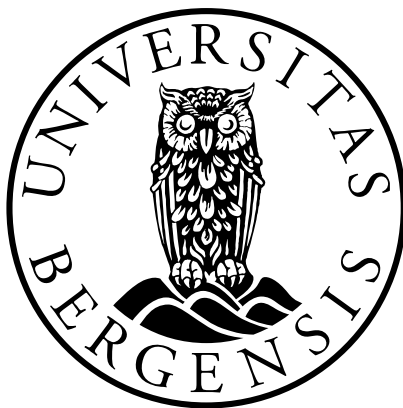


Henleggelse av straffesaker av kapasitetsgrunner

– *adgangens legitimitet og dens rettslige
forankring*

Kandidatnummer: 29

Antall ord: 14 730



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

01.06.17

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	2
1 Innledning	4
1.1 Presisering av tema.....	4
1.2 Temaets aktualitet	6
1.3 Metoderefleksjoner.....	8
2 Rettslig plassering av henleggelsesgrunnen.....	11
2.1 Hva er en henleggelse?.....	11
2.2 Legalitetsprinsippet (Straffeforfølgingsplikten).....	13
2.3 Opportunitetsprinsippet.....	14
2.4 Henleggelse av kapasitetsgrunner	16
2.5 Henleggelse av «prosessøkonomiske grunner».....	17
3 Henleggelsesgrunnens årsaker, betenkeligheter og dens legitimitet.....	20
3.1 Innledning.....	20
3.2 Henleggelsesgrunnens årsaker	20
3.2.1 Mangel på ressurser	20
3.2.2 Den totale saksmengde og de verdiene som i disse sakene berøres	21
3.2.3 Unngå/avverge restanser	21
3.2.4 Arbeidet med nærpolitireformen.....	22
3.2.5 Organiseringen av etaten.....	24
3.2.6 Tilstrekkelige kunnskaper	25
3.2.7 Oppsummering og generelle betraktninger om endringer i kriminalitetsbildet.....	26
3.2.8 Nærpolitireformen.....	26
3.3 Betenkelighetene ved henleggesadgangen.....	27
3.3.1 Innledning	27
3.3.2 Strider henleggelse av kapasitetsgrunner mot lovgiverviljen?	27
3.3.3 Normalisering og avkriminalisering	29
3.3.4 Svekkelse av den allmennpreventive og individualpreventive virkningen.....	30
3.3.5 Rettssikkerhet.....	31
3.3.6 Mistillit til rettsapparatet.....	31

3.4	Sammenfatning: Henleggelsesgrunnens legitimitet	32
4	Adgangens rettslige forankring.....	34
4.1	Innledning.....	34
4.2	Analyse av straffeprosessloven § 224 første ledd	35
4.2.1	Oversikt.....	35
4.2.2	Åpner straffeprosessloven § 224 første ledd for å unnlate iverksettelse av etterforskning av kapasitetsgrunner?	36
4.3	Det rettslige grunnlaget	39
4.3.1	Påtaleinstruksen § 17-1	39
4.3.2	Kan henleggelse av kapasitetsgrunner forankres i straffeprosessloven § 62a andre ledd?	40
5	Når kan henleggelsesgrunnen benyttes?	44
5.1	Innledning.....	44
5.2	Oversikt over rettskildesituasjonen	44
5.3	Adgangens vilkår.....	45
5.3.1	Hvilke sakstyper kan henlegges på dette grunnlaget?	45
5.3.2	Henleggelsen må være helt nødvendig	47
5.3.3	Gjerningspersonen må være ukjent.....	49
	Litteraturliste.....	52

1 Innledning

1.1 Presisering av tema

En henleggelse innebærer at påtalemyndigheten avslutter en straffesak uten noe form for strafferettslig reaksjon.¹ Henleggelse av kapasitetsgrunner faller under henleggelseskategoriene påtalemessige grunner.² Innstilling av straffeforfølgning på grunn av kapasitet vekker interesse av flere grunner. Når saken henlegges med en slik begrunnelse er forutsetningene for straffeforfølgning i hovedsak til stede.³ Saken henlegges imidlertid fordi politi og påtalemyndigheten mangler ressurser til å behandle den. Slik Påtaleanalyseutvalget fremhever i NOU 2017:5, er henleggelse med en slik begrunnelse vanskelig for allmennheten å akseptere.⁴ Dette med rette. Hvordan kan politiets- og påtalemyndighetens egen ressursituasjon rettferdiggjøre henleggelse av en straffesak der forutsetningene for forfølgning i hovedsak er til stede? Med bakgrunn i dette, kan det ikke unnlates å stille spørsmålsteget ved henleggelsesadgangen legitimitet.

Avhandlingen er delt i to hoveddeler. Resonnementet over danner grunnlaget for avhandlingens første hoveddel (kapittel 3). Følgende problemstilling vil her stå i sentrum: Hvordan kan kapasitetsgrunner være et legitimt henleggelsesgrunnlag når straffbare handlinger er undergitt offentlig påtale og hovedregelen er at slike skal påtales? Drøftelsen vil i denne delen være rettspolitisk. Det vil gjøres rede for henleggelsesgrunnens årsaker og dens betenkeligheter. Samlet vil disse elementene danne grunnlaget for besvarelse av den ovennevnte problemstilling. De reelle hensyn denne delen av avhandlingen bringer fram i lyset, vil være relevante ved klarleggingen av avhandlingens andre hoveddel. Av den grunn belyses det rettspolitiske aspektet først.

Henleggelse av kapasitetsgrunner er en utbredt henleggelsesgrunn, og har sine betenkeligheter til tross, vunnet stor aksept i praksis. Påtaleanalysen NOU 2017: 5 hvor praksisen med henleggelse av kapasitetsgrunner utsettes for kritikk, dokumenterer dette. Det er særlig henleggelse av anmeldte saker fra kontrollstatene som her kritiseres. Det uttales: «Konkursrådet har også påpekt at for mange saker om kriminalitet i konkurssaker henlegges

¹ Kjelby (2013) s. 56

² Dette vil omtales nærmere i punkt 2.1

³ R nr. 3/2016 punkt IV avsnitt 26

⁴ NOU 2017: 5 s. 42

på grunn av manglende kapasitet [...]».⁵ I vedlegget til påtaleanalysen medtas også rapporter fra Oslo og Hordaland statsadvokatembeter. I tilsynsrapporten av 2015 gjorde Oslo statsadvokatembeter etter tilsynsbesøket hos Finans- og miljøkrimseksjon gjeldende: «Nytt i år var at det ble klart for oss at seksjonen systematisk henlegger et svært antall saker fra det offentlige hvor det foreligger grundig dokumentasjon av alvorlige lovbrudd.»⁶ Det er med andre ord ingen tvil om at henleggelse begrunnet i kapasitetshensyn er en utbredt henleggelsesgrunn.

En konkret lovhjemmel som direkte regulerer henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner foreligger i norsk rett ikke. Dette gjør henleggelse av straffesaker med en slik begrunnelse enda mer betenkelig og danner utgangspunktet for avhandlingens andre hoveddel (kapittel 4 og 5). Kjernen i avhandlingens andre hoveddel er henleggelsesgrunnens rettslige forankring, samt dens vilkår og grenser. I denne hoveddelen er problemstillingen følgende: Hva er det rettslige grunnlaget for henleggelse av straffesaker av kapasitetsgrunner og hvor langt rekker denne adgangen?

Avhandlingens tema begrenser seg til henleggelse av straffesaker av kapasitetsgrunner *uten forutgående etterforskning*. Med dette menes at avhandlingen er avgrenset til henleggelse av straffesaker som ikke har blitt etterforsket før beslutningen om henleggelse treffes. Henleggelse av *ferdigetterforskede saker* vil av den grunn falle utenfor den videre fremstilling.

⁵ NOU 2017: 5 s. 34

⁶ NOU 2017: 5 Vedlegg 1, s. 229

1.2 Temaets aktualitet

1.2.1 Historisk tilbakeblikk

Praksisen med henleggelse av straffesaker av kapasitetsgrunner går langt tilbake i tid. Så tidlig som i 1983 var kapasitetsgrunner en utbredt henleggelsesgrunn. Dette fremgår av Straffelovkommisjonens resonnement i forbindelse med totalrevisjon av straffeloven 1902: «... politiet og påtalemyndigheten har ikke kapasitet til å etterforske og forfølge alle saker, og må derfor prioritere strengt. Mange saker blir av denne grunn henlagt uten særlig hjemmel.»⁷ Med «særlig hjemmel» må menes at henleggelsen i disse tilfellene, ikke var lovregulert. Straffelovkommisjonen kastet med dette samtidig lys over hjemmelsproblematikken; en hjemmel for henleggelse forelå i disse tilfellene ikke. Også i forbindelse med revisjon av påtaleinstruksen i 1984 ble det med henvisning til Flornes uttalt at «[i] praksis blir også saker i mange tilfelle henlagt fordi man ikke har kapasitet til å etterforske dem nærmere ...».⁸

Straffelovkommisjonen kastet videre lys over problematikken som knytter seg til bruken av henleggelsesgrunnen og de uheldige virkningene av den.⁹ Resonnementet har like stor gyldighet i dag som det hadde i 1983. Erkjennelsen av problematikken tilsier at behovet for kodifisering og nærmere klargjøring av adgangens rammer, oppstod allerede på det tidspunktet, om ikke tidligere.

I 1992 tok Straffelovkommisjonen opp spørsmålet om henleggelsesgrunnen burde lovreguleres.¹⁰ Til tross for at behovet for kodifiseringen i realiteten hadde meldt seg allerede i 1983, var henleggelsesgrunnen fortsatt ikke hjemlet i straffeprosessloven. Det var ikke omstridt at politiet hadde en slik henleggelsesadgang i praksis, men hva var hjemmelen? Når denne henleggelseskategorien var en godkjent type påtaleavgjørelse i praksis, mente Straffelovkommisjonen at den burde komme til uttrykk i loven.¹¹

Henleggelsesgrunnen ble av Straffelovkommisjonen foreslått lovfestet i straffeprosessloven § 67 åttende ledd. Forslaget begrenset seg til å angi vilkårene for henleggelsesadgangen. Adgangen skulle innskrenkes til saker av «mindre alvorlig karakter» og den skulle i hovedsak

⁷ NOU 1983: 57 s. 105

⁸ NOU 1984: 27 s. 148

⁹ Se nærmere punkt 3.3.4 og 3.3.6

¹⁰ NOU 1992: 23 s. 245

¹¹ NOU 1992: 23 s. 245

begrense seg til tilfeller der det var «helt nødvendig». For saker med kjent gjerningsperson var adgangen til henleggelse av kapasitetsgrunner stengt.¹²

I NOU 2002: 4 viser Straffelovkommisjonen til sitt forslag i NOU 1992: 23.¹³ Adgangen søkes her lovfestet i straffeprosessloven § 67 syvende ledd. Forslaget inkorporer i hovedsak elementene fra forslaget i 1992 og gir lovteksten følgende utforming: «Politiet kan henlegge en sak av mindre alvorlig karakter når manglende etterforskningskapasitet gjør dette helt nødvendig og gjerningspersonen ikke er kjent.»¹⁴

Forslagene til Straffelovkommisjonen ble ikke fulgt opp av departementet. Noe nærmere begrunnelse for dette kan ikke ses gitt. Departementet fremhevet imidlertid at kriminalitetsutviklingen var årsaken til at politi- og påtalemyndigheten ikke hadde kapasitet til å forfølge alle straffbare handlinger.¹⁵ Som en konsekvens av dette måtte politi- og påtalemyndigheten prioritere i større grad enn før. Departementet gjorde videre gjeldende: «Manglende håndhevelse kan lett slite på befolkningens tillit til rettssystemet og de retts håndhevende myndigheter.»¹⁶

1.2.2 Forslaget til ny straffeprosesslov og Riksadvokatens rundskriv

Den 20. juni 2014 ble det ved kongelig resolusjon oppnevnt et utvalg til å utforme ny straffeprosesslov. Forslaget ble avgitt til Justis - og beredskapsdepartementet den 3. november 2016 og publisert i NOU 2016: 24. Henleggelse av kapasitetsgrunner foreslås her nok en gang lovfestet. At henleggelsesgrunnen nok en gang undergis kodifisering, gjenspeiler temaets aktualitet.

I NOU 2016: 24 foreslår Straffeprosessutvalget henleggelsesgrunnen lovfestet i § 28-2 andre ledd bokstav b: «Saken kan henlegges når forfølgning ikke er i det offentlige interesse, herunder fordi [...] forfølgning vil medføre saksbehandlingstid og kostnader eller øvrig ressursbruk som ikke står i rimelig forhold til sakens betydning.»¹⁷

Temaets aktualitet gjenspeiles også i Riksadvokatens rundskriv R-3/2016. Her gir Riksadvokaten inngående retningslinjer for bruken av henleggelsesadgangen av

¹² NOU 1992: 23 s. 245

¹³ NOU 2002: 4 s. 466

¹⁴ NOU 2002: 4 s. 494

¹⁵ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 82

¹⁶ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 82

¹⁷ NOU 2016: 24 s. 361

kapasitetsgrunner. Dette viser at henleggelsesadgangen og bruken av den fortsatt ikke er helt klarlagt i praksis, og er av den grunn aktuell.

1.3 Metoderefleksjoner

Den ovennevnte todeling som avhandlingen bygger på, vil også reflekteres i metodebruken. Den første hoveddel vil være rettspolitisk, samtidig som den vil ha støtte i rettslige kilder. Forarbeidene vil her gi viktige bidrag til henleggelsesgrunnens årsaker og betenkeligheter. Ved klarleggingen av disse elementene vil forarbeidene ha selvstendig vekt, samt fungere som bevis for påtalepraksis. Hensyn som ligger bak henleggelsesordningen vil i den forbindelse være en rettskilde med argumentasjonsverdi.

Avhandlingens andre hoveddel vil ta sikte på å klargjøre retten de lege lata og drøftelsen vil av den grunn være rettsdogmatisk. Utgangspunktet vil derfor være alminnelig juridisk metode, utviklet og klargjort av Høyesterett. Det finnes i norsk rett ingen hjemmel som regulerer henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner direkte. Klarleggingen av rettstilstanden og rekkevidden av henleggelsesgrunnen vil av den grunn særlig skje i lys av forarbeider, Riksadvokatens rundskriv, reelle hensyn og juridisk litteratur.

Høyesterettspraksis har stor rettskildemessig vekt. Henleggelsesbeslutninger kan imidlertid i medhold av straffeprosessloven § 59a første ledd bare påklages til nærmeste overordnet påtalemyndighet. Klageretten innskrenkes med andre ord til ett trinn innenfor påtalemyndigheten. Dernest utøver påtalemyndigheten et påtaleskjønn også kalt «fritt skjønn» ved avgjørelse av påtalespørsmålet. Det frie skjønnen kan ikke prøves av domstolene.¹⁸ Anklageprinsippet hindrer dette.¹⁹ I kraft av disse to faktorene er gyldighetsprøving av henleggelsesbeslutninger i domstolene svært begrenset. Temaet er av den grunn ikke behandlet av Høyesterett.

Den adgang til å henlegge saker av kapasitetsgrunner som i dag foreligger, er et resultat av en langvarig praksis. Lovforslagene omtalt i punkt 1.2 må sies å bygge på denne praksis. Henleggelse av kapasitetsgrunner er ikke direkte lovregulert i straffeprosessloven og ei heller

¹⁸ Øyen (2016) s. 230.

¹⁹ Se Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 63-64 for nærmere begrunnelse. Uttalelsene er gitt i tilknytning til straffeprosessloven § 62a andre ledd, men har også generell gyldighet.

foreligger det Høyesterettspraksis relatert til temaet. Påtalepraksis som rettskilde vil av den grunn være relevant ved klarlegging av den gjeldende rett.

Som bevis for påtalepraksisen fungerer blant annet de ovennevnte forarbeidene og Riksadvokatens rundskriv. Forarbeidene vil også ha argumentasjonsverdi ved klarlegging av den gjeldende rett. Når det kommer til Riksadvokatens rundskriv, har Riksadvokaten i kraft av sin stilling i påtalemyndigheten instrukskompetanse overfor tjenestemenn på underordnet nivå, jf. straffeprosessloven § 56 andre ledd første punktum. Denne kompetansen presiseres ytterligere i påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd. Av instrukskompetansen omfattes også kompetanse til å gi rundskriv. Rundskriv stadfester først og fremst praksisens eksistens. Påtalepraksisen er rettskilden, mens rundskrivet dokumenterer at praksisen faktisk finnes. Rundskrivenes hovedfunksjon er å utdype eller korrigere en bestemt praksis og være veiledende. Veiledning er det imidlertid ikke behov for hvis praksisen på området er ensartet og god. Riksadvokatens rundskriv kan dermed også tyde på usikkerhet og inkonsekvens ved anvendelse av praksisen.

Et annet spørsmål som oppstår i forbindelse med bruken av Riksadvokatens rundskriv, er om disse har selvstendig vekt som rettskilde. Rt. 1984 s. 1076 som gjaldt spørsmålet om bevisavskjæring grunnet ulovlig politiprovokasjon i forbindelse med narkotikainnførsel, belyser spørsmålet. I mangel på lovregulering, knyttet Høyesterett sin drøftelse nettopp til retningslinjene gitt av Riksadvokaten i hans rundskriv.²⁰ Høyesterett fremholder: «Etter det jeg har sagt, finner jeg at den fremgangsmåte politiet har benyttet, ikke står i strid med riksadvokatens retningslinjer.»²¹ Tilsvarende ble lagt til grunn i Rt. 1998 s. 407 som omhandlet tyveriet av Edvard Munchs maleri «Skrik». Spørsmålet i saken var om det etterfølgende forsøk på heleri måtte frifinnes grunnet tiltaleprovokasjon. Også her tok Høyesterett utgangspunkt i Riksadvokatens rundskriv ved avgjørelse av spørsmålet da det ble gjort gjeldende: «Jeg tar da utgangspunkt i Riksadvokatens instruks for bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder i narkotikasaker ...».²²

Slik Tor-Geir Myhrer gjør gjeldende i sin artikkel, er det ut fra disse sakene vanskelig å avgjøre om: «... riksadvokatens normering av praksis er tillagt autoritetsverdi, eller om Høyesterett bare bruker riksadvokatens retningslinjer som en anskueliggjøring av hvilke

²⁰ Rt. 1984 s. 1076 s. 1081

²¹ Rt. 1984 s. 1076 s. 1083

²² Rt. 1998 s. 407 s. 411

hensyn som gjør seg gjeldende, dvs. overbevisnings- eller argumentasjonsverdien.»²³ I forhold til avhandlingens tema vil det være riktig å si at Riksadvokatens rundskriv har karakter av retningslinjer og vil av den grunn ha argumentasjonsverdi ved klarleggingen av rettstilstanden. Rundskriv vil i den forbindelse fungere som støtte for standpunkt som også kan utledes av andre rettskilder, deriblant forarbeider og reelle hensyn.

Også juridisk litteratur vil brukes som rettskilde i avhandlingen. Betydningen av juridisk litteratur som rettskilde ses blant annet i Høyesteretts drøftelser, hvor det brukes som støtte for juridiske standpunkter. Juridisk litteratur vil i den forbindelse ha argumentasjonsverdi.

²³ Myhrer (2003) s. 232

2 Rettslig plassering av henleggelsesgrunnen

2.1 Hva er en henleggelse?

Når en straffesak anmeldes til politiet må politiet treffe en påtaleavgjørelse. Det vil med andre ord si at politiet må ta stilling til hva som videre skal skje med saken.²⁴ I norsk straffeprosess skiller det mellom positive og negative påtaleavgjørelser. Innenfor de positive påtaleavgjørelsene sonder straffeprosessloven mellom fem typer: Tiltalebeslutning, begjæring om tilståelsesdom, forelegg, påtaleunntatelse og overføring av saken til konfliktrådet.²⁵ Innenfor den negative kategorien av påtaleavgjørelser faller henleggelse.²⁶ Hva er så en henleggelse?

Henleggelse av en straffesak betyr at et anmeldt og eventuelt etterforsket forhold ikke blir gjenstand for en strafferettslig reaksjon.²⁷ Straffeprosessloven forankrer rettslig fire henleggelsesgrunner; henleggelse pga. bevisets stilling, henleggelse «fordi straff ikke kan anvendes på forholdet», henleggelse fordi de prosessuelle vilkårene for forfølgning ikke er oppfylt og henleggelse på grunn av påtalemessige grunner. De tre førstnevnte henleggelsesgrunnene - som henholdsvis rettslig kan forankres i straffeprosesslovens §§ 72, 73 og 74 – regulerer ikke henleggelsesadgangen direkte.²⁸

Straffeprosessloven § 73 første ledd fastslår eksempelvis at dersom saken frafalles etter påbegynt hovedforhandling, enten på grunn av bevisets stilling eller fordi straff ikke kan anvendes på forholdet, avsier retten frifinnelsesdom. Bestemmelsen forutsetter med andre ord at det kan henlegges på grunnlag av bevisets stilling eller fordi straff ikke kan anvendes på forholdet, men bestemmelsen gir ikke i seg selv en direkte hjemmel for henleggelsen i disse tilfellene.

Det samme gjelder for straffeprosessloven § 74 femte ledd, som bestemmer at en sak som har blitt henlagt fordi «en nødvendig påtalebegjæring eller en annen forutsetning for å fremme

²⁴ Hov II (2010) s. 763

²⁵ Øyen (2016) s. 221, se også Hov II (2010) s. 763

²⁶ Øyen (2016) s. 221

²⁷ Hov II (2010) s. 780

²⁸ Tilsvarende Kjelby (2013) s. 228

saken manglet», kan gjenopptas dersom mangelen blir avhjulpet. Bestemmelsen forutsetter med andre ord at saken skal henlegges dersom en nødvendig påtalebegjæring mangler. Den gir imidlertid ikke en direkte hjemmel for henleggelsen i slike tilfeller, da den etter sin ordlyd bare regulerer den etterfølgende situasjon, at mangelen avhjelpes.

Den sistnevnte henleggelsesgrunnen - henleggelse på grunn av påtalemessige grunner – går ut på at påtalemyndigheten unnlater å reise påtale etter en nærmere vurdering av påtalens hensiktsmessighet.²⁹ Påtalemyndigheten foretar med andre ord en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt påtale burde finne sted i det konkrete tilfellet. Det er denne henleggelsesgrunnen som vil være avhandlingens fokus. Innenfor denne henleggelsesgrunnen kan en sondre mellom fire ulike underkategorier.³⁰

Den første henleggelseskategori innenfor påtalemessige grunner er straffeprosessloven § 62a andre ledd. Bestemmelsen gir påtalemyndigheten en skjønnsmessig adgang til å henlegge overtredelser av straffebud med en strafferamme på 2 år eller lavere, hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale. En sak kan videre henlegges i medhold av straffeprosessloven § 224 første ledd, når det ikke foreligger en «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning. Dette er den andre underkategori innenfor påtalemessige grunner. Henleggelse av kapasitetsgrunner, utgjør den tredje underkategori. Det er denne henleggelseskategori som vil være avhandlingens kjerne. Siste underkategori betegner administrativ forfølgning. Denne underkategorien ble kodifisert ved lov av 27 mai 2016 nr. 15, gjennom straffeprosessloven § 71c.³¹ Bestemmelsen har imidlertid ikke trådt i kraft.

Klargjøring av henleggelsesbegrepet fordrer en avgrensning mot reglene om påtaleunnlåtelse. Reglene om påtaleunnlåtelse kommer til uttrykk i straffeprosessloven §§ 69 og 70. En påtaleunnlåtelse har mye til felles med en henleggelse. Likheten bunner særlig i at påtaleunnlåtelser – på lik linje med henleggelse – *tilsynelatende* ikke fører til en strafferettslig reaksjon. Dette er en uheldig slutning. Hva er da så forskjellen mellom en påtaleunnlåtelse og en henleggelse?

Henleggelse er – som nevnt ovenfor – en negativ påtaleavgjørelse. Treffes det en henleggelsesbeslutning, går vedkommende som saken har vært rettet mot fri, uten noe form for strafferettslig reaksjon. Påtaleunnlåtelse er imidlertid en positiv påtaleavgjørelse og er en

²⁹ Øyen (2016) s. 223

³⁰ Øyen (2016) s. 223

³¹ Øyen (2016) s. 223

form for strafferettslig reaksjon, jf. straffeloven § 30 bokstav f. Reglene om påtaleunntatelse innebærer – i motsetning til henleggelse – en skyldkonstatering, jf. formuleringen i straffeprosessloven § 69 første ledd «[s]elv om straffeskyld anses bevist ...». Vedkommende betraktes med andre ord av påtalemyndigheten som skyldig og i motsetning til en henleggelse – der vedkommende går fri – er påtaleunntatelse en måte å avgjøre et pådratt straffansvar på.³²

2.2 Legalitetsprinsippet (Straffeforfølgningsplikten)

Legalitetsprinsippet gir uttrykk for en absolutt etterforsknings- og påtaleplikt.³³ Når et rettssystem bygger på legalitetsprinsippet, vil påtalemyndigheten være forpliktet til å iverksette straffeforfølgning i alle tilfeller der de faktiske og rettslige betingelsene for forfølgning er til stede.³⁴ Begrepene legalitetsprinsippet og straffeforfølgningsplikt, gir uttrykk for det samme. Sistnevnte kan imidlertid sies å være mer opplysende, og i nyere omtaler av prinsippet har straffeforfølgningsplikten blitt brukt som terminologi for den absolutte etterforskning- og påtaleplikt.³⁵

Straffeprosessloven § 224 første ledd fastslår at etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold. Ses reguleringen i § 224 første ledd i sammenheng med paragrafens andre ledd – hvor det henvises til etterforskningsplikten i første ledd – gir bestemmelsen uttrykk for en etterforskningsplikt. Ordet «foretas» peker på en tilsvarende slutning. Det er naturlig å tolke bestemmelsen slik at dersom «rimelig grunn» foreligger, skal etterforskning «foretas». Etter en ren ordlydsrettet fortolkning uttrykker bestemmelsen således en etterforskningsplikt.

Straffeprosessloven § 224 første ledd må ses i sammenheng med straffeprosessloven § 62a første ledd. Straffeprosessloven § 62a første ledd lyder: «Den offentlige påtalemyndighet skal påtale straffbare handlinger når ikke annet er bestemt ved lov.» Påtalemyndigheten *skal* således påtale straffbare handlinger hvor det er overbevist om vedkommendes skyld. Leses bestemmelsen helt isolert gir den med andre ord uttrykk for en påtaleplikt. Særlig ordet «skal» peker på en slik slutning.

³² Hov II (2010) s. 780

³³ Øyen (2016) s. 228

³⁴ Kjelby (2013) s. 30

³⁵ NOU 2016: 24 s. 133

Samlet danner bestemmelsene i straffeprosessloven §§ 224 første ledd og 62a første ledd det overordnede utgangspunktet i den norske straffeprosess; straffeforfølgingsplikt. Den plikt bestemmelsene etter en ren ordlydsrettet fortolkning gir uttrykk for, må imidlertid nyanseres på bakgrunn av opportunitetsprinsippet.

2.3 Opportunitetsprinsippet

Oppportunitetsprinsippet gir uttrykk for en relativ etterforsknings- og påtaleplikt.³⁶ Bratholm bruker i den forbindelse formuleringen «hensiktsmessighetsprinsippet»³⁷ og denne terminologien forklarer prinsippets innhold godt. Prinsippet går i hovedsak ut på at påtalemyndigheten har adgang til å utøve et skjønn basert på rimelighets- og hensiktsmessighetsbetraktninger ved avgjørelse av etterforsknings- og påtalespørsmålet, til tross for at de faktiske og rettslige betingelsene for straffeforfølgning er til stede.³⁸ Påtalemyndigheten gis med andre ord en større eller mindre grad av skjønnsfrihet ved avgjørelse av etterforsknings- og påtalespørsmålet, og den plikter av den grunn ikke å bringe enhver sak inn for domstolene.³⁹ Opportunitetsprinsippet gir med dette et unntak fra hovedregelen om den absolutte etterforskning- og påtaleplikt som straffeprosessloven §§ 224 første ledd og 62a første ledd i hovedsak gir uttrykk for.

I kraft av opportunitetsprinsippet er påtalemyndigheten således ikke forpliktet til å iverksette etterforskning, selv om det skulle foreligge en «rimelig grunn» til å undersøke om et straffbart forhold er begått. Opportuniteten kan i så henseende forankres i det skjønnsmessige kriteriet lovteksten selv gir anvisning på, «rimelig grunn».⁴⁰ Riksadvokatens rundskriv støtter en slik fortolkning, da Riksadvokaten i tilknytning til straffeprosessloven § 224 første ledd uttaler at påtalemyndigheten står «... relativt fritt; den har ikke plikt til å sette i gang etterforskning i alle tilfeller det er rettslig adgang til det [...] Det kan også på dette stadium utøves et skjønn innenfor rammen av det opportunitetsprinsippet som gjelder i norsk straffeprosess.»⁴¹ En ubetinget etterforskningsplikt foreligger med andre ord i norsk rett ikke.

³⁶ Øyen (2016) s. 228

³⁷ Bratholm (1980) s. 410

³⁸ Kjelby (2013) s. 30

³⁹ Hov I (2010) s. 170

⁴⁰ Kjelby (2013) s. 184

⁴¹ R nr. 3/1999 punkt III, 1.

Dette vil jeg komme tilbake til i avhandlingens punkt 4.2 ved klarleggingen av den rettslige forankringen til henleggelsesgrunnen.

På samme måte som påtalemyndigheten ikke er forpliktet til å iverksette etterforskning, er påtalemyndigheten heller ikke forpliktet til å påtale en straffbar handling, til tross for at det er overbevist om vedkommendes skyld. Oppportuniteten kan sies å følge direkte av paragrafens ordlyd, «når ikke annet er bestemt ved lov», jf. straffeprosessloven § 62a første ledd.⁴² Lovens formulering gir anvisning på regler som er konkrete utslag av oppportunitetsprinsippet.

Det første utslaget av oppportunitetsprinsippet kommer til uttrykk i forbindelse med den valgfriheten påtalemyndigheten har ved en positiv avgjørelse av påtalespørsmålet. Påtalemyndigheten kan som nevnt ovenfor i punkt 2.1 velge mellom fem forskjellige påtaleavgjørelser. Denne valgfriheten som påtalemyndigheten her gis, er i seg selv et uttrykk for oppportunitetsprinsippet. Essensen i oppportunitetsprinsippet er jo nettopp at det skal foretas en vurdering av påtalens hensiktsmessighet i det konkrete tilfellet. Dette innebærer både om en positiv påtaleavgjørelse skal treffes, og i så fall hvilken positiv påtaleavgjørelse saken skal møtes med.

Påtaleunntatelsesinstituttet er det mest markante utslaget av oppportunitetsprinsippet i norsk straffeprosess. Straffeprosessloven § 69 gir påtalemyndigheten adgang til å unnlate påtale av en straffbar handling «selv om straffeskyld anses bevist», jf. straffeprosessloven § 69 første ledd. Påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 betegnes av Riksadvokatens som «påtaleunntatelse etter oppportunitetsprinsippet»,⁴³ noe som understreker det ovennevnte standpunkt. Også påtaleunntatelse i medhold av straffeprosessloven § 70 har klare elementer av oppportunitet i seg.⁴⁴ Påtalemyndigheten gis her en skjønnsfrihet – i form av valget om overtredelsen skal påtales eller ikke – noe som utgjør kjernen i oppportunitetsprinsippet.

Oppportunitetsprinsippet kommer videre klart til uttrykk i straffeprosessloven § 62a andre ledd. I kraft av denne bestemmelsen kan påtalemyndigheten – til tross for at betingelsene for straffeforfølgning er til stede – henlegge overtredelser med en strafferamme på 2 år eller lavere, så langt ikke «allmenne hensyn tilsier påtale».

⁴² NOU 2016: 24 s. 133

⁴³ R nr. 6/1989 punkt I.

⁴⁴ Bestemmelsen vil omtales nærmere i punkt 2.5.

Klare elementer av oppportunitet i seg har også henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner.⁴⁵ Oppportunitetsprinsippet går ut på en vurdering av påtalens hensiktsmessighet og rimelighet i det konkrete tilfellet. Denne skjønnsfriheten gir med sin brede vurdering den innebærer, adgang til å prioritere mellom de sakene som politiet mottar. Således baseres også henleggelse av kapasitetsgrunner på en grunntanke om oppportunitet. Lovgivningen vår bygger med andre ord på oppportunitetsprinsippet, og det danner således et bakteppe for all tolkning i tilknytning til etterforsknings- og påtalespørsmålet.

2.4 Henleggelse av kapasitetsgrunner

Som en alternativ formulering til henleggelse av kapasitetsgrunner, brukes også henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet. Disse formuleringene er synonyme, og kan derfor behandles under ett. Rent språklig leder begrepet «kapasitetsgrunner» tanken hen mot mangel på ressurser i form av tid og tilgjengelig arbeidskraft. En slik slutning er like naturlig å utlede av formuleringen «manglende saksbehandlingskapasitet». For å forstå henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner, er det naturlig å se hen til den innledende fasen i straffeforfølgningsprosessen.

Når en sak mottas til behandling, er veien til domstolsbehandling og en rettskraftig dom, lang. Straffeforfølgning innledes med etterforskning. En etterforskningsprosess vil – med alt det innebærer av undersøkelser og avhør – kreve tid, ulik form for arbeidsinnsats og ikke minst arbeidsinnsats fra flere. Jo mer tid en sak opptar, jo flere ressurser vil den kreve. Det er en sammenheng mellom tid og ressurser som vil gjøre seg gjeldende uavhengig av hvor stor eller liten saken er. Til tross for at en sak er av lite alvorlig karakter vil den likevel oppta tid og derav kreve ressurser. Treffes en positiv påtaleavgjørelse og forfølgningen for retten innledes, må saken forberedes for domstolene. Denne prosessen vil ofte være arbeidskrevende, men også uavhengig av det vil forberedelsen for retten kreve tid og av den grunn også kreve ressurser. Med andre ord vil etterforsknings- og påtaleprosessen kreve ressurser uavhengig av sakens alvor og betydning.

Politiet mottar svært mange saker opp til behandling, og de ressursene politiet har til rådighet – både i form av tid, tjenestemenn og økonomiske midler – strekker ikke til behandling av

⁴⁵ Av tilsvarende oppfatning, Øyen (2016) s. 228. Han nevner riktignok ikke henleggelse av kapasitetsgrunner, men at en viktig side av oppportunitetsprinsippet er den rett og plikt påtalemyndigheten har til å prioritere mellom sakene. Henleggelse av kapasitetshensyn innebærer imidlertid nettopp en prioritering.

dem alle. I lys av dette fordres politiet til å foreta en prioritering av de innkommende sakene. Når ressursmangelen står i sentrum av kapasitetsproblematikken, vil de ressursene saken antas å måtte kreve, utgjøre kjernen i kapasitetsvurderingen.⁴⁶ De ressursene saken vil kreve, vurderes i lys av sakens art, alvor og den totalt tilgjengelige etterforsknings - og påtalekapasitet.⁴⁷ Vurderingen vil som oftest falle ut negativt for saker av mindre alvorlig karakter. Ved å henlegge disse tilfellene, vil ressursene frigjøres til mer alvorlige saker og saker av større betydning. Den rettslige forankringen er i disse henleggelsestilfellene ikke gitt og vil særlig bero på tolkning av påtaleinstruksen § 17-1 og straffeprosessloven § 62a andre ledd. Det rettslige grunnlaget til henleggelsesgrunnen vil klarlegges i avhandlingens kapittel 4.

2.5 Henleggelse av «prosessøkonomiske grunner»

Hovedspørsmålet i dette punktet er om «prosessøkonomiske grunner» kan eller bør ses på som et eget grunnlag for henleggelse. Dette kan spisses ytterligere til å gjelde et spørsmål om henleggelse av prosessøkonomiske grunner skiller ut som en egen henleggelseskategori, og således betegner noe konkret annet enn henleggelse av kapasitetsgrunner.

Kjernen i formuleringen «prosessøkonomiske grunner» er uløselig knyttet til formuleringens språklige etikett. Formuleringen leder tanken hen mot ressursbesparelser i form av økonomiske midler. Henleggelse av «prosessøkonomiske grunner» har i et ordlydsrettet perspektiv en klar parallell til *påtaleunnlatelse ut fra prosessøkonomiske grunner*, som kommer til uttrykk i straffeprosessloven § 70. Bestemmelsen lyder: «Påtale kan unnlates når reglene for straffutmålingen ved sammenstøt av flere lovbrudd medfører at ingen eller bare en ubetydelig straff ville komme til anvendelse.»⁴⁸ Paragrafen kommer til anvendelse i de situasjoner der vedkommende har gjort seg skyldig i flere lovbrudd, men der påtale av alle overtredelsene ikke vil spille en nevneverdig rolle for den totale straffutmåling.⁴⁹

Slik Kjelby fremholder det, er det subsidiaritetshensyn som ligger til grunn for straffeprosessloven § 70.⁵⁰ Påtale unnlates i slike tilfeller fordi vedkommende i det konkrete tilfellet vil bli idømt en tilstrekkelig straff, uavhengig av om de øvrige overtredelsene påtales

⁴⁶ Dette vil omtales nærmere i punkt 5.3.2

⁴⁷ Øyen (2016) s. 223

⁴⁸ Se også punkt 2.3

⁴⁹ Hov II (2010) s. 775

⁵⁰ Kjelby (2013) s. 646

eller ikke.⁵¹ Når påtale av disse overtredelsene ikke vil ha en nevneverdig innvirkning på straffutmålingen totalt sett, vil bruk av tid og ressurser på påtale og domfellelse av disse i et prosessøkonomisk perspektiv, være en «sløsing» av politiets ressurser.

Overføres denne tilnærmingen til *henleggelse*, vil henleggelse av prosessøkonomiske grunner – i tråd med det tilsvarende påtaleunntatelsesinstituttet – anvendes i de situasjoner der vedkommende er mistenkt for flere straffbare forhold. Kjernen i denne henleggelseskategorien vil være henleggelse av de overtredelser som ikke vil ha nevneverdig innflytelse på den totale straffen. De hensyn som er fremhevet i tilknytning til straffeprosessloven § 70, vil på tilsvarende vis gjøre seg gjeldende i disse henleggelsestilfellene.

Det kan spørres om en slik selvstendig henleggelseskategori er hensiktsmessig ved siden av henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner og henleggelse i medhold av straffeprosessloven § 62a andre ledd. Begrepsmessig er det lite som skiller formuleringen «prosessøkonomiske grunner» fra «kapasitetsgrunner». Formuleringen «prosessøkonomiske grunner» innskrenker seg til det økonomiske aspektet, mens kapasitetsgrunner setter den helhetlige ressursituasjonen til politi- og påtalemyndigheten i sentrum. Det økonomiske aspektet gjør seg imidlertid like mye gjeldende her.⁵² Henleggelseskategorien kapasitetsgrunner er derfor vid nok til å omfatte også slike henleggelsestyper. Noen av overtredelsene vil også kunne omfattes av straffeprosessloven § 62a andre ledd og henlegges i medhold av denne bestemmelsen. Av den grunn kan en slik selvstendig henleggelseskategori fremstå som overflødig.

I tråd med dette uttaler Riksadvokaten i forbindelse med det klassiske anvendelsesområdet til straffeprosessloven § 70: «Her blir det en gradvis overgang til den situasjon som foreligger når noen forhold henlegges av kapasitetsgrunner.»⁵³ Tatt i betraktning den kontekst uttalelsen er gitt i, ser den ut til å illustrere den situasjon der noen av de straffbare forhold avgjøres med henleggelse i henhold til det samme prinsipp som er lovfestet i straffeprosessloven § 70. Riksadvokaten betegner også slike henleggelsestyper som henleggelse av *kapasitetsgrunner*. Det er med andre ord ikke rom for en praksis der henleggelse ut fra prosessøkonomiske grunner skiller ut som en selvstendig henleggelseskategori. Henleggelse av kapasitetsgrunner

⁵¹ Kjelby (2013) s. 646

⁵² Dette vil klargjøres nærmere i punkt 3.2.1.

⁵³ R nr. 6/1989 punkt VI.

omfavner således både den klassiske henleggelsessituasjonen med ett straffbart forhold, og der vedkommende har gjort seg skyldig i flere straffbare forhold.

3 Henleggelsesgrunnens årsaker, betenkeligheter og dens legitimitet

3.1 Innledning

For å besvare avhandlingens første problemstilling er det nødvendig å se på henleggelsesgrunnens årsaker. I punkt 3.2 vil det gjøres rede for årsaker til at saker henlegges av kapasitetsgrunner. Med årsaker menes i denne sammenheng hva som skaper behovet for å anerkjenne «kapasitetsgrunner» som et henleggelsesgrunnlag. Punkt 3.3 vil klarlegge betenkelighetene tilknyttet denne henleggelseskategorien. Samlet vil punkt 3.2 og 3.3 danne det overordnede grunnlaget for besvarelse av den første problemstilling: Hvordan kan kapasitetsgrunner være et legitimt henleggelsesgrunnlag når straffbare handlinger er undergitt offentlig påtale og hovedregelen er at slike skal påtales?

3.2 Henleggelsesgrunnens årsaker

3.2.1 Mangel på ressurser

Årsaken til at saker henlegges av kapasitetsgrunner er uløselig knyttet til adgangens språklige etikett. Begrepet kapasitetsgrunner setter mangel på ressurser innad i politiorganisasjonen i sentrum. En rent språklig tilnærming til begrepet peker på en slik slutning. Det er da også klarligvis mangel på tilgjengelige ressurser som forårsaker behovet til å henlegge saker av kapasitetsgrunner. Mangel på tilgjengelige ressurser brukes i denne sammenheng som en samlebetegnelse for mangel på tid, tjenestemenn til å utføre jobben og økonomiske ressurser.

Disse tre elementene fungerer i samspill med hverandre. Sammenhengen mellom dem, fortøner seg som en årsakskjede, hvor det ene er årsak til det andre. Er det mangel på økonomiske midler, er det heller ikke rom for å ansette flere tjenestemenn. Er det ikke rom for flere ansettelser, vil det ikke være tid til behandling av alle sakene som mottas i politiet. Mangel på tjenestemenn og derav også tidspresset fordrer en prioritering av de innkommende sakene. Går man med andre ord i dybden av kapasitetsbegrepet forårsaker mangel på de økonomiske ressursene hele den gjeldende problematikken. Uansett hvilke av de tre elementene som settes i sentrum, vil dens årsak og eksistens kunne føres tilbake til mangel på de

økonomiske ressursene. Ressursknapphet i form av økonomiske midler står således i sentrum av kapasitetsproblematikken.

3.2.2 Den totale saksmengde og de verdiene som i disse sakene berøres

Sakene som anmeldes til politiet eller lovbruddene politiet oppdager på egen hånd er mange. Den totale saksmengde overstiger de totalt tilgjengelige ressursene i politietaten. Dermed skapes behovet for prioritering. Vår straffelovgivning kriminaliserer mange forskjellige overtredelser med svært varierende alvorlighetsgrad. Av den grunn vil også de anmeldte lovbrudd være mangfoldige. En sak av høy alvorlighetsgrad vil ofte kreve høy ressursbruk; både i form av tid og tjenestemenn på saken. Ofte vil den også kreve alle ressursene politiet har tilgjengelig der og da. Dette er også forventet av allmennheten: liv, helse, vår fysiske og psykiske integritet er fundamentale verdier som står langt høyere enn eksempelvis tap av økonomiske verdier. Å sette de førstnevnte høyest, er en del av vårt verdisyn. Et angrep på disse verdiene rettferdiggjør og fordrer derfor bruken av alle tilgjengelige ressurser.

I et slikt perspektiv skaper den totale saksmengde og de verdiene som i disse sakene berøres behovet for å henlegge av kapasitetsgrunner. Noen saker er så alvorlige at de rettferdiggjør og fordrer bruken av alle tilgjengelige ressurser. Dette er i tråd med vårt verdisyn og er bare mulig å realisere dersom sakene av mindre betydning prioriteres bort. På den måten frigjøres ressurser til viktigere saker og saker av alvorlig karakter.

3.2.3 Unngå/avverge restanser

Disse to forutgående momentene må ses i sammenheng med det faktumet at alternativet til å henlegge av kapasitetsgrunner, er at det bygges opp betydelige «restanser». Dette vil si at sakene blir liggende på «vent» til ressursene strekker mer til, eller at de ligger til observasjon i håp om oppklaring i fremtiden. Sannsynligheten for oppklaring minker imidlertid i takt med den tid saken blir liggende ubehandlet. Det er ikke uvanlig at kapasiteten i politietaten er varierende. I den forbindelse kan det skilles mellom midlertidige og mer permanente restanser. Det er særlig de sistnevnte som er uheldige. I slutten av år 2016 var det totalt 35 504 ikke påtaleavgjorte saker i landet som var eldre enn tre måneder, hvor 7 076 av disse

var eldre enn ett år.⁵⁴ Ikke bare tar restansene seg dårlig ut på statistikken,⁵⁵ men saken blir også liggende ubehandlet samtidig som den fornærmende part venter på behandling og oppklaring av saken forgjeves. Det er da bedre at enkelte saker henlegges enn at de hopper seg opp i det endeløse. Behovet for å henlegge saker av kapasitetsgrunner må også søkes i dette; sakene henlegges med en slik begrunnelse nettopp for å forhindre slike betydelige og permanente restanser.

3.2.4 Arbeidet med nærpolitireformen

Momentene over belyser tre viktige årsaker til at behovet for å henlegge saker av kapasitet skapes. Mangel på de økonomiske ressursene fortøner seg som hovedårsaken til at behovet oppstår. Momentene i punkt 3.2.2 og 3.2.3 kan ses på som konkrete utslag av fremstillingen i punkt 3.2.1. Behovet til å henlegge av kapasitetsgrunner skapes fordi saksmengden overstiger de totalt tilgjengelige ressursene. Tilføres politi- og påtalemyndigheten flere økonomiske ressurser vil etterforsknings- og påtalekapasiteten styrkes. Behovet til å henlegge av kapasitetsgrunner vil minke deretter. Det samme gjelder restansene; disse hadde ikke oppstått dersom de økonomiske ressursene hadde strekt til. Behovet skapes dermed i grunn fordi det foreligger mangel på økonomiske ressurser.

Den 1. januar 2016 trådte nærpolitireformen i kraft.⁵⁶ Nærpolitireformen tar sikte på en omstrukturering av politietaten hvor formålet er å skape et nærpoliti som er «... operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger og sikre innbyggernes trygghet.»⁵⁷ I forkant av nærpolitireformen, ble det utarbeidet en politianalyse, som kastet lys over utfordringene og svakhetene i det norske politi. Politianalyseutvalget påpekte at politiet over lengre tid har hatt en stabil budsjettvekst, men budsjettveksten hadde ikke vist seg utad i en tilsvarende økt evne til å løse politiets kjerneoppgaver.⁵⁸ Det samme fremheves i påtaleanalysen – NOU 2017: 5 – av Påtaleanalyseutvalget:

«De senere års satsing på politiet og påtalemyndigheten i form av økte bevilgninger til stillinger og personell, kombinert med en nedgang i antall anmeldelser, skulle tilsi en ikke

⁵⁴ R nr. 1/2017 punkt IV, 3

⁵⁵ Hov II (2010) s. 788

⁵⁶ Nærpolitireformen vil omtales nærmere i punkt 3.2.8

⁵⁷ Prop.61 LS (2014-2015) s. 5

⁵⁸ NOU 2013: 9 s. 18

ubetydelig frigjøring av kapasitet hos både Den høyere påtalemyndighet og påtalemyndigheten i politiet [...] Mye tyder på at denne forventede gevinsten så langt ikke har latt seg realisere – i alle fall ikke fullt ut.»⁵⁹

Disse uttalelsene tyder på at mangel på de økonomiske ressursene ikke er hovedårsaken til en svekket etterforsknings- og påtalekapasitet som igjen forårsaker behovet til å henlegge saker av kapasitetsgrunner. Politianalyseutvalgets uttalelser fordrer et dypdykk i politietatens virke og rutiner da Politianalyseutvalget videre fremholder: «Utvalgets gjennomgang finner liten støtte for at det først og fremst er tilgangen på ressurser som begrenser politiet i løsningen av kjerneoppgavene. Begrensningene ligger primært i måten ressursene organiseres og anvendes på.»⁶⁰ Nærpolitireformen har allerede trådt i kraft. Det resonnementet som er gjort gjeldende i politianalysen og under det videre arbeidet med nærpolitireformen, har likevel like stor gyldighet i dag.

Fremstillingen under tar ikke sikte på å klarlegge hovedårsaken til mangel på etterforsknings- og påtalekapasitet. Målet er å belyse de viktigste aspektene av negativ betydning for denne, som igjen skaper behovet til å henlegge saker av kapasitetsgrunner. Det er ikke mulig å gjøre rede for alle faktorene av betydning for den manglende etterforsknings- og påtalekapasitet. Fremstillingen nedenfor vil derfor bare ta sikte på klarlegging av hovedpunktene.

Momentene under må forstås i sammenheng med den lovgivningen som dominerer på området. For å forstå det videre resonnementet er det viktig å ha kjennskap til begrepene «kjerneoppgaver» og «tilleggsoppgaver».

Politiets kjerneoppgaver baseres på politiloven §§ 1 og 2, og oppsummeres av Politianalyseutvalget til å omfatte fire elementer; opprettholdelse av alminnelig orden, forebygging og forhindring av straffbare handlinger, beskyttelse av borgere og deres lovlydige virksomhet og etterforskning og straffeforfølgning av lovbrudd.⁶¹ Når etterforskning og straffeforfølgning er gjort til en del av politiets kjerneoppgaver, har det videre resonnementet stor overføringsverdi til avhandlingens tema. Med politiets tilleggsoppgaver menes oppgaver og gjøremål innen den sivile rettspleien og forvaltningsoppgaver.⁶² Eksempel på politiets tilleggsoppgaver er utlendingsforvaltning,

⁵⁹ NOU 2017: 5 s.113

⁶⁰ NOU 2013: 9 s. 21

⁶¹ NOU 2013: 9 s. 26

⁶² Dette uttales ikke direkte, men fremkommer av sammenhengen mellom side 78 og 79 i NOU 2013: 9.

utstedelse av pass, utstedelse av politiattester, skiltmyndighet, utleggsforretninger, tvangssalg, våpenforvaltning, skjenkebevillinger og demonstrasjoner.⁶³

De fleste av oppgavene relatert til strafforfølgning er i stor grad overlatt til politiets- og påtalemyndighetens skjønnsfrihet. Politiet er eksempelvis forpliktet til å ta imot en anmeldelse, men er i tråd med opportunitetsprinsippet ikke forpliktet til å iverksette etterforskning.⁶⁴ En lovbundet plikt foreligger ikke og konsekvensen av dette er at kjerneoppgavene gjennomføres så langt kapasiteten rekker.⁶⁵ I motsetning til dette er mange av oppgavene innen den sivile rettspleien og forvaltningsgjøremål strengt lovbundne, og kan ikke prioriteres bort.⁶⁶ Flere av disse tilleggsoppgavene ligger i hovedsak utenfor politiets kjerneoppgaver, men den lovbundne plikten fordrer deres utførelse på bekostning av strafferettspleien. Lovbestemmelsens utforming fører med andre ord til en skjev prioritering innad i politiet på den måten at kjerneoppgavene – som burde ha vært hovedfokuset – tilsidesettes. Lovgivningen fordrer dermed i seg selv en prioritering av politiets oppgaver – en prioritering som er uheldig – i lys av de totalt tilgjengelige ressursene. I et slikt perspektiv kan lovgivningen også betraktes som en medvirkende årsak til at saker henlegges av kapasitetsgrunner.

3.2.5 Organiseringen av etaten

En god organisering av politietaten er en nødvendig forutsetning for en effektiv ressursutnyttelse og er dermed også avgjørende for hvor mye etterforsknings- og påtalekapasitet som er tilgjengelig. Før nærpolitireformen var tjenestestedene organisert i mange, men små enheter, hvor de fleste var preget av desentralisering.⁶⁷ Den desentraliserte strukturen ble påpekt som uheldig av flere grunner. De små tjenestestedene tappet ressurser til administrasjon, eiendom, bygg og anlegg, samtidig som de virket mot sin hensikt; de ble holdt åpne på dagtid når behovet for tjenester var minst.⁶⁸ Systemet med mange små tjenestesteder tappet med andre ord betydelige ressurser fra politietaten, uten å egentlig gagne noe eller noen.

⁶³ NOU 2013: 9 s. 78

⁶⁴ NOU 2013: 9 s. 80. For nærmere omtale av opportunitetsprinsippet se punkt 2.3.

⁶⁵ NOU 2013: 9 s. 80

⁶⁶ NOU 2013: 9 s. 80

⁶⁷ NOU 2013: 9 s. 29

⁶⁸ NOU 2013: 9 s. 29

De små tjenestestedene var videre preget av et lavt bemanningstall. Så mange som 40 % av til sammen 354 tjenestesteder hadde under 5 ansatte, og under 24 % hadde mer enn 20 ansatte.⁶⁹ Antall ansatte tjenestemenn er direkte bestemmende for den arbeidsmengde etaten klarer å håndtere. I lys av alle kjerne- og tilleggsoppgavene politiet er pålagt, er tallene over direkte problematiske for etterforsknings- og påtalekapasiteten. Når bemanningstallet er så lavt og stor del av ressursene går til ivaretagelse av tilleggsoppgavene – som ikke kan prioriteres bort – påvirkes naturligvis etterforsknings- og påtalekapasiteten negativt. Den nærmest selvsagte konsekvensen av dette er at saker henlegges av kapasitetsgrunner.

3.2.6 Tilstrekkelige kunnskaper

Kunnskap er flere steder i politianalysen fremhevet som et viktig moment i tilknytning til etterforsknings- og påtalekapasiteten. Denne uttalelsen av Politianalyseutvalget illustrerer viktigheten av kunnskap godt:

«Det vil alltid være mer effektivt om et lovbrudd blir hindret (forebygget) enn at det må håndteres i etterkant. Det er når hendelsen har skjedd at man har et avvik fra alminnelig orden, en straffbar handling, en gjerningsperson og et offer, og dermed også behov for å etterforske og ev. straffeforfølge.»⁷⁰

Det ligger mye sannhet i dette; kunnskap om kriminalitetsutviklingen, når og hvor kriminaliteten skjer vil kunne forhindre nødvendigheten av etterforskning og straffeforfølgning på mange kriminalitetsområder. Settes ressursene inn mot forebygging, vil den nærliggende følgen bli færre anmeldte lovbrudd. Bli dette en realitet, vil etterforsknings- og påtalekapasiteten øke, og behovet for å henlegge saker av kapasitetsgrunner på sin side minke. Utarbeidelse av analyser særlig rettet mot dette og sikring av kunnskap i så henseende vil totalt sett ha ressursbesparende konsekvenser. I lys av det lave bemanningstallet og de tilleggsoppgavene som tar vekk konsentrasjonen fra kjerneoppgavene fremstår dette imidlertid for meg som problematisk å gjennomføre.

⁶⁹ NOU 2013: 9 s. 29

⁷⁰ NOU 2013:9 s. 22

3.2.7 Oppsummering og generelle betraktninger om endringer i kriminalitetsbildet

Alle de ovennevnte faktorene påvirker etterforsknings- og påtalekapasiteten og kan således betraktes som medvirkende årsaker til mangel på den. Til sammen skaper de et behov for å henlegge saker av kapasitetsgrunner. Det må imidlertid bemerkes at kriminaliteten målt i antall anmeldte lovbrudd har vært fallende.⁷¹ Den fallende kriminaliteten indikerer således at politiets- og påtalemyndighetens etterforsknings- og påtalekapasitet i utgangspunktet skulle ha økt deretter. Dette bildet må imidlertid nyanseres på bakgrunn av dagens kriminalitetsbilde.

Kriminalitetsbildet har de senere årene blitt mer komplekst, organisert og går på kryss og tvers av landegrensene.⁷² Denne utviklingen fordrer større bruk av politiets ressurser i form av organisering og samarbeid – både nasjonalt og internasjonalt.⁷³ Ikke minst krever dette kunnskaper på høyere nivå fordi sakene er mer komplekse. Den fallende kriminaliteten representerer dermed ikke i seg selv nødvendigvis en økning i etterforsknings- og påtalekapasiteten. Tvert imot, fordrer dagens kriminalitet bruk av flere ressurser enn tidligere, noe som igjen resulterer i at politiet fordres til å henlegge flere saker grunnet kapasitetsmangel. Momentene fremhevet i punkt 3.2.4 - 3.2.6 som bidrar til å skape behovet for å henlegge saker av kapasitetsgrunner, forsterkes med andre ord ytterligere av dagens kriminalitetsbilde.

3.2.8 Nærpolitireformen

Nærpolitireformen tar sikte på å forbedre mange av de ovennevnte faktorene som har en negativ innvirkning på etterforsknings- og påtalekapasiteten. I den forbindelse uttales det: «Kvaliteten på politiets straffesaksarbeid skal forbedres. Andelen straffesaker som oppklares skal økes, og saksbehandlingstiden skal reduseres. Antallet ikke påtaleavgjorte straffesaker og tidsforløpet fra anmeldelse til rettskraftig dom skal reduseres.»⁷⁴

Organisasjonsstrukturen skal endres ved at politidistriktene slås sammen fra 27 til 12. Endringen skal blant annet sikre bedre ressursutnyttelse slik at flere ressurser frigjøres til

⁷¹ NOU 2013: 9 s. 67

⁷² NOU 2013: 9 s. 67

⁷³ NOU 2013: 9 s. 73

⁷⁴ Prop. 61 LS (2014-2014) s. 27 og Innst. 306 S (2014-2015) s. 20

kjerneoppgavene.⁷⁵ Noen av de tilleggsoppgavene politiet er pålagt innen den sivile rettspleien og forvaltningsgjøremål – som gjennomføres på bekostning av kjerneoppgavene – søkes nå overført til andre etater.⁷⁶ Dette vil resultere i flere tilgjengelige ressurser til gjennomføringen av kjerneoppgavene og således styrke etterforsknings- og påtalekapasiteten. I henhold til det ovennevnte skal det også satses mer på forebygging.⁷⁷ Forebygging vil ha ressursbesparende konsekvenser og vil på sikt kunne hindre nødvendigheten av henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner.

Til tross for at nærpolitireformen allerede har trådt i kraft, er det for tidlig å si om den nye strukturen er hensiktsmessig og om de forutsette virkningene av den faktisk blir en realitet. Implementeringen vil ta lang tid, det samme vil omstillingsprosessen.

3.3 Betenkelighetene ved henleggelsesadgangen

3.3.1 Innledning

Henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner kan betraktes som en nødvendig konsekvens av faktorene belyst i punkt 3.2.1 - 3.2.7. Betenkelighetene ved adgangen er likevel mange. Den følgende fremstilling vil ta sikte på nettopp dette; betenkelighetene som gjør seg gjeldende ved anvendelse av henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner.

3.3.2 Strider henleggelse av kapasitetsgrunner mot lovgiverviljen?

En begrunnelse som ofte ses brukt for å rettferdiggjøre bruken av henleggelseskategorien kapasitetsgrunner, er at den tar sikte på lovbrudd av mindre alvorlig karakter. Som et alminnelig utgangspunkt er dette også tilfellet.

En slik tilnærming til henleggelsesproblematikken rettferdiggjør imidlertid ikke dens eksistens fullt ut. For uansett hvor lite alvorlig den eventuelle overtredelse er å klassifisere, er det fortsatt tale om brudd på en strafferettslig norm. Ethvert straffebud har i det store bilde en bestemt funksjon, uavhengig av straffebudets alvor. Det faktumet at den eventuelle regel er satt til vern for interesser som ikke fordrer politiets hovedfokus, er dermed i utgangspunktet

⁷⁵ Innst. 306 S (2014-2015) s. 41

⁷⁶ Innst. 306 S (2014-2015) s. 34

⁷⁷ Innst. 306 S (2014-2015) s. 32

uten betydning. Det at straffebudet har en lav strafferamme, fratar ikke forholdet dets lovstridige preg.

Dette resonnementet må ses i sammenheng med lovgiverviljen. Påtalemyndigheten har en lojalitetsplikt overfor lovgiverviljen.⁷⁸ Lovgiver gir lover, mens politi og påtalemyndigheten skal håndheve disse lovene. Riksadvokaten har en treffende formulering i tilknytning til dette: «Det er lovgiver, og ikke påtalemyndigheten, som bestemmer hva som er straffbart.»⁷⁹

Ved kriminalisering av en bestemt atferd, gir den lovgivende myndighet uttrykk for at handlingen er uønsket. Det er dermed i lovgiverens interesse at regelen følges. Forholdet mellom kriminaliseringen og lovgiverviljen gjøres også gjeldende i forslaget til den nye straffeprosesslov. Straffeprosessutvalget fremholder i NOU 2016: 24: «Når lovgivende myndighet har besluttet at visse handlinger skal være belagt med straff, tilsier hensynene til håndheving av den materielle retten [...] at det må påhvile påtalemyndigheten lojalt å forfølge slike handlinger.»⁸⁰ Følgende spørsmål oppstår på bakgrunn av dette resonnementet; ved å henlegge av kapasitetsgrunner, går vi imot lovgiverviljen?

Lovgiverviljen må ses i sammenheng med viljen til kriminalisering og viljen til håndheving. Alle lovbrudd kan ikke forventes å bli underlagt forfølgning, når statlige tilskudd gjør realiseringen umulig. Det fremheves i politianalysen at politi og påtalemyndigheten har hatt en stabil budsjettmessig vekst.⁸¹ At budsjettveksten har vært stabil, er imidlertid ikke ensbetydende med at veksten har vært reell. Mange av de nye måtene å begå kriminalitet på er ukjente og politiet beveger seg på fremmed grunn. Dette krever således større kunnskap og innsikt, og derav også større bruk av ressurser. Skal budsjettveksten være reell, må den holde tritt med de nye utfordringene.⁸² Mange av de mottatte ressursene må videre antas å gå til vedlikehold og investeringer. Bemerkes må også at det er de største politidistriktene og særorganene som har mottatt mest.⁸³ Fra slutten av 2013 til slutten av 2016 har særorganene og den administrative toppledelse økt antall årsverk med 38 %. Den totale økningen i årsverk ut i politidistriktene har imidlertid bare vært på 5,4 %.⁸⁴ På bakgrunn av disse tallene er det nærmest urimelig å forvente en styrkning av etterforsknings- og påtalekapasiteten. Skal den

⁷⁸ Kjelby (2013) s. 305

⁷⁹ R nr. 3/2016 punkt III, avsnitt 17

⁸⁰ NOU 2016: 24 s. 133

⁸¹ NOU 2013: 9 s. 18

⁸² Se avhandlingens punkt 3.2.7

⁸³ NOU 2013: 9 s. 98

⁸⁴ Tallene er hentet fra: <https://www.dn.no/nyheter/2017/04/17/1931/Arbeidsliv/mest-politivekst-i-oslo> og baseres ifølge artikkelen på Politidirektoratets egen statistikk

negative utviklingen stoppes, må politietaten tilføres flere økonomiske ressurser, eventuelt i kombinasjon med avkriminalisering.

3.3.3 Normalisering og avkriminalisering

Avkriminalisering som en mulig, men uheldig virkning av henleggelse, fremheves i forbindelse med bruken av henleggelsesadgangen i medhold av straffeprosessloven § 62a andre ledd.⁸⁵ Uavhengig av den brukte lovhjemmel er avkriminalisering imidlertid en nærliggende følge av en fast henleggelsespraksis når det gjelder bestemte straffebud. Når det er tale om å henlegge en sak av kapasitetsgrunner, vil det – i tråd med det ovennevnte – være lovbrudd av mindre alvorlig karakter som vil dominere henleggelsespraksisen.

Sannsynligheten for at det vil være de samme overtredelsene som vil gå igjen i henleggelsespraksisen, er derfor stor. På sikt vil dette kunne skape aksept av den aktuelle handlemåte. Slik Straffeprosessutvalget fremholder i NOU 2016: 24, kan systematiske henleggelse for enkelte sakstyper «... undergrave formålet med straffelovgivningen ...».⁸⁶ Henleggelse av kapasitetsgrunner har med andre ord evnen til å skape en konsekvent henleggelsespraksis som ikke bare kan føre til normalisering av den straffbelagte handlemåten, men også avkriminalisering. Dette vil forsterkes i enda større grad av de prinsippene som gjelder for politiets- og påtalemyndighetens virksomhet.

I følge straffeprosessloven § 55 fjerde ledd, skal påtalemyndighetens tjenestemenn opptre objektivt i hele sin virksomhet. Objektivitetsplikten fører til at påtalemyndighetens tjenestemenn er forpliktet til å vurdere hver eneste sak individuelt før en henleggelsesbeslutning treffes.⁸⁷ Slik Øyen fremholder det, vil den individuelle vurderingen som regel hindre at usaklig forskjellsbehandling blir en realitet.⁸⁸ Forskjellsbehandling og likebehandlingsprinsippet er en side av samme sak. Likebehandlingsprinsippet gjelder på ulovfestet grunnlag i kraft av påtalemyndighetens virke – som er en særskilt form for forvaltningsvirksomhet.⁸⁹

Prinsippet kan ha to ulike, negative virkninger i tilknytning til henleggelseskategorien kapasitetsgrunner. Ingen saker vil være helt like. Noen vil imidlertid ha så mange likhetstrekk

⁸⁵ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 487

⁸⁶ NOU 2016: 24 s. 361

⁸⁷ Øyen (2016) s. 230

⁸⁸ Øyen (2016) s. 230

⁸⁹ Hov II (2010) s. 782, og R nr. 3/2016 punkt III, avsnitt 11

at de er tilnærmet like. I et slikt tilfelle, vil en negativ påtaleavgjørelse i den ene saken og en positiv påtaleavgjørelse i den andre saken, kunne føre til usaklig forskjellsbehandling. På den annen side vil en konsekvent henleggelsespraksis – der bestemte sakstyper kategorisk henlegges – i sin ytterste konsekvens kunne føre til avkriminalisering av bestemte straffebud. Det kan nærmest sies å ligge et spenningsforhold mellom likebehandlingsprinsippet og henleggelse av kapasitetsgrunner. En lite fast henleggelsespraksis vil kunne trå likebehandlingsprinsippet for nært og skape inntrykk av usaklig forskjellsbehandling. En fast henleggelsespraksis vil på sin side kunne være uheldig i lys av kriminaliseringen – med avkriminalisering som følge.

3.3.4 Svekkelse av den allmennpreventive og individualpreventive virkningen

Realiseringen av straffetrusselen har både en allmennpreventiv og individualpreventiv effekt. Slik Justiskomiteen fremholder i forbindelse med behandlingen av straffeloven 2005, skal straff: «... hindre uønsket adferd og styre borgernes adferd i ønsket retning.»⁹⁰ Straff i enkelttilfelle bidrar til å avskrekke allmenheten fra å begå den samme handling – dette er den allmennpreventive virkningen av straffebudet. Det er ikke nødvendigvis straffen i seg selv som skaper den allmennpreventive effekten. I den nyere tid legges vekten av allmennprevensjon særlig på selve straffetrusselen.⁹¹ Straffetrusselen har i seg selv evnen til å virke atferdsregulerende. Det er imidlertid gjennom den konkrete straff at straffetrusselen viser seg å være reell. Andenæs har i så henseende en treffende formulering, «Politiets, domstolenes og kriminalomsorgens avgjørelser i enkelttilfelle viser at straffetrusselen ikke er tomme ord.»⁹²

Det er imidlertid ikke bare straff som har evnen til å avskrekke allmenheten fra å begå en straffbar handling. Etterforskning og straffesaksbehandling har også evnen til å virke allmennpreventivt.⁹³ Iverksettelse av strafforfølgning viser at lovovertrедelsen tas på alvor, til tross for at den positive påtaleavgjørelse ikke nødvendigvis vil iverksette forfølgningen for retten. Dersom de skyldige til stadighet går fri uten noe form for reaksjon, vil det ikke lenger

⁹⁰ Innst. O. nr. 72 (2004-2005) s. 15

⁹¹ Andenæs (2016) s. 83

⁹² Andenæs (2016) s. 81

⁹³ Prop. 61 LS (2014-2015) s. 33 (dette uttales i tilknytning til forebygging)

være noe som «avskrekker» allmennheten fra å foreta den samme handling. Dette fremhevet Straffelovkommisjonen allerede i 1983:

«Det er en grunnleggende forutsetning for lovlydigheten at risikoen for å bli oppdaget og straffet ikke oppfattes som liten. Den som i dag begår vinningskriminalitet, vet at det som regel er liten risiko for å bli tatt.»⁹⁴

Unnlatt straffeforfølgning vil på sikt kunne skape en aksept av den konkrete handlemåten. Respekten for straffetrusselen vil forsvinne. Når risikoen for sanksjoner samtidig er så liten, vil forekomsten av den kriminaliserte handlemåten på sin side øke.

Også den individualpreventive virkningen kan bli skadelidende som følge av en slik henleggelsesadgang. Den individualpreventive virkningen tar sikte på straffens og straffetrusselens virkning for den som har begått lovbruddet.⁹⁵ Straffen skal virke individualpreventivt i den forstand, at den skal påvirke lovovertrederen til å unnlate å begå nye lovbrudd.⁹⁶ Det samme som ovenfor vil også gjelde her; dersom straffetrusselen ikke gjøres reell, vil det ikke være noe som hindrer vedkommende fra å begå den samme handling på nytt. Henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner har med andre ord evnen til å svekke både den allmenne- og individualpreventive effekten.

3.3.5 Rettssikkerhet

Som nevnt over i punkt 3.3.4 har henleggelse av kapasitetsgrunner evnen til å skape normalisering av en straffbelagt handling og av den grunn økning i kriminalitet. Dette er også uheldig i et rettssikkerhetsperspektiv. Ethvert straffebud er satt til vern for noe; enten den enkeltes interesser, eller samfunnets interesser generelt. Henleggelseskategorien kapasitetsgrunner har evnen til å undergrave dette formålet, og således svekke – særlig den fornærmedes – rettssikkerhet.

3.3.6 Mistillit til rettsapparatet

Brudd på straffelovgivningen skaper en berettiget forventning blant befolkningen om at strafforfølgning iverksettes.⁹⁷ Dette gjelder for offentligheten generelt, men særlig for den

⁹⁴ NOU 1983: 57 s. 111

⁹⁵ Andenæs (2016) s. 81

⁹⁶ Innst. O. nr.72. (2004-2005) s. 15

⁹⁷ Kjelby (2013) s. 307

fornærmede. Når en sak henlegges grunnet manglende ressursituasjon i politiet, brister disse forventningene og tilliten til rettsapparatet svikter. Straffelovkommisjonens uttalelse av 1983 er meget treffende i så henseende: «Det må virke nedbrytende på folks tillit til rettsapparatet og respekt for loven når de ser at politiet ikke har kapasitet til å etterforske selv lovbrudd som mange oppfatter som alvorlige.»⁹⁸

Til tross for at saken kan fremstå som bagatellmessig i det store bildet, vil den som regel alltid være av stor betydning for den fornærmede. Ved å treffe en slik henleggelsesbeslutning stilles politiets ressursituasjon i forgrunnen, på bekostning av den fornærmede som har blitt utsatt for en straffbar handling. Når politiet skal være den som håndhever og beskytter, kan dette vanskelig rettferdiggjøres i den fornærmedes perspektiv.

3.4 Sammenfatning: Henleggelsesgrunnens legitimitet

Det behovet som ble klarlagt i punkt 3.2 og betenkelighetene belyst over i punkt 3.3. reiser ett felles spørsmål: Hva gjør henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner legitim?

Slik fremhevet ovenfor er hovedregelen at: «Den offentlige påtalemyndighet skal påtale straffbare handlinger ...», jf. straffeprosessloven § 62a første ledd. Utgangspunktet står fast; straffbare handlinger skal påtales. Det er vanskelig å forene henleggelsesadgangens eksistens med dette. Slik Johannessen gjør gjeldende, skal politiet i Norge være et hjelpemiddel til å oppklare og straffeforfølge lovbrudd i tråd med rettsstatens vilkår.⁹⁹ Med dette som utgangspunkt fremstår adgangen til henleggelse av straffesaker av kapasitetsgrunner som problematisk. Dette til tross, fremhevet Straffeprosessutvalget i forslaget til ny straffeprosesslov:

«Slik utvalget ser det, er henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet uunngåelig. Realistisk sett gjelder dette nærmest uansett hvor mye ressurser politiet og påtalemyndigheten tilføres.»¹⁰⁰

Det ligger mye sannhet i dette. Dersom man ikke taper ut av synet de momentene som forårsaker henleggelsesproblematikken av kapasitetsgrunner, er det også mulig å se

⁹⁸ NOU 1983: 57 s. 111

⁹⁹ Johannessen (2013) s. 14

¹⁰⁰ NOU 2016: 24 s. 361

adgangens legitimitet. Til tross for at henleggelsesordningen er å karakterisere som uheldig i lys av de negative virkningene den er i stand til å forårsake, er den også nødvendig. Mangel på ressursene er en av hovedårsakene til at henleggelsesadgangen benyttes. Om ikke like mye skapes behovet for å henlegge saker med en slik begrunnelse av den totale saksmengde og de verdier som i disse sakene berøres. Noen saker berører så fundamentale verdier – som liv og helse – at de legitimerer en bortprioritering av «mildere» overtredelser. Dersom en slik bortprioritering ikke hadde vært mulig, ville resultatet blitt uendelig lang saksbehandlingstid, hvor prioriteten hadde blitt avgjort etter anmeldelses- eller oppdagelsestidspunktet. I lys av de sakene som berører helt grunnleggende verdier, ville dette ha vært urimelig. Henleggelsesgrunnens årsaker, legitimerer med andre ord også dens eksistens.

Uavhengig av hvor mye ressurser politi og påtalemyndigheten tilføres, vil det heller ikke være mulig å iverksette straffeforfølgning for alle lovbrudd som blir anmeldt eller oppdages. Dette må ses på bakgrunn av dagens komplekse kriminalitetsutvikling, samfunnsforholdene for øvrig og det faktumet at politiets ressurser faktisk ikke er ubegrensede. Vår lovgivning krever heller ikke at straffeforfølgning skal iverksettes for alle lovbrudd som anmeldes eller oppdages. Vår rettsorden bygger på opportunitetsprinsippet. I lys av de lovbundne tilleggsoppgavene, er dette uheldig. På den måten går utførelsen av tilleggsoppgavene på bekostning av kjerneoppgavene. Samtidig er en slik ordning uunnværlig. Dersom straffeforfølgning hadde vært påkrevd i alle tilfeller der betingelsene for det hadde vært til stede, ville rettssystemet ha brutt sammen. Selv om alle årsakene til henleggelsesproblematikken hadde blitt eliminert, ville ikke dette ha endret noe i det store bildet. Kapasiteten ville uten tvil ha økt, men det ville ikke ha vært mulig å ansette nok tjenestemenn til å etterforske og påtale alle straffbare handlinger som i dag blir begått.

4 Adgangens rettslige forankring

4.1 Innledning

Punkt 4 tar sikte på å klarlegge den rettslige forankringen til henleggelsesgrunnen. Når avhandlingen er avgrenset til henleggelse av straffesaker *uten forutgående etterforskning*, kan en henleggelsesbeslutning ikke vurderes løst fra etterforskningsplikten fastsatt i straffeprosessloven § 224 første ledd. Skal påtalespørsmålet kunne avgjøres med henleggelse av kapasitetsgrunner uten etterforskning, må dette være forenlig med straffeprosessloven § 224 første ledd. Av den grunn vil jeg foreta en analyse av straffeprosessloven § 224 første ledd i punkt 4.2 før jeg går inn på drøftelsen av det rettslige grunnlaget.

Ved klarleggingen av det rettslige grunnlaget kan det spørres om en lovhjemmel er påkrevd. Det naturlige utgangspunkt vil her være Grunnloven § 113 som lyder: «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.» Bestemmelsen gir uttrykk for legalitetsprinsippet. Slik Hov fremhever det, er en henleggelsesbeslutning imidlertid ikke et «inngrep».¹⁰¹ Av den grunn er en lovhjemmel i utgangspunktet ikke påkrevd.

Til tross for at en henleggelse ikke kan klassifiseres som et «inngrep», berøres den fornærmede av en slik henleggelsesbeslutning negativt. Slik Kjelby fremholder det, skaper kriminaliseringen av den aktuelle handlemåten er berettiget forventning om håndheving.¹⁰² I tilknytning til dette uttaler han: «Henleggelsesbeslutninger som skjer uten direkte forankring i lov, kan derfor føre til berettigede skuffelser og brutte forventninger til statens evne og vilje til å håndheve straffelovgivningen.»¹⁰³

Uten en hjemmel, fremstår det som noe «urettmessig» å la politiets- og påtalemyndighetens egen ressursituasjon avgjøre hvilke overtredelser som skal undergis forfølgning og hvilke ikke. Dette taler for at henleggelsesadgangen bør ha hjemmel i lov. I samme retning taler de tidligere kodifiseringsforslagene der henleggelsesgrunnen foreslås lovfestet. Det er med andre ord en grunn til at en lovhjemmel på området har blitt foreslått flere ganger.

Det er få spørsmålsteget å stille ved politiets- og påtalemyndighetens myndighetsutøvelse når det rettslige grunnlaget for det er på det rene. En lovhjemmel legitimerer med andre ord

¹⁰¹ Hov II (2010) s. 782

¹⁰² Kjelby (2013) s. 234

¹⁰³ Kjelby (2013) s. 234

myndighetsutøvelsen. I tilknytning til dette må det imidlertid bemerkes at det i norsk straffeprosess ikke gjelder et legalitetsprinsipp som krever hjemmel i formell lov.¹⁰⁴ Også et ulovfestet rettsgrunnlag som bygger på hensyn og prinsipper bak straffeprosessen, kan i utgangspunktet være aktuelt.¹⁰⁵

Som allerede nevnt over i punkt 2.4 er den rettslige forankringen til henleggelseskategorien kapasitetsgrunner ikke opplagt. Dette er et komplekst spørsmål som vil bero på tolkning av påtaleinstruksen § 17-1 og særlig straffeprosessloven § 62a andre ledd. Drøftelsen av det rettslige grunnlaget vil foretas i punkt. 4.3.

4.2 Analyse av straffeprosessloven § 224 første ledd

4.2.1 Oversikt

Som nevnt over i punkt 2.1 er en henleggelse en negativ påtaleavgjørelse. Ettersom en henleggelsesbeslutning er en påtaleavgjørelse, danner straffeprosessloven § 62a første ledd det naturlige utgangspunkt. Bestemmelsen lyder: «Den offentlige påtalemyndighet skal påtale straffbare handlinger når ikke annet er bestemt ved lov.» Paragrafen regulerer påtalespørsmålet. Slik nevnt innledningsvis i punkt 4.1, skal påtalespørsmålet kunne avgjøres med henleggelse uten forutgående etterforskning, må dette være forenlig med straffeprosessloven § 224 første ledd. Når det er tale om å henlegge en straffesak av kapasitetsgrunner, er det som nevnt i punkt 1.1. politiets ressursituasjon som begrunner henleggelsen. Forutsetningene for iverksettelse av straffeforfølgning er i hovedsak til stede. For at saken skal kunne påtaleavgjøres med henleggelse uten forutgående etterforskning, må straffeprosessloven § 224 første ledd, først og fremst åpne for å unnlate iverksettelse av etterforskning, der forutsetningene for straffeforfølgning i hovedsak er til stede.

Det resonnementet som ble gjort gjeldende i punkt 2.3 er her av betydning. I punkt 2.3 ble det klarlagt at det i norsk rett foreligger en relativ etterforskningsplikt. Den etterforskningsplikten straffeprosessloven § 224 første ledd i hovedsak gir uttrykk for, begrenses med andre ord av opportunitetsprinsippet. Som følge av dette er politi- og påtalemyndigheten ikke forpliktet til

¹⁰⁴ Øyen (2016) s. 39

¹⁰⁵ Øyen (2016) s. 39, Kjelby (2013) s. 234

å iverksette etterforskning til tross for at forutsetningene for straffeforfølgning i grunn er til stede.

4.2.2 Åpner straffeprosessloven § 224 første ledd for å unnlate iverksettelse av etterforskning av kapasitetsgrunner?

Slik fastslått ovenfor, er etterforskningsplikten i norsk rett relativ. Spørsmålet i dette punktet er derfor om straffeprosessloven § 224 første ledd åpner for så mye skjønn for påtalemyndigheten at kapasitetshensyn kan vektlegges i vurderingen av om etterforskning skal iverksettes. Det naturlige utgangspunkt vil her være det skjønnsmessige kriteriet «rimelig grunn» som oppstilles av bestemmelsen. Dette kan spisses ytterligere til å gjelde et spørsmål om manglende saksbehandlingskapasitet kan betraktes som et hensyn i rimelighetsvurderingen som gjør at kriteriet «rimelig grunn» ikke er oppfylt. Manglende saksbehandlingskapasitet kan i så fall være et utslagsgivende hensyn i rimelighetsvurderingen, slik at vurderingen av den grunn faller ut negativt i favør av at «rimelig grunn» ikke foreligger. En slik tilnærming kan nærmest ses på som en antitese i forhold til bestemmelsens ordlyd.

Den konteksten kriteriet «rimelig grunn» er gitt i, tilsier at hvorvidt en rimelig grunn foreligger, må knyttes til selve saken eller til omstendighetene rundt den, jf. formuleringen «som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter». Med dette som utgangspunkt er politiets- og påtalemyndighetens egen ressursituasjon ikke relevant. Det er saken som sådan som stilles i sentrum i rimelighetsvurderingen. På den annen side; ses begrepet isolert, kan manglende saksbehandlingskapasitet betraktes som en «rimelig grunn» til å unnlate iverksettelse av etterforskning *i lys av* andre saker. Med bakgrunn i drøftelsen i punkt 3.2.2 og 3.4 er det realistisk sett ikke mulig for politiet å iverksette straffeforfølgning for alle de anmeldte eller oppdagede lovbrudd. Noen saker vil berøre så fundamentale verdier og derav kreve så store ressurser at deres betydning vil legitimere tilsidesettelse av andre mindre alvorlige saker. Hensynet til andre saker må med andre ord noen ganger overskygge den konkrete saken, slik at straffeforfølgning ikke iverksettes. Et slikt resonnement er i tråd med det som forårsaker behovet til å henlegge av kapasitetsgrunner; overtredelser av mindre alvorlig karakter henlegges for å frigjøre ressurser til saker av mer alvorlig karakter. Det er dette som bidrar til å legitimere henleggelsesgrunnen. En slik fortolkning støttes med andre ord av reelle hensyn fremhevet i punkt 3.2.2.

I sivilombudsmannens årsmelding av 1995 fremholdes det: «... det er fast praksis for at prioriteringshensyn er et relevant moment ved avgjørelse av om etterforskning skal iverksettes».¹⁰⁶ Påtalepraksis bygger med andre ord på en slik fortolkning av straffeprosessloven § 224 første ledd. Dette taler for å la kapasitetshensyn inngå som et relevant moment i rimelighetsvurderingen. Også Riksadvokatens uttalelser i forbindelse med iverksettelse av etterforskning er i utgangspunktet godt forenlige med en slik fortolkning av bestemmelsen. I tilknytning til straffeprosessloven § 224 første ledd uttaler han: «Det er for eksempel anledning til å unnlate å sette i verk etterforskning i enkelte saker ut fra ressursprioritering eller av andre saklige grunner. Det kan også på dette stadium utøves et skjønn innenfor rammen av det opportunitetsprinsipp som gjelder i norsk straffeprosess.»¹⁰⁷ I tilsvarende retning taler rundskriv i tilknytning til påtaleinstruksen § 7-4 første ledd, som har samme utforming som straffeprosessloven § 224 første ledd. Her slås det fast: «Bestemmelsen innebærer likevel ikke noe forbud mot at forfølgning unnlates på grunn av prioriteringer og kapasitetsproblemer».¹⁰⁸

Riksadvokatens nyeste rundskriv på området er også forenlig med vektlegging av kapasitetshensyn ved avgjørelse av etterforskningsspørsmålet, da Riksadvokaten her fremholder: «Straffeprosessloven § 224 regulerer unnlattelse av å iverksette etterforskning også etter en bredere, sammensatt vurdering enn de rene kapasitetshensyn.»¹⁰⁹

I den juridiske litteraturen argumenterer Kjelby for at manglende etterforskningskapasitet er et relevant hensyn i rimelighetsvurderingen. Han understøtter sitt syn med rundskrivet til påtaleinstruksen av 1985 og uttaler i den forbindelse: Den etterforskningsplikt som er lovens utgangspunkt, utelukker altså ikke prioriteringshensyn og hensynet til etterforskningskapasitet.»¹¹⁰ Også Jo Hov er positiv til å innfortolke kapasitetshensyn i rimelighetsvurderingen.¹¹¹ En slik fortolkning av bestemmelsen har med andre ord også støtte i den juridiske litteraturen.

Hov går imidlertid lenger og antar at adgangen til å henlegge saker av kapasitetsgrunner kan forankres direkte i straffeprosessloven § 224. Han uttaler i den forbindelse at bestemmelsen kan tolkes slik at: «... manglende kapasitet er «rimelig grunn», både til å la være å åpne

¹⁰⁶ SOMB-1995-44 (1995 S 172), under punkt «3. Henleggelse av anmeldelse av byrettsdommer D».

¹⁰⁷ R nr. 3/1999 punkt III, 1

¹⁰⁸ G-1985-205 s. 21

¹⁰⁹ R nr. 3/2016 punkt III, avsnitt 13

¹¹⁰ Kjelby (2013) s. 264

¹¹¹ Hov II (2010) s. 784

etterforskning og til å innstille en påbegynt etterforskning».¹¹² Dette vil i praksis bety at straffeprosessloven § 224 første ledd fungerer som det rettslige grunnlaget til å henlegge saker av kapasitetsgrunner.

I den forbindelse kan også Riksadvokatens nyeste rundskriv – R-3/2016 – nevnes. Det er uklart hvor Riksadvokaten forankrer henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner. Under punkt II hvor overskriften er «rettslig forankring» drøfter Riksadvokaten henleggelsesgrunnen med utgangspunkt straffeprosessloven § 224 første ledd, men han uttaler ikke direkte at henleggelse av kapasitetsgrunner har sin rettslige forankring i bestemmelsen. I tilknytning til straffeprosessloven § 224 første ledd uttaler han:

«Både teori og praksis har akseptert at det er adgang til å unnlate å etterforske og til å henlegge straffesaker av kapasitetshensyn. Selv om § 224 annet ledd viser til etterforskningsplikten i første ledd, står påtalemyndigheten relativt fritt; den har ikke plikt til å iverksette etterforskning i alle tilfeller det er rettslig adgang til det.»¹¹³

Videre viser han til Straffelovkomisjonens lovforslag av 2002 og uttaler i den forbindelse: «Forslaget ble ikke fulgt opp av departementet under arbeidet med straffeloven 2005, uten at dette endrer det rettslige grunnlaget for slike henleggelse.»¹¹⁴ Det er vanskelig å utlede et klart standpunkt av disse uttalelsene.

Etter mitt syn kan selve adgangen til å henlegge saker av kapasitetsgrunner ikke forankres direkte i straffeprosessloven § 224 første ledd. En henleggelsesbeslutning er en påtaleavgjørelse. Det rettslige grunnlaget for en henleggelse må av den grunn være en rettsregel som angir når en sak kan henlegges. Straffeprosessloven § 224 første ledd regulerer ikke avgjørelse av påtalespørsmålet. Bestemmelsen regulerer noe konkret annet; beslutning om etterforskning. Straffeprosessloven § 224 første ledd gir adgang til å unnlate iverksettelse av etterforskning av kapasitetsgrunner. Den gir imidlertid ikke hjemmel til å henlegge saken med tilsvarende begrunnelse. Av den grunn kan straffeprosessloven § 224 første ledd, etter mitt syn, ikke være det rettslige grunnlaget for selve henleggelsesbeslutningen.

Sammenfatningsvis kan det konkluderes med at straffeprosessloven § 224 første ledd åpner for å vektlegge kapasitetshensyn i rimelighetsvurderingen ved avgjørelse av om

¹¹² Hov II (2010) s. 784

¹¹³ R nr. 3/2016 punkt II, avsnitt 7

¹¹⁴ R nr. 3/2016 punkt II, avsnitt 9

etterforskning skal iverksettes. Både påtalepraksis, reelle hensyn og de øvrige rettskildene fremhevet ovenfor, taler for en slik fortolkning av bestemmelsen. Av den grunn vil henleggelse av kapasitetsgrunner uten forutgående etterforskning, være forenlig med straffeprosessloven § 224 første ledd. Selve adgangen til å henlegge saker av kapasitetsgrunner, kan imidlertid etter mitt syn ikke forankres direkte i straffeprosessloven § 224 første ledd.

4.3 Det rettslige grunnlaget

4.3.1 Påtaleinstruksen § 17-1

Spørsmålet i dette punktet er om henleggelse av kapasitetsgrunner kan forankres i påtaleinstruksen § 17-1. Bestemmelsen er i utgangspunktet en kompetanseregel. Spørsmålet tas særskilt opp fordi Hov uttaler at bestemmelsen i praksis blir tolket slik at «... manglende etterforskningskapasitet anses som tilstrekkelig «grunnlag» for å henlegge en sak.»¹¹⁵

Bestemmelsens første ledd lyder: «Er det ikke grunnlag for å fortsette en påbegynt etterforskning, kan politiet beslutte å innstille forfølgningen.» At forfølgning innstilles er ensbetydende med at saken henlegges.¹¹⁶ Uttrykket «en påbegynt etterforskning» er nærliggende å tolke slik at etterforskningen allerede må være iverksatt for at forfølgningen skal kunne innstilles. Ordet «fortsette» peker på en tilsvarende slutning. For å kunne fortsette noe, må det allerede være igangsatt.

Det neste vilkåret utledes av uttrykket «[e]r det ikke grunnlag for». Etter sin ordlyd gir formuleringen anvisning på at det må være noe med eller i saken som gjør at det ikke lenger er grunn til å fortsette etterforskningen. Formuleringen leder tanken hen mot at forholdet eksempelvis ikke er straffbart, at det er for få bevis i saken, eller at de tilgjengelige bevisene i saken er for svake til at det skal være mulig å komme seg noen vei med etterforskningen. En slik tolkning er også i tråd med straffeprosesslovens bestemmelser, jf. straffeprosessloven §§ 72, 73 og 74. Like rasjonelt er det imidlertid å tolke uttrykket slik at det ikke er grunnlag for å fortsette etterforskningen fordi påtale ikke vil være aktuelt. Bestemmelsens ordlyd stenger ikke for en slik slutning. Når etterforskningsplikten må ses i sammenheng med påtaleplikten

¹¹⁵ Hov II (2010) s. 781

¹¹⁶ Se overskriften til bestemmelsen, «Innstilling av straffeforfølgning (henleggelse)»

vil dette være en hensiktsmessig fortolkning av bestemmelsen.¹¹⁷ Det vil være en «sløsing» av politiets ressurser å fortsette etterforskningen når påtale likevel ikke vil være aktuelt. Skal en slik fortolkning legges til grunn, må etterforskningen imidlertid – i tråd med bestemmelsens ordlyd – allerede være iverksatt.

Forankres adgangen til henleggelse av kapasitetsgrunner i denne bestemmelsen vil manglende saksbehandlingskapasitet være det som forårsaker henleggelsen. Dette er ikke i tråd med bestemmelsens ordlyd som forutsetter at det må være noe med saken eller omstendighetene rundt den som begrunner henleggelsen. Til tross for at bestemmelsen i praksis har blitt brukt som hjemmel til å henlegge saker grunnet manglende etterforskningskapasitet, er det vanskelig å forene dette med bestemmelsens ordlyd. Bruken av bestemmelsen i en slik kontekst fremstår som påfallende og fortøner seg som en «rettfærdiggjøring» av en utbredt praksis; en praksis som en ikke har klart å forankre rettslig andre steder.

4.3.2 Kan henleggelse av kapasitetsgrunner forankres i straffeprosessloven § 62a andre ledd?

Spørsmålet i dette punktet er om henleggelse av kapasitetsgrunner kan rettslig forankres i straffeprosessloven § 62a andre ledd, slik at bestemmelsen fungerer som det rettslige grunnlaget til å henlegge av saker av kapasitetsgrunner. Straffeprosessloven § 62a andre ledd lyder: «For overtredelse av straffebud med en strafferamme på 2 år eller lavere kan påtale unnlates hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale.» Bestemmelsen gir påtalemyndigheten en skjønnsmessig adgang til å henlegge saker men en strafferamme på to år eller lavere, der allmenne hensyn ikke tilsier påtale.

To skranker kan naturlig utledes av bestemmelsen. Det må som hovedregel være tale om overtredelse av et straffebud med en strafferamme på 2 år eller lavere. Videre avhenger henleggelsesadgangen av at allmenne hensyn i saken ikke tilsier påtale. Disse to vilkårene innskrenker med andre ord paragrafens anvendelsesområde. Dersom allmenne hensyn tilsier påtale, skal handlingen påtales. Det sistnevnte vilkåret utdypes i bestemmelsens neste setning der det fastslås at ved vurderingen av om allmenne hensyn foreligger, «legges det blant annet vekt på overtredelsens grovhet, hensynet til den alminnelige lovlydighet og om den fornærmede, [eller] en annen som har lidt skade ved overtredelsen ... ønsker påtale.»

¹¹⁷ Øyen (2016) s. 131

Tillegget «blant annet» peker på at bestemmelsen ikke uttømmende regulerer de hensyn som kan vektlegges i vurderingen.

Rent språklig leder formuleringen «allmenne hensyn» tanken hen mot hensyn som har innvirkning på fellesskapets- og samfunnets interesser eller verner slike. Så lenge hensynet angår fellesskapet, setter uttrykket «allmenne hensyn» i seg selv – innenfor rimelighetens grenser – ingen skranker i henhold til hvilke momenter som kan vektlegges i vurderingen. I lys av andre saker politiet har opp til behandling og de tilgjengelige ressursene for øvrig, er manglende saksbehandlingskapasitet som et hensyn, egnet til å falle inn under i bestemmelsens reservasjon. Ser en det slik at saker henlegges av kapasitetsgrunner for å frigjøre ressurser til viktigere saker som berører grunnleggende verdier, vil det være i fellesskapets interesse at saker av mindre alvorlig karakter henlegges. Manglende saksbehandlingskapasitet vil i den konteksten bli et hensyn som ikke tilsier påtale.

Det nyeste lovforslaget til Straffeprosessutvalget – NOU 2016:24 – taler for at kapasitetshensyn omfattes av lovens kriterium «allmenne hensyn». Som nevnt i punkt 1.2.2 søkes henleggelsesadgangen her lovfestet med følgende utforming: «Saken kan henlegges når forfølgning ikke er i det offentlige interesse, herunder fordi [...] forfølgning vil medføre saksbehandlingstid og kostnader eller øvrig ressursbruk som ikke står i rimelig forhold til sakens betydning.» Formuleringen «offentliges interesse» og «allmenne hensyn» gir i hovedsak uttrykk for den samme terminologi; uttrykkene tar sikte på fellesskapets interesser. En naturlig tolkning av kodifiseringsforslaget likestiller manglende kapasitet med at forfølgning ikke er i det offentlige interesse, jf. formuleringen «herunder fordi». Med andre ord, dersom saken medfører saksbehandlingstid og kostnader eller øvrig ressursbruk, som ikke står i rimelig forhold til sakens betydning, er ikke forfølgningen i det offentlige interesse. Når uttrykkene «allmenne hensyn» og «det offentlige interesse» i utgangspunktet betyr det samme, er parallellen mellom straffeprosessloven § 62a andre ledd og kodifiseringsforslaget av 2016 klar. Dette taler for å la henleggelse av kapasitetsgrunner forankres direkte i straffeprosessloven § 62a andre ledd.

Mot en slik fortolkning av bestemmelsen taler Straffelovkomisjonens uttalelse i 2002 i tilknytning til straffeloven 2005. Straffelovkomisjonen gjør her gjeldende: «Det er viktig at politi og påtalemyndigheten er seg bevisst skillet mellom henleggelse av kapasitetsgrunner og henleggelse fordi allmenne hensyn ikke tilsier påtale.»¹¹⁸ Slik Kjelby påpeker det, kan

¹¹⁸ NOU 2002: 4 s. 187

uttalelsen nærmest ses på som en avgrensning av henleggelseskategori kapasitetsgrunner mot henleggelse fordi allmenne hensyn ikke tilsier påtale.¹¹⁹ Departementet forholdt seg taus til dette. I tilknytning til kriteriet «allmenne hensyn» i straffeprosessloven § 62a andre ledd og i forbindelse med reglene om påtalebegjæring, uttalte departementet imidlertid: «Med de kapasitetsproblemer som en fortsatt må forvente i politiet og påtalemyndigheten, er det liten grunn til å tro at bagatellsaker vil bli forfulgt i utide, selv om påtalebegjæring ikke lenger er noe formelt krav.»¹²⁰ Det er nærliggende å tolke uttalelsen slik at departementet anser kapasitetshensyn som en del av «allmenne hensyn» vurderingen, som skal sikre at praksisen ikke utvikler seg i en uheldig retning.

Riksadvokatens nyeste rundskriv på området taler imot forankring av henleggelsesgrunnen direkte i straffeprosessloven § 62a andre ledd.¹²¹ Riksadvokaten skiller klart mellom henleggelse fordi «rimelig grunn» ikke foreligger, henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet og henleggelse fordi allmenne hensyn ikke tilsier påtale. Henleggelseskodene i STRASAK varierer alt etter hvilken av disse henleggelsesgrunnene som benyttes.

Kjelby mener at ordlyden i bestemmelsen åpner for å legge vekt på kapasitetsgrunner og av den grunn henlegge mindre overtredelser «... med henvisning til at allmenne hensyn ikke tilsier påtale.»¹²² Han gjør videre gjeldende: «Dersom man først antar at strpl. § 224 og «rimelig grunn» gir rettslig forankring for å vektlegge kapasitetshensyn, er det etter mitt syn et svakt rettskildemessig grunnlag for å *ekskudere* slike forhold under «allmenne hensyn.»¹²³

Etter mitt syn er kriteriet «allmenne hensyn» vidt nok til å omfatte hensynet til manglende saksbehandlingskapasitet. Særlig taler lovforslaget av 2016 for å innfortolke kapasitetshensyn i lovens kriterium. Det samme gjør uttalelsen fra departementet. Rettslig forankring av henleggelsesgrunnen i denne bestemmelsen, vil også legitimere anvendelsen av henleggelsesadgangen ytterligere. Det er like mye anvendelsen av en henleggelsesgrunn som ikke har en konkret hjemmel som skaper reaksjoner, som henleggelsesgrunnen i seg selv. En forankring av henleggelsesgrunnen direkte i straffeprosessloven § 62a andre ledd, vil gi allmenheten faste kriterier å forholde seg til. Dette vil kunne skape større forståelse rundt

¹¹⁹ Kjelby (2013) s. 658.

¹²⁰ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 63, tilsvarende Kjelby (2013) s. 658.

¹²¹ R nr. 3/2016 punkt I, avsnitt 6

¹²² Kjelby (2013) s. 658

¹²³ Kjelby (2013) s. 658

bruken av henleggelsesgrunnen og til en viss grad kunne hindre den mistillit til rettsapparatet henleggelsesgrunnen har evnen til å skape. Med bakgrunn i det ovennevnte, kan adgangen til å henlegge saker av kapasitetsgrunner etter mitt syn, forankres i straffeprosessloven § 62a andre ledd.

5 Når kan henleggelsesgrunnen benyttes?

5.1 Innledning

Som klarlagt i punkt 4.3.2 har henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner sin rettslige forankring i straffeprosessloven § 62a andre ledd. Nå som det rettslige grunnlaget til henleggelsesgrunnen er fastslått, er det innholdet i regelen som skal belyses. Fremstillingen under skal klarlegge i hvilke situasjoner henleggelsesgrunnen kan benyttes og de nærmere vilkår som gjelder ved dens anvendelse. Flere rettskilder vil være retningsgivende ved fastsettelsen av innholdet i henleggelsesgrunnen. Dette gjelder særlig Straffelovkommisjonens lovforslag av 2002, Straffeprosessutvalgets lovforslag av 2016 og Riksadvokatens rundskriv, R nr. 3/2016.

5.2 Oversikt over rettskildesituasjonen

Som nevnt over i punkt 1.2.1 foreslo Straffelovkommisjonen i lovutkastet av 2002 § 67 syvende ledd, å gi henleggelsesgrunnen følgende utforming: «Politiet kan henlegge en sak av mindre alvorlig karakter når manglende etterforskningskapasitet gjør dette helt nødvendig og gjerningspersonen ikke er kjent.»¹²⁴ Forslaget ble ikke fulgt opp av departementet.

I lovutkastet til Straffeprosessutvalget NOU 2016: 24 er ikke de ovennevnte vilkårene nevnt. Bestemmelsen gir i stedet anvisning på en proporsjonalitetsvurdering. Adgangen foreslås her lovfestet i § 28-2 andre ledd bokstav b, med en slik utforming: «Saken kan henlegges når forfølgning ikke er i det offentlige interesse, herunder fordi [...] forfølgning vil medføre saksbehandlingstid og kostnader eller øvrig ressursbruk som ikke står i rimelig forhold til sakens betydning.»¹²⁵ Til tross for at dette bare er forslag til lovbestemmelser, bygger de på en allerede eksisterende praksis og kan av den grunn betraktes som en oppsummering av denne. Forslagene kan ses på som retningslinjer ved fastleggingen av innholdet i det rettslige grunnlaget. Det samme kan Riksadvokatens nyeste rundskriv, R-3/2016. Riksadvokaten setter

¹²⁴ NOU 2002: 4 s. 494

¹²⁵ NOU 2016: 24 s. 361

her skranker for bruken av henleggelsesgrunnen som vil være retningsgivende ved klarlegging av henleggelsesgrunnens innhold.

5.3 Adgangens vilkår

5.3.1 Hvilke sakstyper kan henlegges på dette grunnlaget?

I punkt 4.3.2 ble det konkludert med at det rettslige grunnlaget til å henlegge saker av kapasitetsgrunner er straffeprosessloven § 62a andre ledd. Med utgangspunkt i denne bestemmelsen, er henleggelsesadgangen bare aktuell så langt det dreier seg om «overtredelse av straffebud med en strafferamme på 2 år eller lavere ...», jf. straffeprosessloven § 62a andre ledd. Adgangen til å henlegge saker av kapasitetsgrunner vil at den grunn bero på strafferammen i det overtrådte straffebudet.

En absolutt grense fastsatt av straffebud med strafferamme på to år, harmonerer godt med Straffelovkommisjonens lovforslag av 2002. Lovforslaget begrenser henleggelsesadgangen til saker av «mindre alvorlig karakter».¹²⁶ Kriteriet er skjønnsmessig, og det er vanskelig å fastsette en absolutt grense av den valgte formulering. Det må imidlertid være enighet om at straffebud med en strafferamme på to år eller lavere som hovedregel kan klassifiseres som overtredelser av «mindre alvorlig karakter». Saker av mindre alvorlig karakter vil med andre ord vanligvis falle under den absolutte grensen fastsatt i straffeprosessloven § 62a andre ledd.

I strafferammen gjenspeiles verdien av det gode som krenkes. På den måten vil saker som berører helt grunnleggende verdier som liv, helse, fysisk og psykisk integritet aldri kunne henlegges av kapasitetsgrunner. Strafferammen i det aktuelle straffebudet sammenholdt med straffeprosessloven § 62a andre ledd vil hindre dette. Dette er i tråd med vårt verdisyn.¹²⁷ Også Riksadvokaten fremhever at sentrale og andre alvorlige lovbrudd aldri kan henlegges av kapasitetsgrunner.¹²⁸ Når henleggelsesgrunnen begrenses av en slik klar ramme i straffeprosessloven § 62a andre ledd, vil vurderingen i det konkrete tilfellet bli mindre skjønnsmessig og hindre påfallende bruk av henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner.

Adgangen til å henlegge saker av kapasitetsgrunner begrenses også av to andre faktorer; konvensjonsrettighetene og prioriteringsrundskriv. I følge Grunnloven § 92, skal statens

¹²⁶ Se ovenfor punkt 5.2

¹²⁷ Se også punkt 3.2.2

¹²⁸ R nr. 3/2016 punkt III, avsnitt 18

myndigheter respektere og sikre menneskerettighetene, både i medhold av Grunnloven og de traktatene Norge er bundet av. Menneskerettsloven § 2 punkt 1 slår fast at den europeiske menneskerettighetskonvensjon gjelder som norsk lov.¹²⁹ EMK art. 1 gir uttrykk for statens positive forpliktelse.¹³⁰ Staten skal således sikre enhver innen sitt myndighetsområde de rettigheter og friheter som er fastsatt i konvensjonens del I, jf. EMK art. 1. Som en positiv forpliktelse innebærer bestemmelsen først og fremst at staten har ansvar for handlinger som berører den enkeltes konvensjonsrettigheter utført av offentlige tjenestemenn eller av noen som staten har direkte ansvar for.¹³¹ Til tross for at konvensjonen i hovedsak bare forplikter statene, rekker den positive plikten videre til å omfatte forholdet mellom private parter.¹³² Med dette menes at staten er forpliktet til å beskytte og aktivt hindre at private krenker hverandres konvensjonsrettigheter. Dersom den enkeltes konvensjonsrettigheter har blitt krenket, utløser EMK art. 1 en aktiv handleplikt. Dette betyr at politi- og påtalemyndigheten er forpliktet til å iverksette etterforskning og videre til å treffe et positivt påtalevedtak.¹³³ Rt. 2013 s. 588 er i den forbindelse illustrerende.

Dommen omhandler en kvinne (heretter NN) som i en lang tidsperiode og ved gjentatte ganger hadde blitt forfulgt, truet og trakassert av en mann (heretter A). Ved en anledning ble hun alvorlig fysisk mishandlet av vedkommende, noe som sammen med det ovennevnte, resulterte i en varig psykisk skade. Mannen ble fengslet for å ha mishandlet kvinnen fysisk, og ble videre ilagt besøksforbud. Besøksforbudet ble imidlertid stadig brutt. Spørsmålet i saken var om staten hadde brutt sin sikringsplikt, og EMK art. 8 og art. 3. ble påberopt som ansvarsgrunnlag. Subsumsjonsspørsmålet mellom art. 8 og art. 3 er ikke av betydning i vårt henseende. Det var på det rene at forholdet var omfattet av EMK art. 8. Følgende resonnement ble lagt til grunn i forbindelse med brudd på sikringsplikten i medhold av EMK art. 8, jf. EMK art. 1:

«Når jeg, på tross av de tiltak som ble iverksatt, er blitt stående ved at NN ikke er gitt den beskyttelse som kreves etter EMDs praksis, beror dette på to forhold [...] at oppfølgingen av As stadige brudd på besøksforbudet var meget mangelfull og at to potensielt svært alvorlige trusler mot NN ikke ble nærmere etterforsket».¹³⁴

¹²⁹ I det følgende vil den europeiske menneskerettighetskonvensjonen omtales som EMK.

¹³⁰ Kjelby (2013) s. 383

¹³¹ Kjelby (2013) s. 383

¹³² Kjelby (2013) s. 383

¹³³ Kjelby (2013) s. 372

¹³⁴ Rt. 2013 s. 588 avsnitt 54

Dommen viser at brudd på en eller flere av konvensjonsrettighetene fastsatt i EMK, kan utløse en straffeforfølgningsplikt. Dersom etterforskning og straffeforfølgning i et slikt tilfelle unnlates, kan staten bli ansvarlig for konvensjonskrenkelse. Denne aktive handleplikten som utløses ved brudd på EMK, oppstiller med andre ord en skranke i adgangen til å henlegge straffesaker av kapasitetsgrunner. Dette vil særlig ha betydning for brudd på EMK art. 8, som verner den enkeltes privatliv og familieliv. Straffeloven § 267 verner eksempelvis privatlivets fred, og fastsetter en strafferamme på 1 år for brudd på bestemmelsen. Som et utgangspunkt kan brudd på denne bestemmelsen henlegges i medhold av straffeprosessloven § 62a andre ledd, så langt ikke «allmenne hensyn» tilsier påtale. EMK art. 8 sammenholdt med EMK art. 1 stenger imidlertid for dette.

Også Riksadvokatens prioriteringsrundskriv begrenser politi- og påtalemyndighetens adgang til å henlegge saker av kapasitetsgrunner. Som nevnt over i punkt 1.3. er Riksadvokatens rundskriv bindende for påtalemyndigheten i kraft av Riksadvokatens stilling i påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 56 andre ledd. Straffeforfølgning kan ikke utelates når det straffbare forholdet er gitt særlig prioritet av Riksadvokaten.¹³⁵ De fleste av overtredelsene som er gitt prioritet, omhandler fundamentale verdier. Som allerede nevnt ovenfor i punkt 3.2.2, vil slike overtredelser aldri være aktuelt å henlegge prioritert eller ei; nettopp fordi det vil stride mot vårt verdisyn. Dermed finnes det to aktuelle betraktningmåter. Enten kan en se prioriteringsrundskrivene som en skranke for henleggelse av kapasitetsgrunner, eller så kan rekkevidden av henleggelsesadgangen ses begrenset av sakens alvor. Uansett hvilken tilnærming som legges til grunn, er adgangen til å henlegge saker av kapasitetsgrunner begrenset.

5.3.2 Henleggelsen må være helt nødvendig

Henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner er i teorien relativt snever og er som et utgangspunkt forbeholdt «unntakstilfeller».¹³⁶ Også i Straffelovkomisjonens lovforslag av 2002 begrenses bruken av henleggelsesgrunnen til de situasjoner der manglende etterforskningskapasitet gjør dette «helt nødvendig».¹³⁷ Adgangen må derfor praktiseres i samsvar med dette; etterforskning og påtale er hovedregelen.

¹³⁵ For å se de prioriterte sakstypene for år 2017 se R-1/2017, punkt V, 1.

¹³⁶ R nr. 1/2016 punkt IV, 2

¹³⁷ Se punkt 5.2

Nødvendighetskriteriet tar ved en ren ordlydsrettet tilnærming sikte på en proporsjonalitetsvurdering. I Sivilombudsmannens årsmelding av 1995 uttalte Riksadvokaten under saksbehandlingen for Sivilombudsmannen: «Det sentrale i vurderingen av om en sak kan henlegges av prioriteringsgrunner uten etterforskning er om det ville være en uforholdsmessig bruk av ressurser, sakens art og alvorlighet tatt i betraktning, å søke etter spor eller forfølge foreliggende spor.»¹³⁸ Uttalelsen underbygger en slik fortolkning av nødvendighetskriteriet. En proporsjonalitetsvurdering støttes også av Straffeprosessutvalgets lovforslag av 2016, hvor proporsjonalitetsvurderingen utgjør kjernen i lovforslaget.¹³⁹ Straffeprosessloven § 62a andre ledd, er også vid nok til å omfatte en slik proporsjonalitetsvurdering. Denne kan forankres direkte i lovens kriterium «allmenne hensyn».¹⁴⁰

Som fremhevet i punkt 3.2.2 forårsakes behovet til å henlegge saker av kapasitetsgrunner blant annet av den totale saksmengde som overstiger de totalt tilgjengelige ressursene. Av den grunn bør den totale saksmengde og den tilgjengelige etterforsknings- og påtalekapasitet være sentrale elementer i proporsjonalitetsvurderingen. Sakens art og alvor må vurderes med utgangspunkt i disse elementene. I lys av den totale saksmengde og den totalt tilgjengelige etterforsknings- og påtalekapasiteten kan ikke alle saker betraktes som like viktige. Av den grunn må det ses hen til de verdiene som i disse sakene berøres. Som fremhevet i punkt 3.2.2, vil noen saker berøre så fundamentale verdier at de rettferdiggjør bruken av alle tilgjengelige ressurser. Når knapphet på ressurser står i sentrum av kapasitetsproblematikken, utgjør de ressursene saken vil kreve, *kjernen* i vurderingen.¹⁴¹ Det overordnede spørsmålet i proporsjonalitetsvurderingen vil være om saken er av en slik art og alvor at den bærer den etterforsknings- og påtaleinnsats som saken vil kreve, i lys av den samlede arbeidssituasjon i etaten, den tilgjengelige kapasitet og utsiktene til oppklaring. Disse momentene er også fremhevet av Riksadvokaten i hans nyeste rundskriv på området og fungerer av den grunn som støtte for disse.¹⁴²

I sitt nyeste Rundskriv fremholder Riksadvokaten at jo større konsekvenser den straffbare handling medfører for den fornærmede, jo høyere heves terskelen for å henlegge saken av

¹³⁸ SOMB-1995- 44 (1995 S 172)

¹³⁹ Se punkt 5.2

¹⁴⁰ Se også drøftelsen i punkt 4.3.2

¹⁴¹ Se punkt 3.2.1

¹⁴² R nr. 3/2016 punkt III, avsnitt 19 og 20

kapasitetsgrunner.¹⁴³ Dette er også forenlig med de hensyn som er fremhevet ovenfor i punkt 3.3. Jo større konsekvensene er for den fornærmede, desto større er forventningene til at myndighetene griper inn. Det er særlig hensynet til den fornærmedes rettssikkerhet som i slike tilfelle taler mot henleggelse av kapasitetsgrunner.

5.3.3 Gjerningspersonen må være ukjent

I lovforslaget av 2002 begrenser Straffelovkommisjonen henleggelsesadgangen til saker der gjerningspersonen ikke er kjent. En tilsvarende begrensning legges til grunn av Riksadvokaten.¹⁴⁴ En slik innskrenking i henleggelsesadgangen er også i tråd med de reelle hensyn fremhevet i punkt 3. Dette må forstås i sammenheng med hovedregelen fastsatt i straffeprosessloven § 62a første ledd. Etterforskning og påtale er hovedregelen. Henleggelse av kapasitetsgrunner skal av den grunn være et snevert unntak fra dette utgangspunktet. Som nevnt over i punkt 5.3.2 utgjør de ressursene saken vil kreve kjernen i kapasitetsvurderingen. Dersom gjerningspersonen er kjent, vil behandlingen av saken som regel kreve færre ressurser enn der gjerningsmannen er ukjent. I slike tilfeller er saken ofte så godt som oppklart. Til tross for at enkelte etterforskingsskritt likevel vil være påkrevd, vil de i slike tilfeller som regel ikke være særlig ressurskrevende. Behovet til å henlegge av kapasitet gjør seg av den grunn ikke like mye gjeldende som der gjerningspersonen er ukjent.

En slik begrensning må også ses i lys av de betenkelighetene som er fremhevet i punkt 3.3. I disse situasjoner vil de tale mot henleggelse av kapasitetsgrunner med full styrke.

Henleggelse av kapasitetsgrunner der gjerningspersonen er kjent vil stå direkte i strid med straffelovgivningens formål og lovgiverens intensjoner. Særlig er det de allmenn- og individualpreventive hensyn som i slike tilfeller vil settes i fare. Når allmennheten ser at politi- og påtalemyndigheten unnlater å gripe inn i de situasjoner der gjerningspersonen er kjent, bidrar det til å skape aksept av den straffbelagte handling. Slik fremhevet i punkt 3.2.6 kan dette på sin side bidra til å øke forekomsten av den straffbelagte handling.

Også de individualpreventive hensyn vil tale for at handlingen straffefølges der gjerningspersonen er kjent. I slike tilfeller ser gjerningspersonen at politi- og påtalemyndigheten unnlater å gripe inn. Dermed er det ingenting som hindrer vedkommende fra å begå den samme handling igjen. Dette er også uheldig i et rettssikkerhetsperspektiv.

¹⁴³ R nr. 3/2016, punkt III avsnitt 20

¹⁴⁴ R nr. 3/2016, punkt III avsnitt 14

Hensynet til den fornærmede er særlig fremtredende. Straffelovgivningen skal verne og beskytte landets borgere. Den fornærmede har blitt utsatt for en straffbar handling og trenger av den grunn beskyttelse. Når saken er så godt som oppklart og av den grunn ikke vil kreve store ressurser, vil henleggelsen også fremstå som urettferdig og evner å bortta all tillitt til de rettshåndhevende myndigheter. Dette med rette; en straffbar handling er begått og politiet trenger ikke å bruke ressurser på å finne ut hvem gjerningspersonen er. En begrensning i henleggelsesadgangen til situasjoner der gjerningsmannen er ukjent, fremstår av den grunn som fornuftig og rimelig.

Straffeprosessutvalget legger på sin side et mer liberalt syn til grunn da det i NOU 2016: 24 uttaler: «At gjerningspersonen antas å være kjent, bør ikke nødvendigvis utelukke henleggelse av kapasitetsgrunner. Selv om en mulig gjerningsperson er navngitt, for eksempel av anmelder, vil det som regel være behov for å gjennomføre etterforskingsskritt, slik som avhør av mistenkte og vitner mv.»¹⁴⁵ Etter mitt syn, vil betenkelighetene ved henleggelse av kapasitetsgrunner der gjerningspersonen er kjent, gjøre seg gjeldende i så stor grad, at adgangen bør forbeholdes helt ekstraordinære tilfeller. Jeg er av den grunn enig med Riksadvokaten som oppstiller en skranke i henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner i slike situasjoner. I følge Riksadvokaten må det i situasjoner der gjerningsmannen er kjent foreligge en «særlig grunn» for at saken skal kunne henlegges av kapasitetsgrunner.¹⁴⁶

Hva som nærmere ligger i reservasjonen «særlig grunn» er imidlertid uklart. Det kan tenkes tilfeller der behovet til å henlegge saken av kapasitetsgrunner gjør seg gjeldende med full styrke til tross for at gjerningspersonen er kjent. Straffeforfølgningen kan eksempelvis tenkes å være ekstra kostnadskrevende i det konkrete tilfellet til tross for at gjerningspersonen er kjent. Det kan også tenkes at politi- og påtalemyndigheten har flere alvorlige saker til behandling på anmeldelsestidspunktet, noe som kan forårsake behovet til å henlegge saken også der gjerningspersonen er kjent. Behovet til å henlegge i slike tilfeller bør imidlertid veies opp mot de betenkelighetene som er fremhevet ovenfor.

I tilknytning til dette resonnementet oppstår spørsmålet hvordan grensen mellom kjent og ukjent gjerningsperson skal trekkes. En naturlig tolkning av begrepet «kjent gjerningsmann» tilsier at politiet har en bestemt mistenkt i saken og sannsynligheten for at vedkommende er gjerningsperson er stor. Riksadvokaten presiserer i den forbindelse at gjerningspersonen er

¹⁴⁵ NOU 2016: 24 s. 361

¹⁴⁶ R nr. 3/2016 punkt III avsnitt 21

kjent der vedkommende er navngitt, eller på annen måte identifisert, eller kan identifiseres ved beskjeden bruk av politiets ressurser.¹⁴⁷ Saker med ukjent gjerningsmann forbeholdes på bakgrunn av dette de situasjoner der en bestemt mistenkt i saken ikke kan påvises og heller ikke kan påvises ved beskjeden bruk av politiets ressurser.

¹⁴⁷ R nr. 3/2016 punkt III avsnitt 15.

Litteraturliste

Norske lover

Lov av 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

Lov av 22. mai 1981 nr. 2 om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven)

Lov av 4. august 1995 nr. 53 Politiloven

Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (Menneskerettsloven)

Lov av 20. mai 2005 nr. 28 om straff (Straffeloven)

Forskrifter

Forskrift av 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen)

Konvensjoner

Den europeiske menneskerettskonvensjon med protokoller av 04. november 1950

Forarbeider

NOU 1983: 57 Straffelovgivningen under omforming. Straffelovkommisjonens delutredning I

NOU 1984: 27 Ny påtaleinstruks

NOU 1992: 23 Ny straffelov - alminnelige bestemmelser. Straffelovkommisjonens delutredning V

NOU 2002: 4 Ny straffelov. Straffelovkommisjonens delutredning VII

NOU 2013: 9 Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen

NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden. Påtaleanalysen

Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven)

Innst. O. nr. 72 (2004-2005) Innstilling fra justiskomiteen om lov om straff (straffeloven)

Prop. 61 LS (2014-2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpelitireformen)

Innst. 306 S (2014-2015) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpelitireformen)

Høyesterettsavgjørelser

Rt. 1984 s. 1076

Rt. 1998 s 407

Rt. 2013 s. 588

Riksadvokatens rundskriv

R nr. 6/1989 Påtaleunntatelse

R nr. 3/1999 Etterforskning

R nr. 1/2016 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2016 – Politiet og statsadvokatene

R nr. 3/2016 Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv.

R nr. 1/2017 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2017 – Politiet og statsadvokatene

Andre rundskriv

G-1985-205 Rundskriv fra Justis- og politidepartementet. Regler om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen).

Andre offentlige dokumenter

SOMB-1995-44 (1995 S 172) Sivilombudsmannens årsmelding. Referat av saker.

Juridisk litteratur

Andenæs, Johs., ved Georg Fredrik Rieber – Mohn og Knut Erik Sæther. 2016: *Alminnelig strafferett*. 6 utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Bratholm, Anders. 1980: *Strafferett og samfunn: alminnelig del*. Oslo: Universitetsforlaget

Hov, Jo. 2010: *Rettergang I*. Oslo: Papinian

Hov, Jo. 2010: *Rettergang II*. Oslo: Papinian

Johannessen, Stig O. 2013: *Politikultur. Identitet, makt og forandring i politiet*. Trondheim: Akademika forlag

Kjelby, Gert Johan. 2013: *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning. Den relative etterforsknings- og påtaleplikens rettslige rammer og rettslige utvikling i norsk straffeprosess*. Bergen: Cappelen Damm Akademisk

Øyen, Ørnulf. 2016: *Straffeprosess*. Bergen: Fagbokforlaget

Juridiske artikler

Myhrer, Tor-Geir. 2003: *Påtalemyndighetens praksis som rettskilde*. Tidsskrift for rettsvitenskap 2003 s. 219-245 (TFR-2003-219) Universitetsforlaget

Elektronisk dokument/nettside

Grande, Arne: «*Mest politivkst i Oslo*». Dagens næringsliv (dn.no), publisert 17.04.2017

Tilgjengelig: <https://www.dn.no/nyheter/2017/04/17/1931/Arbeidsliv/mest-politivekst-i-oslo>

18.04.2017