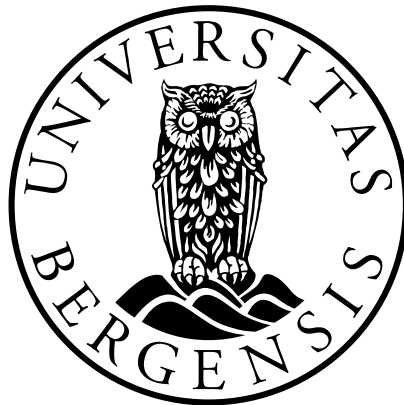


Opportunitetsprinsippet i påtaleretten

Hvilken adgang har påtalemyndigheten til å henlegge straffesaker på bakgrunn av ressurs- og kapasitetshensyn?

Kandidatnummer: 147

Antall ord: 14 909



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

Dato: 10.05.2022

Innholdsfortegnelse:

1	Innledning	3
1.1	Tema og problemstilling	3
1.2	Avgrensninger	4
1.3	Begrepsavklaring.....	5
1.4	Hensyn for og mot kapasitetshenleggelse	6
1.5	Rettskildebildet.....	7
2	Overordnede rammer for kapasitetshenleggelse	10
2.1	Innledning.....	10
2.2	Statsanklageprinsippet og hensynet til en hensiktsmessig maktfordeling	10
2.3	EMK og Grunnloven	11
2.4	Legalitetsprinsippet i påtaleretten – utgangspunkt om en straffeforfølgingsplikt..	14
2.5	Opportunitetsprinsippet.....	16
3	Rettsgrunnlag for kapasitetshenleggelse	18
3.1	Innledning.....	18
3.2	Krav om lovhjemmel?	18
3.3	Ny strpl. § 62 a tredje ledd	20
3.3.1	Generelt om bestemmelsens anvendelsesområde	20
3.3.2	Ny strpl. § 62 a tredje ledd bokstav a.....	22
3.3.3	Ny strpl. § 62 a tredje ledd bokstav b.....	23
3.3.4	Forholdet mellom ny strpl. § 62 a tredje ledd bokstav a og b	24
3.4	Strpl. § 224 første ledd	26
3.4.1	Innledning.....	26
3.4.2	Kan kapasitetshenleggelse forankres i strpl. § 224 første ledd?	26
3.4.3	Vurderingskriterier ved kapasitetshenleggelse etter strpl. § 224 første ledd ..	27
3.5	Forholdet mellom ny strpl. § 62 a og § 224 første ledd	28
3.6	Kapasitetshenleggelse på andre grunnlag?	29
4	Øvrige retningslinjer og føringer for kapasitetshenleggelse	33
4.1	Innledning.....	33
4.2	Ressurssituasjonen ved det enkelte politidistrikt	33
4.3	Ukjent gjerningsperson	34
4.4	Sakens alvorsgrad.....	35

4.5	Avkriminalisering av straffebed.....	37
4.6	Saklighet, etikk og god påtaleskikk.....	40
4.7	Krav til likebehandling.....	40
4.8	Den reelle begrunnelsen for henleggelsesbeslutningen må oppgis.....	41
5	Overprøving av henleggelsesbeslutninger.....	43
5.1	Innledning.....	43
5.2	Domstolskontroll.....	43
5.2.1	Gjeldende rett.....	43
5.2.2	Bør kapasitetshenleggelse kunne overprøves av domstolene?.....	44
5.3	Øvrige overprøvningsmuligheter.....	45
5.3.1	Klageadgang og klagerett.....	45
5.3.2	Ekstern klageadgang – klage til Sivilombudet.....	46
5.3.3	Private straffesaker.....	47
6	Avsluttende betraktninger.....	48
6.1	Teori møter realitet.....	48
6.2	Lovregulering av kapasitetshenleggelse – en god utvikling?.....	48
6.3	Har påtalemyndigheten en for skjønnsmessig adgang til å henlegge saker?.....	49
	Litteraturliste.....	52

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Påtalemyndigheten har ansvaret for å lede etterforskning og påtale lovbrudd. Omfanget av straffesaker er stort og i 2020 var det 301 287 anmeldte lovbrudd.¹ For å følge opp alle sakene kreves det store mengder ressurser fra både påtalemyndighetens- og politiets tjenstepersoner. Spørsmålet som da oppstår er om påtalemyndigheten er pliktig til å følge opp ethvert lovbrudd som avdekkes eller anmeldes. Alternativet er at saken henlegges fordi ressursene ikke strekker til.

Temaet i denne oppgaven er opportunitetsprinsippet i påtaleretten. Politiet og påtalemyndigheten har i utgangspunktet en straffeforfølgningsplikt, noe som medfører at alle straffbare forhold skal etterforskes og påtales. Dette utgangspunktet modifiseres imidlertid av opportunitetsprinsippet. Opportunitetsprinsippet innebærer at påtalemyndigheten har en skjønnsmessig adgang til å unnlate straffeforfølgning, selv om de faktiske og rettslige betingelsene for straffeforfølgning er til stede.² Å unnlate straffeforfølgning, innebærer normalt at saken henlegges.

Opportunitetsprinsippet åpner for adgangen til å unnlate straffeforfølgning i mange ulike situasjoner og på grunn av ulike forhold. Denne oppgavens hovedproblemstilling tar sikte på å avklare følgende:

Hvilken adgang har påtalemyndigheten til å henlegge straffesaker på bakgrunn av ressurs- og kapasitetshensyn?

Det er uomtvistet at påtalemyndigheten har en viss adgang til å henlegge saker på grunn av manglende kapasitet. I 2020 ble over 18.000 lovbrudd henlagt som følge av manglende saksbehandlingskapasitet.³ Det er likevel ikke klart hvor grensen går, og hvilke føringer påtalemyndigheten må forholde seg til før det besluttes kapasitetshenleggelse. Mange finner dessuten praksisen vanskelig å akseptere.

¹ STRASAK-rapporten 2020 pkt. 4.

² Se nærmere i kapittel 2.5.

³ SSB, «Etterforskede lovbrudd», 6. oktober 2021, <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/etterforskede-lovbrudd>.

Det var tidligere også uklart hvilke rettsgrunnlag kapasitetshenleggelse kunne forankres i. Adgangen til å beslutte kapasitetshenleggelse har tradisjonelt blitt innfortolket i enkeltbestemmelser i straffeprosessloven⁴ («strpl.») og påtaleinstruksen.⁵ Særlig strpl. § 224 første ledd og påtaleinstruksen § 7-4 har blitt fremhevet som aktuelle rettsgrunnlag for å forankre kompetansen.⁶ Ved endringslov til straffeprosessloven tas det sikte på å lovregulere kapasitetshenleggelse, se nærmere i kapittel 1.5.⁷ Henleggelsesadgangen vil da fremgå direkte av strpl. Temaet for oppgaven er derfor høyst aktuelt, og det anses hensiktsmessig å utarbeide en oppdatert redegjørelse for påtalemyndigheten sin adgang til å beslutte kapasitetshenleggelse.

Oppgaven tar sikte på å avklare rettsgrunnlagene for kapasitetshenleggelse, herunder ved å redegjøre for ny lovgivning. Videre oppstår det spørsmål om det nå er et krav om lovhjemmel for å beslutte en kapasitetshenleggelse, eller om adgangen fremdeles kan innfortolkes i andre rettsgrunnlag. Et tredje spørsmål er om øvrige momenter eller retningslinjer, utover lovbestemmelser, oppstiller begrensninger i adgangen til kapasitetshenleggelse.

I tillegg er det nødvendig å se nærmere på hvilke overprøvningsmuligheter som finnes for henleggelsesbeslutninger. Det hviler et stort ansvar på påtalemyndigheten hva gjelder beslutninger om henleggelse. Hvilke kontrollmuligheter som finnes vil være med å bestemme og rettferdiggjøre kompetansen som er tildelt. Begrensede muligheter for kontroll, vil kunne få betydning for påtalemyndighetens håndtering av henleggelsesbeslutninger.

1.2 Avgrensninger

Henleggelse skjer på flere ulike grunnlag. Noen henleggelsesgrunner nevnes uttrykkelig i straffeprosessloven, i tillegg til at påtalemyndigheten selv benytter mange ulike henleggelseskoder. Det kommer til å avgrenses mot henleggelse på andre grunnlag enn kapasitetshensyn. Da vil det blant annet avgrenses mot henleggelse på bevisets stilling og henleggelse av lovbestemte grunner. Henleggelse av lovbestemte grunner vil for eksempel være henleggelse fordi straff ikke kan anvendes på forholdet.

⁴ Lov 22. mai 1981 nr.25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

⁵ Forskrift 28. juni 1985 nr.1679 om ordningen av påtaleinstruksen (påtaleinstruksen).

⁶ Prop.146 L (2020-2021) s.131.

⁷ Lov 18. juni 2021 nr.122 om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.).

Videre vil det avgrenses mot hvilke tjenestepersoner som har kompetanse til å beslutte kapasitetshenleggelse. Oppgaven tar kun sikte på å avklare materielle spørsmål, ikke hvem som har kompetansen. Det anses heller ikke hensiktsmessig å bruke tid på det nå som henleggelseskompetansen vil fremgå direkte av strpl. § 67 første ledd nytt annet punktum.⁸

I tillegg vil det avgrenses mot polititjenestepersoners adgang til å beslutte straffbare forhold oppgjort på stedet (OPS). I slike tilfeller blir bagatellsaker løst på stedet ved en advarsel, irettesettelse eller lignende. Dette anses ikke som en offisiell henleggelsesbeslutning. Det er påtalemyndighetens formelle beslutninger om kapasitetshenleggelse som er tema for oppgaven.

Kapittel 5 i denne oppgaven vil omhandle overprøving av kapasitetshenleggelse. Det avgrenses mot å behandle alle former for overprøving i tillegg til at det avgrenses mot å detaljbehandle de utvalgte punktene. Oppgaven vil fokusere på hovedtrekkene ved helt sentrale overprøvmuligheter.

Øvrige avgrensninger vil gjøres underveis i oppgaven.

1.3 Begrepsavklaring

Det anses hensiktsmessig å innledningsvis definere enkelte gjennomgående begreper i oppgaven.

På alle stadiene av straffeforfølgningen treffer påtalemyndigheten en rekke beslutninger eller påtaleavgjørelser. I det følgende vil begrepet «påtaleavgjørelse» brukes om enhver avgjørelse av påtalemyndigheten om hvorvidt straffeforfølgning skal iverksettes, på hvilken måte forfølgningen skal gjennomføres, og om og hvordan forfølgningen skal avsluttes.⁹ For avgjørelser på påtalestadiet skilles det normalt mellom to hovedtyper; de positive og negative påtaleavgjørelsene.

En «henleggelse» av en straffesak innebærer at påtalemyndigheten beslutter at straffeforfølgningen skal innstilles. Henleggelsesbeslutninger betegnes som *negative* påtalevedtak da en henleggelse konkluderer med at vilkårene for straffeansvar ikke er oppfylt. Dette står i motsetning til de *positive* påtalevedtakene, der påtalemyndigheten som hovedregel

⁸ Se lov 18. juni 2021 nr.122 § 67.

⁹ Slik også Kjelby (2019) s.53 og Hov II s.763.

legger til grunn at vilkårene for straffeansvar er til stede.¹⁰ Positive påtalevedtak sies derfor gjerne å være skyldkonstaterende. De positive påtalevedtakene omfatter tiltalebeslutning, påtaleunntatelse, forelegg, begjæring om tilståelsesdom og overføring til konfliktrådsbehandling.

Siden oppgaven omhandler kapasitetshenleggelse er det videre behov for å presisere hva som menes med «ressurs og kapasitetshensyn». Med «ressurs- og kapasitetshensyn» menes både etterforskningskapasitet, saksbehandlingsskapasitet og påtalekapasitet. Alle former for ressurs- og kapasitetsgrunner i påtalemyndigheten er ment å omfattes av begrepet. For korthetens skyld kommer ordlyden «kapasitetshenleggelse» til å brukes i oppgaven.

1.4 Hensyn for og mot kapasitetshenleggelse

Det er en rekke hensyn som taler både for og mot adgangen til å beslutte kapasitetshenleggelse. De mange hensynene viser at det er mye som må avveies mot hverandre før beslutningen eventuelt kan treffes. Flere av hensynene er gjennomgående i denne oppgaven, men vil introduseres allerede nå.

For det første taler straffeforfølgningsplikten mot at saker kan henlegges av kapasitetshensyn.¹¹ Også lojalitet overfor lovgiver taler mot at straffesaker kan henlegges av kapasitetshensyn. Når lovgivende myndighet har besluttet at visse handlinger skal bli møtt med straff, så har påtalemyndigheten en plikt til å lojalt håndheve dette. Hvis et straffbart forhold kan bevises, virker det betenkelig å kunne henlegge en sak fordi påtalemyndigheten har mangel på ressurser. Et tredje hensyn som taler mot kapasitetshenleggelse, er anklageprinsippet og påtalemyndighetens monopol på dette området. Som det vil bli vist til i punkt 2.2, er det kun påtalemyndigheten som har anledning til å iverksette straffeforfølgning. Til slutt vil ønsket om å skape tillitt til allmennheten være et hensyn som taler mot kapasitetshenleggelse. Allmennheten har en forventning om at påtalemyndigheten etterforsker og påtaler lovbrudd. Dette for å skape trygghet for befolkningen. Ved omfattende mengder kapasitetshenleggelse vil allmennheten fort kunne miste tillitt.

¹⁰ Prop.146 L (2020-2021) s.130.

¹¹ Se nærmere om straffeforfølgningsplikten i kapittel 2.4.

Samtidig er kapasitetshenleggelse ansett uunngåelig og dette gjelder realistisk sett uansett hvor mye ressurser politi- og påtalemyndighet tilføres.¹² Det er heller ikke rimelig å forvente at staten og påtalemyndigheten skal bruke ressurser på å etterforske og forfølge absolutt alle forhold som anmeldes eller avdekkes.¹³ Enkelte sakstyper er også mer krevende og har behov for en større mengde ressurser. Da er det viktig at påtalemyndigheten kan prioritere hvordan tildelte ressurser skal benyttes. Med vissheten om at haugevis av saker ligger urørt, ville det trolig blitt utfordrende å følge opp alle sakene tilstrekkelig. At enkeltsaker blir liggende i påvente av at andre saker ferdigstilles er heller ingen tilfredsstillende løsning. Det ville svekket forutberegneligheten og være belastende for eventuelle mistenkte og siktede. Ikke minst ville etterforskningen i saker som blir liggende blitt betydelig vanskeligere. Også hensynet til fornærmede taler mot at saker kan bli liggende i påvente av kapasitet. Effektivitet i påtalemyndighetens virksomhet er fremhevet som et grunnleggende kvalitetskrav.¹⁴ Lang liggetid vil bryte med effektivitetskravet og det er lite ønskelig at påtalemyndighetens virksomhet skal bli preget av dette. Samtidig vil nok en fornærmet heller ønske at saken drøyer ut i tid fremfor at den blir henlagt.

1.5 Rettskildebildet

I det følgende vil det redegjøres for hvilket rettskildebilde som preger oppgaven og hvilke rettskildefaktorer som har særlig betydning.

Den sentrale loven for oppgaven er straffeprosessloven. I 2014 ble straffeprosessutvalget oppnevnt for å foreta en vurdering av straffeprosessloven og i samsvar med sine vurderinger fremlegge forslag til ny lov. Straffeprosessutvalget har i den forbindelse utarbeidet en utredning med utkast til ny straffeprosesslov.¹⁵ Utredningen vil være en viktig tolkningsfaktor i denne oppgaven. Det er imidlertid usikkert når proposisjonen med forslag til ny lov kan legges frem.

Blant annet på bakgrunn av dette er det utarbeidet en proposisjon med forslag til endringer i nåværende straffeprosesslov.¹⁶ Justis- og beredskapsdepartementet («departementet») har i proposisjonen prioritert de delene av straffeprosessutvalgets forslag som er «best egnet til å

¹² NOU 2016:24 s.361.

¹³ NOU 2016:24 s.361 og Prop.146 L (2020-2021) s.134.

¹⁴ R nr.3/2018 pkt. 2.

¹⁵ NOU 2016:24.

¹⁶ Prop.146 L (2020-2021).

oppfylle målene og ivareta behovene som er beskrevet i mandatet fra 2014». ¹⁷ Ved endringslov til straffeprosessloven mv. er endringene vedtatt, men trer ikke i kraft før 1. juli 2022. ¹⁸ Det sentrale for denne oppgaven er at det er foreslått endringer i straffeprosessloven som berører politiets henleggelsesadgang. De viktigste henleggelsesgrunnene skal inntas i loven for å skape oversikt. Departementet ser det som nyttig med en opplisting i loven av de mest sentrale henleggelsestypene, herunder kapasitetshenleggelse. ¹⁹

En av bestemmelsene som er foreslått endret er strpl. § 62 a. Gjennom oppgaven vil betegnelsen «nåværende strpl. § 62 a» brukes om dagens bestemmelse og «ny strpl. § 62 a» for å omtale bestemmelsen som ikke er tredd i kraft.

Politiets henleggelsesadgang er behandlet i både utredningen og proposisjonen. Ny strpl. § 62 a tredje ledd samsvarer med slik bestemmelsen vil bli seende ut ved vedtakelse av ny straffeprosesslov, forutsatt at den ikke endres i fremtiden. Siden ny strpl. § 62 a trer i kraft 1. juli 2022, er det den som vil bli behandlet i denne oppgaven. Når bestemmelsene samsvarer og departementet følger opp straffeprosessutvalgets forslag, vil både straffeprosessutvalgets utredning fra 2016 og proposisjonen til endringsloven være viktig ved tolkning av bestemmelsen.

Det som videre preger rettskildebildet, er at det ikke foreligger rettspraksis om påtalemyndighetens henleggelsesadgang. Domstolen har nemlig ikke adgang til å overprøve henleggelsesbeslutninger. ²⁰ Rettspraksis vil derfor utgjøre en lite sentral del av oppgaven.

Den høyere påtalemyndighet, særlig riksadvokaten, er en betydelig rettskildeprodusent i påtaleretten. Dette fordi overordnet påtalemyndighet har en alminnelig instruksjonsmyndighet, i tillegg til at riksadvokaten er den øverste fagmyndighet i påtalehierarkiet. Riksadvokaten har derfor myndighet til å sette faglig standard og gi nødvendige normeringer for politiet og påtalemyndighetens straffesaksbehandling. ²¹ Påtalemyndighetens praksis er klart nok en relevant rettskilde. Dette gjelder særlig praksis som er utformet på et overordnet nivå og som

¹⁷ Prop.146 L (2020-2021) s.9.

¹⁸ Se Innst.609 L (2020–2021), lovvedtak 9. juni 2021 nr.169 (2020-2021) og forskrift 8. april 2022 nr.570 om ikraftsetting av lov 18. juni 2021 nr.122 om endringer i straffeprosessloven mv.

¹⁹ Prop.146 L (2020-2021) s.19.

²⁰ Se nærmere i kapittel 5.2.1.

²¹ Kjelby (2019) s.45.

har fått skriftlig og autorativt uttrykk gjennom riksadvokatens rundskriv.²² Rundskriv fra riksadvokaten er derfor normalt en viktig rettskilde i påtaleretten.

Hvilken vekt uttalelser fra riksadvokaten vil ha, beror likevel på hvilken del av påtalemyndighetens virksomhet, og hvilken type beslutning, det dreier seg om. Det vil nå knyttes noen kommentarer til den rettskildemessige vekten av riksadvokatens uttalelser om kapasitetshenleggelse.

Rundskriv fra riksadvokaten er ansett for å ha stor vekt når påtalemyndigheten sin adgang til å beslutte kapasitetshenleggelse skal klargjøres. Særlig R nr. 3/2016 er trukket frem.²³ Det er likevel verdt å merke seg at riksadvokatens rundskriv ofte kun gir uttrykk for interne instruksjoner. Rundskrivene om henleggesadgangen er ikke et fasitsvar på hvordan for eksempel ny strpl. § 62 a skal tolkes. Rundskrivene gir hovedsakelig uttrykk for hvordan det er ønskelig at påtalemyndigheten skal praktisere kompetansen de har etter loven.

Ikke alle instruksjoner har rettsvirkninger utad. For eksempel vil instruksjoner som begrenser avgjørelsesmyndighet som følger av loven, være å anse som interne. De vil ikke ha virkning overfor domstolene. Påtalemyndigheten har likevel en plikt til å følge tjenesteinstruksjoner. Dette medfører at der lovgivningen åpner for kapasitetshenleggelse etter skjønn, så kan påtalemyndigheten innad ha instruksjoner om hvordan kompetansen skal praktiseres. Det er da en forutsetning at instruksene ikke strider mot lov eller andre internasjonale forpliktelser. Da vil rundskriv om hva som skal prioriteres etc. ha stor betydning.

Det stiller seg annerledes dersom loven ikke åpner for henleggelse i det aktuelle tilfellet. Dersom loven ikke direkte gir hjemmel til henleggelse, må det klargjøres om henleggelse likevel kan være aktuelt. I slike tilfeller er det lovgivers intensjon og uttalelser som har størst vekt, ikke riksadvokaten sin tolkning. Unntak gjelder dersom det er uttalt fra lovgivers side at riksadvokatens forståelse er uttrykk for gjeldende rett.

²² Kjelby (2019) s.45.

²³ Se for eksempel Prop.146 L (2020-2021) s.134.

2 Overordnede rammer for kapasitetshenleggelse

2.1 Innledning

Før den konkrete henleggelsesadgangen kan kartlegges, vil enkelte overordnede rammer for kapasitetshenleggelse presenteres. Disse overordnede rammene danner utgangspunktet for hvilken adgang påtalemyndigheten kan ha når de ønsker å beslutte kapasitetshenleggelse.

2.2 Statsanklageprinsippet og hensynet til en hensiktsmessig maktfordeling

Norsk straffeprosess bygger på statsanklageprinsippet, også betegnet som det offentligrettslige forfølgingsprinsippet. Prinsippet innebærer at ansvaret for straffefølgning er et offentlig og statlig anliggende.

Selv om statsanklageprinsippet gir uttrykk for at straffefølgning er et offentlig anliggende, gir ikke prinsippet i seg selv føringer på hvilken statlig etat eller organ som har sin oppgave å ivareta statens straffe- og straffefølgingsrett. Det vil for eksempel ikke stride mot anklageprinsippet å legge straffefølgningen til domstolene eller til ulike forvaltningsetater.²⁴ Det er likevel bestemt at det er «påtalemyndigheten eller eventuelt en privat anklager og ikke domstolene som skal ta initiativ til straffefølgning».²⁵ Domstolene eller andre utenforstående kan dermed ikke selv velge å reise sak.

Hvordan anklageprinsippet blir gjennomført i lovgivningen, beror på vektlegging av andre hensyn og prinsipper. Hensynet til maktfordelingsprinsippet, et tydelig anklagerprinsipp som skiller anklagemyndigheten og dømmende myndighet, og kravet om en uavhengig og objektiv anklager, er hensyn som har vært avgjørende for å legge statens anklagerrolle til en særskilt offentlig påtalemyndighet.²⁶ Straffefølgning er en inngripende form for myndighetsutøvelse, og «de hensyn som ligger til grunn for å skille mellom lovgivende, utøvende og dømmende

²⁴ Kjelby (2019) s.116-117.

²⁵ NOU 2016:24 s.194.

²⁶ Kjelby (2019) s.117.

makt – at statsmaktene skal holde hverandre i tømme slik at man unngår vilkårlig maktutøvelse og dermed verner om borgernes frihetssfære – gjør seg sterkt gjeldende».²⁷

Anklageprinsippet er gjennomført slik at påtalemyndigheten er organisatorisk adskilt fra domstolene, noe som også følger av uavhengighetsprinsippet, jf. strpl. § 55. Anklageprinsippet innebærer i tillegg at påtalemyndigheten er funksjons- og kompetansemessig adskilt fra domstolene. Dette fremgår av strpl. § 63 som fastslår at domstolene bare trer i virksomhet etter begjæring av en påtaleberettiget.

Statsanklage- og det offentligrettslige forfølgingsprinsippet følger i dag av både ny og nåværende strpl. § 62 a første ledd. Bestemmelsen fastslår at «[d]en offentlige påtalemyndighet» skal forfølge straffbare handlinger når ikke annet er bestemt ved lov. Bestemmelsen gjennomfører et prinsipp om ubetinget offentlig påtalerett for alle straffbare forhold. Statsanklageprinsippet har likevel ikke vært til hinder for regler om privat påtalerett. Den private påtaleretten er imidlertid begrenset til en subsidiær adgang til å reise privat straffesak etter reglene i strpl. kapittel 28. Straffeprosessutvalget har foreslått å «rendyrke statsanklageprinsippet», hvilket innebærer at det kun er den offentlige påtalemyndighet som er berettiget til å fremme krav om straff for domstolene.²⁸ Som følge av dette er ordningen med private straffesaker i ettertid vedtatt opphevet.²⁹ Den offentlige påtalemyndighet er dermed gitt et anklagemonopol.

Statsanklageprinsippet innebærer at påtalemyndighetens vurdering av om straffeforfølgning skal skje, blir det avgjørende for om en straffbar handling kan bli møtt med en straffereaksjon.³⁰ Rettslige rammer for påtalemyndighetens avgjørelse om hvorvidt en lovovertrødelse skal straffeforfølges eller henlegges, herunder rekkevidden av straffeforfølgingsplikten og opportunitetsprinsippet, blir dermed av sentral betydning.³¹

2.3 EMK og Grunnloven

Overordnede rettsnormer pålegger staten ulike typer forpliktelser. I noen tilfeller dreier det seg om mer eller mindre konkrete krav til lovgivningen. På straffeprosessens område forekommer

²⁷ NOU 2016:24 s.134-135.

²⁸ NOU 2016:24 s.194.

²⁹ Se kapittel 5.3.3 nedenfor.

³⁰ NOU 2016:24 s.194.

³¹ NOU 2016:24 s.194.

slike reguleringer i en ikke ubetydelig utstrekning, ikke minst i konvensjoner om internasjonalt samarbeid.³² Helt sentralt er ulike rettighetsbestemmelser, da særlig menneskerettighetene. Disse fastsetter rammer for lovgivning og praksis uten direkte å gi anvisning på hvordan rettighetene skal sikres. Ulike land kan løse forpliktelsene på ulike måter, det sentrale er å finne løsninger som oppfyller pliktene etter konvensjonene.

Tradisjonelt har straffeforfølgning og bruk av straff blitt ansett som en trussel, eller et angrep mot enhver sine menneskerettigheter.³³ I dag er dette annerledes. Håndheving av straffelovgivningen og de prosessuelle reglene er nå i stor grad et statlig virkemiddel for å beskytte og sikre menneskerettighetene, i tillegg til et virkemiddel for å oppfylle kravene som følger av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon («EMK»)³⁴ Norge ratifiserte EMK i 1952 og konvensjonen ble inkorporert i norsk lovgivning gjennom menneskerettsloven.³⁵ Enkelte menneskerettigheter er også nedfelt i Grunnloven («Grl»)³⁶ De grunnlovfestede menneskerettighetene er i stor grad hentet fra EMK. Høyesterett har i flere saker uttalt at rettighetene i Grunnlovens del E må tolkes i lys av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene og praksis knyttet til dette, se for eksempel Rt. 2014 s. 1292 avsnitt 14.

Det følger av EMK art. 1 at konvensjonsstatene, herunder Norge, skal «sikre» enhver innen sitt myndighetsområde de rettigheter og friheter som følger av konvensjonen. Samme utgangspunkt følger av Grl. § 92. Forpliktelsen etter konvensjonen har både en negativ og positiv side. Straffeprosessutvalget forklarer skillet slik:

«En sondring som ofte fremheves, og som også er nedfelt i Grunnloven § 92 hva gjelder menneskerettigheter, er mellom ‘negative’ forpliktelser til å *respekt*ere rettighetene og ‘positive’ forpliktelser til å *sikre* dem. Plikten til å respektere rettighetene innebærer at rettigheter ikke må krenkes av myndighetsorganer i praksis, mens plikten til å sikre rettighetene – også mot privatpersoners krenkelser – stiller krav til nødvendige tiltak, ikke minst til lovgivningen.»³⁷

³² NOU 2016:24 s.131.

³³ Kjelby (2019) s.32.

³⁴ Kjelby (2019) s.32.

³⁵ Lov 21. mai 1999 nr.30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

³⁶ Lov 17. mai 1814 kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

³⁷ NOU 2016:24 s.130.

Jeg går ikke nærmere inn på skillet mellom positive og negative plikter, da dette ikke har betydning for oppgaven.

Grunnloven og EMK setter «absolutte rettslige skranker for utforming av straffelovgivningen og håndheving av straffelovgivningen gjennom det straffeprosessuelle regelverket».³⁸ EMK, særlig art. 2, 3 og 8, innebærer i visse tilfeller en positiv plikt til å iverksette etterforskning, eventuelt også videre straffeforfølgning, dersom det foreligger «rimelig begrunnede påstander om krenkelser begått av private eller myndigheter».³⁹ Politiet og påtalemyndighetens plikter etter EMK var tema i Rt. 2013 s. 588. I avsnitt 46 uttaler Høyesterett:

«Politiarbeid er krevende og komplekst, muligheten for å forutse utviklingen er begrenset, og operative valg må skje innenfor rammen av fastsatte prioriteringer og ressursmessige rammer. Konvensjonen krever ikke det umulige eller uforholdsmessige. Og staten forventes ikke å avverge enhver fare for krenkelser begått av private. Men det må reageres mot *reell* og *umiddelbar* risiko som myndighetene *er kjent med*, eller *burde* være kjent med, med de tiltak som det ut fra situasjonen er *rimelig* å forvente.»

Riksadvokaten har videre uttalt at «en effektiv etterforskning og straffeforfølgning av visse typer lovbrudd kan følge av Norges forpliktelser etter EMK, jf. særlig Rt. 2013 s. 588».⁴⁰ Det stilles derfor krav til en effektiv strafferettshåndheving, som politiet og påtalemyndigheten har en plikt til å lojalt håndheve. Det er lagt til grunn at statens positive plikter etter EMK tilsier at krenkelse av særlig art. 2, 3 og 8 må gis særlig prioritet, «om nødvendig til fortrenghet for andre, sentralt prioriterte straffbare handlinger, selv om de sistnevnte i like stor grad støter an mot generelle samfunnsinteresser».⁴¹

På bakgrunn av dette er det klart at EMK og Grunnloven påvirker påtalemyndighetens adgang til å henlegge saker, nettopp ved å stille krav til straffeforfølgningen. Plikten til å prioritere lovbrudd som krenker menneskerettighetene får betydning for henleggelsesadgangen på to måter. For det første påvirker det adgangen til å henlegge lovbrudd som krenker slike rettigheter. For det andre åpner det i større grad for å nedprioritere andre sakstyper, herunder ved at nedprioriterte saker henlegges.

³⁸ Kjelby (2019) s.33.

³⁹ Prop.146 L (2020-2021) s.132.

⁴⁰ R nr.3/2016 pkt. III/12.

⁴¹ R nr.3/2018 pkt. 4.1.2.

Ved å henlegge saker, særlig med en privat fornærmet involvert, risikerer påtalemyndigheten at henleggelsesbeslutningen strider mot Norges forpliktelser etter EMK. Samtidig viser uttalelsen fra Rt. 2013 s. 588 at konvensjonsforpliktelsene ikke stiller umulige og urealistiske krav. Det kreves en god avveining av ulike hensyn. Dersom påtalemyndigheten er kjent med omstendigheter og opplysninger om hendelser som kan lede til brudd på rettigheter etter EMK, har de en plikt til å straffeforfølge dette. Riksadvokaten har presisert at «positive plikter etter EMK til effektiv etterforskning og straffeforfølgning» ikke kan tilsidesettes.⁴² Påtalemyndigheten skal derfor ikke kunne henlegge saker hvis straffeforfølgning medfører muligheten til å hindre krenkelser av de aktuelle rettighetene. Det understrekes tydelig at kapasitetshenleggelse er «utelukket for det tilfelle at det foreligger en forpliktelse etter EMK til å forfølge forholdet».⁴³ At EMK stiller så tydelige krav til påtalemyndigheten kan bidra til å forsvare den vide kompetansetildelingen.

Videre innebærer plikten etter Grunnloven og EMK at påtalemyndigheten må ha et bevisst forhold til hvilket henleggelsesgrunnlag som er aktuelt. Foreligger det ikke tilstrekkelig bevis for videre straffeforfølgning, er det klart at påtalemyndigheten ikke krenker sine plikter. For kapasitetshenleggelse stiller dette seg annerledes. Ved kapasitetshenleggelse er det ikke alltid muligheten for oppklaring som er sentralt, men mer et bevisst valg om at en sak ikke bør eller kan prioriteres. Dette kan stride mot forpliktelsene etter Grunnloven og EMK. Det er derfor viktig at den reelle begrunnelsen for henleggelsen oppgis, slik at kapasitetshenleggelse ikke kamoufleres for å unngå at beslutningen strider mot konvensjonsforpliktelser.

2.4 Legalitetsprinsippet i påtaleretten – utgangspunkt om en straffeforfølgningsplikt

I tillegg til at ny strpl. § 62 a gir uttrykk for statsanklageprinsippet, gir bestemmelsen også uttrykk for to andre sentrale prinsipper i påtaleretten: legalitets- og opportunitetsprinsippet. I straffeprosessen «gis legalitetsprinsippet en noe annen betydning enn den vanlige».⁴⁴

Ny og nåværende strpl. § 62 a første ledd gir uttrykk for det straffeprosessuelle legalitetsprinsippet, også kalt prinsippet om den absolutte påtaleplikt. Det fremgår av ny strpl. § 62 a første ledd at den offentlige påtalemyndighet «skal forfølge straffbare handlinger» når

⁴² R nr.1/2022 pkt. V/1.

⁴³ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

⁴⁴ Bratholm, *Politiet og legalitetsprinsippet*, s.1.

ikke annet er bestemt ved lov. At straffbare forhold «skal» forfølges gir uttrykk for at det gjelder en straffeforfølgningsplikt i alle tilfeller der det er rettslig og faktisk grunnlag for det. «Et rettssystem der utgangspunktet om påtaleplikt er mer eller mindre absolutt, sies gjerne å bygge på et straffeprosessuelt legalitetsprinsipp.»⁴⁵

Det overordnede målet til straffeprosessloven er å realisere straffansvar. Som vist er straffeforfølgning utelukkende lagt til påtalemyndigheten. Dette nødvendiggjør et utgangspunkt om en straffeforfølgningsplikt for påtalemyndigheten. Når lovgivende myndighet har besluttet at visse handlinger skal være straffbare, tilsier også hensynene til håndheving av den materielle retten og til likebehandling at påtalemyndigheten lojalt må forfølge lovovertrедelser.⁴⁶ Et tredje hensyn bak straffeforfølgningsplikten er at det trolig ville hatt «negativ innvirkning på den alminnelige retts- og trygghetsfølelsen, og tilliten til politi- og påtalemyndighetens kriminalitetsbekjempelse, dersom allmennhetens forventning om straffeforfølgning av lovbrudd ikke innfris».⁴⁷

Nåværende strpl. § 62 a første ledd fastslår at straffbare forhold skal «påtales». Når nåværende bestemmelse sees i sammenheng med strpl. § 224 første ledd som fastslår at «etterforskning foretas når [...] det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold», er det klart at påtalemyndigheten også etter nåværende bestemmelse både har en etterforsknings- og påtaleplikt. At det foreligger en etterforskningsplikt blir også enda tydeligere når en ser hen til strpl. § 224 annet ledd som viser til «etterforskningsplikten» som følger av første ledd.

Ordlyden i bestemmelsen ble foreslått endret for å tydeliggjøre at bestemmelsen ikke bare innebærer et utgangspunkt om en påtaleplikt, men også en «mer vidtrekkende plikt til å forfølge overtredelser av straffelovgivningen, herunder gjennom etterforskning mv., når vilkårene for dette er til stede».⁴⁸ Dette er fulgt opp av departementet, som i likhet med utvalget har gått inn for å endre ordlyden.⁴⁹

For å sikre et konsekvent gjennomført legalitetsprinsipp, forutsetter det en etterforsknings- og påtaleplikt for alle straffbare forhold. Det er da i utgangspunktet ikke rom for å ta i betraktning

⁴⁵ NOU 2016:24 s.133.

⁴⁶ NOU 2016:24 s.195.

⁴⁷ Kjelby (2019) s.118.

⁴⁸ NOU 2016:24 s.195.

⁴⁹ Prop.146 L (2020-2021) s.115.

rimelighetshensyn og hensiktsmessighet ved påtaleutøvelsen.⁵⁰ Dette klare utgangspunktet er viktig å ha med seg når det er spørsmål om en sak kan henlegges av kapasitetshensyn.

2.5 Opportunitetsprinsippet

Som følge av straffeforfølgningsplikten har påtalemyndigheten, som et utgangspunkt, ikke adgang til å unnlate straffeforfølgning. Det er likevel ansett å være sikker rett at påtalemyndigheten har en skjønnsmessig adgang til å vurdere om straffeforfølgning bør iverksettes og gjennomføres.⁵¹ Straffeforfølgningsplikten begrenses dermed av opportunitetsprinsippet.

Opportunitetsprinsippet innebærer at påtalemyndigheten har en «viss skjønnsmessig adgang til å unnlate å igangsette straffeforfølgning selv om de rettslige og faktiske betingelser for forfølgning er til stede».⁵² Opportunitetsprinsippet gir dermed uttrykk for at påtalemyndigheten har adgang til å henlegge straffesaker. En henleggelse kan skje på ulike stadier av straffesaksbehandlingen.⁵³ Avhengig av i hvor stor grad opportunitetsprinsippet er lagt til grunn i lovgivningen, kan påtalemyndigheten utøve skjønn om hvorvidt straffeforfølgning skal iverksettes. I norsk straffeprosess er det lange tradisjoner for et vidtrekkende opportunitetsprinsipp.⁵⁴ Opportunitetsprinsippet fremgår blant annet av både ny og nåværende strpl. § 62 a første ledd som viser at straffeforfølgningsplikten bare gjelder når «ikke annet er bestemt ved lov». Etter flere regelsett har derfor påtalemyndigheten, etter mer eller mindre skjønnspregede vurderingskriterier, adgang til å unnlate etterforskning og videre straffeforfølgning. De «typiske» reglene som er ansett å gi uttrykk for prinsippet er strpl. §§ 224, 62 a, 69 og 70.

Et spørsmål som oppstår er likevel om de «typiske» opportunitetsforankrede reglene, gir hjemmel for å henlegge saker på bakgrunn av ressurs- og kapasitetshensyn. Bestemmelsene gir uttrykk for opportunitetsprinsippet på ulike måter og noen av reglene regulerer kun muligheten for henleggelse begrunnet i andre hensyn enn ressurs- og kapasitetsproblemer. Kapittel 3 vil derfor ta for seg de ulike regelsettene som kan forankre kapasitetshenleggelse.

⁵⁰ Kjelby (2019) s.118.

⁵¹ Kjelby (2019) s.119 med videre henvisning.

⁵² NOU 2016:24 s.133.

⁵³ NOU 2016:24 s.133.

⁵⁴ NOU 2016:24 s.195.

I juridisk litteratur har det blitt stilt spørsmål ved om det er oppportunitetsprinsippets normative eller deskriptive tilnærming som er det sentrale når rammene for påtalemyndighetens skjønnsutøvelse skal klarlegges. Det har blitt lagt til grunn at det er oppportunitetsprinsippets normative innhold som er det sentrale.⁵⁵ En beskrivelse av påtalemyndighetens plikter og rettigheter basert på oppportunitetsprinsippet og legalitetsprinsippet angir kun et utgangspunkt.⁵⁶ Det er vanskelig å finne gjeldende rett basert på slike prinsipielle utgangspunkter. En deskriptiv tilnærming av oppportunitetsprinsippet er ikke rettsavklarende fordi det vil være elementer av begge prinsipp.⁵⁷ En rettslig forpliktelse, som for eksempel en straffeforfølgningsplikt, må i mange sammenhenger uansett realitetsorienteres i samsvar med den virkeligheten plikten skal utøves i. Forhold som tilgjengelige ressurser, nødvendige prioriteringer og effektivitetsbetraktninger vil alltid måtte spille inn.⁵⁸ Påtalemyndigheten har derfor en rett og en plikt til å prioritere.⁵⁹

⁵⁵ Kjelby (2019) s.120.

⁵⁶ Kjelby (2019) s.120

⁵⁷ Kjelby (2019) s.120.

⁵⁸ Kjelby (2019) s.120.

⁵⁹ Øyen (2019) s.248.

3 Rettsgrunnlag for kapasitetshenleggelse

3.1 Innledning

Normalt kreves det et rettsgrunnlag for å foreta rettslige beslutninger. Påtalemyndigheten sin virksomhet er godt regulert gjennom straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Her finnes også regler om innhold og utforming av positive påtaleavgjørelser. Negative påtaleavgjørelser, særlig kapasitetshenleggelse, har derimot ikke hatt en tydelig forankring i verken straffeprosessloven eller påtaleinstruksen. Tidligere har det ikke vært klart hvor kapasitetshenleggelsene skal forankres, og om det i det hele tatt var behov for et konkret rettsgrunnlag. Det er heller ikke klart hvilke momenter som er relevante når det skal besluttes om en sak kan henlegges av kapasitetsgrunner.

Ny strpl. § 62 a tredje ledd tar nå sikte på å forankre kapasitetshenleggelse. Det oppstår derfor spørsmål om hva som kan forankres i bestemmelsen, herunder om alle kapasitetshenleggelse er ment å forankres der. Etter nåværende strpl. § 62 a har påtalemyndigheten normalt skilt mellom kapasitetshenleggelse før og etter etterforskning er iverksatt. Hvis ikke alle kapasitetshenleggelse kan forankres i ny strpl. § 62 a står vi fremdeles igjen med spørsmålet om det er behov for et konkret rettsgrunnlag, eller om kapasitetshenleggelse kan innfortolkes i andre lovbestemmelser i strpl. Det må også avklares hvilke momenter som er relevante i vurderingen av kapasitetshenleggelse.

3.2 Krav om lovhjemmel?

Utgangspunktet er at påtalemyndigheten har en straffeforfølgingsplikt. Når dette er utgangspunktet, oppstår det spørsmål om hvilket rettsgrunnlag som kreves for å unnlate straffeforfølgning på grunn av kapasitetsproblemer – er det et krav om lovhjemmel? Ordlyden i ny strpl. § 62 a første ledd om at påtalemyndigheten skal forfølge straffbare handlinger «når ikke annet er bestemt ved lov», og straffeforfølgingsplikten, taler for at enhver henleggelse krever hjemmel i lov. Spørsmålet blir dermed om lovhjemmel er et vilkår for å beslutte kapasitetshenleggelse slik både nåværende og ny strpl. § 62 a første ledd synes å forutsette.

Ny strpl. § 62 a tredje ledd er ment å oppstille et rettsgrunnlag som forankrer kapasitetshenleggelse. Det er likevel ikke sikkert at det er et *krav* om lovhjemmel for å kunne beslutte kapasitetshenleggelse. Bestemmelsen skal samle og presisere de viktigste henleggelsesgrunnene. Bakgrunnen er at dette vil gi en pedagogisk og praktisk oversikt som før vedtakelsen manglet i loven.⁶⁰ Lovreguleringen er derfor ikke begrunnet i at kapasitetshenleggelse forutsetter at det foreligger et hjemmelsgrunnlag. Lovreguleringen er gjort ut fra et *ønske* om å ha en klar hjemmel for å beslutte kapasitetshenleggelse.

Ordlyden «når ikke annet er bestemt ved lov» i ny strpl. § 62 a kan trolig ikke tas helt på ordet. Henleggelse på grunn av bevisets stilling er et klart eksempel på en henleggelse som ikke krever uttrykkelig hjemmel i lov. At en straffesak må henlegges fordi det ikke foreligger tilstrekkelig bevis for straffeskyld eller at lovens vilkår for straffeskyld ikke er oppfylt, krever ikke særskilt hjemmel eller rettsgrunnlag utover det.

Det kan likevel reises spørsmål ved om kapasitetshenleggelse står i en særstilling. Det er naturlig at en henleggelse ikke krever hjemmel eller et særskilt rettsgrunnlag når lovens vilkår for straffeforfølgning ikke er oppfylt. Ved kapasitetshenleggelse er det normalt ingen rettslige hindre for straffeforfølgning. Når lovens utgangspunkt er at straffbare forhold «skal» forfølges, og det ikke er noen rettslige hindre for forfølgning, kan det tale for at kapasitetshenleggelse krever særskilt rettsgrunnlag som hjemmel i lov.

Samtidig bør en være forsiktig med å oppstille for strenge krav til rettsgrunnlag for kapasitetshenleggelse. En henleggelse er ikke et «inngrep» og strider ikke mot legalitetsprinsippet i Grl. § 113. Det er heller ikke uttalt fra lovgiver at kapasitetshenleggelse krever hjemmel i lov. Tvert imot, det har lenge vært en allmenn oppfatning om at påtalemyndigheten har adgang til å henlegge saker utfra ressursprioriteringer, også uten et konkret rettsgrunnlag.⁶¹

På bakgrunn av dette må det legges til grunn at det ikke stilles krav om hjemmel i lov. Samtidig kan ikke påtalemyndigheten vilkårlig unnlate straffeforfølgning, og utgangspunktet er at en beslutning om å henlegge en straffesak krever en viss form for normering.⁶² Et rettsgrunnlag behøver ikke uttrykkelig å uttrykke at en sak kan henlegges på visse vilkår, men det bør være

⁶⁰ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

⁶¹ Se for eksempel Prop.146 L (2020-2021) s.131.

⁶² Kjelby (2013) s.238.

mulig å forankre en henleggelse i det aktuelle grunnlaget. Aktuelle rettsgrunnlag er klart nok ny strpl. § 62 a, men også strpl. § 224 første ledd har tidligere vært et aktuelt rettsgrunnlag.

Etter vedtakelse av ny strpl. § 62 a er nok behovet for debatten om kravet om lovhjemmel ved kapasitetshenleggelse redusert. Det er likevel ikke uten betydning. Bestemmelsen er helt ny og dermed ikke praktisert. Det er derfor usikkert hvor langt bestemmelsen rekker og om det kan være behov for å forankre en kapasitetshenleggelse i andre rettsgrunnlag. Dersom det ikke er adgang til å forankre en henleggelse i ny strpl. § 62 a, oppstår spørsmålet om beslutningen for eksempel heller kan forankres i strpl. § 224. Hvilket rettsgrunnlag som benyttes vil også ha betydning for vilkår og eller momenter i vurderingen.

3.3 Ny strpl. § 62 a tredje ledd

3.3.1 Generelt om bestemmelsens anvendelsesområde

Det er ny strpl. § 62 a tredje ledd som hjemler adgangen til kapasitetshenleggelse. Tredje ledd bokstav c er ikke relevant og vil ikke bli drøftet nærmere.

Det følger av bestemmelsens tredje ledd at en straffesak kan henlegges «når forfølgning ikke er i det offentlige interesse». At ordlyden i ny strpl. § 62 a er endret fra «allmenne hensyn» til det «offentlige interesse» er kun ment å være en språklig justering. Utformingen av bestemmelsen bygger på at «adgangen til henleggelse av kapasitetsgrunner systematisk hører under spørsmålet om hvorvidt forfølgning er i 'det offentlige interesse', og at kapasitetshensyn bør være et moment i en forholdsmessighetsvurdering».⁶³

Nåværende strpl. § 62 a annet ledd inneholder en begrensning i henleggelsesadgangen. Straffeforfølgning på grunn av allmenne hensyn kan kun unnlates i saker med en strafferamme på inntil 2 år. Denne begrensningen blir nå fjernet. Begrunnelsen er at det er det offentlige interesse som bør være styrende for om straffeforfølgning skal finne sted, og «vurderingen bør kunne skje uavhengig av strafferammen» i den aktuelle saken.⁶⁴

Vurderingen av om straffeforfølgning er i det «offentlige interesse» må ta utgangspunkt i straffens begrunnelser, det vil si «hensynet til allmennprevensjon, individualprevensjon og

⁶³ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

⁶⁴ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

sosial ro. I hvilken utstrekning disse hensynene gjør seg gjeldende, vil i stor grad bero på overtredelsens grovhet sammenholdt med hvilke interesser som er krenket ved lovbruddet.»⁶⁵ Hvorvidt fornærmede, en skadelidt eller andre berørte ønsker straffeforfølgning vil i tillegg være viktig, og etter omstendighetene et avgjørende moment.⁶⁶ Hensyn mot straffeforfølgning kan likevel tillegges avgjørende vekt. Hvis lovbruddet vil kunne få andre konsekvenser for gjerningspersonen, i form av erstatningskrav eller administrative sanksjoner, kan det tilsi at det ikke er behov for straffeforfølgning.⁶⁷ Nødvendige ressursprioriteringer og samfunnsøkonomiske betraktninger kan også tale for henleggelse.⁶⁸

Riksadvokaten har gitt føringer for når henleggelse etter nåværende strpl. § 62 a annet ledd kan besluttes.⁶⁹ Her er overtredelsens grovhet, straffens begrunnelser og hensynet til sosial ro og den fornærmede trukket inn som sentrale hensyn.⁷⁰ Momentene er derfor sammenfallende med det straffeprosessutvalget vektlegger etter den nye bestemmelsen.

I tilfeller der straffeskyld er bevist, er utgangspunktet at påtalemyndigheten skal påtale forholdet, jf. ny strpl. § 62 a første ledd. Bestemmelsens ordlyd utelukker likevel ikke henleggelse i saker der straffeskyld anses bevist. Dersom påtalemyndigheten ønsker å konstatere straffeskyld, men uten at det ilegges ytterligere reaksjon, kan saken avgjøres med en påtaleunntatelse etter strpl. §§ 69 eller 70.

I tredje ledd bokstav a til c er det nærmere angitt hvilke hensyn som spiller inn ved vurderingen av om forfølgning er i det offentliges interesse. Disse momentene er kun ment å illustrere vektingen av overnevnte hensyn.⁷¹ Listen er ikke uttømmende, jf. ordlyden «herunder». Bestemmelsen er som nevnt også i samsvar med forslaget til ny straffeprosesslov.⁷² I utredningen fremhever utvalget at lovforslaget bygger på en sterk presumsjon for at forfølgning av straffbare handlinger er i det offentliges interesse. Det er fraværet av forfølgningsinteresse som må påvises.⁷³ At påtalemyndigheten «også før skyldspørsmålet anses avklart, gis en adgang til å vurdere om forfølgning skal finne sted ut fra et slik kriterium, vil etter utvalgets

⁶⁵ NOU 2016:24 s.632.

⁶⁶ NOU 2016:24 s.632.

⁶⁷ NOU 2016:24 s.632.

⁶⁸ NOU 2016:24 s.632.

⁶⁹ R nr.2/2015 pkt. VIII/1.4.

⁷⁰ R nr.2/2015 pkt. VIII/1.4.

⁷¹ NOU 2016:24 s.632.

⁷² Se NOU 2016:24 og utkast til § 28-2.

⁷³ NOU 2016:24 s.632.

syn være i tråd med de hensyn som ligger til grunn for oppportunitetsprinsippet og påtalemyndighetens ansvar for å ivareta statens straffeforfølgningsinteresse».⁷⁴

3.3.2 Ny strpl. § 62 a tredje ledd bokstav a

Etter ny strpl. § 62 a tredje ledd bokstav a kan påtalemyndigheten henlegge en sak når forfølgning ikke er i det offentliges interesse fordi «forholdet er bagatellmessig, og berørte interesser ikke i avgjørende grad taler for forfølgning».

Spørsmålet som oppstår, er når et straffbart forhold anses som «bagatellmessig». Ordlyden «bagatellmessig» tilsier at saken må være lite alvorlig. Alvorlige straffesaker kan derfor ikke henlegges etter denne bestemmelsen. Hvor lite alvorlig saken må være fremgår ikke av ordlyden. Hvorvidt et forhold anses «bagatellmessig» må vurderes konkret, men «det er grunn til å tro at dette ikke sjelden vil være en treffende karakteristikk for overtredelser med strafferamme i det ‘nedre sjikt’, det vil si fengsel inntil 1 år».⁷⁵

At et lovbrudd har lav strafferamme kan i seg selv åpenbart ikke begrunne en henleggelse. Integritetskrenkelser som kroppskrenkelse, jf. straffeloven («strl.») § 271, eller seksuell handling uten samtykke, jf. strl. § 297, har en øvre strafferamme på fengsel inntil 1 år.⁷⁶ I slike saker vil det være en fornærmet og da vil andre hensyn også spille inn. Selv om forholdet, til tross en fornærmet skulle anses å være bagatellmessig, vil henleggelse av saker med en fornærmet likevel kunne være utelukket fordi alternativet «berørte interesser ikke i avgjørende grad taler for forfølgning» fanger opp slike tilfeller.

Tredje ledd bokstav a legger opp til en konkret vurdering og det er ikke mulig å oppstille tilfeller hvor henleggelse alltid vil kunne være aktuelt. For det første må lovbruddets karakter vurderes. Hvis forholdet anses bagatellmessig ved at det for eksempel er lav strafferamme, og hensyn som allmennprevensjon, individualprevensjon eller sosial ro ikke tilsier straffeforfølgning – vil straffeforfølgning gjerne ikke være i det «offentliges interesse». For det andre må det vurderes om berørte interesser tilsier straffeforfølgning. Verken straffeprosessutvalget eller departementet går nærmere inn på i hvilke tilfeller berørte interesser kan få avgjørende

⁷⁴ Prop.146 L (2020-2021) s.132.

⁷⁵ NOU 2016:24 s.632.

⁷⁶ Lov 20. mai 2005 nr.28 om straff (straffeloven).

betydning. Det er likevel grunn til å tro at hvis fornærmede ønsker straffeforfølgning, vil saken trolig ikke kunne henlegges etter bestemmelsens bokstav a.

3.3.3 Ny strpl. § 62 a tredje ledd bokstav b

Etter ny strpl. § 62 a tredje ledd bokstav b kan påtalemyndigheten henlegge en sak når forfølgning ikke er i det «offentliges interesse» fordi forfølgning vil «medføre saksbehandlingstid og kostnader eller øvrig ressursbruk som ikke står i rimelig forhold til sakens betydning».

Bestemmelsen fanger opp kjernen av kapasitetshenleggelsene. Hva som er rimelig og forholdsmessig tids- og ressursbruk, «kan ikke vurderes løsrevet fra de ressurser som faktisk er tilgjengelige. Begrenset saksbehandlingskapasitet gjør prioriteringer nødvendig, og bestemmelsen åpner til en viss grad for kapasitetshenleggelse.»⁷⁷ Bestemmelsens ordlyd legger opp til en forholdsmessighetsvurdering. Departementet går ikke inn for å presisere særskilt i hvilke situasjoner kapasitetshensyn kan begrunne henleggelse, utover de momenter utvalget har angitt i lovutkastet.⁷⁸ Det er dermed usikkert hvordan avveiningen skal foretas og hva som vil kunne ha avgjørende vekt. Det er heller ikke klart hvordan «sakens betydning» skal vurderes.

Ordlyden «sakens betydning» taler for at overtredelsens grovhet og hensynet til eventuelle fornærmede må tas i betraktning. Hvis overtredelsen er lite alvorlig og den ikke rammer fellesskapets interesser eller det er en integritetskrenkelse, så vil saken trolig være av mindre betydning. Da skal det nok mindre til før manglende ressurser kan begrunne en henleggelse.

Politidirektoratet foreslo at «sakens antatte utfall» skulle være av betydning for vurderingen, men dette ble ikke fulgt opp av departementet.⁷⁹ Dette vil uansett være et moment som det er naturlig å se hen til i den prosessøkonomiske vurderingen som bestemmelsen gir anvisning på, slik nåværende § 62 a annet ledd legger opp til.⁸⁰ Dersom det tidlig i etterforskningen er «rimelig klart at det aktuelle forholdet, ferdig etterforsket, vil bli avgjort med en påtaleunntatelse, vil dette være et relevant – og antakelig avgjørende – moment i vurderingen av om allmenne hensyn foreligger».⁸¹ Utover dette sier ikke departementet noe mer om hvordan

⁷⁷ NOU 2016:24 s.632.

⁷⁸ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

⁷⁹ Prop.146 L (2020-2021) s.133-134.

⁸⁰ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

⁸¹ Prop.146 L (2020-2021) s.134 med videre henvisning.

bestemmelsen skal forstås. Selv om bestemmelsens innhold ikke presiseres ytterligere, er den generelle oppfatningen likevel at påtalemyndigheten selv skal kunne bestemme hvordan de tildelte ressursene skal prioriteres.

Ordlyden viser at utgangspunktet må være en forholdsmessighetsvurdering der unnlatt straffeforfølgning forutsetter at ressursbruken ikke står i et rimelig forhold med sakens betydning. Bestemmelsen legger opp til en skjønnsmessig vurdering og det er påtalemyndigheten som må se konkret på hvilke ressurser de har tilgjengelig på det aktuelle tidspunktet. Videre må de aktuelle tilgjengelige ressursene vurderes opp mot sakstypen og involverte personer. Det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Det er verdt å merke seg at når bestemmelsen legger opp til en så skjønnsmessig vurdering, er den dårlig egnet for ekstern overprøving. Dette vil ha betydning for spørsmålet om domstolskontroll, se kapittel 5.2.2.

Selv om det ikke fremgår av ordlyden, vil andre momenter også ha betydning for om kapasitetshenleggelse kan besluttes. Henleggelsesadgangen skal fremgå direkte av straffeprosessloven, men departementet tar ikke sikte på å endre dagens praksis i vesentlig grad.⁸² Lovreguleringen er ment å tydeliggjøre terskelen for slike henleggelse, for å kunne sikre en mer transparent og likeartet praksis.⁸³ Det nevnes i denne forbindelse at som i dag «kan henleggelseskompetansen utdypes gjennom retningslinjer fra riksadvokaten».⁸⁴ Videre viser departementet til riksadvokatens rundskriv for henleggelse av kapasitetshensyn.⁸⁵ Uttalelsene viser tydelig at ny strpl. § 62 a tredje ledd må ses i sammenheng med retningslinjer gitt av riksadvokaten og at disse retningslinjene vil være relevant ved vurderingen av kapasitetshenleggelse.⁸⁶ Selv om bestemmelsen da i utgangspunktet legger opp til en bred skjønnsmessig vurdering, uten særlige føringer, vil andre retningslinjer kunne begrense henleggelsesadgangen.

3.3.4 Forholdet mellom ny strpl. § 62 a tredje ledd bokstav a og b

Både ny strpl. § 62 a tredje ledd bokstav a og bokstav b åpner for at straffesaker kan henlegges når straffeforfølgning ikke er i det offentlige interesse på grunn av nærmere bestemte forhold.

⁸² Prop.146 L (2020-2021) s.134.

⁸³ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

⁸⁴ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

⁸⁵ R nr.3/2016.

⁸⁶ Se kapittel 4 nedenfor.

Bokstav a og b er alternative, men de opplistete momentene er kun ment å være momenter i en større helhetsvurdering av om forfølgning er i det «offentliges interesse». Momentene vil derfor kunne overlappe.

Uttalelser fra både straffeprosessutvalget og departementet tyder likevel på at det er bokstav b som skal forankre kapasitetshenleggelse. Det uttales blant annet at i likhet med utvalget «mener departementet at kapasitetshenleggelse kan forsvares når strafforfølgning vil medføre saksbehandlingstid og kostnader eller øvrig ressursbruk som ikke står i rimelig forhold til sakens betydning, jf. lovutkastet § 28-2 annet ledd bokstav b».⁸⁷

Samtidig er det naturlig å forstå ny strpl. § 62 a tredje ledd bokstav a slik at den også kan forankre kapasitetshenleggelse. Bestemmelsen kan tolkes i retning av at dersom forholdet er bagatellmessig og berørte interesser ikke i avgjørende grad taler for forfølgning, så kan påtalemyndigheten henlegge saken fordi de anser det hensiktsmessig å heller benytte tilgjengelige ressurser på andre saker. Det er i realiteten en kapasitetshenleggelse.

Likevel er det nok tredje ledd bokstav b som kommer til å bli brukt for kapasitetshenleggelse. Bokstav a vil trolig bli brukt der andre hensyn enn ressurs hensyn taler mot straffeforfølgning. Ovenfor i punkt 3.3.1 er det nevnt en rekke hensyn som får betydning for om en sak kan henlegges med hjemmel i ny strpl. § 62 a tredje ledd. Påtalemyndigheten har en adgang til å henlegge saker på bakgrunn av slike hensyn, for eksempel individuelle hensyn, uten at ressurs hensyn spiller inn.

Det kan virke betenkelig at påtalemyndigheten, selv med tilgjengelige ressurser, kan henlegge saker med en begrunnelse om at straffeforfølgning ikke er i det «offentliges interesse». Samtidig er det flere hensyn som taler for slike henleggelse. Dersom forholdet er bagatellmessig, og individuelle hensyn taler mot videre etterforskning og forfølgning, kan det være nødvendig å ha adgang til å henlegge saken. Dette gjelder særlig der påtaleunntatelse ikke er aktuelt fordi straffeskyld foreløpig ikke kan konstateres, og øvrige hensyn ikke taler for videre etterforskning.

På bakgrunn av dette er det nærliggende å anta at både bokstav a og bokstav b kan forankre kapasitetshenleggelse, men at bokstav b hovedsakelig gir uttrykk for hensyn som veier tyngst ved en kapasitetshenleggelse. Det er uansett ikke avgjørende hvilken bokstav som brukes. Det

⁸⁷ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

avgjørende er om straffeforfølgning er i det «offentliges interesse». Det må derfor uavhengig av hvor henleggelsen skal forankres, foretas en mer sammensatt vurdering der mange ulike momenter kan ha vekt.

3.4 Strpl. § 224 første ledd

3.4.1 Innledning

Som vist ovenfor har departementet gått inn for å lovfeste adgangen til å henlegge saker av kapasitetshensyn direkte i ny strpl. § 62 a tredje ledd. Henleggelse av kapasitetshensyn har derimot tidligere også vært aktuelt å forankre i strpl. § 224 første ledd. Spørsmålet blir derfor om kapasitetshenleggelse fremdeles kan forankres i strpl. § 224 første ledd eller om ny § 62 a vil være eneste hjemmelsgrunnlag. Dersom kapasitetshenleggelse kan forankres i strpl. § 224 første ledd, oppstår spørsmålet om hvilke momenter som er relevante i vurderingen.

3.4.2 Kan kapasitetshenleggelse forankres i strpl. § 224 første ledd?

Strpl. § 224 første ledd lyder:

«Etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er *rimelig grunn* til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige» (min kursivering).

Som vist over i punkt 2.4 legger ordlyden «foretas» opp til at det foreligger en etterforskningsplikt, forutsatt at det foreligger «rimelig grunn» til å forfølge forholdet. Bestemmelsen er likevel ment å åpne for et vidtrekkende skjønn. Henleggelse av kapasitetshensyn har normalt vært aktuelt der påtalemyndigheten finner at det *ikke* er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning.⁸⁸ Det er lagt til grunn i forarbeidene at «påtalemyndigheten har adgang til å prioritere hvilke saker som skal etterforskes og hvilke som skal henlegges av kapasitetsgrunner».⁸⁹ Straffeprosessutvalget har videre uttalt at «[r]essurs- og kapasitetshensyn bør kunne tillegges vekt, og bestemmelsen åpner for at påtalemyndigheten gjør prioriteringer med hensyn til bruk av etterforskningsressurser. Adgangen til å vektlegge

⁸⁸ Prop.146 L (2020-2021) s.131.

⁸⁹ Prop.146 L (2020-2021) s.131 med videre henvisning.

ressurshensyn må ses i sammenheng med utkastet § 28-2 annet ledd bokstav b, som i en viss utstrekning åpner for henleggelse av kapasitetsgrunner.»⁹⁰ Departementet har videre lagt til grunn at i «sakens tidlige fase vil saksbehandlingskapasitet også kunne trekkes inn i vurderingen av om en sak i det hele tatt skal etterforskes, jf. kravet om «rimelig grunn» etter straffeprosessloven § 224».⁹¹

Riksadvokaten har også forutsatt at påtalemyndigheten har anledning til å unnlate å iverksette etterforskning i enkelte saker utfra ressursprioriteringer eller andre saklige kriterier og at skjønn på dette stadiet kan utøves innenfor rammen av opportunitetsprinsippet.⁹²

De rettslige utgangspunktene som er nevnt her vil fremdeles være aktuelle, til tross for vedtakelse av ny strpl. § 62 a. Departementet tar ikke sikte på å endre dagens praksis i vesentlig grad.⁹³ Det er også uttrykkelig uttalt at ny strpl. § 62 a, sammenholdt med strpl. § 224, «vil på en klar og tydelig måte gi hjemmel for kapasitetshenleggelse både på etterforskningstadiet og påtalestadiet».⁹⁴ Etter dette er det klart at kapasitetshenleggelse kan forankres i strpl. § 224 første ledd.

3.4.3 Vurderingskriterier ved kapasitetshenleggelse etter strpl. § 224 første ledd

Utgangspunktet er at det må foreligge «rimelig grunn» for å iverksette etterforskning. Spørsmålet blir hva som ligger i begrepet «rimelig grunn».

Departementet viser til at vurderingskriteriene fremgår av Riksadvokatens etterforskningsrundskriv fra 1999.⁹⁵ Det må foretas en helhetsvurdering. Sannsynlighet, proporsjonalitet og saklighet har normalt vært styrende kriterier for vurderingen av om det skal iverksettes etterforskning.⁹⁶ I dette inngår en vurdering av sannsynligheten for at det er begått et straffbart forhold, en kvalitativ vurdering av om et mulig straffbart forhold er så alvorlig at

⁹⁰ NOU 2016:24 s.303.

⁹¹ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

⁹² R nr.3/1999 pkt. III/1.

⁹³ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

⁹⁴ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

⁹⁵ Prop.146 L (2020-2021) s.131.

⁹⁶ R nr.3/1999 pkt. III/3.

det bærer en etterforskningsinnsats og et krav om at det ved vurderingen ikke kan legges vekt på utenforliggende hensyn.⁹⁷

Som nevnt er det lagt til grunn at påtalemyndigheten har anledning til å unnlate å iverksette etterforskning i enkelte saker «utfra ressursprioritering eller av andre saklige grunner» og at det på dette stadium kan utøves skjønn innenfor rammen av opportunitetsprinsippet.⁹⁸ Hva som ligger i dette har blitt presisert i et senere rundskriv.⁹⁹ Her fastslås det at sentralt i denne vurderingen er «sannsynligheten for at det er begått eller er i ferd med å bli begått et straffbart forhold, forholdets alvor og den nødvendige etterforskningsinnsats som saken krever».¹⁰⁰

Om en kapasitetshenleggelse kan besluttes allerede på etterforskningstadiet beror dermed på en konkret vurdering. De foreliggende kapasitetsproblemene, eventuelt behovet for å prioritere ressursene, må veies opp mot sannsynligheten for at det i det hele tatt foreligger et straffbart forhold og hvor alvorlig forholdet er. Til slutt må det vurderes opp mot hvor mye etterforskningskapasitet som blir nødvendig ved en eventuell etterforskning.

3.5 Forholdet mellom ny strpl. § 62 a og § 224 første ledd

Vurderingskriteriene etter ny strpl. § 62 a og strpl. § 224 første ledd overlapper. Det oppstår derfor spørsmål om hvor en kapasitetshenleggelse skal forankres hvis begge bestemmelsene gir hjemmel for det.

Riksadvokaten har trukket grensen mellom de bestemmelsene:

«Ettersom straffeprosessloven § 224 åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering av om saken bør henlegges før det er igangsatt etterforskning, er det imidlertid ikke behov for å anvende straffeprosessloven § 62a annet ledd på dette stadiet av saken. Riksadvokaten beslutter derfor at en før det er iverksatt etterforskning, ikke skal henlegge saken fordi allmenne hensyn ikke foreligger, jf. straffeprosessloven § 62a annet ledd. Forholdet skal i stedet henlegges fordi det ikke er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224 (kode 022 eller 106). I noen saker vil det allerede når forholdet

⁹⁷ R nr.3/1999 pkt. III/3.

⁹⁸ R nr.3/1999 pkt. III/1.

⁹⁹ Se R nr.3/2018.

¹⁰⁰ R nr.3/2018 pkt. 4.1.1.

anmeldes eller oppdages, fremstå som klart at allmenne hensyn ikke vil tilsi påtale. Også i et slikt tilfelle skal saken henlegges fordi det ikke er rimelig grunn til å igangsette etterforskning.»¹⁰¹

Uttalelsen er stadfestet i senere rundskriv.¹⁰² At retningslinjene riksadvokaten har oppstilt for kapasitetshenleggelse er akseptert av lovgiver, underbygges ved at det uttrykkelig uttales at «[s]om i dag kan henleggelseskompetansen utdypes gjennom retningslinjer fra riksadvokaten».¹⁰³ I tillegg vises det uttrykkelig til R nr. 3/2016 om kapasitetshenleggelse og de retningslinjene som fremgår der.¹⁰⁴ Det er også nærliggende å tro at dersom det var ønskelig med konkrete endringer i dagens praksis, så ville det blitt presisert i anledning arbeidet med ny straffeprosesslov eller endringsloven til nåværende straffeprosesslov.

Selv om uttalelsene i rundskrivene gjelder nåværende strpl. § 62 a er det ikke grunn til å tro at forholdet mellom bestemmelsene vil endre seg. Som vist ovenfor kan kapasitetshenleggelse forankres både i ny strpl. § 62 a tredje ledd og § 224 første ledd. Begrunnelsen for å forankre kapasitetshenleggelse i strpl. § 224 første ledd er at bestemmelsen åpner for en bred skjønnsmessig vurdering. Da er det ikke nødvendig å forankre beslutningen i ny strpl. § 62 a tredje ledd. Dette vil ikke endre seg. Det er derfor nærliggende å legge til grunn at riksadvokaten vil opprettholde nåværende praksis.

3.6 Kapasitetshenleggelse på andre grunnlag?

Avslutningsvis i dette kapitlet vil det reises spørsmål ved om det finnes øvrige rettsgrunnlag eller eventuelt en ulovfestet adgang for kapasitetshenleggelse.

Først og fremst kan det hevdes at også reglene om påtaleunntatelse gir uttrykk for en form for kapasitetshenleggelse. Dette er fordi påtaleunntatelse etter strpl. §§ 69-70 og unntatt forfølgning med hjemmel i ny strpl. § 62 a tredje ledd til dels bygger på de samme hensyn. For begge rettsgrunnlagene vil et sentralt spørsmål være om det foreligger et tiltale- og irettføringsbehov. Et felles vurderingstema er om, og i hvilken grad, det er i det offentlige interesse å straffeforfølge forholdet.

¹⁰¹ R nr.2/2015 pkt. VIII/1.3.

¹⁰² R nr.3/2016 pkt. V/31.

¹⁰³ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

¹⁰⁴ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

Reglene om påtaleunntatelse er et tredje regelsett som gir uttrykk for opportunitetsprinsippet. Strpl. § 70 åpner for at «påtale kan unntates» av prosessøkonomiske grunner, dvs. «når reglene for straffutmålingen ved sammenstøt av flere forbrytelser eller forseelser medfører at ingen eller bare en ubetydelig straff ville komme til anvendelse». Med uttrykket påtale «unntates» menes at påtalemyndigheten har en skjønnsmessig adgang til å unntate *tiltale og irettføring* ved å konstatere straffeskyld og administrativt ilegge påtaleunntatelsen som en strafferettslig reaksjon.¹⁰⁵

Adgangen til å unntate påtale etter strpl. § 69 er mer generell, og gjelder for alle straffbare forhold uansett strafferamme. Etter endringsloven til straffeprosessloven gir bestemmelsens første ledd påtalemyndigheten adgang til å unntate å påtale handlinger, selv om straffeskyld anses bevist, når «særlige grunner» tilsier det.¹⁰⁶ Endring av ordlyden fra «helt særlige grunner» til «særlige grunner» er ikke ment å innebære en realitetsendring.

Verken straffeprosessloven eller påtaleinstruksen gir nærmere føringer på når påtaleunntatelse kan gis. Riksadvokaten har likevel uttalt seg om når påtalemyndigheten kan benytte seg av adgangen.¹⁰⁷ De fleste påtaleunntatelser knytter seg til mindre graverende forhold, men det finnes eksempler på at alvorlige straffbare handlinger er avgjort med påtaleunntatelser. Riksadvokaten har trukket frem at individuelle forhold som handlingen (bagatell eller på grensen til nødverge/nødrett), siktede som person (alder og helse) og etterfølgende omstendigheter (viktige resosialiseringstiltak satt i verk, om siktede er «straffet på annen måte» m.v) vil ha betydning for om § 69 kan anvendes.¹⁰⁸

Strpl. § 69 knytter seg derfor mer opp mot om individuelle forhold kan begrunne en påtaleunntatelse, ikke om det er gunstig for ressursituasjonen innad i påtalemyndigheten. Det er strpl. § 70 som begrunner en påtaleunntatelse med prosessøkonomiske hensyn. Uavhengig av begrunnelsen for påtaleunntatelsen vil det uansett ikke være korrekt å kategorisere påtaleunntatelser som en form for kapasitetshenleggelse. Det er riktig at reglene gir uttrykk for opportunitetsprinsippet, men ikke i form av kapasitetshenleggelser. Ved en påtaleunntatelse blir straffeskyld konstatert. En henleggelse forutsetter ikke straffeskyld og er ikke en strafferettslig

¹⁰⁵ Kjelby (2019) s.124 med videre henvisning.

¹⁰⁶ Lov 18. juni 2021 nr.122 § 69.

¹⁰⁷ R nr.6/1989 pkt. III.

¹⁰⁸ R nr.6/1989 pkt. III.

reaksjon. Henleggelse avslutter saken uten at det blir reagert. På bakgrunn av dette kan det ikke legges til grunn at påtaleunntakelser er en form for kapasitetshenleggelse.

For det andre kan det stilles spørsmål ved om kapasitetshenleggelse kan besluttes på ulovfestet grunnlag. Tidligere ble det lagt til grunn i både teori og praksis at påtalemyndigheten – til tross for mangel på positiv lovregulering – hadde en ulovfestet adgang til henleggelse av blant annet kapasitetsgrunner.¹⁰⁹ Spørsmålet er om dette fremdeles gjør seg gjeldende etter vedtakelse av ny strpl. § 62 a.

Straffeprosessutvalget legger til grunn at spørsmålet er «tvilsomt», men som «utgangspunkt er det ikke adgang til henleggelse i disse tilfellene».¹¹⁰ Straffeprosessutvalget trekker likevel ingen entydig konklusjon. Vedtakelsen av ny strpl. § 62 a gjør at det trolig ikke lenger er behov for en slik adgang. Tidligere var begrunnelsen for et ulovfestet prinsipp at positiv lovgivning vanskelig kan «ta høyde for alle mulige kolliderende hensyn og enhver interessekonflikt som oppstår i praksis».¹¹¹ Lovreguleringen er ment å fange opp tilfellene av kapasitetshenleggelse som ikke tidligere hadde rettslig forankring. Bestemmelsen er i tillegg meget skjønnsmessig og gir rom for en bred vurdering av mange ulike hensyn. Oppstillingen av relevante hensyn er heller ikke uttømmende. Dette taler mot at kapasitetshenleggelse kan besluttes på ulovfestet grunnlag.

Ny strpl. § 62a skal klargjøre hvor påtalemyndighetens skjønnsfrihet går.¹¹² Dersom verken ny strpl. § 62 a eller strpl. § 224 første ledd fanger opp en mulig kapasitetshenleggelse, er det nærliggende å anta at påtalemyndigheten går utenfor sin henleggelsesadgang. Dette taler også mot at kapasitetshenleggelse kan besluttes på ulovfestet grunnlag.

Manglende aktorkapasitet etter at tiltale er tatt ut har i noen tilfeller begrunnet en kapasitetshenleggelse.¹¹³ Slik ny strpl. § 62 a er utformet, er det usikkert om den fanger opp slike tilfeller. Dette taler for at det fremdeles er behov for en ulovfestet henleggelsesadgang. Samtidig skal det «svært sterke grunner til» for at manglende påtalekapasitet kan begrunne en kapasitetshenleggelse og det forutsetter tidsbegrensede beslutninger på politimesternivå.¹¹⁴

¹⁰⁹ Se Kjelby (2019) s.125 med videre henvisning til Hov II s.110, jf. s.102 og Hov, *Henleggelse*, s. 616 som antar det er en «viss adgang» til det.

¹¹⁰ NOU 2016:24 s.134.

¹¹¹ Kjelby (2019) s.125.

¹¹² NOU 2016:24 s.360.

¹¹³ NOU 2016:24 s.134.

¹¹⁴ R nr.3/2016 pkt. III/23.

Slike beslutninger synes ikke å være utelukket, men som et utgangspunkt skal det ikke skje og hører nok dessuten til sjeldenheten.

Etter dette må utgangspunktet være at det ikke er adgang for kapasitetshenleggelse på ulovfestet grunnlag. Ved manglende aktorkapasitet er det likevel usikkert om strpl. § 62 a kan anvendes, og hvis bestemmelsen ikke fanger opp slike tilfeller kan henleggelse på ulovfestet grunnlag muligens være aktuelt.

4 Øvrige retningslinjer og føringer for kapasitetshenleggelse

4.1 Innledning

Ovenfor er det vist hvilke lovbestemte momenter som skal tas i betraktning før kapasitetshenleggelse kan besluttes. Alle relevante momenter fremgår likevel ikke av lovgivningen. Riksadvokaten har gjennom rundskriv presisert hvilke retningslinjer som gjelder ved kapasitetshenleggelse.¹¹⁵ Departementet har på samme måte som tidligere gått inn for at henleggelsesadgangen kan utdypes gjennom retningslinjer fra Riksadvokaten.¹¹⁶ Det er derfor ikke tvil om at retningslinjene får betydning og må vurderes før en kapasitetshenleggelse kan besluttes. Noen retningslinjer vil også kunne utledes av generelle krav til påtalemyndigheten. Hvor tungtveiende de ulike retningslinjene er, vil variere. Enkelte gir sterke føringer, mens andre gir større rom for vurdering. Riksadvokaten har ikke signalisert endringer i retningslinjene, til tross for vedtakelse av ny strpl. § 62 a.

4.2 Ressurssituasjonen ved det enkelte politidistrikt

Noe av det første som må vurderes er om det er ressurssituasjonen generelt i politidistriktet eller ved det enkelte tjenestested som skal legges til grunn.

Ved vurderingen av om en sak skal henlegges på grunn av kapasitetsproblemer, skal det tas utgangspunkt i «ressurssituasjonen for politidistriktets samlede straffesaksbehandling [...] ikke situasjonen ved det enkelte tjenestested eller organisatoriske enhet innen distriktet».¹¹⁷ Dersom saken, innen rimelig tid, kan overføres og etterforskes av andre i distriktet, er det ikke adgang til å henlegge saken på grunn av kapasitetsproblemer.

Et spørsmål som oppstår, er om saker kan omfordeles til andre politidistrikt ved behov. Straffeprosessloven løser ikke spørsmålet. Det fremgår likevel av påtaleinstruksen § 1-1 at en straffbar handling skal som «alminnelig regel» etterforskes og påtales i det distrikt hvor handlingen antas foretatt. Det følger videre av forarbeidene til påtaleinstruksen at reglene i

¹¹⁵ Se særlig R nr.3/2016.

¹¹⁶ Prop.146 L (2020-2021) s.134.

¹¹⁷ R nr.3/2016 pkt. III/19.

påtaleinstruksen er avledet fra reglene om verneting i straffeprosessloven.¹¹⁸ Reglene om hvilket distrikt som skal etterforske og påtale saken henger derfor nøye sammen med reglene om hvilken rettskrets hovedforhandlingen skal avholdes i. Hovedregelen er at hovedforhandling skal avholdes i den rettskrets der den straffbare handling antas foretatt eller i en av de rettskretser der den kan være foretatt, jf. strpl. § 10 første ledd.

Dersom hovedregelen om hvilket distrikt som skal etterforske og påtale saken fravikes, vil dette kunne vanskeliggjøre det å overholde reglene om rett verneting. Det er unntak fra reglene om verneting, men trolig gjør reglene det komplisert og tungvint å skulle fravike regelen i påtaleinstruksen. Selv om gode grunner taler for at det i noen tilfeller kan være aktuelt å overføre en straffesak til et annet politidistrikt, vil det trolig ikke være hensiktsmessig å «pålegge» dette fremfor å henlegge saken.

4.3 Ukjent gjerningsperson

Det kan være utfordrende for påtalemyndigheten å avgjøre når en sak skal henlegges. Dette gjelder særlig når politidistriktets samlede ressursituasjon gjør det klart at det ikke foreligger kapasitet til å følge opp enkelte straffesaker, men det samtidig foreligger opplysninger som gjør at forholdet kan oppklares. Typisk vil etterforskningen bli noe lettere dersom gjerningspersonen er kjent.

Spørsmålet blir om det er adgang for kapasitetshenleggelse når det foreligger opplysninger som kan identifisere gjerningspersonen(e).

Riksadvokaten har gitt klare retningslinjer for kapasitetshenleggelse der gjerningspersonen kan identifiseres. Utgangspunktet er at «henleggelse på grunn av manglende kapasitet er begrenset til etterforskning av sak med ukjent gjerningsperson».¹¹⁹

Hva som menes med «kjent gjerningsperson» er nærmere definert i rundskrivet. Med kjent gjerningsperson menes en «person som er navngitt eller på annen måte identifisert i en anmeldelse til politiet, eller som ved beskjeden bruk av ressurser åpenbart kan identifiseres».¹²⁰

¹¹⁸ NOU 1984:27 s.65.

¹¹⁹ R nr.3/2016 pkt. III/14.

¹²⁰ R nr.3/2016 pkt. III/15.

Bakgrunnen for at saker med kjent gjerningsperson ikke skal kunne henlegges på grunn av ressursproblemer er nettopp at politiet og påtalemyndigheten ikke kan forsvare slike ressursprioriteringer. Eksempelvis gir oppslag i media av «tilfeller der enkeltpersoner som har vært utsatt for til dels alvorlig kriminalitet, med enkle midler selv har identifisert gjerningspersonen og oppklart lovbruddet etter å ha blitt avvist av politiet, med rette et lite flatterende bilde av politiets prioriteringer».¹²¹

Utgangspunktet er derfor at saker med kjent gjerningsperson ikke kan henlegges av kapasitetsgrunner.

Selv om gjerningspersonen antas å være kjent, er det gitt uttrykk for at det ikke nødvendigvis bør «utelukke henleggelse av kapasitetsgrunner».¹²² Selv om en mulig gjerningsperson for eksempel er navngitt, vil det som regel være nødvendig å gjennomføre etterforskningskritt som avhør av mistenkte og vitner. Hvorvidt det er rimelig å bruke ressurser på en slik etterforskning må vurderes fra sak til sak. Samtidig vil det være et moment i vurderingen om gjerningspersonen antas å være identifisert.¹²³

Det må foreligge en «særlig grunn» for å kunne henlegge saker med kjent gjerningsperson.¹²⁴ Adgangen er «meget snever», med mindre det dreier seg om bagatellmessige forhold.¹²⁵ Det gis ikke anvisning på nærmere vurderingskriterier, annet enn at det skilles mellom saker der fornærmede er privatpersoner eller bedrifter og der fornærmede er et forvaltningsorgan med mulighet for å reagere med andre sanksjoner som tilleggsskatt, gebyrer el.¹²⁶

Utgangspunktet om at saker med kjent gjerningsperson ikke kan henlegges av kapasitetsgrunner blir dermed modifisert, men uten at det fastsettes spesifikke vurderingskriterier. Det må alltid foretas en konkret vurdering av hver enkelt sak.

4.4 Sakens alvorsgrad

Etter ny strpl. § 62 a tredje ledd bokstav a kan kun saker som er «bagatellmessig» henlegges. Samtidig utelukker verken tredje ledd bokstav b eller strpl. § 224 første ledd

¹²¹ R nr.3/2016 pkt. III/15.

¹²² NOU 2016:24 s.361.

¹²³ NOU 2016:24 s.361.

¹²⁴ R nr.3/2016 pkt. III/21.

¹²⁵ R nr.3/2016 pkt. III/21.

¹²⁶ R nr.3/2016 pkt. III/21.

kapasitetshenleggelse i alvorlige straffesaker. Selv om sakens alvorsgrad ikke fremgår direkte av bestemmelsene, vil det likevel være relevant i vurderingen. Etter ny strpl. § 62 a tredje ledd vil det avgjørende være om straffeforfølgning er i det «offentliges interesse», og det kan vanskelig legges til grunn at straffeforfølgning av et alvorlig lovbrudd ikke vil være i det offentlige interesse.

Sakens alvorsgrad vil dermed være et sentralt moment ved vurderingen. Jo mer alvorlig handlingen er, særlig sett opp mot en fornærmet, jo høyere er terskelen for kapasitetshenleggelse.¹²⁷ De sentrale og mest alvorlige sakene kan som hovedregel ikke henlegges av kapasitetshensyn.¹²⁸ Hvorvidt den enkelte overtredelse skal karakteriseres som «alvorlig» beror på en helhetsvurdering.¹²⁹

Riksadvokaten har et årlig ansvar for å fastsette generelle mål og prioriteringer. Drap, alvorlige voldsbrudd, ildspåsettelse, mishandling i nære relasjoner, alvorlige seksuallovbrudd, overgrep mot barn, alvorlig organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet og hatkriminalitet motivert av rasisme er noen av de sentrale prioriteringene for 2022.¹³⁰ Det er i utgangspunktet ikke rom for å nedprioritere disse sakene. Ved pressende ressursknapphet er det oppstilt retningslinjer der sakens alvorsgrad og faren for gjentakelse er sentralt.¹³¹

Ved mindre alvorlige overtredelser «vil fornærmedes egen opptreden kunne ha betydning for beslutningen, f.eks. om fornærmede, etter sine forutsetninger, ved vanlig aktsom opptreden kunne ha unngått kriminaliteten».¹³²

Et spørsmål som oppstår er om prioriterte og alvorlige saker, der etterforskningen stagnerer, fremdeles skal prioriteres fremfor mindre alvorlige saker der sjansen for oppklaring er større. Riksadvokaten har besluttet at i alvorlige saker «hvor det tidlig i etterforskningen fremstår klart at saken ikke har oppklaringspotensiale eller mulighet for positiv påtaleavgjørelse, må straffeforfølgningen vurderes avsluttet så tidlig som mulig for å frigjøre ressurser til andre prioriterte saker».¹³³ Dette taler for at selv alvorlige straffesaker kan henlegges dersom saken

¹²⁷ R nr.3/2016 pkt. III/20.

¹²⁸ Prop.146 L (2020-2021) s.134 og R nr. 3/2016 pkt. III/18.

¹²⁹ R nr.1/2022 pkt. V/1.

¹³⁰ R nr.1/2022 pkt. V/1.

¹³¹ R nr.1/2022 pkt. V/1.

¹³² R nr.3/2016 pkt. III/20.

¹³³ R nr.1/2022 pkt. V/1.

lite trolig kan oppklares. Samtidig må det foreligge sterke holdepunkter for at det ikke er oppklaringspotensiale.

Likevel er det lagt til grunn at lovbrudd som «omfattes av riksadvokatens prioriteringer kan aldri henlegges av kapasitetsgrunner. Andre sakstyper kan henlegges av kapasitetsgrunner etter dialog med statsadvokaten og basert på lokale kriminalitets- og omverdensanalyser.»¹³⁴ Enkelte sakstyper kan derfor aldri henlegges av kapasitetsgrunner. De fleste prioriterte sakstypene er svært alvorlige lovbrudd. Hvis saken stopper opp på etterforskningstadiet, må saken heller henlegges på bevisets stilling. Da kan den tas opp igjen hvis det oppdages bevis av vekt, jf. strpl. § 74 første ledd. Dette er trolig også den beste løsningen. Samtidig kan saker anses alvorlige, men ikke være omfattet av riksadvokatens prioriteringer. Det er derfor ikke utelukket at alvorlige straffesaker kan henlegges av kapasitetshensyn, men det vil trolig ikke skje.

4.5 Avkriminalisering av straffebud

En viktig begrensning i adgangen til kapasitetshenleggelse, er systematiske henleggelse av bestemte typer lovbrudd. Dette har tidligere blitt tatt opp av riksadvokaten i forbindelse med henleggelse etter nåværende strpl. § 62 a annet ledd. Riksadvokaten har presisert at henleggelsesadgangen etter nåværende strpl. § 62 a skal brukes med forsiktighet.¹³⁵ Kompetansen skal «ikke brukes på en slik måte at bestemte type straffbare handlinger blir avkriminalisert». ¹³⁶ Samme utgangspunkt må antas å gjelde etter vedtakelse av ny strpl. § 62 a.

Bakgrunnen for at påtalemyndigheten ikke har anledning til systematisk henleggelse av visse sakstyper er blant annet at de har en plikt til å lojalt håndheve det regelverket lovgiverne har vedtatt.¹³⁷ Det henger naturligvis også sammen med at påtalemyndigheten har en plikt til straffeforfølgning. De kan ikke bevisst henlegge visse sakstyper og begrunne det med kapasitetsproblemer.

Straffeprosessutvalget fremhever også klart i sin utredning at det vil være uheldig om henleggelse på grunn av kapasitetsbegrensninger skjer systematisk for enkelte sakstyper. En slik praksis vil kunne «undergrave formålet med straffelovgivningen, bryte med lovgivers

¹³⁴ R nr.1/2022 pkt. V/2.

¹³⁵ R nr.3/2016 pkt. V/30.

¹³⁶ R nr.3/2016 pkt. V/30.

¹³⁷ R nr.2/2015 pkt. VIII/1.4.

forutsetninger og svekke publikums tillit til politi og påtalemyndighet». ¹³⁸ «Over tid må de tilgjengelige ressurser brukes slik at lovbrutere (og mulige lovbrutere) får forståelsen av at intet kriminalitetsområde er politiet fremmed.» ¹³⁹

Videre antydes det at dersom sakstyper av en viss karakter henlegges markant oftere enn andre, kan det reelt skyldes andre forhold enn manglende ressurser. Det er for eksempel grunn til å anta at manglende kompetanse på enkelte områder kan føre til at påtalemyndigheten er mer tilbakeholden med å forfølge enkelte sakstyper. ¹⁴⁰ Manglende kompetanse kan for eksempel skyldes skjevprioriteringer over tid.

Det er likevel rom for – i en avgrenset periode – å «nedprioritere reaktiv innsats for enkelte lovbrudds-kategorier, ikke minst dersom politidistriktet står overfor alvorlige kriminalitetsutfordringer eller saker som krever betydelig ressursuttak». ¹⁴¹ Prinsippene i rundskriv nr. 3/2016 om kapasitetshenleggelse må da følges. ¹⁴² For en periode kan derfor enkelte lovbrudd anses avkriminalisert, men dette skal ikke være en permanent ordning.

Etter dette er det klart at påtalemyndigheten ikke har adgang til å bevisst henlegge visse sakstyper. Det kan nok hevdes at det skyldes tilfeldigheter at noen sakstyper blir henlagt i større omfang, men det er lite sannsynlig. Det skyldes trolig enten at sakstypene blir nedprioritert eller andre forhold slik straffeprosessutvalget peker på. Bakgrunnen for nedprioritering av sakstyper vil kunne variere.

En interessant problemstilling som har oppstått i kjølvannet av Stortingets behandling av forslaget om rusreform, er hvordan påtalemyndigheten skal håndtere saker om en rusavhengigs oppbevaring, erverv og bruk av narkotiske stoffer, jf. strl. § 231. Rusreformutvalget foreslo å oppheve straffansvaret for bruk og befatning med mindre kvanta narkotika til egen bruk. ¹⁴³ Forslaget ble, med enkelte justeringer, fulgt opp av departementet. ¹⁴⁴ Ved stortingsbehandlingen fikk likevel ikke forslaget om avkriminalisering tilslutning fra flertallet,

¹³⁸ NOU 2016:24 s.361.

¹³⁹ R nr.3/2016 pkt. III/17.

¹⁴⁰ NOU 2016:24 s.361.

¹⁴¹ R nr.1/2022 pkt. V/2.

¹⁴² R nr.1/2022 pkt. V/2.

¹⁴³ Se NOU 2019:26.

¹⁴⁴ Se Prop.92 L (2020–2021).

blant annet fordi det ikke var enighet om en generell avkriminalisering». ¹⁴⁵ Til tross dette var det bred enighet om at tungt rusavhengige ikke bør møtes med straff. ¹⁴⁶

Høyesterett har nylig avsagt flere avgjørelser som både fjerner straff for besittelse av små kvanta narkotika for rusavhengige og som vesentlig endrer straffen. ¹⁴⁷ Bakgrunnen er nettopp behandlingen av rusreformen og lovgiversignaler om at reaksjonen mot tungt rusavhengige må endres. Av særlig interesse er HR-2022-731-A. Høyesterett uttaler i avsnitt 70 at:

«[d]en praksisomlegging som jeg har redegjort for, innebærer at rusavhengiges erverv, besittelse og oppbevaring av inntil fem gram heroin, amfetamin eller kokain til egen bruk heretter i alminnelighet skal føre til straffutmålingsfravall, jf. straffeloven § 61. Det samme gjelder selve bruken av stoffene.»

Avgjørelsen er i samsvar med påtalemyndighetens påstand. Aktor opplyste i tillegg at etter en slik rettsavklaring fra Høyesterett vil påtalemyndigheten heretter reagere med en påtaleunntatelse i tilsvarende saker, se avsnitt 71.

Det er uvanlig at både Høyesterett og påtalemyndigheten går inn for en kursendring, uten klare retningslinjer fra lovgiver om hvordan dette skal gjøres. Trolig vil det komme uttalelser fra lovgiver som samsvarer med den praksis som nå blir gjeldende. Det blir uansett interessant å følge påtalemyndighetens håndtering av sakene i fremtiden. Selv om en påtaleunntatelse er en strafferettslig reaksjon, jf. strl. § 30 bokstav f, så kan det likevel hevdes at slike saker møter en form for avkriminalisering. Det er grunnlag for å si at det strider mot straffeforfølgningssplikten at påtalemyndigheten konsekvent kun ilegger påtaleunntatelser for en bestemt sakstype. Det kan også stilles spørsmål ved om en slik utøvelse av håndhevingsskjønnet strider mot lovgiverviljen, til tross for at det er enighet om at tunge rusmisbrukere ikke *bør* møtes med straff. Erverv, oppbevaring og bruk er p.t. fremdeles straffbart.

På den andre siden følger påtalemyndigheten føringer fra domstolene. Når Høyesterett har lagt seg på en slik linje er det naturlig at det følges opp av påtalemyndigheten. Dette gjelder særlig fordi det ville bli brukt unødvendig med ressurser på iretteføring, med visshet om at domstolsbehandling uansett vil føre til straffutmålingsfravall, jf. strl. § 61.

¹⁴⁵ Se Innst.612 L (2020-2021).

¹⁴⁶ Se Innst.612 L (2020-2021) s.17.

¹⁴⁷ HR-2022-731-A, HR-2022-732-A og HR-2022-733-A.

4.6 Saklighet, etikk og god påtaleskikk

At en kapasitetshenleggelse må være saklig begrunnet utledes direkte av krav som stilles til tjenesteutøvelsen i påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten har en plikt til å opptre objektivt, uavhengig og upartisk. Uavhengighetsprinsippet fremgår av strpl. § 55. Objektivitetsprinsippet fremgår av nåværende strpl. § 55 a siste ledd, men er vedtatt flyttet til § 55 nytt annet ledd.¹⁴⁸ At påtalemyndighetens tjenstepersoner må være upartisk følger av habilitetsreglene i strpl. §§ 60 – 61.

Det stilles i tillegg høye etiske krav til tjenstepersoner i påtalemyndigheten. I R nr. 2/2017 fastsettes etiske retningslinjer for påtalemyndighetens medarbeidere. Det stilles krav til høy integritet, faglighet og profesjonalitet. Retningslinjene viser tydelig at det stilles krav til påtalemyndigheten når det skal besluttes henleggelse.

Det er en selvfølge at kapasitetshenleggelse kun kan skje på saklig grunnlag. Henleggelsesbeslutninger må derfor være basert på saklige, relevante og lovlige hensyn.¹⁴⁹ Kapasitetshenleggelse kan ikke skje av for eksempel bekvemmelighetshensyn eller «kompistjenester». Kapasitetshenleggelse skal heller ikke fungere som en «hvilepute» dersom saksmengden er pressende.

4.7 Krav til likebehandling

Det grunnleggende kravet om saklighet har en side mot likhetsprinsippet. Hvis det kan konstateres at en kapasitetshenleggelse er basert på usaklige hensyn, vil det i mange tilfeller også innebære en usaklig og urettmessig forskjellsbehandling.

Kravet om likebehandling er ikke lovfestet. Prinsippet har likevel solid forankring i straffe- og påtalerettslige kilder og i påtalemyndighetens praksis.¹⁵⁰ Kravet til likhet og likebehandling er utvilsomt et påtalerettslig prinsipp med stor vekt i utøvelsen av påtalemyndighet.¹⁵¹ Likebehandling og ønsket om en enhetlig myndighetsutøvelse ligger til grunn for blant annet straffeforfølgingsplikten.¹⁵² Ved vurderingen etter ny strpl. § 62 a og om

¹⁴⁸ Lov 18. juni 2021 nr. 122 § 55.

¹⁴⁹ Kjelby (2019) s.314.

¹⁵⁰ Kjelby (2019) s.315.

¹⁵¹ Kjelby (2019) s.314.

¹⁵² Kjelby (2019) s.315.

straffeforfølgingsplikten er i det «offentliges interesse» er det klart nok relevant å vektlegge hensyn som likebehandling. Riksadvokaten understreker også at påtalemyndigheten er «undergitt ulovfestede prinsipper om saklighet og lik behandling. Dette gjelder naturligvis også for beslutninger om ikke å iverksette etterforskning og ved henleggelse.»¹⁵³

Rekkevidden av prinsippet kommer likevel på spissen. Påstander om forskjellsbehandling fra påtalemyndigheten har en tendens til å ikke føre frem. For det første er det fordi påtalemyndighetens avgjørelser er preget av individuelle forskjeller mellom gjerningspersoner og de aktuelle straffbare handlingene. Dette henger også sammen med prinsippet om den individuelle behandling. Enhver skal vurderes individuelt mht. strafferettslige ansvarsbetingelser og reaksjon, og det vil ofte foreligge saklige grunner til forskjellsbehandling.¹⁵⁴ Dette er også lagt til grunn i Rt. 1976 s. 652. En annen viktig grunn til at for eksempel domstolen ikke tar til følge påstander om forskjellsbehandling, er anklageprinsippet. Domstolen kan kun prøve skyld- og straffespørsmål, ikke påtalemyndighetens skjønn.¹⁵⁵

4.8 Den reelle begrunnelsen for henleggelsesbeslutningen må oppgis

Det er de reelle forholdene som ligger til grunn for henleggelsene som skal oppgis. Viktigheten av dette er fremhevet flere steder.¹⁵⁶ En kapasitetshenleggelse skal ikke kamufleres med henleggelse på bevisets stilling. Det kan likevel stilles spørsmål ved om dette utgangspunktet etterleveres fullt ut. Hvis bevisene på et tidlig tidspunkt fremstår som lite overbevisende, kan det være ønskelig å henlegge saken på bevisets stilling – fremfor å bruke ressurser på å innhente eventuelle nye bevis.

Det hender at det skrives om enkeltsaker hvor saken er henlagt på bevisets stilling, samtidig som det fremstår uforståelig at dette kan være tilfellet. Et eksempel som kan trekkes frem er en sak fra 2021.¹⁵⁷ Fornærmede forteller at han ble utsatt for trusler, vold og tyveri i en park i Oslo.

¹⁵³ R nr.3/2016 pkt. III/11.

¹⁵⁴ Kjelby (2019) s.317.

¹⁵⁵ Se mer om dette i kapittel 5.2.

¹⁵⁶ Prop.146 (2020-2021) s.134, NOU 2016:24 s.361 og R nr. 3/2016 pkt. III/13.

¹⁵⁷ Se artikkel av Pedersen, Jørn Normann, «Anmeldte overfall og trusler i park, men politiet henla saken: - Hårreisende», *Avisa Oslo*, 19. mars 2022, <https://www.ao.no/anmeldte-overfall-og-trusler-i-park-men-politiet-henla-saken-harreisende/s/5-128-276064>.

Forklaringen kunne bekreftes av et uavhengig vitne. Det var to mistenkte i saken, og politiet var kjent med navnene. De mistenkte var innkalt til avhør, men møtte aldri opp. Kort tid etter ble saken henlagt på bevisets stilling.

En slik henleggelsesbeslutning fremstår uforståelig. Det er fort gjort å tenke at kapasitetshensyn var sentralt i beslutningen, men uten at det oppgis som begrunnelse. Gode rutiner for internkontroll er viktig så slike tilfeller ikke oppstår. En kapasitetshenleggelse skal ikke kamoufleres. Det gir et uriktig og uoversiktlig bilde av omfanget av kapasitetshenleggelse, og det gjør det vanskelig for en fornærmet å forstå bakgrunnen for henleggelsen. Dette er også viktig for muligheten til en reell overprøving av henleggelsesbeslutningen. Allmennheten kan i tillegg fort miste tilliten til påtalemyndigheten dersom det oppdages at kapasitetshenleggelse kamoufleres.

5 Overprøving av henleggelsesbeslutninger

5.1 Innledning

I det følgende vil det gis en oversikt over overprøvmuligheter for henleggelsesbeslutninger. En slik oversikt er viktig av flere grunner. For det første gir det en viss indikasjon på hvor stort skjønn påtalemyndigheten bør ha ved henleggelse. Det vil for eksempel kunne stilles spørsmål ved om påtalemyndigheten har en for skjønnsmessig adgang til å henlegge når domstolen ikke kan overprøve vurderingene. Dersom det ikke foreligger tilstrekkelige muligheter for ekstern kontroll stilles det muligens høyere krav til overveide beslutninger. Ved begrenset mulighet for ekstern kontroll er det viktig at det foreligger tydelige rammer for hvilke prioriteringer påtalemyndigheten kan gjøre.

5.2 Domstolskontroll

5.2.1 Gjeldende rett

Ved alle typer henleggelse, uavhengig av rettsgrunnlag, blir saken avgjort av påtalemyndigheten. Det følger direkte av strpl. § 63 at domstolene ikke har anledning til av eget tiltak å ta eller kreve en henlagt sak til behandling. Dette ville bryte med anklageprinsippet.

Spørsmålet om domstolen kan overprøve henleggelse stiller seg forskjellig for henleggelse på bevisets stilling og andre henleggelsestyper, herunder kapasitetshenleggelse. En mistenkt har en viss adgang etter strpl. § 241 første ledd annet punktum til å begjære rettergangsskritt til «avkreftelse av mistanken». Bestemmelsen fastslår at en mistenkt kan hos retten begjære foretatt rettergangsskritt til avkreftelse av mistanken når etterforskningen er «innstilt på grunn av bevisets stilling». Ordlyden viser at adgangen kun gjelder når henleggelsesbeslutningen er begrunnet i bevisets stilling, jf. også Rt. 1994 s. 129. Bestemmelsen er derfor ikke anvendelig hva gjelder domstolens generelle adgang til å prøve om en henleggelsesbeslutning er korrekt.

Utgangspunktet er derfor at domstolen ikke har rettslig adgang til å overprøve kapasitetshenleggelse. Overprøving forutsetter en lovendring som gjør det mulig å bringe negative påtalevedtak inn for retten. Fordi en slik regel vil bryte med anklageprinsippet ble det

i forslaget til ny straffeprosesslov ikke foreslått regler om det.¹⁵⁸ Straffeprosessutvalget viser til at innad i påtalemyndigheten vil overordnet påtalemyndighet heller føre kontroll med underordnede, herunder som ledd i behandlingen av klage over påtalevedtak.¹⁵⁹ Dessuten kan påtalemyndighetens saksbehandling og avgjørelser klages inn for Sivilombudet.¹⁶⁰

Det foreligger en viss adgang til indirekte rettslig prøving. I de tilfeller straffeforfølgning ender med henleggelse eller frifinnende dom, kan den som har vært siktet, kreve erstatning etter reglene i strpl. kapittel 31. Den administrative avgjørelsen kan bringes inn for retten. Et eksempel på prøving av etterforskningsbeslutninger er RG 1999 s. 128. Offerets ektemann var dømt for drapet, men etterforskningen ble gjenopptatt av riksadvokaten på grunn av påstander om at familiens øvrige medlemmer var involvert. Påstandene hadde i lang tid forut vært fremsatt og tilbakevist. Lagmannsretten la til grunn at etterforskningen mot familien var uberettiget og iverksatt uten saklig grunn, altså i strid med strpl. § 224.

5.2.2 Bør kapasitetshenleggelse kunne overprøves av domstolene?

Det kan stilles spørsmål ved om domstolene *bør* ha mulighet til å overprøve kapasitetshenleggelse.

På den ene siden finnes det argumenter for domstolskontroll. Domstolskontroll ville sikret en ekstern overprøving av henleggelsesbeslutninger og vært en sikkerhetsventil. Dette ville igjen ført til en offentliggjøring av vurderingene rundt en henleggelse og bidratt til en større kontroll, ikke bare av domstolene, men også av offentligheten generelt.

På den andre siden er det flere gode grunner for at domstolene ikke har adgang til å overprøve henleggelsesbeslutninger. Det er påtalemyndigheten som er ilagt et håndhevingsskjønn og det er da påtalemyndigheten som må vurdere hvilke saker som skal straffeforfølges og prioriteres. Dette henger nøye sammen med anklageprinsippet. Domstolen skal ikke utøve påtalesfunksjoner. Hvis domstolen skal ha anledning til å overprøve henleggelsesbeslutninger, medfører det i realiteten at de kan pålegge påtalemyndigheten å straffeforfølge enkeltsaker. Det ville være uheldig at domstolen i realiteten skal kunne presse påtalemyndigheten til å etterforske og påtale en sak. Dette vil for det første kunne medføre at enkeltsaker går på bekostning av andre saker der det er større behov for ressursene. I tillegg må påtalemyndigheten da bruke mye

¹⁵⁸ NOU 2016:24 s.186.

¹⁵⁹ NOU 2016:24 s.186.

¹⁶⁰ NOU 2016:24 s.186.

ressurser på å forsvare sine henleggelsesbeslutninger i enkeltsaker overfor domstolen. En slik løsning krever også mye ressurser av domstolen.

Det er alltid en risiko for at påtalemyndigheten gjør feilaktige vurderinger. I slike tilfeller er det betryggende med mulighet for overprøving. Samtidig må det holdes fast ved utgangspunktet om at det er påtalemyndigheten som har fått tildelt myndigheten til å straffeforfølge. Det er tatt et valg om å gi påtalemyndigheten et anklagemonopol. Med dette som utgangspunkt vil det også være begrensede muligheter for ekstern kontroll. Samtidig vil overprøvningsmuligheter være et argument for å i det hele tatt kunne operere med et anklagemonopol.

I bunn og grunn handler dette om hvilken rollefordeling det er ønskelig at de ulike statsmaktene skal ha. Når det er bestemt at påtalemyndigheten skal ha et anklagemonopol må dette være avgjørende, da skal ikke domstolen kunne prøve slike beslutninger. Maktfordelingsprinsippet og hensynet til en uavhengig påtalemyndighet står her som et grunnleggende hensyn. Domstolen og dens ressurser bør ikke brukes som en sikkerhetsventil kun fordi det er en risiko for at påtalemyndigheten henlegger i for stort omfang. Det er derfor klageadgangen står sterkt og riksadvokaten har fremhevet at klager til statsadvokatene over kapasitetshenleggelse skal behandles grundig.¹⁶¹

I tillegg er påtalemyndighetens henleggelsesbeslutninger utpreget skjønnsmessige. På den måten er det vanskelig for domstolen å foreta en reell og overveid overprøving når de ikke har innsikt i påtalemyndighetens ressurssituasjon og ressursene hvert enkelt etterforskningssteg krever. At domstolen ikke kan overprøve henleggelsesbeslutninger kan sammenlignes med at de ikke kan prøve forvaltningens frie skjønn.

Med utgangspunkt i overnevnte hensyn vil beste løsning være at domstolen ikke har en adgang til å overprøve påtalemyndighetens henleggelsesbeslutninger.

5.3 Øvrige overprøvningsmuligheter

5.3.1 Klageadgang og klagerett

Påtalevedtak kan påklages og dette er trolig den viktigste sikkerhetsventilen der det er truffet en beslutning om kapasitetshenleggelse. Det er likevel ikke fritt frem for påtalemyndigheten å

¹⁶¹ R nr.3/2016 pkt. III/24.

omgjøre en henleggelsesbeslutning og det er derfor viktig at kapasitetshenleggelse vurderes nøye. Den snevre omgjøringsadgangen illustrerer viktigheten av grundige vurderinger før en kapasitetshenleggelse kan besluttes. Det har store konsekvenser for en privat fornærmet dersom det er truffet en feilaktig kapasitetshenleggelse, men den ikke lenger kan omgjøres.

Det skilles mellom klageadgangen som følger av påtalehierarkiet og klageretten som følger av strpl. § 59 a. Påtalemyndigheten har ingen plikt til å realitetsbehandle klager som faller utenfor klageretten. Klageadgangen er en ulovfestet adgang der kun strpl. §§ 74 og 75 setter begrensninger for adgangen til å omgjøre henleggelsesbeslutninger.

Ved kapasitetshenleggelse der noen er siktet kan forfølgning kun «tas opp på ny» ved omgjøring av overordnet myndighet etter § 75 annet ledd, ved avgjørelse i klagesak etter § 59a eller når vilkårene for gjenåpning er oppfylt, jf. strpl. § 74 sjettede ledd. Med ordlyden «tas opp på ny» menes å treffe et positivt påtalevedtak mot en person som har vært siktet for dette forholdet i en henlagt sak. Omgjøringsbegrensningen er ikke til hinder for at det besluttes etterforskning med sikte på å finne nye bevis.¹⁶² Strpl. § 75 annet ledd første punktum fastslår at «beslutning om å unnlate påtale eller om å frafalle en påbegynt forfølgning mot en siktet kan omgjøres av overordnet påtalemyndighet innen tre måneder». Fristen gjelder selv om henleggelsesbeslutningen ikke er truffet av kompetent påtalemyndighet, jf. annet punktum.

Klageretten fremgår av strpl. § 59 a. Bestemmelsens første ledd fastslår at bestemte påtalevedtak, med de begrensninger som følger av annet ledd, kan påklages til nærmeste overordnede påtalemyndighet. Henleggelse, herunder kapasitetshenleggelse, er et av vedtakene som kan påklages, jf. første ledd nr. 1. Av annet ledd fremgår det hvem som har klagerett. Hvem som har klagerett, volder sjeldent vanskeligheter i praksis og vil ikke bli gjennomgått nærmere. Fristen for å klage fremgår av strpl. § 59 a tredje ledd første punktum.

5.3.2 Ekstern klageadgang – klage til Sivilombudet

Den som mener å ha vært utsatt for urett eller feil fra den offentlige forvaltningen, kan klage til Sivilombudet. Dette vil for eksempel være hvis vedkommende mener et vedtak eller en avgjørelse er feil, eller at saken har blitt behandlet på en uriktig eller uforsvarlig måte. Påtalemyndighetens saksbehandling og avgjørelser er gjenstand for klage.

¹⁶² Kjelby (2019) s.260.

Som følge av begrenset kapasitet og henleggelsesbeslutningens skjønnsmessige karakter, er nok terskelen for å få behandlet en klage over kapasitetshenleggelse hos Sivilombudet forholdsvis høy. De siste 14 årene er det kun kommet tre uttalelser fra Sivilombudet relatert til påtalemyndighetens henleggelse.¹⁶³ Uttalelsene dreier seg derimot særlig om begrunnelsen for henleggelsene og valg av henleggelseskode.

5.3.3 Private straffesaker

Utgangspunktet er at påtalemyndigheten skal påtale lovovertridelser, jf. ny og nåværende strpl. § 62 a første ledd. Fornærmede har tidligere likevel hatt en begrenset mulighet til å reise privat straffesak etter reglene i strpl. kapittel 28, jf. § 80. Private straffesaker har tidligere fungert som en sikkerhetsventil i de tilfeller påtalemyndigheten har valgt å ikke straffeforfølge forholdet. Adgangen til å reise private straffesaker har imidlertid over tid blitt drøftet. Ordningen er nå vedtatt opphevet.¹⁶⁴

¹⁶³ SOM-2020-574, SOM-2019-1191 og SOM-2017-2264.

¹⁶⁴ Prop.146 L (2020-2021) s.151 og lov 18. juni 2021 nr.122.

6 Avsluttende betraktninger

6.1 Teori møter realitet

Gjennom oppgaven er det vist til en rekke føringer og retningslinjer som i teorien skal ha betydning for om påtalemyndigheten kan henlegge en straffesak på bakgrunn av ressurs- og kapasitetshensyn. Både riksadvokaten og lovgiver setter i teorien store begrensninger på påtalemyndighetens adgang til å beslutte kapasitetshenleggelse. Henleggelse kan få store konsekvenser for berørte, og en større mengde henleggelse vil kunne få betydning for allmennhetens tillitt til påtalemyndigheten og dens håndtering av kriminaliteten i samfunnet. Når påtalemyndigheten er pålagt å straffeforfølge lovbrudd, er det rimelig å forvente at dette overholdes i størst mulig grad. Det er naturlig å håpe at retningslinjene blir fulgt til punkt og prikke, og at påtalemyndigheten i hvert enkelt tilfelle bruker tilstrekkelig med tid til å treffe overveide og korrekte beslutninger i samsvar med gitte retningslinjer.

Samtidig er det viktig å ha et realistisk perspektiv på hvordan kapasitetshenleggelse blir håndtert og bør håndteres i praksis. Uten inngående innsikt i den praktiske virksomheten i påtalemyndigheten, er det nærliggende å tro at ansvarlig påtalejurist bruker kort tid på de sakene som henlegges av kapasitetshensyn. Trolig er de fleste kapasitetshenleggelse basert på magesfølelse og raske vurderinger av om dette er en sak som bør prioriteres.

Ofte er det mest hensiktsmessig at enkelte saker henlegges. Er det knapphet på ressurser er det lite å få gjort. Straffeforfølgning, herunder etterforskning, avhør, gjennomgang av alt materiale og beslutningsprosessen, er tidkrevende. Som fremhevet, er det ikke en realistisk forventning om at absolutt alle avdekkede eller anmeldte forhold skal straffeforfølges.¹⁶⁵ Det er ikke mulig.

6.2 Lovregulering av kapasitetshenleggelse – en god utvikling?

Lovregulering av henleggelsesadgangen, herunder kapasitetshenleggelse, har flere gode grunner for seg. Lovregulering er ment å gi en praktisk og pedagogisk oversikt som har manglet i loven.¹⁶⁶ I tillegg bidrar lovregulering til å klargjøre hvor grensene for påtalemyndighetens

¹⁶⁵ Prop.146 (2020-2021) s.134 og NOU 2016:24 s.361.

¹⁶⁶ Prop.146 (2020-2021) s.134.

skjønnsfrihet går.¹⁶⁷ Lovregulering er på mange måter et skritt i riktig retning. Selv om kapasitetshenleggelse anses uunngåelig, er det likevel ønskelig å begrense omfanget i størst mulig grad, og oppstille klare rammer for når kompetansen kan benyttes. Samtidig oppstiller ny strpl. § 62 a meget skjønnsmessige retningslinjer. Dagens henleggelsespraksis er heller ikke ment å endres, selv om terskelen skulle tydeliggjøres gjennom lovreguleringen. Det kan da stilles spørsmål ved om lovreguleringen tilfører noe annet enn at det gir bedre oversikt. Svaret på dette er nok ja.

For det første gir den påtalemyndigheten klarere rammer for når det kan besluttes kapasitetshenleggelse. Lovregulering viser klart at adgangen eksisterer, og det er lettere å treffe beslutninger som ligger innenfor skjønnsfriheten.

For det andre gjør lovregulering det lettere å kontrollere beslutningene. Selv om bestemmelsen legger opp til et vidt skjønn, er det nå mulig å se hen til retningslinjer som samsvarer med lovgivers oppfatning av adgangen. Det gjør det lettere å plukke opp de beslutningene som tydelig går for langt.

Selv om lovregulering ikke er ment å endre praksisen, er det ikke utelukket at det nå vil bli oppstilt enda tydeligere og sterkere føringer for når kapasitetshenleggelse kan besluttes. Adgangen må nå tolkes i samsvar med lovgivers intensjon, påtalemyndigheten står ikke helt fritt.

Videre gir lovregulering et tydeligere signal utad om hvilken henleggelsesadgang påtalemyndigheten har. For allmennheten har det tidligere vært vanskelig å forstå hvor stor skjønnsfrihet påtalemyndigheten egentlig har hatt og om beslutningene er rettmessige.

6.3 Har påtalemyndigheten en for skjønnsmessig adgang til å henlegge saker?

Gjennom oppgaven er det vist at påtalemyndigheten har en ganske så omfattende henleggelsesadgang, med få muligheter for ekstern overprøving. Som en avsluttende del av oppgaven vil det reises spørsmål ved om påtalemyndigheten har en for skjønnsmessig adgang til å beslutte kapasitetshenleggelse.

¹⁶⁷ NOU 2016:24 s.360.

Det er flere argumenter som taler for at adgangen er for skjønnsmessig. Både ny strpl. § 62 a tredje ledd bokstav a og b har en ordlyd som oppstiller vide rammer for når en kapasitetshenleggelse kan besluttes. Det er ikke mulig å si konkret hvilke forhold som anses «bagatellmessig», jf. bokstav a. Som vist må det foretas en konkret vurdering. Selv om bestemmelsen utelukker at alvorlige saker kan henlegges, er det uklart hvor grensen for hva som anses bagatellmessig går. Når departementet ikke har presisert det ytterligere, og domstolen ikke kan overprøve beslutningene, er det påtalemyndigheten selv som må trekke rammen for hva som anses bagatellmessig.

Videre er vurderingen etter ny strpl. § 62 a tredje ledd bokstav b også svært skjønnsmessig. Vurderingen er heller ikke egnet for ekstern overprøving da den forutsetter oversikt over nødvendig ressursbruk i anledning saken. Det er kun påtalemyndigheten som har innsikt hva gjelder ressursituasjonen og det er påtalemyndigheten selv som må vurdere hvor mye ressurser det vil kreve å forfølge det aktuelle forholdet.

Strpl. § 224 første ledd og kravet om «rimelig grunn» oppstiller heller ikke tydelige vurderingsmomenter. Det må vurderes helt konkret om det foreligger «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning.

Mangel på ekstern overprøving er også et argument for at påtalemyndigheten bør ha tydeligere rammer for når kapasitetshenleggelse kan besluttes. En del av befolkningen, særlig de som føler seg urettferdig behandlet, vil kunne føle på frykten for maktmisbruk. Dersom allmennheten ikke har tillitt til påtalemyndighetens arbeid, kan det oppfattes lite betryggende at den viktigste klagemuligheten foregår internt i påtalehierarkiet. Når lovreguleringen av kapasitetshenleggelse bærer preg av et vidt skjønn, og det i tillegg er få muligheter for overprøving, trekker det i retning av at adgangen er for skjønnsmessig.

Samtidig er det helt nødvendig at henleggelsesadgangen er preget av et vidt skjønn. Kapasitetshenleggelse er uunngåelig, og det er uoverkommelig å lovregulere alle situasjoner hvor kapasitetshenleggelse er aktuelt. Det er også vanskelig å se at det kunne vært løst på en annen måte. Det er helt umulig å forutse hvilke saker som kommer til å kreve tid og ressurser. Kapasiteten i påtalemyndigheten vil til enhver tid variere. Fleksible rammer blir da viktig. Det er også påtalemyndigheten som er nærmest til å vurdere om det er nok tilgjengelige ressurser til å iverksette straffeforfølgning.

Det stilles også høye krav til integritet i påtalemyndigheten. Både straffeprosessloven, påtaleinstruksen og riksadvokaten stiller tydelige krav til en etisk, objektiv og profesjonell opptreden. Riksadvokaten tydeliggjør også mange viktige retningslinjer før det kan besluttes kapasitetshenleggelse. Blir retningslinjene fulgt, er det lite som tilsier at det henlegges utover det som er nødvendig. I tillegg skal klageretten stå sterkt og klagene skal behandles grundig. Når det er tatt et valg om en uavhengig påtalemyndighet er det viktig å ha tillitt til at de opptrer i henhold til det som forventes av dem.

Etter dette må det kunne legges til grunn at påtalemyndighetens adgang til å beslutte kapasitetshenleggelse ikke er for skjønnsmessig.

Det kan helt til slutt stilles spørsmål ved om den skjønnsmessige henleggelsesadgangen, sett opp mot mangel på ekstern overprøving og begrensninger i omgjøringsadgangen, medfører at det stilles strengere krav til påtalemyndighetens håndtering av henleggelse enn hvis kontrollmulighetene var større. Spørsmålet er særlig aktuelt siden adgangen til å reise private straffesaker oppheves.

Til tross for begrensede kontrollmuligheter og et vidt håndhevingskjønn, kan det ikke legges til grunn at kravene til påtalemyndighetens håndtering av kapasitetshenleggelse påvirkes. Det stilles allerede strenge krav til påtalemyndighetens håndtering av beslutningene. Riksadvokaten er klar på når kompetansen kan benyttes, i tillegg til at visse begrensninger og retningslinjer nå fremgår direkte av loven. Påtalemyndigheten har en plikt til å opptre objektivt, jf. strpl. § 55 nytt annet ledd, og verken kontrollmuligheter eller noe annet skal påvirke hvordan de håndterer henleggelsesbeslutninger. Det er ikke grunnlag for å hevde at påtalemyndigheten vil vurdere henleggelse ekstra nøye fordi for eksempel adgangen til private straffesaker oppheves. Påtalemyndigheten vil alltid ha en plikt til å håndtere kapasitetshenleggelse på en kvalitetssikker og tillitsvekkende måte.

Litteraturliste

Norske lover:

Lov 17. mai 1814 kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven)

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)

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

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven)

Lov 18. juni 2021 nr. 122 om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)

Lovvedtak:

Lovvedtak 9. juni 2021 nr. 169 (2020-2021) om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)

Forskrift:

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

Forskrift 8. april 2022 nr. 570 om ikraftsetting av lov 18. juni 2021 nr. 122 om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)

Forarbeider:

NOU 1984:27 Ny påtaleinstruks

NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov

NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp

Prop. 92 L (2020–2021) Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og straffeloven m.m. (rusreform – opphevelse av straffansvar m.m)

Innst.609 L (2020–2021) Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)

Innst.612 L (2020–2021) Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og straffeloven m.m. (rusreform – opphevelse av straffansvar m.m.) og om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Bøhler, Per Olaf Lundteigen, Kjersti Toppe og Trygve Slagsvold Vedum om at rusavhengige ikke skal straffeforfølges

Prop.146 L (2020-2021) Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)

Konvensjoner:

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. November 1950. (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen)

Rettsavgjørelser:

Rt. 1976 s. 652

RG 1999 s. 128

Rt. 1994 s. 129

Rt. 2013 s. 588

Rt. 2014 s. 1292

HR-2022-731-A

HR-2022-732-A

HR-2022-733-A

Uttalelser:

SOM-2017-2264

SOM-2019-1191

SOM-2020-574

Rundskriv:

R nr. 3/1999 Etterforskning

R nr. 2/2015 Ny straffelov

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

R nr. 2/2017 Etske retningslinjer for medarbeidere i påtalemyndigheten

R nr. 3/2018 Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)

R nr. 1/2022 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022

Rapporter:

Politiets rapport om anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling 10. mars 2020 (Strasak-rapporten).

Juridisk litteratur:

Bratholm, Anders, «Politiet og legalitetsprinsippet», *Jussens Venner*, 1972, s. 1-25.

Hov, Jo, «Henleggelse av straffesaker» i: David Doublet mfl. (red.), *Stat, politikk og folkestyre. Festskrift til Per Stavang på 70-årsdagen, 19. februar 1998*, s. 613 – 629. Alma mater 1998.

Hov, Jo, *Rettergang II*, bind 2, Papinian 2010.

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

Kjelby, Gert Johan, *Påtalerett*, 2. utgave, Cappelen Damm Akademisk 2019.

Øyen, Ørnulf, *Straffeprosess*, 2 utgave, Fagbokforlaget 2019.

Nettressurser:

Pedersen, Jørn Normann, «Anmeldte overfall og trusler i park, men politiet henla saken: - Hårreisende», *Avisa Oslo*, 19. mars 2022, <https://www.ao.no/anmeldte-overfall-og-trusler-i-park-men-politiet-henla-saken-harreisende/s/5-128-276064>, (lest 4. april 2022)

SSB, «Etterforskede lovbrudd», 6. oktober 2021, <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/etterforskede-lovbrudd>, (lest 13. april 2022)