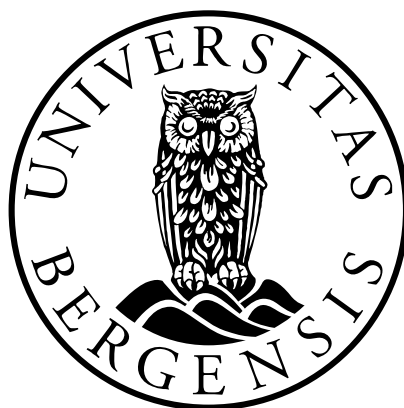


Påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner

Kandidatnummer: 177

Antall ord: 14 149



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

1. juni 2016

«Pengemangel er roten til alt ondt» – George B. Shaw

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Innholdsfortegnelse	2
1 Innledning	4
1.1 Tema, problemstilling og aktualitet.....	4
1.2 Rettskildebildet og metode	6
1.2.1 Generelt om rettskildebildet og metode	6
1.2.2 Oversikt over aktuelle straffeprosessuelle prinsipper det straffeprosessuelle system bygger på	6
2 Generelt om henleggelse.....	9
2.1 Hva henleggelse er	9
2.1.1 Definisjon og avgrensninger av henleggelse	9
2.1.2 Kort om enkelte henleggingsgrunnlag	10
2.2 Rettslig grunnlag for henleggelse	13
2.3 På hvilket stadium av straffesaksbehandlingen henleggelse kan skje	14
2.4 Hvem som har kompetanse til å henlegge straffbare forhold	14
2.5 Henleggelses rettsvirkninger	15
3 Nærmere om i hvilket omfang påtalemyndigheten har adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner	17
3.1 Straffeprosessloven og påtaleinstruksen som begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner	17
3.1.1 Prosessøkonomiske grunner som grunnlag for å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning av straffbare forhold.....	17
3.1.2 Har politi- og påtalemyndigheten en etterforskningsplikt som setter begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner?	18
3.1.3 Har påtalemyndigheten en påtaleplikt som setter begrensninger for deres adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner?.....	21
3.2 Straffeprosessuelle prinsipper det straffeprosessuelle system bygger på som begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner	22
3.2.1 Begrunnelse for utvalget av straffeprosessuelle prinsipper det straffeprosessuelle system bygger på	22
3.2.2 Maktfordelingsprinsippet som begrensning for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner	23

3.2.3	Likhetsprinsippet som begrensning for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner	25
3.2.4	Forholdsmessighetsprinsippet som begrensning for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner	26
3.3	Systemhensyn og normer for påtaleskikk, -etikk og god påtalepraksis som begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner	29
3.4	Menneskerettslige forpliktelser som begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner	32
3.5	I hvilket omfang påtalemyndigheten har adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner	38
4	Er det behov for en nærmere regulering av påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner?	41
	Litteraturliste	45

1 Innledning

1.1 Tema, problemstilling og aktualitet

I et stadig mer komplekst, moderne samfunnet er fristelsene og mulighetene til å begå straffbare forhold stor.¹ Med omfattende straffelovgivning til å regulere folks adferd, blir en rekke straffesanksjonerte lovbestemmelser overtrådt. Daglig begår fysiske personer handlinger og unnlater som etter lovgivingen er underlagt straff, men bare en del av disse straffbare forholdene blir anmeldt eller på annen måte oppdaget av politi- og påtalemyndigheten. Som følge av økt kriminalisering får politi- og påtalemyndigheten stadig flere straffbare forhold å etterforske, behandle og reagere mot. Langt fra alle kjente straffbare forhold blir imidlertid straffeforfulgt og avgjort med en strafferettslig reaksjon. Mange straffbare forhold ender derfor med henleggelse. På hvilket grunnlag det straffbare forholdet henlegges varierer fra tilfelle til tilfelle.² Noen forhold er påtalemyndigheten forpliktet til å henlegge, mens andre forhold henlegges etter en skjønnsmessig vurdering. Kategorisk kan straffbare forhold mot fysiske personer henlegges på fem grunnlag: Fordi straff ikke kan anvendes på forholdet, på grunn av bevisets stilling, fordi allmenne hensyn ikke tilsier påtale, av prosessuelle grunner, og av prosessøkonomiske grunner.³

En grunn til at ikke alle kjente straffbare forhold blir straffeforfulgt og avgjort med en strafferettslig reaksjon er at politi- og påtalemyndighetens tilgjengelige ressurser ikke er overensstemmende med krav til ønsket straffesaksbehandling. Begrunnelsen for dette er at ansvaret for straffesaksbehandlingen på sentralt nivå er delt mellom Justisdepartementet, som skaffer til veie og fordeler ressurser fra statsbudsjettet til politiorganisasjonen, og riksadvokaten, som har det overordnede ansvaret for straffesaksbehandlingen.⁴ At ansvaret for å skaffe til veie og fordele ressurser, og å sette krav til bruken av dem ikke er samlet hos et organ medfører, til tross for regelmessige møter mellom de ansvarlige på sentralt nivå, uoverensstemmelse mellom tilgjengelige ressurser og de ressurser som ønsket

¹ For eksempler, se NOU 1981: 35 Politiets rolle i samfunnet s. 73.

² For statistikk over antall henleggelse se tabell 2 på <http://ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudde/aar/2015-10-29?fane=tabell#content> (05.05.2016).

³ Det finnes flere henleggelsesgrunnlag, men disse blir ikke gjennomgått siden det ikke er relevant for fremstillingen. For nærmere informasjon om andre henleggelsesgrunnlag eller mer utfyllende om de som blir nevnt i fremstillingen, se blant annet Jo Hov, *Innføring i prosess 2*, Oslo 2010 s. 511 flg. og Gert Johan Kjølby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, Bergen 2013 s. 228 flg. og 656 flg.

⁴ Se St.meld. nr. 22 (2000–2001) Politireform 2000. Et tryggere samfunn kapittel 3.2.3.1.

straffesaksbehandling krever. Dermed må påtalemyndigheten prioritere hvilke straffbare forhold som skal straffeforfølges. En annen grunn er at det i et demokratisk samfunn ikke er ønskelig å ha en politior organisasjon som har tilstrekkelige ressurser til å etterforske, behandle og reagere mot alle kjente straffbare forhold.⁵ Dette medfører at stadig flere straffbare forhold henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner.

Som følge av at det ikke er begrunnelsesplikt for henleggelsesavgjørelser og påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold mot fysiske personer ut fra prosessøkonomiske grunner verken i praksis eller teori er avklart eller systematisk behandlet, fremstår henleggelsesgrunnlaget prosessøkonomiske grunner som et rettslig uklart henleggelsesgrunnlag. Det er hvilken adgang påtalemyndigheten har til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner som er særlig uklart. Dette resulterer i at stadig flere straffbare forhold henlegges på et uklart og «skjult» henleggelsesgrunnlag. Det er derfor behov for en behandling av begrensningene for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner. Problemstillingen er i hvilket omfang påtalemyndigheten har adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner.

Fremstillingen behandler i punkt 2 først noen punkter som gjelder henleggelse generelt, men som er særlig vinklet inn mot henleggelsesgrunnlaget prosessøkonomiske grunner. Deretter fortas en analyse av i hvilket omfang påtalemyndigheten har adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner i punkt 3. I punkt 3.1 til 3.4 behandles henholdsvis hvilke begrensninger straffeprosessloven og påtaleinstruksen, straffeprosessuelle prinsipper det straffeprosessuelle system bygger på, systemhensyn og normer for påtaleskikk, -etikk og god påtalepraksis, og menneskerettslige forpliktelser setter for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner.⁶ I punkt 3.5 oppsummeres og konkluderes det på i hvilket omfang påtalemyndigheten har adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske. Avslutningsvis i punkt 4 vurderes det hvorvidt det er behov for en nærmere regulering av påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner.

⁵ Jf. NOU 1981: 35 s. 73.

⁶ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker og forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten

1.2 Rettskildebildet og metode

1.2.1 Generelt om rettskildebildet og metode

Når det gjelder henleggelse av straffbare forhold generelt, og henleggelse av straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner spesielt, er det sparsomt med rettskilder. Fremstillingen baserer seg så langt som mulig på lovgiving, konvensjoner og forskrifter med tilhørende forarbeider. Siden henleggelsesavgjørelser kun kan påklages til nærmeste overordnede påtalemyndighet etter straffeprosessloven § 59 a kan domstolene, som følge av anklageprinsippet i straffeprosessloven § 63, kun foreta en indirekte rettslig prøving av henleggelsesavgjørelser. Det er derfor svært lite rettspraksis som omhandler henleggelse.

Fordi påtalemyndighetens henleggelsesavgjørelser og behandling av klager etter straffeprosessloven § 59 a er interne, er det svært lite praksis fra andre myndigheter som omhandler henleggelse. Derimot finnes det noen publikasjoner fra det offentlige, i form av riksadvokatens rundskriv og brev til underordnet påtalemyndighet, som i noe grad omhandler henleggelse av straffbare forhold. Siden riksadvokaten, ved å ha den overordnede ledelse av påtalemyndigheten, har instruksjonskompetanse overfor underordnet påtalemyndighet både generelt og i konkrete saker, er instruksjoner gitt i riksadvokatens rundskriv eller brev til underordnet påtalemyndighet sentrale rettskilder.

For øvrig finnes det alminnelige straffeprosessuelle fremstillinger som berører temaet henleggelse og ulike henleggingsgrunnlag, men det finnes ikke juridisk litteratur som behandler de ulike rettslige problemstillingene rundt henleggelse utførlig og enhetlig. Hva gjelder henleggingsgrunnlaget prosessøkonomiske grunner er dette behandlet noe mer utførlig i Gert Johan Kjelbys doktoravhandling.⁷ Av mangel på eller som følge av sparsomme rettskilder er straffeprosessuelle prinsipper det straffeprosessuelle system bygger på viktige rettskilder i fremstillingen. Grunnen er at disse prinsippene regulerer de rettslige rammene for påtalemyndighetens skjønnsutøvelse.

1.2.2 Oversikt over aktuelle straffeprosessuelle prinsipper det straffeprosessuelle system bygger på

⁷ Se Kjelby, 2013.

Maktfordelingsprinsippet

Maktfordelingsprinsippet er et statsrettslig prinsipp som går ut på at statsmakten skal fordeles på tre uavhengige institusjoner: en lovgivende, en utøvende og en dømmende. Som den lovgivende makt vedtar Stortinget lover, som den utøvende makt setter regjeringen i verk politiske vedtak og håndhever gjeldende lover, og som den dømmende makt dømmer domstolene etter gjeldende lover.

Underordnet den utøvende makt må påtalemyndigheten ivareta lojalitetsplikten overfor lovgivers kriminaliseringer og håndheve gjeldende straffelovgivning.

Legalitetsprinsippet

Legalitetsprinsippet er et ulovfestet straffeprosessuelt prinsipp som forutsetter at påtalemyndigheten har en etterforsknings- og påtaleplikt for alle anmeldte eller på annen måte oppdagede straffbare forhold. Påtalemyndigheten kan derfor ikke ta hensiktsmessighets-, rettferdighets- og rimelighetsvurderinger ved iverksettelsen eller under gjennomføringen av straffeforfølgningen, med mindre lovgivingen særskilt angir det.⁸

Opportunitetsprinsippet

Opportunitetsprinsipp er et delvis lovfestet,⁹ delvis ulovfestet straffeprosessuelt prinsipp som gir påtalemyndigheten adgang til å foreta en skjønsmessig vurdering av straffeforfølgingsbehovet ut fra hensiktsmessighets-, rettferdighets- og rimelighetsvurderinger, selv om de rettslige og faktiske forutsetningene for straffeforfølgning er tilstede.¹⁰ Påtalemyndigheten er etter opportunitetsprinsippet således ikke forpliktet til å straffeforfølge ethvert straffbart forhold.

Norsk straffeprosessrett har innslag av både legalitetsprinsippet og opportunitetsprinsippet. I utgangspunktet utelukker det ene prinsippet det andre prinsippet, men de kan eksistere ved siden av hverandre siden legalitetsprinsippet anses som utgangspunktet, mens opportunitetsprinsippet anses som unntaket.

⁸ Se tilsvarende Kjelby, 2013 s. 164.

⁹ Jf. utslag av prinsippet som er lovfestet i straffeprosessloven kapittel 7, særlig §§ 69 og 70.

¹⁰ Jf. Kjelby, 2013 s. 148, 163–164 og 166. Tilsvarende standpunkt er lagt til grunn i R nr. 3/1999 Etterforskning punkt III/1. Se også uttalelser i Hans Kristian Bjerke, Erik Keiserud og Knut Erik Sæther, *Straffeprosessloven, Kommentartutgave, Bind I*, 4. utgave, Oslo 2011 s. 296.

Likhetsprinsippet¹¹

Likhetsprinsippet er et ulovfestet prinsipp som nå har blitt lovfestet i Grunnloven § 98.¹² Prinsippet innebærer at like tilfeller i utgangspunktet skal behandles likt. Imidlertid kan påtalemyndigheten ut fra en skjønnsmessig vurdering behandle (tilnærmet) like tilfeller ulikt såfremt det ikke medfører en usaklig forskjellsbehandling.¹³ «Forskjellsbehandling vil være usaklig hvis den strider mot alminnelige rettferds- og likhetsidealer, eller hvis den er basert på hensyn som fremtrer som irrelevante i forhold til den lov som regulerer vedkommende saksområde ...».¹⁴ Saklighetskravet innebærer således at påtalemyndigheten kan påtaleavgjøre (tilnærmet) like tilfeller ulikt såfremt det er relevante hensyn som begrunner forskjellsbehandlingen.

Forholdsmessighetsprinsippet

Forholdsmessighetsprinsippet er et ulovfestet prinsipp som omfatter ulike forhold. For denne fremstillingen er det forholdsmessighetsprinsippets relevans når påtalemyndigheten foretar skjønnsmessige vurderinger som er aktuell. Påtalemyndigheten kan ikke overse relevante hensyn eller legge uforholdsmessig stor vekt på perifere hensyn ved skjønnsmessige avgjørelser. Hvilke hensyn som er aktuelle eller perifere kommer an på omstendigheter i det enkelte tilfellet.

Normer for påtaleskikk, -etikk og god påtalepraksis

Normer for påtaleskikk, -etikk og god påtalepraksis har selvstendig relevans og vekt dersom den aktuelle normen ikke allerede følger av straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Er det siste tilfelle, blir normer for påtaleskikk, -etikk og god påtalepraksis overskuddsargumenter for å understreke rekkevidden av de verdier og hensyn som straffeprosessloven og påtaleinstruksen gir uttrykk for, eller de prinsipper og prosessuelle grunnkrav straffeprosessloven og påtaleinstruksen bygger på.¹⁵

¹¹ At likhetsprinsippet også gjelder for påtalemyndigheten blir påpekt i NOU 1984: 27 Ny påtaleinstruks s. 151.

¹² Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.

¹³ Siden omstendighetene rundt straffbare forhold er forskjellige finnes det ingen like straffbare forhold. Derfor opereres det med (tilnærmet) like tilfeller i denne fremstillingen.

¹⁴ Jf. Jan Fridthof Bernt, «Likhetsprinsippet» i *Store norske leksikon* (14. februar 2009). Hentet 10. mai 2016 fra <http://snl.no/likhetsprinsippet>

¹⁵ Jf. Kjelby, 2013 s. 202.

2 Generelt om henleggelse

2.1 Hva henleggelse er

2.1.1 Definisjon og avgrensninger av henleggelse

Den offentlige påtalemyndighet er opprettet for å ivareta den statlige oppgaven med å forfølge straffbare forhold, jf. statsanklageprinsippet uttrykt i straffeprosessloven § 62 a første ledd og §§ 224 og 225. Sammen med politiet har påtalemyndigheten som hovedoppgave å håndheve straffelovgivingen. Påtalemyndighetens ansvarsområde er således straffesaksbehandling.

Ved utøvingen av påtalemyndighet under straffesaksbehandling av straffbare forhold kan påtalemyndigheten foreta ulike påtaleavgjørelser. Disse avgjørelsene deles inn i to kategorier: positive og negative påtaleavgjørelser. Henleggelse er negative påtaleavgjørelser som går ut på at påtalemyndigheten unnlater straffeforfølgning av anmeldte eller på annen måte oppdagede straffbare forhold ved å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning.¹⁶ Henleggelse innebærer således at straffbare forhold avsluttes uten at det blir reagert med strafferettslig reaksjon som følge av at påtalemyndigheten unnlater å iverksette eller avslutter en iverksatt etterforskning, saksbehandling eller påtale.¹⁷

Henleggelse avgrenses oppad mot positive påtaleavgjørelser hvor saken(e) avsluttes med en strafferettslig reaksjon fra påtalemyndigheten, jf. straffeloven § 30.¹⁸ De positive påtaleavgjørelsene er påtaleunnlattelse etter straffeprosessloven §§ 69 og 70, forelegg etter straffeprosessloven § 255, overføring av saker til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a, overføring av saker til barnevernet etter straffeprosessloven § 71 b, og tiltaleavgjørelse etter straffeprosessloven § 249.

Henleggelse avgrenses nedad mot uformelle avgjørelser foretatt av en polititjenestemann uten påtalemyndighet. Uformelle avgjørelser er advarsler etter politiloven § 6 første ledd, og straffbare forhold oppgjort på stedet uten anmeldelse og oppretting av straffesak etter

¹⁶ Tilsvarende Kjelby, 2013 s. 56.

¹⁷ Jf. NOU 1983: 57 Straffelovgivingen under omforming. Straffelovkomisjonens delutredning I s. 166. Ot.prp. nr. 53 (1995–1996) Om lov om endringer i straffeprosessloven (klagerett over påtalevedtak m.v.) s. 8 og 12 støtter at begrepet henleggelse omfatter både unnlattelse av å iverksette etterforskning og å avslutte straffeforfølgningen.

¹⁸ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff.

ulovfestet rett (OPS-saker).¹⁹ Dersom OPS-saker avgjøres av en polititjenestemann med påtalemyndighet er dette ansett som en påtaleunntatelse.²⁰

2.1.2 Kort om enkelte henleggelsesgrunnlag

Henleggelse fordi straff ikke kan anvendes på forholdet

Ifølge straffeprosessloven § 64 første ledd andre punktum og § 73 første ledd første punktum, og påtaleinstruksen § 7-4 fjerde ledd og § 34-5 tredje ledd skal påtalemyndigheten unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning fordi straff ikke kan anvendes på forholdet. Henleggelse fordi straff ikke kan anvendes på forholdet er et henleggelsesgrunnlag som omfatter mange underkategorier: forholdet er ikke straffbart, mistenkte er uskyldig, gjerningspersonen er død, gjerningspersonen er mindreårig, straffeansvaret er foreldet, det foreligger en straffrihetsgrunn, og den nødvendige subjektive straffeskyld mangler. Det underkategoriene har til felles er at vilkårene for straff ikke er innfridd som følge av at krav i den strafferettslige ansvarslæren ikke er oppfylt.

Henleggelse av på grunn av bevisets stilling

Ifølge straffeprosessloven § 64 første ledd andre punktum og § 73 første ledd første punktum og påtaleinstruksen § 7-4 fjerde ledd og § 34-5 tredje ledd kan påtalemyndigheten henlegge straffbare forhold på grunn av bevisets stilling. Henleggelse på grunn av bevisets stilling er en henleggelsesgrunn som omfatter mange underkategorier: anmeldelsen er åpenbar grunnløs, mangel på bevis, herunder at intet straffbart forhold er bevist og tvil om mistenkte eller siktede har begått den straffbare handlingen, manglende opplysninger om gjerningspersonen, tvil om gjerningspersonens strafferettslige tilregnelighet på gjerningstidspunktet, tvil om det foreligger en straffrihetsgrunn, og tvil om gjerningspersonen har utvist den nødvendige subjektive straffeskyld. Det underkategoriene har til felles er at bevisene ikke er tilstrekkelig til uttaking av påtale og en eventuell domfellelse.

Henleggelse fordi allmenne hensyn ikke tilsier påtale

¹⁹ Lov 04. august 1995 nr. 53 om politiet.

²⁰ Jf. NOU 1984: 27 s. 151.

Ifølge straffeprosessloven § 62 a andre ledd første punktum sammenholdt med Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 487 kan påtalemyndigheten henlegge straffbare forhold med strafferamme inntil 2 år dersom allmenne hensyn ikke tilsier påtale.²¹ Ved vurderingen av om allmenne hensyn tilsier påtale, skal det ifølge andre ledd andre punktum blant annet legges vekt på overtreddens grovhet, hensynet til den alminnelige lovlydighet, og om den fornærmede, en annen som har lidt skade ved overtreddelsen, eller vedkommende berørte myndighet ønsker påtale. Imidlertid er ikke oppregningen av hensyn som kan tas med i vurderingen av om allmenne hensyn foreligger uttømmende. Ifølge Kjelby kan det i tillegg legges vekt på «likebehandlingshensyn, subsidiaritetshensyn (forholdet til andre sanksjoner), prioriterings-, kapasitets- og prosessøkonomiske hensyn og bevis- og oppklaringshensyn».²²

Henleggelse av prosessuelle grunner

Det følger av straffeprosessloven § 72 andre ledd og noe mer indirekte av § 229, og av påtaleinstruksen § 34-5 tredje ledd at straffbare forhold skal henlegges dersom det mangler nødvendig påtalebegjæring fra særlig myndighet når offentlig påtale etter lov er avhengig av en slik begjæring, eller en annen forutsetning for å fremme sak mangler, for eksempel at det straffbare forholdet ikke hører under norsk domstolsmyndighet eller at gjerningspersonen nyter eksteritorialrett.

Henleggelse av prosessøkonomiske grunner

Henleggelse av prosessøkonomiske grunner er et ulovfestet henleggelsesgrunnlag.²³ Det finnes ingen definisjon av prosessøkonomiske grunner som henleggelsesgrunnlag verken i lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, andre myndigheters praksis, publikasjoner fra det offentlige, juridisk litteratur eller andre juridiske rettskilder. Ordlyden av begrepet prosessøkonomiske grunner tilsier at det må skje en kost-nytte-vurdering der de økonomiske, materielle, personelle og tidsmessige kostnadene ved straffeforfølgning må stå i rimelig

²¹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven).

²² Kjelby, 2013 s. 26.

²³ Jf. lovforslag i NOU 1992: 23 Ny straffelov - alminnelige bestemmelser. Straffelovkommissjonens delutredning V s. 29, 245 og 291, og NOU 2002: 4 Ny straffelov. Straffelovkommissjonens delutredning VII s. 466 og 494. Lovforslaget om å lovfeste henleggelsesgrunnlaget aldri ble gjennomført. Likevel er rettslig grunnlag i praksis og juridisk teori søkt i straffeprosessloven § 224 første ledd og påtaleinstruksen § 7-4 første ledd, påtaleinstruksen § 17-1 første ledd og straffeprosessloven § 62 a andre ledd, jf. henholdsvis Rundskriv fra Justis- og politidepartementet, G-1985-205, s. 21, R nr. 3/1999 punkt III/1 og Ot.prp. nr.106 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m. (lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet) s. 14, Jo Hov, *Rettergang 2: Straffeprosess*, Oslo 1999 s. 95 og Hov, 2010 s. 509, og Kjelby, 2013 s. 26.

forhold til det straffbare forholdets art og omfang, og dersom straffeforfølgning av et straffbart forhold ikke anses ressursmessig fornuftig, henlegges forholdet.

I NOU 1992: 23 og NOU 2002: 4 ble det foreslått å lovfeste påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner.²⁴ Lovforslaget var at «[p]olitiet kan henlegge en sak av mindre alvorlig karakter når manglende etterforskningskapasitet gjør dette helt nødvendig og gjerningspersonen ikke er kjent».²⁵ Imidlertid skjer det i praksis angivelig henleggelse av mer enn bare mindre alvorlige straffbare forhold som følge av manglende etterforskningskapasitet. Angivelig skjer henleggelse av straffbare forhold av ulik alvorlighetsgrad ut fra prosessøkonomiske grunner både som følge av manglende etterforskningskapasitet og manglende saksbehandlingsskapasitet, og ellers fremstilles henleggingsgrunnlaget i media som noe påtalemyndigheten benytter som følge av omprioritering av tildelte ressurser og når det er beleilig.²⁶ For øvrig kan prosessøkonomiske grunner spille en viktig rolle for henleggelsesavgjørelser etter andre henleggingsgrunnlag.²⁷

Prosessøkonomiske grunner er ett av vurderingsmomentene etter straffeprosessloven § 62 andre ledd for om allmenne hensyn tilsier påtale eller ikke.²⁸ «Ofte er ... en henleggelse på grunn av bevisets stilling bare uttrykk for at politiet på grunn av arbeidsmengden ikke makter å ta seg av saken».²⁹ Straffbare forhold uten kjent gjerningsperson blir også henlagt av prosessøkonomiske grunner selv om det riktige henleggingsgrunnlaget normalt vil være henleggelse på grunn av mangel på opplysninger om gjerningspersonen.³⁰

Det fremstår derfor tidvis som at straffbare forhold henlegges av prosessøkonomiske grunner selv om det virkelige henleggingsgrunnlaget er et annet, eller at straffbare forhold henlegges på andre henleggingsgrunnlag selv om den virkelige begrunnelsen er prosessøkonomiske grunner.

²⁴ Se NOU 1992: 23 s. 29, 245 og 291, og NOU 2002: 4 s. 466 og 494.

²⁵ Jf. NOU 1992: 23 s. 291 og NOU 2002: 4 s. 494.

²⁶ Se riksadvokatens brev 01. desember 1998 til statsadvokatene med tilhørende vedlegg, og for eksempel:

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/politi-hverdagen/4500-henlagte-saker-bekymrer-justisministeren/a/10128436/> (05.05.2016)

<http://www.politiforum.no/Drapstruet+i+retten.d25-TM7vG1i.ips> (05.05.2016)

<http://www.dagbladet.no/2016/04/18/nyheter/innenriks/dyr/43916351/> (05.05.2016)

Og Brennpunkts dokumentar om henleggelse av straffbare forhold sendt på NRK 29.03.2016:

<https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/MDDP11000716/29-03-2016> (05.mai 2016)

²⁷ Tilsvarende uttalelser i riksadvokatens brev 26. januar 1990 til Justisdepartementet punkt 2.

²⁸ Tilsvarende Kjelby, 2013 s. 26 og 608.

²⁹ Jf. Johs. Andenæs, *Norsk straffeprosess, Bind I*, Oslo 1984 s. 261

³⁰ Jf. Riksadvokatens publikasjoner nr. 3/2007: Oppsummering fra statsadvokatmøtene 1998–2007 s. 90–91.

2.2 Rettslig grunnlag for henleggelse

Adgangen til å henlegge straffbare forhold etter ulike henleggelsesgrunnlag fremgår ulike steder i straffeprosessloven og påtaleinstruksene, jf. straffeprosessloven § 62 a andre ledd, § 64 første ledd andre punktum, § 72 og § 73 første ledd, og noe mer indirekte i § 74 første og femte ledd og § 224 første ledd, og påtaleinstruksene § 7-4 fjerde ledd, § 17-1 første ledd og § 34-5 tredje og siste ledd, og noe mer indirekte i § 7-4 første ledd og § 34-6 første ledd andre punktum. Foruten enkelttilfeller der lovgivingen uttrykkelig angir når et straffbart forhold skal henlegges og på hvilket grunnlag, må de fleste henleggelsesavgjørelser besluttes ut fra et skjønn, jf. «kan» i de fleste lovbestemmelsene nevnt ovenfor. Straffeprosesslovens og påtaleinstruksens forarbeider gir anvisning på enkelte henleggelsesgrunnlag som ikke fremgår av lovgivingen og enkelte rettslige føringer for henleggesskjønnet.³¹

Selv om lovgivingen og forarbeidene angir noen henleggelsesgrunnlag og pålegger påtalemyndigheten krav og plikter som samlet gir rettslige føringer for henleggesskjønnet, kan lovgivingen og forarbeidene imidlertid ikke gjennomregulere alle interessekonflikter og prioriteringsavgjørelser som oppstår i praksis. Det er heller ingen holdepunkter i forarbeidene for at lovgiver ved fastslåingen av statsanklageprinsippet i straffeprosessloven § 62 a første ledd mente at henleggelse kun kan skje med hjemmel i lov.³² Dette understøttes for det første av at henleggelse ikke medfører at en mistenkt eller siktet utsettes for inngrep av påtalemyndigheten som etter det strafferettslige legalitetsprinsipp krever hjemmel i lov, og for det andre av at henleggelse ikke er en strafferettslig reaksjon etter straffeloven §§ 29 og 30 som bare kan ilegges med hjemmel i lov, jf. straffeloven § 14.³³ Når det således ikke er holdepunkter i lovgivingens ordlyd eller forarbeidene for at henleggelsesgrunnlagene eller rettslige føringer for henleggesskjønnet er uttømmende angitt,³⁴ kan lovgivingen og forarbeidene ikke anses for å gi en uttømmende regulering av henleggelsesgrunnlag eller det henleggesskjønn påtalemyndigheten i de fleste tilfeller må foreta. I de tilfeller hvor lovgiving og forarbeidene ikke angir rettslig grunnlag eller gir tilstrekkelig veiledning for henleggesskjønnet må adgangen til å henlegge straffbare forhold derfor søkes i ulovfestet rett.

³¹ Se blant annet NOU 1984: 27 s. 148 og NOU 1983: 57 s. 102.

³² Tilsvarende er lagt til grunn i R nr. 2/2015 punkt VIII/1.2.

³³ Tilsvarende Hov, 1999 s. 96, Kjølby, 2013 s. 230 flg. I riksadvokatens brev, 1990 punkt 4 fremmer riksadvokaten at det ikke er nødvendig med uttrykkelig lovhjemmel for å foreta en regelfesting av adgangen til å henlegge saker av kapasitetsgrunner.

³⁴ Tilsvarende er lagt til grunn i riksadvokatens brev, 1990 punkt 4.

Imidlertid gir heller ikke rettspraksis, andre myndigheters praksis eller publikasjoner fra det offentlige særlig anvisning på rettslig(e) grunnlag og/eller rettslige føringer for henleggesskjønnet som i de fleste tilfeller må utvises.³⁵ Påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold etter ulike henleggelsesgrunnlag må dermed basere seg på begrensninger som straffeprosessloven og påtaleinstruksen, straffeprosessuelle prinsipper det straffeprosessuelle system bygger på, systemhensyn og normer for påtaleskikk, -etikk og god påtalepraksis, og menneskerettslige forpliktelser setter.³⁶ Spørsmålet om rettslig grunnlag for henleggelse av straffbare forhold blir således et spørsmål om det foreligger legitime grunner for å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning av straffbare forhold.³⁷

2.3 På hvilket stadium av straffesaksbehandlingen henleggelse kan skje

Med rettslig grunnlag i straffeprosessloven og påtaleinstruksen og forarbeidene kan henleggelse skje på ulike stadier av straffesaksbehandlingen. For det første kan henleggelse skje på anmeldelses- eller oppdagelsesstadiet ved at etterforskning ikke iverksettes, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd og § 62 a andre ledd jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 487, og påtaleinstruksen § 7-4 første ledd og fjerde ledd, § 34-5 siste ledd og mer indirekte av § 34-6 første ledd andre punktum. For det andre kan henleggelse skje på etterforskningsstadiet ved at iverksatt etterforskningen avsluttes, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd og § 62 a andre ledd, og påtaleinstruksen § 17-1 første ledd. For det tredje kan henleggelse skje under saksforberedelse frem til hovedforhandling i første instans, jf. straffeprosessloven § 73 første ledd, jf. § 72 første ledd første punktum. For det fjerde kan henleggelse skje etter at hovedforhandlingen er begynt i første instans, jf. straffeprosessloven § 72 første ledd andre punktum. Henleggelse på ulovfestet grunnlag kan skje på de samme stadiene.

2.4 Hvem som har kompetanse til å henlegge straffbare forhold

³⁵ Se henholdsvis SOMB-1995-44 (SOMB 1995 s. 172) Sivilombudsmannens årsmelding. Referat av saker, og blant annet R nr. 3/1988 Enkelte henleggelsesformer, R nr. 3/1999, R nr. 3/2006 Etterforskning av saker mot ansatte i politiet punkt VI/1 og VII, R nr. 2/2015 punkt VIII/1.3-1.4

³⁶ Tilsvarende Kjelby, 2013 s. 234.

³⁷ Jf. Kjelby, 2013 s. 235–236.

Straffeprosessloven regulerer i utgangspunktet bare påtalemyndighetens kompetanse til å avgjøre positive påtaleavgjørelser, men det finnes ett unntak i straffeprosessloven § 64 første ledd andre punktum. Foruten dette unntaket legges det i praksis til grunn at utgangspunktet etter straffeprosessloven er at den som har kompetanse til å avgjøre positive påtaleavgjørelser i medhold av straffeprosessloven §§ 64–67 også har kompetanse til å foreta henleggelsesavgjørelser.³⁸ Dette gjelder med mindre noe annet er bestemt av overordnet påtalemyndighet som følge av den hierarkiske oppbyggingen av påtalemyndigheten eller i medhold av straffeprosessloven § 59 første ledd.

Imidlertid supplerer og modifierer påtaleinstruksen straffeprosesslovens kompetanseregler. Ifølge påtaleinstruksen § 17-1 første ledd sammenholdt med andre ledd kan påtalemyndighetens tjenestemenn i politiet treffe henleggelsesavgjørelser i alle saker, selv om de ikke har påtalekompetanse etter straffeprosessloven § 67, såfremt ingen har vært siktet i saken. Hvis noen har vært siktet i saken skal henleggelsesavgjørelsen som regel forelegges, og forutsetningsvis også avgjøres av, den som har kompetanse til å avgjøre den positive påtaleavgjørelsen. Ett unntak er at riksadvokaten kan beslutte å henlegge et straffbart forhold selv om påtaleavgjørelsen hører under Kongen i statsråd, jf. påtaleinstruksen § 17-1 andre ledd andre punktum. Under hovedforhandling er det imidlertid aktor som kan henlegge straffbare forhold uavhengig av om aktor tilhører påtalemyndigheten eller ikke, jf. straffeprosessloven § 254 første ledd jf. straffeprosessloven § 76. Unntaket er at riksadvokaten må samtykke i henleggelsen dersom påtaleavgjørelsen hører under Kongen i statsråd eller riksadvokaten.

2.5 Henleggelses rettsvirkninger

Henleggelsesavgjørelser har både positive og negative rettsvirkninger. En positiv rettsvirkning er at en henleggelsesavgjørelse utløser underretnings- og opplysningsplikt for påtalemyndigheten overfor mistenkte eller siktede, fornærmede og andre impliserte, jf. påtaleinstruksen § 17-2 og forutsetningsvis i klagereglene i straffeprosessloven § 59 a andre ledd. En annen positiv rettsvirkning er at påtalemyndigheten får plikt til å dokumentere henleggelsesavgjørelsen og at underretningsplikten er oppfylt, jf. påtaleinstruksen § 17-3.

³⁸ Jf. NOU 1984: 27 s. 148. For ulike synspunkter på det rettslige grunnlaget for henleggelseskompetansen, se Andenæs, 1984 s. 47 og Bjerke, Keiserud og Sæther, 2011 s. 262.

En negativ rettsvirkning er at en reell henleggelsesavgjørelse gir siktede en viss beskyttelse mot at straffeforfølgningen gjenopptas.

En ikke-reell henleggelsesavgjørelse gir siktede normalt ikke beskyttelse mot at forfølgningen gjenopptas, jf. blant annet Rt. 1987 s. 1288 (kjm.utv.), Rt. 2004 s. 1526 og Rt. 2011 s. 357 (anke.utv.). Dersom et langt tidsforløp har gitt siktede berettiget forventning om at det straffbare forholdet er henlagt kan imidlertid innrettelseshensyn medføre at forfølgning ikke kan gjenopptas til tross for en ikke-reell henleggelsesavgjørelse, jf. Rt. 2004 s. 1526 (avsnitt 17) (en ikke-reell henleggelsesavgjørelse «kan normalt ikke tillegges rettsvirkning») og vurderingstema i Rt. 2011 s. 357 (anke.utv.) (avsnitt 23-25) og RG 2009 s. 1260 (Frostating).

Gjenopptakelse av et henlagt straffbart forhold hvor noen har vært siktet kan kun skje i de tilfeller straffeprosessloven § 74 første, femte og sjette ledd foreskriver. Foruten gjenopptakelse av straffeforfølgning av straffbare forhold henlagt etter de angitte henleggelsesgrunnlagene i straffeprosessloven § 74 første og femte ledd, kan straffeforfølgning av straffbare forhold ifølge straffeprosessloven § 74 sjette ledd kun gjenopptas ved omgjøring av henleggelsesavgjørelsen av overordnet påtalemyndighet innen tre måneder etter straffeprosessloven § 75 andre ledd, ved avgjørelse i en klagesak etter straffeprosessloven § 59 a, eller når vilkårene for gjenåpning etter straffeprosessloven kapittel 27 er oppfylt. Dersom ingen har vært siktet for det straffbare forholdet, har påtalemyndigheten fri adgang til å gjenoppta straffeforfølgningen, såfremt straffeansvaret ikke er foreldet, jf. motsetningsvis straffeprosessloven § 74.

En annen negativ rettsvirkning er at en henleggelse medfører at fornærmede kan forfølge det henlagte straffbare forholdet via en subsidiær privat straffesak, jf. straffeprosessloven § 402 nr. 3. Dette kan skje når påtalemyndigheten har «frafalt en påbegynt forfølgning», altså hvor påtalemyndigheten har innledet en offentlig straffeforfølgning, frafalt denne og henlagt det straffbare forholdet.³⁹

³⁹ Jf. Bjerke, Keiserud og Sæther, 2011 s. 1364.

3 Nærmere om i hvilket omfang påtalemyndigheten har adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner

3.1 Straffeprosessloven og påtaleinstruksen som begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner

3.1.1 Prosessøkonomiske grunner som grunnlag for å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning av straffbare forhold

Spørsmålet er om prosessøkonomiske grunner er en legitim grunn for å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning av straffbare forhold. Ifølge straffeprosessloven § 70 første ledd kan påtalemyndigheten avgjøre straffbare forhold med en påtaleunntatelse ut fra prosessøkonomiske grunner. At lovgiver har lovfestet en adgang til å vektlegge prosessøkonomiske grunner ved påtaleunntatelse tilsier at slike hensyn også er relevante hensyn å vektlegge ved andre påtaleavgjørelser. I praksis har det dessuten tidvis skjedd en sammenblanding av den positive påtaleavgjørelsen påtaleunntatelse av prosessøkonomiske grunner etter straffeprosessloven § 70 første ledd og den negative påtaleavgjørelsen henleggelse av prosessøkonomiske grunner. Dette har skjedd ved at straffbare forhold har blitt «henlagt» av prosessøkonomiske grunner selv om det er en skyldkonstaterende påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 70 første ledd som er det rettslige grunnlaget, og ved at straffbare forhold har blitt henlagt nærmest i analogi med den gamle straffeprosessloven § 85 første ledd nr. 2 og straffeprosessloven § 70 første ledd.⁴⁰ Det at

⁴⁰ Lov 01. juli 1887 nr. 5 Lov om Rettergangsmaaden i Straffesager. For eksempler, se for eksempel Rt. 1968 s. 495 (kjm.utv.) og Rt. 1994 s. 129 (kjm.utv.). Se tilsvarende Hans Kristian Bjerke og Erik Keiserud, *Straffeprosessloven. Kommentartutgave, Bind I*, 3. utgave, Oslo 2001 s. 326, Bjerke, Keiserud og Sæther, 2011 s. 303, Jo Hov, *Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse* Bergen 1983 s. 25, Hov, 1999 s. 95, Hov, 2010 s. 508, Helge Røstad, *Utvalgte emner innen strafferetten og straffeprosessen*, Oslo 1981 s. 105, og Kjelby, 2013 s. 57.

sammenblandinger har skjedd flere ganger uten at det har blitt stanset understøtter også at prosessøkonomiske grunner er relevante hensyn å vektlegge ved henleggelsesavgjørelser.

Videre fremgår det i en rekke forarbeider at straffbare forhold må henlegges som følge av prioritering siden politi- og påtalemyndigheten ikke har ressurser og kapasitet til å etterforske og påtale alle anmeldte eller på annen måte oppdagede straffbare forhold hvor påtalen er ubetinget offentlig.⁴¹ Det er heller ikke ønskelig i et demokratisk samfunn å ha en politiorganisasjon som har tilstrekkelige økonomiske, materielle, personelle og tidsmessige ressurser til å etterforske, behandle og reagere mot alle kjente straffbare forhold.⁴² Når strafferettssystemet ikke skal ha det nødvendige format eller ressurser til å etterforske, behandle og reagere mot alle kjente straffbare forhold, tilsier det at prosessøkonomiske grunner er relevante hensyn å vektlegge ved henleggelsesavgjørelser.

At prosessøkonomiske grunner er relevante hensyn å vektlegge ved henleggelsesavgjørelser understøttes også av rettspraksis, andre myndigheters praksis og publikasjoner fra det offentlige hvor det fremgår at straffbare forhold har blitt henlagt fordi det av (ressurs)prioriteringshensyn ikke er grunn til å iverksette etterforskning og videre straffeforfølgning.⁴³ Også det at påtalemyndigheten har en etisk forpliktelse til forsvarlig ressursforvaltning understøtter at prosessøkonomiske grunner er relevante hensyn å vektlegge ved henleggelsesavgjørelser.⁴⁴ Prosessøkonomiske grunner er således en legitim grunn etter straffeprosessloven og påtaleinstruksen for å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning av straffbare forhold.

3.1.2 Har politi- og påtalemyndigheten en etterforskningsplikt som setter begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner?

Politi- og påtalemyndigheten har i medhold av henholdsvis straffeprosessloven §§ 224 og 225 og påtaleinstruksen §§ 7-4 og 7-5, og straffeprosessloven § 62 a første ledd i utgangspunktet både en ubetinget etterforsknings- og påtalerett og et etterforsknings- og påtalemonopol. Dette

⁴¹ Jf. uttalelser i NOU 1983: 57 s. 102, 105 og 218, NOU 1985: 19 Pornografi og straff s. 43 med videre henvisning til riksadvokatens instruks fra 1983 og riksadvokatens intervju inntatt i Politiembetsmennes Blad nr. 2, februar 1984 s. 9, og Ot.prp. nr. 106 (2001–2002) s. 14.

⁴² Jf. NOU 1981: 35 s. 73.

⁴³ Jf. henholdsvis Rt. 1994 s. 129 (kjm.utv.), R nr. 3/1999 punkt III/1 og SOMB-1995-44.

⁴⁴ Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets Etiske retningslinjer for statstjenesten, revidert 26. april 2012 punkt 2.3.

innebærer at straffeforfølgingsinitiativet ligger hos politi- og påtalemyndigheten.⁴⁵ Spørsmålet er om politi- og påtalemyndigheten har en etterforskningsplikt som setter begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner.

Ifølge straffeprosessloven § 224 første ledd og påtaleinstruksen § 7-4 første ledd «foretas» etterforskning når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbare forhold som forfølges av det offentlige. Ordlyden tilsier at såfremt politi- og påtalemyndigheten etter en skjønnsmessig vurdering finner at det er rimelig grunn til å iverksette eller fortsette etterforskning av et straffbart forhold som forfølges av det offentlige, skal etterforskning iverksettes eller fortsette. I R nr. 3/1999 punkt III/1 fremgår det at «uttrykket «foretas» må tolkes antitetisk; etterforskning kan ikke settes i verk med mindre det er rimelig grunn til det». Motsetningsslutningen til dette er at «foretas» må forstås slik at etterforskning skal iverksettes dersom det er rimelig grunn til det. Tilsvarende gjelder for fortsettelse av etterforskning.

I enkelte tilfeller er politi- og påtalemyndigheten pliktige til å foreta etterforskning til tross for hva en rimelig grunn-vurdering tilsier. Ulykker som har voldt alvorlig personskade eller betydelig ødeleggelse av eiendom og årsaken til brann skal etterforskes selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold, jf. påtaleinstruksen § 7-4 femte ledd. Dersom et barn under 18 år dør plutselig og uventet skal politiet innlede etterforskning selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold, med mindre det er åpenbart at dødsfallet ikke skyldes en straffbar handling, jf. påtaleinstruksen § 7-4 siste ledd. For øvrig følger det av riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv, gitt med hjemmel i påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd, at straffbare forhold som er sentralt prioritert av riksadvokaten skal etterforskes, se senest R nr. 1/2016 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2016 – politiet og statsadvokatene.⁴⁶ For året 2016 er følgende sakstyper sentralt prioritert: drap og andre alvorlige voldsbrudd som setter liv og helse i fare, alvorlige seksuallovbrudd, alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre og det ytre miljø, alvorlige trafikklovbrudd, og straffbare handlinger motivert av diskriminering.⁴⁷ I de ovenfor nevnte tilfeller er det i

⁴⁵ Med noen unntak for privat straffeforfølgning etter straffeprosessloven kapittel 28.

⁴⁶ Jf. R.publ. nr.3/2007 s. 90-91 og riksadvokatens brev, 1990 punkt 2.

⁴⁷ Jf. R nr. 1/2016 punkt V/1.

utgangspunktet ingen adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner uten eller etter minimalt med etterforskning.

For øvrige straffbare forhold vil oppportunitetsprinsippet medføre at avgjørelsen av om etterforskning skal iverksettes eller fortsette må baseres på en skjønnsmessig rimelig grunnvurdering.⁴⁸ Ordlyden i straffeprosessloven § 224 første ledd og påtaleinstruksen § 7-4 første ledd tilsier at aktuelle vurderingsmomenter for hvorvidt det foreligger rimelig grunn til å iverksette eller fortsette etterforskning av om det foreligger straffbare forhold må ses i forbindelse med anmeldelsen og/eller de andre omstendigheter som medfører vurdering av iverksettelse eller fortsettelse av etterforskning. Sannsynlighet for at det foreligger straffbare forhold, forholdsmessighet mellom et mulig straffbart forholds karakter og etterforskningsmiddel og -innsats, og om etterforskningen er saklig begrunnet er nyttige vurderingsmomenter.⁴⁹ Imidlertid er disse vurderingsmomentene bare veiledende, og for øvrig ikke relevante i alle tilfeller. Hvorvidt en anmeldelse er, eller bærer preg av å være, motivert av usaklige hensyn som sjikane, skadehensikt, hevn eller ønske om å bedre anmelderens egen posisjon, at anmeldelsen beskriver et straffbart forhold som er helt bagatellmessig eller i det vesentlige gjelder sivilrettslige forhold, om etterforskningen vil skje på person- eller saksnivå og ressursprioritering er også aktuelle vurderingsmomenter.⁵⁰ Uttalelser i Rundskriv fra Justis- og politidepartementet s. 21 om at straffeprosessloven § 224 første ledd og påtaleinstruksen § 7-4 første ledd ikke innebærer «... noe forbud mot at forfølgning unnlates på grunn av prioriteringer og kapasitetsproblemer» understøtter at prosessøkonomiske grunner er et relevant vurderingsmoment ved vurderingen av å iverksette eller fortsette etterforskning. Også det at politi- og påtalemyndigheten ikke har, og heller ikke skal ha, det nødvendige format eller ressurser til å etterforske alle kjente straffbare forhold understøtter dette.⁵¹ Som følge av dette er etterforskningsplikten hvor etterforskningen iverksettes eller fortsetter etter en rimelig grunnvurdering relativ ut fra hvilket straffbart forhold som foreligger.⁵²

Imidlertid tilsier legalitetsprinsippet at det likevel er en inngående etterforskningsplikt, spesielt for øvrige alvorlige straffbare forhold som ikke omfattes av riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv. Adgangen til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske

⁴⁸ Jf. R nr. 3/1999 punkt III/1.

⁴⁹ R nr. 3/1999 punkt III/3.

⁵⁰ Se tilsvarende R nr. 3/1999 punkt III.

⁵¹ Jf. NOU 1981: 35 s. 73.

⁵² At etterforskningsplikten ikke er absolutt understøttes av R nr. 2/2015 punkt VIII/1.2.

grunner uten eller etter minimalt med etterforskning avhenger således av hvilket straffbart forhold som foreligger. Etterforskningsplikten medfører at påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner er ikke-eksisterende i noen tilfeller og relativt strengt begrenset i andre tilfeller.

3.1.3 Har påtalemyndigheten en påtaleplikt som setter begrensninger for deres adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner?

Spørsmålet er om påtalemyndigheten har en påtaleplikt som setter begrensninger for deres adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner. Ifølge straffeprosessloven § 62 a første ledd «skal» påtalemyndigheten påtale straffbare handlinger når ikke annet er bestemt ved lov. Ordlyden tilsier at såfremt det ikke foreligger et lovfestet unntak fra påtale, skal påtalemyndigheten påtale enhver straffbar handling. Som påpekt i punkt 2.2 er det imidlertid ingen holdepunkter i forarbeidene for at lovgiver ved fastslåingen av statsanklageprinsippet i straffeprosessloven § 62 a første ledd mente at unntak fra statsanklageprinsippet kun kan skje med hjemmel i lov. Derimot viderefører straffeprosessloven § 62 a første ledd den gamle straffeloven § 77.⁵³ Den gamle straffeloven § 77 anga at «[s]traffbare Handlinger er offentlig Paatale undergivet, medmindre noget modsat er bestemt». Bestemmelsen er i forarbeidene antatt å gi uttrykk for en offentlig påtaleplikt: Når hovedregelen er ubetinget offentlig påtale «... skal [det] ... i prinsippet reises offentlig straffesak dersom vilkårene for straff foreligger, hvis det ikke foreligger særlig hjemmel for å unnlate påtale».⁵⁴ I praksis og teori er bestemmelsen forstått slik at den i tillegg til å fastslå statens ubetingede påtalerett, gir uttrykk for at ubetinget offentlig påtalerett som hovedregel og utgangspunkt også innebærer en offentlig påtaleplikt når et straffbart forhold anses bevist, og materielle og prosessuelle vilkår for offentlig påtale er oppfylt.⁵⁵ Når straffeprosessloven § 62 a første ledd viderefører den gamle straffeloven § 77, tilsier det at den påtaleplikt som var lagt til grunn i denne bestemmelsen også videreføres. Påtalemyndigheten har dermed etter legalitetsprinsippet i utgangspunktet en inngående påtaleplikt når et straffbart forhold anses bevist, og materielle og prosessuelle vilkår for offentlig påtale er oppfylt.

⁵³ Lov 22. mai 1902 nr. 10 Alminnelig borgerlig Straffelov. Jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 486.

⁵⁴ Jf. NOU 1983: 57 s. 105. Tilsvarende standpunkt fremgår av NOU 1983: 57 s. 102.

⁵⁵ Se Bjerke, Keiserud og Sæther, 2011 s. 265.

Imidlertid kan man i norsk straffeprosessrett ikke ha et for strengt legalitetsprinsipp. Strafferettssystemet har ikke det nødvendige format eller ressurser til å etterforske, behandle og reagere mot alle kjente straffbare forhold. Det er heller ikke ønskelig i et demokratisk samfunn å ha en politiorganisasjon som har tilstrekkelige økonomiske, materielle, personelle og tidsmessige ressurser til å gjennomføre alle pålagte oppgaver.⁵⁶ Som følge av dette gjør legalitetsprinsippet seg ikke utelukkende gjeldende i norsk straffeprosess, og det innslag av opportunitetsprinsippet som gjør seg gjeldende medfører at det ikke foreligger en absolutt påtaleplikt, selv ikke i tilfeller hvor det foreligger, eller etter gjennomført etterforskning antas å ville foreligge, tilstrekkelig bevis for et straffbart forhold.⁵⁷ Legalitetsprinsippet tilsier likevel at det er en ganske streng påtaleplikt, spesielt for straffbare forhold prioritert av riksadvokaten i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv og øvrige alvorlige straffbare forhold. Påtaleplikten medfører at påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner er relativt snever når det er klart at materielle og prosessuelle vilkår for uttaking av påtale er innfridd.

3.2 Straffeprosessuelle prinsipper det straffeprosessuelle system bygger på som begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner

3.2.1 Begrunnelse for utvalget av straffeprosessuelle prinsipper det straffeprosessuelle system bygger på

I punkt 3.2 behandles hvorvidt maktfordelingsprinsippet, likhetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet setter ytterligere begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner. Grunnen til at akkurat disse prinsippene behandles er de at regulerer de rettslige rammene for påtalemyndighetens skjønnsutøvelse, og dermed er mest nærliggende til å sette begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner.

⁵⁶ Jf. NOU 1981: 35 s. 73.

⁵⁷ Tilsvarende standpunkt er lagt til grunn i R nr. 3/1999 punkt III/1. Se også uttalelser i Bjerke, Keiserud og Sæther, 2011 s. 264 og 296. At påtaleplikten ikke er absolutt understøttes av R nr. 2/2015 punkt VIII/1.2.

3.2.2 Maktfordelingsprinsippet som begrensning for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner

Etter maktfordelingsprinsippet er det lovgivers oppgave å bestemme hvilke handlinger og unnlatelser som er og ikke er straffbare. Påtalemyndigheten har, som underordnet den utøvende makt, plikt til lojalt å følge lovgivers kriminaliseringer og håndheve gjeldende lovgiving. Dette medfører at påtalemyndighetens henleggelse av straffbare forhold ikke kan skje i strid med lov.⁵⁸

Lojalitetsplikten medfører også at det er en svært snever adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner når en handling eller unnlattelse er kriminalisert av lovgiver. Dette tilsier at det skal en god del til for at kriminaliserte handlinger og unnlatelser kan henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner. Maktfordelingsprinsippet medfører således en innsnevring av hvilke straffbare forhold det er adgang til å henlegge ut fra prosessøkonomiske grunner. Likevel må det være en viss adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner siden politi- og påtalemyndigheten ikke har, og heller ikke skal ha, tilstrekkelige ressurser til å straffeforfølge ethvert straffbart forhold.⁵⁹ Dersom henleggelse først skjer tilsier maktfordelingsprinsippet at det er mindre alvorlige straffbare forhold som kan henlegges. Hvilke mindre alvorlige straffbare forhold som kan henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner er imidlertid vanskelig å konkretisere.

Det at lovgiver i straffeprosessloven § 62 a andre ledd har gitt påtalemyndigheten adgang til å henlegge straffbare forhold med strafferamme inntil 2 år som følge av at allmenne hensyn ikke tilsier påtale, hvor et av vurderingsmomentene er prosessøkonomiske hensyn,⁶⁰ tilsier at straffbare forhold som kan henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner er straffbare forhold med strafferamme inntil 2 år. Samtidig har lovgiver gitt påtalemyndigheten adgang til å påtaleunnlate straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner når straffutmålingsreglene ved sammenstøt av flere straffbare forhold etter straffeloven §§ 79 og 82 medfører at ingen eller bare en ubetydelig straff vil komme til anvendelse, jf. straffeprosessloven § 70 første ledd. Etter bestemmelsen kan bagatellmessige straffbare forhold i konkurrens med ett eller flere alvorlige straffbare forhold påtaleunnlates.⁶¹ Dette tilsier at adgangen til å henlegge

⁵⁸ Tilsvarende Hov, 1999 s. 96.

⁵⁹ Jf. NOU 1981: 35 s. 73.

⁶⁰ Jf. Kjelby, 2013 s. 26.

⁶¹ Jf. NOU 1983: 57 s. 171 og HR-1997-485-S (kjm.utv.).

straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner kun omfatter bagatellmessige straffbare forhold.

I Rt. 1997 s. 1312 ble to personer satt under tiltale for emisjonsbedrageri ved utstedelse av aksjer uten nødvendig vedtak i selskapets styrende organer etter den gamle straffeloven § 271, jf. § 270 første ledd nr. 1, jf. andre ledd og overtredelser av en rekke bestemmelser i den gamle aksjeloven.⁶² Tiltale for omfattende overtredelse av straffeloven § 286 andre punktum, jf. første punktum, jf. § 288 første ledd og enkelte andre bestemmelser ble imidlertid henlagt av prosessøkonomiske grunner.⁶³ Dette indikerer at henleggelse av straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner kan omfatte mer enn rent bagatellmessige straffbare forhold når disse forholdene i konkurrans med andre straffbare forhold medfører at ingen eller bare en ubetydelig straff vil komme til anvendelse. Når det foreligger en tilstrekkelig strafferettslig reaksjon mot gjerningspersonen(e), tilsier subsidiaritetshensyn (forholdet til andre sanksjoner) at det er adgang til å henlegge også mer alvorlige straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner uten at dette bryter med maktfordelingsprinsippet.

Maktfordelingsprinsippet setter ikke, og kan ikke sette, absolutte begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner siden politi- og påtalemyndigheten ikke har, og heller ikke skal ha, tilstrekkelige ressurser til å straffeforfølge ethvert straffbart forhold.⁶⁴ En for stor fravikelse fra hvor mange straffbare forhold det er påregnelig at politi- og påtalemyndigheten ikke vil være i stand til å straffeforfølge som følge av manglende tilstrekkelige ressurser, medfører imidlertid at påtalemyndigheten i for stor grad setter seg i lovgivers kriminaliseringsposisjon.

Maktfordelingsprinsippet medfører derfor en begrensning i antall straffbare forhold som kan henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner. Begrunnelsen for dette er at for mange henleggelse vil medføre en form for avkriminalisering av påtalemyndigheten som er uheldig i forhold til maktfordelingsprinsippet. Et eksakt antall kan imidlertid ikke stadfestes. Hva som er et akseptabelt antall er relativt ut fra hvor mange straffbare forhold som anmeldes eller på annen måte oppdages og ressursituasjonen i det enkelte politidistrikt eller den enkelte påtaleinstans.

⁶² Lov 04. juni 1976 nr. 59 Lov om aksjeselskaper.

⁶³ Hvorvidt de straffbare forholdene ble henlagt ut fra prosessøkonomiske grunner eller påtaleunnlatt av prosessøkonomiske grunner etter straffeprosessloven § 70 fremgår ikke av dommen, og sammenblandinger av terminologier har skjedd i praksis.

⁶⁴ Jf. NOU 1981: 35 s. 73.

Ved to tilfeller har påtalemyndigheten en plikt til å vurdere henleggelse av straffbare forhold selv om det kan medføre avkriminalisering: Det er et vilkår for straff at straffen skal være hensiktsmessig – nyttevirkningene skal være klart større enn skadevirkningene.⁶⁵ Ved vurderingen av om hensiktsmessighetsvilkåret er oppfylt skal hensyn som taler mot bruk av straff vektlegges; straff bør ikke brukes dersom ressursknapphet avskjærer oppfølging i praksis, og straffeforfølgning av bagatellmessige straffbare forhold kan skape en følelse av ufrihet i befolkningen og svekke respekten for straff. Bruk av straff skal fremstå som et tilstrekkelig effektivt redskap for å påvirke menneskers atferd, og ved straffeforfølgning av bagatellmessige straffbare forhold kan dette ha en negativ effekt på forhindring av kriminalitet. I de tilfeller hvor ressursknapphet avskjærer oppfølging i praksis eller hvor straffeforfølgning svekker respekten for straff, slik at politi- og påtalemyndighetene kan måtte bruke ytterligere ressurser på å forhindre eller avdemppe økt kriminalitet, har påtalemyndigheten en plikt til å vurdere å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning ved å henlegge det straffbare forholdet ut fra prosessøkonomiske grunner.

3.2.3 Likhetsprinsippet som begrensning for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner

Likhetsprinsippet krav om at henleggelsesavgjørelser ikke må være i strid med alminnelige rettferds- og likhetsidealer medfører at påtalemyndigheten må foreta henleggelse av straffbare forhold ut fra et rimelig skjønn.⁶⁶ Dette krever en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Siden prosessøkonomiske grunner er relevante hensyn ved avgjørelsen av å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning av et straffbart forhold, kan prosessøkonomiske grunner til en viss grad vektlegges i den skjønnsmessige henleggelsesvurderingen uten at dette medfører en usaklig forskjellsbehandling. I hvor stor grad prosessøkonomiske grunner kan vektlegges i den skjønnsmessige henleggelsesvurderingen avhenger imidlertid av omstendighetene i det enkelte tilfellet. Hvilket straffbart forhold som foreligger får således stor betydning. Alminnelige rettferdighetsideal tilsier at det i all hovedsak er mindre alvorlige straffbare forhold som kan henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner, men omstendigheter i det enkelte tilfellet kan medføre at det anses rimelig at også mer alvorlige straffbare forhold henlegges.

⁶⁵ Se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 93.

⁶⁶ Se Hov, 1999 s. 45.

I hvor stor grad prosessøkonomiske grunner kan vektlegges i den skjønnsmessige henleggelsesvurderingen setter også begrensninger for etter hvilket henleggelsesgrunnlag påtalemyndigheten kan henlegge straffbare forhold. Det er kun der prosessøkonomiske grunner alene begrunner henleggelse av straffbare forhold at straffbare forhold kan henlegges etter henleggelsesgrunnlaget prosessøkonomiske grunner. For tilfeller hvor prosessøkonomiske grunner gjør seg gjeldende eller har spilt en rolle i den skjønnsmessige henleggelsesvurderingen etter andre henleggelsesgrunnlag, men uten å være avgjørende, må det straffbare forholdet henlegges etter dette henleggelsesgrunnlaget og ikke etter henleggelsesgrunnlaget prosessøkonomiske grunner.

For store uregelmessigheter i henleggelsespraksisen fra politidistrikt til politidistrikt eller innad i påtaleinstansene kan komme i strid med rettferds- og likhetsprinsippet. Likhetsprinsippet setter således også begrensninger mot for store variasjoner i henleggelsespraksis i politidistriktene og innad i påtaleinstansene hva gjelder art og omfang av, og antallet straffbare forhold som henlegges.

3.2.4 Forholdsmessighetsprinsippet som begrensning for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner

Under påtalemyndighetens skjønnsmessige vurdering av å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning av et straffbart forhold er det mange vurderingsmomenter og -faktorer som kan vektlegges. Forholdsmessighetsprinsippet setter begrensninger for hvilke hensyn som har relevans og hvilken vekt de har. Påtalemyndigheten kan nemlig ikke overse relevante hensyn eller legge uforholdsmessig stor vekt på perifere hensyn under den skjønnsmessige henleggelsesvurderingen. Hvilke hensyn som er relevante eller perifere kommer an på omstendighetene i det enkelte tilfellet. Det kan derfor vanskelig angis uttømmende og konkret hvilke hensyn som kan og ikke kan vektlegges og hvilken vekt de har; det må skje en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Imidlertid er det flere vurderingsmomenter og -faktorer som har generell relevans og vekt.

Prosessøkonomiske grunner er, som nevnt ovenfor i punkt 3.1.1, relevante hensyn etter straffeprosessloven og påtaleinstruksen ved påtalemyndighetens vurdering av å unnlate å iverksette eller avslutte straffeforfølgningen av et straffbart forhold. Påtalemyndigheten kan derfor ikke overse prosessøkonomiske grunner dersom det gjør seg gjeldende ved vurderingen

av å iverksette eller unnlate å iverksette straffeforfølgning i det konkrete tilfellet. Imidlertid må dette vurderingsmomentet veies mot andre relevante vurderingsmomenter og -faktorer.

Påtalemyndigheten skal gjennom håndhevingen av straffelovgivingen realisere straffelovgivningens preventive formål og ivareta samfunnets interesse i at kriminalitet avdekkes, etterforskes og sanksjoneres hurtig og effektivt på en tillitsvekkende måte uten unødvendig ressursbruk. Påtalemyndigheten skal samtidig gjennom en hensynsfull prosess ivareta rettssikkerheten til de(n) som utsettes for straffeforfølgning. Det er derfor relevant å vurdere hvorvidt straffeforfølgning av straffbare forhold i det enkelte tilfellet vil tjene sin funksjon og nytte. Straffeforfølgningen skal i det enkelte tilfellet være formålstjenlig, hensiktsmessig og rimelig.⁶⁷ Er ikke straffeforfølgningen dette tilsier det at straffbare forhold kan henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner uten å være uforholdsmessig.

Ulike omstendighetene rundt det straffbare forholdet har relevans. Det straffbare forholdets art og omfang er et relevant vurderingsmoment. Forholdsmessighetsprinsippet tilsier at jo mer alvorlig et straffbart forhold er, dess mindre forholdsmessig vil det være å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning av straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner. Imidlertid kan hensyn til realisering av straffelovgivningens preventive formål, samfunnets interesse i og forventning om at kriminalitet avdekkes, etterforskes og sanksjoneres, ivaretagelse av de(n) som rammes av det straffbare forholdet, og det gjeldende kriminalpolitiske klima tilsi at det er uforholdsmessig å henlegge også mindre alvorlige straffbare ut fra prosessøkonomiske grunner.

Hvorvidt gjerningspersonen er kjent eller ukjent er et relevant vurderingsmoment. Er gjerningspersonen kjent skal det tungtveiende ressurs hensyn til for å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning mot et straffbart forhold ut fra prosessøkonomiske grunner. Heller ikke straffbare forhold med ukjent gjerningsperson bør henlegges i for stor utstrekning. Begrunnelsen for dette er at allmenheten har en forventning om at strafferettsapparatet realiserer straffetrusselen og sikrer at straffeansvaret blir en realitet ved at straffbare forhold møtes med strafferettslige virkemidler. Manglende innfrielse av denne forventningen kan ha en negativ innvirkning på strafferettens allmennpreventive virkning, allmenhetens tillit til politi- og påtalemyndigheten, som er viktig for politiorganisasjonens samspill med publikum og deres gjennomføring av pålagte oppgaver, og allmenhetens

⁶⁷ Jf. Kjelby, 2013 s. 161.

trygghets- og rettsfølelse. Å henlegge for mange straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner, særlig hvor gjerningspersonen er kjent, vil dermed kunne virke nedbrytende på folks tillit til politiorganisasjonen og respekten for loven.⁶⁸ Når det krever mindre ressurser for å etterforske, behandle og/eller reagere mot straffbare forhold hvor gjerningspersonen er kjent enn hvor gjerningspersonen er ukjent, vil det lettere bli uforholdsmessig å henlegge straffbare forhold med kjent gjerningsperson enn straffbare forhold uten kjent gjerningsperson.

Dersom det er flere straffbare forhold i konkurrans er subsidiaritetshensynet (forholdet til andre sanksjoner) et relevant vurderingsmoment. Foreligger det allerede en tilstrekkelig strafferettslig reaksjon overfor de(n) som utsettes for straffeforfølgning er det mer forholdsmessig å vurdere hvorvidt enkelte straffbare forhold behøver eller ikke behøver å straffeforfølges.

Det kan også være aktuelt å ta i betraktning hensyn til hemmelighold av politiets arbeidsmetoder for ikke å skade eller vanskeliggjøre politiets evne til å forebygge eller etterforske straffbare forhold, hensynet til politi- og påtalemyndighetens muligheter for oppklaring av andre straffbare forhold, og interesser i at polititjenestemenns identitet ikke avsløres slik at de kan fortsette å utføre sitt politiarbeid, for eksempel spaning eller undercover.⁶⁹ I enkelte tilfeller kan behovet for å prioritere å oppklare visse straffbare forhold eller å bruke personelle ressurser ved flere anledninger tilsi at det ikke er uforholdsmessig at et straffbart forhold henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner.

For øvrig er det relevant å ta i betraktning allmennhetens holdninger og handlinger. Dersom allmennheten ønsker politi- og påtalemyndighetens vern gjennom straffeforfølgning av straffbare forhold bør dette avspeiles i deres egne holdninger og handlinger ved at de ivaretar sine eiendeler og interesser på best mulig måte. Straffbare forhold som skjer som følge av skjødesløshet har ikke like stor ressursprioritet som straffbare forhold som skjer selv om alle forhåndsregler er tatt.⁷⁰ Politi- og påtalemyndighetens etterforsknings- og påtaleplikten avhenger således av allmennhetens holdninger og handlinger.

Adgangen til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner etter forholdsmessighetsprinsippet avhenger altså av en konkret vurdering ut fra omstendighetene i det enkelte tilfellet; i enkelte tilfeller vil prosessøkonomiske grunner være perifere hensyn,

⁶⁸ Jf. NOU 1983: 57 s. 111. Tilsvarende fremgår av R.publ. nr. 3/2007 s. 90–91.

⁶⁹ Se Kjelby, 2013 s. 635–636.

⁷⁰ Jf. NOU 1981: 35 s. 73.

mens i andre tilfeller er det et mer eller mindre relevant hensyn. Henleggelsesadgangen er derfor relativ.

3.3 Systemhensyn og normer for påtaleskikk, -etikk og god påtalepraksis som begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner

I dette punktet behandles det hvorvidt systemhensyn og normer for påtaleskikk, -etikk og god påtalepraksis setter ytterligere begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner.

Fordi politi- og påtalemyndigheten ikke har, og heller ikke skal ha, tilstrekkelige ressurser til å etterforske, behandle og reagere mot alle kjente straffbare forhold, er det en generell forutsetning for henleggelse av straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner at situasjonen i det enkelte politidistrikt er slik at antallet straffbare forhold overstiger det politi- og påtalemyndigheten ut fra tilgjengelige økonomiske, materielle, personelle og tidsmessige ressurser «med rimelighet kan make å behandle».⁷¹ Når dette er tilfellet kan henleggelse av straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner på anmeldelses- eller oppdagelsesstadiet uten etterforskning kun skje dersom det anses «tvingende nødvendig».⁷² Dette er fordi henleggelse av straffbare forhold uten etterforskning er et alvorlig skritt som bryter med politi- og påtalemyndighetens etterforskningsplikt. Henleggelse av straffbare forhold uten kjent gjerningsperson ut fra prosessøkonomiske grunner etter ingen, minimal eller full etterforskning kan kun skje dersom det ut fra en skjønnsmessig vurdering er «helt nødvendig».⁷³ I utgangspunktet er det ikke adgang til å henlegge straffbare forhold med kjent gjerningsperson ut fra prosessøkonomiske grunner.⁷⁴ Derfor kan straffbare forhold med kjent gjerningsperson uten ingen, minimal eller full etterforskning kun i «unntakstilfeller» henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner, og kun etter en konkret, nøye vurdering som

⁷¹ Jf. NOU 1985: 19 s. 43 med videre henvisning til riksadvokatens intervju inntatt i Politiembetsmennesenes Blad, 1984 s. 9. At det er politidistriktets ressursituasjon som er avgjørende understøttes av R nr. 1/2016 punkt V/1, riksadvokatens brev 05. juli 2007 til statsadvokatembetene og politimestrene, og R.publ. nr. 3/2007 s. 90–91. Vedlegg til riksadvokatens brev, 1998 uttrykker at det er politistasjonens ressursituasjon som er avgjørende.

⁷² Jf. vedlegg til riksadvokatens brev, 1998.

⁷³ Jf. NOU 1992: 23 s. 245 og 291.

⁷⁴ Jf. NOU 1983: 57 s. 102, NOU 1992: 23 s. 245 og 291, R.publ. nr. 3/2007 s. 90–91, og riksadvokatens brev, 1990 punkt 2.

konkluderer med at det foreligger «en særlig grunn» som tilsier henleggelse.⁷⁵ En ytterligere begrensning er at henleggelse av straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner bare «rent unntaksvis» kan godtas dersom det arbeid som skal utføres utelukkende består av å undergi det straffbare forhold en påtalemessig behandling.⁷⁶ En tilsvarende begrensning gjelder trolig også for henleggelse av straffbare forhold etter at hovedforhandlingen er begynt i første instans.

En absolutt begrensning for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner er imidlertid at er at ingen straffbare forhold kan nedprioriteres eller henlegges av bekvemmelighet.⁷⁷ Påtalemyndigheten kan således ikke henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner vilkårlig, når det er beleilig eller etter deres eget forgodtbefinnende. Henleggelsesavgjørelsen krever således en reell, forsvarlig og gjennomtenkt henleggelsesvurdering.

I vurderingen av hvorvidt påtalemyndigheten har adgang til å henlegge straffbare forhold etter prosessøkonomiske grunner ut fra begrensningene som systemhensyn og normer for påtaleskikk, -etikk og god påtalepraksis setter, må det legges vekt på «... politidistriktets arbeidssituasjon, hvor omfattende etterforskning den aktuelle sak antas å kreve, om det er grunn til å tro at etterforskning vil lede til konstatering av straffansvar og i tilfelle hvilken reaksjon som synes hensiktsmessig.»⁷⁸ Relevante vurderingsmomenter og -faktorer etter forholdsmessighetsprinsippet er særlig aktuelle vurderingsmomenter.

Under politidistriktets arbeidssituasjon er det for det første aktuelt å vurdere politidistriktet samlede ressursituasjon. Hvilke og hvor store ressurser politidistriktet har tilgjengelig må vurderes opp mot hvor ressurskrevende etterforskning, saksbehandling og reaksjon mot det aktuelle straffbare forholdet i det konkrete tilfellet trolig vil bli. Herunder kan det være aktuelt å vurdere behovet for å prioritere å bruke de tilgjengelige ressursene på å oppklare visse straffbare forhold eller gjenbruk av personelle ressurser; altså vurdere om det er behov for å hemmeligholde politiets arbeidsmetoder for ikke å skade eller vanskeliggjøre politiets evne til å forebygge eller etterforske andre straffbare forhold, politi- og påtalemyndighetens

⁷⁵ Jf. Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen) punkt 5.4, riksadvokatens brev, 1990 punkt 2, vedlegg til riksadvokatens brev, 1998, og R.publ. nr. 3/2007 s. 90–91.

⁷⁶ Jf. riksadvokatens intervju inntatt i Politiembetsmennes Blad, 1984 s. 10.

⁷⁷ Jf. riksadvokatens intervju inntatt i Politiembetsmennes Blad, 1984 s. 9.

⁷⁸ Jf. riksadvokatens brev, 2007. Tilsvarende uttalelser i vedlegg til riksadvokatens brev, 1998 og R.publ. nr. 3/2007 s. 90–91.

muligheter for å oppklare andre straffbare forhold, og politiets interesse i at polititjenestemenns identitet ikke avsløres slik at de kan fortsette å utføre sitt politiarbeid.

Hvor omfattende etterforskning den aktuelle sak antas å kreve avhenger dels på hvilke(n) lovbestemmelse(r) det straffbare forhold har brutt og dels på overtredelsens grovhet.⁷⁹ «Det aktuelle straffbare forholdets karakter og alvor har særlig betydning».⁸⁰ Særlig «[v]ed vurderingen av om etterforskning skal innledes, vil det være av stor betydning, og ofte helt avgjørende, hvilket straffbart forhold etterforskningen innrettes mot», men dette er også et viktig vurderingsmoment for vurderingen av å iverksette eller unnlate å iverksette øvrig straffeforfølgning.⁸¹ Ved vurderingen av å iverksette eller å unnlate å iverksette straffeforfølgning og i så fall hvor omfattende straffeforfølgning det aktuelle straffbare forhold krever, er det relevant å vurdere hvorvidt straffeforfølgning i det konkrete tilfellet er formålstjenlig, hensiktsmessig og rimelig, og om straffeforfølgningen av det straffbare forholdet således tjener sin funksjon og nytte. Videre har allmennhetens holdninger og handlinger betydning for hvor omfattende straffeforfølgning det aktuelle straffbare forhold krever. I de tilfeller den skadelidte har vært skjødesløs har ikke politi- og påtalemyndigheten like stor straffeforfølgningsplikt som i de tilfeller hvor skadelidte har tatt alle forhåndsregler for å beskytte seg og sine eiendeler mot straffbare handlinger. Det er også aktuelt å vektlegge hvem som har anmeldt det straffbare forholdet siden det kan gi indikasjoner på hvor omfattende straffeforfølgning som kreves. Anmeldelse fra fornærmede, en annen som har lidt skade ved det straffbare forhold, eller vedkommende berørte myndighet kan gi visse indikasjoner. Imidlertid vil anmeldelser fra offentlige myndigheter som forvalter eller fører tilsyn med de verdier som rammes av den straffbare handlingen kunne gi særlige indikasjoner. Fordi disse myndighetene ivaretar samfunnsinteresser som tilgodeser fellesskapet og anmeldelsen(e) dermed vil gjelde straffbare forhold som rammer samfunnsinteresser og/eller fellesskapet skal det «... vises særlig varsomhet med å henlegge anmeldelser fra offentlige myndigheter som utøver viktige kontrollfunksjoner i vårt samfunn».⁸²

Vurderingen av om det er grunn til å tro at etterforskning vil lede til konstatering av straffansvar må baseres på de til enhver tid foreliggende opplysninger og beviser i saken. Om

⁷⁹ Jf. NOU 1983: 57 s. 102.

⁸⁰ Jf. Kjelby, 2013 s. 24. Tilvarende uttalelse SOMB-1995-44.

⁸¹ Jf. Kjelby, 2013 s. 600.

⁸² Jf. Vedlegg til Riksadvokatens brev, 1998. Tilsvarende i NOU 1992: 23 s. 245.

gjerningspersonen er kjent eller ukjent, eller om det er sannsynlig å kunne identifisere gjerningspersonen gjennom etterforskningen, vil være viktige vurderingsmomenter.

For vurderingen av hvilken reaksjon som eventuelt synes hensiktsmessig er det aktuelt å vektlegge hvilken straffebestemmelse som er overtrådt, om det foreligger skjerpene eller formildende omstendigheter etter straffeloven §§ 77 og 78, og dersom det foreligger konkurransen mellom flere straffbare forhold er det aktuelt å vurdere hvorvidt subsidiaritetshensynet (forholdet til andre sanksjoner) i det konkrete tilfellet tilsier at ikke alle straffbare forhold må straffefølges.

3.4 Menneskerettslige forpliktelser som begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner

Ifølge Grunnloven § 92 skal statens myndigheter, herunder politi- og påtalemyndigheten, sikre menneskerettene slik de er nedfelt i Grunnloven og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter. Menneskerettslige forpliktelser som følge av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) er inkorporert i menneskerettsloven og gjelder som norsk lov i den utstrekning konvensjonen er bindende for Norge, jf. menneskerettsloven § 2.⁸³ Som følge av presumsjonsprinsippet antas nasjonal rett å være i samsvar med folkeretten. Straffeprosesslovens regler gjelder således med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller som følge av overenskomst med fremmed stat, jf. straffeprosessloven § 4 første ledd. I dette punktet behandles hvorvidt Grunnlovens kapittel E med suppleringer av EMK og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) setter ytterligere begrensninger for påtalemyndigheten adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner.

I medhold av Grunnlovens kapittel E med suppleringer av EMK og EMD-praksis har staten, herunder politi- og påtalemyndigheten, positive forpliktelser til effektiv og tilstrekkelig sikring og håndheving av EMKs artikler til vern om enkeltindividers rettigheter. Disse forpliktelsene fremgår direkte i noen av konvensjonsartiklene og er for øvrig innfortolket av EMD i bestemmelser, som etter ordlyden ikke direkte gir uttrykk for positive forpliktelser,

⁸³ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, og Den europeiske menneskerettskonvensjonen med protokoller av 4. november 1950 inntatt som vedlegg nr. 1 og 2 til menneskerettsloven.

med forankring i sikringsplikten etter EMK artikkel 1. De positive forpliktelsene har gjennom EMD-praksis «evolved into a separate and autonomous duty», uavhengig av om det også foreligger eller påstås å foreligge en materiell krenkelse.⁸⁴

I forhold til henleggelse av straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner er det konvensjonsstatenes positive forpliktelser til «implementation of adequate criminal-law mechanisms» som setter begrensninger for henleggesadgangen.⁸⁵ Kravet til «implementation of adequate criminal-law mechanisms», som omfatter hele strafferettssystemet, innebærer blant annet et krav om «law-enforcement machinery» som dekker påtalemyndighetens håndheving eller mangel på håndheving av straffebestemmelser som helt eller delvis verner menneskerettigheter nedfelt i EMK.⁸⁶ Kravet er ikke begrenset til etterforsknings- og påtalestadiet, og kommer derfor til anvendelse på alle stadier ved henleggelse av straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner.

Det vesentligste elementet i kravet til «law-enforcement machinery» er et grunnleggende, men generelt formulert krav om «some form of effective official investigation» eller «effective investigation and prosecution».⁸⁷ Kravet er imidlertid «not an obligation of result, but of means».⁸⁸ Dette kravet har størst betydning som rettslig ramme for påtalemyndighetens vurdering av i hvilket omfang et straffbart forhold skal etterforskes, men i noen grad også for vurderingen av å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning.

EMD har for å oppnå straffeforfølgningsplikten oppstilt «minimum threshold of effectiveness» som omfatter både etterforskningsfasen og den etterfølgende påtalevurderingen av etterforskningsmaterialet.⁸⁹ Til tross for nokså strenge minimumskrav til effektiv straffeforfølgning, er den EMK-forankrede etterforsknings- og påtaleplikten relativ:

«[T]hat obligation may differ, both in content and in terms of its underlying rationale, depending on the particular situation that has triggered it ... The Court would add that the

⁸⁴ Jf. EMDs storkammerdom av 9. april 2009 *Šilih mot Slovenia* avsnitt 158–159.

⁸⁵ Jf. EMDs dom av 25. juni 2009 *Beganović mot Kroatia* avsnitt 51.

⁸⁶ Jf. blant annet EMDs dom av 25. juni 2009 *Beganović mot Kroatia* avsnitt 51 og EMDs dom av 28. oktober 1998 *Osman mot Storbritannia* avsnitt 115.

⁸⁷ Jf. blant annet EMDs dom av 27. september 1995 *McCann mfl. mot Storbritannia* avsnitt 161, EMDs storkammerdom av 9. april 2009 *Šilih mot Slovenia* avsnitt 153 og EMDs dom av 4. desember 2003 *M.C. mot Bulgaria* avsnitt 151–153.

⁸⁸ Jf. blant annet EMDs storkammerdom av 8. april 2004 *Tahsin Acar mot Tyrkia* avsnitt 223.

⁸⁹ De ulike elementene i minimumskravet til effektiv straffeforfølgning blir ikke gjennomgått i sin helhet siden det ikke er relevant for fremstillingen. For en oversikt over disse minimumskravene, se EMDs dom 7. januar 2010 *Rantsev mot Kypros og Russland* avsnitt 232–233 med videre henvisninger.

nature and degree of scrutiny which satisfy the minimum threshold of effectiveness depend on *the circumstances of each particular case*. They must be assessed on the basis of all relevant facts and with regard to the *practical realities of investigation work...*» (uthevet her).⁹⁰

Adgangen til å henlegge straffbare forhold av prosessøkonomiske grunner begrenses av «the circumstances of each particular case».

Etter EMD-praksis foreligger det en etterforsknings- og påtaleplikt etter EMK artikkel 2 i alle tilfeller hvor noen har dødd som «result of the use of ... force» eller under «violent or suspicious circumstances».⁹¹ Dette gjelder uansett om det er en offentlig tjenestemann eller en privatperson som påstås å være gjerningsperson. En tilsvarende etterforsknings- og påtaleplikt er det for «life-threatening attack on an individual, regardless of whether or not death results», eller hvor en person «has sustained life-threatening injuries in suspicious circumstances».⁹² Det er derfor i utgangspunktet ingen adgang til å henlegge straffbare forhold som innebærer død eller livstruende angrep ut fra prosessøkonomiske grunner.

Ved etterforskning av voldelige hendelser har påtalemyndigheten etter EMK artikkel 14 en «additional duty to take all reasonable steps to unmask any racist motive and to establish whether or not ethnic hatred or prejudice may have played a role in the events».⁹³

Etterforskning og påtale av straffbare forhold motivert av diskriminering skal prioriteres før andre tilsvarende saker. Det skal derfor særlige grunner til for at straffbare forhold motivert av diskriminering kan henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner.⁹⁴ Imidlertid er det vanskelig å bevise at straffbare forhold er basert på diskriminering. Det må derfor finnes unntak fra etterforsknings- og påtaleplikten. Etterforsknings- og påtaleplikten er derfor «an obligation to use best endeavours and is not absolute; the authorities must do what is reasonable in the circumstances of the case».⁹⁵

⁹⁰ Jf. EMDs dom 2. desember 2010 *Zashevi mot Bulgaria* avsnitt 57.

⁹¹ Jf. henholdsvis EMDs storkammerdom av 8. april 2004 *Tahsin Acar mot Tyrkia* avsnitt 82 og EMDs dom 2. desember 2010 *Zashevi mot Bulgaria* avsnitt 56.

⁹² Jf. EMDs dom av 26. juli 2007 *Angelova og Iliev mot Bulgaria* henholdsvis avsnitt 98 og 94.

⁹³ Jf. EMDs dom av 25. juni 2009 *Beganović mot Kroatia* avsnitt 93. Tilsvarende i EMDs dom av 26. juli 2007 *Angelova og Iliev mot Bulgaria* avsnitt 115, og EMDs dom av 6. juli 2005 *Nachova mfl. mot Bulgaria* avsnitt 160.

⁹⁴ Jf. EMDs dom av 26. juli 2007 *Angelova og Iliev mot Bulgaria* avsnitt 115. Tilsvarende i EMDs dom av 25. juni 2009 *Beganović mot Kroatia* avsnitt 94.

⁹⁵ Jf. EMDs dom av 25. juni 2009 *Beganović mot Kroatia* avsnitt 93. Tilsvarende i EMDs dom av 26. juli 2007 *Angelova og Iliev mot Bulgaria* avsnitt 115, og EMDs dom av 6. juli 2005 *Nachova mfl. mot Bulgaria* avsnitt 160.

EMD-praksis er ikke helt entydig om hvor streng etterforsknings- og påtaleplikten etter EMK artikkel 4 er i tilfeller hvor det foreligger straffbare forhold som innebærer slaveri, trelldom eller tvangsarbeid. I EMDs dom 7. januar 2010 *Rantsev mot Kypros og Russland* avsnitt 300 fremgår det at «[i]n light of the circumstances of Ms Rantseva's subsequent death, the Court considers that the requirement incumbent on the Cypriot authorities to conduct an effective investigation into the trafficking allegations is subsumed by the general obligation arising under Article 2 in the present case to conduct an effective investigation into Ms Rantseva's death ...». Sitatet indikerer at såfremt det ikke foreligger en strengere etterforsknings- og påtaleplikt etter andre EMK-bestemmelser, har påtalemyndigheten en inngående etterforsknings- og påtaleplikt ved krenkelser av rettigheter som vernes etter EMK artikkel 4. Dette understøttes av at EMK artikkel 4 «... must be seen as requiring the penalisation and effective prosecution ...» ved krenkelse av de rettigheter som er vernet av EMK artikkel 4, og dette krever en inngående etterforskning.⁹⁶ Det er derfor en snever adgang til å henlegge straffbare forhold som innebærer slaveri, trelldom eller tvangsarbeid ut fra prosessøkonomiske grunner.

Grensene for beskyttelse mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff etter EMK artikkel 3 og rett til respekt for privatlivet, familielivet, sitt hjem og sin korrespondanse etter EMK artikkel 8, er ikke helt entydige. Dermed er ikke begrensningene i adgangen til å henlegge straffbare forhold av prosessøkonomiske grunner entydige. Hvor inngående etterforsknings- og påtaleplikten ved krenkelser av rettigheter som vernes av EMK artikkel 3 og 8 er, er trolig relativt alt etter hvilke krenkelser som foreligger. Dette understøttes av at EMD legger til grunn at det for enkelte typer tilfeller ikke er problematisk etter EMK artikkel 3 å ha påtaleregler som åpner for unnlattelse av etterforskning og påtale.⁹⁷ Er det straffbare forhold som ligger i de øvre sjiktene av alvorlighet etter EMK artikkel 3 eller 8, eller som grenser mot EMK artikkel 2, foreligger trolig en inngående etterforsknings- og påtaleplikt. Ved straffbare forhold som ligger i nedre sjikt av bestemmelsene vil etterforsknings- og påtaleplikten trolig være noe mer fleksibel.

Heller ikke etter EMK artikkel 10 er grensene for adgangen til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner entydige.⁹⁸ Hva gjelder EMK artikkel 9 og 11 har ikke EMD uttalt seg om hvorvidt staten har en positiv forpliktelse eller ikke, men det er trolig at staten

⁹⁶ Jf. EMDs dom av 26. juli 2005 *Siliadin mot Frankrike* avsnitt 112.

⁹⁷ Jf. EMDs dom av 29. april 2002 *Pretty mot Storbritannia* avsnitt 56 som gjaldt assistert selvmord.

⁹⁸ Jf. EMDs dom av 24. september 2003 *Appleby m.fl. mot Storbritannia* avsnitt 39 og 40.

også etter disse bestemmelsene kan bli ilagt en slik forpliktelse. I hvilken grad det foreligger eller eventuelt vil foreligge en etterforsknings- og påtaleplikt etter disse bestemmelsene kan det imidlertid vanskelig sies noe generelt om når dette ikke har blitt behandlet av EMD.

Imidlertid indikerer EMD-praksis at dersom konvensjonsstaten først har regulert en virksomhet eller tilstand ved å sette forbud eller å gi en regulering som begrenser folks handlefrihet overfor andre, må disse reglene aktivt håndheves av statens myndigheter.⁹⁹ Når straffeloven og spesiallovgivingen inneholder straffebestemmelser som helt eller delvis verner menneskerettigheter nedfelt i EMK artikkel 3, 8, 9, 10 og 11 tilsier det at påtalemyndigheten har en etterforsknings- og påtaleplikt ved brudd på disse bestemmelsene uansett alvorlighet. Det er dermed en snever adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner når menneskerettigheter etter EMK artikkel 3, 8, 9, 10 og/eller 11 er krenket.

Der de(t) underliggende saksforhold ikke medfører en absolutt straffeforfølgningsplikt som setter begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner, eller i unntakstilfeller der det i utgangspunktet foreligger en inngående straffeforfølgningsplikt, vil det avgjørende for henleggelsesadgangen være at påtalemyndighetens straffeforfølgning må medføre en «... fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole ...».¹⁰⁰ EMDs forbehold om «practical realities of investigation work» supplert av ulike vurderingsmomenter og hensyn angir en grense for henleggelsesadgangen.

«The scope of this obligation [positive forpliktelser] will inevitably vary, having regard to *the diversity of situations obtaining in Contracting States ...*»,¹⁰¹ og «... *the difficulties involved in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, such an obligation must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities. ... Another relevant consideration is the need to ensure that the police exercise their powers to control and prevent crime in a manner which fully respects the due process*

⁹⁹ Jf. blant annet EMDs dom av 16. november 2004 *Moreno Gómez mot Spania*. Avgjørelsen gjaldt riktignok ikke straffeforfølgning eller håndheving av straff, men tilsvarende må gjelde hvor forhold er underlagt kriminalisering.

¹⁰⁰ Jf. blant annet EMDs dom av 15. november 2007 *Pfeifer mot Østerriket* avsnitt 37 med videre henvisninger.

¹⁰¹ Jf. Henholdsvis EMDs dom av 24. september 2003 *Appleby m.fl. mot Storbritannia* avsnitt 40, og

and other guarantees which legitimately place restraints on the scope of their action to investigate crime and bring offenders to justice ...» (uthevet her).¹⁰²

Hvor alvorlige krenkelser som foreligger, den foreliggende situasjonen i medlemsstaten, endringer i kriminalitetsbildet, og operasjonelle valg som medfører prioriteringer og ressurser vil således sette begrensninger for henleggelsesadgangen. Prioriterings- og ressurshensyn kan dermed vektlegges som legitime hensyn ved vurderingen av om straffeforfølgning skal unnlates iverksatt eller avsluttes.

Imidlertid gir EMD få føringer på vektleggingen av prioriterings- og ressurshensyn. Påtalemyndigheten har «a certain margin of appreciation» ved vurderingen av om straffeforfølgning av straffbare forhold skal unnlates eller avsluttes, noe som gir dem en relativ adgang til å vektlegge prosessøkonomiske grunner ved avgjørelsen av å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning av straffbare forhold.¹⁰³ En begrensning er at straffeforfølgningen ikke kan unnlates eller avsluttes av prioriterings- eller ressurshensyn dersom kravet til adekvat og effektiv straffeforfølgning ikke innfris. Videre er det tilsynelatende først og fremst preventive hensyn ved den strafferettslige inngripen som slår igjennom ved vurderingen av straffeforfølgningsplikten,¹⁰⁴ slik at prioriterings- og ressurshensyn bare unntaksvis får en selvstendig betydning for avgjørelsen av å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning av straffbare forhold. At prioriterings- og ressurshensyn tidvis må få en selvstendig betydning for henleggelsesavgjørelser understøttes av at straffeforfølgningsplikten ikke skal medføre umulige eller uforholdsmessige byrder for politi- og påtalemyndigheten, og at politi- og påtalemyndigheten ikke kan bruke virkemidler som krenker andre privatpersoners materielle rettigheter etter EMK under straffeforfølgningen. Selv om påtalemyndigheten har en relativ adgang til å vektlegge prosessøkonomiske grunner i den skjønnsmessige vurderingen av å unnlate å iverksette eller avslutte en iverksatt straffeforfølgning av straffbare forhold, er det bare i unntakstilfeller at prosessøkonomiske grunner alene aksepteres som begrunnelse for henleggelse. Adgangen til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner er altså ganske snever. Imidlertid kan prosessøkonomiske grunner gjøre seg gjeldende ved den skjønnsmessige henleggelsesvurderingen etter andre henleggelsesgrunnlag.

¹⁰² Jf. EMDs dom av 28. oktober 1998 *Osman mot Storbritannia* avsnitt 116. Første del av sitatet tilsvarende i EMDs dom 9. juni 2009 *Opuz mot Tyrkia* avsnitt 129.

¹⁰³ Jf. blant annet EMDs dom av 15. november 2007 *Pfeifer mot Østerriket* avsnitt 37 med videre henvisninger.

¹⁰⁴ Jf. resultatet av EMDs avgjørelser i blant annet EMDs dom av 21. desember 2000 *Egmez mot Kypros*, se særlig avsnitt 70–71, og EMDs dom av 26. mars 1985 *X og Y mot Nederland*.

3.5 I hvilket omfang påtalemyndigheten har adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner

Ut fra analysen ovenfor fremstår henleggelse av straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner som et ulovfestet henleggingsgrunnlag hvor økonomiske, materielle, personelle og tidsmessige ressurser ut fra en skjønnsmessig vurdering begrunner påtalemyndighetens adgang til å unnlate å iverksette eller avslutte straffeforfølgningen av ulike straffbare forhold på ulike stadier av straffesaksbehandlingen. Straffeprosessloven og påtaleinstruksen, straffeprosessuelle prinsipper det straffeprosessuelle system bygger på, systemhensyn og normer for påtaleskikk, -etikk og god påtalepraksis, og menneskerettslige forpliktelser setter begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner. Etterforskningsplikten etter straffeprosessloven og påtaleinstruksen er absolutt i noen tilfeller og relativt streng for øvrige tilfeller.

Påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner er således tilsvarende relativ; i noen tilfeller er den ikke-eksisterende, i andre tilfeller er den relativt strengt begrenset. Påtaleplikten etter straffeprosessloven og påtaleinstruksen er i utgangspunktet inngående i de tilfeller hvor straffbare forhold anses bevist, og materielle og prosessuelle vilkår for offentlig påtale er oppfylt. Imidlertid er påtaleplikten i enkelte tilfeller relativ selv om den er snever. Påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner er derfor etter påtaleplikten i utgangspunktet ganske begrenset.

De straffeprosessuelle prinsipper det straffeprosessuelle system bygger på setter ytterligere begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner. Maktfordelingsprinsippet medfører at påtalemyndigheten ikke kan henlegge straffbare forhold i strid med lov. For øvrig setter ikke maktfordelingsprinsippet noen absolutte begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner, men det skal riktignok en god del til for at kriminaliserte handlinger og unnlatelser kan henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner.

Maktfordelingsprinsippet medfører således en innsnevring av hvilke straffbare forhold det er adgang til å henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner. I all hovedsak er det mindre alvorlige straffbare forhold det er adgang til å henlegge. Dersom det er konkurrans mellom flere straffbare forhold, og det er tilstrekkelig strafferettslig reaksjon mot

gjerningspersonen(e), kan også mer alvorlige straffbare forhold henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner. Maktfordelingsprinsippet setter også begrensninger for antall straffbare forhold som kan henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner. Antallet kommer an på antall kjente straffbare forhold og ressursituasjonen i det enkelte politidistriktet eller den enkelte påtaleinstans.

Likhetsprinsippet medfører at påtalemyndigheten må foreta henleggelse av straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner ut fra et rimelig skjønn. I hvor stor grad prosessøkonomiske grunner kan vektlegges i den skjønsmessige vurderingen avhenger av omstendighetene i det enkelte tilfellet. Hvilket straffbart forhold som foreligger får her stor betydning. I all hovedsak er det mindre alvorlige straffbare forhold som kan henlegges, men omstendighetene i det enkelte tilfellet kan medføre at også mer alvorlige straffbare forhold henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner. Videre setter likhetsprinsippet begrensninger for etter hvilket henleggingsgrunnlag påtalemyndigheten kan henlegge straffbare forhold. Det er kun hvor prosessøkonomiske grunner alene begrunner henleggelse av straffbare forhold at straffbare forhold kan henlegges etter henleggingsgrunnlaget prosessøkonomiske grunner. Altså hvor en vurdering av de foreliggende omstendigheter i det konkrete tilfellet tilsier at straffeforfølgning ikke er ressursmessig fornuftig ut fra en kost-nytte-vurdering hvor økonomiske, materielle, personelle og/eller tidsmessige ressurser er tatt i betraktning. Hvor prosessøkonomiske grunner har gjort seg gjeldende eller spilt en rolle ved den skjønsmessige henleggelsesvurderingen etter andre henleggingsgrunnlag, men uten å være avgjørende, må det straffbare forholdet henlegges etter dette henleggingsgrunnlaget og ikke etter henleggingsgrunnlaget prosessøkonomiske grunner. For øvrig setter likhetsprinsippet begrensninger mot for store variasjoner i henleggingspraksis i politidistriktene og innad i påtaleinstansene hva gjelder art og omfang av, og antallet straffbare forhold som henlegges.

Hva gjelder forholdsmessighetsprinsippet angir det en rekke vurderingsmomenter og -faktorer for henleggelsesvurderingen. Påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner avhenger dermed av en konkret vurdering av omstendighetene i det enkelte tilfellet.

Systemhensyn og normer for påtaleskikk, -etikk og god påtalepraksis setter noen ytterligere begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner ved å angi mer konkrete begrensninger og aktuelle vurderingsmomenter for henleggesskjønnet. En ytre begrensning for påtalemyndighetens

adgang til å henlegge straffbar forhold ut fra prosessøkonomiske grunner at henleggelse ikke kan skje vilkårlig, når det er beleilig eller etter deres eget forgodtbefinnende.

Etter de menneskerettslige forpliktelsene er det ingen eller en ganske snever adgang for påtalemyndigheten til å henlegge straffbare forhold som krenker menneskerettigheter vernet etter EMK som følge av den relativt inngående straffeforfølgningssplikten som EMK pålegger politi- og påtalemyndigheten. Begrensningene etter EMK som følge av etterforsknings- og påtaleplikter er langt på veg sammenfallende med begrensningene som fremgår av riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv. For de tilfeller hvor det er en viss adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner, kan prosessøkonomiske grunner tidvis vektlegges i henleggelsesvurderingen, men det er kun i unntakstilfeller at straffbare forhold kan henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner alene. De menneskerettslige forpliktelsene medfører derfor en svært snever adgang for påtalemyndigheten å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner.

Selv om straffeprosessloven og påtaleinstruksen, straffeprosessuelle prinsipper det straffeprosessuelle system bygger på, systemhensyn og normer for påtaleskikk, -etikk og god påtalepraksis, og menneskerettslige forpliktelser setter flere begrensninger for påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner, angir de bare til en viss grad konkrete begrensninger eller gir veiledning for påtalemyndighetens henleggelseskjønn. Siden hvert enkelt tilfelle påtalemyndigheten blir konfrontert med er forskjellige, er det vanskelig å gi presise og entydige, uttømmende begrensninger som skal gjelde generelt for alle henleggelse ut fra prosessøkonomiske grunner. Imidlertid er begrensningene som fremgår av gjeldende rettskilder for fragmenterte, generelle og ikke entydige nok til å kunne utlede eksakte begrensninger for i hvilket omfang påtalemyndigheten har adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner.

4 Er det behov for en nærmere regulering av påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner?

Som fremstillingen ovenfor viser angir gjeldende rettskilder en fragmentert, uklar og utilstrekkelig regulering av henleggelsesgrunnlaget prosessøkonomiske grunner. Dette skaper problemer for påtalemyndigheten som skal foreta den skjønnsmessige vurderingen av om straffbare forhold skal henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner. Uten klare begrensninger for eller en samlet behandling av begrensningene av henleggelsesadgangen må påtalemyndigheten etter beste evne foreta en henleggelsesavgjørelse basert på et henleggesskjønn uten særlige rettslige føringer. Dette medfører lett en uforsvarlig bruk av henleggelsesgrunnlaget prosessøkonomiske grunner ved at det blir for store variasjoner i henleggelsespraksis i politidistriktene og påtaleinstansene i forhold til hvilke og hvor mange straffbare forhold som henlegges ut fra prosessøkonomiske grunner, og ikke minst ved en sammenblanding av ulike henleggelsesgrunnlag. At det skjer en sammenblanding av henleggelsesgrunnlag er i strid med at henleggelse av straffbare forhold skal avgjøres etter dets virkelige grunnlag etter likhetsprinsippet, påtalemyndighetens forpliktelse etter riksadvokatens rundskriv, og god påtaleskikk.¹⁰⁵ Den uensartede henleggelsespraksisen som følge av den fragmenterte, uklare og utilstrekkelige reguleringen av henleggelsesgrunnlaget er for øvrig uheldig for allmennhetens mulighet til å innrette seg etter henleggelsesavgjørelser og den allmenne tilliten til politi- og påtalemyndigheten. For mange henleggelse etter et uklart og «skjult» henleggelsesgrunnlag, kan medføre at allmennheten, som følge av sviktende eller manglende tillit til politi- og påtalemyndigheten, mister respekten for loven. I verste fall får det negative følger for den alminnelige lovlydighet ved at allmennheten reagerer med selvtekt.

Det er altså flere uheldige konsekvenser av at gjeldende rettskilder angir en fragmentert, uklar og utilstrekkelig regulering av henleggelsesgrunnlaget prosessøkonomiske grunner. Det bør derfor vurderes hvorvidt henleggelsesgrunnlaget prosessøkonomiske grunner skal deles opp i klare underkategorier eller flere henleggelsesgrunnlag med tilhørende respektive

¹⁰⁵ Jf. henholdsvis riksadvokatens brev, 1990 punkt 3, R nr. 3/2006 punkt VII og riksadvokatens brev, 2007, og tilsvarende Hov, 1999 s. 99 og Hov, 2010 s. 511.

begrunnelser. På den måten vil ikke henleggelse av straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner fremstå som et rettslig hjelpebegrep som kan omfatte ulike henleggelsesgrunnlag, men et rettslig begrep for et eller flere underkategorier eller selvstendige henleggelsesgrunnlag hvor begrensningene for henleggelsesadgangen etter hvert enkelt henleggelsesgrunnlag kan reguleres enkeltvis. For å gjøre det enklere for påtalemyndigheten å foreta henleggelsesavgjørelser ut fra prosessøkonomiske grunner, og for å skape forståelse blant allmennheten for hvorfor straffbare forhold henlegges etter dette henleggelsesgrunnlaget, og således opprettholde allmennhetens tillit til politi- og påtalemyndigheten, bør det skje en klargjøring av påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner. Dette kan gjøres på forskjellige måter.

En første måte er lovfesting av henleggelsesgrunnlaget. Allerede i 1992 og senest i 2002 ble påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner foreslått lovfestet, men lovforslagene ble aldri fulgt opp.¹⁰⁶ Riktignok ville en lovfesting av henleggelsesgrunnlaget slik det ble foreslått i 1992 og 2002 ikke gitt særlige rettslige føringer for henleggelsesadgangen siden den foreslåtte lovteksten og forarbeidene anga minimalt med begrensninger. En lovfesting i dag vil gi et positivt rettslig grunnlag med uttrykkelige begrensninger for henleggelsesadgangen. Riktignok vil ikke en lovfesting kunne gi uttømmende begrensninger for henleggelsesadgangen og rettslige føringer for henleggesskjønnet; en slik regulering vil bli for omfattende og for lite anvendelig i et samfunn som er i kontinuerlige endringer og hvor stadig nye straffbare forhold oppstår. Imidlertid vil en lovfesting bidra til mer konkrete og entydige begrensninger, og en mer ensartet henleggelsespraksis i politidistriktene og påtaleinstansene.

En annen måte er regulering av henleggelsesgrunnlaget i riksadvokatens rundskriv.¹⁰⁷ På tilsvarende måte som ved lovfesting vil en regulering av henleggelsesadgangen i rundskriv kunne gi uttrykkelige begrensninger for henleggelsesadgangen. Heller ikke en regulering fra riksadvokaten kan gi uttømmende begrensninger for henleggelsesadgangen og rettslige føringer for henleggesskjønnet, men det er i det minste enklere for riksadvokaten å oppdatere og endre begrensningene for henleggelsesadgangen og føringene for henleggesskjønnet enn det er for lovgiver å gjøre det samme. På denne måten vil det være

¹⁰⁶ Jf. NOU 1992: 23 s. 29, 245 og 291, og NOU 2002: 4 s. 466 og 494.

¹⁰⁷ Jf. uttalelser i Prop. 61 LS (2014–2015) punkt 5.4 om at riksadvokaten i instruks skal klargjøre vilkårene for henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, og uttalelser i R nr. 2/2015 punkt VIII/1.3 med henvisning til riksadvokatens brev 14. april 2015 til statsadvokatene om at Riksadvokaten tar sikte på å utgi et rundskriv med generelle direktiver for henleggelse av saker av kapasitetsgrunner.

enkler for påtalemyndigheten å opprettholde en ensartet henleggelsespraksis i politidistriktene og påtaleinstansene i takt med samfunnsendringer, og ivareta behovet for å endre påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner.

En tredje mulighet er offentliggjøring av påtalemyndighetens henleggelsesavgjørelser eller dokumenter i klagesaker etter straffeprosessloven § 59 a. Henleggelsespraksisen som fremgår av slike dokumenter vil angi hvilke begrensninger som legges til grunn for påtalemyndighetenes henleggelsesadgang og rettslige føringer for henleggesskjønnet. Dette krever imidlertid at det innføres begrunnelsesplikt for henleggelsesavgjørelser, noe som så langt ikke har blitt innført.¹⁰⁸ Begrunnelsen for ikke å innføre en begrunnelsesplikt for henleggelsesavgjørelser er at selv om en begrunnelsesplikt kan medføre at man får åpenhet om og aksept for den vurdering som ligger til grunn for henleggelsesavgjørelsen, vil henleggelsesavgjørelser som oftest bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering av en rekke enkeltmomenter, og en utdyping av disse kan være skadelig for siktede, fornærmede og/eller offentlige myndigheter.¹⁰⁹ En begrunnelsesplikt kan dessuten medføre økt arbeidsmengde, slik at innføring av begrunnelsesplikt for å synliggjøre begrensninger i henleggelsesadgangen og rettslige føringer for henleggesskjønnet kan gå imot sin hensikt.

Imidlertid har påtalemyndigheten begrunnelsesplikt for enkelte andre påtaleavgjørelser, for eksempel tiltalebeslutning etter straffeprosessloven § 252 og forelegg etter straffeprosessloven § 256. Andre forvaltningsorganer har plikt til å begrunne enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 24 første ledd, foruten i de tilfeller hvor det kan gjøres unntak i medhold av forvaltningsloven § 24 andre og tredje ledd. I tillegg er domstolene forpliktet til å begrunne avgjørelser av borgerlige rettigheter og plikter, og beslutninger som nekter anke til overordnet instans etter EMK artikkel 6 nr. 1.¹¹⁰ Begrunnelsen for disse begrunnelsespliktene er at det tvinger den som foretar avgjørelsen til å sette seg inn i saken og basere avgjørelsen på en seriøs og reell vurdering uten å vektlegge irrelevante hensyn. Dessuten gir en begrunnelse partene og allmennheten mulighet til å etterprøve den vurdering som har blitt foretatt og til å vurdere klage, og en begrunnelse er nødvendig for overprøving ved overordnet instans. Når det således er en begrunnelsesplikt for andre offentlige myndigheter og det har gode grunner for seg, tilsier det at det bør vurderes å innføre en begrunnelsesplikt også for

¹⁰⁸ Jf. Ot.prp. nr. 53 (1995–1996) s. 10–11 og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 487.

¹⁰⁹ Jf. Ot.prp. nr. 53 (1995–1996) s. 10–11.

¹¹⁰ Jf. blant annet EMDs dom av 13. januar 2009 *Taxquet mot Belgia* avsnitt 40.

påtalemyndighetens henleggelsesavgjørelser. En begrunnelsesplikt for henleggelsesavgjørelser vil i alle fall gi gode muligheter for etterprøvbarehet for både overordnet påtalemyndighet og allmennheten.

Hvorvidt disse forslagene vil medføre en hensiktsmessig regulering av påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner er usikker. Uansett hvordan reguleringen skulle skje, er det i alle fall behov for en nærmere regulering av påtalemyndighetens adgang til å henlegge straffbare forhold ut fra prosessøkonomiske grunner.

Litteraturliste

Lover:

Grunnloven	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.
Den gamle aksjeloven	Lov 04. juni 1976 nr. 59 Lov om aksjeselskaper.
Den gamle straffeprosessloven	Lov 01. juli 1887 nr. 5 Lov om Rettergangsmaaden i Straffesager.
Den gamle straffeloven	Lov 22. mai 1902 nr. 10 Alminnelig borgerlig Straffelov.
Straffeprosessloven	Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.
Politoloven	Lov 04. august 1995 nr. 53 om politiet.
Menneskerettsloven	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.
Straffeloven	Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff.

Forskrifter:

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

Konvensjoner:

EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjonen med protokoller av 4. november 1950 inntatt som vedlegg nr. 1 og 2 til menneskerettsloven.
-----	---

Forarbeider:

NOU 1981: 35	NOU 1981: 35 Politiets rolle i samfunnet.
--------------	---

NOU 1983: 57	NOU 1983: 57 Straffelovgivningen under omforming. Straffelovkommisjonens delutredning I.
NOU 1984: 27	NOU 1984: 27 Ny påtaleinstruks.
NOU 1985: 19	NOU 1985: 19 Pornografi og straff.
NOU 1992: 23	NOU 1992: 23 Ny straffelov - alminnelige bestemmelser. Straffelovkommisjonens delutredning V.
NOU 2002: 4	NOU 2002: 4 Ny straffelov. Straffelovkommisjonens delutredning VII.
Ot.prp. nr. 53 (1995–1996)	Ot.prp. nr. 53 (1995–1996) Om lov om endringer i straffeprosessloven (klagerett over påtalevedtak m.v.)
Ot.prp. nr.106 (2001–2002)	Ot.prp. nr.106 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m. (lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet).
Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)	Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven).
Prop. 61 LS (2014–2015)	Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpelitireformen).
St.meld. nr. 22 (2000–2001)	St.meld. nr. 22 (2000–2001) Politireform 2000. Et tryggere samfunn.

Rettspraksis:

Høyesterett:

HR-1997-485-S (kjm.utv)

Rt. 1968 s. 495 (kjm.utv.)

Rt. 1987 s. 1288 (kjm.utv.)

Rt. 1994 s. 129

Rt. 1997 s. 1312

Rt. 2004 s. 1526

Rt. 2011 s. 357 (anke.utv.)

Lagmannsrett:

RG 2009 s. 1260 (Frostating)

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD):

X og Y mot Nederland	EMDs dom av 26. mars 1985 <i>X og Y mot Nederland.</i>
McCann mfl. mot Storbritannia	EMDs dom av 27. september 1995 <i>McCann mfl. mot Storbritannia.</i>
Osman mot Storbritannia	EMDs dom av 28. oktober 1998 <i>Osman mot Storbritannia.</i>
Egmez mot Kypros	EMDs dom av 21. desember 2000 <i>Egmez mot Kypros.</i>
Pretty mot Storbritannia	EMDs dom av 29. april 2002 <i>Pretty mot Storbritannia.</i>
Appleby m.fl. mot Storbritannia	EMDs dom av 24. september 2003 <i>Appleby m.fl. mot Storbritannia.</i>
M.C. mot Bulgaria	EMDs dom av 4. desember 2003 <i>M.C. mot Bulgaria.</i>
Tahsin Acar mot Tyrkia	EMDs storkammerdom av 8. april 2004 <i>Tahsin Acar mot Tyrkia.</i>
Moreno Gómez mot Spania	EMDs dom av 16. november 2004 <i>Moreno Gómez mot Spania.</i>
Nachova mfl. mot Bulgaria	EMDs dom av 6. juli 2005 <i>Nachova mfl. mot Bulgaria.</i>
Siliadin mot Frankrike	EMDs dom av 26. juli 2005 <i>Siliadin mot Frankrike.</i>

Angelova og Iliev mot Bulgaria	EMDs dom av 26. juli 2007 <i>Angelova og Iliev mot Bulgaria</i> .
Pfeifer mot Østerriket	EMDs dom av 15. november 2007 <i>Pfeifer mot Østerriket</i> .
Taxquet mot Belgia	EMDs dom av 13. januar 2009 <i>Taxquet mot Belgia</i>
Šilih mot Slovenia	EMDs storkammerdom av 9. april 2009 <i>Šilih mot Slovenia</i> .
Opuz mot Tyrkia	EMDs dom 9. juni 2009 <i>Opuz mot Tyrkia</i> .
Beganović mot Kroatia	EMDs dom av 25. juni 2009 <i>Beganović mot Kroatia</i> .
Rantsev mot Kypros og Russland	EMDs dom 7. januar 2010 <i>Rantsev mot Kypros og Russland</i> .
Zashevi mot Bulgaria	EMDs dom 2. desember 2010 <i>Zashevi mot Bulgaria</i> .

Andre myndigheters praksis:

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

Andre publikasjoner fra det offentlige:

Justis- og politidepartementets dokumenter:

J. dept. rundskriv	Rundskriv fra Justis- og politidepartementet, G-1985-205
--------------------	--

Kommunal- og moderniseringsdepartementets dokumenter:

Etiske retningslinjer for statstjenesten Kommunal- og moderniseringsdepartementets Etiske retningslinjer for statstjenesten, revidert 26. april 2012.

Dokumentet finnes her:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/arbeidsgiverpol/etiske_retningslinjer_rev2012.pdf

Riksadvokatens rundskriv:

R nr. 3/1988	Enkelte henleggelsesformer.
R nr. 3/1999	Etterforskning.
R nr. 3/2006	Etterforskning av saker mot ansatte i politiet.
R nr. 2/2015	Ny straffelov.
R nr. 1/2016	Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2016 – politiet og statsadvokatene.

Riksadvokatens publikasjoner:

R.publ. nr. 3/2007	Riksadvokatens publikasjoner nr. 3/2007: Oppsummering fra statsadvokatmøtene 1998-2007.
--------------------	--

Riksadvokatens brev:

Riksadvokatens brev, 1990	Riksadvokatens brev 26. januar 1990 til Justisdepartementet.
Riksadvokatens brev, 1998	Riksadvokatens brev 01. desember 1998 til statsadvokatene.
Riksadvokatens brev, 2007	Riksadvokatens brev 05. juli 2007 til statsadvokatembetene og politimestrene.
Riksadvokatens brev, 2015	Riksadvokatens brev 14. april 2015 til statsadvokatene.

Juridisk litteratur:

Bøker:

Andenæs, 1984	Andenæs, Johs., <i>Norsk straffeprosess, Bind I</i> (Oslo 1984).
---------------	--

- Bernt, 2009 Bernt, Jan Fridthof, «Likhetsprinsippet» i *Store norske leksikon* (14. februar 2009). Hentet 10. mai 2016 fra <http://snl.no/likhetsprinsippet>.
- Bjerke og Keiserud, 2001 Bjerke, Hans Kristian og Erik Keiserud, *Straffeprosessloven. Kommentartutgave, Bind I*, 3. utgave (Oslo 2001).
- Bjerke, Keiserud og Sæther, 2011 Bjerke, Hans Kristian, Erik Keiserud og Knut Erik Sæther, *Straffeprosessloven, Kommentartutgave, Bind I*, 4. utgave, (Oslo 2011).
- Hov, 1983 Hov, Jo, *Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse* (Bergen 1983).
- Hov, 1999 Hov, Jo, *Rettergang 2: Straffeprosess* (Oslo 1999).
- Hov, 2010 Hov, Jo, *Innføring i prosess 2* (Oslo 2010).
- Kjelby, 2013 Kjelby, Gert Johan, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning. Den relative etterforsknings- og påtalepliktenes rettslige rammer og rettslige utvikling i norsk straffeprosess* (Bergen 2013).
- Røstad, 1981 Røstad, Helge, *Utvalgte emner innen strafferetten og straffeprosessen* (Oslo 1981).

Tidsskrifter:

- Politiembetsmennenes Blad, 1984 Politiembetsmennenes Blad nr. 2, februar 1984. 59. årgang. Utgitt av Politiembetsmennenes Landsforening. Politifullmektig Stian Østvedt (red.)

Internett:

<http://ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudde/aar/2015-10-29?fane=tabell#content> (05. mai 2016)

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/politi-hverdagen/4500-henlagte-saker-bekymrer-justisministeren/a/10128436/> (05. mai 2016)

<http://www.politiforum.no/Drapstruet+i+retten.d25-TM7vG1i.ips> (05.mai 2016)

<http://www.dagbladet.no/2016/04/18/nyheter/innenriks/dyr/43916351/> (05.mai 2016)

<https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/MDDP11000716/29-03-2016> (05.mai 2016)