

Italia: Retten og politikken i konflikt

Steinar Stjernø, *steinar.stjerno@hioa.no*

Institusjonstilknytning: Høgskolen i Oslo og Akershus

Silvio Berlusconi var statsminister i til sammen 10 år – lengre enn alle sine forgjengere i moderne tid. I disse årene reiste påtalemyndighetene tiltale mot ham i en rekke saker, og det førte til en skarp konflikt mellom hans regjering og parlamentsflertallet på den ene siden, og rettssystemet på den andre. Konflikten skyldes imidlertid ikke bare Berlusconis mulige lovbrudd, men er også knyttet til spesielle trekk ved forholdet mellom rett og politikk i Italia.

Da Italia ble samlet i 1861, videreførte landet de franske rettstradisjonene som var blitt etablert under Napoleonskrigene: et sentralisert statsapparat, med domstolene som del av statshierarkiet og med svak autonomi overfor de politiske institusjonene.¹ De som styrte den nye staten, så det som viktig å ha en lojal dommerstand som del av den utøvende makten. Justisministeren oppnevnte Høyesterett, og rettspraksis fulgte lojalt viljen til den det lille sjikt som dominerte regjeringa og Parlamentet (Pepino 2002; Guarneri 2003).²

Den historiske arven

Fra samlingen var det en svak rettskultur. Både statsmakten, politikken og loven hadde lav legitimitet i folket. I sør fortsatte den væpnede motstanden mot okkupasjonen fra nord og gled etter hvert over i bandittvirksomhet og organisert kriminalitet. Den nye staten var svak, og i statens fravær levde en svak legal kultur, med klientellisme,³ korrupsjon og utstrakt kriminalitet videre. *La legge, per gli amici si interpreta, per i nemici si applica* – «en fortolker loven for sine venner og anvender den overfor sine fiender» – er et kjent uttrykk. Fra starten var *Italia reale* noe helt annet enn *Italia legale*.

Det fascistiske regimet (1922–1943) aksepterte ikke maktdelingsprinsippet. Rettsapparatet fortsatte å være underordnet den utøvende makten. Fullmakter til politiet og spesialdomstoler for å slå ned på opposisjon og kritikk begrenset domstolenes rolle ytterligere. En reform av strafferetten førte til et nytt lovverk (*Codice Rocco*), som etter å ha blitt rensket for sine mest autoritære trekk etter krigen i store deler kom til å bli videreført fram til i dag (Musio 2011). Erfaringene fra fascismen førte til at det var en tverrpolitisk oppslutning om et mer uavhengig rettsapparat. Venstresiden hadde av historiske grunner en mistroisk holdning til rettsvesenet, men også Kommunistpartiets (PCI) og dets leder Palmiro Togliatti, som var justisminister i samlingsregjeringa etter krigen, sluttet opp om at domstolene burde få større uavhengighet (Guarneri 2003).

Konstitusjonelt demokrati med uavhengige domstoler

Den nye grunnloven i 1948 bygde på folkesuverenitetsprinsippet og liberale rettsstatsprinsipper. Den etablerte maktfordeling mellom Parlamentet og regjeringen på den ene siden og rettssystemet på den annen side. Domstolene skulle sikre borgerne mot inngrep fra staten som

ikke var hjemlet i lov og kunne prøve om lover, direktiver og administrative vedtak med lovs kraft var i strid med grunnloven.

Italia ble delt i et stort antall små rettsdistrikter med en eller flere dommere som ledere. Dommerne skulle både lede domstolen i sitt distrikt, dømme i rettsaker og samtidig ha rollen som offentlig anklager og ivareta oppgaver som statsadvokatene har hos oss. De fikk myndighet til å lede og instruere politiet i etterforskning av brudd på loven. Loven påla dem å etterforske alle lovbrudd, men siden det i praksis var umulig, fikk dommerne et stort skjønn til å bestemme hva som skal etterforskes og hvilke ressurser som skal brukes til å etterforske ulike typer lovbrudd. Dommerstanden fikk etter hvert kontroll over rekrutteringen og karriereveiene i rettsapparatet. Til sammen ga dette rettsapparatet større uavhengighet av det politiske systemet enn i andre liberale demokratier.

Opprettelsen av *Consiglio Superiore della Magistratura* (CSM) – «Domstolenes øverste råd» – styrket dommerstandens selvstyre. 2/3 av medlemmene ble valgt av dommerne selv, 1/3 av Parlamentet blant universitetsprofessorer i jus. Særlig fra slutten av 1950-tallet drev dommerprofesjonen fram økt selvstyret for CSM overfor det politiske systemet (Guarnieri 2003). Rådet utnevnte til stillinger i rettsapparatet, forfremmet og vedtok disiplinære tiltak om det skulle være nødvendig. Etter hvert ble ansiennitet det avgjørende kriteriet for avansement. Det innebar at justisministeren mistet kontrollen over rekrutteringen og karrieren til dommerne. Domstolenes autonomi ble ytterligere styrket da forfatningsdomstolen (*Corte Costituzionale*) ble etablert og fikk myndighet til å prøve lovers grunnlovsmessighet.

Innholdsmessig avspeilte grunnloven et kompromiss mellom Det kristendemokratiske partiet (DC) og PCI. DC preget den med sitt – og den katolske kirkens – konservative syn på familie og likestilling, mens PCI og den sosialt orienterte del av DC preget den med formuleringer om arbeidets betydning, likhet og borgernes sosiale rettigheter. Mange progressive paragrafer forble lenge uten praktiske følger. De ble «sterilisert», for å bruke et uttrykk av en av Italias fremste grunnlovsjurister – Gustavo Zagrebelsky. «Den som leste Grunnloven og konfronterte den med virkeligheten, måtte tro at det dreide seg om to forskjellige land» (Zagrebelsky 2011). Slik sett videreførte regjeringene den tradisjonelle kløften mellom *Italia legale* og *Italia reale* – lovens og virkelighetens Italia.

Det tok imidlertid lang tid før domstolene begynte å bruke sin uavhengighet. Da DC og Sosialistpartiet på begynnelsen av 1960-tallet inngikk regjeringssamarbeid, utløste det håp om en radikal fornyelse i italiensk politikk. Blant dommerne oppstod en debatt om domstolens rolle i fornyelsen og forandringen av samfunnet. I perioden 1962–1964 organiserte de ulike rettspolitiske strømningene seg i fraksjoner. Den største var den konservative *Magistratura Indipendente* som hevdet – og hevder i dag – et tradisjonelt syn på dommernes rolle, som mest mulig nøytrale fortolkere av loven, uavhengighet og avstand til de politiske partiene og forsvar av domstolens «moralske og materielle verdighet» (*Magistratura Indipendente* 2011).

Mot dette synet stod *Magistratura Democratica*, som så domstolene som et «byråkratisk og lukket system», «kulturelt, ideologisk og sosialt knyttet til makten» og «fiendtlig overfor de lavere

klasser» (Pepino 2002). Md framhevet at lovtolkning ikke er en teknisk oppgave, men dreier seg om utøvelse og skjønn og ønsket å legge grunnlovens verdier til grunn i sin fortolkning av loven (Guarnieri 2003). Grunnloven hadde som nevnt mange progressive formuleringer om sosiale rettigheter, og Md's syn innebar en større vilje til å la domstolene tilsidesette lovbestemmelser. Md kom snart til å alliere seg med den politiske venstresiden. Fraksjonene hadde – og har fortsatt i dag – egne styrever og publikasjoner og opptrer som politiske aktører i saker som berører rettsapparatet og lovverket. Fraksjonsorganiseringen bidro til et høyt konfliktnivå internt i dommerstanden, som ble institusjonalisert ved at fraksjonene stilte lister ved valgene til CSM og ble representert etter forholdstallsprinsippet. Fraksjonene og den politiske splittelsen i dommerstanden ble snart et problem for domstolenes legitimitet – først blant de partiene som utgjorde flertallet i Parlamentet og etter hvert også overfor opinionen.

Ved utgangen av 1960-tallet hadde dommerne fått en mer selvstendig rolle overfor den utøvende makten enn i andre land i Europa. Som i Italia, var rettssystemet i Tyskland og Frankrike preget av *civil law*-tradisjonen, men der var domstolene og påtalemakten fortsatt underlagt den utøvende makten. I Storbritannia, der *common law*-tradisjonen var sterk, ble dommerne rekruttert fra *establishment* og fra et sjikt med eldre og moderate jurister, som var mindre mottakelige for de radikale strømninger som påvirket utviklingen i Italia.

Konflikten mellom rettsapparatet og politikken

Radikaliseringen fra slutten av 1960-tallet, de kulturelle endringene etter studentopprøret og massetilstrømningen til universitetene førte til en bredere sosial rekruttering til dommerstanden. Dommerstillinger ble i økende grad fylt av yngre og radikale jurister (Ginsborg 1998). I 1974 åpnet dommerne i Genova etterforskning mot regjeringspartiene – Det kristendemokratiske partiet og Sosialistpartiet – for å ha tatt i mot bestikkelser fra et oljeselskap. Det skapte den første store konflikten mellom dommerne og politikerne.

På slutten av 1970-tallet – «blyårene» (*gli anni del piombo*) - herjet svart og rød terror, med bombeattentater og drapet på den tidligere statsminister Aldo Moro som klimaks. I fravær av aktive tiltak mot terroren fra de politiske institusjonene satte en rekke dommere i gang en effektiv etterforskning, som gjorde dem populære i opinionen. Innsatsen til dommere som Giovanni Falcone og Paolo Borsellino i kampen mot mafiaen på Sicilia forsterket populariteten. På begynnelsen av 1990-tallet avslørte Antonio di Pietro korrupsjon blant en lang rekke politikere og næringsledere.⁴ Det fikk som kjent dramatiske følger: Store deler av det politiske ledersjiktet ble diskreditert, forakten for politikerne økte, og Sosialistpartiet og Det kristendemokratiske partiet ble oppløst. Den økte forakten for politikere ble motsvart av at dommernes popularitet ble styrket ytterligere.

Dommernes etterforskning av det politiske establishment og ledelsen i næringslivet økte motsetningene mellom rettssystemet og deler av det politiske systemet. Sosialistpartiet, som var blitt gjennomkorrumpert og en del av establishment, og kristendemokratene beskyldte dommerne for å være venstreorienterte og for å spare venstresidens partier og prøvde å begrense dommernes

virksomhet. En del dommer stod utvilsomt politisk til venstre, men det gjaldt ikke de fleste og de mest kjente, som for eksempel Di Pietro.

Silvio Berlusconi

Berlusconi fylte det politiske tomrommet etter Sosialistpartiet og Det kristendemokratiske partiet. Da han ble statsminister i 1994, var han under granskning for korrupsjon og skattesvindler. Hans senere påstand om at venstreorienterte dommere deltok i en politisk sammensvergelse for å undergrave hans folkevalgte regjering er mindre troverdig enn den motsatte og utbredte hypotesen: Han dannet sitt parti og stilte til valg fordi han hadde mistet sin politiske beskyttelse da Craxi og kristendemokratiet forsvant og fryktet å bli dømt i de retts sakene han stod foran (Rubini 2011; Stille 2007).

Konflikten med rettsapparatet ble akutt da han under en FN-konferanse i Napoli i 1994 om organisert kriminalitet mottok beskjed om at han var under etterforskning. Det skadet hans omdømme nasjonalt og internasjonalt og fikk ham til å starte en motoffensiv mot dommerstanden som har pågått siden. Han gikk til angrep på tre fronter: Han prøvde å svekke domstolenes legitimitet, foreslo en rekke lovendringer for at han ikke skulle kunne bli dømt og lanserte en omfattende reform av rettssystemet.

Fabrizio Cicchito, gruppeleder i Parlamentet for Berlusconi parti, *Popolo della Libertà*, gir i *Den politiske bruken av rettsvesenet* uttrykk for Berlusconi synspunkter slik: Dommerstanden har helt siden Togliatti var justisminister etter krigen vært influert av kommunistene. Dommerne samarbeider med venstresiden, og venstresiden bruker dommerne til å oppnå det de ikke greier i valg – å velte regjeringa. De forfølger Berlusconi, men overser korrupsjon og lovbrudd i sentrum-venstresidens partier og i den delen av næringslivet som er knyttet til de gamle borgerlige familiene og sentrum-venstresidens kooperativer. Dommerne allierer seg med aviser som driver bakvaskelseskampanjer mot Berlusconi – særlig *La Repubblica*, der Berlusconi rivaler i næringslivet har økonomiske interesser. De lekker systematisk fra etterforskningsmaterialet til media for å svekke statsministeren, sier Cicchito (2006).

Det er lite grunnlag for påstanden om at dommerstanden prøvde å undergrave Berlusconi. Men den fikk en viss troverdighet ved at en rekke kjente dommere hadde gått rett fra dommerrollen til å bli kandidater til Parlamentet for sentrum-venstrepartiene. Enkelte dommeres nidkjære etterforskning, store ressursbruk og omfattende telefonavlytting i saker som gjaldt Berlusconi gjorde det også mulig å stille spørsmål ved dommernes prioriteringer. Det er videre åpenbart at påtalemyndighetene ofte har lekket systematisk til aviser som *La Repubblica* og *Corriere della Sera* fra etterforskningsmateriale og detaljerte utskrifter fra telefonsamtaler i saker der Berlusconi har vært under etterforskning.⁵

Det er reist tiltale mot Berlusconi i 16 rettsprosesser (Gianni 2011). Et sentralt ledd i hans kamp for å unngå domfellelse var hans mange lover *ad personam* – lover skreddersydd for at han ikke skulle bli dømt. Han fikk Parlamentsflertallet til å vedta minst 18 slike lover (Nordio and Pisapia 2010). Det vedtok at presidenten, presidentene i Parlamentet og statsministeren skulle ha

immunitet mot rettsforfølgelse, men Høyesterett erklærte det stred mot grunnlovens formulering om at borgerne er like for loven. Så fikk han vedtatt at statsministerens embetsplikter var lovlig grunn til forfall i retten, men Høyesterett uttalte at domstolene i hvert tilfelle skal ta stilling til hva som er gyldig forfall. En tredje måte var å redusere foreldelsesfristen for straffbare forhold. Systematisk forhaling av hans mange advokater og den lange behandlingstida i domstolene gjorde det til en effektiv metode. Fem tiltaler ble foreldet. To falt bort etter at Parlamentet vedtok et skreddersydd amnesti. To ble henlagt etter at Parlamentet vedtok at forfalskning av regnskap skulle være straffefritt. Han ble frikjent i fire rettssaker, riktignok under domstolens erklærte tvil i to av dem.

I februar 2012 gjenstår tre rettssaker: Berlusconi er siktet for å ha bestukket den britiske dommeren Mills til å dømme i Berlusconis favør i en strid om forretningsinteresser. Han er siktet for å ha brutt sin taushetsplikt ved å offentliggjøre avlyttede telefonsamtaler der en opposisjonspolitiker deltok. Til slutt gjenstår «Ruby-saken». Der er han tiltalt for å ha betalt den da mindreårige prostituerte kvinnen for sex og for å ha misbrukt sitt embete da han fikk politiet til å løslate henne da hun satt i arresten for tyveri (Colaprico 2011). Særlig denne saken kan bli en ydmykende offentlig seanse for ham når vitnene skal uttale seg i retten. Da han ble tvunget til å gå av, lå to forslag som kunne ha beskyttet ham i de gjenstående prosessene til behandling i Parlamentet. Det ene er at forsvaret skal kunne innkalle så mange vitner det vil i retten – noe som vil kunne lamme domstolenes arbeid. Det andre forslaget skal forhindre at telefonavlytting kan brukes som bevis i retten, og at aviser som offentliggjør avlyttede samtaler før saken kommer til behandling i retten skal straffes med store bøter.

Berlusconis regjering la også fram forslag om endringer i Grunnloven for å reformere rettssystemet: Dommernes innflytelse i Domstolenes øverste råd skal svekkes; etterforskningsdommere og domstoldommere skal måtte velge mellom to ulike karriereveier og underlegges to ulike organer, som har ansvar for ansettelse, forfremmelser og forflytninger. De offentlige anklagerne skal fratras instruksjonsrett over politiet, og Parlamentet skal årlig vedta en lov om hvilke typer lovbrudd som skal prioriteres. Det mest oppsiktsvekkende er forslaget om at dommerne skal kunne stilles for retten og være erstatningspliktige hvis de taper saken eller deres dommer blir opphevd i høyere rettsinstanser.

Italia er det eneste landet i den vestlige verden der landets statsminister kontinuerlig kunne angripe rettsvesenet, anklage dommerstanden for å forfølge seg og hevde at dommerne utgjør en kreftsvulst som må skjæres bort.⁶ Den langvarige konflikten mellom Berlusconi og dommerstanden er – sammen med de økonomiske forverringene – en av de faktorene som underminerte tilliten til ham. Men det bidro også til å svekke tilliten til dommerstanden, særlig blant sentrum-høyrevelgerne. I 1994, da Berlusconi kom til makten, sa 67 prosent at de hadde tillit til rettssystemet. Det sank til 40 prosent i 1997 og videre til 34 prosent i 2008 da Berlusconi kom til makten siste gang.⁷ I takt med den minskende tilliten til Berlusconi, blant annet på grunn av hans mangelover *ad personam*, økte tilliten til rettssystemet igjen. I 2011 uttrykte nesten 50 prosent tillit til rettssystemet (Diamante 2011). I følge *World Values Survey 2005 – 2008* er tilliten til rettsapparatet langt lavere i Italia enn i Norden. Den lave tilliten skyldes ikke bare Berlusconis

langvarige kampanje mot dommerstanden. Det er andre problemer som krever en løsning av enhver italiensk regjering. Jeg skal drøfte fire: Overbelastningen på domstolene; den svake legale kulturen, konflikten om rettsapparatets rolle og avhengighet av den utøvende og lovgivende makten og politiseringen i dommerstanden.

Et overbelastet rettssystem

En viktig grunn til den svake legitimiteten til rettsvesenet er at det arbeider så langsomt. En straffeprosess varer i gjennomsnitt fem år, en sivilprosess åtte år og en skilsmisseprosess sju år. Hvert år blir 300 000 straffeprosesser foreldet. De siste ti år er to millioner lovbrudd blitt foreldet (Nordio and Pisapia 2010). Mange ofre ser at gjerningsmenn går fri, mange oppnår ikke sine rettigheter i sivile konflikter, og mange blir sittende lenge i fengsel uten endelig rettskraftig dom. Fengslene er overfylt, med 50 prosent flere innsatte enn de er dimensjonert for. Intet land i Vest-Europa blir dømt så ofte for brudd på menneskerettighetene av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. Fra 1959 til 2010 avsa domstolen 1617 dommer mot Italia, og i to tredeler av tilfellene dreide det seg om lengden på prosessene. Bare Tyrkia ble dømt for flere krenkelser av menneskerettighetene (ECHR 2011). De lange prosessene svekker ikke bare rettssikkerheten, men hemmer også produktiviteten og investeringslysten i næringslivet.

Dommerstandens kritikere mener at dommerne arbeider for lite, for lite effektivt eller bruker tida på bijobber (Stella and Rizzo 2007). Dommerne viser til at rettsapparatet er underbemannet; at det mangler moderne teknologi og andre ressurser; at rettsprosedyrene er omstendelige og at appellmulighetene er for store (saker kan kreves behandlet i tre instanser), og at forseelser og mindre lovbrudd fyller rettssalene i stedet for å bli bøtelagt (Davigo 2011; Nordio and Pisapia 2010). CSM peker på at de mange små rettskretsene svekker effektiviteten og kvaliteten i domstolene.

En analyse fra Europarådet viser at Italia har færre dommere og færre offentlige anklagere per 100 000 innbyggere enn de fleste andre land i Europa, og at saksmengden for de offentlige anklagerne er høyere enn i de fleste andre land i Europa (European Commission for the Efficiency of Justice 2011). Det kan tyde på at dommerne har mer rett enn deres kritikere.

Svak rettskultur og stor prosessglede

Den svake legitimiteten til lovene har vært et kontinuerlig problem i Italia i landets 150-årige historie. Den store lovsamlingen i 17 tykke bind er en fysisk illustrasjon på paradokset i den italienske legale kulturen – kombinasjonen av en høy grad av detaljert juridisk kodifisering og en utstrakt aksept for lovbrudd i befolkningen (og blant deler av politikersjiktet). En svak legal kultur i befolkningen er blitt møtt med et stadig mer detaljert lovverk, der nye lover legges til de gamle i stedet for å erstatte dem. Overbelastningen av rettsvesenet henger sammen med en utbredt toleranse for atferd som ikke er i tråd med loven, aksept for subkulturer i gråsonen av loven og for svak statlig innsats mot illegale kulturer (Raniolo 2011) - klientellisme, korrupsjon, skattesnyteri, ulovlig husbygging og næringsdrift til organisert kriminalitet. Det er rett og slett så mange lovbrudd å etterforske at ethvert forsøk på å etterleve grunnlovens påbud om at alle lovbrudd skal

etterforskes nødvendigvis vil drukne rettsapparatet i saker – også om det hadde hatt vesentlig mer ressurser.

Svak etterlevelse av lovene fins sammen med en utstrakt prosessglede, som blir stimulert av et usedvanlig høyt antall advokater. Mens Italia og Frankrike har omtrent like mange dommere i forhold til folketallet, fins det i Italia 26 advokater per dommer – i Frankrike er det ni. Piercamillo Davigo (2011), som var en av mest kjente etterforskningsdommerne, mener at italienerne er mer trettekjære enn andre og får hjelp av et stort antall advokater til å beskjeftige rettsapparatet med små og store saker. Italia trenger altså ikke bare et mer effektivt rettsvesen, men også en dypere kulturell endring som bidrar til at rettsvesenets rolle som straffende og/eller konfliktløsende institusjon blir mindre sentral.

Konflikt om rettsapparatets rolle og uavhengighet

Italia har aldri hatt noe liberalt og konservativt parti etter nord-europeisk standard og som er forankret i rettstatens prinsipper. Sentrum-høyre-partiene har vært de som sterkest har vært preget av klientellisme og et pragmatisk samliv med den organiserte kriminaliteten. Partiene har selv vært preget av den svake legalitetskulturen som de burde være pådrivere for å endre.

Det har, som vi har sett over, kommet til uttrykk ved de siste årene gjennom konflikter mellom Parlamentsflertallet og domstolene. En hyppig tilbakevendende konflikt har vært spørsmålet om medlemmer av Parlamentet kan stilles for retten. Etter korrupsjonsskandalene på begynnelsen av 1990-tallet ble parlamentsmedlemmenes immunitet opphevd, med henvisning til grunnlovens formulering om at alle borgere er like for loven. Men det kreves samtykke fra Parlamentet for å varetektsfengsle en siktet representant mens etterforskningen pågår. Parlamentsflertallet har ved flere anledninger de siste år nektet å godkjenne arrestasjon med henvisning til at domstolene ikke skal kunne forstyrre arbeidet til den lovgivende forsamlinga, mens mindretallet har støttet påtalemakten.

Parlamentsflertallets manglende vilje til å akseptere arbeidsdelingen mellom den dømmende og den lovgivende makt kom til uttrykk i saken om Eluana Englaro. Hun hadde ligget i koma etter en trafikkulykke i 15 år, da hennes far ønsket at legene skulle skru av maskinen som holdt henne i live. I fravær av lovgivning om slike situasjoner, tolket retten Grunnloven slik at legene kunne bestemme dette etter sitt faglige skjønn (vitenskapelig frihet, § 33). Flertallet, tilskyndet av den katolske kirken, protesterte og mente at retten satte seg i lovgivers sted. Til tross for rettens kjennelse nektet regjeringa gjennom et dekret legene å skru av maskinen. Presidenten nektet på sin side å underskrive dekretet, fordi han mente at det stred mot grunnloven (Caferra 2010). Mens sentrum-høyrepartiene i hast prøvde å få vedtatt en lov for å forhindre familiens vilje, døde kvinnen.

Politikken greier altså ikke å holde seg unna områder som bør høre inn under rettsapparatet. Der lovgiver ikke har sørget for at det fins rettsligere reguleringer av de offentlige institusjonenes virksomhet, er det rettsapparatets rolle å tolke om administrative vedtak er i overensstemmelse eller i strid med Grunnloven. Slike konflikter springer ut av et generelt trekk

ved det italienske samfunnet: Politikken og partiene er til stede på scener der de burde holdt seg i bakgrunnen. For store deler av samfunnet blir politisert, og rettslige, faglige og meritokratiske prinsipper spiller en altfor tilbaketrukket rolle.

Politiseringen av dommerstanden

Overpolitiseringsen gjelder også rettssystemet selv. Det skjer tydeligst gjennom dommernes organisering i ulike fraksjoner, som har ulik oppfatning av rettens rolle i samfunnet. Det fins naturligvis ingen nøytral dommerrolle. Men oppsplittingen i ulike fraksjoner med hver sin ledelse, hjemmesider og publikasjoner svekker dommerstandens legitimitet både overfor det politiske systemet og overfor befolkningen. Det bidrar også til å politisere de naturlige ulike oppfatninger som fins – og bør finnes – blant dommerne, men som bør brytes på mer fredelig vis i felles fora enn det skjer i dag.

Den høye medieprofilen til enkelte etterforskningsdommere i saker som de har ansvaret for, bidrar også til at de får en for framtrædende rolle i den offentlige debatten. Sammen med dommers direkte overgang fra dommerrollen til partipolitikken og systematiske lekkasjer fra dommernes kontorer svekker deres legitimitet. Domstolenes øverste råd har flere ganger oppfordret dommerne til å vise tilbakeholdenhet i den offentlige debatten (Caferra 2010). Men det har ikke vært lett i Berlusconi statsministertid på grunn av hans offentlige angrep på enkeltdommere og hele dommerstanden.

Det mest kinkige dreier seg om etterforskningsdommernes uavhengighet. Her dreier det seg om to typer uavhengighet – i forhold til det politiske systemet og den enkelte etterforskningsdommers selvstendighet internt i rettssystemet. Etterforskningsdommerne har rett til å utøve skjønn uavhengig av det politiske systemet om hvilke lovbrudd som skal etterforskes. På dette punkt står sentrum-høyre-partiene mot dommerne: Sentrum-høyre mener at dommerne misbruker sin uavhengighet til å prioritere etterforskning av mistanker om lovbrudd fra deres politikere og til å bruke uforholdsmessig mye ressurser på etterforskning av slike saker. Dommerne mistenker politikerne for å ville prioritere og styre etterforskningen mot lovbrudd som ikke gjelder politikerne selv. En bedre balanse mellom retten og politikken ville vært mulig hvis Italia hadde et politikersjikt som i mindre grad reflekterte den svake rettskulturen i samfunnet – og hvis enkelte høyt profilerte dommere anla en lavere profil i media og offentlighet.

Den interne uavhengigheten dreier seg om forholdet mellom den enkelte etterforskningsdommer og det øvrige rettssystemet. Det innebærer i praksis at et stort antall dommere selv kan styre etterforskningsressursene i den retning han/hun ønsker. Det kan stilles begrunnede spørsmål om hvorfor enkelte dommere prioriterte saker som gjaldt Berlusconi så høyt i mengden av uoppklarte saker på deres bord, og deres omfattende bruk av telefonavlytting i etterforskningen av for eksempel saken om hans omgang med den mindreårige prostituerte Ruby. Den pågående diskusjonen om en reduksjon av antallet rettskretser kan kanskje føre til større rettskretser og færre etterforskningsdommere med selvstendig rett til å igangsette etterforskning. CSM har gjennom flere år anbefalt en slik reform, blant annet fordi undersøkelser har vist at effektiviteten og kvaliteten i dommernes arbeid hemmes når antallet dommere i en rettskrets er

så lavt at det forhindrer spesialisering dommerne imellom (Consiglio Superiore della Magistratura 2010).

Etter Berlusconi

Berlusconis avgang kan gjøre det lettere å få til nødvendige reformer i rettssystemet. Sentrum-høyre-regjeringas reformforslag var så åpenbart knyttet til Berlusconis personlige interesser og hans ønske om å underordne rettsapparatet den utøvende makten at det var umulig for opposisjonen å gå inn i en dialog. Italias respekterte president Giorgio Napolitano oppfordret raskt etter avgangen til reformer i rettssystemet, samtidig som han etterlyste en ny yrkeskodeks med strenge regler for dommernesandel og oppførsel.⁸ Men Berlusconi har ikke forlatt italiensk politikk, og Parlamentet har ikke endret sammensetning. Han kommer derfor fortsatt til å ha innflytelse på italiensk politikk.

Det trengs en dobbelt tilbaketreking i forhold mellom rett og politikk i Italia: Politikken bør trekke seg mer unna rettssystemet, og retten bør trekke seg mer unna politikken. I en situasjon der en svak rettskultur i samfunnet også preger deler av det politiske systemet, og politikken i hele Italias historie har vært preget av klientellisme, er det ikke lett å få til dette. Med eller uten Berlusconi – det blir uansett en utfordring å finne en annen balanse mellom retten og politikken.

Den gjensidige mistilliten mellom deler av dommerstanden og deler av det politiske systemet er dyp. Økt politisk styring av rettsapparatet framstår som farlig for domstolene, siden det er mange politikere som har en personlig interesse i å svekke dommernes etterforskning av korrupsjon og andre lovbrudd. Samtidig underminerer den sterke politiseringen av dommernes organisasjon og CSM dommernes legitimitet både blant politikerne og deler av befolkningen. Men en langvarig og bitter konflikt mellom den dømmende makt på den ene siden og den lovgivende og utøvende makt på den annen side er ikke godt for en nasjon.

Litteratur

- Caferra, Vito Marino. 2010. *La Giustizia e i suoi nemici*. Bari: Cacucci Editore.
- Cassese, Sabino. 2011. "The Italian Constitutional Architecture: from Unification to the Present Day." The International Conference on The Unification of Italy and American Independence. 20.09 2011. New York.
- Cicchitto, Fabrizio. 2006. *L'uso politico della giustizia*. Milano: Mondadori.
- Colaprico, Piero. 2011. "I processi. Dal Rubygate ai nastri Fassino-Consorte l'ex premier imputato resta senza scudo." *La Repubblica*, 14. november, s. 16.
- Consiglio Superiore della Magistratura. 2010. Risoluzione concernente la revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Risoluzione del 13 gennaio 2010. Roma: Consiglio Superiore della Magistratura.
- Davigo, Piercamillo. 2011. "Il sistema giudiziario italiano: Qualche confronto." *Notiziario del Gruppo di Magistratura Indipendente* (1):8-8.
- Diamante, Ilvo. 2011. *Le Mappe di Ilvo Diamante. Mappe - L'infinito corpo a corpo con i PM che divide destra e sinistra*. <http://www.demos.it/a00568.php>. [04.11 2011].
- ECHR. 2011. Violations by Articles and by Country. Strasbourg: European Council. <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+information+by+year/>. 11.05.2011
- European Commission for the Efficiency of Justice. 2011. 2010 CEPEJ report. Strasbourg: Council of Europe.
- Gianni, Massimo. 2011. "La menzogna del potere " *La Repubblica*, 28. mai.
- Ginsborg, Paul. 1998. *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996*. Torino: Einaudi.
- Guarnieri, Carlo. 2003. *Giustizia e politica. I nodi della Seconda Repubblica*. Bologna: Il Mulino.
- Magistratura Indipendente. 2011. *Statuto*. <http://www.magistraturaindipendente.it/mi/>. [09.11].
- Musella, Luigi. 2000. *Clientelismo. Tradizione e trasformazione della politica italiana 1975/1992*. Napoli: Guida editori.
- Musio, Sarah. 2011. *La vicenda del Codice Rocco nell'Italia repubblicana*. <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/law-ways/musio/index.htm>. [Lastet ned 29.11 2011].
- Nordio, Carlo og Giuliano Pisapia. 2010. *In attesa di giustizia. Dialogo sulle riforme possibili*. Milano: Guerini e associati.

- Pepino, Livio. 2002. "Appunti per una storia di Magistratura Democratica." *Questione giustizia* (1).
- Raniolo, Francesco. 2011. "Legalità." I *Le parole chiave della politica italiana*, red. Marco Alamagisti and Daniela Piana. Roma: Carrocci editore.
- Rubini, Elisabetta. 2011. "Le vicende giudiziarie di Silvio B.: è andata così." I *Berlusconismo* red. Paul Ginsborg and Enrica Asquer. Roma-Bari: Editori Laterza.
- Smith, Denis Mack. 1997. *Storia d'Italia dal 1861 al 1997*. Roma-Bari: Editori Laterzi.
- Stella, G. Antonio og Sergio Rizzo. 2007. *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*. Milano: BUR Rizzoli.
- Stille, Alexander. 2007. *The Sack of Rome: Media, Money + Celebrity = Power = Silvio Berlusconi*. New York: Penguin Books.
- Zagrebelsky, Gustavo. 2011. "Memoria e identità una nazione." I *La costituzione italia*, red. La Repubblica;. Roma: Gruppo editoriale l'Espresso.

Noter

¹ Jeg takker Giuditta Cordero-Moss, Aksel Hatland, Rune Slagstad og Elisabetta Cassina Wolf for hjelpsomme kommentarer.

² Stemmeretten var begrenset til 1–2 prosent av befolkningen (Smith 1997; Cassese 2011).

³ Klientellisme er en relasjon mellom en beskytter og en person med lavere status (klient) som mottar tjenester fra beskytteren. I moderne tid har klientellismen bestått i at politikere skaffer offentlige kontrakter, stillinger, lokalisere institusjoner og næringsvirksomhet til fordel for sine velgere. Til gjengjeld støtter disse den politiker som skaffer godene (Musella 2000).

⁴ Sosialistpartiets leder *Bettino Craxi*, som var statsminister på 1980-tallet, ble siktet for korrupsjon, rømte til Tunis og ble dømt in absentia. Han hevdet at alle store nasjonale og internasjonale selskaper i Italia, også Berlusconis selskap Fininvest, hadde betalt bestikkelser til de politiske partiene (Stille 2007).

⁵ Det gjelder blant annet i Ruby-saken, der særlig *La Repubblica* kunne publisere detaljerte samtaler mellom Berlusconi og flere prostituerte.

⁶ *Corriere della Sera* 08.05 2011, s. 8-9.

⁷ Oppgave at de hadde mye eller meget stor tillit i en utvalgsundersøkelse (Diamante 2011).

⁸ *Corriere della Sera* 24. og 25.11 2011.