



Marius R. Gulbranson

RIKSRETT

Sovende motmakt

GAPELEN DAMM

Marius R. Gulbranson

Riksrett

Sovende motmakt

CAPPELEN DAMM

© CAPPELEN DAMM AS, Oslo, 2024

ISBN 978-82-02-79545-0

1. utgave, 1. opplag 2024

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Cappelen Damm AS er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Enhver bruk av hele eller deler av utgivelsen som input eller som treningskorpus i generative modeller som kan skape tekst, bilder, film, lyd eller annet innhold og uttrykk, er ikke tillatt uten særskilt avtale med rettighetshaverne.

Bruk av utgivelsens materiale i strid med lov eller avtale kan føre til inndragning, erstatningsansvar og straff i form av bøter eller fengsel.

Omslagsdesign: Cappelen Damm AS

Design og sats: Bøk Oslo AS

Trykk og innbinding: Livonia Print SIA, Latvia

Forfatteren har mottatt støtte fra Det faglitterære fond.

www.cda.no

akademisk@cappelendam.no



*Til min kjære søster Pia.
Skrevet i vårt felles håp om at feil begått
i staten, igjen skal få konsekvenser.*

Forord

Dette er en bok om riksrett, en ofte oversett del av det norske statsapparatet og en som gjerne ses som utdatert, upraktisk og lett latterlig. Den er imidlertid også en ordning som ofte har blitt misforstått.

Mange av sakene som har vært i riksretten, er nå gamle; tre er over to hundre år. Tid kan gjøre at saker, på grunn av et språk vi oppfatter som oppstyltet og et sakskompleks vi opplever som fremmed, fremstår useriøse. Jeg har derfor viet mye plass til å sette sakene tilbake i sin kontekst, og jeg har forsøkt å synliggjøre hvordan hver av dem omhandlet høyst reelle juridiske spørsmål.

Dette er en bok som spenner over mange av de mest begivenhetsrike periodene i norsk historie. Alle har vært gjenstand for studier før, og det er tidvis mange konkurrerende tolkninger av hva som skjedde, og ikke minst hvorfor. Jeg tilbyr her min egen tolkning, en tolkning som vil være preget av at jeg er jurist og bruker jusen og riksretts-sakene som innfallsvinkel.

Boken er også preget av nettopp det at den spenner over så lang tid, noe som nødvendigvis går utover detaljnivået. Mange vil nok finne at et perspektiv de er opptatt av, mangler. Det finnes imidlertid også fordeler ved å zoome ut og se på ting i sammenheng. Disse fordelene har vært viktigst for meg i valget av bokens utforming.

Denne boken har et noteapparat som i hovedsak er oppgitt som sluttnoter og en utfyllende bibliografi. Der det er tale om noter med

komplette referanser, som referanser til stortingsdokumenter, brev og avisartikler, vil de kun stå i sluttnoter, ikke i bibliografien.

Enkelte utfyllende opplysninger og observasjoner er tatt inn i fotnoter, fordi det å måtte bla frem og tilbake til sluttnotene ville frarøvet dem all funksjon.

I sekundærlitteraturen jeg har støttet meg på, er mange dokumenter gjengitt i modernisert språkdrakt. Her har jeg forsøkt å gjenfinne originaldokumenter og bruke den originale språkformen. Dette for å unngå moderniseringer fra mange ulike tiår, for å kontrollere at alt er gjengitt korrekt, og for å beholde en språkform som er en del av historien.

Engelske kilder er gjengitt på engelsk. Brev fra og til Carl Johan på fransk har som regel vært oversatt tidligere, men disse oversettelsene er av varierende alder og kvalitet. Jeg har derfor fått hjelp med å oversette disse kildene på nytt, og da til moderne norsk. En del alderdommelige uttrykk kan nok likevel forekomme her, da kongens tone var, vel, kongelig og ikke alltid lar seg gjengi med dagens ord og uttrykk.

Det er mange som må takkes for at dette gikk fra å være en idé, til en word-fil, til en bok.

Jeg vil takke professor Eivind Smith, som har lest over manus og gitt tilbakemeldinger. Eivind har også tatt seg bryet med å diskutere temaet med meg flere ganger. Disse samtalen har vært til stor hjelp for min forståelse av riksrettsordningen og jeg takker ham særlig for at han har gidde å gjenta enkelte ting som jeg har hatt tungt for å forstå. Professor Christoffer Conrad Eriksen har lest over manus og oppdaget noen misforståelser som jeg er svært glad for at jeg har fått luket ut. Professor Eirik Holmøyvik har gitt tilbakemeldinger som har vært av stor viktighet for arbeidet. Han tok seg også bryet med å tegne smilefjes i marginen der det var ting han likte, noe jeg ærlig skal innrømme at hjalp voldsomt på motivasjonen i prosjektets siste faser. Min gode venn og kollega Hallvard Aamlid har gitt uvurderlige tilbakemeldinger på innhold, form og basal grammatikk. Jeg må også takke språkkonsulent Ingvill Goveia for en formidabel gjennomgang

av teksten, og manusredaktør Natasja Harung som har jobbet med å få manus over mållinjen.

Jeg vil også takke Torkjell Leira, som har gitt tilbakemelding på Brasil-kapittelet, og Helene Dannevig, Pauline Helle og, igjen, Eivind Smith, som har hjulpet meg med fransken.

En ekstra stor takk må rettes til min redaktør Hans Tvedt, som ikke bare har gitt særlig gode tilbakemeldinger og hjulpet til med å gjøre manuset bedre, men som i det hele tatt sa ja til et nytt bokprosjekt om grunnlovsrett sammen med meg. Det har vært et fantastisk privilegium å få dykke ned i denne tematikken og vite at det ventet en bok på andre siden. Jeg vil også takke Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO), som har gitt meg stipend og dermed mulighet til å ta noe fri for å fullføre arbeidet, og Stortingsbiblioteket, som har vært til stor hjelp med å finne gamle kilder.

Jeg vil takke min gode venn Ellen for hennes oppmuntringer gjennom prosessen, jeg satte særlig pris på den lille festtrompeten jeg fikk for å feire ferdigstilling av førsteutkastet.

Til slutt må jeg selvsagt takke min familie. Min mor har lest gjennom alt og gitt sin entusiastiske støtte. Min søster har ikke lest noe, men hun er på mange måter den som har inspirert dette prosjektet, og den det er dedisert til.

Min kanin Nymfadora har, som ved forrige bok, lidd under dette arbeidet, som hun har gitt klart uttrykk for har tatt altfor mye oppmerksomhet som heller kunne vært viet til henne. Få ting i denne verden ser så snurt ut som en snurt kanin, og jeg er nå glad for å nærme meg ferdig og slippe dette knuste blikket som borer seg inn i nakken.

Min kone Thea har ikke bare lest manus og hjulpet meg, hun har også støttet meg gjennom det som ble et langt mer omfattende prosjekt enn vi begge hadde sett for oss. Jeg ville aldri kommet i havn uten deg, men så vet vi vel begge at jeg ville hatt langt større problemer om du ikke stod ved min side. Du er overmåte høyt elsket.

Innhold

Kapittel 1

Verden snudd på hodet	17
------------------------------------	----

DEL I

HVA ER RIKSRETT?	25
-------------------------------	----

Kapittel 2

Verdens riksrettssystemer	27
Hvem kan stilles for riksrett?	33
Grunnlag for riksrett	34
Hvem kan reise riksrett?	35
Hvem dømmer i saken?	37
Hva slags reaksjoner kan en riksrett idømme?	38

Kapittel 3

England	40
William Latimer	42
Michael de la Pole	43

Kapittel 4

USA	49
Andrew Johnson	54
Bill Clinton	56
Donald J. Trump	60

Kapittel 5

Sør-Korea	63
Park	63

Kapittel 6

Brasil	66
Rousseff	67

Kapittel 7

Danmark	72
Erik Ninn-Hansen.....	74
Inger Støjberg	77

Kapittel 8

Island	87
Haarde	88

Kapittel 9

Norge	90
--------------------	----

DEL II

HVA VAR RIKSRETT?	99
--------------------------------	----

Kapittel 10

Den første riksrettssaken	101
Frederik Gottschalck von Haxthausen, 1816	

Kapittel 11

Den andre riksrettssaken 115
 Thomas Fasting, 1821

Kapittel 12

Den tredje riksrettssaken 128
 Grev Herman Wedel Jarlsberg, 1822

Kapittel 13

Den fjerde riksrettssaken 135
 Jonas Collett, 1827

Kapittel 14

Den femte riksrettssaken 153
 Statsminister Løvenskiold, 1836

Kapittel 15

Den sjette riksrettssaken 172
 J.H. Vogt, 1845

Kapittel 16

Den syvende riksrettssaken 182
 Selmer-ministeriet, 1883–1884

Kapittel 17

Den åttende riksrettssaken 216
 Regjeringen Berge, 1926–1927

Kapittel 18

Reformen i 1932 243
 Forslag om riksrett under 1932-ordningen 244

Kapittel 19

Reformen i 2007	249
Ansvarlighetsloven	254
Riksrettsrettergangsloven	255
Forslag om riksrett under 2007-ordningen	258

DEL III

HVA BØR RIKSRETT VÆRE?	261
-------------------------------------	-----

Kapittel 20

Skandaler	263
Borten Moe	263
Sanner	264
Hansen	266

Kapittel 21

Hvorfor spurte de ikke riksretten?	271
Den politiske ånd	272
I første og siste instans	278
Kostnad	279

Kapittel 22

Alternativer til riksrett	280
Riksrettens oppgaver	280
Muligheten til å trekke seg – og de parlamentariske virkemidlene	288
De alminnelige domstolene	289

Kapittel 23

Til forsvar for riksretten	294
---	-----

Kapittel 24

Har riksretten en god utforming i dag?	298
---	-----

Kapittel 25	
Bør vi bruke riksretten?	310
Avslutning.....	314
Bibliografi	317
Sluttnoter	335

Verden snudd på hodet

Byen Pau nær Pyreneene i syd-Frankrike er periodisk i mediebildet fordi den gjerne velges som startpunkt for skikkelig tunge etapper av sykkelrittet Tour de France.¹ Byens historie har også noen høydepunkter fra 1500-tallet, og Abraham Lincolns sinnsforvirrede enke tilbragte noe tid her på slutten av 1800-tallet, men det må likevel være lov å si at stedet sjelden har gjort tjeneste som historiens sentrum.

Men i 1763 var den utgangspunkt for vår historie, for det var da Jean ble født her.

Familien han ble født inn i, hadde karret seg opp i det nærmeste 1700-tallet hadde en middelklasse, og de hadde klare planer om å fortsette ferden oppover. Det var derfor ingen begeistring i hjemmet da Jean ble gammel nok til å tenke på fremtiden sin, og annonserte at han ønsket seg til det mest tarvelige yrket av dem alle – soldat. Familien dyttet ham i stedet inn i jusen, den evige favorittprofesjon blant oppkomlinger, men til tross for talent for juridisk håndverk vantrivdes han og fortsatte å drømme om soldatlivet. En dag ga han etter for trangten og vervet seg, uten at familien visste det. Man kunne aldri kontrollere Jean-Baptiste Jules Bernadotte.¹

I Min kone har akkurat begynt å lære meg å følge med på sykkel sport, og dette er alt jeg kan; ikke spør meg om noe annet.

Han ble soldat i kong Ludvig XVI's hær og gjorde det godt. Han steg i gradene, og da han fylte 22 år, hadde han allerede nådd så langt han kunne. De høyeste stillingene i hæren var forbeholdt adelen.²

Mye blekk har vært spilt over spørsmålet om «solkongen», kong Ludvigs forfader, virkelig sa de berømte ordene «Staten, det er meg». Mindre blekk har vært brukt på å skrive om at han uansett ville hatt rett. Verden Jean vokste opp i, var en verden med eneveldige monarker; menn (og noen få kvinner) som regjerte absolutt. De kunne gi og oppheve lover, de kunne dømme folk i tråd med loven, eller ikke, det spilte ingen rolle, for de dømte uansett i siste instans. De kunne konfiskere folks eiendom, fengsle folk uten grunn eller få dem henrettet. Å være konge av Guds nåde innebar at de eneste virkelige begrensninger på ens makt var ens egen fantasi og elitens styrke,³ og det var nettopp for å holde denne eliten fornøyd, at det var de, og bare de, som fikk de høye militærtitlene. Frankrike formelig flommet over av gamle, adelige militærmenn som aldri hadde sett en slagmark eller noen gang sovet i et telt, men som ble veldig glade av å få gå i uniform.

Verden var imidlertid i endring.

*

Det begynte i de britiske koloniene i Nord-Amerika. Der hadde folk lenge vært misfornøyd med kong Georg III's styre over dem, og med at de selv ikke hadde noen innflytelse over lovene og (især) skattevedtakene som kom seilende over fra London. Det er imidlertid mange folk som har vært misfornøyd med lederne sine opp gjennom historien uten at de har gjort noe med dem. Det som gjorde dette raseriet forskjellig, var at det oppstod i en tid da folk hadde begynt å se annerledes på forholdet mellom borger og stat. Raseriet spiret i næringsrik jord bestående av opplysningstidens tanker formulert i en strøm av tekster inspirert av tenkere fra antikken og nåtiden, fra den nye og fra den gamle verden.⁴

For det første hadde man tanken om at kongens og dermed statens makt ikke var *helt* absolutt likevel. Ideen som festet seg, var at det fantes små, spesielle former for makt som staten ikke hadde, slik som makten til å torturere folk, fengsle dem uten dom eller smuglese brevene deres. Disse små skårene i eneveldet begynte oftere og oftere å bli omtalt som folkets «rettigheter».⁵

For det andre så man seg tilbake i historien, til ulike former for statsstyre, og vurderte hva som hadde fungert, og hva som ikke hadde fungert. Man vurderte hva som kjennetegnet de systemene der folkets rettigheter hadde blitt krenket, og der de hadde blitt respektert. Summen av disse betraktningene var ideen om at for mye makt på ett sted bestandig ledet til ødeleggelse. Man burde derfor dele statens makt opp i mindre deler og gi disse myndighet til å holde hverandre i sjakk; makt skulle alltid kunne møtes av motmakt. Det er dette prinsippet som kalles maktfordelingsprinsippet, og det ble i sin mest berømte form formulert av Montesquieu.⁶

Når man så hadde gjort seg disse tankene, var ikke veien lang før man begynte å spørre seg hvor maktens kilde *egentlig* lå, og om det virkelig var slik at kongen regjerte på Guds nåde. Folk begynte også å lure på hva man i grunn burde gjøre med en konge som ikke respekterte grensene for sin egen makt – folkets rettigheter.¹¹

Den amerikanske revolusjon som rystet verden til grunnvollene var dermed ikke bare et opprør mot kongen, men mot en hel måte å se verden på. Makt som hadde strømmet ovenfra og *ned*, fra Gud til konge, skulle nå strømme fra folket og *opp*. Mens de britiske tropper trakk seg ut av Yorktown etter det avgjørende slaget i den amerikanske revolusjonskrigen, sang de drikkevisen «The world turned upside down»,⁷ og det var på mange måter hva som skjedde.

II Det kan innvendes at dette ikke var første gang man hadde tenkt på denne måten. Under middelalderen hadde flere konger måttet tåle skår i makten sin, men det var første gang disse tankene oppstod i opposisjon til denne tidens mer absolutte enevelder.

*

Den amerikanske revolusjon ble delfinansiert av Frankrike som ønsket å skade britene, hovedsakelig bare av gammel vane. Dette stikket kostet den franske stat en formue. De svake statsfinansene kombinert med dårlige avlinger og et styre som overhodet ikke hadde tatt inn over seg ideene de hadde vært med på å piske opp på den andre siden av dammen, skapte en trykkoker.⁸

I 1789 kom revolusjonen til Frankrike.

Jean gikk fra å være soldat i Royal-La Marine over til det mer sobert kalte regiment nummer 60, og veien til høyere stillinger åpnet seg mens giljotinen gikk varm og adelen forsvant bit for bit.⁹ Hva Jean selv følte om revolusjonen er for det meste usikkert. Han uttalte seg aldri direkte om den og holdt hodet lavt for å ikke miste det.¹⁰ Det lille vi vet, er at selv om han senere ville omtale seg selv som en varm tilhenger av frihetsidealene som revolusjonen hvilte på, ble han også skremt av hvordan idealene ble forvaltet mens revolusjonens glede gikk over i kaos og flere av hans venner havnet under giljotinens fallende økseblad.¹¹

Revolusjonen utløste angrep mot Frankrike fra flere kanter, og Jean ble sendt til fronten der blod, heder og ære ventet. Han var snart en offiser med et solid rykte. Opprykket til de virkelige toppjobbene kom imidlertid sammen med en ny leder i Paris.¹²

I 1795 forsøkte tilhengerne av monarkiet å vinne tilbake makten, men de ble knust av styrker i Paris under ledelse av en ung Napoleon Bonaparte.¹³ Da Napoleon så fikk ta over ledelsen av den franske hær, la han snart merke til Jean og brukte ham i flere viktige slag. Jean kjempet i land etter land, og overalt hvor han dro, fulgte suksess.^{III} Han ble en av Napoleons fremste generaler, og i 1798 ble de familie, da

III Han var forøvrig den første militære som noen gang brukte et luftfartøy for å få oversikt over motstanderens stilling da han steg opp i en luftballong. Han hatet det, og mente at hele greia var bortkastet. Man kan ikke få alt rett.

Jean giftet seg med Napoleons svigerinne.¹⁴ De to likte hverandre aldri spesielt godt personlig, men vi kan se hva slags posisjon Jean likevel fikk når vi ser på Davids maleri av Napoleons kroning av seg selv som keiser i 1804, for der, rett til høyre for alteret, ser vi Jeans skarpe profil.¹⁵ I 1806 fikk han også fyrstedømmet Ponte Corvo av sin keiser.¹⁶

Jean fortsatte imidlertid å først og fremst å finne mest glede i sitt arbeid som militærmann og som (en særlig dyktig) administrator av okkuperte områder. Han fortsatte også å være nysgjerrig på forholdene omkring i Europa, og da han en tid omkring 1808–1809 hadde en del svenske krigsfanger hos seg, fikk han dem til å lære ham om Skandinavia. Da de viste ham et kart over området, lurte han straks på hvorfor det mektige Sverige hadde et så sterkt ønske om å råde over Finland i øst, et land de holdt på å miste til Russland. Finland lå lite strategisk til på gal side av Østersjøen, åpenbart med risiko for angrep. Hvorfor ikke heller snu seg og se mot vest? Om man kunne vinne Norge fra Danmark, ville man kunne danne en uangripelig festning på den skandinaviske halvøy!¹⁷

Han ble også kjent som en gentlemansoffiser, og de svenske krigsfangene syntes at han behandlet dem godt, og vendte hjem fulle av lovord om mannen som hadde beseiret dem. Det var også derfor navnet hans i det hele tatt havnet på bordet da Sverige, etter å ha kastet sin gamle konge i 1809 og satt inn en ny, gammel og barnløs en, begynte letingen etter en ny arving til sølvtronen.¹⁸

Da Jean ble svensk kronprins tok han navnet Carl Johan.

*

Han fikk imidlertid ikke nyte særlig ro som nyslått prins. Sverige gikk i allianse mot Napoleon, og Carl Johan måtte lede tropper mot sitt eget fødeland. Han ga råd til britene og russerne om hva de kunne forvente, og deltok selv i slaget ved Leipzig i oktober 1813. Deretter skulle han, med stor sorg, vende seg mot Frankrike, men ikke før han hadde tatt en liten omvei.

Carl Johans tropper inntok våren 1814 det danskkontrollerte Holstein. Danmark hadde vært på gal side av krigen, og i Kiel tok Carl Johan selv ansvar for å tvinge danskekongen til å innrømme en passende straff: å gi Norge til Sverige.¹⁹

Svenskene var over seg av begeistring; den nye arveprinsen hadde knapt rukket å si hei før han skaffet dem et nytt land. I Norge var mottagelsen av nyheten om at vi skulle i union med et folk vi hadde hatet i århundrer, mer ... lunken. Vi ønsket i stedet å benytte sjansen til å ha en egen liten revolusjon, og i løpet av våren 1814 laget vi en egen grunnlov og erklærte Norge som et selvstendig land.

Denne komplette selvstendigheten ble kortvarig, og Norge ble bare måneder senere tvunget i union med Sverige, men Grunnloven vi hadde skrevet, fikk vi i utgangspunktet beholde.

*

Tiår med kaos over hele kloden innebar at opplysningstidens tanker, som hadde startet det hele, gikk av moten i 1814. Pendelen begynte å svinge fra kjølig rasjonalitet, til varm romantikk og nostalgi. Man sluttet å snakke om antikkens styringssystemer og begynte å lese historier om noble riddere som trofast kjempet for konger de ikke kunne drømme om å giljotinere. Mens Mary Wollstonecraft hadde skrevet om kvinners rettigheter i 1792, skrev hennes datter Mary Shelley i 1818 *Frankenstein* om farene ved å blindt følge det rasjonelle og glemme følelsene. Mange higet nå etter ro og orden, og selv om ingenting kunne viske ut de siste tiårene, ville revolusjonsforsøk og andre opprør heretter i større grad bli slått brutalt tilbake. Trykkefriheten ble snevret inn, og Europas monarker kunne i større grad puste lettet ut og feste grepet.²⁰

At opplysningstiden var på hell var en nyhet ... som ikke hadde nådd Norge.

Da Carl Johan inntok landet, møtte han i vår Grunnlov de samme opplysningstidsidealene som både hadde åpnet døren for ham som

ung og som hadde skremt ham idet blodet begynte å flyte. Her var alt sammen: et knippe rettigheter, et sterkt folkestyre og en klar maktfordeling.²¹ Den norske Grunnloven er den siste av de klassiske opplysningstidsgrunnlovene.

Maktfordelingen kom i første rekke til uttrykk i at regjeringen, som i begynnelsen var ledet av kongen personlig, kunne nedlegge utsettende veto mot Stortingets lover. Samtidig måtte regjeringen også utøve sin makt innenfor lover og budsjetter vedtatt av Stortinget. Hverken Storting eller regjering fikk imidlertid bestemme hvordan lovene skulle tolkes; den myndigheten lå hos domstolene.^{IV}

Forholdet mellom kongen, regjeringen og Stortinget har endret seg siden 1814, men ideen om at makt skal følges av ansvar, står fortsatt sterkt.²² I dag kan Stortinget stille regjeringen spørsmål, kalle dem inn til høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen og fjerne dem gjennom mistillit. Sivilombudet, som er Stortingets kontrollorgan, kan undersøke hva forvaltningen gjør, og riksrevisjonen kontrollerer forvaltningens pengebruk og oppfølging av andre plikter pålagt av Stortinget.

Fra starten av har imidlertid Grunnloven hatt et siste og tyngre maktmiddel som kunne rettes mot medlemmene av alle tre statsmakter om de gikk over sine grenser. Dette er et maktmiddel som ikke lenger får særlig oppmerksomhet, og som snart har sovet i 100 år.

Dette er riksretten.

IV Det siste stod ikke direkte i Grunnloven, men ble innfortolket kort tid senere.

DEL I

Hva er riksrett?

Verdens riksrettssystemer

De senere årene har Norge vært rammet av en rekke politiske skandaler. Det har vært skandaler knyttet til stortingsmedlemmers posisjonering for å skvise så mye som mulig ut av generøse frynsegoder, det har det vært skandaler knyttet til personer som har tafset på mennesker de ikke skulle ha tafset på, og sommeren 2023s mange saker knyttet til inhabilitet – for å nevne noen.

Når de som bekler de høyeste verv i landet, folk som statsråder,¹ stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere, forsømmer sine plikter, bryter loven eller begår andre ugjerninger, oppstår spørsmålet om hva som skal skje med dem.

For det er ikke det samme at disse menneskene tramper over grensen som at vi andre gjør det. Om du, i din deltidsjobb på Narvesen begår underslag, er det veldig stygt av deg og du fortjener en reaksjon. Underslag er forbudt etter straffeloven som er gitt av Stortinget. Saken vil bli etterforsket av politiet, et organ som til syvende og sist

I En statsråd er et medlem av regjeringen, hva vi ofte kaller en «minister». Jeg vil imidlertid bruke ordet «statsråd», for teknisk sett er det bare stats- og utenriksministeren som er «ministre». «Statsråd» er også navnet på møtet med regjeringen og kongen som holdes på slottet hver fredag.

ligger under regjeringen. Til slutt vil du kanskje få en dom i domstolene. Dersom det imidlertid ikke er deg på Narvesen, men statsministeren som i *sin* jobb begår underslag, er det, i tillegg til å være en stygg handling, også et stort tillitsbrudd mot folket, mot staten og mot hele systemet vårt.

Høyesterettsdommeren som lar seg bestikke til å stemme for frifinnelse av det store, skattesnyttende selskapet, er ikke bare korrump; hun har brutt sin fundamentale plikt til å hegne om loven, og hun skaper mistillit mot domstolene, som er den delen av statsapparatet som først og fremst henter sin legitimitet fra folkets tillit. Stortingsrepresentanten som stemmer på en lov fordi den vil gagne svigerinnens kvikksølvfabrikk, selv om det går mot hans egen overbevisning, har ikke bare gjort jobben sin dårlig; han har brutt den uskrevene kontrakten mellom ham og velgerne som plasserte ham på tinget.

Når mennesker i høye tillitsverv går langt utenfor rammen av sin makt på denne måten, truer det statssystemet og skaper behov for *motmakt*.

Det er et knippe reaksjonsmuligheter som kan bli aktuelle.

For det første har vi en ordning som ikke er unik for dem med høye verv i staten, men som likevel er viktig: **etterforskning fra politiet** fulgt av en vedtatt bot, eller en dom på bot og/eller fengsel i de **alminnelige domstolene**. Dersom noen har begått en handling som strider mot en lovbestemmelse som inneholder en trussel om straff, og de har gjort dette med det nødvendige nivå av skyld, med viten og vilje eller uaktsomhet, kan de straffes med bøter og fengsel. Sommeren 2023 ble for eksempel Bjørnar Moxnes, leder av partiet Rødt, tatt på fersk gjerning i å naske et par solbriller fra en butikk på Gardermoen lufthavn. Det var et brudd på loven, og Moxnes vedtok en bot der og da.²³

For det andre har vi **muligheten for å trekke seg eller å bli kastet**. Når krisen treffer, er det flere som velger å ta sin hatt og gå, enten av seg selv eller etter press fra parti, kolleger, motstandere og media.

Moxnes trakk seg for eksempel som partileder^{II}, men stortingsrepresentanter har ikke mulighet til å trekke seg, så han ble værende i dette vervet. Det er opp til folket å fjerne uverdige stortingsrepresentanter ved valg.²⁴

For statsråder var det lenge nær rutine at de trakk seg dersom en av dem opplevde en krise på sitt område. Dette var et uttrykk for en oppfatning om at alt som skjer på deres område, til syvende og sist er statsrådets ansvar. I dag er ikke det å trekke seg like automatisk, og flere tar nå «ansvar ved å bli sittende».^{III} Statsråder kan imidlertid også bli kastet av sine egne om de ikke selv ønsker å lese skriften på veggen, ellers kan hele regjeringen risikere å bli straffet ved neste valg. Høyesterettsdommere kan i utgangspunktet ikke sies opp, men kan trekke seg.²⁵

For det tredje har vi overfor statsrådene de **parlamentariske virkemidlene**. Disse er reaksjonsmuligheter som bare er mulige i land med en form for parlamentarisme, altså land der regjeringen er avhengig av parlamentets tillit for å bli sittende. Vi skal se nærmere på opprinnelsen til dette systemet senere i boken, men Norge har hatt det lenge, og dersom Stortinget vedtar at en enkelt statsråd eller hele regjeringen ikke lenger nyter parlamentets tillit, er de pliktige til å søke avskjed og gå av. Kun to regjeringer og ingen enkeltstatsråder har noen gang blitt fjernet gjennom vedtatt mistillit. Trusselen om mistillit har imidlertid motivert mange til å vike taburetten av eget tiltak.^{IV} Et eksempel på dette, var da Sylvi Listhaug i 2018 trakk seg

II Den 13. november 2023 ble det klart at Moxnes også hadde innrømmet andre tilfeller av tyverier, der han skal ha stjålet fire ostestykker og én salma-laks fra en butikk. Moxnes forklarte situasjonen med at han hadde et psykisk problem.

III Første gangen dette skjedde, var da Arbeiderpartiets statsminister Jens Stoltenberg ble sittende etter kritikk omkring beredskapen 22. juli. Å bli sittende hadde da svært gode grunner for seg, noe annet ville fremstått som et knefall for terroristen som nettopp hadde angrepet Arbeiderpartiet. Løsningen har imidlertid blitt fulgt senere, uten den samme begrunnelsen (Bonde, 2023b).

IV Ah, taburet! Det er et ord som betyr «liten krakk», men det brukes også om jobben som statsråd. Den som viker taburetten, søker om avskjed og trekker seg.

etter at hun hadde lagt ut en smakløs post på Facebook og fått store deler av Stortinget mot seg.²⁶

Dersom Stortinget ikke ønsker å fjerne statsråden, men bare vil uttrykke sterk misbilligelse, kan det gjøre det gjennom et såkalt daddelvedtak. Daddel er et gammelt ord for kritikk og innebærer en form for parlamentarisk «gult kort». Det ble blant annet brukt i 2015 mot tidligere justisminister Anders Anundsen da det ble klart at staten hadde sendt 70 asylbarn med lang botid i Norge ut av landet til tross for at regjeringen hadde besluttet en mer human praksis på dette området.²⁷

De tre virkemidlene – sak i de alminnelige domstolene, å trekke seg, og parlamanteriske virkemidler – kan ofte virke side om side. Den statsråd som har brutt loven, kan både dømmes til bot og fengsel samt trekke seg eller fjernes gjennom mistillit.

Det er imidlertid noen utfordringer med disse tre virkemidlene. Å trekke seg eller å bli kastet fjerner folk fra vervet, men straffer dem ikke på noe vis. I vår tid vil en person som har falt fra sin høye stilling, gjerne falle rett inn i en ny og lukrativ en. Saker i domstolene kan skape en *maktfordelingsflope*, for politiets øverste sjef er statsministeren, og det er kanskje ikke helt enkelt for politiet å troppe opp i regjeringskontoret og arrestere henne; det smaker ganske kraftig av kupp. Det samme er tilfellet med den korruperte dommeren og stortingsrepresentanten: Her vil én statsmakt måtte gå direkte mot seg selv eller mot den lovgivende makt.

Videre er det noen overtramp som er veldig spesielle for folk i disse rollene, eller som blir spesielt alvorlige om de begår dem. Dette kan gjøre det særlig vanskelig for politiet å vurdere dem og forfølge dem. Dersom en høyesterettsdommer har latt seg overtale til å stemme på en gitt måte, vil det skape en *maktfordelingsflope*, men også være utfordrende for de øvrige domstolene å vurdere hvordan, og hvor alvorlig, det er at hun lot seg lede.

Dette, behovet for motmakt, overtramp som er særegne eller blir særlig alvorlige, og problemet med mulige *maktfordelingsfloper*, er

grunnen til at de fleste land velger å legge jobben med å forfølge *noen* overtramp begått av *visse* personer til et helt annet organ. Slike handlinger kan vekke **riksretten** – det fjerde virkemiddelet og den tyngste delen av rettsstatens immunforsvar.

Norge har brukt sin riksrett åtte ganger, men den siste saken ble avsluttet helt tilbake i 1927. Riksretten lever imidlertid i beste velgående i andre land, og mellom 1990 og 2019 ble 144 statsoverhoder møtt med 154 forslag om riksrett i 63 ulike land. Ti ble faktisk fjernet gjennom riksrett. Til dette tallet kan vi i alle fall legge til én, da Perus president Pedro Castillo ble fjernet ved riksrett i desember 2022.²⁸ Det har vært riksrett i Danmark og på Island de siste 30 årene, og vi skal se nærmere på disse sakene senere.

*

I de fleste land ligner riksretten på en domstol og i de fleste dommer den i første og siste instans; en sak som har vært i riksretten, er ferdig. Det er imidlertid også noen ganske betydelige forskjeller på ordningene ulike land har laget. Ordningene varierer når det kommer til *hvem* som kan stilles for dem, hvilke *handling*er folk kan stilles for riksrett for, hvem som kan *reise* riksretten, hvor makten til å *dømme* i en riksrett ligger, riksrettens *sammensetning* og hva slags *straffer* (sanksjoner) den kan dømme folk til.

Vi skal i denne første delen av boken begynne med å se på bredden av ulike ordninger i verden. Deretter skal vi se litt nøyere på noen lands ordninger før vi i del to av boken dykker ned i den norske ordningen og dens historie.

*

Et hovedskille i verdens riksrettssystemer går mellom de ordningene som ligner mest på faktiske domstoler, og de som i hovedsak er komplekse oppsigelsesmetoder for folk det ellers er vanskelig å bli kvitt.

Den første varianten er den som vår egen norske riksrett tilhører; ordninger som har prosesser som ligner på en domstols, og som kan beslutte mange ulike former for reaksjoner, som fengsel, bøter og erstatningsansvar. Riksstrettsordninger av denne varianten kan som regel reises mot folk som har et høyt verv i staten, men også mot dem som gjorde noe galt da de hadde et slikt verv, men som senere har sluttet.

Den andre varianten er mest vanlig i land med president og uten parlamentarisme. Den springer i første rekke ut av behovet for å kunne *fjerne* en leder som har blitt demokratisk valgt, men som senere har gjort ting som innebærer at hun fremstår uegnet for jobben. Saker som behandles av denne typen riksrett, ender som regel bare med at personen enten får beholde, eller mister jobben, og ikke noen øvrig reaksjon.²⁹

På én måte er disse to variantene så ulike at det kan fremstå galt å behandle dem under det felles navnet riksrett. På engelsk blir de ikke alltid presentert med samme navn i det hele tatt; den norske riksstretten ble i begynnelsen oversatt med «court of state», mens oppsigelsesvarianten oftest kalles «impeachment» fra det latinske *impedicare*, som betyr å fange eller stanse. De to variantene er ulike på mange måter, men har også ting til felles: De deler det samme historiske opphavet, og selv om den ene handler mest om å stille noen til ansvar og den andre om å fjerne dem, har begge til formål å verne statssystemet mot trusler *innenfra*. Det er også mange ordninger som ikke passer inn i noen av de to kategoriene, noen som ligger mellom dem, og noen som ligger helt på siden. Jeg har derfor valgt å behandle dem alle under navnet riksrett.

Vi skal se litt på hvordan riksstrettsordninger varierer, og vi begynner med å se på hvem som kan stilles for riksrett i ulike land.

Hvem kan stilles for riksrett?

I republikker er det gjerne først og fremst presidenten som kan stilles for riksrett.³⁰ I monarkier er det statsrådene og aldri kongen. Vår Grunnlov er klar på at kongen ikke kan lastes; det er hans «råd» (regjeringen) som er ansvarlig for alt det gale som måtte gjøres i hans navn.³¹ Dette er en sentral del av riksrettens funksjon, under eneveldet stod kongen bare ansvarlig for Gud, i et konstitusjonelt system er kongen personlig fortsatt ansvarsfri, men nå er det likevel ansvar koblet til hans beslutninger.

Presidenter og statsråder sitter i riksrettens kjerne, men det er flere ordninger som rammer en bredere krets av personer, noen ganske mye videre. Norge, USA og Honduras er eksempler på land der også *dommere* kan stilles for riksrett. I Norge og Honduras begrenser vi oss til dommere i høyesterett, men i USA kan alle føderale dommere stilles for riksrett. Norge og Honduras er også eksempler på land der riksrett kan reises mot medlemmer av *parlamentet*, noe som ikke kan gjøres i USA.³²

Det vanligste er at riksretten er orientert mot nettopp toppene av de tre statsmaktene, statsråder, dommere og parlamentsmedlemmer, men det finnes også en gruppe land som har rene smørbrødlister av folk som kan hales foran riksretten. I Sør-Korea kan riksrett reises mot presidenten, regjeringen, departementsråder, dommere i grunnlovsdomstolen, medlemmer av valgkomiteen, riksrevisjonen og alle andre som loven måtte bestemme. Slike lange lister finnes også i Finland og er ganske vanlige i søramerikanske land.³³

Danmark har en spesialbestemmelse i sin grunnlov som også sier at kongen, med Folketingets godkjenning, kan tiltale andre enn ministre for forbrytelser som «han finder særdeles farlige for staten».³⁴ Dette har aldri blitt gjort, men det er en kuriøs liten bestemmelse som teknisk sett åpner for riksrett mot en privat borger.