

Særoppgave til juridisk embedseksamens 3. avdeling høst 1975:

" OM RIKSRETTINSTITUTTET I ENGLAND OG U S A. "

av

Stud. jur. Terje Sørensen.

De svartmerkede feltene er noen personlige opplysninger som ikke hører til særoppgaven



FORORD.

Denne avhandling er skrevet med det for øye å tilfredsstille best mulig de krav som stilles til en særoppgave ved juridisk embeds-eksamens 3. avdeling. Av den grunn har jeg ikke lagt avgjørende vekt på å fremlegge et helt igjennem originalt verk. Særlig hva angår historiske fakta bygger jeg i det vesentligste på hva andre har frembragt. Når det gjelder innsamlingen av opplysninger, systematiseringen, fremstillingen og enkelte teorier og konklusjoner står dette for min regning.

Selv om arbeidet i stor utstrekning bygger på andres forskningsresultater tror - og håper - jeg at fremstillingen har sin egen nytteverdi. Såvidt vites er det heller sparsomt med litteratur, i hvertfall på norsk, som gir en sammenhengende fremstilling av emnet fra dets opprinnelse og frem til våre dager slik at mitt produkt kanskje kan bidra til at denne skjevhet blir noe mindre markant. Dessuten tror jeg at fremstillingen kan gi et utgangspunkt og bakgrunnstoff for studiet av riksrettinstituttet i Norge.

Avhandlingen krever lite forhåndskunnskaper hos eventuelle lesere utenom et visst kjennskap til engelsk sprog. I denne forbindelse vil jeg påpeke at valget av norske- og engelske betegnelser av og til kan synes noe vilkårlig. Dette skyldes at tilsynelatende riktige oversettelser ikke alltid er dekkende, og bare hvor jeg har følt meg overbevist om at meningsinnholdet er det samme på norsk og engelsk har jeg vekslet betegnelser.

Når det gjelder fotnoter og henvisninger har jeg forsøkt ikke å overdrive bruken av disse. For det første skyldes dette en personlig tvil på nytten av slike, og for det annet henger det sammen med at arbeidet i stor utstrekning hviler på historiske fakta og at jeg således sto overfor valget enten å verifisere hvert faktum, noen eller ganske enkelt ingen. Jeg har valgt mellemløsningen idet jeg under litteraturhenvisningen gir en oversikt over kilder som kan gi en dypere innføring i emnet samt at jeg, under Noter, knytter enkelte bemerkninger til enkelte kapitler.

Til slutt vil jeg få rette en takk til professor dr. juris Torstein Eckhoff som har gitt meg nyttige råd og vink, særlig med å finne frem til en riktig fremstillingsform og en fornuftig avgrensning. Mine to kolleger, stud. jur. Jan Erling Nilsen og stud. jur. Inge Stordahl, har lest gjennom manuskriptet og kommet med verdifulle bemerkninger. Ellers vil jeg rette en takk til min venn, Bjørn Dammen, som har besørget mangfoldiggjørelsen av arbeidet.

Oslo, i september 1975.
Terje Sørensen

I N N H O L D S F O R T E G N E L S E :

FORORD	side	I
INNHALDSFORTEGNELSE	side	II
LITTERATUR	side	III
KAP. I INNLEDNING	side	1
KAP. II ENGLAND	side	2
1) Innledning	side	2
2) Riksrettinstituttet fra 1320 til 1450	side	2
a) opprinnelse, utvikling	side	2
b) årsaker til fremveksten	side	3
c) nærmere om prosessreglene	side	4
3) Riksrettinstituttets utvikling fra slutten av det 14. til begynnelsen av det 17. år- hundre	side	6
4) Riksrettinstituttet i det 17. århundre	side	6
a) innledning	side	6
b) utvikling	side	7
c) årsaker	side	7
d) juridisk-tekniske spørsmål	side	8
5) Riksrettinstituttet etter det 17. århundre .	side	11
KAP. III U S A	side	12
1) Innledning	side	12
2) Årsaker til at riksrettinstituttet ble opptatt	side	12
3) En fremstilling av riksrettreglene i U S A's konstitusjon sammenlignet med reglene i England	side	13
4) Riksrettinstituttets utvikling i U S A etter 1789	side	17
a) kronologisk fremstilling	side	18
b) juridisk-tekniske problemer	side	20
(i) behandlingen i "the House of Repre- sentatives"	side	20
(ii) behandlingen i Senatet	side	20
KAP. IV SLUTTBEMERKNINGER	side	25
NOTER	side	28

LITTERATUR.

- Ashley, "ENGLAND IN THE SEVENTEENTH CENTURY", London 1973.
- Berger, "IMPEACHMENT", Harvard 1973.
- Clarke, "THE ORIGIN OF IMPEACHMENT" i hennes "FOURTEENTH CENTURY STUDIES", Oxford 1968.
- Corwin, "THE CONSTITUTION AND WHAT IT MEANS TODAY", Princeton 1938.
- Green, "A SHORT HISTORY OF THE ENGLISH PEOPLE", London 1902.
- Lurie, "THE IMPEACHMENT OF RICHARD NIXON", New York 1973.
- Medley, "ENGLISH CONSTITUTIONAL HISTORY", London 1907.
- Nevins and Steele Commager, "A POCKET HISTORY OF THE UNITED STATES" New York 1973.
- Nye and Marpergo, "THE BIRTH OF THE U S A", Bristol 1967.
- U.S. NEWS & WORLD REPORT , August 12., Washington

KAP. I INNLEDNING

For ikke lenge siden var store deler av verdens befolkning vitne til en konstitusjonell rystelse av et av verdens mektigste land som resulterte i at dette lands statsoverhode, av mange ansett som den mektigste av alle statsledere, mistet både sin makt og sin posisjon. U S A's president, Richard M. Nixon, lederen av et land med enorme ressurser og en kolossal militærmakt, innehaver av en stilling som medførte innflydelse i alle verdenshjørner og som bare to år i forveien hadde støtte blant neste tre firedeler av sine landsmenn, ble i løpet av noen få hektiske måneder detronisert, frarevet all makt og innflydelse og etter all sannsynlighet muligheten til noen gang å vende tilbake til sine festninger.

I år 1066 etter Kristi fødsel innvaderte og erobret normanniske krigere, under ledelse av William the Conqueror, de britiske øyer. Med seg over Kanalen bragte de i tillegg til sine egne skikker og seder et sprog som var forskjellig fra det som ble talt og skrevet i de underlagte områder. Det er i dette sprog, i et ubetydelig og abstrakt ord, man finner opprinnelsen til den kraft som mer enn ni hundre år senere skulle knuse en av verdens mektigste og mest befestede maktposisjoner, og det er denne fremstillings oppgave å knytte disse hendelser sammen til et oversiktelig hele.

I og med at rammen for fremstillingen således er trukket opp, vil hovedtyngden av innholdet omfatte den siden av emnet som har tilknytning til anglo-amerikanske forhold, og selv innenfor dette område vil det være påkrevet i det alt vesentlige å legge vekt på hovedlinjer og mer grunnleggende problemer, hvilket igjen betyr at andre sider av forholdet må skytes ut av behandlingen. Dette innebærer for det første at mer spissfindige detaljer må utgå. For det annet medfører avgrensningen at fremstillingen får et skjematisk preg, og for det tredje vil omhandlingen av andre land bli skjøvet i bakgrunnen.

Til slutt i fremstillingen vil det bli foretatt en mindre digresjon fra hovedtemaet i det blikket rettes bort fra fortiden og nåtiden og inn i fremtiden.

KAP. II ENGLAND

1) Innledning.

Historien om fremveksten og utviklingen av riksrettinstituttet i England er en fortelling som spenner over en periode på et halvt tusen år. Særkjennet ved denne fortelling er imidlertid ikke jevnhet og kontinuitet, men bølgegang; til tider er interessen for og anvendelsen av instituttet intens mens i andre perioder er bruken nesten glemt og interessen så godt som borte. Av denne grunn vil behandlingen konsentrere seg om bølgetoppene i utviklingen mens bølgedalene kun vil få en overfladisk gjennomgåelse.

2) Riksrettinstituttet fra 1320 til 1450.

Under dette avsnitt skal det beskrives hvorledes riksrettinstituttet oppsto, dets tidligste utvikling, begrunnelsen for og hensikten med instituttet samt gis en noe nærmere redegjørelse for de første prosessuelle regler som utviklet seg.

a) opprinnelse, utvikling.

De første spor av riksrettinstituttet må søkes i det 14. århundres England. Som en følge av den franske påvirkning efter William the Conqueror tok det engelske sprog opp en mengde franske ord og uttrykk. Blant alle disse ord og uttrykk var det ett, *empeachment*, som etterhvert skulle forandre sin betydning fra å bety "hindring" eller "vanskelighet" til å bli den juridisk-tekniske betegnelse på et helt rettsinstitutt, som, om enn i større eller mindre grad, har eksisteret helt frem til idag.

Som antydnet ovenfor hadde "*empeachment*" til å begynne med ingen juridisk-teknisk betydning, men fra år 1320 kan man i forskjellige skrifter finne ordet, i flere former, brukt på en måte som indikerer at man begynte å tillegge det et slikt innhold. I en benådning av "the Marchers" for forskjellige forbrytelser (*felonies-trespases*) mot "the Dispensers" fra 1321 erklæres det at de ikke skulle bli "impeached, aggrieved or molested" for disse forbrytelser. Og i en annen benådning fra 1324 blir menn fra Chester lovet at de ikke skulle bli "empeschez" for handlinger foretatt i kongens tjeneste i 1322.¹⁾ Det virker altså som om ordet brukes som en reaksjonsmåte.

Først nesten seksti år senere finner man skriftlige bevis på at "*empeachment*" og dets forskjellige avarter blir brukt som en nøytral teknisk beskrivelse av en spesiell prosedyre eller prosess, nemlig i en såkalt "roll of Parliament", et parlamentsreferat.²⁾ Det var på dette tidspunkt lykkedes for parlamentet, efter en meget hård strid, å drive igjennem at det, i spesielle saker, skulle være såvel anklager som

dommer til fortrenghet for de vanlige dommere i de ordinære domsstole; og i flere "ruller" fra det "Good Parliament" i 1376 benyttes ordet "impeachment" om selve prosessen i flere saker. Det må dog bemerkes i denne sammenheng at ordet fortsatt hadde flere betydninger, men fra nå av hadde det altså den isolerte betydning at det betegnet den prosess at "the House of Commons" opptrådte som anklager i kriminelle saker av en spesiell art og at representantene i "the House of Lords" fungerte som dommere. Man må også nevne at detaljene i saksbehandlingen ikke er godt kjent. For eksempel er det uklart om selve saksbehandlingen alltid ble holdt i selve Parlamentet, og "the Commons'" rolle i de forskjellige saker er også meget uviss.

I år 1386 dukker igjen impeachmentprosedyren opp i en sak mot Jarlen av Suffolk (Michael de la Pole) der "the Commons" "together and on one accord" fremlegger anklager for "the House of Lords", og den samme prosedyre blir også fulgt i en sak av 1388. Fra opprinnelig å ha vært et fransk ord utviklet "empeachment" seg så raskt som på femti, seksti år til å bli betegnelsen på en parlamentarisk prosess og en anerkjent metode for parlamentet til å slå ned på kongelige embedsmenn det ikke likte. At en sådan rask utvikling ikke skjedde uavhengig av samfunnsforholdene og utviklingen ellers må være selvsagt. Det er derfor nødvendig, om man ønsker et innblikk i hva som begrunnet instituttet samt hva hensikten med det var, å gi en kort oversikt over de faktorer som muliggjorde denne raske fremvekst.

b) Årsaker til fremveksten.

I hovedsaken er det tre faktorer som i samarbeide delvis er årsak og delvis begrunnelsen for riksrettinstituttets raske fremvekst i det 14. århundres England. For det første henger det sammen med at parlamentet styrket sin stilling. For det annet ble den utøvende makts, kongens og hans medhjelpers, stilling svekket. For det tredje var datidens materielle og prosessuelle regler innviklet inntil det absurde, og det var påkrevet med forandringer.

At parlamentet styrket sin stilling opp igjennom det 14. århundre skyldtes flere forhold. For det første fikk det en fastere organisasjon ved at det samlet seg i to avdelinger i stedet for fire. Den høyere adel og de geistelige dannet etterhvert "the House of Lords", og "the knights of the shires" (den lavere adel) begynte, av ukjente grunner, å samarbeide med borgerskapet som var kjernen i "the Commons". Til tross for todelingen følte de forskjellige avdelinger seg som en enhet utad, noe som i stor grad skyldtes at den lavere adel fungerte som et naturlig bindeledd mellom de to "hus". En annen årsak til parlamentets styrkelse var at dets aktivitet økte betraktelig i årene rundt 1350.

På denne tiden var det samling hvert år fordi kongen trengte midler til krigføring, og bevilgningsmyndigheten lå hos parlamentet noe som naturligvis resulterte i stadig sterkere innflydelse. En tredje årsak finner vi i det faktum at parlamentets almindelige popularitet økte sterkt fordi det benyttet sin tilkjempede lovgivningsmyndighet til å vedta lover som beskyttet det enkelte individ mot urettferdighet og undertrykkelse.

At kongens stilling ble svekket beror blant annet på at han hadde en mindre lykkelig hånd med krigføringen mot Frankrike og Skotland samt at hans medhjelpere stadig foretok handlinger av mer eller mindre forbrytersk art til skade for landets innbyggere.

Av betydning for riksrettinstituttets raske fremvekst var som nevnt den innviklede rettstilstand i landet. Som et resultat av kong Edward III's enorme behov for midler og på grunn av politisk press, ble det vedtatt nye lover til stadighet, og da forarbeidene til disse lovene manglet grundighet og gjennomarbeidelse, endte det hele opp i motstridende og svært rotete lover. Den innviklede rettstilstand skyldtes også i stor utstrekning at prosessreglene hadde utviklet seg dithen at den minste feil, f.eks. et navn stavet galt, ikke bare resulterte i at saken ble avvist, men også at anklageren ble anklaget. Denne bakevje ønsket ikke bare parlamentet men også kongen seg ut av. Selv om det stred mot prinsippene i Magna Carta og senere lovgivning og rettspraksis om at kriminelle handlinger skulle dømmes etter "common law", presset praktiske behov igjennom at spesielle saker skulle pådømmes av andre domsstoler enn de ordinære. Blant annet skulle saker mot høyere embedsmenn pådømmes i parlamentet. Under behandlingen av riksrettinstituttets opprinnelse gjenstår det derfor å beskrive noe nærmere reglene i denne bedømmelse samt å redegjøre for hvorledes de oppsto.

c) nærmere om prosessreglen.

Når det gjelder riksrettprosessreglene i det 14. århundres England er vår viten begrenset. Som nevnt foran (s.3.) vet man ikke om selve saksbehandlingen i sin helhet foregikk i parlamentet, heller ikke er man sikker på hvilken rolle "the Commons" hadde i de enkelte saker. Uvisst er det likeledes i hvilket omfang sakene skyldtes intense ønsker om å skape et ærlig og riktig styresett eller om sakene ble fremsatt og behandlet av hevngjerrighet. Bortsett fra uvissheten om detaljene er imidlertid riksrettprosessreglene lette å få tak i. De består i at spesielle saker såvel fremmes som pådømmes av parlamentet. Grovt skissert var det saker som angikk forræderi og større forbrytelser foretatt av høyere embedsmenn som ble behandlet.

Selv om anklage og pådømmelse kan sies å ha blitt foretatt av parlamentet som en enhet, var hver av disse funksjoner tillagt hver av dets to avdelinger idet det, i hovedtrekkene, var "the Commons" som anklaget mens domsfunksjonen var tillagt "the House of Lords". Hvordan de to avdelinger tilegnet seg disse er en meget detaljerik fortelling, særlig hva anklagerfunksjonen angår. Jeg skal imidlertid bare trekke frem hovedlinjene.

Retten til å dømme i visse saker hadde "the House of Lords" hatt helt fra sin tidligste opprinnelse. Lenge før William I's tid hadde kongen et råd av vise menn, det såkalte "Witenagemot", hvis viktigste oppgave blant annet var å være øverste domsmyndighet i såvel apellsaker som i saker hvor det var umulig å bringe lovovertrедeren for de almindelige domsmyndigheter. Denne funksjon opprettholdtes av William's råd, "Curia" eller "Concilium". I Magna Carta lovfestes tilstedeværelsen av et "Commune Concilium", et kongelig råd hvis hovedoppgave skulle være å opptre som domsstol i spesielle saker. Dette råd utviklet seg i tidens løp til "the House of Lords", og retten til å dømme fulgte med. Denne nedarvede domsmyndighet utvidet seg, etter megen strid i midten av det 14. århundre, til også å omfatte riksrettsakene. En annen årsak til at denne utvidelse av domsmyndigheten kunne gjennomføres var den hevdvunne tradisjon at adelsmenn, som nesten i alle tilfelle var de anklagede i riksrettsakene, skulle dømmes av sine adelsmenn-kolleger i "the House of Lords".

Jeg skal så til slutt beskrive hovedtrekkene i den utvikling som førte frem til at "the Commons" etablerte sin anklagerrett. Selve grunnlaget for denne anklagerrett må søkes i Magna Carta der Englands byborgere og handelsmenn fikk lovfestet sin rett til å bestemme hvorledes beskatningen og bevilgningene skulle gjennomføres. Etterhvert som denne stand utviklet seg til å bli kjernen i "the Commons", tok de med seg sine rettigheter på de nevnte områder, og eftersom samfunnet utviklet seg, trengte det stadig flere midler, hvilket igjen medførte at de som satt med bevilgningsmyndigheten fikk økt innflydelse. For å få igjennem sine synspunkter og ideer, begynte representantene å sette betingelser for at de skulle godkjenne de ønskede bevilgninger. Disse betingelser ble fremsatt i form av såkalte "petitions".³⁾ I tidens løp ble disse "petitions" ansett som lovforslag som "the House of Lords" og også kongen måtte ta standpunkt til. Rundt 1340 finner man imidlertid tegn som tyder på at "the Commons" har til hensikt å benytte petition-formen til å anklage personer det er misfornøyd med. I en sak av 1347 fremsettes en "petition" som anklager to godseiere for å ha unnslått å betale visse avgifter. Senere, i en sak mot Sir John Lee i 1368, ble det samme opplegg og de samme prinsipper fulgt. Under "the Good Parliament" i 1376

benyttet også i stor utstrekning de samme prosedyrer med at "the Commons" anklager i form av "petitions". Til tross for protester og mindre tilbakeslag, festnet petition-prosedyren seg raskt, og sammen med domsmyndigheten til "the House of Lords" dannet det et institutt som i vekslende omfang i tiden fremover skulle spre seg til de forskjelligste kanter av verden og leve helt frem til vår egen tid.

3) Riksrettinstituttets utvikling fra slutten av det 14. til begynnelsen av det 17. århundre.

Den bølge som bar riksrettinstituttet frem opp igjennem det 14. århundre ebbet ut igjen ved det påfølgende sekels begynnelse, og fra ca. 1450 forsvant det helt i mer enn 160 år inntil det igjen, med full styrke slo inn over landet. For studiet av riksrettinstituttet er derfor denne bølgedal mindre interessant, og dette avsnitts oppgave er bare å knytte de to bølgetopper sammen ved å fremlegge de viktigste årsaker for instituttets tilbakegang.

Tilbakegangen skyldtes først kong Henry IV's svakhet og tilbakeholdenhet som ikke ga grunn for igangsettelse av noen riksretttiltale fra parlamentets side. Senere, under Henry V, var årsaken den stikk motsatte; kongen var altfor sterk og voldsom til at parlamentet ville forsøke seg. Under Henry VI dukker imidlertid prosedyren opp igjen i saken mot William Duke of Suffolk i 1450. Saken ble stoppet, hertugen flyktet og senere drept på en grusom måte hvilket resulterte i at man fikk avsmak for hele instituttet. Som en erstatning benyttet man seg av en såkalt "Act of Attainder" når man ønsket å kvitte seg med mislikte og uønskede embedsmenn. Det særegne ved denne formen var at parlamentet faktisk vedtok en lov, uten noen form for sakførsel eller pådømmelse, om at den efler den skulle fjernes hvilket så godt som alltid betydde dødsstraff.

At riksrettsaker ikke ble benyttet under Yorksist- og den senere Tudorperioden, hang sammen med monarkens sterkt økende makt på bekostning av parlamentets. Uten nevneverdige vansker dirigerte kongene eller dronningene representantene i parlamentet slik at forbryterske embedsmenn kongen favoriserte ikke ble tiltalt, mens de han mislikt ble fjernet ved de ovenfornevnte "Acts of Attainder"

4) Riksrettinstituttet i det 17. århundre.

a) innledning

Det 17. århundre er blitt kalt "the heyday of impeachment"⁴⁾. I løpet av denne perioden ble den nesten tohundre år gamle prosessen trukket frem fra glemselens stov, gjenfødt og brukt i et halvt hundre tilfelle. Denne omfattende bruk skulle medføre betydelige endringer i det engelske samfunn og danne store deler av det fundament som det moderne

engelske, og dermed også de fleste andre lands, demokrati bygger på. Jeg skal i dette avsnitt konsentrere meg om instituttets utvikling, årsakene til utviklingen samt en del spørsmål av mer juridisk-teknisk art.

b) utvikling

All den tid tidsrommet fra 1620 til ca. 1725 opplevet et halvt hundre riksrettsaker, finner jeg det lite hensiktsmessig å gi en oppremsing av navn og relevante årstall. Derimot hadde det vært mer hensiktsmessig å gi en fremstilling og katalogisering av hvilke grupper personer eller embeder i det engelske samfunn som ble anklaget likeledes som det hadde vært heldig om det kunne pekes på noen bestemt utviklingslinje. Det lar seg imidlertid ikke gjøre å følge et slikt opplegg. Det eneste som kan sies er at det var menn i høyere embeder innenfor alle statsorganer som ble anklaget. Jeg vil derfor nevne kun de viktigste saker og årstall samt opplyse om hvilke stillinger de anklagede innehadde da jeg med dette håper å tilfredsstille mest mulig de sprikende hensyn jeg nevnte ovenfor.

1620: Giles Mompesson (parlamentsmedlem), Floyd (advokat), Yelverton (Attorney General) og Francis Bacon (Lord Chancellor). ⁵⁾

1624: Cranfield, Lord Middlesex (Lord Treasurer)

1626: Duke of Buckingham (Lord High Admiral)

1642: Earl of Strafford (medlem av kongens råd), Sir Richard Guernsey (Lord Mayor of London)

1660: Earl of Clarendon (Lord Chancellor)

1668: Peter Pett (Commissioner of the Navy)

1678: Earl of Danby (ledende minister i kongens råd)

1680: Chief Justice Scroggs, Chief Justice North

1695: Duke of Leeds (President of Privy Council)

c) årsaker

I motsetning til den foregående Tudorperioden er det 17. århundres Stuartperiode en opprivende tid. Det engelske samfunn, som i lang tid har nydt godt av fastsatte former og stabilitet, gjennomgår vanskelige brytningsår preget av store meningsmotsetninger og strid såvel utad som innenfor sine egne grenser. Ut av en slik heksegryte er det forbundet med store vanskeligheter å fiske frem de viktigste og avgjørende ingredienser da disse ikke lenger er klart synelig, men kokt sammen til en uoversiktlig masse. Årsak og virkning kan sjelden oppspores, og forholdet i massens konsistens er uklar. Når man skal fremstille årsaksgrunnlaget for riksrettinstituttet i Stuartperioden, er

man nødsaget til å analysere seg frem til hovedlinjene og gruppere disse mens man hele tiden må huske at de ikke virker hver for seg, men kumulativt i forskjellige blandingsforhold.

En viktig årsak finner man i den gamle strid mellom monark og parlamentet. På slutten av Elizabeth I's regjeringstid begynte "the Commons" makt igjen å øke, men av respekt for den aldrende dronning demmet man i størst mulig utstrekning opp for konfrontasjoner. Etter at James I kom på tronen, slo demningen imidlertid raskt sprekker, og parlamentets kraft økte. I motsetning til Tudormonarkene forsøkte James bare i liten grad å stoppe denne utvikling ved å sette seg til motverge. Dessuten hadde Elizabeth tømt statskassen og opptatt enorme lån slik at James måtte be "the Commons" om midler, og "the power of the purse" ble igjen et effektivt våpen i hendene på det bevilgende organ. I tillegg til disse aktiva var "the Commons" velsignet med dyktige ledere som John Pym og Sir John Eliot.

I sammenheng med styrkingen av parlamentets stilling må man se svekkelsen av kongens posisjon som en deltagende årsak. Foruten at han var på vikende front på grunn av de ovenfornevnte omstendigheter, skyldtes svekkelsen James' uheldige håndlag med utenrikspolitikken samt hans sympatiske holdning til katolisismen i en tid da parlamentet var sterkt påvirket av protestantisk tankegods.

Under James' etterfølger, Charles I, er det hovedsakelig de samme årsaker som preger bildet, men intensiteten er nå langt sterkere. Kongen legger opp et løp av langt mer despotisk art enn sin far, og parlamentet øker sine krav om større medbestemmelsesrett til fortrengning for de kongelige prerogativer.

Efter borgerkrigene og Cromwellperioden, under Charles II og senere James II, er de samme problemstillinger deler av årsaksgrunnlaget for riksrettprosessens fremvekst, men i de siste tiår av århundret polariseres politikken mer og mer rundt enkelte grupper eller partier, og i drakampen disse fraksjoner imellem brukes riksrettprosedyren i stor utstrekning. Dessuten er religionsmotsetningene mer markant i denne perioden enn tidligere, og fler av riksrettsakene har sitt utspring i dette skisma.

d) juridisk-tekniske spørsmål

Da riksrettinstituttets grunntrekk i hovedsaken ble utformet i det 17. århundre, og da det er fra riksrettsakene i dette sekel grunneleggerne av den nye nasjon i vest, U S A, henter frem de bærende elementer i sin riksrettlære som igjen er utgangspunktet og basis for de fleste andre lands, deriblant Norges, riksrettinstitutt, skal jeg avslutningsvis under dette avsnitt behandle noe nærmere de viktigste

regler som ble utviklet og knesatt i denne perioden. Jeg viser i denne sammenheng også til kapitelet om U S A nedfor hvor en del av de samme forhold blir belyst ut fra et amerikansk synspunkt.

I hovedsaken kan man fastslå at riksrettprosedyren i det 17. århundre er en gjenfødelse av de middelalderske regler både med hensyn til "the Commons" anklagerfunksjon og domsfunksjonen til "the House of Lords", men ingen av disse funksjoner steg opp av asken som Fugl Fønix; det var bare etter færlende forsøk og stor meningsbrytning at prosedyren formet og festnet seg.

Mest problematisk var gjenfønelsen av anklagerfunksjonen. I 1620 var teknikken fullstendig glemt; medlemmene av parlamentet var i villrede om hvorledes sakene skulle behandles, og selv den juridiske ekspertene Coke var på gyngende grunn. Sannsynligvis er det denne usikkerhet som er grunnen til at det var private representanter som var anklagere i de første tilfellene, mens "the Commons" som sådan holdt seg beskjedent avventende i bakgrunnen. Den samme usikkerhet gjenspeiler seg også når det gjelder visse terminologiske betegnelser. I stedet for "indictment" benyttes "prayer" eller "complaint", men allerede i saken mot Buckingham i 1626 er fødselsvanskene overvunnet, og den gamle prosessformen er lykkelig gjenskapt. I saken mot Strafford, 1642, går man enda lenger idet "the Commons" fullstendig frigjør seg fra kongens overoppsyn med prosessen og selv overtar hele kontrollen med sakførselen.

Domsfunksjonen ble også diskutert inngående i det 17. århundre. Utgangspunktet, at "the House of Lords" hadde en nedarvet rett til å dømme i spesielle saker, var ikke tvilsomt, men hvorvidt riksrettsakene kom inn under denne kompetanse avstedkom argumentasjon. Likeledes oppsto det debatt om "the Commons" skulle kunne delta i pådømmelsen sammen med "the House of Lords". Enighet teoretikerene imellem oppnådde man ikke, men praksis gjorde det klart at "the House of Lords" hadde kompetanse og at "the Commons" ikke kunne blande seg inn i pådømmelsen.

I forbindelse med domsfunksjonen oppsto det i midten av århundret et problem fordi adelsmennene i "the House of Lords" nektet å dømme andre enn adelsmenn. Dersom en sådan oppfatning hadde blitt godtatt, ville det betydd en alvorlig svekkelse av riksrettens anvendelsesområde da flere og flere høyere embeder etterhvert ble besatt av menn fra andre samfunnsklasser. Imidlertid fantes det flere eldre pre-judikater som kunne tas til inntekt for at "the House of Lords" hadde plikt til å dømme såvel "peer" som "commoner", og etter endel press, forpostfektninger og organiserte retretter, ble "the Commons" vilje

gjennomført.

Selv om riksrettanklagene i de fleste tilfeller ble fremsatt på grunnlag av politiske og samfunnsmessige årsaker av forskjellig art, kan de grupperes under visse formelle hovedkategorier, og det turde være av interesse å gi en kort oversikt over disse.

Den mest anvendte anklage som ble brukt var "treason". Hva som var "treason" var imidlertid ikke skarpt definert. Riktignok hadde man en lov fra 1352 som remset opp en del handlinger som falt inn under begrepet, men denne lov inneholdt også en generell regel om at parlamentet hadde det avgjørende ord dersom det var usikkerhet eller uenighet om den riktige forståelsen, hvilket igjen resulterte i stor usikkerhet og mange tolkninger og presiseringer.

En annen anklageform var å påstå at det forelå "bribery". Også her var det usikkert hva begrepet omfattet, særlig fordi bestikkelser var en almindelig og mer eller mindre anerkjent fremgangsmåte i datidens England for å oppnå ønskede mål og resultater.

Den tredje anklageform som skal nevnes er "high crimes and misdemeanours". Dersom man kan påstå at "treason" og "bribery" var vanskelig å definere og avgjøre, har man full dekning for å hevde det samme om "high crimes and misdemeanours". For eksempel ble Lord Middlesex anklaget under denne form for å ha unnlatt å igangsette håndtverksmessige utbedringer av "the office of Ordnance" skjønt penger var bevilget til formålet, mens Chief Justice North ble anklaget for å ha medvirket til å formulere en proklamasjon som skulle hindre at parlamentet ble samlet.

Det er klart at denne usikkerhet om hva som kan lede til riksrett var en ulempe som kan rettferdiggjøre en påstand om at instituttet ikke har noe for seg. Etter min oppfatning er en slik innstilling ikke avgjørende. Sant nok medførte instituttet en del uheldige resultater, men jeg tror at dette hadde skjedd i alle tilfelle. Respekten for individet var mindre på den tiden enn i våre dager, og oppnådde man ikke å fjerne uønskede personer ved hjelp av riksrett, hadde man alltid den langt mindre rettferdige "act of attainder" å falle tilbake på. Jeg er av den mening at man må forsøke å se den betydning riksrettens hovedlinjer har hatt som riset bak speilet i den "checs and balances"-oppbygningen som er karakteristisk for de fleste demokratiske statsforfatninger. Det er dette riset som gjorde det mulig å drive igjennom parlamentarismen såvel i England som i Norge og som helt opp til våre dager kan hentes frem for å begrense korrupsjon, uansvarlighet og maktmisbruk.

5) Riksrettinstituttet efter det 17. århundre.

Fra det 18. århundres begynnelse synker antallet av riksrettsaker radikalt, og fra 1804 og frem til idag har riksrettinstituttet aldri vært benyttet i England. Dessuten var det kun saker av mindre prinsipiell viktighet som ble prosedert. Av disse grunner vil en behandling av riksretten i dette tidsrom være mindre interessant, og jeg skal derfor, som en avslutning på behandlingen av kapitlet om England, kun antyde årsakene til denne tilbakegang i anvendelsen.

De fleste og viktigste årsaker kan samles under begrepet 'parlamentarisme'. Et resultat av striden mellom konge og parlament i Stuarttiden var at ministeransvaret overfor nasjonalforsamlingen ble gjennomført og alment anerkjent. Medlemmene av kongens råd følte seg ikke bare juridisk forpliktet, under trusselen om riksrettstraff, men også moralsk bundet til å regjere i samsvar med de rådende meninger i parlamentet. Denne holdning, som innebærer at en minister må trekke seg dersom parlamentet var i mot hans politikk, utviklet seg på tradisjonelt engelsk vis raskt til en konstitusjonell sedvane som slo grunnlaget vekk under behovet for igangsettelsen av riksrettprosedyren. At dette er tilfelle tyder de siste saker på da ingen av dem ble ført på grunn av politiske årsaker,

En annen årsak til at riksretten forsvant kan søkes i det faktum at korrupsjonssaker og maktmisbruksaker ikke nødvendiggjorde igangsettelse av den omfattende riksrettprosedyre, men kunne pådømmes av de ordinære domsstoler.

Som en tredje årsak har vært hevdet at en anklaget minister kan trenere en sak ved å få monarken til å oppløse parlamentet og skrive ut nyvalg. Efter min mening er denne teori svært tynn da det ikke ville være særlig i harmoni med den engelske sansen for fair-play og respekten for de konstitusjonelle sedvaner.

KAP. III U S A

1) Innledning.

Englands utvidelse av sitt imperium til alle verdenshjørner i det 17. og 18. århundre medførte at engelsk kultur, levesett og tankegang fikk innpass i de underlagte områder. Således ble engelsk språk raskt det dominerende likeledes som koloniene ble administrert og organisert mest mulig etter engelsk mønster hvilket igjen blant annet betydde at det engelske rettssystem spredte seg til de nye områder. På denne måten ble utvilsomt riksrettinstituttet kjent langt utenfor Englands grenser, men det er allikevel ikke riktig å hevde at det ble en del av koloniernes rettssystemer. Denne påstand støtter seg for det første på den omstendighet at de embedsmenn det kunne bli tale om å anklage i koloniene var engelske og således ville måtte bli stilt for riksrett i hjemlandet.¹⁾ For det annet var ingen av koloniene representert i parlamentet i London slik at anklager kunne fremsettes i samsvar med de prosessuelle regler som gjaldt, og for det tredje ble instituttet ansett som et særbritisk fenomen som ikke skulle gjelde annetsteds.

Den første virkelige utbredelse av riksrettinstituttet skjedde paradoksalt nok ikke ved imperiets ekspansjon, men først da England mistet det første av sine oversjøiske landområder, nemlig da de tretten nord-amerikanske koloniene erklærte seg uavhengig av moderlandet og vedtok sin egen konstitusjon i slutten av det 18. århundre. Det er dette kapitels formål å beskrive nærmere instituttets oppkomst og senere utvikling i Nord-amerika.

2) Årsaker til at riksrettinstituttet ble opptatt.

At riksretten fikk plass som et grunnelement i den nord-amerikanske forfatningen skyldes årsaker som kan grupperes i tre hovedkategorier: den nære tilknytning til England, særskilte amerikanske forhold og de tanker som rådet i tiden.

Den viktigste årsak må søkes i den nære tilknytning koloniene og deres innbyggere hadde til England og engelske forhold. Selv om både tyskere, franskmenn, svensker og hollendere var blant de første imigranterne, besto koloniene i det alt vesentlige av engelskmenn og deres etterkommere, og selv om moderlandet lå mer enn to måneders sjøreise borte, medførte dette på ingen måte at de ikke fortsatte å betrakte seg som engelske undersåtter. Dette betydde videre at de i størst mulig utstrekning søkte å opprettholde og ta opp de seder og skikker som gjaldt i England. Et eksempel er rettsvesenet som ble nesten helt likt det engelske.

En annen årsak, som også har sammenheng med England, er at emigra-

sjonen derfra i det vesentlige foregikk i det 17. århundre da riksretten som nevnt foran hadde sin gullalder, og striden mellom konge og parlament var særlig intens. Etter min mening må det være riktig å anta at de som emigrerte var påvirket av disse omstendigheter og at de bragte med seg forestillinger om hvilket effektivt våpen riksretten var i en konstitusjonell maktkamp.

En tredje årsak, som har røtter såvel i tilknytningen til England som i de særskilte forhold som eksisterte i Nord-amerika, er den sterke uvilje kolonistene hadde mot eneveldig makt og undertrykkelse. De fleste av dem hadde forlatt hjemlandet fordi de følte seg forfulgt eller urettferdig behandlet av myndighetene. I Nord-amerika derimot var de overlatt til seg selv som frie pionerer langt fra andre mennesker. Disse forhold la utvilsomt et fundament for kolonistenes brennende ønske om frihet og kontroll av myndighetsmisbruk og tyrani fra statsmaktenes side, et ønske som ble aksentuert i tiden før og under uavhengighetskrigen da den engelske konge og det engelske parlament på mange områder forsøkte å presse igjennom tiltak som ikke hadde støtte blant nybyggerne.

Den fjerde årsak jeg vil understreke har sitt grunnlag i de tanker og ideer som rådet i tiden. Læren om maktfordelingen innenfor statsmakten var en av de store brannfakler i slutten av det 18. århundre, og et effektivt riksrettinstitutt passet glimrende inn som et kontrollmiddel i denne sammenheng. I forbindelse med dette er jeg av den oppfatning at det er denne brennende interesse for maktfordelingstanken som er årsaken til at reglene om riksretten ble innarbeidet i selve konstitusjonen. Den styrke sedvaneretten har i engelskdominerte rettssystemer ville sikkert ha ledet til at amerikanerne hadde tatt opp de engelske regler til anvendelse dersom behovet hadde meldt seg på samme måte som andre nødvendige rettsinstitutter hadde fått innpass i det amerikanske rettsvesen. At riksrettreglene allikevel ble uttrykket skriftlig skyldes nok at grunnlovsfedrene ville skape helt klare linjer og programfeste at maktbalansen skulle gjennomføres og at riksretten skulle komme til anvendelse dersom det ble nødvendig.

3) En fremstilling av riksrettreglene i U S A's konstitusjon sammenlignet med reglene i England.

Som jeg har beskrevet foran (s. 8.) var det til England grunnlovsforfatterene skuet da de utarbeidet riksrettreglene fordi det var der instituttet oppsto og utformet seg mens man i Nord-amerika ikke hadde noen praksis på dette felt å se tilbake på. Resultatet av dette er selvfølgelig at reglene i mangt og meget er helt kongruente. På den annen side var det påkrevet å justere enkeltheter og konstruere ny-

14.

heter som følge av at forfatningen på flere områder var forskjellig fra den engelske. Det kan derfor være interessant å vurdere de forskjellige bestemmelser samtidig som vi påpeker likheter og forskjeller i forhold til reglene slik de gjaldt i England.

Det er allerede nevnt at riksrettsreglene i U S A ble gitt i skriftlig form. Således skiller de seg fra de engelske som fullt og helt bygget på den uskrevne sedvane.

Article I, Section II, § 5 i den amerikanske konstitusjon lyder:

" The House of Representatives shall choose their Speaker and other officers, and shall have the sole power of impeachment."

Det som i denne paragrafen har betydning i riksrettsammenheng er at det tilkommer "the House of Representatives" å avgjøre hvorvidt en riksrettprosedyre skal igangsettes. Ifølge Section V, § 2 avgjøres dette ved almindelig flertall. Sammenligner man med engelske regler, oppdager man straks den likhet som ligger i at det er det ene av nasjonalforsamlingens avdelinger som er gitt retten til å fremsette anklage. Nå må det med en gang gjøres oppmerksom på at det ikke er helt riktig å trekke noen parallell mellom "the Commons" og "the House of Representatives" da det første ble valgt ut fra standsmessige kriterier mens det sistnevnte sto åpent for alle valgbare frie menn. Allikevel må man anta at grunnlovens konsipister anså "the House of Representatives" som den avdeling i Kongressen som hadde mest til felles med "the Commons" i London og således fant det mest naturlig å legge anklagerfunksjonen hit.

Article I, Section III, § 6 lyder:

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

Det første man kan trekke ut av denne bestemmelsen er at det tilkommer Senatet å dømme i riksrettsaker. Også her er det lett å se sammenhengen med reglene i England hvor det var "the House of Lords" oppgave å avsi dom. I likhet med "the House of Representatives" og "the Commons" må man ikke helt sette likhetstegn mellom "the Senate" og "the House of Lords" da det sistnevnte bare er sammensatt av per-

soner fra en meget liten klasse i samfunnet mens senatorene kom fra alle lag av den amerikanske befolkning. I forbindelse med denne spaltningen av dommer- og anklagerfunksjonen er jeg av den oppfatning at grunnlovsforfatterene ikke først og fremst så det som en nødvendighet å gjennomføre denne ordning bare fordi dette var engelsk praksis, men at det fantes andre årsaker som sterkt talte til fordel for dette. Først og fremst må man kunne anta at det rettferdighetsideal som preget oppfatningen på den tiden førte til at man ikke ville godta at samme instans både anklaget og dømte, og for det annet passet prosedyren nøyaktig inn i den avbalanserte og fint konstruerte arbeidsfordeling som ellers skulle gjelde mellom de to avdelinger i Kongressen.

Den andre regel man kan trekke ut av paragrafen er at senatorene når de sitter som dommere skal være edbundne eller ha avlagt løfte om at de vil dømme rettferdig. Dette er en amerikansk nyskapning og skyldes nok den oppfatning at senatorene i en riksrettsak skiftet posisjon fra lovgivere til dommere slik at kravene til rettferdighet og upartiskhet ble strengere og måtte garanteres ved en ed eller en høytidelig forsikring.

Den tredje bestemmelse som springer ut av § 6 omhandler lederfunksjonen i Senate dersom presidenten blir stilt for riksrett. I et slikt tilfelle må visepresidenten, som vanligvis er Senatets leder, overgi sin plass til "the Chief Justice", Amerikas Høyesterettsjustitiarius. Begrunnelsen for denne omplussing ligger i dagen; visepresidenten kunne lett opptre partisk enten fordi han var så nær knyttet til presidenten eller fordi han automatisk ville rykke opp som president dersom denne ble fradømt sitt embede.

Til slutt i § 6 bestemmes det at det er nødvendig med to tredelers flertall av de tilstedeværende senatorer for at noen skal kunne bli dømt. Dette er også en særegen amerikansk regel og bunner vel i den omstendighet at en riksrettsak er en alvorlig og høytidelig handling som krever et overbevisende flertall.

Article II, Section IV lyder:

" The President, Vice-President and all civil officers of the United States shall be removed from office on impeachment for and conviction of treason, bribery or other high crimes and misdemeanors."

Denne paragraf bestemmer to ting, nemlig hvem som kan stilles og hvem som kan dømmes for en riksrettsdomstol samt hvilke forbrytelser de

kan dømmes for. Delvis er den en nykonstruksjon og delvis er den et direkte plagiat av engelske bestemmelser.

De som kan dømmes er presidenten, visepresidenten og embedsmennene. At statsoverhodet kan fradømmes sin stilling er en viktig forskjell fra reglene i England og har sin begrunnelse i de aktuelle omstendigheter som rådet grunnen i slutten av det 18. århundre. Kolonistenes lojalitet overfor den engelske kongen var gradvis blitt undergravet og fikk sitt nådestøt under uavhengighetskrigen med den følge at de så godt som enstemmig besluttet at nasjonen skulle organiseres som republikk og ikke som et monarki og at statsoverhodet skulle være en av folket valgt president. Frykten for at presidenten skulle kunne utvikle seg til en despot til tross for at han måtte ha folkets samtykke med jevne mellomrom var imidlertid så dyptliggende at man klart og utvetydig slo fast i grunnloven at han skulle kunne fjernes ved riksrettdom. At visepresidenten også således skulle kunne avsettes, var en naturlig følge av prinsippet.

Ideen om at også embedsmennene skulle kunne dømmes ved en riksrettprosess kommer fra England der flesteparten av dem som ble anklaget var medlemmer av kongens råd, men teorien om maktfordelingen har også hatt innflydelse. Selvom en beskjedne form for parlamentarisme var innført i England allerede i slutten av det 17. århundre, gjennomførte nord-amerikanerne maktfordelingen mellom statsorganene fullt ut slik at embedsmennene i den utøvende gren kun var ansvarlig overfor presidenten og ikke overfor nasjonalforsamlingen. Grunnlovsforfatterene var imidlertid klare over at denne ordningen inneholdt en latent mulighet for maktmisbruk og bestemte derfor at disse embedsmenn skulle kunne stilles for riksrett om nødvendig. Det er den samme tankegang som ligger bak prinsippet om at medlemmene av den dømmende makt også kan stilles for riksrett.

De forbrytelser det kan bli tale om å anklage en riksrett tiltalt for er "treason", "bribery" og "high crimes and misdemeanors". Her er sammenhengen med de engelske regler åpenbar; det er nøyaktig de samme anklageformer som hadde utviklet seg i engelsk riksrettprosedyre. Hvilke forbrytelser som kunne subsumeres under disse former var imidlertid uvisst, og like til idag er dette ivrig diskutert. I denne fremstilling vil det føre for langt å gjennomgå denne diskusjonen i detalj, men vi skal senere, under behandlingen av riksrettinstituttets utvikling og anvendelse etter vedtagelsen av konstitusjonen, komme inn på enkelte spørsmål i denne forbindelse.

Article I, Section III, § 7 lyder:

"Judgement in cases of impeachment shall not extend further than to removal from office, and dis-

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

Paragrafen har et dobbeltsidig innhold; å slå fast en strafferamme samt å gjøre det klart at en riksrettsdom ikke betyr noen form for benådning av den dømte.

Den sanksjonsform som skal komme til anvendelse overfor en riksrettsdømt er at han kan fjernes fra sin stilling og ikke senere har mulighet for å kunne inneha et offentlig verv. At en såpass mild og human sanksjonsform ble valgt, skyldtes nok at 1780-årenes ideer om menneskelighet preget grunnlovsforfatterene samtidig som de ikke ønsket å gjennomføre de samme brutale og umenneskelige straffer som den engelske rettshistorie fortalte om.

Selv om straffen for en riksrettsforbrytelse nok kan karakteriseres som mild og human var det ikke grunnlovsfedrenes intensjon at den dømte skulle gå ustraffet omkring for de forbrytelser han var skyldig i. Paragrafen bestemmer nemlig i klare vendinger at en riksrettsdom ikke er ensbetydende med at den dømte skal unngå straff, men kunne forfølges efter de almindelige lover for de ordinære domsstoler.

4) Riksrettinstituttets utvikling i U S A efter 1789.

All den tid riksrettinstituttet fikk plass i selve konstitusjonen som et av grunnelementene i forfatningsoppbygningen, må det være berettiget å trekke den konklusjon at grunnlovsfedrene hadde store tanker om instituttets fremtid. I hvilken grad disse fremtidsvyer har vært korrekte er efter min mening avhengig av hvilken synsvinkel man beskuer det hele ut ifra. Dersom man legger antallet saker eller de anklagedes og dømtes stillinger til grunn for bedømmelsen, er det berettiget å hevde at riksretten ikke har fått den betydelige plass eller spilt den avgjørende rolle i den konstitusjonelle historie som den var tiltenkt. Siden vedtagelsen av den amerikanske grunnlov i 1789 har riksretten, i tillegg til noen mislykkede forsøk, kun vært anvendt i tretten tilfeller, og i bare ett tilfelle har en president sittet på tiltalebenken; av de tolv resterende var ti dommere, én kabinetsmedlem og én senator. Personlig er jeg imidlertid av den oppfatning at en vurdering av instituttets effektivitet basert på de ovenfornevnte forutsetninger ikke gir det riktige svar. Nettopp den omstendighet at anvendelsesfrekvensen har vært så lav og at nesten

bare lavere embedsmenn innen statsadministrasjonen har vært anklaget viser at riksretten har hatt en misjon og utført denne meget tilfredsstillende. Selv om både sansen for fair-play og det vanligvis gode forhold som har hersket mellom Kongressen og de forskjellige presidenter har hatt betydning, tror jeg det er riktig å hevde at den blotte mulighet for å bli trukket inn i en riksrettprosess har vært en viktig årsak til at presidentene og andre embedsmenn har fulgt de konstitusjonelle spilleregler og ikke latt seg friste til konstitusjonelle overtramp. I den første tiden etter 1789 hadde man de skremmende riksrettprosessene i England i tankene, og senere ble man år om annet minnet om instituttets eksistens både i relativt bagatellmessige saker og ikke minst ved prosessen mot President Andrew Johnson og de innledende trekk som ble satt i verk både mot John Tyler, Herbert Hoover og Richard Nixon. En fullstendig fremstilling av riksrettens utvikling og anvendelse i U S A burde av disse årsaker kanskje derfor i en viss utstrekning behandle den motivasjonsprosess som ligger bak de enkelte presidents og embedsmenns handlemåter. Dette lar seg selvfølgelig gjennomføre, men fremstillingsrammen ville da bli fullstendig sprengt da antallet presidenter og embedsmenn er altfor stort. Dessuten ligger de enkelte individers motiver og grunnlag for handlinger begravet i deres indre slik at psykologiske kunnskaper jeg ikke er i besiddelse av måtte trekkes inn. Derfor vil min fremstilling konsentrere seg om de forskjellige saker og de mer juridis-tekniske sider ved disse. For å lette oversikten og fordi flere av de juridiske problemer går igjen i de forskjellige saker har jeg funnet det hensiktsmessig først å gi en kort historisk fremstilling av sakene i kronologisk rekkefølge og derefter ta for meg de juridiske aspekter.

a) kronologisk fremstilling.

Den tvilsomme æren av å være den første riksretttiltalte hadde William Blount, senator fra staten Tennessee og medunderskriver på konstitusjonen. Den 7. juli 1797 ble han anklaget for, til fordel for England, å ha oppfordret til krig mot Spania samt at han hadde hisset indianerstammer til opprør mot såvel Spania som U S A. Selve rettsaken mot ham tok til den 17. desember 1798 og varte til den 14. januar 1799 da anklagene mot ham ble frafalt "for lack of jurisdiction".

Fire år senere, den 3. februar 1803, ble District Judge John Pickering fra New Hampshire anklaget og året etter dømt fordi hans oppførsel både i og utenfor rettssalen tydet på at han var sinnssyk.

Den tredje riksrettsak i U S A begynte den 2. januar 1805. Den formelle anklagen mot Høyesterettsdommer Samuel Chase var ujuridisk opptreden,

men den virkelige årsaken må søkes i den opphissede striden som foregikk mellom federalister og antifederalister på den tiden. Resultatet av saken var at Chase ble frikjent på alle tiltalepunkter den 1. mars samme år.

Utfallet av saken mot Chase medførte at interessen for riksrett-instituttet sank, og det var først femogtyve år senere, i 1830, at en ny sak ble behandlet. Den anklagede denne gang var District Judge James Peck, og anklagen gikk ut på at han som dommer hadde handlet klanderverdig. På samme måte som Chase ble Peck frikjent i 1831.

I 1862 ble West H. Humphreys, District Court Judge fra Tennessee, stilt for riksrett og fradømt sitt embede fordi han støttet seksjonistene under borgerkrigen.

Den hitil viktigste og mest betydningsfulle riksrettsak i Amerikas historie tok til den 13. mars 1868. Abraham Lincolns visepresident, nå selv president, Andrew Johnson, en politisk lite dyktig person uten formell utdannelse, fra Tennessee, ble anklaget for elleve forskjellige forhold, men frikjent med én stemmes overvekt den 16. mai samme år.²⁾

I 1873 ble Judge Mark H. Delahay riksrettanklaget, men da han trakk seg fra sin stilling før behandlingen i Senatet begynte, ble saken stoppet.

Da krigsminister William W. Belknap ble anklaget i 1876 trakk han seg på samme måte som Delahay fra sin stilling. I motsetning til hva som hadde vært tilfelle i Delahay-saken fortsatte imidlertid prosessen mot ham, men han ble frikjent fordi Senatet kom til det resultat at de ikke kunne dømme en som frivillig oppga sin stilling.

I 1905 ble Judge Charles Swaine fra Florida anklaget og frikjent.

I 1913 ble videre Judge Robert W. Archbald anklaget for å ha mottatt bestikkelser og fradømt sitt embede.

Judge George W. English ble anklaget i 1926, men Senatet frafalt anklagene mot ham da han trakk seg fra sitt embede seks dager før saken/hot ham skulle begynne.

Judge Harold Louderback fra California ble anklaget og frikjent i 1933. Det siste tilfelle av riksrettsak i Amerika fant sted i 1936 da Judge Halsted L. Ritter fra Florida ble anklaget og fradømt sitt embede.

Dessuten bør det nevnes at det er igangsatt innledende tiltak mot tre presidenter: John Tyler i 1843, to ganger, i 1932 og 1933, mot Herbert Hoover og mot Richard Nixon i 1974.

b) juridisk-tekniske problemer.

Til slutt under behandlingen av riksrettinstituttet i U S A skal jeg som nevnt konsentrere oppmerksomheten mot mer juridisk-tekniske problemer. Selvfølgelig er det flere fremgangsmåter en kan bruke, men jeg har funnet det mest oversiktlig og hensiktsmessig å gripe tak i den prosedyre som følges ved riksrettsaker i U S A idet jeg vil beskrive de enkelte rettergangsskritt og knytte bemerkninger til disse.

(i) behandlingen i "the House of Representatives"

Ifølge Konstitusjonen er det som før nevnt "the House of Representatives" som har "the sole power of impeachment". I praksis starter behandlingen ved at en eller flere av representantene fremsetter et forslag om at den eller den skal stilles for riksrett. Dersom forslaget ved almindelig flertall blir godkjent, oversendes saken til Representanthusets juridiske komité som vurderer om de påståtte handlinger gir grunnlag for anklage. Det er viktig å merke seg at komitéen ikke er noen domsstol; dens oppgave er ene og alene å veilede representantene. På den annen side er en riksrettprosess en alvorlig sak, og komitéen er svært nitidig og grundig i sitt arbeid idet man avhører vitner, gransker dokumenter og ellers foretar det som er påkrevet for å belyse saken mest mulig. Etter at dette arbeid er utført, avgjør komitéen med almindelig flertall hvorvidt "the House of Representatives" bor anklage. Lenger enn dette stadium kom ikke tiltakene mot Richard Nixon da hans etterfølger i presidentstolen, Gerald Ford, benådet ham for alle forbrytelser han måtte ha begått i sin presidenttid tiltross for at komitéen med klart flertall anbefalte tiltale. 3)

Representantene tar nå saken opp til debatt og avgjør, med alminnelig flertall, om tiltale skal reises. Blir det flertall for, går saken til behandling og pådømmelse i Senatet, mens et flertall mot resulterer i at saken stanses.

(ii) behandlingen i Senatet

Det tilkommer Senatet å "try all impeachments". fra normalt å være lovgiver forvandler forsamlingen seg til en domsstol. I det store og hele følger senatsbehandlingen de samme regler og prinsipper man finner i en almindelig rettssak; den anklagede kan stille med forsvarer, vitner avhøres, beviser fremlegges og granskes og prosedyrer holdes. Men fremgangsmåten og opplegget ved senatsbehandlingen avviker også endel fra en alminnelig rettssak. Den anklagede er ikke nødt til å møte personlig. F. eks. møtte President Andrew Johnson overhode ikke, men lot seg representere ved fem advokater. Dessuten

er det representanthuset, og ikke påtalemyndigheten, som anklager, og istedet for en jury sitter senatorene som dommere, og det kreves to tredelers flertall for at den anklagede skal kunne dømmes.

Det som fra et juridisk synspunkt turde være mest interessant ved snatsbehandlingen er selve avgjørelsen av skyldspørsmålet eller med andre ord om det foreligger "treason, bribery" eller "high crimes and misdemeanors". Resten av fremstillingen om behandlingen av hva som skjer i Senatet vil derfor konsentrere seg om hva disse begreper inneholder.

"Treason". Dette begrep er oversatt til norsk med "forræderi", og man kommer et stykke på vei mot forståelsen av begrepet med dette, men ikke særlig langt. Forståelsen av et begrep er helt avhengig av hvilken bakgrunn man har sproglig og kulturelt, og de dømmende amerikanske senatorer er, uansett deres etniske opprinnelse, preget av den anglo-amerikanske kultur og historiske bakgrunn mer enn noe annet. Ønsker man å forstå hva det ligger i "treason"-begrepet, er det således påkrevet å gå tilbake over Atlanteren, til riksrettens hjemland, England, for å finne grunnlaget. (se også ovenfor side 9.)

De første spor av hva som var "treason" finner man så langt tilbake som i det 9. århundre e.Kr. Kongen hadde da utviklet seg til en person som sto over de almindelige borgere, og som et ledd i beskyttelsen av ham utviklet det seg snart den oppfatning at forbrytelser mot ham skulle straffes hardere enn lignende forbrytelser mot andre personer. I tiden som fulgte utdypet forskjellige lover, teori og rettspraksis nærmere hva som var "treason". En lov av 1350 fastslo f.eks. at det var "treason" dersom man satte igang krig mot kongen, forsøkte å ta hans liv eller forenet seg med hans fiender. Denne lov hadde imidlertid et tilliegg, en såkalt "salvo", som ga en meget generell regel om hva man kunne legge i begrepet. Dette førte f.eks. til at hvis man tok livet av en kongelig budbringer, kunne dette tolkes som "treason". Det samme gjaldt dersom man utnyttet kongens lave alder til å innpode ham med vrangforestillinger.

Opp igjennem både det 15. og 16. århundre var det monarken som var objektet for en treasonhandling; det var kun forbrytelser rettet mot kongen eller dronningen som var straffbare i den sammenheng. I riksrettens storhetstid, det 17. århundre, skulle det skje en forandring av meget stor betydning. I saken mot Jarlen av Strafford i 1642, mot Jarlen av Clarendon 1667 og mot Jarlen av Danby i 1678 skjedde det en gradvis forskyvning med hensyn til hvem som var objektet i saken. Parlamentet antok etterhvert den holdning at også

forbrytelser rettet mot "the immemorial constitution of the kingdom" også skulle anses som "treason". Denne forskyvning hadde selvfølgelig en enorm betydning idet den åpnet mulighetene for pådømmelse i langt flere tilfeller.

Selv om det nok stadig var tvil i engelsk rettspraksis hvor langt man kunne gå når det gjaldt å anklage personer for forbrytelser mot konstitusjonen, likeledes som det ikke kan hevdes med sikkerhet at de amerikanske grunnlovsforfattere hadde ment at slike forbrytelser skulle anses som "treason" tiltross for at konstitusjonens Article III, Section III gir en definisjon⁹, ble det allerede i den første riksrettsaken i U S A, mot Senator Blount, slått fast at forbrytelser mot landets lov og ikke bare mot statsoverhodet skulle falle inn under begrepet. Det er imidlertid på langt nær avklart i amerikansk teori og praksis hvilke tilfeller som er "treasonous". Det er bare i saken mot Blount og i saken mot Humphreys i 1862 denne anklageformen er nyttet slik at det eneste som er sikkert er at de forbrytelser som der var aktuelle kan betegnes som "treason".

"Bribery". Dersom dette begrep oversettes til "bestikkelser", skulle jeg tro man kommer noe lenger i forståelsen av meningsinnholdet enn hva var tilfelle ved oversettelsen av "treason". Det er nok slik at de fleste kan slutte opp om den generelle definisjon at "å bestikke" eller "to bribe" vil si å love eller yde noe til noen for at denne skal foreta visse ønskede handlinger til gjengeld. Det er imidlertid klart at ikke enhver slik påvirkning er av en sådan art at senatorene når de dømmer i en riksrettsak skal tillegge den virkning. På samme måte som "treason" må de bygge på det de kan finne i tidligere teori og praksis i sin kulturelle og juridiske tradisjon, og også her må grunnlaget søkes i engelsk praksis.

I to lover, fra henholdsvis 1346 og 1384, bestemmes det at dommere ikke skal motta hverken "Fee nor Robe" eller "Gift nor Reward" unntatt "Meat and Drink, of small value" fra andre enn kongen samtidig som det bestemmes at eventuell overtredelse av disse lover skjer "Upon pain of loss of their Office, and making to the King Fine and Ransom". Senere, i en lov fra 1410, utvides bestemmelsen til å gjelde dommere "blant andre", hvilket åpnet muligheten for at også andre personer skulle kunne dømmes. Utover dette er det vanskelig å si noe nøyaktig om hvilke summer eller andre ydelser som medførte at påvirkningen skulle anses som straffbar "bribery" fordi oppfatningene om dette skiftet ettersom samfunnsforholdene forandret seg. Dersom parlamentets stilling var sterk, kunne selv det minste påskudd danne grunnlaget for riksrettanklage mot konglige

tjenestemenn det mislikte, mens det i tider med sterk kongemakt ikke kom noen vei til tross for åpenbare og store bestikkelser.

Den samme uvisshet som rådet i England i forbindelse med hva som kunne anses som "bribery" finner vi igjen i U S A. Grunnlovsfedrene tok opp begrepet i Konstitusjonen uten å gi noen definisjon hva angikk meningsinnholdet, noe som sannsynligvis er årsaken til at "the House of Representatives" har unngått å bruke denne anklageformen og istedet benyttet andre former.

"High crimes and misdemeanors". Det er tenkelig at forståelsen av dette begrep kan lettes noe ved at "high crimes" og "misdemeanors" oversettes med henholdsvis "alvorlige forbrytelser" og "mindre alvorlige forbrytelser", men jeg tviler sterkt på om man kommer noen særlig vei med dette. Begrepet er, i motsetning til "treason" og "bribery" en spesiell engelsk konstruksjon i sin opprinnelige form og anvendes, såvidt vites, ikke i andre rettssystemer enn dem som bygger på det engelske. Forståelsen fordunkles også kraftig ved at både "high crimes" og "misdemeanors" har betydning enkeltvis i det engelske og amerikanske rettssystem utenfor riksrettens område, mens det innenfor riksrettinstituttet opptrer som et enhetlig begrep som ikke bestandig tilsvare summen av de to nevnte begreper. Selv om begrepet er vanskelig å definere og avgrense, er det viktig å i det minste å få tak på hovedlinjene da det i det overveiende antall saker i U S A er denne anklageform som er blitt benyttet.

Den første hovedlinje som kan trekkes er at det ikke er nødvendig at det er foretatt noen handling som er straffbar ifølge den almindelige strafferett. Da begrepet første gang ble anvendt, i saken mot Jarlen av Suffolk i 1386, fantes det nemlig ingen forbrytelse som ble betegnet som "misdemeanor" eller "high crime" slik at forståelsen helt og holdent må bygge på hva man kan finne ut av de forskjellige riksrettsaker.

Den andre hovedlinje jeg synes det er grunn til å trekke er at begrepet omfatter "misconduct in office" eller klanderverdig oppførsel i offentlig stilling. Jarlen av Suffolk ble anklaget for "high crimes and misdemeanors" fordi han benyttet øremerkede bevilgninger til andre formål, og Hertugen av Suffolk for det samme fordi han utnevnte udyktige personer til offentlige verv. I U S A ble f.eks. Pickering anklaget fordi hans oppførsel i rettssalen og utenfor tydet på at han var sinnssyk, Samuel Chase på grunn av ujuridisk oppførsel og James Peck fordi han avsa en feilaktig dom mot en skribent som hadde våget å kritisere enkelte av hans tidligere domsavsigelser.

Den tredje og siste hovedlinje jeg mener det er grunnlag for å trekke ut fra begrepet "high crimes and misdemeanors" er at det inneholder en politisk vurdering. I England kom dette relativt klart til syne selv om man nok prøvde å kamuflere dette ved formelt å fremlegge andre forhold som grunnlag for anklagene. De fleste av sakene var et ledd i striden mellom monark og parlament, og all den tid parlamentet dømte, er det grunn til å anta at dets medlemmer tok politiske hensyn med i sine vurderinger. I U S A synes det derimot ikke så klart at man har lagt politiske standpunkter til grunn for sine avgjørelser i riksrettsaker, men det er enighet om at i hvertfall saken mot West Humphreys i 1862 ble avgjort på politiske standpunkter likeledes som saken mot President Johnson i 1868 ble ført som en strid mellom ulike politiske oppfatninger.

KAP. IV SLUTTBEMERKNINGER.

Jeg nevnte i innledningskapitlet at jeg avslutningsvis ville gå noe utenfor hoveddrammen for fremstillingen idet jeg skulle vende blikket bort fra fortiden og nåtiden og inn i fremtiden. Det skal imidlertid straks poengteres at dette ikke innebærer mer eller mindre dunkle spådommer og forutsigelser basert på intuitive følelser. Min hensikt er å forsøke å si noe om riksstettens fremtid i England og U S A idet jeg bygger på forhold og kjensgjerninger vi idag har oversikt over. Av den grunn er det åpenbart at helt ukjente fremtidsfaktorer fullstendig kan kullkaste de konklusjoner jeg kommer frem til.

Efter min oppfatning vil riksstettinstituttet slik vi kjenner det idag ganske sikkert forandre seg og tilslutt gå over i retts-historien. Jeg skal begrunne denne påstand noe nærmere.

Selvom riksstetten i praksis flere ganger har vært anvendt for å få fjernet medlemmer av det dømmende organ i statsstyrelsen og at det av og til er benyttet mot parlaments- og kongressmedlemmer, er det ikke tvil om at dens primære funksjon alltid har vært å være et kontrollmiddel for nasjonalforsamlingen overfor det utøvende organ i striden disse imellem om hvor makten skal ligge. Det ligger derfor nær å anta at om denne gamle strid opphørte så ville det meste av riksstettinstituttets eksistensgrunnlag være tilintetgjort. Personlig er jeg av den oppfatning at det er mange tegn som tyder på at denne maktfordeling en gang i en ikke alt for fjern fremtid ikke lenger vil være aktuell. I England er denne utvikling kommet et langt stykke på vei. Takket være parlamentarismen, parlamentets instruksjonsmyndighet, dets beskatnings- og bevilgningskompetanse og muligens den overhengende riksstett-trussel har nasjonalforsamlingen fått et avgjørende godt tak på regjeringen, men på den annen side har denne satt den førstnevnte i et avhengighetsforhold fordi den besitter et, for et moderne samfunn helt nødvendig, forvaltningsapparat. Foruten disse direkte påviselige omstendigheter tror jeg også man kan hevde at sansen for "fair-play" og "gentlemen's agreements" har hatt og har betydning for den forståelse som eksisterer de to organer imellem. Den tendens jeg her har skissert kan selvfølgelig vendes, men det er sannsynlig at disse to gamle motstandere mer og mer vikler seg inn i et forhold hvor de til slutt mister sin integritet og helt smelter sammen.

I U S A vil, efter min mening, den samme utvikling føre til det samme resultat som i England. En annen ting er at det veistykke

som er igjen for U S A's vedkommende er betraktelig lenger enn hva gjelder England. I U S A råder maktfordelingsprinsippet mer enn i de fleste andre land, og det er idag en stadig kamp mellom Kongressen og presidenten om hvem som skal ha makten. Bare i løpet av et par år har verden kunnet bivåne hvorledes President Nixon's makt minsket radikalt til Kongressens fordel mens President Ford i disse dager er i ferd med å vinne meget av det tapte tilbake. Allikevel tror jeg det amerikanske system etterhvert vil rette seg inn på den kurs som leder til at det lovgivende- og bevilgende organ smelter sammen med det utøvende. "The power of the purse" er den viktigste brekkstangen i denne utvikling; fremtidens presidenter må, ettersom behovet for midler øker på grunn av at det offentlige stadig utvider sine oppgaver, rette seg etter de betingelser Kongressen fastsetter. Dermed vil også nasjonalforsamlingens instruks- og kontrollfunksjon øke. Ved siden av bevilgningsalternativet vil lovgivningsmyndigheten ha betydning idet regulerende bestemmelser angående forvaltningen etterhvert vil øke i omfang. I likhet med hva som er tilfelle i England vil på den annen side Kongressens avhengighet av det utøvende organs forvaltningsapparat og eksportise lede til at samarbeidet og sammenslutningen til slutt visker ut den maktfordeling som nå råder, og behovet for riksrettinstituttet vil som en konsekvens forsvinne.

Selv om skillet mellom det utøvende- og det lovgivende og bevilgende organ en gang viskes ut, er det alltid mulighet for at enkeltpersoner innenfor statsorganene oppfører seg på en slik måte at de må fjernes fra sine stillinger. Både Englands og U S A's konstitusjonelle historie gir flere eksempler på at riksretten i slike tilfeller har vært anvendt. Slik jeg ser det vil riksrettinstituttet i fremtiden neppe bli opprettholdt bare av den grunn. For det første er prosedyren preget av gammelmodige og formelle fremgangsmåter. For det annet er den tidkrevende og kostbar, og for det tredje er det mulig å utvikle andre, langt mer effektive, måter å fjerne uønskede personer på. F.eks. kan det organiseres en mer rasjonell og mindre pompøs domsstol enten innenfor det ordinære rettsvesen eller en spesiell domsstol utenfor som skal stelle med de nevnte oppgaver.

Det går frem av det som er sagt at det er flere faktorer som må passe inn i hverandre i bestemte rekkefølger for at instituttet helt skal bli borte fra det konstitusjonelle liv. Ganske sikkert er det at ikke alt vil klaffe til enhver tid slik at enkelte tilbake skritt må ventes, men sålenge utviklingen preges av kontinuitet

og avgjørelser basert på solide argumenter og ikke irrasjonelle omstendigheter, er det overveiende sannsynlig at den kraft som oppsto i et ubetydelig ord og som var med på å danne fundamentet for det demokrati man idag kjenner både i England og U S A en gang mister sin kraft og nok en gang blir et ubetydelig og abstrakt ord.

NOTER.

KAP II

- 1) Eksemplene er fra Clarke, side 242.
- 2) Min oversettelse er ikke helt dekkende. En "roll" kunne, foruten å være et referat, være et offentlig dokument, en stevning, en anklage, en kunngjøring o.l.
- 3) Den dekkende oversettelse til norsk er ikke lett å finne. Egentlig betyr det en bønn eller ansøknings, men i denne sammenheng er kanskje "lovforslag" det mest dekkende.
- 4) Berger, side 7, note 1
- 5) Alle eksemplene er hentet fra Berger.

KAP III

- 1) Riktig nok var enkelte embedsmenn innfødte, men de høyeste var engelske. Etterhvert overtok de innfødte selv mange av de høyere stillinger
- 2) En utførlig behandling i Lurie og U.S. News & World Report.
- 3) I praksis stilnet saken stille av. Årsaken kan også ha vært at Representanthuset trakk sammenligninger med tidligere saker og antok at det ikke kunne dømme ham etter han hadde trukket seg. Man må imidlertid huske på at fjernelse fra stillingen ikke er den eneste reaksjon ved en riksrettdom, dommen kan også gå ut på å utestenge den dømte fra alle offentlige verv for all fremtid. Dessuten var det mange detaljer en riksrettsak mot en president kunne ha gitt svar på.
- 4) Paragrafen lyder:

"Treason against the United States shall consist only in levying war against them, or in adhering to their enemies, giving them aid and comfort. No person shall be convicted of treason unless on the testimony of two witnesses to the same overt act, or on confession in open court".