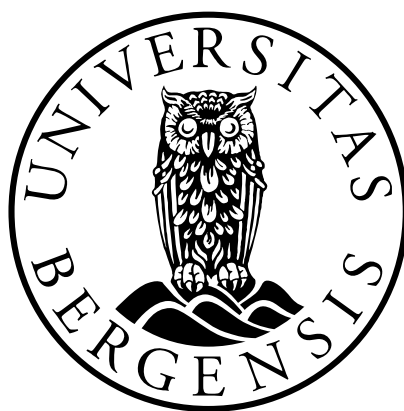


Påtalemyndighetens etterforskningsplikt

*- en fremstilling av de rettslige rammene for avgjørelsen av
etterforskningsspørsmålet*

Kandidatnummer: 7

Antall ord: 14 994



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

12. desember 2016

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
1 INNLEDNING	3
1.1 Tema og problemstilling.....	3
1.2 Kompetanseavklaringer: politi, politimyndighet og påtalemyndighet	5
1.3 Rettslig landskap: etterforsknings- eller påtalestadium?	7
1.4 Metode og rettskilder	8
1.5 Avgrensninger	8
1.6 Videre fremstilling.....	9
2 ETTERFORSKNINGSBEGREPET	10
2.1 Formålstyrt definisjon.....	10
2.2 Etterforskning eller annen type politisær virksomhet?	11
3 PÅTALEMYNDIGHETENS GRUNNPRINSIPPER	14
3.1 Prinsipper som rettslige rammer	14
3.1.1 Statsanklageprinsippet.....	15
3.1.2 Prinsippet om absolutt etterforskningsplikt.....	17
3.1.3 Prinsippet om relativ etterforskningsplikt	18
3.2 Maktfordeling mellom domstolene og påtalemyndigheten	21
4 ETTERFORSKNINGSPLIKT	24
4.1 Strpl.224 – forbud, inngangsport eller plikt	24
4.2 «Straffbart forhold» som skranke	26
4.3 Når foreligger det «rimelig grunn»?	27
4.3.1 Sannsynlighet	29
4.3.2 Proporsjonalitet	31
4.3.3 Saklighet.....	32
4.4 Ubetinget offentlig påtale som vilkår for etterforskningsplikten	33
4.4.1 Betydning av strpl. §62 a for etterforskningsplikten.....	33
4.4.2 Forholdet mellom «allmenne hensyn» og rimelig grunn»	37
5 RESSURS- OG KAPASITETSBEGRENSNINGER SOM SKRANKE FOR ETTERFORSKNINGSPLIKTEN.....	40
5.1 Henleggelse av kapasitetsgrunner	40
6 «ANDRE OMSTENDIGHETER» - ETTERFORSKNINGSPLIKTEN UTEN ANMELDELSE	45
6.1 Generelt om alternativet «andre omstendigheter».....	45

6.2	Spesielt om politimyndighetens rapporteringsplikt.....	47
7	AVSLUTTENDE MERKNADER.....	50
7.1	Oppsummering	50
	Litteraturliste	53

1 INNLEDNING

1.1 Tema og problemstilling

En effektiv straffeforfølging er en forutsetning for ivaretagelse av rettssikkerhet og trygghet i samfunnet. På hvilken måte straffeforfølging gjennomføres kan virke både preventivt og reparerende. Det forventes av allmennheten at bekjempelse av kriminalitet skal utføres på en forsvarlig måte slik at brudd på straffelovens bestemmelser får konsekvenser for lovbyteren.

Gangen i en straffeforfølgingsprosess starter med en melding om eller kjennskap til en mulig straffbar handling. Når en anmeldelse eller kunnskap om et straffbart forhold kommer inn til politet, vil påtalemyndigheten ta stilling til om det i den konkrete saken foreligger rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, jf. straffeprosessloven¹ §224, for å iverksette etterforskning. Når etterforskning er avsluttet skal påtalemyndigheten avgjøre om påtale skal fremmes². Påtalemyndigheten kan sende saken tilbake til politiet for ytterligere etterforskning hvis dette anses nødvendig. Blir det tatt ut tiltale, går saken til domstolen for rettslig behandling³. I noen tilfeller begjærer retten ytterligere etterforskning under hovedforhandling.⁴

Straffeprosessloven viser at etterforskning er en sentral del av straffeforfølgingsprosessen og et viktig verktøy for kriminalitetsbekjempelse. For å utføre en effektiv straffeforfølging er det dermed helt grunnleggende å ha en velfungerende etterforskningmekanisme.

Det er staten som er pålagt en plikt til å etterforske, påtale og pådømme straffbare forhold. Dette er uttrykt i straffeprosessloven gjennom to bestemmelser:

Strpl. §224 forutsetter at påtalemyndigheten skal etterforske mulige straffbare forhold dersom det foreligger rimelig grunn for det. Strpl. §62 a forutsetter at påtalemyndigheten skal påtale straffbare handlinger dersom allmenne hensyn krever det. Disse bestemmelsene er lovfestning av legalitetsprinsippet, som innenfor påtaleretten betyr et prinsipp om absolutt straffeforfølgingsplikt.

¹ Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr.25 (Strpl.)

² Strpl. §226 bokstav a.

³ Strpl.Kap.19

⁴ Strpl. §294

Imidlertid innebærer etterforskning av straffbare forhold store utfordringer for staten generelt og påtalemyndigheten spesielt. Riksadvokaten har besluttet at iverksettelse av og kvalitet på etterforskning i 2016 skal prioriteres fremfor andre politiopgaver⁵. Dette illustrerer viktigheten av og aktualiteten til etterforskningsplikten.

Det er i realiteten slik at langt fra alle anmeldte og oppdagede straffbare forhold etterforskes og påtales. Som eksempel kan tenkes tre straffbare handlinger med ulike utfall: Den første saken blir umiddelbart henlagt uten etterforskning, den andre blir etterforsket og så henlagt, og den tredje forbrytelsen blir etterforsket og påtalt. Hva er avgjørende ved vurderingen av om etterforskning skal iverksettes?

En rekke forhold henlegges uten at etterforskning er iverksatt. Slike henleggelse er delvis forankret i straffeprosesslovens skjønnsmessige uttrykk «rimelig grunn», jf. strpl. §224, og «allmenne hensyn», jf. strpl. §62 a, og delvis i politiinstruksens⁶ uttrykk «forhold som kan være av betydning for politiet», jf. §7-6. Skjønnsstema er demed forankret i hensiktsmessighetsvurdering knyttet til om det er behov for etterforskning og videre påtale.⁷ Imidlertid svekker skjønnsutøvelse forutsigbarhet, som er et viktig moment i rettssikkerheten. Det er dermed avgjørende for strafferettssystemets funksjonalitet at rettslige rammer for hvilke forhold som skal etterforskes og straffeforfølges, og hvilke forhold som kan unntas er klare. Det å gjennomgå og avklare innholdet i lovens skjønnsmessige uttrykk som danner rettslige rammer for påtalemyndighetens skjønn er hovedmålet med denne fremstillingen.

Temaet «påtalemyndighetens etterforskningsplikt» er blitt mer aktuelt etter ikrafttreddelsen av den nye §62 a i straffeprosessloven. Bestemmelsens første ledd innebærer en videreføring av hovedregelen fra straffeloven⁸ av 1902 §77, og omhandler ubetinget offentlig påtale. Bestemmelsens andre ledd innebærer at allmenne hensyn, som ble krevd bare unntaksvis i den gamle straffeloven, er gjort til en generell norm for offentlig påtale. Dette fører til at etterforskningsplikten etter strpl. §224 som er betinget av offentlig påtale, har fått en annen dimensjon uten at lovgiveren nødvendigvis mente det. Oppgavens formål på dette punktet er å undersøke hva som ligger i lovens ordlyd etter strpl. §62 a andre ledd, som lett kan tolkes som

⁵ RfR 1/2016 pkt.III.

⁶ Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22. juni 1990 (politiinstruks).

⁷ Kjelby (2012) s.20.

⁸ Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr.10 (Strl.).

en presumpsjon om å unnlate etterforskning av alle straffbare handlinger med strafferamme inntil 2 år.

Videre er det i realiteten slik at kapasitets- og ressursbegrensninger ofte blir avgjørende for om etterforskning skal iverksettes jf. påtaleinstruksen⁹ §7-5. Påtalemyndigheten må foreta en grovsortering av saker og prioritere noen foran andre. Det er altså akseptert i gjeldende rett at etterforskningsplikten er relativ. Dette innebærer at det ikke kreves at påtalemyndigheten iverksetter etterforskning i absolutt alle innkommende og oppdagede straffbare forhold.

Etterforskningsunntatelse grunnet ressurs- og kapasitetsbegrensninger står imidlertid i direkte motstrid til rettsikkerhet som etterforskning skal ivareta. Det problematiske i praksis er å finne balansen og fastsette rekkevidden av den relative straffeforfølgingsplikten. Ethvert fritak fra etterforskningsplikten skal ha en rettslig forankret begrunnelse. Er det rettsikkerhetsmessig forsvarlig å henlegge straffbare forhold uten etterforskning grunnet dårlig økonomi og ressursknapphet i sektoren?

En ytterligere problemstilling gjelder politiets etterforskning på eget initiativ. Politet har f.eks. gjennom etterforskning av annet forhold eller som ledd i forebyggende arbeid, kommet over noe som kan tyde på at noe kriminelt er skjedd. Politiemyndighetens mål «å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig»¹⁰ tilsier en viss plikt til å avdekke kriminelle handlinger på eget initiativ i tilfeller hvor det ikke foreligger en anmeldelse. Når inntreer en slik plikt etter gjeldende rett? Dette og andre spørsmål vil bli nærmere redegjort for i denne oppgaven.

1.2 Kompetanseavklaringer: politi, politimyndighet og påtalemyndighet

Etter strpl. §225 første ledd første punktum skal etterforskning iverksettes og utføres av politiet. I praksis er det slik at tjenestemenn uten påtalekompetanse utfører selve etterforskning, mens tjenestemenn med påtalekompetanse har ansvar og ledelse for etterforskning. Med «**politi**» er det altså ment selve organisasjonen med sine tjenestemenn både med og uten påtalekompetanse.

⁹ Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten. Fastsatt ved kgl.res. 28 juni 1985 (Påt.instr.)

¹⁰ Lov om politiet av 4. august 1995 nr.53 (politil.). Se §1 andre ledd.

Som påtalemyndighet er politiet underlagt Kongen i statsråd og styrt av straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Som politimyndighet er politiet underlagt Justisdepartementet, og dets virksomhet reguleres av politiloven.¹¹ For å tydeliggjøre dette tosporsystemet, vil «**politimyndighet**» bli brukt i denne oppgaven som betegnelse for tjenestemenn uten påtalekompetanse, men med politikompetanse jf. pl. §4 jf. §20. «**Påtalemyndighet**» vil bli brukt som betegnelse for tjenestemenn med påtalekompetanse.

Riksadvokaten er øverste leder av påtalemyndigheten etter strpl. §56 andre ledd.¹² Han har dermed det overordnede ansvaret for den etterforskningen som politiet iverksetter og utfører. Videre fremgår det av strpl. §225 andre ledd at Riksadvokaten kan gi pålegg om å iverksette etterforskning og om hvordan den skal utføres. Med hjemmel i nevnte bestemmelser har det blitt gitt generelle retningslinjer i form av «Rundskriv fra Riksadvokaten», som tolker loven om hvordan påtalemyndighetens etterforskningsvirksomhet skal foregå. Riksadvokaten har altså fått lovpresiseringsfullmakt innenfor de rammene som følger av strpl. §224. Påtalemyndighet er forpliktet til å følge Riksadvokatens direktiv som regulerer iverksettelse av etterforskning.¹³

Fremstillingens tema tilsier at det er påtalemyndighetens etterforskningsplikt som er det sentrale. Problemstillingene i oppgaven kan imidlertid ikke utelukke politimyndighetens virksomhet grunnet to forhold.

For det første er politimyndighetens innsats absolutt nødvendig for å identifisere og lokalisere straffbare handlinger utover de tilfellene som følger av anmeldelser. Det vil si at politimyndighetens arbeid og vurderinger kan være avgjørende for beslutninger om forholdet skal bli anmeldt i det hele tatt, samt om vilkårene for å iverksette etterforskning anses å foreligge.

For det andre er etterforskningsbegrepet komplisert. Det innebærer at det i praksis er vanskelig å vite hva som er ren polisiær virksomhet og hva som hører under påtalemyndighetens ansvar. Dessuten iverksettes ofte praktisk etterforskning i stor grad uten påtalemyndighetens avgjørelse. Riksadvokatens rundskriv om etterforskning av 22. desember 1999 gir uttrykk for at slik praksis baseres på «en uttrykkelig eller stilltiende delegering»¹⁴

¹¹ Hov. Påtalemyndigheten s.35.

¹² Myhrer, T.-G. Kvalitet i etterforskningen, s.25.

¹³ Myhrer, T.-G. (2001). Etterforskningsbegrepet s.19.

¹⁴ Bjerke/Keiserud 2 s.814

ved det enkelte politikammer. Det vil si at politimyndighet ikke bare foretar innledende undersøkelser, men faktisk utfører etterforskning i lovens forstand uten å innhente påtalemyndighetens beslutning.¹⁵ Et lovfestet eksempel på det er etterforskningskritt som ikke uten skade kan utsettes jf. strpl. §225 første ledd annet punktum. Politiinstruksen §10-3 pålegger politiet en plikt til å iverksette etterforskning i etterkant av ulykker. Begrunnelse for denne pliktregelen er behovet for umiddelbar bevissikring.

Problemstillingen knyttet til etterforskningsplikt uten anmeldelse berører i praksis politiet i sin helhet, altså både påtalemyndighet og politimyndighet. Polimyndighetens forståelse av sin rapporteringsplikt har direkte betydning for den mer generelle etterforskningsplikt som påtalemyndigheten er pålagt siden politimyndighet bringer inn nye saker.

Etterforskningsplikten etter strpl. §224 gjelder i utgangspunktet påtalemyndigheten. Siden politimyndigheten ofte iverksetter etterforskning uten å innhente påtalemyndighetens beslutning vil plikten dermed bli vurdert i denne oppgaven som en generell regel gjeldende både for påtale- og politimyndigheten.

1.3 Rettslig landskap: etterforsknings- eller påtalestadium?

Spørsmålet om å iverksette etterforskning kan oppstå på ulike stadier i en straffeforfølgingsprosess. Det er politiet som forestår forberedende saksbehandling på etterforsknings- og påtalestadiet.

Fremstillingens tema gjelder kun etterforskningsstadiumet i utgangspunktet.

Etterforskningsstadiumet er en tidsavgrenset prosess som betegner straffeforfølgning helt fra starten til det punktet når påtalemyndigheten skal avgjøre tiltalespørsmålet.¹⁶ Tiltale betyr enhver påtaleavgjørelse uavhengig om saken skal fremmes for domstolene eller henlegges. Påtalestadiumet betegner prosessen etter at etterforskning er avsluttet og sakens videre utfall avgjøres.

¹⁵ Det er foreslått å lovfeste denne praksisen jf. NOU 2016:24 s.45 §13-4 (1) tredje ledd: «Tjenestepersoner i politiet som ikke tilhører påtalemyndigheten, kan iverksette etterforskning så langt det følger av fullmakt.»

¹⁶ Strpl. §226 bokstav a.

Det blir kunstig å drøfte etterforskningsstadiumet isolert fra påtalestadiumet grunnet to forhold.

For det første er etterforskning en innledende og helt nødvendig fase for å kunne gå over til påtalestadiumet. Etterforskning som sådan har altså ikke skyldkonstaterende virkninger for den mistenkte/siktede dersom påtalespørsmålet aldri blir tatt stilling til.

For det andre har den fremtidige vurderingen av påtalespørsmålet etter stpl. §62 a betydning for etterforskningsspørsmålet etter strpl. §224. Etterforskningsspørsmålet kan derfor ikke drøftes separat fra påtalespørsmålet. Det innebærer at utgangspunktet for fremstillingen er etterforskningsstadiumet, men drøftelsen vil bli supplert av påtaleelementer.

1.4 Metode og rettskilder

Denne masteroppgaven har et rettsdogmatisk perspektiv. Det vil bli tatt utgangspunkt i og gjort rede for norske regler og delvis for folkerettslige elementer, med det formål å systematisere og klarlegge gjeldende rett på området.

Oppgaven omhandler et tema som er lite behandlet i forarbeidene til de aktuelle bestemmelsene i straffeprosessloven. I november 2016 ble det imidlertid utgitt av Straffeprosessutvalget et forslag til ny straffeprosesslov.¹⁷ Relevante momenter fra forslaget vil bli kommentert kun i fotnoter, grunnet sent publiseringsdato.

Emnet er ikke særlig egnet for etterprøving av domstoler. Det finnes derfor ikke rettspraksis på området. Heller ikke foreligger mye teori på området. Dette fører til et metodisk særtrekk i forhold til at rettskildebildet i sterk grad preges av andre kilder, herunder Riksadvokatens rundskriv¹⁸.

1.5 Avgrensninger

Fremstillingen vil hovedsakelig fokusere på etterforskningsplikt, altså ikke påtaleplikt. Det betyr at plikten til å fremme saken for domstolene etter etterforskning er avsluttet ikke vil bli behandlet. Imidlertid vil påtaleplikt bli berørt gjennom behandling av strpl. §62a, som

¹⁷ NOU 2016:24 Ny straffeprosessloven

¹⁸ <http://riksadvokaten.no/no/dokumenter/rundskriv/>

omhandler offentlig påtale og følgelig har betydning for etterforskningsstadiet. Øvrige henleggelses- og unnlatesesgrunnlag for påtale, og deres betydning for etterforskningsplikten, vil ikke bli behandlet.

Utgangspunktet for denne oppgaven er iverksettelse av etterforskning der anmeldelse eller kunnskap kommer inn for første gang. Selv om de samme rettsreglene gjelder også for fortsatt og gjenåpnet etterforskning, blir fortsatt og gjenåpnet etterforskning samt etterforskningsomfang og det praktiske innholdet i de ulike etterforskningsmetodene ikke bli behandlet.

Forbudet mot å iverksette etterforskning som også kan utledes av strpl. §224 første ledd, sett i lys av hjemmelskravet for inngrep, vil ikke bli behandlet.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon¹⁹ fastsetter en generell etterforskningsplikt og er således relevant for fremstillingen. Innholdet i den internasjonale forpliktelsen vil bli inkludert ved redegjørelse av grunnprinsipper som gjør seg gjeldende for etterforskningsspørsmålet. Konsekvenser ved brudd på EMK i denne sammenheng er et eget omfattende tema og dermed ikke vil bli behandlet.

1.6 Videre fremstilling

Jeg vil innledningsvis redegjøre detaljert for etterforskningsbegrepet (kap.2). Videre er det hensiktsmessig å behandle de overordnede prinsippene for påtalemyndighetens virksomhet, siden de utgjør en forutsetning for den norske straffeforfølgningssystemet. Maktfordeling mellom domstoler og påtalemyndighet samt klageadgang vil også bli behandlet for å illustrere om eventuell feil ved anvendelse av rettsregler som gjelder etterforskningsplikt kan medføre konsekvenser (kap.3). Etter kartlegging av de generelle grunnprinsippene, følger en detaljert drøfting av etterforskningsplikten etter strpl. §224 og betydning av offentlig påtale etter strpl. §62 a for etterforskningsplikten (kap.4). Henleggelse av kapasitetsgrunner blir gitt et eget kapittel (kap.5). Politiets plikt til å iverksette etterforskning på eget initiativ drøftes i kapittel 6. Avslutningsvis kommer en oppsummering av hva som er gjeldende rett på området (kap.7).

¹⁹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. 4. november 1950 (EMK)

2 ETTERFORSKNINGSBEGREPET

2.1 Formålstyrt definisjon

Verken straffeloven eller straffeprosessloven inneholder noen definisjon av etterforskningsbegrepet. Innholdet i begrepet kan imidlertid utledes av formålsbestemmelsen i strpl. §226.

«Formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for a) å avgjøre spørsmålet om tiltale...»

Ifølge bestemmelsens bokstav b-f handler etterforskning også om å forberede rettens, barneverntjenestens eller konfliktrådets behandling av saken og om å avverge eller stanse straffbare handlinger.

Formålet tilsier at etterforskning er en innsamling av fakta som er nødvendig for påtale- og pådømmelsesstadiet, samarbeidet med andre etater, samt forebyggende virksomhet.

Bestemmelsen gir dermed et uttrykk for etterforskningsbegrepet i vid forstand.

Temaets relaterte etterforskning gjelder imidlertid i utgangspunktet påtalemyndighetens ansvarsområde innenfor straffeforfølgning, altså ikke polimyndighetens. Dens formål er definert i bokstav a «for å avgjøre spørsmålet om tiltale». Riksadvokaten presiserer innholdet slik:

«Målet for innsamlingen er å etablere grunnlag for at påtalemyndigheten (...) kan vurdere om en straffebestemmelse er overtrådt, og om gjerningsmannen fyller de tre øvrige hovedvilkår for straff: kravet til subjektiv skyld (...), kravet om tilregnelighet og at det ikke foreligger noen straffrihetsgrunn (...).²⁰

Uttalelsen viser at etterforskning med formålet etter bokstav a) er nødvendig for å avgjøre om objektive og subjektive vilkår etter straffeloven er oppfylt. Det vil si at etterforskning har en videre betydning i straffeprosess enn bare det å avklare om et lovbrudd ble begått.

²⁰ RfR 3/1999 pkt.II.1.

Etterforskning er altså en betegnelse på den virksomheten som politiet bedriver under påtalemyndighetens ledelse og ansvar, og som iverksettes når det er grunn til å avklare om en straffbar handling har funnet sted og hvem som eventuelt kan gjøres ansvarlig for denne.²¹ Etterforskning som ren faktainnsamling har ikke noen praktisk betydning dersom den ikke bidrar til å avgjøre spørsmålet om tiltale, jf. strpl. §226 første ledd bokstav a.

Enkelte bestemmelser i straffe- og straffeprosesslov gir en indikasjon om at tiltak etterforskningstiltak normalt omfatter avhør av fornærmede, siktede og vitner, teknisk etterforskning, slik som person- og åstedsundersøkelser, eventuelt tvangsmidler som varetektsfengsling, ulike typer av kommunikasjonskontroll, teknisk sporing samt ransaking og beslag.²² Innholdet i disse tiltakene vil ikke bli drøftet nærmere, men oppramsingen av dem illustrerer hvilken form etterforskningen kan ha.

2.2 Etterforskning eller annen type polisiær virksomhet?

Det må skilles mellom etterforskning og annen type polisiær virksomhet. Selv om det er samme organ – politiet – som utfører både etterforskning og andre oppgaver, som f. eks. forebyggende virksomhet, utstedelse av pass, våpenkort og fremmedkontroll, må skillet være klart. Dette har sin begrunnelse i tosporssystemet, som reguleres av forskjellige rettsregler nevnt i punkt 1.2.

Hvor formålet med innhenting av opplysninger er helt generelt, er man utenfor etterforskningsbegrepet.²³ Auglend uttaler at undersøkelser rettet mot å forbygge eller lette oppklaringen av fremtidige lovbrudd, eller som sikter mot å avdekke om kriminelle handlinger er under forberedelse, samt strategisk kriminaletterretning, er polisiær virksomhet.²⁴ Uttalelsen gir utrykk for at etterforskning betegner kun de tiltakene som iverksettes i etterkant av et begått lovbrudd og som er nødvendige for å avklare spørsmålet om tiltale. Alle tiltak som er rettet mot fremtidig kriminalitet faller dermed utenfor begrepet.

²¹ Myhrer, T.-G. (2001). Etterforskningsbegrepet, s.1.

²² Rui, Jon Petter.2014. Straffeprosessen i perspektiv pkt.2.3.

²³ RfR 3/1999 pkt. II.3.

²⁴ Auglend m.fl. (2004) s.260.

Som eksempel på etterforskning kan tenkes en anmeldelse til politiet om at en bilulykke. En fotgjenger ble påkjørt og skadet. Sjøføren var alkoholpåvirket. Politimyndigheten sendte ut sine tjenestemenn til åstedet. De etterforsker forholdet, sikrer bevis slik at påtalemyndighet kan vurdere spørsmål om tiltale. Trafikkkontroll som ble foretatt av samme tjenestemenn på samme geografisk området en time før ulykken, hadde mer generell forebyggende formål. Den faller dermed utenfor etterforskningsbegrepet.

Skillet er imidlertid ikke så enkelt i praksis. Den forebyggende virksomhet som en selvstendig politioppgave etter pl. §2(2) og politiets oppgave å avdekke og stanse kriminell virksomhet som retter seg mot allerede begåtte straffbare handlinger etter pl. §2(3) overlapper hverandre.

Politipatruljen har merket en bil som ble kjørt på en litt rar og ustødig måte, og stoppet den. Han er usikker på årsaken til en slik kjøring. Han stiller noen spørsmål til sjåføren og åpner bagasjerommet. Dersom det viste seg at sjåføren har symptomene på hjerneslag og derfor kjører ustødig, har politipatruljens handling avvergende virkning slik at en mulig ulykke ikke skal skje. Imidlertid vil politipatruljens handling falle inn under pl. §2(3), og blir kvalifisert som etterforskning dersom sjåføren er ruset, aggressiv, har verdifulle gjenstander og våpen i bagasjerommet og rømmer bort etter et utført ran.

Eksempelet viser at politimyndighetens virksomhet ofte kan kvalifiseres både som forebyggende og avdekkende på samme sted og i samme tidsrom. Formålet må derfor være avgjørende.

Videre kan det være vanskelig å skille mellom innledende undersøkelser som er nødvendige for å kunne vurdere om etterforskning kan iverksettes og selve etterforskningen. Et eksempel på det er kjennelsen i Rt. 2003 s.1814. Saken gjaldt en samtale mellom to polititjenestemenn og en mann mistenkt for promillekjøring uten at mannen ble gjort oppmerksom på sine straffeprosessuelle rettigheter. Spørsmålet var om denne samtalen kunne anses som avhør og et etterforskingsskritt og følgelig fremlegges som bevis. Med henvisning til rettspraksis kom Høyesterett til at samtalen ikke fylte kravene til et avhør. Førstvoterende uttalte at

*«...det naturlig å se på dette dels som en innledende fase, som har til formål å avklare om det er grunnlag for etterforskning av mulig straffbart forhold, og dels som en oppfølgende fase, som glir over i et avhør...».*²⁵

For det første illustrerer dommen at det finnes tilfeller hvor nedre grense for etterforskning ikke er passert, slik at enkelte undersøkelser ikke faller inn under etterforskningsbegrepet.

For det andre illustrerer dommen at vurderingen er skjønnsmessig. Førstvoterende konkluderte med at spørsmålet fra polititjenestemennene og svaret fra mistenkte på om han hadde drukket alkohol, hører til den innledende fasen. Men utspørring om hvorvidt han nylig hadde kjørt bilen fra parkeringsplassen til stedet hvor samtalen fant sted, ble ansett å være en avhørslignende situasjon som henhører til etterforskning av et sannsynlig straffbart forhold. Det ble uttalt at en slik nærmere avklaring av om vilkårene for straffbart forhold forelå som fremgikk av det andre spørsmålet må anses som et avhør. Det er vanskelig å forstå hvorfor spørsmålet om A hadde kjørt bilen og spørsmålet om A var under alkoholpåvirkning har ulik vekt for nærmere avklaring av om vilkårene for straffbart forhold foreligger. Førstvoterende har vektlagt det faktum at det ble stilt gjentatte spørsmål om hvorvidt A har kjørt bilen, og at disse gjentatte spørsmålene blir besvart bekreftende. Hvorfor dette ble vektlagt er ikke forklart nærmere og fremstår dermed som en rent skjønnsmessig vurdering.

Konklusjonen blir at etterforskning er innsamling av fakta for å avgjøre spørsmålet om tiltale. Det har sin nedre grense mot innledende undersøkelser og en sidegrense mot ren polisiær virksomhet.

²⁵ Rt. 2003 s.1814 premiss (15)

3 PÅTALEMYNDIGHETENS GRUNNPRINSIPPER

3.1 Prinsipper som rettslige rammer

Påtalemyndighetens virksomhet er delvis lovregulert og delvis styrt av ulovfestede regler. På den ene siden har påtalemyndigheten kompetansen og monopolet til å avgjøre og lede etterforskning av straffbare forhold. På den andre siden er den forpliktet til å bruke den gitte kompetansen og monopolet for å ivareta samfunnets interesser. Grensen mellom rett og plikt til å iverksette etterforskning er styrt av generelle prinsipper.

Prinsipper for påtalemyndigheten kan defineres som hovedlinjer i regelverket, og fremstår som et kompleks av de viktigste trekk ved straffeprosessens saksbehandlingsregler. De danner grunnleggende forutsetninger for en demokratisk rettsstat med evne til å overstyre selv klare lovbestemmelser.²⁶

Det presiseres i denne sammenheng at forvaltningsloven²⁷ ikke gjelder direkte for påtalemyndigheten, jf. fvl. §4. Det var ikke ønskelig at påtalemyndighetens virksomhet skulle være regulert av både straffeprosessloven og forvaltningsloven. Påtalemyndigheten er imidlertid et offentlig organ som ikke skal misbruke sin makt. Forvaltningsrettslige prinsipper for myndighetsutøvelse bør være gjeldende for påtalemyndigheten som for alle andre offentlige organer for at myndighetsmisbruk skal unngås.²⁸ Utenforliggende hensyn i saksbehandlingen, usaklig forskjellsbehandling og vilkårlige eller urimelige avgjørelser bør ikke aksepteres. Forvaltningsrettslige prinsipper generelt vil ikke bli drøftet nærmere. Deres betydning for etterforskningsplikten spesielt vil imidlertid bli berørt i punkt 4.3.3.

De prinsippene som særlig har betydning for fremstillingens tema, trenger særskilt behandling. Dette er statsanklageprinsippet, prinsippet om absolutt etterforskningsplikt og prinsippet om relativ etterforskningsplikt.

²⁶ Hans Petter Graver: «I prinsippet prinsipiell - om rettsprinsipper s. 193,196.

²⁷ Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (fvl.)

²⁸ Kjellby (2012) s.164

3.1.1 Statsanklageprinsippet

Den gamle straffeloven §77 inneholdt følgende hovedregel om offentlig påtale:

«Strafbare Handlinger er offentlig Paatale undergivet, med mindre noget modsat er bestemt».

Bestemmelsen ble videreført til strpl. §62a første ledd. Ordlyden er endret til:

«Den offentlige påtalemyndighet skal påtale straffbare handlinger når ikke annet er bestemt ved lov.»

Den innebærer imidlertid ikke realitetsendringer.²⁹ Dette betyr at det å påtale straffbare forhold var og fremdeles er hovedsakelig en offentlig plikt. Med andre ord er alle straffbare forhold underlagt statsanklage.

Strpl. §62 a første ledd gjelder etter ordlyden kun «påtale». Spørsmålet som oppstår i etterforskningssammenheng er om prinsippet også gjelder for etterforskning.

Etterforskning er regulert i strpl. §224, som utgjør det primære rettslige grunnlaget.

Bestemmelsens første og andre ledd første punktum lyder slik:

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

Etterforskningsplikten etter første ledd gjelder også der en mulig lovbrøyer ikke kan straffes fordi vedkommende var mellom 12 og 15 år på handlingstidspunktet.»

Andre ledd karakteriserer regelen i første ledd som «etterforskningsplikten». Det tilsier at «foretas» bør leses som «skal foretas». Bestemmelsen gir uttrykk for et påbud slik at det er en offentlig oppgave å etterforske straffbare forhold.

Videre regulerer straffeprosessloven i femte del saksbehandlingens enkelte ledd, der etterforskning er det første stadiet i en straffeforfølgingsprosess. På grunnlag av lovens oppbygning er det vanlig også i praksis og rettsteori å dele en straffesak inn i etterforskningsstadiet, påtalestadiet, pådømmelsesstadiet, fullbyringsstadiet og arkivstadiet.³⁰ Det fremgår også av formålsbestemmelsen i strpl. §226 at etterforskning er nødvendig for å avgjøre

²⁹ Ot.prp.nr.90(2003-2004) Om lov om straff. s.487

³⁰ Myhrer T.-G. (2015) s.14

spørsmålet om påtale. Både formålet med og rekkefølgen i en straffeprosess tilsier at det er en naturlig sammenheng mellom etterforskning og påtale. Disse stadiene må derfor reguleres av de samme prinsippene. Det blir derfor naturlig at statsanklageprinsippet også gjelder etterforskning.

Videre er oppgaven med å påtale etter strpl. §62 a første ledd gitt en særskilt myndighet, nemlig påtalemyndighet.³¹ Etterforskning er også underlagt påtalemyndighetens ansvar, jf. påt. instr. §7-5 andre ledd. Kompetanse/plikt til å etterforske og påtale straffbare handlinger hører altså inn under samme offentlige organ. Det vil si at det kun er påtalemyndigheten som kan og skal avgjøre etterforsknings spørsmål og anklage borgere i domstolene. Påtalemyndigheten har med andre ord et offentlig etterforsknings- og anklagemonopol. Dette taler for at statsanklageprinsippet etter strpl. §62 a første ledd omfatter statsetterforskningsprinsippet etter strpl. §224 første ledd.

På bakgrunn av det ovennevnte må statsanklageprinsippet etter strpl. 62a første ledd sett i lys av strpl. §224 første ledd tolkes slik at den offentlige påtalemyndigheten «skal» etterforske alle mulige straffbare handlinger og deretter påtale dem. Etterforskning omfattes av uttrykket «påtale» etter strpl. §62 a første ledd. Statsanklageprinsippet innebærer således at påtalemyndigheten på vegne av staten har ansvar for å etterforske og påtale straffbare forhold.

Utrykket «når ikke annet er bestemt ved lov» tilsier at det kan tenkes noen unntak fra hovedregelen, hvor andre enn staten kan fremme påtale. Disse skal være lovregulert.

Et eksempel på et slikt unntak følger av strpl. kap. 28, som åpner for private straffesaker.

Videre finnes det noen andre tilfeller i spesiell lovgivning hvor påtalebegjæring fra andre offentlige myndigheter er nødvendig. Forurensningsloven³² §78 siste ledd er et eksempel på det. Offentlig påtale skjer bare etter begjæring fra forurensningsmyndighetene i tilfeller hvor overtredelsen har ført til ubetydelig forurensning eller fare for forurensning.

Bestemmelsen illustrerer at det unntaksvis kan gis påtalekompetanse til andre offentlige myndigheter, som ofte er eksperter på området, i tillegg til den ordinære påtalen som påtalemyndigheten vil fremme.

³¹ Se også strpl. kap.7, strpl. §62a første ledd og §63.

³² Lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6 (forurl.)

Ordningen med påtalebegjæring fra den fornærmede etter den gamle straffeloven §§78-82, som var omfattet av bestemmelsens uttrykk «med mindre noget modsat er bestemt» er opphevet.³³ En slik påtalebegjæring er ikke lenger nødvendig for at påtale skal kunne fremmes av påtalemyndigheten.

Ovennevnte unntak utgjør en liten del av alle påtalte saker i det praktiske livet. Det er ubetinget offentlig påtale som gjelder i de fleste tilfeller. Statsanklageprinsippet er dermed hovedregelen i gjeldende rett både for etterforskning og påtale av straffbare forhold.

3.1.2 Prinsippet om absolutt etterforskningsplikt

EMK er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven³⁴. Det må derfor undersøkes om den også regulerer etterforskningsplikten i tillegg til nasjonal lovgivning.

Art. 1 lyder som følger:

«The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of this Convention.»

Ordlyden «shall secure» har en negativ og en positiv side av sikringsplikten. Det betyr at på den ene siden skal staten gjøre inngrep i borgeres rettsstilling kun i tilfeller hvor det er «absolutt nødvendig» jf. EMK art. 2, 3 og 8. Det vi si at i noen tilfeller kan etterforskning oppleves som et inngripende tiltak og skal derfor ikke brukes fritt. Samtidig er det i realiteten slik at det ikke er problemet at etterforskning iverksettes i for mange saker. Derimot er problemet at ikke alle saker som burde vært etterforsket blir etterforsket.³⁵

Statens positive sikringsplikt, på den andre siden, innebærer at «there should be some form of effective official investigation» ved krenkelser av menneskerettigheter.³⁶ Kravet til å iverksette effektiv etterforskning ble først uttalt i saken *McCann v. The UK*, som gjaldt drap som følge av statens tjenestemenns handling. Senere har Den europeiske menneskerettsdomstol³⁷ benyttet dette kriteriet i flere saker mellom private. EMD sin uttalelse

³³ Ot.prp.nr.90(2003-2004) s.487

³⁴ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30

³⁵ Myhrer T.-G. 2015 s.34

³⁶ *McCann and Others vs. The UK*.

³⁷ EMD

i saken viser at sikringsplikten omfatter et slikt aktivt skritt som etterforskning for å kunne ta et oppgjør med krenkelser av individets konvensjonsrettigheter.

I Rt. 2013 s. 588 drøftet Høyesterett rekkevidden av sikringsplikten etter EMK art. 1 på en detaljert måte. Saken gjaldt spørsmål om staten kunne holdes ansvarlig for at krenkelse av rettigheter etter EMK skjedde som følge av manglende etterforskning av svært alvorlige trusler fra en privat borger. Staten ble ansett ansvarlig for krenkelsene. Utilfredsstillende etterforskning var ikke avgjørende i dommen, men forsterket inntrykket av utilstrekkelig beskyttelse.

Rettspraksis fra både EMD og Høyesterett illustrerer at etterforskningsplikten er en del av sikringsplikten etter EMK art. 1. Dette innebærer at strpl. §224 og strpl. §62 a må tolkes og håndheves på en slik måte at Norges konvensjonsforpliktelser blir ivaretatt³⁸.

Behovet for kriminalisering og trussel om straff begrunner også behovet for håndheving av overtredelser.³⁹ Straffeloven⁴⁰ forutsetter at ethvert lovbrudd skal «straffes» med bot eller fengsel, med mindre det foreligger frifinnelsesgrunner, som manglende tilregnelighet eller nødverge. Det vil si at straffeloven må bli effektivisert gjennom tiltak i straffeprosess-lovgivningen. I motsatt tilfelle får kriminaliserte handlinger ikke reelle virkninger for en gjerningsmann.

På bakgrunn av sikringsplikten etter EMK art. 1, hensyn til effektivisering av straffeloven samt strpl. §62 a første ledd og strpl. §224 første ledd kan det konkluderes med at den absolutte etterforskningsplikten er presumpsjon i gjeldende rett.

3.1.3 Prinsippet om relativ etterforskningsplikt

Hovedregelen, jf. drøftingen i punkt 3.2., er at påtalemyndigheten er forpliktet til å etterforske straffbare forhold. Imidlertid er det umulig å håndheve den absolutte plikten i praksis. Det er heller ikke ønskelig, ettersom etterforskning kan være svært inngripende og ha preg av total kontroll.

³⁸ Kjelby (2012) s.314.

³⁹ Kjelby (2012) s.19

⁴⁰ Lov om straff av 20. mai 2005 nr. 28 (Strl.)

Opportunitetsprinsippet, eller den relative straffeforfølgingsplikt, har rettslig forankring i flere bestemmelser.

For det første gir strpl. §§69-70 adgang til påtaleunntatelse. Disse bestemmelsene drøftes ikke nærmere ettersom de utelukkende tilhører påtalestadiet, altså ikke etterforskningsstadiet, men de illustrerer den rettslige forankring av det generelle opportunitetsprinsippet.

For det andre er strpl. §62 a andre ledd hjemmel for et annet unntak fra den absolutte forfølgingsplikten:

«For overtredelse av straffebud med en strafferamme på 2 år eller lavere kan påtale unnlates hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale.»

Ifølge forarbeidene vil det for en del saker eller sakstyper allerede når anmeldelse inngis eller forholdet oppdages være klart at saken bør henlegges etter §62 a annet ledd.⁴¹ Det innebærer at strpl. §62 a har direkte betydning for etterforskningsstadiet og følgende for etterforskningsplikten.

For det tredje åpner vilkåret «rimelig grunn» i strpl. §224 første ledd for at påtalemyndigheten kan utøve skjønn i etterforskningsspørsmålet. Bestemmelsen innebærer en lovfesting av opportunitetsprinsippet som gjør seg spesielt gjeldende ved etterforskning.

Etterforskningsplikten etter EMDs praksis inntreer når en påstand, anmeldelse o.l er «arguable» eller at det foreligger «a reasonable suspicion» eller «other sufficiently clear indications» på en krenkelse.⁴² Innholdet i nevnte vilkår for å iverksette etterforskning ble imidlertid aldri drøftet nærmere. Dette indikerer på at EMD forlater tolkning av vilkårene til nasjonale myndigheter. Vilkåret «rimelig grunn» er dermed ordlydsmessig i samsvar med EMDs praksis.

Lovens vilkår «allmenne hensyn», jf. strpl. §62 a andre ledd og «rimelig grunn», jf. strpl. §224 første ledd er skjønnsmessige. Det tilsier at påtalemyndigheten står mer eller mindre fritt når det gjelder beslutninger om å iverksette etterforskning. Nærmere vurdering av vilkårene vil bli foretatt i kap. 4.

⁴¹ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s.488

⁴² Kjelby (2012) s. 330 med henvisning til Beganovic mot Kroatia, dom 25.juni 2009 (464223/06) og Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses m.fl mot Georgia, dom 3.mai 2007(71156/01)

I tillegg til de eksisterende lovbestemmelsene, fremhever riksadvokaten at oppportunitetsprinsippet gir anledning til å unnlate å sette i verk etterforskning i enkelte saker ut fra «ressursprioritering» eller av «andre saklige grunner».⁴³

Det er uklart hva «andre saklige grunner» innebærer, men adgangen til å unnlate å iverksette etterforskning ut fra «ressursprioriteringer» er aktivt benyttet i praksis. For tiden er temaet sentralt i medier. Mange henleggelse begrunnes med at det er for liten kapasitet til å etterforske.

På tross av klare uttalelser fra EMD og Høyesterett om statens plikt til å iverksette «effective official investigation» skal konvensjonen ikke tolkes slik at den blir absurd og urealistisk.⁴⁴ Det er nødvendig å balansere mellom samfunnets og individets interesser. EMD fastslår i sin praksis at stater har en skjønnsmargin – «a margin of appreciation» ved anvendelsen av rettigheter, særlig «nødvendigheten» av et inngrep».⁴⁵ Denne skjønnsmarginen må også gjelde for den positive sikringsplikten som omfatter etterforskning i forhold mellom private for at straffeforfølgingsmekanismen skal fungere i praksis. EMD har uttalt at:

«For the Court, and bearing in mind 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.»⁴⁶

Ettersom etterforskningsplikt inngår i den generelle sikringsplikten etter EMK art. 1, betyr EMDs uttalelse at påtalemyndigheten kan ta ressurser og kapasitet i betraktning ved vurderingen av om etterforskningsplikt i en konkret sak inntreffer. Dette er absolutt nødvendig for at politiet og påtalemyndigheten skal kunne utføre sine funksjoner.

I den ovennevnte saken Rt. 2013 s. 588 uttalte førstvoterende ved gjennomgang av rekkevidden av sikringsplikten at kravene til aktivitet fra myndighetenes side vil avhenge av det aktuelle saksområdet. Det ble vist til EMD sin praksis:

«...obligation may differ, both in content and in terms of its underlying rationale, depending on the particular situation that has triggered it (...) the nature and degree of scrutiny which satisfy the minimum threshold of effectiveness depend on the circumstances of

⁴³ RfR 3/1999 pkt.III.1

⁴⁴ Steven Greer. (2000). s.15.

⁴⁵ Jørgen Aall (2004) s.45.

⁴⁶ Osman v. the UK.

each particular case. They must be assessed on the basis of all relevant facts and with regard to the practical realities of investigation work.»⁴⁷

Primært gjaldt uttalelsen omfang og form for etterforskning, men den gir klare signaler om at det er nødvendig med individuell vurdering av omstendigheter rundt etterforskningen i hver enkelt sak. Men uttalelsen slår også fast at det må stilles realistiske krav til etterforskningsarbeid. Sikringsplikten etter EMK art 1. vil derfor bero på de skjønnsmessige vurderingene som opportunitetsprinsippet åpner for.

Nærmere vurdering av henleggelsesadgang grunnet ressursprioriteringer og dens hensiktsmessighet vil bli foretatt i kap. 5. En slik adgang viser imidlertid at den absolutte etterforskningsplikt har mange unntak.

Oppportunitetsprinsippet, eller den relative straffeforfølgningsplikten, innebærer dermed rimelighet og hensiktsmessighet i forholdet mellom private og offentlige interesser. Det står i direkte motsetning til den presumpsjonen om absolutt etterforskningsplikt som gjelder i norsk rett. Imidlertid er prinsippet rettslig forankret og gjeldende. Etersom disse to motstridende prinsippene hovedsakelig er forankret i de samme lovbestemmelsene – strpl. §62 a og strpl. §224 – må hovedregelen være den absolutte etterforskningsplikten med de unntakene som opportunitetsprinsippet åpner for.

3.2 Maktfordeling mellom domstolene og påtalemyndigheten

Maktfordeling mellom domstolene og påtalemyndigheten er direkte regulert gjennom strpl. §63. Der fremgår det at «domstolene trer bare i virksomhet etter begjæring av en påtaleberettiget, og deres virksomhet opphører når begjæringen blir tatt tilbake». Bestemmelsen gir et generelt uttrykk for anklageprinsippet i straffeprosessen.⁴⁸ Prinsippet tilsier at retten ikke bør ha kompetanse til å ta opp andre forhold enn tiltalen gjelder.⁴⁹

⁴⁷ Zashevi v. Bulgaria

⁴⁸ NUT 1969:3 s.175.

⁴⁹ Matningsdal.M (2002), s.90

Kompetanserammer for domstolene i en straffeforfølgingsprosess fremgår også av strpl. §38. Den fastsetter at «retten kan ikke gå utenfor det forhold tiltalen gjelder, men er ubundet av den nærmere beskrivelse med hensyn til tid, sted og andre omstendigheter.»

Forklaringen på en slik klar maktfordeling ligger i det maktfordelingsprinsippet som Grunnloven er bygget på.

Påtalemyndigheten er underlagt Kongen i statsråd, jf. strpl. §56 annet ledd, og anses dermed som en utøvende makt. Dette innebærer at bare Kongen i statsråd kan gi alminnelige regler og pålegg. Kongen i statsråd anses som øverste leder for påtalemyndigheten og har dermed instruksjons- og omgjøringsrett. Påtalemyndighetens oppgave er å ivareta samfunnets interesser i straffeforfølgningen ved å avklare den materielle sannheten.

Domstolene utgjør den dømmende makt. Domstolenes oppgave er å treffe rettslig korrekte avgjørelser på bakgrunn av den materielle sannheten som påtalemyndigheten sørger for å oppnå.

Det klare skillet mellom påtalemyndigheten og domstolene impliserer at de ikke bør ha adgang til å gripe inn i hverandres virksomhet.

Når det gjelder spørsmålet om iverksettelse av etterforskning etter strpl. §224, er virkningen av anklageprinsippet den at domstolen ikke kan overprøve påtalemyndighetens vurdering. Siktete har dessuten ikke klageadgang over positive påtalevedtak, jf. strpl. §59 a annet ledd siste punktum. At påtalemyndighetens avgjørelse om iverksetting av etterforskning er feilvurdert og ikke i samsvar med standard, er følgelig ikke noe siktete kan påberope seg eller domstolen prøve.⁵⁰ Dersom det fattes positivt påtalevedtak, kan ikke domstolen heller overprøve påtalemyndighetens vurdering av om allmenne hensyn foreligger.⁵¹

Et klart eksempel på virkningen av anklageprinsippet er Rt. 2004 s. 745. Saken gjaldt en ung mann som nektet å fullføre militærtjenestetiden. Han mente at siviltjenesteadministrasjonen etter fast praksis ikke skulle ha anmeldt ham på bakgrunn av liknende saker. Høyesterett uttalte at den administrative behandlingen av spørsmålet om anmeldelse av og påtalepraksis for andre som nekter å utføre sivil tjeneste, er uten betydning når saken er fremmet. Det ble

⁵⁰ Myhrer, T.-G. (2015), s.40.

⁵¹ RfR. 2/2015 pkt.1.1

presisert at «retten har ingen skjønnsmessig adgang til å unnlate å pådømme saken under henvisning til at administrativ praksis tilsier at forholdet ikke skulle være anmeldt og påtalt».

Dersom en sak blir henlagt uten noen form for etterforskning, kan avgjørelsen påklages til overordnet påtalemyndighet. Påtalevedtak beror imidlertid på skjønnsmessige vurderinger av både bevismessig og rettslig art, og det kan være vanskelig å oppnå det ønskete resultatet for anmelderen/fornærmede. Ved behandling av klager mot Spesialenhetens påtalevedtak i «Monika-saken» uttalte riksadvokaten at «skjønnsutøvelsen kan være direkte feil, og det kan dessuten være rom for ulike tolkninger både av rettslig og faktisk art hvor flere alternativer i og for seg er forsvarlige.»⁵² Klagesystemet er dermed ment til at grove feil rettes opp og at påtalemyndighetens vedtak kvalitetssikres. Adgangen til ytterligere overprøvningsmidler enn det som følger av «ett-trinn-systemet» foreligger altså ikke.

Det snevre klagesystemet illustrerer at det er ønskelig fra lovgiveren sin side å gi påtalemyndigheten et vidt rom for skjønnsmessig vurdering ved spørsmålet om å iverksette etterforskning, slik at den ikke kan overprøves. Konsekvenser av dette er at påtalemyndighetens feilvurdering om etterforskningsplikten inntreffer i et konkret tilfelle ikke har reelle virkninger så lenge den ligger innenfor rammer som strpl. §224 og strpl. §62 a fastsetter.

For de mest inngripende tiltakene under etterforskningen, som f. eks. tvangsmidler, er domstolene gitt primærkompetanse eller prøvingskompetanse.

⁵² <http://www.riksadvokaten.no/filestore/Dokumenter/2016/RE15-128463-AvgjorelseravklageriMonika-saken-anonymisertvers....pdf>

4 ETTERFORSKNINGSPLIKT

4.1 Strpl.224 – forbud, inngangsport eller plikt

Strpl. §224 er i norsk rett det primære rettslige grunnlaget for etterforskning av et mulig straffbart forhold.

Avgjørelser på om etterforskning skal foretas beror etter strpl. §244 første ledd på anmeldelse eller andre omstendigheter som gir rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold som skal forfølges av det offentlige.

Ordlyden i sin helhet tilsier at alle forhold, altså fra naskeri til drap, som anmeldes eller på andre måter kommer inn til politiets kunnskap i utgangspunktet bør omfattes. Bestemmelsen er utformet slik at den regulerer ikke bare iverksettelse av etterforskning for første gang. Den gjelder både for iverksettelse av hele etterforskningsprosessen i nye saker, for enkeltstående etterforskningskritt under en pågående etterforskning og for gjenåpnede saker etter strpl. §74.⁵³

Det fremgår av formålet i strpl. §226 første ledd bokstav b-d at det kan være aktuelt å utføre etterforskning også etter at tiltale er tatt ut. Dessuten setter bestemmelsen grenser for lengde på etterforskningen. Den kan ikke fortsettes når det ikke lenger er «rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold».⁵⁴ Etterforskningsomfang vil imidlertid ikke bli behandlet i detalj. Men det fremheves at generelle vilkår i strpl. §224 gjør seg gjeldende under etterforskningen på alle stadier i en straffeforfølgingsprosess.⁵⁵

Bestemmelsens ordlyd reiser videre spørsmål om den regulerer forbudet mot, adgangen til eller plikten til å iverksette etterforskning.

Som nevnt tidligere fremgår det av bestemmelsens andre ledd at uttrykket «foretas» forstås av lovgiveren som «etterforskningsplikten».

⁵³ RfR 3/1999. pkt IV.

⁵⁴ RfR 3/1999. pkt IV.

⁵⁵ Forslaget til ny straffeprosesslov inneholder lovpresisering på dette punktet: «Etterforskning kan skje *når og så lenge* det er rimelig grunn til nærmere undersøkelser om et mulig eller forestående straffbart forhold» (uthevet her).jf. NOU 2016:24 s.45

I annet punktum gis det imidlertid en uttrykkelig hjemmel for Riksadvokaten til å gi nærmere retningslinjer angående plikten. Riksadvokatens syn er at uttrykket «foretas» må tolkes antitetisk; etterforskning kan ikke settes i verk med mindre det er rimelig grunn til det.⁵⁶ Denne tolkningen gir uttrykk for forbudet mot og adgangen til etterforskning. Bestemmelsen er dermed en kompetanseregel.

Ordlyden i andre ledd og uttalelsen i rundskrivet viser at plikten til, adgangen til og forbudet mot etterforskning fremgår av samme bestemmelse.

Dette kan illustreres med en akse⁵⁷. Det kan tenkes anmeldte eller oppdagede forhold hvor det ikke foreligger «rimelig grunn til å undersøke om det ble begått straffbare forhold».

Anmeldelser uten reelt grunnlag eller med hevnmotiv kan være eksempler på denne typen saker. Etterforskning i seg selv kan virke inngripende og belastende for individer og kan derfor ikke brukes fritt. Slike tilfeller ligger til venstre på aksene, og forbudet mot å etterforske dem må gjelde.

Videre innkommer og oppdages saker hvor faktiske forhold tilsier at det foreligger «rimelig grunn» i lovens forstand. Adgang til å iverksette etterforskning gjør seg da gjeldende. Det kan også være andre tilfeller hvor loven uttrykkelig gir adgang til å etterforske selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbare forhold. Eksempel på det er strpl. §224 fjerde ledd, som regulerer etterforskning ved brann og andre ulykker. Slike saker ligger i midten av aksene.

Det sentrale for fremstillingen er saker hvor det foreligger «rimelig grunn» til mistanke om straffbare forhold og hvor påtalemyndigheten er forpliktet til å iverksette etterforskning. Det vil si at etterforskningsplikt inntreer i tillegg til allerede gjeldende etterforskningsadgang. Slike saker ligger til høyre på aksene. Det er denne gråsonen mellom rett og plikt, hvor den relative og den absolutte etterforskningsplikten møtes, som er problematisk i praksis.

Strpl. §224 kan dermed oppsummeres som et uttrykk for både forbudet mot, adgangen til og plikten til å foreta etterforskning. Anvendelsesområdet er samtlige anmeldte og oppdagede mulige straffbare forhold på alle stadier i straffeforfølgingsprosessen som ikke er unntatt fra offentlig påtale.

⁵⁶ RfR 3/1999 pkt.III.1

⁵⁷ En lignende illustrasjon finnes i Myhrer, T.-G. (2015) s.34

Videre tilsier bestemmelsens ordlyd «rimelig grunn», «forfølges av det offentlige» og «straffbart» at lovgiveren mente å unnlate etterforskning av forhold som 1) ikke er straffbare, 2) ikke har rimelig grunn til å undersøke nærmere og 3) ikke er undergitt offentlig påtale. Disse vilkårene trenger nærmere gjennomgang.

4.2 «Straffbart forhold» som skranke

Ordlyden «å undersøke om det foreligger *et straffbart forhold*» (uthevet her) avgrenser bestemmelsens anvendelsesområde mot anmeldelser som gjelder sivilrettslige forhold, eller forhold som ikke er straffbart på tross av sine negative virkninger. Et eksempel på sistnevnte er ærekrenkelse som ble avkriminalisert ved den nye straffeloven. Ordlyden tilsier at alle kriminaliserte forhold bør omfattes av bestemmelsen.

Dette er imidlertid ikke uten unntak.

For det første finnes det tilfeller, hvor en handling er kriminalisert, men straff ikke kan anvendes likevel.

Det kan være et tilfelle, hvor en politimann i kraft av sin stilling utøver lovlig myndighetsutøvelse. Straff kan dermed ikke anvendes på en ellers kriminalisert handlingen. Et eksempel på det er avgjørelsen fra Spesialenheten for politisaker, som publiserer sine vedtak på <http://www.spesialenheten.no>.

I sak 350/15-123 – 06.11.2015 anmeldte A et politidistrikt for tjenesteforsømmelse knyttet til beslag av våpen, ammunisjon og ammunisjonskasser hos ham. Spesialenheten la til grunn at politidistriktets håndtering av våpnene var hjemlet i forvaltningssaken (våpensaken), og således ikke var ført som beslag i noen straffesak. Spesialenheten fant det ikke sannsynlig at politiet hadde opptrådt på et vis som kunne lede til straffansvar. Saken ble henlagt uten etterforskning.⁵⁸

Avgjørelsen viser at sakens faktum først ble vurdert opp mot lovligheten av politidistriktets handling. Så lenge den hadde en hjemmel, kunne straffen ikke anvendes selv om forholdet anses å være straffbart for vanlige borgere enn polititjenestemenn. Det fører til at dersom

⁵⁸<http://www.spesialenheten.no/Bokm%C3%A5l/Avgj%C3%B8relser/Sammendrag/TabId/112/ArtMID/588/ArticleID/164/Vest-2015.aspx>

straff ikke kan anvendes, så vil ikke vilkåret «straffbart forhold» etter strpl. §224 første ledd være oppfylt.

For det andre kan politimyndigheten benytte advarsel etter pl. §6 første ledd, som ledd i opprettholdelse av ro og orden eller forebygging av lovbrudd. På tross av manglende lovhjemmel for bruk av advarsel som reaksjon på overtredelse av straffebud, anses en slik adgang som sedvane i norsk rett. Det innebærer at ved bagatellmessige, eller mindre alvorlige, forhold gis det en uformell advarsel, såkalte OPS-saker (oppgjort på stedet). Rekkevidden av slik adgang er imidlertid ikke presis regulert. Praksis kan dermed variere. Eksempler på OPS-saker kan være advarsel ved manglende bruk av bilbelte eller urinering på et offentlig sted.

Ordlyden «straffbart forhold» samt eksistensen av OPS-ordningen tilsier at handlinger som kan bli oppgjort på stedet, handlinger som rettferdigjøres med hjemmel i en annen lov eller handlinger som ikke er kriminalisert faller utenfor etterforskningsplikten etter strpl. §224 første ledd.

4.3 Når foreligger det «rimelig grunn»?

Det fremgår av strpl. §224 at anmeldelse eller andre omstendigheter må gi «rimelig grunn» til å undersøke om det foreligger straffbart forhold.

Begrepet «rimelig grunn» åpner for bruk av skjønn. For en person kan det være en rimelig grunn foreligge dersom han hørte rare lyder ved et nabo hus midt på natten. For en annen er det ikke noen rimelig grunn å undersøke forholdet rundt samme rare lyder med mindre han hadde sett et blodspor. Tolkningen av vilkåret kan dermed avhenge av livserfaringen til dem som foretar vurderingen. Det er polititjenestemenn med både påtale- og politimyndigheten som foretar slike vurderinger i praksis. Det vil si at omstendighetene i en konkret sak må fremstå i deres øyne som slike som gir rimelig grunn.

Videre tilsier ordet «rimelig» at terskelen må være atskillig lavere enn kravet om «skjellig grunn», som er kravet for straffeprosessuelle tvangsmidler som pågripelse, jf. strpl. §171, og ransaking, jf. strpl. §192. Det innebærer at for at vilkåret «skjellig grunn» anses oppfylt må sannsynlighetsovervekt foreligge. Det vil si at det må være mer sannsynlig at mistenkte er skyldig, enn at vedkommende ikke er det. Den naturlige språkforståelsen av vilkåret tilsier at det ikke kreves en slik sannsynlighetsovervekt.

Videre fremgår det av forarbeidene at vurderingen må ta utgangspunkt i den aktuelle mistanken. Det stilles ikke bestemte krav til mistankens styrke, og det er tilstrekkelig at det foreligger en rimelig mulighet for at lovbruddet har funnet sted.⁵⁹ Det vil si at forarbeidene også taler for at det stilles krav til en viss sannsynlighet, men ikke til sannsynlighetsovervekt.

Riksadvokaten fastslår i sitt rundskriv 3/1999 at beslutninger om å sette i verk etterforskning er, og må være, utpreget skjønnsmessige. Videre angir han noen konkrete momenter som bør inngå i vurderingen, men de er veiledende og på ingen måte absolutte. Ved vurdering av om det foreligger «rimelig grunn» til at etterforskning skal åpnes i medhold av strpl. §224 første ledd, kan det i tvilstilfeller være nyttig å vurdere tre momenter: sannsynlighet, proporsjonalitet (forholdsmessighet) og saklighet.⁶⁰ Det presiseres videre at det er adgang til å trekke inn andre forhold enn dem som nevnes i rundskrivet, avhengig av sakens omstendigheter. Dette tilsier for det første at vurderingen av vilkåret «rimelig grunn» er skjønnsmessig. For det andre betyr det at en konkret vurdering bør foretas i hvert enkelt tilfelle.

Momentene er etter riksadvokatens syn mest aktuelle i tilfeller hvor det ikke foreligger anmeldelse. De kan derfor være av særlig interesse for polititjenestemenns vurdering av sin anmeldelses-/rapporterings- og etterforskningsplikt, noe som vil bli behandlet nedenfor. En anmeldelse i seg selv vil normalt gi «rimelig grunn» til å åpne etterforskning forutsatt at den beskriver et straffbart forhold som ikke er helt bagatellmessig.⁶¹

Uttalelsen gir uttrykk for en presumpsjon om at vilkåret «rimelig grunn» er oppfylt i alle forhold som anmeldes. Imidlertid er den forståelsen ikke begrunnet nærmere. Videre er innholdet av begrepet «bagatellmessig» ikke forklart heller. På bakgrunn av den livserfaring man har, kan uttrykket tolkes ulikt. For en person som aldri ble utsatt for kriminelle handlinger, kan tyveri oppleves som verdens undergang. For en annen kan bare grove forhold fremstå som ikke bagatellmessige. Det er dermed uklart hvilke anmeldelser bør anses som bagatellmessige slik at de ikke gir «rimelig grunn» automatisk. Det vises derfor til den forståelse av bagatellmessige forhold som legges til grunn ved OPS-ordningen nevnt i punkt4.2.

⁵⁹ NOU 1997:15 s.49-50.

⁶⁰ RfR 3/1999 pkt.III.1.

⁶¹ RfR 3/1999 pkt.III.1.

Sak 565/14-123 – 15.01.2014 er et eksempel på henleggelse av anmeldte forhold uten etterforskning avgjort av Spesialenheten for politisaker, hvor spørsmålet var om vilkåret «rimelig grunn» ble oppfylt.

A anmeldte førstekonsulent B for utilbørlig opptreden. A anførte at B hadde vært uhøflig og truende i telefonsamtale med A. Kopi av korresponderende straffesaksdokumenter, forkynningsdokumenter og klagesaksdokumenter ble innhentet fra politidistriktet. Etter en samlet vurdering av opplysningene i saken, fant Spesialenheten det ikke sannsynlig at førstekonsulent B hadde handlet på et vis som kan lede til straffansvar. Det var Spesialenhetens vurdering at saken ikke tilfredstilte de krav til sannsynlighet, saklighet og forholdsmessighet som skal til for at etterforskning skal iverksettes.⁶²

Eksempelet er sammendrag fra Spesialenheten. Avgjørelsen er knapt begrunnet, men de illustrerer tre momenter:

For det første er Riksadvokatens retningslinjer for å avgjøre om vilkåret «rimelig grunn» er oppfylt brukt aktivt i praksis.

For det andre foretas det ved vurderingen av vilkåret «rimelig grunn» undersøkelser av all tilgjengelig materiale, som f.eks. straffesaksdokumenter, forkynningsdokumenter osv. Den nedre grensen for etterforskning blir ikke passert. Det er ikke alltid at det finnes noen tilgjengelig materiale i saken, men innledende undersøkelser kan gi indikasjoner på om det er rimelig grunn til å iverksette etterforskning.

For det tredje viser sakene at momenter, angitt av Riksadvokaten, er brukt aktivt også i saker som er anmeldt, altså ikke bare i tilfeller uten anmeldelse. Det tilsier at det ikke alltid er lett å konstatere at anmeldelse i seg selv er tilstrekkelig for at vilkåret «rimelig grunn» foreligger. Momentene er dermed aktuelle å vurdere både i saker som er anmeldt og i saker hvor det ikke foreligger en anmeldelse.

Det skal ses nærmere på innholdet i disse tre kriteriene.

4.3.1 Sannsynlighet

⁶²<http://www.spesialenheten.no/Bokm%C3%A5l/Avgj%C3%B8relser/Sammendrag/TabId/112/ArtMID/588/ArticleID/164/Vest-2015.aspx>

Ved vurdering av om det foreligger «rimelig grunn» til at etterforskning skal åpnes, kan det i tvilstilfeller være nyttig å vurdere sannsynlighet av at straffbart forhold foreligger.⁶³

Den naturlige tolkningen av ordet «sannsynlighet» i denne sammenhengen er en mulighet for at det foreligger et straffbart forhold.

I sitt etterforskningsrundskriv presiserer riksadvokaten at det kreves en viss troverdighet når det gjelder art og omfang, og helst visse avgrensninger i forhold til tid og sted for den aktuelle handlingen. Det vil si at det må foreligge en reell mulighet for at det dreier seg om et straffbart forhold. En slik mulighet vil kunne konstateres eller avkrefte på bakgrunn av bevisbedømmelse i saken.

Spørsmålet videre blir om sannsynlighetskravet gjelder for alle saker.

Det fremgår av strpl. §224 fjerde ledd at det ved brann og andre ulykker kan foretas etterforskning av årsaken «selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold». Påt. instr. §7-4 femte ledd presiserer at etterforskning «skal» foretas ved brann og ved andre ulykker når de «har voldt alvorlig personskade eller betydelig ødeleggelse av eiendom». Etterforskningsplikten inntreer altså i slike tilfeller.

Det samme gjelder når et barn under 18 år dør plutselig og uventet. Politiet skal innlede etterforskning «selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold» med mindre det åpenbart ikke skyldes en straffbar handling, jf. strpl. §224 fjerde ledd annet punktum. Det vil si at etterforskningsplikt inntreer med mindre sannsynligheten for at et straffbart forhold foreligger er lik null.

Videre inntreer etterforskningsplikten dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politi- eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse, eller noen dør eller blir alvorlig skadet mens de er tatt hånd om av politi- eller påtalemyndigheten selv om det ikke er grunn til mistanke om en straffbar handling jf. påt. instr. §7-6 andre ledd.

De nevnte lovregulerte tilfellene illustrerer at kravet til sannsynlighet avhenger av hvor alvorlig saken er og hvilke verdier som står på spill. Dersom anmeldte eller oppdagede forhold gjelder f. eks. krenkelse av liv, alvorlig personskade eller betydelig ødeleggelse av eiendom, inntreer etterforskningsplikten med mindre det reell mulighet for straffbart forhold

⁶³ RfR 3/1999 pkt.III.1.

ikke foreligger i det hele tatt. Dette har sin forklaring i de konkrete verdiene som straffebed i straffeloven er ment å ivareta. Verdien av menneskets liv er klart høyere enn verdien av en mobiltelefon.

Hensynet til rettssikkerhet samt verdier og interesser som krenkes taler for at det skal mindre til for at etterforskning iverksettes i tilfeller med dødsfall enn i tilfeller med tyveri eller underslag. Hvilken grad av sannsynlighet som kreves i lovens forstand vil altså variere fra sak til sak. Avgjørende blir hvor alvorlig det mulige straffbare forholdet er. Sannsynlighet for at et straffbart forhold foreligger er således et utgangspunktet, altså ikke et vilkår i alle sakstyper for at etterforskningsplikt skal inntre.

4.3.2 Proporsjonalitet

Ifølge Riksadvokatens rundskriv av 1999 må det også foretas en mer kvalitativ vurdering av om et mulig straffbart forhold er så alvorlig at det bærer en etterforskningsinnsats – proporsjonalitetsvurderingen.⁶⁴ Det vil si at jo alvorligere et mulig straffbart forhold er, desto lavere er terskelen for å iverksette etterforskning. Dette illustrerer at forholdsmessighetsvurdering glir over i sannsynlighetsvurdering, siden graden av sannsynlighet ikke er spesifisert, idet den må variere med bl. a. forholdets alvorlighet og behovet for undersøkelser.

Videre i proporsjonalitetsvurderingen bør det avveies hvilket etterforskningskritt som er aktuelt å iverksette og hvor inngripende det vil være. Det må dermed vurderes om den aktuelle formen for etterforskning står i rimelig forhold til alvorlighetsgraden på det mulige straffbare forholdet.

Tidsaspektet er også relevant, i den forstand at det er liten grunn til å hevde at etterforskning bør iverksettes for et foreldet forhold.⁶⁵ Dette må være i samsvar med strl. §86. Det fremgår implisitt at jo alvorligere et mulig straffbart forhold er, desto lengre er fristen for foreldelse av straffeansvar. Det må f.eks ha gått 25 år for at et drap ikke skal straffes jf. strl. §86 bokstav e og 5 år for straffeansvaret for et underslag frafaller jf. strl. §86 bokstav b.

⁶⁴ RfR 3/1999 pkt.III.1

⁶⁵ RfR 3/1999 pkt.III.3

4.3.3 Saklighet

Det stilles videre krav til at iverksettelse av etterforskning skal være saklig begrunnet, det vil si at utenforliggende hensyn ikke skal tas med.⁶⁶ Kravet til saklighet er en forlengelse av kravet til påtalemyndighetens objektivitet samt utslag av forvaltningsrettslige prinsipper. Hensikten er å avverge tilfeller hvor etterforskning er motivert av andre hensyn enn det som fremgår av strpl. §226. Risikofaktorer for slikt maktmisbruk kan være private konflikter, politisk uenighet, sjikane, skadehensikt, hevn osv.

Utenforliggende hensyn kan medføre at like straffbare forhold vil bli behandlet ulikt. Men selv om saklighet er ivaretatt, kan forskjellsbehandling ved etterforskning av lignende tilfeller finne sted. Spørsmålet blir om brudd på likebehandling ved etterforskning kan påberopes.

Det antas i juridisk teori at det forvaltningsmessige likhetsprinsippet, eller forbudet mot usaklig forskjellsbehandling, gjelder for påtalemyndighetens virksomhet.⁶⁷

Imidlertid viser rettspraksis noe annet. I Rt. 1976 s.652, som gjald straff for uteblivelse fra militærtjeneste, uttalte Høyesterett at:

«Hvorvidt et straffbart forhold foreligger, må prinsipielt avgjøres for den enkelte tiltaltes vedkommende på grunnlag av hans eget forhold, uten hensyn til hvorvidt andre i en tilsvarende situasjon også er blitt straffet. Dette er en generell regel som må gjelde for at rettsapparatet overhodet skal kunne virke.»⁶⁸

Uttalelsen avviser ikke direkte at likhetsprinsippet skal gjelde for påtalemyndigheten. Men den illustrerer at henleggelsesadgang begrunnet i at andres liknende straffbare forhold ikke ble straffeforfulgt, ikke finnes i norsk rett.

Kjelby støtter i sin avhandling dette synspunktet.⁶⁹ Det kan være saklig å forfølge ett av flere like forhold dersom forfølging av bare det ene forholdet samlet sett vil gi den største kriminalitetsforebyggende effekten. Det vil si at man kan se bort fra likhetsprinsippet dersom etterforskning av det ene forholdet vil medføre større samfunnsmessig utbytte enn etterforskning av de andre tilsvarende forholdene.

⁶⁶ RfR 3/1999 pkt.III.3

⁶⁷ Bratholm, Strafferett s.425 sitert av Kjellby (2012) på s.164

⁶⁸ Rt.1976 s.652

⁶⁹ Kjellby, (2007) s.623

Hensynet til funksjonalitet og effektivitet i rettsapparatet taler også for at man ikke skal unnlate etterforskning med grunnlag i at et annet likt lovbrudd ikke ble etterforsket. I motsatt tilfelle kan hele påtalemyndighetens virksomhet bli lammet, særlig dersom henleggelse i en lik sak var begrunnet i ressurs- og kapasitetsbegrensninger. Praktisering av likhetsprinsippet der staten mangler ressurser vil fort føre til at mange straffbare forhold i praksis vil bli avkriminalisert.

Det kan konkluderes med at etterforskning kan iverksettes i en sak på tross av at andre like forhold ble henlagt. Dette er grunnleggende for at påtalemyndigheten skal kunne fungere og utføre sine oppgaver. Saklighetskravet innebærer at iverksettelse av etterforskning ikke skal være motivert av andre forhold enn det å avgjøre spørsmålet om påtale, jf. strpl. §226 bokstav a.

4.4 Ubetinget offentlig påtale som vilkår for etterforskningsplikten

4.4.1 Betydning av strpl. §62 a for etterforskningsplikten

Strpl. §224 pålegger påtalemyndigheten etterforskningsplikt i tilfeller hvor straffbare forhold er undergitt offentlig påtale. Hvilke forhold som er undergitt offentlig påtale fremgår av strpl. 62 a. Strpl. §62 a fremstår dermed som et vilkår for at etterforskningsplikten etter strpl. §224 inntreer.

Det første spørsmålet blir hvilke forhold som er undergitt offentlig påtale etter strpl. §62 a slik at påtalemyndighetens etterforskningsplikt etter strpl. §224 inntreer.

Det må påpekes først at straffeprosessloven trådte i kraft i 1986 da den gamle straffeloven av 1902 gjaldt. Krav til påtalebegjæring fra fornærmede, samt unntaksvis krav til allmenne hensyn, førte til at spørsmålet om etterforskning skal iverksettes oppstod kun i saker som var undergitt ubetinget offentlig påtale. Ved ikrafttredelsen av straffeloven av 2005 ble det gjort endringer på dette punktet. Alle lovbrudd er blitt undergitt ubetinget offentlig påtale.

Rekkevidden av unntakene som følger av ordlyden «når ikke annet er bestemt ved lov» har blitt innsnevret. Tilfeller som omfattes av uttrykket er blitt betydelig færre. Det dreier seg kun om det som følger av private straffesaker og noen få tilfeller som er regulert i spesiell lovgivning der påtalebegjæring fra offentlige myndigheter kreves. Se drøftelse i punkt 3.1.

Videre påpekes det at strpl. §224 samt påtaleinstruksen ikke har blitt oppdatert ved ikraftsettelse av strpl. §62 a. Endringene som ble gjort i forbindelse med den nye straffeloven innebærer at anvendelsesområdet til strpl. §224 er blitt videre enn det var da den gamle straffeloven gjaldt. Dette ble nok oversett og er ikke vurdert i forarbeidene.

Bestemmelsens uttrykk «straffbare forhold som forfølges av det offentlige» etter strpl. §224 første ledd vil dermed omfatte i dag alle tilfeller unntatt private straffesaker og saker hvor det kreves påtalebegjæring fra andre offentlige organer. Dette er utgangspunktet.

Videre følger det et annet viktig unntak som omfattes av vilkåret «når ikke annet er bestemt ved lov». Det fremgår av strpl. §62 a andre ledd at for brudd av straffebud med en strafferamme på to år eller lavere kan påtaleunnlates «hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale».

Først må det understrekes at strpl. §62 a andre ledd kun gjelder tilfeller hvor strafferamme er to år eller lavere. Forarbeidene presiserer at strafferammen sikter til den alminnelige rammen. Forhøyelse ved gjentakelse og organisert kriminell virksomhet tas ikke i betraktning.⁷⁰ Bestemmelsens andre ledd innebærer at for alle overtredelser med strafferamme høyere enn to år gjelder etterforskningsplikten etter strpl. §224 uten hensyn til strpl. §62 a andre ledd.

Endringer i strafferammer i den nye straffelovens spesielle del ble foretatt i perioden 2007-2009 uten at anvendelsesområdet for strpl. §62a annet ledd ble vurdert på nytt. Det førte automatisk til at flere straffbare forhold falt inn under bestemmelsens ordlyd, siden alvorlighetsgraden på lovbrudd ble betydelig endret. Kjellby har beregnet at omkring 80 prosent av kriminaliteten i Norge ligger innenfor en «strafferamme på 2 år eller lavere».⁷¹ Dette medfører at strpl. §62 a andre ledd i praksis har betydning for etterforskningsplikten i de fleste tilfeller. Anvendelsesområdet til strpl. §62 a andre ledd vil dermed fremstå som noe begrenset.⁷²

⁷⁰ Ot.prp. nr. 90 (2004-2005) s. 488.

⁷¹ Kjellby (2012) s.15.

⁷² I NOU 2016:24 s. 360 er det konstatert at reguleringen som følger av straffeprosessloven § 62 a annet ledd og de ulike tilpasningene i straffeloven og spesiallovgivningen, er unødvendig komplisert og uoversiktlig. Det ble foreslått å omformulere regelen slik at hanleggelse skal kunne skje løsrevet fra strafferammen for det forhold saken gjelder. Dette tilsier at strpl. §62 a andre ledd gir lite i praksis.

Videre vises det til drøftingen i punkt. 3.1.1, hvor det ble konkludert med at strpl. §62 a også gjelder for etterforskning. Spørsmålet blir om bestemmelsen gir en generell hjemmel for unnlattelse av etterforskning i alle saker med strafferamme på to år eller lavere.

Ordlyden «hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale» gjør allmenne hensyn til en rettsnorm for offentlig påtale generelt og etterforskning spesielt. Dette innebærer at dersom ikke allmenne hensyn tilsier påtale i en sak, er forholdet ikke undergitt offentlig påtale etter første ledd og skal følgelig ikke etterforskes etter strpl. §224 første ledd. Med andre ord tilsier retten til ikke å påtale at det heller ikke skal etterforskes.

Forarbeidene slår derimot fast at utgangspunktet er at handlingene skal påtales.⁷³ Ifølge Riksadvokaten er hovedregelen – som fremgår av bestemmelsens første ledd – at straffbare handlinger skal påtales, også der straffebudet har en strafferamme på mindre enn to års fengsel.⁷⁴ Det er med andre ord en presumpsjon for at allmenne hensyn foreligger. Både forarbeidene og Riksadvokatens rundskriv taler for at selv om strafferammen er to år eller lavere, vil påtalemyndighetens etterforskningsplikt likevel inntre.

Det kan konkluderes at unnlattelse av etterforskning hjemlet i strpl. §62 a andre ledd er en unntaksbestemmelse og kan håndheves kun «hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale». Bestemmelsen gir ikke en generell hjemmel for unnlattelse av etterforskning i alle saker med strafferamme på to år eller lavere.

Det neste spørsmålet er hva «allmenne hensyn» betyr i lovens forstand.

Ordlyden «allmenne hensyn» kan forstås som hensyn til samfunnets trygghet, velferd og sikkerhet. Alt som undergraver disse hensyn bør følgelig straffeforfølges. Dette er i samsvar med behovet for kriminalisering av visse handlinger. Ordlyden tilsier dermed at allmenne hensyn alltid vil være til stede dersom et forhold anses straffbart etter straffeloven. Men denne vide forståelse ville avskåret anvendelse av andre ledd i alle saker.

Strpl. §62 a andre ledd annet punktum inneholder noen sentrale momenter, som tilsier at uttrykket «allmenne hensyn» må tolkes snevrere enn det ordlyden tilsier.

⁷³ Ot.prp.nr. 90 (2004-2005) s. 487.

⁷⁴ RfR 2015/2 pnk.1.1.

«Ved vurderingen av om allmenne hensyn foreligger, legges det blant annet vekt på overtredelsens grovhet, hensynet til den alminnelige lovlydighet og om den fornærmede, en annen som har lidt skade ved overtredelsen, eller vedkommende berørte myndighet ønsker påtale.»

«Overtredelsens grovhet» tilsier at det skal mindre til for at tyveri skal etterforskes enn naskeri eller andre bagatellmessige lovbrudd, selv om strafferammen i begge straffebud ligger innenfor to år. Likevel betyr det ikke at etterforskning skal unnlates i alle mindre alvorlige saker slik at kriminalitetsområder blir avkriminalisert.

Henvising til overtredelsens grovhet kan innebære at mer graverende overtredelser av en type lovbrudd som sjelden blir påtalt, likevel bør påtales av hensyn til den sosiale ro.⁷⁵ Forarbeidene taler for at overtredelsens grovhet ikke skal være avgjørende. Det må foretas en helhetsvurdering hvor alle nevnte momenter avveies mot hverandre.

Standpunktet til den berørte myndigheten er også etter loven av betydning. Offentlige organer er ofte eksperter på et spesielt område. Deres oppgave er som regel å fremme samfunnets interesser innenfor det aktuelle området. Eksempler på slike spesialiserte organer kan være forurensningsmyndigheten, skattemyndigheten osv. Dersom den handlingen som vurderes etterforsket står i motstrid til konkrete samfunnsinteresser etter spesialkompetent myndighetens syn, tilsier allmenne hensyn etterforskning.

Oppfatningen til den fornærmede og andre skadelidte er fortsatt av betydning, men påtalebegjæring fra dem er ikke avgjørende på samme måte som det var før den nye straffeloven trådte i kraft.

Forarbeidene presiserer videre at ved motstrid mellom momenter som har betydning for om «allmenne hensyn» foreligger, bør betydelig vekt tillegges hva som er det vanligste ved sammenlignbare tilfeller av den aktuelle art.⁷⁶ Dette innebærer at påtalepraksis er av betydning.

⁷⁵ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s.488

⁷⁶ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s.488

«Allmenn hensyn» etter strpl. §62 a andre ledd kan på grunnlag av sin ordlyd og forarbeidenes uttalelser oppsummeres som et helhetsbilde som gjenspeiler interessene til hele det samfunnet som berøres både direkte og indirekte av den begåtte handlingen.

Det må imidlertid understrekes at nevnte momenter ikke er uttømmende. Lovens ordlyd «blant annet» tilsier at andre omstendigheter kan være aktuelle å vurdere. Politiets knappe ressurser og ikke tilstrekkelig etterforskningskapasitet kan ikke ses bort ifra ved vurderingen om offentlig påtale. Problemstillingen om den økonomiske utfordringen kan forankres i uttrykket «allmenne hensyn» vil bli behandlet i punkt. 5.2.

4.4.2 Forholdet mellom «allmenne hensyn» og rimelig grunn»

Normen «allmenne hensyn» etter strpl. §62 andre ledd gjør seg gjeldende for alle forhold undergitt offentlig påtale. Siden offentlig påtale er et vilkår for at etterforskningsplikten etter strpl. §224 inntreffer har «allmenne hensyn» direkte betydning for etterforskningsstadiet og følgelig for etterforskningsplikten.

Dette synspunktet har indirekte støtte i strpl. §74 femte ledd. Henleggelse av saker før etterforskning er innledet, kan ha manglende påtalebegjæring eller «en annen forutsetning for å fremme saken» som henleggingsgrunn. Slik «annen forutsetning» vil eksempelvis være når det ikke kan anses å foreligge allmenne hensyn for straffeforfølgelse.⁷⁷

Ifølge forarbeidene kan avgjørelsen etter strpl. §62 a andre ledd treffes før etterforskning er gjennomført. I noen tilfeller vil det allerede når anmeldelse inngis eller forholdet oppdages, være klart at saken bør henlegges etter strpl. §62 a annet ledd fordi ikke «allmenne hensyn» tilsier påtale. I slike saker forutsettes det at det ikke er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, jf. strpl. §224 første ledd, og at saken derfor kan påtaleavgjøres med en henleggelse uten etterforskning.⁷⁸

Forarbeidene legger for det første til grunn at normen «allmenne hensyn» kan gjøre seg gjeldende allerede ved etterforskningsspørsmålet.

For det andre gir de uttrykk for at «allmenne hensyn» etter strpl. §62 andre ledd inngår i vurderingen av om det foreligger «rimelig grunn» etter strpl. §224. Denne tolkningen har

⁷⁷ Hov, Rettergang II s. 106

⁷⁸ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s.488

imidlertid lite til felles med de retningslinjene for forståelse av uttrykket «rimelig grunn» som er gitt i Riksadvokatens rundskriv av 1999. Grunnen til det er igjen det faktumet at strpl. §224 er fortsatt uoppdatert. Forholdet mellom strpl. §62 a andre ledd og strpl. §224 er ikke nærmere begrunnet.

Ved ikraftsettelse av den nye straffeloven strpl. §62 a utgav Riksadvokaten et nytt rundskriv. Han konstaterte først at uttalelsen i forarbeidene er uklar når det gjelder spørsmålet om hvilket henleggelsesgrunnlag som skal brukes i slike tilfeller. Han påpeker at det ikke er gitt noen klar anvisning på forholdet mellom henleggelse med hjemmel i hhv. §62a og §224. Videre besluttet han at dersom allmenne hensyn ikke tilsier påtale, jf. strpl. §62 a annet ledd, skal saken henlegges fordi det ikke er rimelig grunn til å igangsette etterforskning, altså ikke fordi allmenne hensyn ikke tilsier påtale.⁷⁹

Riksadvokatens beslutning viser at vurdering av «allmenne hensyn» etter strpl. §62 andre ledd inngår i vurderingen etter strpl. §224 av om det foreligger rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, men det riktige henleggelsesgrunnlaget er likevel strpl. §224. Dette fremstår som fornuftig, siden det uten etterforskning er vanskelig å konkludere sikkert med at allmenne hensyn ikke tilsier påtale. Dette gjelder altså saker med strafferammer på to år eller lavere. Ved mistanke om drap legges det automatisk til grunn at allmenne hensyn tilsier påtale. Det faktiske grunnlaget kan uten etterforskning i noe grad bli spinkelt i forhold til å kunne vurdere overtredelsens grovhet, hensynet til den alminnelige lovlydighet, og om den fornærmede, en annen som har lidt skade ved overtredelsen eller berørte myndigheter ønsker påtale. Det faktiske bildet kan være bare unntaksvis klart i saker hvor det foreligger en solid dokumentasjons- og informasjonsmengde som f.eks i Økokrim-saker eller andre, hvor informasjon og bevis ble innhentet gjennom den polisiære virksomheten, altså ikke påtalemyndighetens. Det blir derfor korrekt å henlegge saker uten etterforskning fordi det ikke foreligger en rimelig grunn etter strpl. §224, altså ikke fordi allmenne hensyn ikke tilsier påtale.

Det virker som om riksadvokaten mener at «allmenne hensyn» inngår i vurderingen av vilkåret «rimelig grunn». Konsekvensen av den forståelsen er at dersom allmenne hensyn ikke

⁷⁹ RfR 2/2015, pkt IV.1.3

tilsier påtale, foreligger det ikke rimelig grunn til å iverksette etterforskning. Dette ble uttalt i forbindelse med utgreiingen av riktig henleggelsesgrunnlag og er ikke nærmere begrunnet.

Etter mitt syn er det vanskelig å forklare denne tolkningen. Slik strpl. §224 er formulert, er vilkårene «rimelig grunn» og «forfølges av det offentlige» kumulative. Det vil si at de må vurderes hver for seg. Det sistnevnte vilkåret har innholdet fra strpl. §62 a som definerer hva som er undergitt offentlig påtale.

Konklusjonen blir at strpl. §224 vil være det riktige henleggelsesgrunnlaget i saker uten etterforskning. Videre skal «allmenne hensyn» etter strpl. §62 andre ledd inngå i vurderingen av om påtalemyndighetens etterforskningsplikt etter strpl. §224 inntreffer. Det er imidlertid uklart om den bør inngå i vurderingen av «rimelig grunn» eller «forfølges av det offentlige».

På bakgrunn av de samlede vurderinger i dette kapitlet kan det utledes en konkret regel for etterforskningsspørsmålet:

Påtalemyndighetens plikt etter strpl. §224 ved alle lovbrudd som har høye strafferammer enn 2 år så lenge vilkåret «rimelig grunn» er oppfylt. Kriminaliseringsbegrunnelse og de strafferammene som er fastsatt av straffeloven angir klare retningslinjer for forståelse av for hvilke sakstyper den absolutte etterforskningsplikten gjør seg gjeldende. Straffen er f. eks. inntil 21 år for drap, jf. strl. §275, inntil 15 år for grove narkotikaovertrедelser, jf. strl. §232, inntil 21 år for seksuallovbrudd, jf. strl. §§291-293 osv. Alvorligheten til slike lovbrudd fører til at det skal lite til for at vilkåret for etterforskningsplikt «rimelig grunn» skal være oppfylt. Ved så alvorlige lovbrudd legges det til grunn at «allmenne hensyn» tilsier påtale siden strafferammen er høyere enn to år. I praksis vil dette utgjøre omkring 20 prosent av alle kriminelle handlinger. Det må være realistisk å gjennomføre en effektiv etterforskning i alle slike saker.

I alle andre tilfeller, hvor strafferammen er to år eller lavere, gjelder det bare den relative etterforskningsplikten.

5 RESSURS- OG KAPASITETSBEGRENSNINGER SOM SKRANKE FOR ETTERFORSKNINGSPLIKTEN

5.1 Henleggelse av kapasitetsgrunner

I dag er det alminnelig godtatt å begrunne unnlatt iverksettelse av etterforskning med kapasitetshensyn.⁸⁰ Det er altså ikke alle straffbare forhold som i utgangspunktet skulle vært etterforsket, som i relaiteten blir etterforsket. En sak hvor etterforskning ikke kan iverksettes grunnet manglende ressurser, vil normalt bli henlagt.

På den ene siden er henleggelse av en straffesak ikke noe «inngrep» overfor noen privatperson, slik at en henleggelsesbeslutning ikke krever lovjemmel.⁸¹ På den andre siden kan henleggelse har konsekvenser for fornærmedes oppfatning og rettsfølelse. Den absolutte etterforskningsplikten er hovedregelen på området. Unntaket må altså ha klar rettslig forankring.

Bergens Tidende har publisert en oversikt over typer saker som var aktuelle å legge vekk uten å iverksette etterforskning i politiet i Hordaland i 2015.⁸² Det var blant annet hotellbedragerier, bensintyveri, mindre underslag, bagatellmessige trussel- og sjikanesaker, enkelte tyverier eller naskerier og brudd på likningsloven, regnskapsloven og skattebetalingsloven i saker hvor saken ville endt med en bot.

Problemstillingen blir om slike henleggelse grunnet ressurs- og kapasitetsbegrensninger har tilstrekkelig rettslig forankring, slik at de kan aksepteres som unntak fra prinsippet om den absolutte etterforskningsplikten.

⁸⁰ Bjerke/Keiserud 2 s.810

⁸¹ Hov. Rettergang II. s.782

⁸² <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Har-liste-over-saker-som-skal-vurderes-henlagt-293935b.html>

Straffeprosessloven inneholder ingen uttrykkelig hjemmel for henleggelse på grunn av manglende etterforskningskapasitet. Straffelovkommisjonen foreslo kodifisering av adgang til å henlegge en sak på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet i saker av mindre alvorlig karakter, når manglende etterforskningskapasitet gjør dette helt nødvendig og gjerningspersonen ikke er kjent. Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp av departementet under arbeidet med straffeloven 2005⁸³.

Det må videre undersøkes om slike henleggelse kan begrunnes oppportunitetsprinsippet (behandlet i punkt. 3.1.3), som gir uttrykk for rimelighet og hensiktsmessighet i forholdet mellom private og offentlige interesser.

For det første kan ordlyden «rimelig grunn» etter strpl. §224 tolkes slik at den tar hensyn til alle praktiske hindringer inkludert kapasitetsbegrensninger. Som et eksempel fremstår det å etterforske et sykkeltyveri som åpenbart urimelig dersom flere alvorlige seksuelle lovbrudd er uavklart og ressursene er knappe.

Påtaleinstruksen §7-4 presiserer at strpl. §224 ikke innebærer noe forbud mot at forfølgning unnlates på grunn av prioriteringer og kapasitetsproblemer.⁸⁴ Dette indikerer altså at kapasitetsproblemer kan inngå i rimelighetsvurdering etter strpl. §224. Riksadvokaten innfortolker også anledning til å unnlate å sette i verk etterforskning i enkelte saker ut fra ressursprioritering med hjemmel i strpl. §224.⁸⁵ Det taler for at henleggelse av kapasitetsgrunner kan forankres i rimelighetsvurderingen etter strpl. §224.

For det andre vises det til punkt 4.3.3 med tolkning av ordlyden «allmenne hensyn» og den oppregning av momentene i andre ledd andre punktum som ikke er uttømmende. Det vil si at hensynet til økonomiske utfordringer i politiet kan anses som allmenne hensyn. Det er samfunnet som har pålagt politiet å straffeforfølge og dermed sikre borgernes rettssikkerhet, trygghet og velferd. Og det er derfor samfunnet som skal lide dersom etterforskningsressurser ikke er tilstrekkelige.

Kjelby mener også at det å anta at strpl. §224 «rimelig grunn» gir rettslig forankring for å vektlegge kapasitetshensyn, gir et svakt rettskildemessig grunnlag for å ekskludere slike

⁸³ I NOU 2016:24 s 360 er forslag til å kodifisere slike henleggelse fremmet igjen: «Politiet kan henlegge en sak av mindre alvorlig karakter når manglende etterforskningskapasitet gjør dette helt nødvendig og gjerningspersonen ikke er kjent.»

⁸⁴ G-1985-205 s.22.

⁸⁵ RfR 3/1999 pkt.III.1.

forhold under «allmenne hensyn».⁸⁶ Det vil si at vilkårene er like skjønnsmessige, slik at henleggelse av kapasitetsgrunner kan innfortolkes i begge bestemmelsene. Dette taler altså for at henleggelse av kapasitetsgrunner kan forankres i strpl. §62 a andre ledd.

Samtidig kan man ikke se bort ifra det faktumet at strpl. §62 a andre ledd er helt nytt. Henleggelsesadgangen av kapasitetsgrunner har imidlertid eksistert lenge før bestemmelsen trådte i kraft. Dessuten gir Riksadvokatens rundskriv 2/2015 uttrykk for at andre ledd skal brukes med forsiktighet, særlig så tidlig som ved etterforsknings spørsmålet. Dette tilsier at selv om teoretisk sett kan adgangen innfortolkes i vilkåret «allmenne hensyn», blir slik tolkning noe kunstig oppkonstruert.

På bakgrunn av det ovennevnte kan det konkluderes med at henleggelse på grunn av ressurs- og kapasitetsbegrensninger kan forankres både i «rimelig grunn» jf. strpl. §224 og «allmenne hensyn» jf. strpl. §62 andre ledd. Den eneste forskjellen er at med hjemmel i den sistnevnte bestemmelsen, kan man ikke henlegge forhold med strafferammer høyere enn to år. Henleggelse med hjemmel i strpl. §224 kan teoretisk være mulig for mer alvorlige saker, siden bestemmelsens anvendelsesområde er ubegrenset med tanke på strafferammer.

Verken strpl. §224 eller strpl. §62a definerer noen rammer for adgangens omfang. Konsekvenser av dette er stort antall saker er henlagt grunnet kapasitetsproblemer. Det er f.eks. omtrent 13 100 resultater av Google-søk «henleggelse ved kjent gjerningsmann». De fleste resultatene er oppslag i massmediene fra de siste ti årene. Dette illustrerer at det er problematisk for samfunnet å begrunne henleggelse i ressurs- og kapasitetsbegrensninger.

Det er åpenbart at samfunnsutviklingen skaper nye utfordringer. Kriminalitetsutviklingen, spesielt den grove, preges av stor og økende mobilitet, internasjonalisering, bruk av teknologi og multikriminelle nettverk.⁸⁷ Kriminalitetsbildet endres og justeringer av prioriteringer må derfor foretas raskt. Men så udefinerte rammer kunne ikke være forsvarlig.

At problemet med uklarheten er reelt, viser siste oppdatering fra Riksadvokaten. Den 19. oktober 2016 ble det utgitt et nytt rundskriv⁸⁸, som regulerer adgang til å henlegge en straffesak på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet.

⁸⁶ Kjelby (2012) s.560

⁸⁷ RfR 1/2016 pkt.V.1.

⁸⁸ RfR 3/2016

Rundskrivet angir imidlertid ikke en konkret hjemmel. Rettslig forankring for slike henleggelse utledes etter riksadvokatens syn av det generelle oppportunitetsprinsippet som er omtalt i tidligere rundskriv 3/1999.⁸⁹

Riksadvokaten utgir rundskriv med hjemmel i strpl. §224 andre ledd andre punktum samt påt.instr. §7-5 tredje ledd. Disse bestemmelser må dermed anses som den korrekte hjemmelen for prioriteringer. Dette synspunktet kan også forklares på bakgrunn av de riktige henleggsleskodene i STRASAK. Kodene som benyttes for «henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet» er ulike fra de som benyttes for henleggelse grunnet at det ikke foreligger rimelig grunn, eller at ikke allmenne hensyn tilsier påtale.

Rundskrivet avklarer rekkevidden av henleggelsesadgangen som fremstod udefinert tidligere. Det angir detaljerte retningslinjer for hvilke forhold ikke kan henlegges av kapasitetsgrunner, slik at etterforskningsplikten vil inntre.

For det første er utgangspunktet at henleggelse på grunn av manglende kapasitet er begrenset til etterforskning av sak med ukjent gjerningsperson⁹⁰. Fra nå av kan saker mot kjent gjerningsperson henlegges bare dersom det foreligger en særlig grunn for dette. Adgangen til henleggelse i disse tilfellene er altså meget snever.

For det andre kan sentrale og andre alvorlige lovbrudd aldri henlegges av kapasitetsgrunner.⁹¹ Det betyr at prioriterte saker ikke kan henlegges av kapasitetsgrunner. Riksadvokatens prioriteringer innebærer at dersom et politidistrikt ikke har tilstrekkelige ressurser for å etterforske alle saker hvor etterforskningsplikten inntre, skal de prioriterte saker bli etterforsket først. Øvrige tilfeller skal etterforskes i den grad ressursene tillater.

Eksempler på slike sentrale og landsdekkende prioriteringer for iverksettelse av etterforskning er lovbrudd som er nevnt i Riksadvokatens rundskriv for året 2016.⁹² Det nevner drap og andre alvorlige voldslovbrudd, alvorlige seksuallovbrudd, alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet, herunder alvorlige narkotikalovbrudd, alvorlig økonomisk, alvorlig miljøkriminalitet, alvorlige trafikklovbrudd og hatkriminalitet. Nevnte lovbrudd er hovedsakelig de mest alvorlige forbrytelser i samfunnet.

⁸⁹ RfR 3/2016 pkt. II.

⁹⁰ RfR 3/2016 pkt. III (14)

⁹¹ RfR 3/2016 pkt. III (18)

⁹² RfR 1/2016

Den alt overveiende del av kriminalitet faller imidlertid utenfor disse prioriteringer.⁹³ Dette innebærer de fleste straffbare handlinger som finner sted i samfunnet er mindre alvorlige enn de som er prioritert for å etterforske og straffeforfølge. Det vil si at behovet for å ha øvrige retningslinjer for å innstramme den vide henleggelsesadgangen er sterk.

Rundskrivet gir videre uttrykk for at det gis rom for øvrig regional og lokal prioritering. Det må foretas en sammensatt vurdering med utgangspunkt i kriminalitetens samfunnsskadelige virkning, hvordan den påvirker den alminnelige trygghetsfølelse i lokalsamfunnet og den faktiske situasjonen innenfor det enkelte politidistrikt. Dette innebærer at rundskrivet åpner for henleggelse av kapasitetsgrunner på bakgrunn av vurderingen på et lokalt nivå.

For øvrig er det alvorlighetsgrad som skal være styrende⁹⁴. Jo alvorligere konsekvenser av den anmeldte handling for den fornærmede, jo høyere er terskelen for kapasitetshenleggelse. Fornærmedes egen uaktsom opptreden, som f.eks. det å forlate huset uløst eller lommeboken på en benk, samt sannsynligheten for at etterforskning vil kunne lede til straffbart skal ha betydning.

Rundskrivet regulerer påtalemyndighetens adgang til å henlegge en straffesak på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet generelt, det vil si både på etterforsknings- og påtalestadiumet. Men det er presisert at det skal svært sterke grunner til for at saker kan henlegges på påtalestadiumet etter politiet har brukt ressurser på etterforskning.⁹⁵ Det vil si at angitte momenter er direkte aktuelle for etterforskningsspørsmålet.

Konklusjonen er at henleggelse grunnet ressurs- og kapasitetsbegrensninger har rettslig forankring i strpl. §224 andre ledd andre punktum samt påt.instr. §7-5 tredje ledd.

Riksadvokatens rundskriv 3/2016 har angitt klare retningslinjene og begrensningene, som tilsier at henleggelsesadgangen er et legitimt unntak fra prinsippet om den absolutte etterforskningsplikten.

⁹³ RfR 1/2016 pkt.V.2

⁹⁴ RfR 3/2016 pkt. III (20)

⁹⁵ Forslaget til ny straffeprosesslov jf. NOU 2016:24 s.361 angir det motsatte: «Saker bør i prinsippet også kunne henlegges på grunn av manglende kapasitet selv om det kun er den påtalemessige behandlingen som gjenstår». I forarbeidene ble det ikke sett på rundskriv 3/2016 i det hele tatt, som er etter mitt syn uheldig.

6 «ANDRE OMSTENDIGHETER» - ETTERFORSKNINGSPLIKTEN UTEN ANMELDELSE

6.1 Generelt om alternativet «andre omstendigheter»

Etterforskning iverksettes etter strpl. §224 som følge av «en anmeldelse» eller «andre omstendigheter». Det vil si at det finnes to alternative informasjonskilder til mulige straffbare forhold i samfunnet.

Det vanlige er at det kommer en anmeldelse av straffbare forhold fra publikum eller fra offentlige kontrollmyndigheter. Statistikken fra politiet for de siste fem årene viser imidlertid at antall anmeldelser blir stadig lavere.⁹⁶ Dette betyr ikke nødvendigvis at kriminaliteten blir mindre. Derimot øker den i takt med befolkningsøkningen. Men økt globalisering og teknologiutvikling endrer kriminalitetsbildet.

Det vises til politiets statistikk over anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling.⁹⁷ Den illustrerer at stadig flere forhold gjelder økonomiske- og miljøforbrytelser. Betydelig økning i narkotikaforbrytelser er ikke registrert det siste året, men det har vært særlig utviklingen av narkotikakriminalitet i Norge helt fra omkring 1965.⁹⁸

Et særtrekk ved denne typen forbrytelser er at det gjerne ikke finnes konkrete fornærmede som vil anmelde forholdene. Nevnte former for kriminalitet berører altså samfunnet generelt. Utviklingen viser at den alternative kilden «andre omstendigheter» omfatter stadig flere lovbrudd i praksis.

Spørsmålet blir hva uttrykket «andre omstendigheter» innebærer i lovens forstand.

Ordlyden «andre omstendigheter» er vag og uavklart verken i forarbeidene, rettspraksis eller i teorien. Den kan omfatte alle slags tilfeller, hvor opplysninger om et mulig straffbart forhold

⁹⁶ https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3749.pdf Pkt. 2.2. Diagram 1. på s.4

⁹⁷ https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3749.pdf Tabell. 1 s.5.

⁹⁸ Kjelby (2012) s.223

kommer til politiets kunnskap, men som ikke er anmeldelser. Utrykket kan omfatte f.eks. oppslag i massemediene.

Videre finnes det i enkle lover bestemmelser som pålegger en varslingsplikt til politiet i visse tilfeller. Arbeidsgiver har plikt til å varsle politimyndighet når det skjer en alvorlig ulykke på arbeidsplassen, jf. arbeidsmiljøloven⁹⁹ §5-2 første punktum. I henhold til helsepersonelloven¹⁰⁰ §36 tredje ledd skal lege melde et mulig unaturlig dødsfall til politiet. Strl. §227 pålegger pårørende straks å underrette politiet dersom det foreligger grunn til mistanke om at døden er voldt ved en straffbar handling. Etter konkursloven¹⁰¹ § 122a første ledd annet punktum skal bostyrer som har antakelser om straffbare forhold varsle påtalemyndigheten. Hvitvaskingsloven¹⁰² §4 fastsetter meldeplikt dersom en finansinstitusjon får mistanke om at en transaksjon har «tilknytning til» utbytte fra en straffbar handling.

Slike innkommende opplysninger er verken ordinære anmeldelser fra publikum, offentlige organer eller polititjenestemenn, men faller inn under begrepet «andre omstendigheter». Den absolutte etterforskningsplikten behandlet i punkt 3.1.2 samt hensyn til rettssikkerhet tilsier at disse må ha betydning for straffeforfølgning og ikke kan henlegges uten nærmere vurdering.

Riksadvokaten i sitt rundskriv av 1999 fastslår at også anmeldelser fra politimyndighetens tjenestemenn må vurderes under bestemmelsens vilkår «andre omstendigheter».¹⁰³ Det er ikke uvanlig at politiet gjennom utføring av sitt arbeid blir vitne til et straffbart forhold eller blir oppmerksom på konsekvenser av et straffbart forhold i ettertid. Politiet kan for eksempel oppdage et straffbart forhold under patruljering, spaning og kontrollvirksomhet.

Det kan oppsummeres på bakgrunn av tilgjengelige rettskilder at «andre omstendigheter» etter strpl. §224 første ledd hovedsakelig omfatter lovregulerte varsler samt anmeldelser fra politimyndighetens tjenestemenn.

Påtalemyndigheten vil dermed være like forpliktet til å vurdere etterforskning på eget initiativ der det er mottatt politirapport om et straffbart forhold eller varsel fra et annet organ som ved

⁹⁹ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern av 17. juni 2005 nr.62 (aml.)

¹⁰⁰ Lov av helsepersonell av 2. juli 1999 nr.64

¹⁰¹ Lov om gjeldsforhandling og konkurs av 8. juni 1984 nr. 58 (kkl.)

¹⁰² Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering av 6.mars 2009 nr.11 (hvv1.)

¹⁰³ RfR 3/1999 pkt.III

en ordinær anmeldelse. Etterforskningsplikt vil inntre dersom det foreligger rimelig grunn, jf. strpl. §224 første ledd og forholdet er undergitt offentlig påtale jf. strpl. §62 a.

Kriminalitetsutviklingen fører følgelig til at politiets oppgave å avdekke kriminell virksomhet etter pl. §2 (3) får større betydning i praksis. Politimyndighetens anmeldelsesplikt trenger dermed en særskilt gjennomgang siden den vil definere omfanget av informasjonskilden «andre omstendigheter».

6.2 Spesielt om politimyndighetens rapporteringsplikt

Første spørsmålet blir om politimyndigheten er pålagt en plikt til å innbringe oppdagede straffbare forhold, slik at påtalemyndigheten kan vurdere etterforskningsspørsmålet. Hvis ja, hvilket omfang har denne plikten?

Politiinstruksen inneholder regler om rapporteringsplikt for «opplysninger eller forhold som kan være av betydning for politiet i sin alminnelighet eller av interesse for tjenesteutførelsen enkelttilfelle», jf. §7-6. Strl. §173 fastsetter følgelig straffesanksjoner for brudd på tjenesteplikt, som kan være aktuelt for unnlatt eller uriktig politirapportering.

Eksistensen av nevnte rettsregler viser at gjeldende rett pålegger polititjenestemenn en rapporteringsplikt som kan betegnes også som anmeldelsesplikt i praksis. Det vil si at rapport fra en polititjenestemann anses som en slags angitt anmeldelse, selv om polititjenestemannen selv ikke er fornærmede. Rapporteringsplikt og anmeldelsesplikt i dette kapitlet vil bli brukt synonymt.

Videre uttalte EMD i saken Ergi v. Turkey, som gjaldt et drap, at etterforskningsplikt ikke er begrenset til tilfeller hvor et straffbart forhold blir anmeldt.

«...this obligation is not confined to cases...whether members of the deceased's family or others have lodged a formal complaint about the killing with the relevant investigatory authority. In the case under consideration, the mere knowledge of the killing on the part of the authorities gave rise ipso facto to an obligation under Article 2 of the Convention to carry out an effective investigation...»¹⁰⁴

¹⁰⁴ Ergi v Turkey avsnitt 83

Dommen illustrerer at etterforskningsplikt inntreder dersom et straffbart forhold ikke er blitt anmeldt, men offentlig myndighet har fått kunnskap om at krenkelse har skjedd. Det taler for at påtalemyndigheten i noen tilfeller skal iverksette etterforskning på eget initiativ uten å avvente anmeldelse.

På den andre siden har andre offentlige organer ingen absolutt anmeldelsesplikt. Hov fremhever at politiet kan betraktes som samfunnets alminnelige kontrollorgan. «Politiet må derfor like lite som andre særlige organer anses forpliktet til å «lage sak» av ethvert straffbar forhold det kommer under vær med».¹⁰⁵ Dette taler for at det ikke bør kreves mer av politiet enn andre offentlige institusjoner.

Videre tilsier det vage uttrykket i politiinstruksen §7-6 «opplysninger eller forhold som kan være av betydning» at politiet har mulighet til å benytte skjønn for å avgjøre spørsmålet. Det finnes ikke noen klare retningslinjer for hvilke momenter som skal inngå i vurderingen. Polititjenestemenn kan derfor bruke sin egen fornuft, kompetanse og erfaring for å avgjøre om opplysninger eller forhold i en konkret situasjon kan være av betydning.

I praksis fungerer det slik at når politiet selv har avdekket det de mener er en straffbar handling, skriver tjenestepersonen en anmeldelse i de sakene hvor det er mulighet for offentlig påtale.¹⁰⁶

Det innebærer for det første at polititjenestemenn må vurdere om et forhold er straffbart. Det bør i alminnelighet foreligge opplysninger av en viss troverdighet om art og omfang av det straffbare forholdet og helst noen avgrensninger knyttet til tid og sted. Dette er i samsvar med kriteriet om sannsynlighet gitt av Riksadvokaten (behandlet under pkt. 4.3.1.).

For det andre må polititjenestemenn vurdere om rapporteringsplikten i en konkret sak inntreder. Det vil si at de må vurdere om det oppdagede straffbare forholdet kan være av betydning i sin alminnelighet eller av interesse for arbeidet med en konkret sak, jf. politiinstruksen §7-6. Denne vurderingen er like skjønsmessig som påtalemyndighetens vurdering av om det foreligger en rimelig grunn til å undersøke om et straffbart forhold foreligger.

For det tredje må polititjenestemenn vurdere om forholdet skal undergis offentlig påtale. Denne vurderingen var annerledes da den gamle straffeloven gjaldt. Noen straffebed som

¹⁰⁵ Hov. Påtalemyndigheten s. 19, og tilsvarende synspunkt Kjellby s.152-153.

¹⁰⁶ Bjerkes og Williksen. s. 72-74

f.eks. §§ 78-82 krevde begjæring fra fornærmede. Unntaksvis krevde noen straffebud at «allmenne hensyn» tilsa påtale som alternativt eller selvstendig vilkår. Eksempler på det var §§145, 155 og 261. Dette førte til at dersom oppdagete forhold ble rammet av disse straffebudene, så måtte polititjenestemenn vurdere om «allmenne hensyn» ville kreve påtale. Dersom begjæring fra fornærmede eller allmenne hensyn ikke forelå, gav det ikke mening at polititjenestemenn skulle anmelde forholdet som falte under nevnte straffebud. Tiltalen kunne uansett ikke fremmes. Det inntrådte derfor ingen plikt for politiet til å etterforske saken på eget initiativ dersom loven krevde begjæring fra fornærmede eller allmenne hensyn. Plikten oppstod likevel ved øvrige forhold.

På bakgrunn av det ovennevnte fremstår polititjenestemenns vurdering av egen rapporteringsplikt om oppdagede straffbare forhold etter politiinstruksen §7-6 i praksis å være delvis lik påtalemyndighetens etterforskningsplikt. Det vil si at både politi- og påtalemyndigheten bør vurdere alle vilkår etter strpl. §224 første ledd.

Et viktig unntak fra rapporteringsplikten er den ovennevnte OPS-ordningen. Politimyndigheten kan ved bagatellmessige, eller mindre alvorlige, forhold benytte en uformell advarsel, og få saken oppgjort på stedet.

Konklusjonen blir at dersom politiet har oppdaget et straffbart forhold som er undergitt offentlig påtale, men ikke kan bli oppgjort på stedet, inntreer det rapporteringsplikten dersom forholdet har betydning i sin alminnelighet eller er av interesse for arbeid med en konkret sak, jf. politiinstruksen §7-6. Plikten er altså relativ og beror på skjønnsmessig vurdering.

7 AVSLUTTENDE MERKNADER

7.1 Oppsummering

Påtalemyndighetens skjønn ved spørsmålet om etterforskningsplikt er styres av bestemmelsene strpl. §224 og strpl. §62 a, supplert med generelle prinsipper som statsanklage-, legalitets- og opportunitetsprinsippet. På bakgrunn av disse rettslige rammene, kan hovedregelen for etterforskning utledes til følgende: den absolutte etterforskningsplikten med de unntakene som opportunitetsprinsippet åpner for.

Oppportunitetsprinsippet åpner for tre unntak: henleggelse fordi det ikke foreligger en rimelig grunn til å undersøke om et straffbart forhold foreligger jf. strpl. §224 første ledd, henleggelse fordi ikke allmenn hensyn tilsier påtale jf. strpl. §62 a andre ledd og henleggelse av kapasitetsgrunner jf. strpl. §224 andre ledd andre punktum samt påt.instr. §7-5 tredje ledd.

Henleggelse etter strpl. §62 a andre ledd skal imidlertid ikke brukes som eget hjemmelgrunnlag før etterforskning er iverksatt. Det korrekte henleggelsesgrunnlaget i saker uten etterforskning, og hvor vilkåret «rimelig grunn» eller «allmenne hensyn» ikke er oppfylt, er altså alltid strpl. §224.

Innholdet av de skjønsmessige begrepene «rimelig grunn» og «allmenne hensyn» kan ikke fastsettes generelt. Hver sak må vurderes individuelt.

Ved vurdering av om det foreligger «rimelig grunn» må tre momenter vurderes: sannsynlighet, proporsjonalitet og saklighet. Bestemmelsens uttrykk «straffbare forhold som forfølges av det offentlige» etter strpl. §224 første ledd, vil omfatte alle tilfeller unntatt private straffesaker og saker hvor det kreves påtalebegjæring fra andre offentlige organer. Unnlatelse av etterforskning hjemlet i strpl. §62 a andre ledd er en unntaksbestemmelse, og kan bare håndheves «hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale». Bestemmelsen gir imidlertid ikke en generell hjemmel for unnlatelse av etterforskning i alle saker med strafferamme på to år eller lavere.

Ved vurdering av om «allmenne hensyn» tilsier påtale må det legges vekt på blant annet overtredelsens grovhet, hensynet til den alminnelige lovlydighet og om den fornærmede, en annen som har lidt skade ved overtredelsen eller berørte myndighet ønsker påtale. «Allmenne

hensyn» er dermed et helhetsbilde. Det gjenspeiler interessene til både samfunnet generelt og dem som direkte berøres av den konkrete straffbare handlingen.

Henleggelsesadgang uten iverksettelse av etterforskning grunnet ressurs- og kapasitetsbegrensninger er rettslig forankret, men frem til den. 19 oktober 2016 var det uklart i hvilken grad slike henleggelse kan foretas. Omfanget kunne utvides parallelt med økonomiske innstramninger i statsbudsjettet. Det vil si at dersom politiet brukte mesteparten av sine midler på andre oppgaver enn etterforskning, ville det i realiteten bli slik at etterforskningsplikten inntrådte kun i alvorlige saker. Mange av mindre alvorlige, men fortsatt kriminaliserte handlinger, har blitt avkriminaliserte i praksis grunnet ressurs- og kapasitetsbegrensninger. Den udefinerte henleggelsesadgangen kunne ikke begrunnes generelt i oppportunitetsprinsippet.

Riksadvokatens rundskriv 3/2016 har brakt klarheten på dette området ved å angi klare retningslinjer for slike henleggelse.

Videre påpekes det at feil skjønnsutøvelse ved etterforskningsspørsmålet fra påtalemyndigheten sin side ikke medfører særlige rettsvirkninger. Domstolen kan ikke overprøve påtalemyndighetens vurdering. Siktete har ikke klageadgang over positive påtalevedtak og negative påtalevedtak kan kun påklages til overordnede.

Når det gjelder etterforskningsplikten uten anmeldelse, må det sies at økt globalisering og teknologiutvikling har endret kriminalitetsbildet i Norge. Flere straffbare forhold ikke anmeldes. Dette medfører at politiets rolle i kriminalitetsbekjempelse har blitt stadig viktigere med tanke på oppdagelse.

Dersom politiet har oppdaget et straffbart forhold som er undergitt offentlig påtale, inntre det en anmeldelsesplikt dersom det har betydning i sin alminnelighet eller er av interesse for arbeidet med en konkret sak. Påtalemyndigheten vil være forpliktet til å vurdere etterforskning på eget initiativ i tilfeller hvor det ikke foreligger en ordinær anmeldelse, men politirapport om et straffbart forhold eller varsel fra et annet organ er mottatt.

Etterforskningsplikten ved andre omstendigheter vil dermed inntre med samme styrke som ved anmeldelser dersom det foreligger «rimelig grunn», jf. strpl. §224 første ledd, og forholdet er undergitt offentlig påtale, jf. strpl. §62 a.

Fremstillingen viser at avgjørelsen av påtalemyndighetens etterforskningsplikt er skjønnsmessig. Det er vanskelig å fastslå noe konkret om i hvilke tilfeller den inntreffer og ikke. Samtidig er det nødvendig å gi påtalemyndigheten frihet innenfor de eksisterende prinsipper og lovbestemmelser for at regelen skal kunne fungere i praksis. Det er derfor helt nødvendig å ha den snevre overprøvingsadgangen over påtalevedtak. Sett fra samfunnets perspektiv, må rettsreglene for overprøving være realistiske i forhold til de ressursene som er tilgjengelige. Ikke minst må Grunnlovens maktfordeling mellom domstolene og påtalemyndigheten ikke viskes ut.

Når det gjelder henleggelse grunnet ressurs- og kapasitetsbegrensningen, fremstår rettsreglene som presise etter det siste rundskrivet 3/2016 ble utgitt. Den rettslige siden på området er blitt dermed betydelig styrket slik at økonomiske midler ikke lenger kan utvide eller innsnevre rettslige rammer etter strpl. §224 og strpl. §62 a like enkelt som før.

Litteraturliste

Litteratur

- Aall, J. (2004). *Rettsstat Og Menneskerettigheter*, 3. utgave. Bergen: Fagbokforl.
- Auglend, R. L., Mæland, H. J., & Røsandhaug, K. (2004). *Politirett*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bjerke, H.K., Keiserud E., Sæther K.E. (2001) *Straffeprosessloven*. Kommentartutgave bind I og II. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjerknes, O. T., & Williksen, E. (2012). *Politirapport*. Nesbru: Vett & viten.
- Greer, S. (2000). *The margin of appreciation under the Convention on Human Rights*. Council of Europe Publishing. F-67075 Strasbourg Cedex.
- Hov J. (1983) *Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Hov, J. (2010). *Rettergang II*. Oslo: Papinian.
- Kjelby, G. J. (2012). *Mellom rett og plikt til straffeforfølging. Den relative etterforsknings- og påtaleplikts rettslige rammer og rettslige utvikling i norsk straffeprosess*. Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen.
- Kjelby, G. J. (2007) *Preventiv og pre-aktiv etterforsknings- og påtalestrategi*. *Rett og toleranse: Festskrift til Helge Johan Thue*, s. 610-627.
- Matningsdal, M. (2002). *Forholdet mellom tiltalebeslutning og dom*. *Jussens Venner 2002* s 89-132.
- Myhrer, T.-G. (2001). *Etterforskningsbegrepet*. *Tidsskrift for Strafferett*, 1/2001
- Myhrer, T.-G. (2015). *Kvalitet i etterforskningen*. *PHS Forskning 2015*:1.
- Rui, J. P. (2014). *Straffeprosessen i perspektiv*. *Jussens Venner* s. 382-443.

Lover

- Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr.10
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967
- Lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6
- Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr.25

Lov om gjeldsforhandling og konkurs av 8. juni 1984 nr. 58

Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53

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

Lov av helsepersonell av 2. juli 1999 nr.64

Lov om straff av 20. mai 2005 nr. 28

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern av 17. juni 2005 nr.62

Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering av 6.mars 2009 nr.11

Forskrifter

Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22. juni 1990 (Politiinstruksen).

Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten av 28 juni 1985 (Påtaleinstruksen)

Norges offentlige utredninger

NUT 1969:3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen (Komiteen til revisjon av straffeprosessloven)

NOU 1997:15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet. Delutredning II.

NOU 2016:24 Ny straffeprosessloven

Proposisjoner

Ot.prp. nr. 106 (2001-2002) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven m.m.

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

Prop 105 L (2010-2011) Endringer i straffeprosesslova mv.

Prop. 64 L (2014-2015) Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 /straffelovens ikraftsettingslov)

Rundskriv fra Justis- og politidepartementet

G-1985-205 Påtaleinstruksen

Rundskriv fra Riksadvokaten (RfR)

RfR 3/1999 Etterforskning

RfR 2/2015 Endringer i straffeprosesslovgivningen

RfR 1/2016 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2016 - politiet og statsadvokatene.

RfR 3/2016 Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv.

Rettspraksis(HR)

Rt. 1976 s.652

Rt. 2003 s.1814

Rt. 2004 s.745

Rt. 2013 s.588.

Rettspraksis (EMD)

Ergi v. Turkey, 28 July 1988 (66/1997/850/1057)

McCann and Others v. The UK, 27 September 1995 (18984/91)

Osman v. the UK, 28 October 1998 (23452/94)

Påtalepraksis

<http://www.spesialenheten.no/Bokm%C3%A5l/Aktuelt/TabId/93/ArtMID/439/ArticleID/164/Vest-2015.aspx>

<http://www.riksadvokaten.no/no/dokumenter/avgjorelser/>

Avgjørelser av klager over Spesialenhetens påtalevedtak i «Monika-saken»

<http://www.riksadvokaten.no/filestore/Dokumenter/2016/RE15-128463-AvgjorelseravklageriMonika-saken-anonymisertvers....pdf>

Artikler fra media

<http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Har-liste-over-saker-som-skal-vurderes-henlagt-293935b.html>

Vedlegg fra Politiet

https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3749.pdf