



ATLANTSAMMENSLUTNINGEN
– *forum for sikkerhedspolitik*

Atlant Brief

USA's forfatning sikrer præsidenten og hans virke

Af Niels-Ole Mannerup & ansvarshavende redaktør Lars Bangert
Struwe

Marts 2019

Introduktion

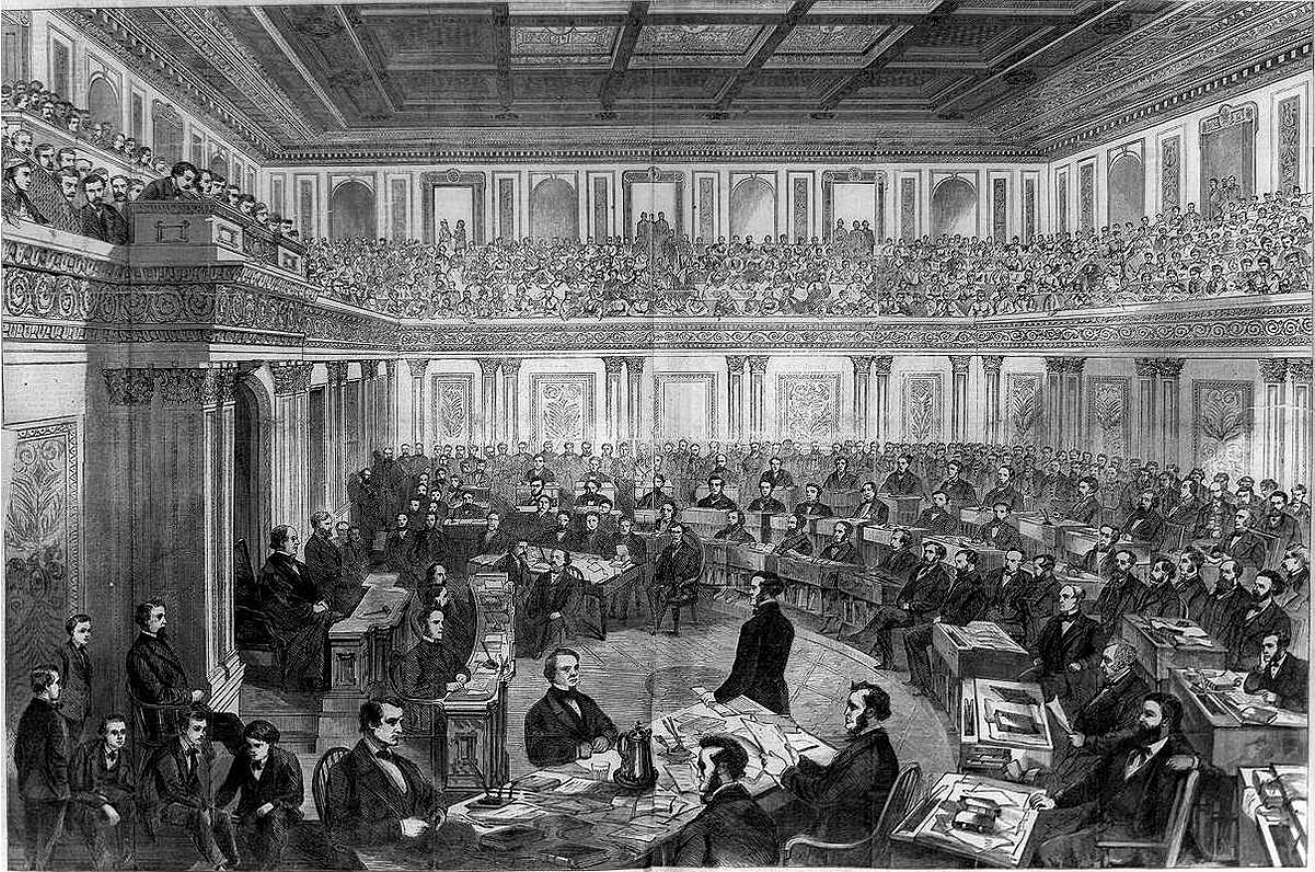


Illustration af rigsretssagen mod præsident Andrew Johnson i 1868.

En amerikansk præsident kan afsættes på to måder

Enten kan præsidenten tvinges til at træde tilbage som følge af udfaldet af en rigsretssag, *eller* også kan præsidenten af et kvalificeret flertal af udvalgte personer erklæres for uegnet til at udøve sine beføjelser og pligter som USA's præsident.

Dette brief bygger på en gennemgang af den relevante amerikanske lovgivning for afsættelse af en siddende præsident og belyser de to optioner, hvorved læseren er klædt bedst på til de igangværende diskussioner.

Afsættelse ved rigsretssag

Forud for midtvejsvalget 2018 udtalte præsident Donald Trumps personlige juridiske rådgiver, advokat Rudy Giuliani, at midtvejsvalget 2018 var et spørgsmål om, hvorvidt den amerikanske befolkning ønskede præsident Donald Trump stillet for en rigsret eller ej^[1]. Udtalelsen skulle nok mest af alt ses som et mediestunt, for at indlede en rigsretssag mod præsident Donald Trump vil kræve ganske meget. Bl.a. vil en rigsretssag kræve, at Kongressen beslutter sig derfor. Dertil kommer, at der skal være tungtvejende juridiske grunde til og beviser for, at præsident Donald Trump kan tvinges til at træde tilbage.

Muligheden for en rigsretssag rykkede med det demokratiske flertal i Repræsentanternes Hus nærmere. Der skal dog de facto meget til, for at en rigsretssag mod præsident Donald Trump kan blive en realitet. Republikanerne sidder på flertallet i Senatet; og det er i Senatet, at Rigsrettens dom afsiges.

Hvad er en rigsret i amerikansk ret?



Rigsretssager er sjældne i Danmark og vanskelige at iværksætte. Med medieomtalen af en rigsretssag mod præsident Donald Trump in mente, kunne man have opfattelsen af, at rigsretssager langt oftere finder sted i USA, og at man "uden videre" kan anvende rigsretsinstittet til fx at fjerne præsident Donald Trump fra embedet.

Teknisk set er det en mulighed, men vejen dertil er meget lang, og antallet af rigsretssager i USA med domfældelse til følge er til dato kun otte. Alle otte sager har vedrørt føderale dommere og dermed ingen politikere. I alt har der været 64 tilfælde, hvor processen ledende til en rigsretssag har været iværksat. 19 af disse processer har ført til anklage og dermed rigsretssag.

Afsættelse ved rigsretssag

Der er forskel på en rigsretssag og processen førende til en rigsretssag

Skal man tale om en amerikansk rigsretssag, vil man typisk gøre brug af det engelske ord *impeachment*, som ofte oversættes med netop rigsretssag; men dette er ikke nødvendigvis korrekt, for en *impeachment* er ikke i sig selv en rigsretssag. *Impeachment* er derimod processen, som kan lede til en egentlig rigsretssag.

Processen førende til en rigsretssag begynder i Repræsentanternes Hus

Processen førende til en rigsretssag kan kun begynde ét sted, og det er i Repræsentanternes Hus, selv om en hvilken som helst borger i USA kan rejse ønske om, at Repræsentanternes Hus påbegynder processen førende til en rigsretssag.

Hvis der i Repræsentanternes Hus er flertal for, at der skal arbejdes videre med processen førende til en rigsretssag, vil sagen overgå til behandling i Repræsentanternes Hus' juridiske komité (House Committee on the Judiciary) og Repræsentanternes Hus' udvalg for forretningsførelse (House Committee on Rules), som ser på anklagepunkter, beviser m.m.

Hvis disse komitéer når frem til, at der er grundlag for at rejse sigtelse mod fx en præsident, en vicepræsident eller anden offentlig embedsmand, vil komitéerne fremsende en anbefaling til Repræsentanternes Hus indeholdende de egentlige anklagepunkter, der benævnes *Articles of Impeachment*, hvilket fører til en egentlig sigtelse i form af et anklageskrift.

Der vil da efterfølgende skulle foretages afstemning om de enkelte anklagepunkter. Hvis der opnås simpelt flertal for de enkelte anklagepunkter, vil anklagepunkterne blive videresendt til Senatet, hvorefter processen overgår til at blive en egentlig rigsretssag i regi af Senatet.

Afsættelse ved rigsretssag

Processen videreføres i Senatet

Anklagepunkterne i en rigsretssag udgøres af udvalgte medlemmer fra Repræsentanternes Hus, benævnt *Managers*, mens forsvarerne i en rigsretssag er advokater, som er valgt af den anklagede. Senatet agerer dommer og jury.

Hvis den anklagede er USA's præsident eller vicepræsident, vil retspræsidenten for den amerikanske højesteret (United States Supreme Court) agere rigsretspræsident. Skulle der rejses en rigsretssag mod fx præsident Donald Trump, vil højesteretsdommer John Roberts agere rigsretspræsident. Højesteretsdommer John Roberts er udpeget af præsident George W. Bush, og derfor må han betegnes som en teknisk støtte for præsident Donald Trump. Ej desto mindre har højesteretsdommer John Roberts afvist at være en teknisk støtte for nogen[2].

Er rigsretten sat, skal der, for at en domfældelse i forhold til anklageskriftet kan blive en realitet, være et kvalificeret flertal på 2/3. Netop det kvalificerede flertal har været årsagen til, at de to præsidenter, som har været anklaget og dermed udsat for en rigsretssag (i.e. præsident Andrew Johnson i 1868 og præsident Bill Clinton i 1998) ikke blev dømt. Præsident Richard Nixon blev heller ikke dømt, da han valgte at træde tilbage fra embedet som USA's præsident.

Afsættelse ved rigsretssag

Domfældelse i Rigsretten

Ved domfældelse i en rigsretssag er konsekvensen, at den domfældte straks skal forlade sit embede; og med straks menes straks som i omgående. Derefter vil vicepræsidenten - i tilfælde af at det er præsidenten - jf. den 25. tilføjelse til den amerikanske forfatning, sektion 1, overtage beføjelserne og pligterne for USA's præsident som præsident, hvorefter en ny vicepræsident udnævnes af præsidenten. Udnævnelsen af ny vicepræsident kræver dog et godkendende simpelt flertal i Kongressen.

Såfremt Senatet finder anledning dertil, kan der efterfølgende rejses straffesag mod den domfældte, som på dét tidspunkt ikke længere vil have immunitet eller anden beskyttelse.



Faktaboks

- det 25. forfatningstillæg

Section 1.

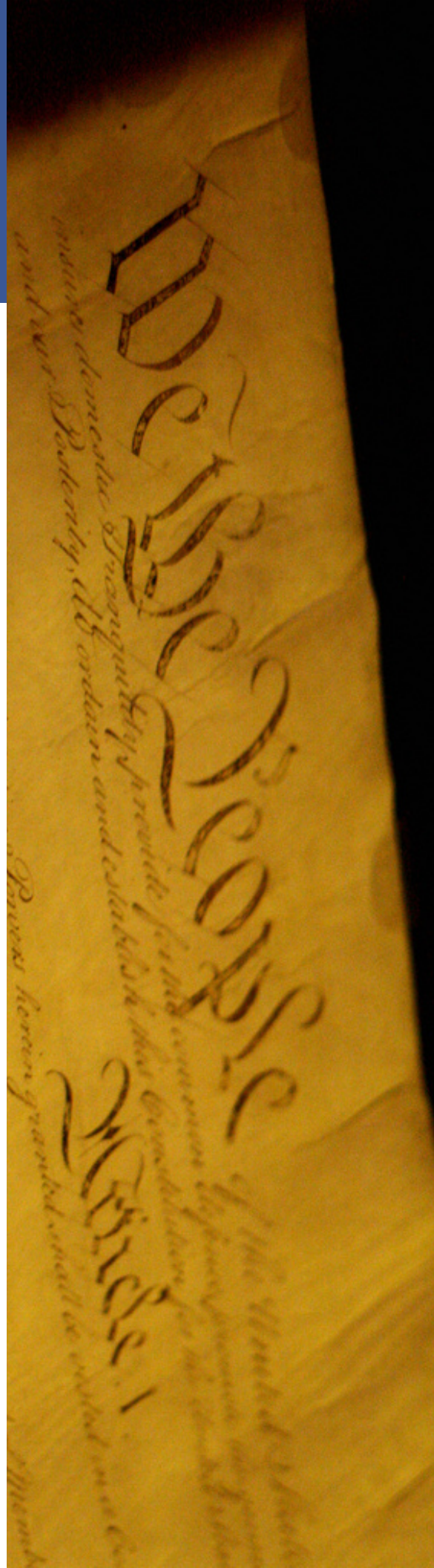
In case of the removal of the President from office or of his death or resignation, the Vice President shall become President.

Section 2.

Whenever there is a vacancy in the office of the Vice President, the President shall nominate a Vice President who shall take office upon confirmation by a majority vote of both Houses of Congress.

Section 3.

Whenever the President transmits to the President pro tempore of the Senate and the Speaker of the House of Representatives his written declaration that he is unable to discharge the powers and duties of his office, and until he transmits to them a written declaration to the contrary, such powers and duties shall be discharged by the Vice President as Acting President.



Faktaboks

- det 25. forfatningstillæg

Section 4.

Whenever the Vice President and a majority of either the principal officers of the executive departments or of such other body as Congress may by law provide, transmit to the President pro tempore of the Senate and the Speaker of the House of Representatives their written declaration that the President is unable to discharge the powers and duties of his office, the Vice President shall immediately assume the powers and duties of the office as Acting President.

Thereafter, when the President transmits to the President pro tempore of the Senate and the Speaker of the House of Representatives his written declaration that no inability exists, he shall resume the powers and duties of his office unless the Vice President and a majority of either the principal officers of the executive department or of such other body as Congress may by law provide, transmit within four days to the President pro tempore of the Senate and the Speaker of the House of Representatives their written declaration that the President is unable to discharge the powers and duties of his office.

Thereupon Congress shall decide the issue, assembling within forty-eight hours for that purpose if not in session. If the Congress, within twenty-one days after receipt of the latter written declaration, or, if Congress is not in session, within twenty-one days after Congress is required to assemble, determines by two-thirds vote of both Houses that the President is unable to discharge the powers and duties of his office, the Vice President shall continue to discharge the same as Acting President; otherwise, the President shall resume the powers and duties of his office.

Faktaboks

- Rigsret i Danmark

Rigsretten i Danmark afsiger dom i sager, hvor ministre er anklaget for ikke at have udøvet deres embedsførelse (under skyldig hensyntagen til ministeransvarlighedsloven), som den forventes udøvet, idet det er Folketinget, der i monarkens navn rejser tiltale mod en minister.

Det sker kun sjældent, at Rigsretten nedsættes. Således har den kun fem gange siden sin oprettelse i 1849 været nedsat; og antallet af domsfældelser har været få. Den seneste rigsretssag fandt sted den 22. juni 1995, da justitsminister Erik Ninn-Hansen blev idømt fire måneders betinget fængsel for sin kritisable embedsførelse i den såkaldte Tamil-sag.

Rigsretten står uden for det almindelige domstoldsvæsen (og administrativt ikke underlagt Domstolsstyrelsen); og selv om indtil 15 højesteretsdommere (de til enhver tid længst siddende højesteretsdommere) skal være med til at dømme den anklagede, har Rigsretten intet med Højesteret at gøre.

Højesteretsdommerne dømmer dog ikke alene. De dømmer sammen med indtil 15 personer (i det mindste samme antal som antallet af højesteretsdommere), der ikke er medlemmer af Folketinget, men som dog er valgt af Folketingets partier.

Kongresgodkendt afsættelse



Den amerikanske forfatning og muligheden for at afsætte præsidenten

Den anden måde, hvorpå den siddende præsident kan blive tvunget bort fra sit embede, er ved en regulær afsættelse. Dette vil være begrundet i præsidentens manglende evne til at bestride embedet som USA's præsident. Der er hér tale om den 25. tilføjelse til den amerikanske forfatning, sektion 4.

Vicepræsidenten antager præsidentens magtbeføjelser og pligter

Af sektion 4, 1. punktum in fine, følger det, at vicepræsidenten omgående overtager præsidentembedets magtbeføjelser og pligter - ikke som præsident, men som fungerende præsident - baseret på, at vicepræsidenten og et flertal af ministre over for præsidenten pro tempore for Senatet og formanden for Repræsentanternes Hus har erklæret, at den siddende præsident ikke er i stand til at udøve sine magtbeføjelser og pligter som USA's præsident.

Kongresgodkendt afsættelse

Hvis den siddende præsident ikke over for præsidenten pro tempore for Senatet og formanden for Repræsentanternes Hus erklærer, at han ikke kan tiltræde vicepræsidentens og et flertal af ministres indstilling; eller præsidenten, jf. sektion 3, til præsidenten pro tempore for Senatet og formanden for Repræsentanternes Hus erklærer, at han ikke er i stand til at udøve sine magtbeføjelser og pligter som USA's præsident, vil vicepræsidenten forblive fungerende præsident, idet den siddende præsident vil fortsætte som præsident, men uden beføjelser til at agere som præsident.

Præsidenten kan tage magten tilbage

Hvis den siddende præsident, jf. sektion 4, 2., overfor præsidenten pro tempore for Senatet og formanden for Repræsentanternes erklærer, at han anser sig for at være i stand til at bestride embedet som USA's præsident, da vil han fritage vicepræsidenten for virket som fungerende præsident og genindtræde som præsident. Dog kan vicepræsidenten og et flertal ministre over for præsidenten pro tempore for Senatet og formanden for Repræsentanternes Hus inden for fire dage på ny erklære, at den siddende præsident ikke er i stand til at udøve sine magtbeføjelser og pligter som USA's præsident.

Kongressen vurderer

Kongressen skal da straks - og senest efter 48 timer, hvis ikke Kongressen er samlet - tage erklæringen fra vicepræsidenten og et flertal af ministre under behandling. Fra dét tidspunkt har Kongressen 21 dage til at nå frem til en beslutning om præsidentens egnethed til at udøve sine magtbeføjelser og pligter som USA's præsident. Hvis 2/3 af Kongressens medlemmer stemmer for, at den siddende præsident ikke er i stand til at udøve sine magtbeføjelser og pligter som USA's præsident, da overtager vicepræsidenten som fungerende præsident magtbeføjelserne og pligterne, som de er pålagt USA's præsident.

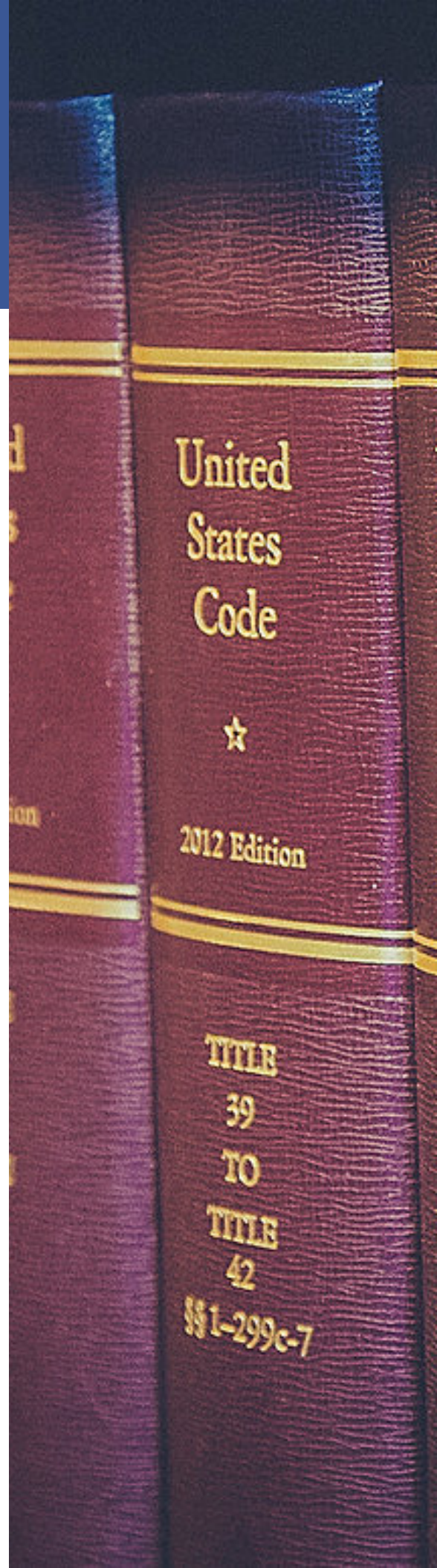
Kongresgodkendt afsættelse

Den siddende præsident vil fortsætte som præsident, men uden beføjelser til at agere som præsident.

Stemmer ikke 2/3 for afsættelsen af den siddende præsident, da vil den siddende præsident fritage vicepræsidenten for virket som fungerende præsident og genindtræde som præsident, idet det på dette tidspunkt nok er tvivlsomt, hvorvidt vicepræsidenten vil fortsætte som vicepræsident.

Den siddende præsident kan selv bede om at blive midlertidig afløst

Sektion 3 anvendes typisk, hvis den siddende præsident står over for at skulle gennemgå et operativt indgreb, hvor der kræves bedøvelse. I denne forbindelse vil den siddende præsident overføre magtbeføjelserne og pligterne som USA's præsident til vicepræsidenten. Vicepræsidenten bliver da fungerende præsident frem til det tidspunkt, hvor den siddende præsident atter kan påtage sig magtbeføjelserne og pligterne som USA's præsident.



Kongresgodkendt afsættelse

Hvem kan anmode om afsættelse af USA's præsident?

Betegnelsen vicepræsident - p.t. vicepræsident Michael Pence - siger sig selv, men hvem gemmer sig bag den fordanskede betegnelse ledende ministre (Principal Officers of the Executive Departments)? If. Code of Laws of the United States of America, bind 5 (Government Organization and Employees), del 1, kapitel 1, § 101, er de ledende ministre flg.:

- Udenrigsministeren (i.e. Secretary of State)
- Finansministeren (i.e. Secretary of the Treasury).
- Forsvarsministeren (i.e. Secretary of Defence).
- Justitsministeren (i.e. Attorney General).
- Indenrigsministeren (i.e. Secretary of the Interior).
- Landbrugsministeren (i.e. Secretary of Agriculture).
- Handelsministeren (i.e. Secretary of Commerce).
- Arbejdsministeren (i.e. Secretary of Labour).
- Sundheds- og Socialministeren (i.e. Secretary of Health and Human Services).
- Bolig- og Byudviklingsministeren (i.e. Secretary of Housing and Urban Development).
- Transportministeren (i.e. Secretary of Transportation).
- Energiministeren (i.e. Secretary of Energy).
- Uddannelsesministeren (i.e. Secretary of Education).
- Ministeren for Veterananliggender (i.e. Secretary of Veterans Affairs).
- Ministeren for Hjemlandssikkerhed (i.e. Secretary of Homeland Security).

Kongresgodkendt afsættelse

Betegnelsen præsident pro tempore for Senatet er betegnelsen for den højest rangerede senator (i.e. længst siddende senator), som i netop denne sammenhæng, jf. den 25. tilføjelse til den amerikanske forfatning, bliver midlertidig formand (i.e. *president pro tempore*) for Senatet ihukommende, at vicepræsidenten er formand (i.e. *president*) for Senatet uden at være valgt senator, og ved forsøget på at afsætte den siddende præsident, hvorved vicepræsidenten bliver fungerende præsident, da kan han ikke samtidig være formand for Senatet. Præsident pro tempore for Senatet er i dag den 85-årige republikanske senator Charles Grassley.

Kun tre vicepræsidenter har fungeret som præsident

Siden erklæringen af USA's uafhængighed fra Storbritannien i 1776 har kun to vicepræsidenter udøvet præsidentens beføjelser og pligter som fungerende præsident. Det drejer sig om daværende vicepræsident George H.W. Bush (i tidsrummet fra kl. 1128 til kl. 1922 den 13. juli 1985) på vegne af præsident Ronald Reagan og daværende vicepræsident Dick Cheney (i tidsrummene kl. 0709 til kl. 0924 den 29. juni 2002 og kl. 0709 til kl. 0921 den 21. juli 2007) på vegne af præsident George W. Bush - alle tre gange pga. koloskopiundersøgelse.

Tre gange har man overvejet at afsættende en siddende præsident

Siden den 25. tilføjelse til den amerikanske forfatning har man - så vidt det vides - tre gange overvejet at bringe sektion 4 i anvendelse.

Første gang var i forbindelse med attentatforsøget den 30. marts 1981 på præsident Ronald Reagan. Daværende vicepræsident George H.W. Bush blev dog ikke fungerende præsident, idet man ikke - i sagens natur - kunne gøre brug af sektion 3; og idet daværende vicepræsident George H.W. Bush på tidspunktet for attentatforsøget befandt sig ombord på et fly, valgte han ikke at gøre brug af sektion 4. Da daværende vicepræsident George H.W. Bush landede, var præsident Ronald Reagan ikke længere på operationsbordet.[\[3\]](#)

Kongresgodkendt afsættelse

Anden gang var begrundet i, at den pr. den 27. februar 1987 nytiltrådte stabschef Howard Baker på foranledning af stabens medarbejdere var gjort opmærksom på, at præsident Ronald Reagan var konstateret som værende doven med manglende sociale kompetencer. Stabschef Howard Baker skulle således på sit første møde med præsident Ronald Reagan i sin kapacitet som stabschef "vurdere" præsident Ronald Reagans mentale helbredstilstand. If. stabschef Howard Baker virkede præsident Ronald Reagan fit, og derfor blev sektion 4 ikke bragt i anvendelse[4]. Som et *aberdabei* kan dog nævnes, at præsident Ronald Reagan fem år efter, at han forlod embedet som USA's præsident, blev diagnosticeret med Alzheimers.

Tredie gang var i maj 2017, da fungerende FBI-direktør Andrew McCabe umiddelbart efter afskedigelsen af FBI-direktør James Comey afviklede møder med højtstående embedsmænd i det amerikanske justitsministerium med det formål at anmode vicepræsident Michael Pence og regeringen om at iværksætte processen, som den er anført i sektion 4[5].

Hvorvidt vicepræsident Michael Pence og medlemmer af regeringen blev kontaktet for en drøftelse deraf (og anmodning derom), vides ikke med sikkerhed. Årsagen til iværksættelsen af processen, som den er anført i sektion 4, var if. daværende fungerende FBI-direktør Andrew McCabe, at præsident Donald Trump havde obstrueret den gældende juridiske retfærdighed; og at det var muligt, at præsident Donald Trump

»...had been working on behalf of Russia against American interests caused the highest levels of American law enforcement were trying to figure out what to do with the president, including the possibility of advocating Vice Presidential and Cabinet use of the 25th Amendment to have Trump suspended from office, and ultimately removed by Congress.«[6]

Kongresgodkendt afsættelse

Denne udtalelse fremsatte daværende fungerende FBI-direktør Andrew McCabe i et interview i februar 2019 under sin medvirken i tv-programmet "60 Minutes". Påstanden undersøges nu af Senatets juridiske komité, hvis formand er senator Chuck Grassley - den samme senator, der er præsident pro tempore for Senatet.

Den 18. februar 2019 forbandede præsident Donald Trump de mange løgne fra fungerende FBI-direktør Andrew McCabe og tweetede:

← **Tweet**



Donald J. Trump ✓

@realDonaldTrump

Wow, so many lies by now disgraced acting FBI Director Andrew McCabe. He was fired for lying, and now his story gets even more deranged. He and Rod Rosenstein, who was hired by Jeff Sessions (another beauty), look like they were planning a very illegal act, and got caught.....

[Oversæt Tweet](#)

13:15 · 18 feb. 19 · [Twitter for iPhone](#)

Således tales der om, at et såkaldt bureaukratisk kup kunne have været under opsejling mod præsident Donald Trump.

Konklusion

- Mr. President, are you leaving the building?

Præsident Donald Trump, Mueller-rapporten og eventuel rigsretssag

Tanken, at der kan blive indledt en rigsretssag mod præsident Donald Trump, er på baggrund af hele sagsgangen meget lidt sandsynlig, medmindre Mueller-rapporten om russisk indblanding i præsidentvalget 2016 ([klik her](#)) finder det overvejende sandsynligt, at præsident Donald Trump på dét grundlag kan blive anklaget for fx embeds- og magtmisbrug.

Skulle Mueller-rapporten føre til sigtelse, vil præsident Donald Trump fortsat skulle dømmes af Senatet, hvor der kræves et kvalificeret flertal på 2/3 for en domfældelse. Sådan som det politiske landskab ser ud på nuværende tidspunkt, er det dog vanskeligt at forestille sig, at præsident Donald Trump skulle blive udsat for en rigsretssag, selv om intet er umuligt i det nuværende politiske klima i USA. Ved midtvejsvalget 2018 gik republikanerne frem i Senatet, hvor de i dag har 52 senatorer. Hvis alle de ikke-republikanske senatorer stemmer for en rigsretssag, vil 19 republikanske senatorer skulle stemme for en rigsretssag og dermed gå imod deres "egen" præsident.

Konklusionen på denne juridiske gennemgang af de forfatningsretlige bestemmelser for at afsætte en amerikansk præsident er flg.:

- En rigsretssag tager tid.
- Opnåelse af dom i en rigsretssag er vanskelig.
- Især de republikanske senatorer og repræsentanter er politisk og samvittighedsmæssigt udfordret, for kan de gå imod deres egen præsident?

Historisk og juridisk er det med andre ord endog særdeles vanskeligt at afsætte en amerikansk præsident.

[1] CNBC, " Trump lawyer Giuliani says midterms will answer impeachment question", 1. august 2018. <https://www.cNBC.com/2018/08/01/trump-lawyer-giuliani-says-midterms-will-answer-impeachment-question.html>

[2] William Cummings, " US does have 'Obama judges': Trump responds to Supreme Court Justice John Roberts' rebuke", USA Today, 21. november 2018. <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2018/11/21/john-roberts-trump-statement/2080266002/>

[3] James Baker, *Remembering the Assassination Attempt on Ronald Reagan*, Larry King Live, 30. marts 2001. <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0103/30/lkl.00.html>

[4] Jason Linkins, *Happy 50th Birthday To The 25th Amendment To The Constitution*, The Huffington Post, 10. februar 2017. https://www.huffingtonpost.com/entry/25th-amendment-50th-birthday_us_589cf24ee4b03df370d4cefe?guccounter=2&guce_referrer_us=aHR0cHM6Ly93d3cuaHVmZmluZ3RvbnBvc3QuY29tL2VudHJ5Lzl1dGgtYW1lbmRtZW50LTUwdGgtYmlydGhkYXlfdXNfNTg5Y2YyNGVlNGlwM2RmMzcxZDRjZWZl&guce_referrer_cs=d0P9DxeFO9PfSjWFQjAqUw; Jane Mayer, *Worrying About Reagan*, The New Yorker, 24. februar 2011. <https://www.newyorker.com/news/news-desk/worrying-about-reagan>

[5] Devan Cole and Laura Jarrett (February 14, 2019). *McCabe confirms talks held at Justice Dept. about removing Trump*, CNN, 14. februar 2019. <https://edition.cnn.com/2019/02/14/politics/andrew-mccabe-obstruction-of-justice/index.html>

[6] CBS News, *60 Minutes*, 17. februar 2019. <https://www.cbsnews.com/video/andrew-mccabe-60-minutes-interview-full-video-watch-acting-fbi-director-trump-investigation-james-comey-russia-investigation-2019-02-17/>

Forfatterne

Niels-Ole Mannerup



Niels-Ole er cand.jur. med international operativ militærerfaring i regi af EU, FN samt koalitionsstyrker. Han var bl.a. som kommandørkaptajn ved FN i Sudan missionens *Force Legal Adviser* og den militære øverstkommanderendes særlige rådgiver i politiske og juridiske spørgsmål.

Lars Bangert Struwe



Lars er generalsekretær i Atlantsammenslutningen. Han har arbejdet med strategi og sikkerhedspolitik i bl.a. Forsvarsministeriet, Center for Militære Studier og Forsvarskommandoen. Lars er ph.d. i historie og er cand. mag. i historie og statskundskab.

Atlant Brief redigeres af Lars Bangert Struwe og gennemgår peer review inden publicering.