presidency of George W. Bush*. Oxford: Oxford University Press. 65-96.
- (2009*). Torture of detainees and presidential prerogative power. In: Bessette, J. & Tulis, J. (eds.) *The Constitutional Presidency*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pfiffner, J. (2008). Constraining Executive Power: George W. Bush and the Constitution. In: *Presidential Studies Quarterly* 38 (1), 123-143.
- Rakove, J. (2007). Taking the Prerogative out of the Presidency: An Originalist Perspective. In: *Presidential Studies Quarterly* 37 (1),

* Volgens J. Bessette zou dit werk in 2009 ter perse gaan (emailcorrespondentie met Bessette).

- 85-100.
- Rudalevige, A. (2005). *The new imperial presidency: Renewing presidential power after Watergate*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- (2006). The Contemporary Presidency: The Decline and Resurgence and Decline (and Resurgence?) of Congress: Charting a New Imperial Presidency. In: *Presidential Studies Quarterly* 36 (3), 506-524.
- Schlesinger, A. (1973). *The Imperial Presidency*. Boston (Mass.): Houghton Mifflin.
- Shugart, M. & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Small, M. & Singer, J. (1982). *Resort to Arms: International and Civil War, 1816-1980*. Beverly Hills, Sage.
- Sofaer, A. (2007). Presidential Power and National Security. In: *Presidential Studies Quarterly* 37 (1), 101-123.
- Stuckey, M. & Ritter, J. (2007). George Bush, <Human Rights>, and American Democracy. In: *Presidential Studies Quarterly* 37 (4), 646-666.
- Thürer, D. (2006). Humanitäres Völkerrecht und amerikanisches Verfassungsrecht als Schranken im Kampf gegen den Terrorismus. In: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 125, I, 173-186.
- Toste Ballart, G. (1983). *Guantanamo: USA al desnudo*. La Habana: Ed. de Ciencias sociales.
- White House. (2001). *Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks*. Geraadpleegd op 15.04.08. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010914-4.html>.
- White House. (2002). *Fact Sheet. Status of Detainees at Guantanamo*. Geraadpleegd op 30.03.08. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/20020207-13.html>.
- Willemsen, R. (2006). *Guantanamo spreekt: interviews met ex-*

gevangenen. Leuven: Van Halewyck.

Wuerth, I. (2004). The President's Power to Detain "Enemy Combatants": Modern Lessons from Mr. Madison's Forgotten War. In: *Northwestern University Law Review* 98 (4), 1567-1615.