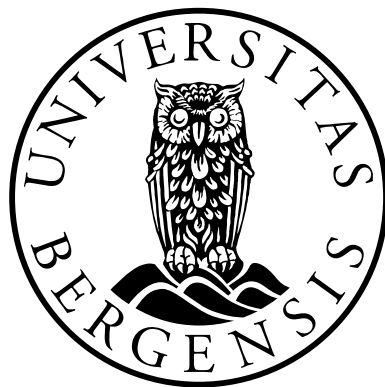


PÅTALEMAKTA SI TILGANG TIL Å
BORTLEGGE STRAFFBARE FORHOLD UT FRÅ
KAPASITETSOMSYN

Kandidatnummer: 48

Tal ord: 14725



JUS399 Masteroppgåve

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

11.12.2017

”Selv om lovbruddenes antall øker, selv om behovet for politi synes å bli stadig større på grunn av fagetaters, lovgiveres og vanlige folks holdninger, kan man ikke uten videre si at politiet må styrkes tilsvarende. Politiet vil alltid og bør alltid være tallmessig underlegent i forhold til oppgavene. Politiet vil måtte velge hvor det vil satse.”

- NOU 1981:35: Politiets rolle i samfunnet

Innholdsliste

1. Innleiing
 - 1.1. Tema, problemstilling og aktualitet
 - 1.2. Generelt om påtalemakta med relevans for bortleggingstilgangen
 - 1.3. Avgrensingar i temaet
 - 1.4. Rettskjeldebiletet og metode
2. Overordna utgangspunkt
 - 2.1. Den grunnleggjande straffeforfølgingsplikta
 - 2.2. Oppportunitetsprinsippet
 - 2.3. Prioriteringsansvaret
3. Den rettslege forankringa av tilgangen til å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn
 - 3.1. Overordna om bortlegging
 - 3.1.1. Kva inneber ei bortleggingsavgjerd, og kva er ein bortleggingsgrunn?
 - 3.1.2. Reine og ikkje reine kapasitetsbortleggingar
 - 3.1.3. Kva krav gjeld til rettsleg grunnlag for å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn?
 - 3.2. Bortlegging ut frå kapasitetsomsyn etter § 224
 - 3.3. Bortlegging ut frå kapasitetsomsyn etter § 62 a andre ledd
 - 3.4. Forholdet mellom bortleggingstilgangen i § 224 og § 62 a andre ledd
 - 3.5. Kapasitetsbortleggingar uansett forankra i oppportunitetsprinsippet
4. Grensene for tilgangen til å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn
 - 4.1. Kva dannar grensene for bortleggingstilgangen ut frå kapasitetsomsyn?
 - 4.2. Kort om dei heilt klare grensene
 - 4.3. Er grensene gjort av Riksadvokaten forsvarlege og i tråd med utgangspunktet om straffeforfølgingsplikta?
5. Burde bortlegging ut frå kapasitetsomsyn lovfestast, slik det er føreslått i NOU 2016: 24?
6. Kjeldeliste

1 Innleiing

1.1 Tema, problemstilling og aktualitet

Det følgjer av straffeprosessloven § 62 a første ledd at ”Den offentlige påtalemyndighet *skal* påtale straffbare handlinger...” (utheva her).¹ Ordlyden føreset ei straffeforfølgingsplikt, jf. ”skal”. Regelen gjer uttrykk for det straffeprosessuelle legalitetsprinsippet, som inneber at det gjeld ei straffeforfølgingsplikt i alle tilfelle kor det er faktisk og rettsleg grunnlag for straffeforfølgning.² I stprl. § 224 heiter det at etterforsking ”*foretas* når det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold...” (utheva her). I andre ledd visast det til ”*etterforskningsplikten* etter første ledd” (utheva her). I straffelova heiter det konsekvent i dei enkelte straffebod at lovbrøt ”straffes”.³ Det overordna målet med straffeprosessretten er nettopp å *realisere* straffansvaret.⁴

Utgangspunktet om ei absolutt straffeforfølgingsplikt og etterforskningsplikt gjeld likevel ikkje fullt ut. I stprl. § 62 a andre ledd modifiserast utgangspunktet om ei straffeforfølgingsplikt ved at straffeforfølgning kan unnlatast dersom allmenne omsyn ”[ikke] tilsier påtale”.

Etterforskningsplikta i stprl. § 224 avheng av at det er ”rimelig grunn” til å undersøke om det ligg føre eit straffbart forhold. Både stprl. § 224 og § 62 a andre ledd inneheld skjønnsmessige vilkår som gjer uttrykk for opportunitetsprinsippet. Prinsippet inneber at:

”...påtalemyndigheten har en viss skjønnsmessig adgang til å unnlate straffeforfølgning selv om de rettslige og faktiske betingelser for forfølgning er til stede”.⁵

Straffeforfølgings- og etterforskningsplikta må realitetsorienterast med verkelegheita.⁶ I eit stadig meir komplekst samfunn med tilsvarande utvidande strafferegulering blir ei rekke straffereglar brote.⁷ Som sitatet på s. 1 viser, verken har, eller burde påtalemakta ha, det nødvendige format eller ressursar til å etterforske alle straffbare forhold dei får kjennskap til. Det er med andre ord ei umogleg oppgåve å forfølge alle straffbare forhold, sjølv når det er

¹ Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker, heretter forkorta stprl.

² Kjelby, *Påtalerett*, s. 96.

³ Lov 22. mai 2005 nr. 28 om straff, heretter forkorta med stprl.

⁴ NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov s. 133.

⁵ Slik straffeprosessutvalget skildrar det i NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* s. 195.

⁶ Kjelby, *Påtalerett*, s. 98.

⁷ NOU 1981: 35 Politiets rolle i samfunnet s. 73.

faktisk og rettsleg grunnlag for straffeforfølging. Samfunnskontrollen når si yttergrense, fordi ein ikkje kan setje den eine halvdel av befolkninga til å passe på den andre.⁸

Kapasitet blir definert av Språkrådet som evna til å *ta opp, lagre, produsere eller yte*.⁹ Kapasiteten til påtalemakta kan skildrast som den totale yteevna dette organet har til å gjennomføre oppgåvene sine. Tilgangen på ressursar som personell, metodar og reiskap, kyndigheit, økonomiske middel med fleire bestemmer den totale yteevna. Ved knappe ressursar til å gjennomføre alle oppgåvene blir *manglande kapasitet* ein realitet. Når kapasiteten når si yttergrense, må det prioriterast. Å prioritere betyr at noko får fortrinn føre noko anna. Eller at noko må falle bort til fordel for noko anna. Ei kapasitetsbortlegging er dermed ei sak som ville blitt forfølgd gitt at det var ein betre ressurssituasjon.

Ordet ”kapasitetsomsyn” betyr her dei kapasitetsomsyn Riksadvokaten i kapasitetsrundskrivet angir som relevante for å nytte bortleggingstilgangen på enkeltsaksnivå.¹⁰ Det opnast for å bortlegge ut frå *manglande saksbehandlingskapasitet*, under dette primært *manglande etterforsningskapasitet*, og til ei viss grad ut frå *manglande påtalekapasitet*. Ordet ”kapasitetsbortleggingar” og bortlegging ut frå kapasitetsomsyn brukast i oppgåva som synonym.

Ressurssituasjonen og kriminalitetsbiletet vil spele inn på i kva omfang straffeforfølgingsplikta kan etterlevast.¹¹ Ressursane påtalemakta rår over skal brukast effektivt, og det medfører at det må gjerast nødvendige prioriteringar.¹² I forlenginga av dette inneheld kriminalitetsbiletet store variasjonar som også vil har følgjer for kva prioriteringar som er hensiktsmessige.¹³ Manglande kapasitet gjer det nødvendig med prioriteringar både generelt og på enkeltsaksnivå, for at kreftene skal kunne setjast inn der det er ”*mest å vinne*” når det gjeld etterforskning, oppklaring og reaksjon mot kriminaliteten.¹⁴

På den eine sida har påtalemakta altså ei straffeforfølgings*plikt*. På den andre sida har påtalemakta ei *skjønsmessig tilgang* til å unnlate straffeforfølging og etterforskning. I tillegg

⁸ NOU 1981: 35 s. 72-73.

⁹ http://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=kapasitet&ant_bokmaal=5&ant_nynorsk=5&begge=+&ordbok=bebbe, (01.11.2017).

¹⁰ R nr. 3/2016 *Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv.*, punkt III.

¹¹ Kjelby, *Påtalerett*, s. 98.

¹² Sjå blant anna R nr. 3/2016, punkt III/(10) om at tilgjengelege ressursar ”skal brukes effektivt og med kvalitet”.

¹³ NOU 2016: 24 s.123.

¹⁴ NOU 2016: 24 s. 120.

har påtalemakta som offentlig myndigheit eit *prioriteringsansvar* til å drive forsvarleg ressursforvaltning innafor rammene av skjønnet, jf. påtaleinstruksa § 7-5 tredje ledd.

Når straffeforfølgingsplikta si rekkevidde avgrensast av opportunitetsprinsippet, og påtalemakta har eit prioriteringsansvar innafor ramma av dette prinsippet, oppstår spørsmål om kvar grensene går.

Då politimeisteren på Romerike i 2014 gav direktiv om at visse saker skulle bortleggast direkte ut av kapasitetsomsyn ”satte statsadvokaten foten ned”.¹⁵ Direktivet gjaldt såkalla ”kvardagskriminalitet”, som oppbevaring av små mengder narkotika, underslag, innbrot (unntatt bustadinnbrot), tjuveri og ordensforstyrringar. Denne forma for *automatisk* bortlegging meinte statsadvokaten opna for ”*et amnesti for visse typer kriminalitet*”. Til tross for at prioriteringar er ein nødvendig del av politiarbeidet, understrekte statsadvokaten at kvar sak må vurderast konkret.

Eit amnesti for visse typar kriminalitet vil undergrave det overordna målet med straffeprosessen om å realisere straffansvar. Når lovgjevar først har gode nok grunnar til å kriminalisere, må føresetnaden vere at handheving av den straffbare handlinga også tener samfunnet best.¹⁶ Det er lovgjevar som bestemmer kva som er straffbart, og påtalemakta må opptre lojalt overfor lovgjevar.¹⁷ Dei prioriteringar som må gjerast kan ikkje gå så langt at den enkelte si rettssikkerheit nedprioriterast. Påtalemakta, som andre forvaltningsorgan, er underlagt prinsipp om saklegheit og likebehandling.¹⁸ Sjølv om forvaltningslova sine reglar ikkje gjeld for den del av påtalemakta som er regulert av straffeprosesslova, jf. forvaltningslova § 4 b),¹⁹ er det lagt til grunn i teorien at forvaltningsrettslege prinsipp for myndigheitsutøving også gjeld for påtalemakta.²⁰ Den nemnte saka illustrerer behovet for å klargjere kor grensene går for å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn.

Hovudproblemstillinga for denne oppgåva er kva tilgang påtalemakta har til å bortlegge straffbare forhold ut frå kapasitetsomsyn. Problemstillinga omfattar både det rettslege

¹⁵ Aftenposten, <https://www.aftenposten.no/norge/i/zLj4v/--Politiet-har-en-plikt-til-a-prioritere> (12.09.2017).

¹⁶ NOU 2016: 24 s. 133, Kjelby, *Påtalerett*, s. 28, Skeie, *Strafferett 1*, s. 459.

¹⁷ NOU 2016: 24 s. 133.

¹⁸ R nr. 3/2016, punkt III/(11).

¹⁹ Lov 10. Februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker, forkorta med forvaltningslova.

²⁰ Jf. bl.a. Myhrer, ”Etterforskningsbegrepet”, punkt 6 om at myndigheitsmisbrukslæra har betydning for avgjerd om etterforsking, Bratholm, *Politiet og legalitetsprinsippet*, s. 17 om at vanlege forvaltningsmessige prinsipp tilseier at myndigheita ikkje kan utøvast vilkårleg, og Kjelby, *Påtalerett*, s. 35 og s. 275 om at eit grunnleggjande saklegkrav for myndigheitsutøving er ”sikker rett”.

grunnlaget for tilgangen, og den rettslege reguleringa av kor omfattande tilgangen er. Rettstilstanden vil også bli vurdert de lege ferenda for å sjå om denne bør endrast ved, eller presiserast i lov, slik det er føreslått i NOU 2016: 24.

1.2 Generelt om påtalemakta med relevans for bortleggingstilgangen

Påtalemakta har ulike rollar, funksjonar og oppgåver i samfunnet. Dette medfører at fleire kryssande og delvis motstridande føremål og omsyn skal sameinast og balanserast i eit fungerande straffehandhevingsapparat.²¹

Påtaleutvalget definerer samfunnsoppdraget til påtalemakta ved at:

”Påtalemyndigheten skal gjennom sitt ansvar for straffesaksbehandlingen ivareta borgernes rettsikkerhet og bidra til å skape et trygt samfunn, ved aktivt og effektivt bekjempe og forebygge kriminalitet sammen med politiet.”²²

Korleis og med kva middel samfunnsoppdraget skal utførast, kjem an på kva rettar, plikter, oppgåver og funksjonar påtalemakta er gitt i lov, forskrift og instruks. Omfanget av ressursar som er tilgjengelege vil også spele inn.

Hovudoppgåva til påtalemakta går fram av stprl. § 62 a første ledd som seier at påtalemakta ”skal påtale straffbare handlinger”. Med andre ord er hovudoppgåva å straffeforfølge lovbrøt og realisere straffansvar.²³ I gjennomføringa av straffeforfølginga gjer fleire offentlege interesser seg gjeldande, og dei trekk ikkje nødvendigvis i same retning. Ei *god straffeprosessordning* skal både realisere dei preventive føremåla med strafferetten, unngå at uskyldige blir dømt, vere utført med respekt for viktige verdiar for private og samfunnet generelt, vere både kostnadseffektiv og hurtig, og skape tillit hjå dei involverte aktørane og ålmenta elles.²⁴ For å sikre strafferetten og straffeprosessretten sine allmennpreventive og

²¹ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, s. 307 ”...[påtalemakta] skal ivareta samtlige kryssende offentlige interesser i straffesaksbehandlingen”.

²² NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden. Påtaleanalysen, s. 11.

²³ Kjelby, *Påtalerett*, s. 24, og NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* s. 133.

²⁴ Øyen, *Straffeprosess*, s. 24-25.

individualpreventive føremål, og på den måten oppnå respekt for lova og verne borgarane mot kriminalitet, krevjast effektiv handheving av straffetruklar.²⁵

Påtalemakta skal oppsummeringsvis sikre *effektiv handheving, forsvarleg ressursforvaltning og rettstryggleik*.

Det er særleg viktig at desse interessene blir balansert på ein god måte på grunn av at straffeforfølgingsinitiativet eine og aleine ligg hjå påtalemakta. Straffeprosesslova § 62 a første ledd og §§ 224 og 225 jf. påtaleinstruksa §§ 7-4 og 7-5 gjer uttrykk for anklage- og statsanklageprinsippet, og inneber at påtalemakta har straffeforfølgingsinitiativet. Reglane tilseier at påtalemakta både har ein ubetinga etterforsknings- og påtalerett, og eit etterforsknings- og påtalemonopol. Eit stort fleirtal av straffesakene blir avgjort av påtalemakta utanfor domstolane, enten ved førelegg, påtaleunnlating eller til dømes bortlegging.²⁶ Omlag halvparten at sakene påtalemakta registerar ender med bortlegging.²⁷ Påtalemakta kan gjerne skildrast som eit ”filter” for kva saker ender domstolsbehandling. Det kvilar med andre ord eit stort ansvar på påtalemakta for å utvise korrekt skjønn.

”Påtalemakta” betyr den etaten som har rett til å uttøve påtalemyndigheit. Omgrepet omfattar heile hierarkiet. Både påtalemakta i politiet og Den høgare påtalemakt, beståande av statsadvokatembeta og Riksadvokaten, jf. stprl. § 55. Den hierarkiske oppbygginga inneber at overordna påtalemyndigheit har den same kompetansen som underordna, jf. stprl. § 59 første ledd og den hierarkiske oppbygginga elles. Kompetansen til det enkelte nivå i påtalemakta går fram av stprl. §§ 64-67. Det er ikkje like klart ut frå lova si formulering i kompetansereglane ”avgjør spørsmålet om tiltale”, at reglane også gjeld for den negative avgjerda om å bortlegge. I utgangspunktet regulerer ordlyden berre kompetansen til å fatte positive påtaleavgjerder. Det er likevel lagt til grunn i teorien at det same gjeld bortleggingsavgjerdene.²⁸

I tillegg supplerer og modifiserer påtaleinstruksa straffeprosesslova sine kompetansereglar.

For bortleggingskompetansen inneheld påtaleinstruksa § 17-1 ein særleg regel.

Kompetanseregelen er ”en form for delegering av myndighet bestemt av Kongen som øverste påtalemyndighet”, som ikkje er regulert i lova men som må reknast akseptert i praksis.²⁹

²⁵ Kjelby, *Påtalerett*, s. 21-22.

²⁶ Kjelby, *Påtalerett*, s. 27.

²⁷ Kjelby, *Påtalerett*, s. 28.

²⁸ Øyen, *Straffeprosess*, s. 238 og Kjelby, *Påtalerett*, s. 190.

²⁹ NOU 1984: 27 Ny påtaleinstruks, s. 148.

Påtaleinstruksa § 17-1 første ledd lest i samanheng med § 7-4, og stprl. § 67, inneber ein hovudregel om at påtalemyndigheita i politiet har bortleggingskompetanse i alle saker. I påtaleinstruksa § 17-1 andre ledd følgjer avgrensingar frå dette utgangspunktet som det ikkje blir gått vidare inn på her. Det relevante er at i praksis blir dei fleste bortleggingsavgjerdene fatta i førstelinja. Altså av påtalemakta i politiet, og ofte den enkelte påtalejurist.

For bortleggingsavgjerder er det klagerett jf. stprl. § 59a som inneber at avgjerda kan klagast inn til næraste overordna påtalemyndigheit. Når det gjeld klage på kapasitetsbortleggingsavgjerder, både med kjent og ukjent gjerningsperson, er det krav om særleg grundig behandling av statsadvokaten som overordna. Før statsadvokaten treff klagevedtak, skal leiinga i politidistriktet gi ei konkret uttale om kvifor saka ikkje vart etterforska.³⁰

1.3 Avgrensingar i temaet

Bortleggingsavgjerder grensar oppover mot positive påtaleavgjerder og nedover mot uformelle avgjerder gjort av polititenestepersonar utan påtalemyndigheit, sjå punkt 3.1.1 om dei ulike påtaleavgjerder. Slik blir også framstillinga avgrensa. Påtaleunnlating grunngeve med ”helt særlige grunner” etter stprl. § 69, og med prosessøkonomiske omsyn etter stprl. § 70, inneber begge ei skyldkonstatering og er positive påtalevedtak som fell utanfor. Det same gjeld varsel gitt av polititenestepersonar etter politilova § 6 første ledd.³¹ Og vidare såkalla OPS-saker der det straffbare forholdet blir oppgjort på staden av polititenestepersonar med ulovfesta heimel.³²

Kjerneområdet for kapasitetsbortleggingane vil vere masselovbrota og den vinningskriminaliteten som ofte blir omtalt som ”kvardagskriminaliteten”³³, som illustrert i punkt 1.1 om direktivet i Romerike. Det er altså tale om ei ueinsarta gruppe saker, som har det til felles at dei fell utanfor dei prioriterte sakene etter Riksadvokaten sitt prioriteringsrundskriv.³⁴ Størsteparten av den politimeldte kriminaliteten fell utanfor desse

³⁰ R nr. 3/2016, pkt, III/(25).

³¹ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet, forkorta med politilova.

³² Jf. R nr. 3/1999 *Etterforskning, punkt II. 3*, visar til at det i praksisen er akseptert ei slik ordning.

³³ Kjelby, *Påtalerett*, s. 344.

³⁴ R nr 1/2017 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2017 – Politiet og statsadvokatene*, som visar dagens prioriterte sakstypar.

prioriteringane.³⁵ Kva type kapasitetsmanglar som gjer seg gjeldande vil også variere. Det kan vere alt frå manglande etterforsknings- eller påtalepersonell, manglande kyndigheit, tidkrevjande metodar eller at det er stor pågang av prioriterte saker. Det er bortlegging ut frå manglande saksbehandlingskapasitet som blir tema for denne oppgåva.

1.4 Rettskjeldebiletet og metode

Den rettslege forankringa av tilgangen til å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn, og reguleringa av kor langt tilgangen går, er noko uklar. Tilgangen er i praksis og teori anerkjent, utan at dette går uttrykkeleg fram av lovgjevnaden.³⁶ Lova inneheld ingen konkret lovregel som heimlar tilgangen. Bortleggingstilgangen går indirekte fram gjennom skjønsmessige vilkår gitt i mellom anna stprl. § 224 og § 62 a andre ledd, supplert med påtaleinstruksa, uttalar i førearbeid til både lov og påtaleinstruksa. Rekkevidda av bortleggingstilgangen er først og fremst regulert gjennom påtalepraksis, under dette Riksadvokaten sine rundskriv.

Denne framstillinga vil ta sikte på å klargjere rettsgrunnlaget for tilgangen til å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn. Dette aktualiserer det metodiske spørsmålet om kva som krevjast av rettsleg grunnlag for tilgangen. Det skal gjerast ei analyse av i kva grad tilgangen er forankra i lovgjevnaden, og kvar eventuelt grensene for tilgangen går.

Oppgåva skal gjere greie for gjeldande rett, med lov som startpunkt. Førearbeid og forskrift regulerer temaet noko meir, og blir såleis viktige rettskjeldefaktorar. Det er i liten grad relevant rettspraksis på området, ettersom bortleggingsavgjerder ikkje blir domstolsprøvd, men blir klaga til overordna myndigheit, jf. stprl. § 59 a. Det er heller ikkje i god harmoni med anklageprinsippet dersom domstolen skulle kontrollere påtalemakta.³⁷

Den skjønsmessige tilgangen påtalemakta har til å vurdere om forfølging skal skje gjennom opportunitetsprinsippet, sjå punkt 2.2, gjer påtalepraksis til ei særskild viktig rettskjelde. I denne framstillinga er det først og fremst påtalepraksis gjennom Riksadvokaten sine rundskriv som blir nytta. Påtalemakta sine konkrete bortleggingsavgjerder og behandling av klager skjer internt og er unntatt offentlegheita, jf. offentleglova § 2 femte ledd. Det som blir formidla ut

³⁵ R nr. 1/2016 *Riksadvokatens mål og prioriteringer for 2016*, punkt I, avsnitt (2).

³⁶ NOU 2016: 24, s. 134.

³⁷ Myhrer, "Etterforskningsbegrepet", s. 23.

går fram av påtaleinstruksa §§ 17-2 og 17-3, og rundskriv frå Riksadvokaten.³⁸ Det er først og fremst dei involverte partane i saka som blir underretta, og den skriftlege avgjerda inneheld grunngjeving i form av STRASAK-kode. Praksisen er med andre ord ikkje tilgjengeleg for andre enn dei involverte i saka.

I denne framstillinga skal eg først gjere greie for dei overordna utgangspunkta som dannar ytterrammene for tilgangen til å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn, jf. punkt 2. Vidare i punkt 3 blir det gjort ei analyse av den rettslege forankringa av tilgangen. Det blir presentert korleis ytterrammene for kompetansen fungerer saman. I punkt. 4 skal eg ta for meg grensene for bortleggingstilgangen ut frå kapasitetsomsyn, og sjå på i kva grad desse grensene er i tråd med dei overordna utgangspunkta. Punkt 5 blir ei vurdering av om det føreliggande lovforslaget burde lovfestast slik det er føreslått i NOU 2016: 24.

³⁸ R nr. 3/2016, avsnitt (13), som poengterer at bortleggingskoden skal representere den reelle grunngjevinga for bortlegginga.

2 Overordna utgangspunkt

2.1 Den grunnleggjande straffeforfølgingsplikta

Straffeforfølgingsplikta var også utgangspunktet etter den tidlegare § 77 i straffelova av 1902, jf. tolkinga i teori og praksis.³⁹ Dette er vidareført, og tydeleggjort, i stprl. 62 a første ledd ved at straffbare handlingar *skal* påtalast. Etter påtaleregelen i straffelova av 1902 § 77 var påtalen også her ”ubetinget offentlig”, men somme straffebod kravde særlege vilkår før det offentlege kunne påtale. Til dømes gjaldt krav om at allmenne omsyn tilsa påtale, at påtalen var avhengig av påtalekravsmål får fornærma, eller ein kumulativ kombinasjon av dei to vilkåra.

Dette vart endra ved den nye påtaleregelen i § 62 a, og ordlyden i § 62 a første og andre ledd tok sikte på å snu presumsjonen i påtaleregelen.⁴⁰ Presumsjonen er at allmenne omsyn ligg føre og at forholdet skal påtalast, også der straffebodet har ei strafferamme på mindre enn 2 år. Det som krev ei særleg vurdering etter påtaleregelen i dag er *avgjerda om å bortlegge* saka fordi allmenne omsyn *ikkje* ligg føre.⁴¹ Det er med andre ord fråveret av allmenne omsyn må altså påvisast.

Utover å angi straffeforfølgingsplikta, inneber ordet ”påtale” i § 62 a første ledd også ei ”mer vidtgående plikt til å forfølge” gjennom etterforsking.⁴² Straffeforfølgingsplikta har to sider ved seg – ei påtaleplikt og ei etterforskningsplikt. Etterforskningsplikta er nærare definert i § 224.

Det følgjer av stprl. § 224 første ledd at etterforsking ”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” (utheva her).

³⁹ Lov 22. mai 1902 nr. 10 Alminndelig borgerlig Straffelov, forkorta med straffelova av 1902. Sjå Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, s. 27.

⁴⁰ Det gjeld framleis visse vilkår i spesiallovgjevnaden om ”sterke allmenne hensyn” og påtalekravsmål frå særskilt myndigheit, jf. til dømes Lov 13. Mars 1981 nr. 3 om vern mot forurensinger og om avfall, § 78 siste ledd, og Lov 5. Mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger § 33 etc.

⁴¹ Sjå R nr. 2/2015 *Ny straffelov*, s. 19-20, Kjelby, *Påtalerett* s. 97.

⁴² NOU 2016: 24 s. 195.

Den naturlege språklege forståinga av ”foretas” går i retning av ei *plikt* til å etterforske dersom vilkåra elles er oppfylt. I andre ledd i § 224 visar lovgjevar tilbake til ”etterforskningsplikten” i første ledd. Systemomsyn og lovgjevarviljen trekk samla i retning av å forstå ”foretas” som ei etterforsknings*plikt*. Likevel skal etterforskning berre ”foretas” når det er ”rimelig grunn” til det. Riksadvokaten har presisert at uttrykket ”foretas” må tolkast antitetisk.⁴³ Når vilkåra i § 224 ikkje er tilstrekkeleg oppfylt inneber regelen eit *forbod* mot å setje i verk etterforskning, og saka må bortleggast.⁴⁴ Vidare har heller ikkje påtalemakta ”... plikt til å sette i gang etterforskning i alle tilfeller det er rettslig adgang til det. Det er for eksempel anledning til å unnlate å sette i verk etterforskning i enkelte saker ut fra ressursprioritering eller av andre saklige grunner...”⁴⁵

Stprl. § 224 første ledd og vilkåret ”rimelig grunn” regulerer med andre ord både *tilgangen* til, *plikta* til og *forbodet* mot å setje i verk etterforskning. I dei tilfella det ligg føre ei plikt, vil det følgeleg avgrense tilgangen til å unnlate straffeforfølgning. Av den grunn blir det nødvendig å seie noko om kva som ligg i vilkåret ”rimelig grunn”, som kan kaste lys over når det ligg føre ei plikt. Kor vidt det er rimeleg grunn til å etterforske, må i tvilstilfelle avgjerast ut frå ei samla vurdering med særleg vekt på *sannsynet* for at det ligg føre eit straffbart forhold, om forholdet er så alvorleg at den nødvendige etterforskning er *proporsjonal*, og at etterforskinga generelt må vere *sakleg* grunngeve.⁴⁶

Når det er høg grad av sannsyn, gode haldepunkt for å bevise forholdet, er tale om eit alvorleg straffbart forhold, og etterforskningskriteria står proporsjonalt i forhold til alvorgrad og sannsyn for oppklaring, blir det fort tale om ei plikt og det skal det meir til for å rettferdiggjere ei bortlegging.

Utgangspunktet om ei straffeforfølgingsplikt er *grunngeve* i ei rekkje omsyn, alt frå grunnleggjande rettsstatverdiar til eit enkelt reelt omsyn. Straff karakteriserast som det største vonde staten kan påføre individet.⁴⁷ Når visse handlingar likevel blir kriminalisert, er det nettopp fordi det er gode grunnar for det. Verdiar og interesser har blitt krenka på ein så alvorleg måte, at det veg opp for det vonde straffa representerer. Som allereie nemnt kvilar straffe- og straffeprosesslovgjevningen på den grunnleggjande føresetnad om at dei behov og

⁴³ R nr. 3/1999, punkt III.1.

⁴⁴ Meir om dette i punkt 3.1.2.

⁴⁵ R nr. 3/2016, punkt II/(7).

⁴⁶ R nr. 3/1999, punkt III/3.

⁴⁷ Gröning/Husabø/Jacobsen, *Frihet, forbrytelse og straff*, s. 8.

føremål som grunnleggjend kriminalisering og trussel om straff, også krev at lova blir handheva.⁴⁸ Dette viser innføringa av § 62 a andre ledd som angir når det kan gjerast unntak frå plikta i første ledd. For å treffe ei bortleggingsavgjerd etter regelen må det vurderast at det *ikkje ligg føre allmenne omsyn*. Dei momenta det visast til i denne vurderinga er mellom anna ”overtredelsens grovhet” og ”hensynet til den alminnelige lovlydighet”. Desse omsyna knyt seg til straffa sine føremål, nemleg prevensjonsomsyn og omsynet til den sosiale ro.⁴⁹

Ei slepphendt handheving av straffebod undergraver denne grunnleggjande føresetnaden og undergraver lojal handheving av lova. Vidare kan dette resultere i at straffetrusselen verken har realitet eller blir respektert, som påverkar borgarane sin rettsfølelse, tryggleiksfølelse og tillita dei har til kampen mot kriminaliteten.⁵⁰ Ved lojal og konsekvent handheving av lova fremjast likebehandlingsomsyn, rettstryggleik og rettsvisse (forutberegnelighet).

Likebehandlingsomsyn var ein av hovudgrunnane til at ein gjekk bort frå ordninga med påtalekravsmål.⁵¹

Påtalemakta si eksklusive myndigheit til å straffeforfølge gjer at det kvilar eit stort ansvar for å sikre dei nemte omsyna, jf. statsanklage- og anklageprinsippet. Dette forsterkast ytterlegare ved at prøving av bortleggingsavgjerdar skjer internt i påtalemakta, og er unntatt domstolsprøving, jf. stprl. § 63 og anklageprinsippet.

2.2 Oppportunitetsprinsippet

Det er sikker rett at påtalemyndigheita gjennom oppportunitetsprinsippet har ei viss skjønsmessig tilgang til å vurdere om straffeforfølgning bør setjast i verk og gjennomførast, sjølv om dei faktiske og rettslege føresetnadane er til stades.⁵² Oppportunitetsprinsippet avgrensar rekkevidda av straffeforfølgingsplikta, og skal i norsk rett fungere i samspel med det straffeprosessuelle legalitetsprinsippet. Prinsippet gir grunnlag for å uttøve eit skjønn over *hensiktsmessigheita og rimelegheita* av straffeforfølginga.⁵³ Både stprl. § 62 a og § 224 har til felles at dei i ein og same regel både gjer uttrykk for plikta og det straffeprosessuelle

⁴⁸ Kjelby, *Påtalerett*, s. 95.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven), s. 487.

⁵⁰ Sjø til dømes NOU 1983: 57 Straffelovgivningen under omforming. Straffelovkomisjonens delutredning I, s. 111: ”Det er en grunnleggende forutsetning for lovlydigheten at risikoen for å bli oppdaget og straffet ikke oppfattes som liten.”

⁵¹ Ot.prp. nr. 90 s. 487.

⁵² Jf. NOU 2016: 24: s. 133 og Kjelby, *Påtalerett*, s. 97.

⁵³ Kjelby, *Påtalerett*, s. 97.

legalitetsprinsippet, og på den andre sida ei skjønnsmessig tilgang gjennom oppportunitetsprinsippet. Både § 62 a med vilkåret ”allmenne hensyn”, og § 224 med vilkåret ”rimelig grunn”, opnar for bruk av skjønn og er uttrykk for oppportunitetsprinsippet i lovgjevnaden. Med dette kan påtaleplikta seiast å vere *relativ*.⁵⁴ Ved å innehalde både straffeforfølgingsplikta og oppportunitetsprinsippet angir reglane ein *terskel* for bruk at påtale- og etterforskningsretten.

Når lova sitt utgangspunkt likevel er straffeforfølgning og handheving i tråd med straffe- og straffeprosessretten sine føremål, krevjast det gode grunnar med rettskjeldemessig forankring for å fråvike utgangspunktet.

I det følgjande skal det vurderast i kva grad kapasitetsomsyna manglande etterforskningskapasitet og manglande påtalekapasitet kan forsvare bortlegging av konkrete saker.

2.3 Prioriteringsansvaret

Størrelsen på middel- og ressurstilførsel for påtalemakta er opp til tildelingsmyndigheitene å bestemme. Påtalemakta har som alle andre offentlege myndigheitsutøvarar eit *samfunnsansvar* å forvalte tildelte ressursar på best mogleg måte.⁵⁵ Kjelby skildrar prioriteringsansvaret som ei *systemføresetnad*.⁵⁶ Ei *god prosessordning* føreset ei avveging og eit samspel av delvis motstridande omsyn. Den skal *både* vere betryggande, rask og billig.⁵⁷

Lovgjevar har ikkje gitt føringar om prioritering av ressursar i regelverket, og har overlata det til Kongen i statsråd å gje nærare reglar om ordninga av påtalemakta, jf. stprl. § 62. Kongen i statsråd har gjennom påtaleinstruksa § 7-5 tredje ledd delegert vidare til ”påtalemyndigheten” å gje nærare reglar om prioritering og gjennomføring av etterforskning. *Prioriteringsansvaret* ligg dermed hjå Riksadvokaten som har den overordna leiinga av påtalemakta jf. stprl. § 56 andre ledd, og til Statsadvokatembeta og påtalemakta i politiet på regionalt og lokalt nivå, jf. stprl. §§ 57 og 58. Av den generelle instruksjonsmyndigheita til overordna, jf. stprl. § 58 andre ledd og § 59, går det fram at overordna sine instruksar og direktiv er bindande for

⁵⁴ Kjelby, *Påtalerett*, s. 97.

⁵⁵ Forsvarleg ressursforvaltning er ei etisk plikt i den statlege forvaltning jf. Etiske retningslinjer for statstjenesten 2017, pkt. 2.3 ”Effektivitetsplikt”.

⁵⁶ Kjelby, *Påtalerett*, s. 107.

⁵⁷ Andenæs/Myhrer, *Norsk straffeprosess*, s. 1-3.

underordna, og avgrensar dermed underordna sin tilgang til å prioritere. I tillegg kan overordna i konkrete saker gjere om underordna sine avgjerder enten som følge av klage eller på eige initiativ. Overordna kan også overta og overføre saker jf. § 59.

Kapasitetsproblem og prioriteringsbehov er i praksis eit faktum i dagens politi.⁵⁸ Det opplevast å vere eit misforhold mellom kapasiteten og ressursane. Problemet har vokse seg større over tid, og har ført til auka prioriteringsbehov.

Kvart år sidan 1988 har Riksadvokaten gitt ut prioriteringsrundskriv med overordna retningslinjer.⁵⁹ Ressurssituasjonen gjer det heilt nødvendig å prioritere mellom kriminalitetsområder, og mellom konkrete sakar. Elles gjer Riksadvokaten direktiv i møter med statsadvokatane, i brev, og i generelle uttalar i sakar han behandlar. Statsadvokatane kan gje lokale direktiv innafør ramma av lova og Riksadvokaten sine instruksar.⁶⁰ I rundskrivet om kapasitetsbortleggingar er det spesifikt delegert til ”Statsadvokatene og politimestrene... hvorledes... kriminaliteten [som fell utanfor sentrale prioriteringar] skal behandles”.⁶¹ Delegasjonen er gjort i den hensikt å skape rom for regionale og lokale prioriteringar. Det følger også av det årlege prioriteringsrundskrivet at politimeisteren har ansvaret for at saker med prioritet får forrang, og sørge for ei hensiktsmessig ressursallokering som sikrar desse sakene prioritet.⁶² For sakene utan prioritet skal det likevel ikkje skje ei avkriminalisering, for ”intet kriminalitetsområde er politiet fremmed”.⁶³

Det er først og fremst ved organisatoriske krav til innretting av påtaleverksemda på overordna nivå, at kapasitetsproblem skal løysast. Prioriteringsansvaret medfører at kapasitetsomsyn og ressursprioritering gjennomsyrrar heile verksemda til påtalemakta. Den viktigaste utsilinga og prioriteringa skjer her. Det er ein føresetnad at nødvendig ressursallokering er gjort overordna, for at det skal bli aktuelt med ein tilgang på enkeltsaksnivå, jf. også punkt 4.3. Verksemda generelt er utstyrt til å tenke ressurseffektivt, som får betydning på enkeltsaksnivå. For heile hierarkiet, og i alle avgjerder, er det innbakt ei vurdering av om dette er hensiktsmessig ressursbruk eller ikkje.

⁵⁸ NOU 2016: 24, s. 361.

⁵⁹ Sjå <http://www.Riksadvokaten.no/no/dokumenter/rundskriv/>, (29.11.17).

⁶⁰ Kjelby, *Påtalerett*, s. 209.

⁶¹ R nr. 3/2016 punkt I/(2).

⁶² R nr. 1/2017 punkt V/1.

⁶³ R nr. 3/2016 punkt III/(17).

Alt det ovanfor nemnte visar at prioritering er ein viktig del av jobben til både overordna i påtalemakta, og for den enkelte politijuristen. I større grad enn før erkjennast det at dette er ein del av jobben.⁶⁴ I den grad det er gjort tilstrekkelege grep på overordna nivå, finns det også ei viss moglegheit for å løyse kapasitetsproblematikk på enkeltsaksnivå.

⁶⁴ Slik det er uttalt i Ot.prp. nr. 90 s. 82, ”Politiet og påtalemyndigheten må i større grad enn før prioritere hvilke saker som skal følges opp.”

3 Den rettslege forankringa av tilgangen til å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn

3.1 Overordna om bortlegging

3.1.1 Kva inneber ei bortleggingsavgjerd, og kva er ein bortleggingsgrunn?

Ei *bortleggingsavgjerd* er eit av fleire moglege påtalevedtak. Enklare sagt eit av fleire utfall ei straffesak kan få. Ei bortleggingsavgjerd inneber at ei starta straffeforfølgning blir avslutta. I tillegg er det også ei bortlegging dersom det blir fatta avgjerd om å ikkje setje i verk etterforsking etter § 224. I motsetnad til andre moglege påtalevedtak som kan gjerast i ei straffesak, er bortlegging det einaste negative påtalevedtaket. Den viktigaste skilnaden på positive- og negative påtalevedtak er at dei positive inneber ei skyldkonstatering.⁶⁵ Ei bortleggingsavgjerd betyr derimot at saka blir avslutta, utan reaksjon og utan at det blir tatt stilling til straffeskyld.⁶⁶ Somme av grunngevingane for bortlegging kan virke meir stigmatiserande enn andre når det gjeld skyldkonstatering. Dette er likevel forsøkt avdempa med reglar som stprl. § 241, som gjer mistenkte rett til å krevje rettslege skritt for å avkrefte mistanken når saka er innstilt på grunn av beviset si stilling.

Overordna kan det skiljast mellom bevismessige, strafferettslige, straffeprosessuelle og påtalemessige bortleggingsgrunnar. Med andre ord er bortleggingsgrunnane enten faktiske eller rettslege hinder for å gjere gjeldande straffansvar, utleia enten frå prosessuelle reglar, materiell straffelovgjevning eller ansvarslæra.⁶⁷ Dei fire hovudkategoriane kan vidare delast inn i fleire underkategoriar, ut frå kva som er den konkrete grunngevinga for bortlegginga.⁶⁸ I praksis blir ei bortleggingsavgjerd *grunngeve med ei bortleggingskode*, sjølv om det ikkje er eit lovbestemt krav til å grunngeve bortleggingsavgjerda.⁶⁹ Gjennom registreringssystemet

⁶⁵ Kjelby, *Påtalerett*, s. 71.

⁶⁶ Kjelby, *Påtalerett*, s. 332.

⁶⁷ Kjelby, *Påtalerett*, s. 334.

⁶⁸ Øyen, *Straffeprosess*, s. 222 og Kjelby, *Påtalerett*, s. 189.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 90 s. 487.

STRASAK blir bortleggingsavgjerdene koda for å utarbeide statistikk. Kodane er meint å gje eit meir konkret uttrykk for bortlegginga. Gjennom STRASAK har det også utvikla seg andre bortleggingsgrunnar enn dei som er nemnt i lov og instruks, ofte som ein underkategori av ein lovfesta grunn.⁷⁰ Her er det ikkje alltid like tydeleg kva som følger av kva.

Straffeprosesslova gjer ingen uttømmende regulering av dei ulike bortleggingsgrunnane. Dei bortleggingsgrunnane som er nærast knyt opp mot, og gjerne fungerer saman med kapasitetsbortleggingsgrunnane, blir nedanfor kort presentert. Dette er hovudsakleg bevismessige bortleggingar, bortlegging ut frå § 224 og § 62 a andre ledd.

Det finns fleire ulike bortleggingar som kan gjerast av bevismessige grunnar.⁷¹ Når det ikkje er ”rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold” etter § 224 er ein av dei. Som ei kvalifisert form av bortleggingsgrunnen i § 224 kan også ei ”åpenbart grunnløs” sak bortleggast.⁷² Når etterforsking er innleia og retta mot ein person, skal saka bortleggast etter ”bevisets stilling” når det ikkje er tilstrekkelege bevis for å fortsetje forfølginga. Dersom bevisa *med særleg styrke talar mot* at det er skjedd eit straffbart forhold brukast koden ”henleggelse fordi intet straffbart forhold anses bevist”.⁷³ Med andre ord ligg det noko meir skyndkonstatering i ”bevisets stilling”, sjølv om saka blir bortlagt.⁷⁴ Ei sak om identitetstjuveri, sjølv med kjent gjerningsperson som mistenkt, krev uansett avansert dataetterforsking og kan til dømes bli bortlagt ut frå beviset si stilling. Til tross for at det kanskje ligg føre bevis ein stad, er bevisa likevel såpass vanskelege å skaffe, at saka blir bortlagt ut frå beviset si stilling. Her ligg kapasitetsbetraktingar innbakt i denne vurderinga, sjølv om det ikkje er nok bevis.

Bortlegging etter § 62 a andre ledd med grunngjevinga ”hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale” er relativt ny og dermed ikkje godt etablert i praksis.⁷⁵ Ordlyden opnar for eit breitt skjønnsstema, og angir relevante moment for vurderinga. Blant anna ”overtredelsens grovhet”, ”den alminnelige lovlydighet”, eller om rørte partar ”ønsker påtale”. Vurderingstemaet knyt seg altså kva interesser som er krenka, kor grovt desse er krenka, og korleis det samla

⁷⁰ Jf. R nr. 3/2016 avsnitt (13) som viser at ”I STRASAK er det utviklet avgjørelseskoder som direkte viser til § 224...”.

⁷¹ Jf. Kjelby, *Påtalerett*, s. 335.

⁷² R nr. 3/1988 *Enkelte henleggelsesformer*, s.1.

⁷³ R nr. 3/1988, s.1.

⁷⁴ Jf. også stprl. § 241 som gjer rett til å avkrefte mistanken dersom etterforsking er innstilt på grunn av ”bevisets stilling”.

⁷⁵ Kjelby, *Påtalerett*, s. 336.

harmonerer med dei overordna omsyna som grunngeiv straff; allmenn- og individualpreventive omsyn og omsynet til den sosiale ro.⁷⁶

Ei bortleggingsavgjerd kan treffast på ulike stadium. Hovudregelen er at saka kan bortleggast fram til dom er falt i første instans, jf. stprl. §72 første ledd. Etter hovudforhandling er starta, og det viser seg at saka skal bortleggast etter ”bevisets stilling” eller fordi ”forholdet ikke er straffbart”, gjeld likevel ein særregel om frifinningsdom, jf. stprl. § 73 første ledd. I motsett retning av tidsskalaen i prosessen kan påtalemakta ”henlegge en anmeldelse uten at det foretas etterforskning”, jf. påtaleinstruksa § 7-4 fjerde ledd. Vidare kan ei ”påbegynt etterforskning [innstilles]” når det ikkje er grunnlag til å fortsetje med den, jf. påtaleinstruksa § 17-1.

Konsekvensen av at bortleggingsavgjerder blir fatta på ulike stadium i prosessen er varierende faktisk grunnlagsmateriale, som igjen resulterer i varierende bortleggingsgrunnar og grunngeivingskodar. Tidspunktet for avgjerda får konsekvensar for val av kode.

3.1.2 Reine og ikkje reine kapasitetsbortleggingar

I forlenginga av avsnittet over kan det trekkast eit skilje mellom reine og ikkje reine kapasitetsbortleggingar. Med såkalla *reine kapasitetsbortleggingar* siktast det avgjerdene som går under bortleggingskodane 025 og 078 (”henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet”) i STRASAK. I motsetnad til kodane 022 og 106 som betyr (”henlagt, ikke rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold”) som direkte visar til § 224.⁷⁷ Både i R nr. 2/2015 og R nr. 3/2016 blir det gitt tilvising på forholdet mellom kapasitetsbrotleggingar, og bortlegging ut frå §§ 224 og 62 a andre ledd.⁷⁸ Dette tydar på at grensene mellom dei ikkje er heilt gitt i praksis.

I kapasitetsrundskrivet er det gitt strenge retningslinjer for å gjere reine kapasitetsbortleggingar, som vil nærare utgreiast i punkt 4.3. Når vilkåra for å bruke bortleggingstilgangen er strenge, samtidig som dagens kapasitetsproblem er eit faktum, oppstår spørsmål om i kva grad kapasitetsomsyn gjennomsyrrar dei andre bortleggingsgrunnane.

Tilbake i 1984 skreiv Johs Andenæs at:

⁷⁶ Kjelby, *Påtalerett*, s. 337.

⁷⁷ R nr. 3/2016, s. 2.

⁷⁸ R nr. 2/2015, punkt VIII/1, og R nr. 3/2016 punkt IV og V.

”Ofte er nok en henleggelse på grunn av bevisets stilling bare uttrykk for at politiet på grunn av arbeidsmengden ikke makter å ta seg av saken”.⁷⁹

I boka si fjerde utgåve blir det vist til at ”bevisets stilling” nok tidlegare kunne gje uttrykk for kapasitetsmangel. Men det gjaldt før presiseringa frå Riksadvokaten kom, om å nytte den reelle grunnen for bortlegginga.⁸⁰ Straffeprosessutvalget poengterer også viktigheita av at den reelle grunnen for bortleggingsavgjerder blir brukt, slik at kapasitetsbortleggingar ikkje blir kamuflert ved bruk av andre grunnar, til dømes ”bevisets stilling”.⁸¹

På den andre sida er det ein glidande overgang mellom bortleggingsgrunnane. Sjølv om kapasitetsomsyn er ein vesentleg del av vurderinga, blir det gjerne i praksis valt ein annan kode. Eit døme er mindre tjuverisaker i utlandet. Desse blir automatisk bortlagt ut frå koden ”ukjent gjerningsmann”, sjølv om det er klart at kapasitetsomsyn er hovudgrunnen til at saka ikkje kan prioriterast, gjennom ei proporsjonalitetsvurdering. Som skildra i punkt 3.1.2 nedanfor kan kapasitetsbetraktningar også inngå med varierende styrke i bortleggingar ut frå ”bevisets stilling”. I tillegg har det kanskje betre signaleffekt for ein fornærma at saka blir bortlagt etter beviset si stilling, heller enn manglande kapasitet, då det indikerer at politiet har gjort noko i saka. På motsett side, kan det tenkjast at dersom fornærma leverer gjerningsmann og bevis på sølvfat, vil ”bevisets stilling” også kunne opplevast som at politiet ikkje tek saka på alvor.

Den ”reelle” grunngevinga er med andre ord ofte ei samansett vurdering. I rundskrivet om kapasitetsbortleggingar går det fram at § 224 regulerer ”unnlåtelse av å iverksette etterforsking også etter en bredere, samensatt vurdering enn de rene kapasitetshensyn” (utheva her).⁸²

Dei momenta som inngår i vurderinga av om det ligg føre rimeleg grunn visar at kapasitetsbetraktningar er av betydning for om det skal setjast i verk etterforsking. I det minste opptrer kapasitetsomsyn indirekte gjennom momenta. Etter *sannsynskravet* må det vere ei viss moglegheit for at straffbart forhold kan påvisast. Dette knyt seg både til at det må ligge føre visse haldepunkt i tid, stad, art og omfang, men det knyt seg også til at straffleggingsvilkåra er

⁷⁹ Andenæs, *Norsk straffeprosess 1*, s. 261.

⁸⁰ Andenæs, *Norsk straffeprosess*, s. 341. Presisering av Riksadvokaten bl.a. i *Politiembetsmennesenes Blad* 1984 nr. 2 s. 9, og seinare R nr. 3/2016 s. 2.

⁸¹ NOU 2016: 24, s. 361.

⁸² R nr. 3/2016 punkt III/(13).

oppfylt og at saka til dømes ikkje er forelda.⁸³ Det er med andre ord ikkje poeng i å bruke etterforskningsressursar dersom forholdet ikkje kan straffast i utgangspunktet.⁸⁴ Heller ikkje når det er dårlege utsikter for oppklaring. Kva grad av sannsyn som krevjast er ikkje spesifisert, ettersom sannsynskravet må vere relativt og variere ut frå alvorgrad av forholdet og ressursbruk. Sannsynskravet vil nesten alltid gli over i proporsjonalitetsvurderinga.⁸⁵ Til dømes vil det å samle inn videoopptak frå togstasjonen på grunn av ein stolen sykkel bli som *å skyte spurv med kanoner*. Er det derimot snakk om etterforskning av eit slagsmål med døden til følgje, vil innsamling av videoovervåking frå togstasjonen vere proporsjonalt. I dei tilfella det er dårlege utsikter for oppklaring, vil det fort krevje meir ressursar enn forholdet tilseier. Er det snakk om eit lite alvorleg forhold, til dømes tjuveri av mobiltelefon som låg på kafébordet utan at ein tjuv vart observert, vil det ennå raskare bli uproporsjonalt. I proporsjonalitetsvurderinga kjem kapasitetsomsyn meir direkte inn enn ved sannsynskravet. Ei proporsjonalitetsvurdering er *nettopp* ei vurdering av korleis ressursar skal brukast, og dermed ei vurdering av kva kapasiteten tilseier er rimeleg ressursbruk.

3.1.3 Kva krav gjeld til rettsleg grunnlag for å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn?

Når utgangspunktet for straffeprosesslovgjevningen er ei straffeforfølgingsplikt, jf. punkt 2.1, oppstår spørsmål om kva rettsleg grunnlag som krevjast for å unnlata å gripe inn overfor straffbare forhold.

Opphavet for denne problemstillinga er at det i praksis som nemnt blir brukt ulike bortleggingsgrunnar via STRASAK, som ikkje uttømmende er regulert i lovverket, forskrift eller instruks. Rettsleg grunnlag og bortleggingsgrunn er ikkje det same. I det følgjande handlar det om krav til den rettslege forankringa av bortleggingsgrunnane sitt opphav og eksistens.

I dag inneheld straffeprosesslova som nemnt *ingen uttrykkeleg heimel* for å bortlegge på grunn av manglande saksbehandlingskapasitet. Straffelovutvalet har både i 1983, 1992 og 2002 føreslått å kodifisere tilgangen til å bortlegge i ”saker av mindre alvorleg karakter” når manglande etterforskningskapasitet gjer det ”helt nødvendig” og ”gjerningspersonen ikke er

⁸³ Myhrer, ”Etterforskningsbegrepet”, punkt 4.2.

⁸⁴ Med unntak av dei tilfella som nemnast særskilt i § 224 andre og fjerde ledd som føreset ei etterforskning uavhengig av om forholdet kan straffast.

⁸⁵ Myhrer, ”Etterforskningsbegrepet”, punkt 4.2.

kjent”.⁸⁶ Forslaget vart ikkje følgt opp av departementet. Den unnlatne lovfestinga er likevel ikkje grunngeve, og det er ikkje uttalt noko for å endre praksisen som eksisterer. Det kan dermed ikkje sluttast at meininga var å innskrenke tilgangen.⁸⁷ Men det seier heller ingenting om kvar tilgangen skal forankrast.

Spørsmålet er kva krav til rettsleg forankring som gjeld for tilgangen til å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn når dei faktiske og rettslege føresetnadane for straffeforfølgning er til stades?

Ordlyden i § 62 a første ledd om at straffbare handlingar skal påtalast ”*når ikke annet er bestemt ved lov*” gjer språkleg uttrykk for at unnlaten påtale og bortlegging må ha heimel i lov. Lova sin uttrykksmåte i § 62 a første ledd ikkje tolkast bokstaveleg.⁸⁸ Til dømes krevjast det ikkje ein konkret heimel dersom beviskravet ikkje er oppfylt, dersom straffleggingsvilkåra for straffansvar ikkje er oppfylt, eller dersom prosessuelle vilkår ikkje er til stades. I dei tilfella er det nok at det ligg føre slike manglar. Påtaleinstruksa § 17-1, gitt med heimel i stprl. § 62, er også eit kurant rettsleg grunnlag, sjølv om denne eventuelt berre har status som intern instruks.⁸⁹

Hov si oppfatning var at ei bortleggingsavgjerd ikkje krev heimel i lov fordi den ikkje utgjer eit ”inngrep” i det materielle legalitetsprinsippet.⁹⁰ Det alminnelege stats- og forvaltningsrettslege legalitetsprinsippet har likevel både ei positiv og negativ form. Inngrep krev heimel i lov. Men også det å unnlate inngrep når lova tilseier inngrep krev heimel i lov eller anna rettsleg grunnlag.⁹¹ For heimelskrav ved unnlaten bruk av kompetanse er det altså den negative sida av legalitetsprinsippet som er aktuelt. Sikreplikta gjennom EMK art. 1, no også nedfelt i Grunnlova § 92, pålegg staten ei viss plikt til å gripe inn, i alle fall overfor dei krenkingane som konvensjonen tek sikte på å verne.⁹² Dette kjem eg tilbake til i punkt 4.2. Poenget er at sjølv om det for den mistenkte eller sikta ikkje er eit inngrep at denne unngår straff, vil det ha ei anna betydning for fornærma, eller andre involverte. Det er heller ikkje alle

⁸⁶ NOU 1983: 57 s. 111 og 114, NOU 1992: 23 Ny straffelov - alminnelige bestemmelser. Straffelovkomisjonens delutredning V, s. 245 og NOU 2002:4 Ny straffelov, Straffelovkomisjonens delutredning VII, s. 466 og 494.

⁸⁷ Tilsvarande NOU 2016: 24 s. 361.

⁸⁸ Kjelby, *Påtalerett*, s. 189.

⁸⁹ Sjø Kjelby, *Påtalerett*, s. 196, kor statusen til 17-1 drøftast omgåande.

⁹⁰ Hov, ”Henleggelse av straffesaker”, s. 615.

⁹¹ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, s. 230-231.

⁹² Lov 20. Mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (forkorta menneskerettslova), gjer Den europeiske menneskerettskonvensjonen til norsk rett, forkorta med EMK. Lov 17. Mai 1814 Kongerike Noregs grunnlov, forkorta med Grunnlova.

lovbrot som har fornærma. Det straffbare forholdet inneber uansett ei krenking av ein rett, eit retts gode, eller ei interesse som lovgjevar i utgangspunktet har kriminalisert.

Utgangspunktet er at ei bortleggingsavgjerd krev eit rettsleg grunnlag, men at det ikkje nødvendigvis er krav om at det må visast til ein konkret heimel i lova. Eit rettsleg grunnlag kan også vere ulovfesta reglar, som kan utleiast av lova sitt system, dei prinsipp den bygg på og dei rettslege rammene som gjeld for verksemda.⁹³ Med andre ord det ulovfesta opportunitetsprinsippet som gjer rom for *skjønn over rimelegheit og hensiktsmessigheit*, utover bruksområdet for dei positivt gjevne reglane i lovgjevnaden.

Spørsmålet om krav til rettsleg grunnlag kan omformulerast til *eit spørsmål om det ligg føre legitime grunnar* for å unnlate eller avslutte straffeforfølgning.⁹⁴

I kapasitetsrundskrivet har Riksadvokaten angitt kva kapasitetsomsyn som er *legitime grunnar* for å unnlate eller avslutte straffeforfølgning. Det er som nemnt manglande saksbehandlingskapasitet. Under dette først og fremst *manglande etterforsningskapasitet*, men det gjeld også ei snever tilgang for *manglande påtalekapasitet*. Grunngevinga for at dette er legitime grunnar må vere realiteten med kapasitetsutfordring og prioriteringsbehov som påpeika i punkt 1.1 og 2.1.

Straffeprosesslova § 224 og § 62 a er begge konkrete heimlar og rettslege grunnlag for å bortlegge, jf. dei skjønsmessige vilkåra for påtaleplikta og etterforsningsplikta ”allmenne hensyn” og ”rimelig grunn”. I det følgjande skal det vurderast i kva grad desse reglane heimlar kapasitetsbortleggingar.

3.2 Bortlegging ut frå kapasitetsomsyn etter § 224

I lovforslag til ny straffeprosesslov framhevast spørsmålet *om – eller i kva grad – vilkåret ”rimelig grunn” gjer tilgang til å bortlegge ut frå manglande etterforsningskapasitet* som ”noe omdiskutert”.⁹⁵ Det visast til at mange finn praksisen vanskeleg å akseptere. Særleg i tilfella med antatt kjent gjerningsperson, der det som krevjast av etterforsningsskritt kan gjennomførast med avgrensa ressursbruk. Likevel, påpeikar straffeprosessutvalet, er tilgangen

⁹³ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, s. 234.

⁹⁴ Tilsvarande Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, s. 235.

⁹⁵ NOU 2016: 24 s. 134.

anerkjent i både teori og praksis.⁹⁶ Då det også i slike tilfelle krevjast eit minimum av etterforsking, og dagens kapasitet i politi og påtalemyndighet gjer det umogleg å forfølge alle straffbare forhold kor det faktisk og rettsleg er tilgang til det.⁹⁷ Det er med andre ord ikkje tvil om at bortleggingstilgangen eksisterer. Tvilen knyt seg til kvar tilgangen kan forankrast.

Etter ordlyden i § 224 ”foretas” etterforsking når det er ”rimelig grunn til å undersøke” om det ligg føre ”straffbart forhold” som ”forfølges av det offentlige”.

Det kan diskuteras korleis ein skal stille dette spørsmålet for at manglande etterforskningskapasitet skal kunne passe inn i ordlyden til § 224. Om ein vel å sjå det som at *manglande kapasitet er ein ”rimelig grunn” til å ikkje etterforske*⁹⁸, eller som at *manglande kapasitet er ein ”begrensningsfaktor” for når det ligg føre rimeleg grunn*⁹⁹, blir ei språkleg smaksak.

Spørsmålet blir uansett om tilgangen kan forankrast i § 224.

Stprl. § 224 er det rettslege grunnlaget for etterforsking av eit mogleg straffbart forhold. Ordlyden gjer direkte uttrykk for vilkår for den positive avgjerda om å setje i verk etterforsking. Ei vurdering av om vilkåra for å starte etterforsking er oppfylt kan likevel både resultere i at det *blir sett i verk etterforsking* og at det *ikkje blir sett i verk etterforsking*. Stprl. § 224 omfattar klart også den negative avgjerda om å ikkje setje i verk etterforsking, som igjen betyr at saka blir bortlagt. Straffeprosesslova § 224 blir her tolka med særleg fokus på avgjerda si negative side.

Ordlyden ”straffbart forhold” omfattar alt frå mindre tjuveri, såkalla ”nasking”, til drap. Vilkåret innskrenkast ved at ”straffbart forhold” føreset at alle strafflegingsvilkåra i strafferetten er oppfylt. Somme lovfesta unntak frå dette *skal likevel etterforskast*, til dømes § 224 andre og fjerde ledd om mindreårige og ved brann og ulykker. Vilkåret ”straffbart forhold” inneheld ikkje særlege avgrensingar som får betydning for bortleggingstilgangen, utover at det må vere eit straffbart forhold etter strafferetten.

Når det gjeld kva tidspunkt i prosessen § 224 kjem til bruk er bruksområdet vidare enn ordlyden ”rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold...” intuitivt gjer

⁹⁶ Jf. også R nr. 3/2016, punkt II (7).

⁹⁷ NOU 2016: 24, s. 134.

⁹⁸ Slik Kjelby, *Påtalerett*, s. 341, og Hov, ”Henleggelse av straffesaker”, s. 617

⁹⁹ Slik B/K/S framstillar det i *Straffeprosessloven kommentarutgave*, lovkommentarane til § 224, punkt 3 avsnitt 2.

uttrykk for. Ut frå ordlyden er det klart at lovregelen gjeld avgjerda om å setje i verk etterforsking i nye saker. Riksadvokaten har presisert at den også gjeld ”iverksetting av enkeltstående etterforskningskritt under en pågående etterforsking”.¹⁰⁰ Straffeprosessutvalet har i lovforslag tydeleggjort dette ved at etterforsking kan skje ”når og så lenge det er rimelig grunn”.¹⁰¹ Det følger også av påtaleinstruksa § 17-1 første ledd og § 7-4 fjerde ledd som nemnt i punkt 3.1.1, at bortleggingsavgjerda blir vurdert på ulike tidspunkt.

Ordlyden ”rimelig grunn” opnar for bruk av skjønn. Det som vil utgjere rimeleg grunn for ein person vil ikkje nødvendigvis vere rimeleg grunn for ein anna. Både polititenestepersonar og politijuristar tek slike vurderingar i praksis, til tross for at det er ei påtaleavgjerd å setje i verk etterforsking.¹⁰² Det inneber at ulik utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring kan spele inn på skjønnsbruken. Vidare vil det i tillegg spele inn kvar i landet vurderinga blir teken, ettersom kriminalitetsbiletet er annleis frå smådistrikt til smådistrikt og frå storby til storby.

Riksadvokaten understreker at ”ulike lokale forhold tilsier fleksibilitet”.¹⁰³ Variasjonsbreidda av kva moglege tilfelle som kan oppstå, både talar i mot, og gjer det umogleg, med ei gjennomregulering av kva som skal inngå i skjønnet. Samtidig understreker Riksadvokaten at det må utarbeidas gode kontrollrutinar for å avgjere ”hvilke saker som skal etterforskes”, og i forlenginga av det – ikkje etterforskast. Regelutforminga er meint å skape rom for lokale forskjellar og utviklingar i kriminalitetsbiletet. Vilkåret er med andre ord dynamisk og ikkje uttømmende regulert.

Ordlyden ”rimelig grunn” i stprl. § 224 kan tolkast slik at den omfattar alle praktiske avgrensande faktorar, inkludert kapasitetsomsyn. Til dømes vil det å innhente og undersøke mobildata for å spore stolne mobiltelefonar vere både kostbart og tidkrevjande. Når manglande kapasitet er ein realitet blir det feil å prioritere etterforsking i slike tilfelle. Særleg dersom det i tillegg er stor pågang av andre meir alvorlege lovbrøt.

¹⁰⁰ R nr. 3/1999 punkt IV.

¹⁰¹ NOU 2016: 24 s. 45.

¹⁰² Jf. R nr. 3/1999, *Etterforsking*, punkt V kor det står at ”I praksis treffes avgjørelsen [om å sette i verk etterforsking] ofte av polititjenestemenn...”.

¹⁰³ R nr. 3/1999, punkt V.

Påtaleinstruksa § 7-4 første ledd er identisk med ordlyden i § 224. I motivuttalane til regelen i påtaleinstruksa uttrykte departementet at regelen ikkje inneheld ”noe forbud mot at forfølgning unnlates på grunn av prioriteringer og kapasitetsproblemer”.¹⁰⁴

I *Riksadvokaten sitt rundskriv* om kapasitetsbortleggingar blir det ikkje vist til ein konkret heimel for tilgangen, men det blir presisert at den er akseptert i teori og praksis. Vidare heiter det at:

”Selv om § 224 annet ledd viser til etterforsningsplikten i første ledd, står påtalemyndigheten relativt fritt; den har ikke plikt til å sette i gang etterforskning i alle tilfeller det er rettslig adgang til det. Det er for eksempel anledning til å unnlate å sette i verk etterforskning i enkelte saker ut fra ressursprioritering eller av andre saklige grunner, jf. Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 om etterforskning, punkt III.1.”¹⁰⁵

Tilvisinga til tidlegare rundskriv, refererer seg til at det kan ”...utøves et skjønn innenfor rammen av det oppportunitetsprinsipp som gjelder i norsk straffeprosess”.¹⁰⁶ Med andre ord er Riksadvokaten sitt syn er at tilgangen forankrast i oppportunitetsprinsippet. Vidare blir det presisert at det gjeld ulike bortleggingskodar for dei *reine kapasitetsbortleggingane* (025 og 078), og for dei meir *samansette vurderingane om at det ikkje er rimelig grunn* (022 og 106). Og at dei sistnemnte kodane som direkte forankrast i ordlyden i § 224, skal brukast om bortleggingstilgangen denne paragrafen gjer av andre saklege grunnar enn kapasitetsomsyn.

På den eine sida trekk uttalane i rundskrivet i retning av at forankringa er det alminnelege oppportunitetsprinsippet. På den andre sida trekk uttalane i retning av at kapasitetsomsyn er ein av fleire saklege grunnar for å bortlegge etter på § 224, berre at det skal nyttast isolerte kodar i STRASAK ved bruk av reine kapasitetsbortleggingar.

I *juridisk teori* gjer både Hov og Kjelby, med ulik tilnærming, uttrykk for at kapasitetsbortleggingar kan forankrast i § 224.¹⁰⁷ Kjelby reknar det som ”mest nærliggende” å forankre manglande kapasitet som ein ”rimelig grunn” til å unnlate etterforskning og å bortlegge ei sak i stprl. § 224. Særleg sett i samanheng med tilhøyrande regel i påtaleinstruksa § 7-4 og motivutsegnene til den.

¹⁰⁴ JD rundskriv G-2015/85, s. 21.

¹⁰⁵ R nr. 3/2016, punkt II/(7).

¹⁰⁶ R nr. 3/1999 punkt III.1.

¹⁰⁷ Hov, ”Henleggelse av straffesaker”, s. 614 og s. 617, og Kjelby, *Påtalerett*, s. 341.

Straffeprosessutvalet i forslag til ny straffeprosesslov vidarefører vilkåret ”rimelig grunn”. For å klargjere at vilkåret er skjønnsmessig og opnar for oppportunitetsvurderingar, blir det foreslått å positivt nemne enkelte sentrale moment.¹⁰⁸ Eit av momenta som blir nemnt er ”forventet ressursbruk”.¹⁰⁹ Det blir understreka at § 224 opnar for at påtalemakta gjer prioriteringar med omsyn til bruk av etterforskningsressursar, slik at ressurs- og kapasitetsomsyn bør kunne få vekt.¹¹⁰ Det blir ikkje uttalt noko i forbindelse med § 224 som går i retning av ei endring av forståinga av denne regelen. Samtidig blir det presisert at § 224 må sjåast i samheng med den foreslåtte kodifiseringa av tilgangen til å vektlegge ressursomsyn gjennom ny regel i § 28-2 andre ledd bokstav b. Straffeprosessutvalet si foreslåtte endring og lovpresisering av § 224, og forslag til ny § 28-2 andre ledd bokstav b om bortlegging, går nokså klart i retning av å forstå det som at manglande kapasitet kan forankrast i allereie eksisterande § 224 og ”rimelig grunn”.

Den tidlegare foreslåtte lovfestinga frå 1983, 1992 og 2002 som ikkje har blitt følgt opp gir ikkje særleg rettleiing på kvar tilgangen skal forankrast, anna enn at tilgangen er tilstrekkeleg heimla allereie. Riksadvokaten er tvetydig i sine rundskriv. Motivutsegnene til påtaleinstruksa § 7-4 går derimot i retning av at § 224 heimlar denne typen bortleggingar. Teorien går også klart i den retning. Fram til NOU 2016: 24 har det likevel vore noko uklart om kapasitetsbortleggingar kan heimlast i den nokså vide ordlyden ”rimelig grunn”. Etter NOUen si gjennomgang og lovpresisering av gjeldande rett må § 224 og ”rimelig grunn” seiast å heimle denne bortleggingstilgangen.

Konklusjonen blir at kapasitetsomsyn kan inngå som legitime sideomsyn i § 224 og vurderinga om det ligg føre ”rimeleg grunn”.¹¹¹

3.3 Bortlegging ut frå kapasitetsomsyn etter § 62 a andre ledd

Det kan reisast spørsmål om stprl. § 62 a andre ledd, tilført i 2015, no er det rettslege grunnlaget for kapasitetsbortleggingar. Kanskje særleg relevant er spørsmålet for bortlegging

¹⁰⁸ NOU 2016: 24 s. 303.

¹⁰⁹ NOU 2016: 24 s. 45.

¹¹⁰ NOU 2016: 24 s. 303.

¹¹¹ Med ”sideomsyn” meinast omsyn som ikkje kjem i strid med føremåla med lova eller generelle likebehandlings- og rettferdskrav, slik det er brukt i Myhrer, ”Etterforskningsbegrepet”, punkt 4.1.

ut frå manglande påtalekapasitet, ettersom §224 angir vilkår for etterforsking og knyt seg til etterforskningsstadiet.

Ordlyden ”allmenne hensyn” kan forståast som at den omfattar alle omsyn som gjer seg gjeldande for ålmenta generelt. Alle samfunnsinteresser som rørast, enten direkte eller indirekte, som tilseier at forholdet bør påtalast. Det handlar om omsyn som genererer forventingar hjå samfunnet til reaksjon, ut frå kva krenking som har skjedd. I § 62 a andre ledd andre punktum blir det nemnt sentrale moment for vurderinga om det ligg føre allmenne omsyn, jf. punkt 3.1.2. Dei nemnte momenta er likevel ikkje uttømmmande jf. ordlyden ”blant annet”. I det heile kan vurderingstemaet i vilkåret ”allmenne hensyn” ut frå ordlyden og utsegn i forarbeid oppsummerast som alle interesser som er krenka, korleis desse er krenka og korleis dette harmonerer med dei overordna omsyna som grunnleggjend straff generelt.¹¹² Ved motstrid mellom føremåla med strafferetten; prevensjonsomsyn og omsynet til den sosiale ro på den eine sida og standpunktet til rørte partar på den andre, skal det leggast vekt på kva som er vanleg i slike tilfelle.¹¹³ Likebehandlingsomsyn og påtalepraksis er såleis relevant for avveginga av om det ligg føre allmenne omsyn. Ettersom regelen er ny eksisterer det lite påtalepraksis på bruk av regelen.

Ordlyden tilvisar eit breitt og ubestemt skjønnsstema, og opnar såleis for å legge vekt på kapasitetsomsyn.

I *førearbeida* om lovforslag til § 62 a andre ledd er det uttalt at politi og påtalemakt må vere bevisste skiljet mellom ”... *henleggelse av kapasitetsgrunner og henleggelse fordi allmenne hensyn ikke tilsier påtale.*” Dette vart uttalt i forbindelse med fremja skepsis frå høyring, om at § 62 a andre ledd opna for ein vid bortleggingstilgang. Dei positivt nemnte momenta i andre ledd kunne bidra til å bevisstgjere dette.¹¹⁴ Dette kan tolkast som ei avgrensing av innhaldet i allmenne omsyn, som avskjærer å legge vekt på kapasitetsomsyn. På den andre sida er ikkje dei positivt nemnte momenta uttømmmande, jf. ”blant annet”. I neste runde hadde departementet i sin proposisjon ei anna tilnærming enn straffelovkommisjonen hadde i lovforslaget. Her vart kapasitetsomsyn trekt fram som motargument til at påtalepraksis vart ”ulik og for lemfeldig”. Kapasitetsproblem vart av departementet framheva som eit forhold

¹¹² Kjelby, *Påtalerett*, s. 337.

¹¹³ Ot.prp. nr. 90, s. 63.

¹¹⁴ NOU 2002: 4, s. 187.

som ville redusere faren for at bagatellsaker etter § 62 a vart forfølgd i utide.¹¹⁵ Førearbeida kring § 62 a er tvetydige når det gjeld om kapasitetsomsyn er del av ”allmenne omsyn”.

Ikrafttreding av 62 a førte til ei rekke *presiseringar frå riksadvokaten*, jf. R nr. 2/2015 punkt VIII/1. For det første at innføringa tok sikte på å vidareføre påtaloregelen frå straffelova 1902 § 77, og ikkje var meint å innskrenke den bortleggingskompetansen påtalemakta hadde etter gjeldande praksis og STRASAK-kodar, under dette også tilgangen til bortlegging ut frå kapasitetsomsyn.¹¹⁶ Det blir likevel presisert at avgjerdskodane etter manglande saksbehandlingskapasitet skal brukast ved slike bortleggingar, og ikkje kodane om at allmenne omsyn ikkje tilseier påtale.¹¹⁷ Riksadvokaten synast altså å trekke eit klart skilje mellom desse to avgjerdsgrunnlaga, som talar for at det er to separate vurderingar. På den andre sida knyt denne grensa seg til kodeval i STRASAK, og det kan dermed ikkje sluttast at dette er meint å avgrense den rettslege forankringa av desse kodane.

I *teorien* har Kjelby uttalt at dersom ein antar at stprl. § 224 og ”rimelig grunn” gir rettsleg forankring for å legge vekt på kapasitetsomsyn, gir dette svak rettskjeldemessig dekning til å ekskludere slike forhold frå ”allmenne hensyn”.¹¹⁸ Med andre ord er vilkåra like skjønsmessige. I forlenginga av det talar *systemomsyn og regelkoherens* for å at bortlegging ut frå kapasitetsomsyn kan innfortolkast i begge reglane, som igjen talar for at slike omsyn kan forankrast i § 62 a andre ledd. I si doktorgradsavhandling framhevar Kjelby ”prioritets-, kapasitets-, og prosessøkonomiske hensyn” som omsyn som kan takast med i vurderinga ”allmenne hensyn”.¹¹⁹

Korleis ein skal forstå dei nemnte kjeldene, framstår ikkje som heilt klart. Når ordlyden språkleg sett opnar for det, uttalane i førearbeida er tvetydige, påtalepraksis gjennom rundskrivutsegn drøftar først og fremst ulike bortleggingsgrunnar og kodeval, ikkje rettsleg grunnlag, blir det ut frå system- og regelkoherens med § 224 mest nærliggjande at kapasitetsomsyn kan inngå som legitime sideomsyn også i § 62 a andre ledd og vilkåret ”allmenne omsyn”.

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 90, s. 63.

¹¹⁶ R nr. 2/2015, punkt VIII/1.2 og VIII/13.

¹¹⁷ R nr. 2/2015, punkt VIII/13 og

¹¹⁸ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, s. 658.

¹¹⁹ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, s. 26.

Bruksområdet til § 62 a andre ledd er likevel avgrensa på ulike måtar, samanlikna med § 224. For det første er tilgangen til å bortlegge ut frå allmenne omsyn avgrensa til forhold med strafferamme på to år eller mindre.

For det andre er bruksområdet til lovregelen avgrensa ut frå kva tidspunkt i prosessen det er tale om. Av førearbeida går det fram at det vil i ein del saker vere klart allereie når politimelding blir gitt, eller forholdet oppdaga, at saka burde bortleggast fordi det ikkje ligg føre allmenne omsyn jf. § 62 a andre ledd. Med andre ord har § 62 a andre ledd etter si utforming eit breitt bruksområde. Men det uttalast vidare i førearbeida at i tilfella der det er klart på dette stadiet:

”...følger det av straffeprosessloven § 224 første ledd at det ikke er rimelig grunn til å iverksette etterforsking, og at saken derfor kan påtaleavgjøres med en henleggelse uten etterforsking.”¹²⁰

Først blir det angitt eit vidt bruksområde, i forlenginga kjem ein uttale som kan tolkast som ei presisering og ei innskrenking, men det framstår ikkje heilt klart at dette er føresetnaden til lovgevar. I følge Riksadvokaten innebar dette ikkje klare retningslinjer på forholdet mellom § 224 og § 62 a, og han avgrensa verkeområdet til § 62 a andre ledd ved å presisere at før det er sett i verk etterforsking skal § 224 brukast, ikkje § 62 a andre ledd.¹²¹ Det inneber at dei sakene som eventuelt blir bortlagt ut frå manglande etterforskingsskapasitet på dette stadiet i prosessen ikkje kan forankrast i § 62 a. I kva grad dette er ei korrekt avgrensing av § 62 a andre ledd, går eg ikkje inn på her. Det er likevel slik den ubestemte skjønsmessige regelen er tolka av Riksadvokaten. Til støtte for Riksadvokaten si tolking kan det tenkjast at før det er sett i gong etterforskingsskritt, er det heller ikkje gitt kva ”allmenne hensyn” som gjer seg gjeldande, og at det dermed kan vere uheldig å bortlegge ut frå denne regelen fordi vurderinga blir gjort på ufullstendig grunnlag. I dei tilfella påtalepraksis tek sikte på å presisere uklare eller skjønsmessige omgrep, talar det for ei større rettskjeldemessig vekt enn rettskjeldefaktoren påtalepraksis normalt kan tilleggas.¹²² Og det er slik regelen blir brukt i praksis, jf. at underordna er bundne av overordna sine instruksar.

Paragraf 62 a andre ledd kan såleis ikkje seiast å vere heimelen for alle kapasitetsbortleggingar.

¹²⁰ Or.prp. nr. 90, s. 487.

¹²¹ R nr. 2/2015, punkt VIII/1.3. Standpunktet er oppretthalde i R nr. 3/2016, jf. punkt V/(31).

¹²² Myhrer, ”Påtalemyndighetens praksis som rettskilde”, punkt 3.2.

Dei gjennomgåtte kjeldene talar for at kapasitetsomsyn kan forankrast i § 62 a som legitime sideomsyn for forhold med strafferamme på to år eller mindre, men ikkje bortleggingar ut frå manglande etterforsningskapasitet før etterforsking er starta.

3.4 Forholdet mellom bortleggingstilgangen i stprl. § 224 og § 62 a andre ledd

Etter stprl. § 224 første ledd kan etterforsking berre setjast i verk dersom det gjeld ”straffbart forhold som forfølges av det offentlige”. Straffeprosesslova § 62 a første og andre ledd utgjer saman grunnlaget for kva straffbare forhold som forfølgast av det offentlige. Vilkåret ”forfølges av det offentlige” i § 224 gjer stprl. § 62 a direkte betyding som norm for grensene for etterforskinga.¹²³ Dersom allmenne omsyn ikkje tilseier påtale, vil det aktuelle forholdet heller ikkje vere et straffbart forhold ”som forfølges av det offentlige”. Følgjeleg vil det heller ikkje vere ”rimelig grunn til etterforsking”. Unntaket i 62 a andre ledd, gjeld berre dersom strafferamma er to år eller mindre. Det inneber at for alle lovbrott med strafferamme over to år gjeld etterforsningsplikta etter § 224 utan omsyn til stprl. § 62 a andre ledd og ”allmenne hensyn”. Kjelby har rekna at omlag 80% av kriminaliteten i Norge ligg innafor ei strafferamme på to år eller lågare.¹²⁴ Dette medfører at § 62 a andre ledd i praksis har betyding for etterforsningsplikta i dei fleste tilfelle, men er likevel noko avgrensa.

Poenget med å nemne forholdet mellom § 62 a andre ledd og § 224 er at straffeforfølgingsplikta og grunngevingane for denne finnast igjen i begge reglane.

Samfunnsbehovet inneber alle dei interesser og omsyn som grunnjev straffeforfølgingsplikta som nemnt i punkt 2.1.

Dette er relevant fordi både § 224 og § 62 a gir tilvising på kva som er vurderingstema når grensene for bortleggingstilgangen skal vurderast. Dei tar begge opp i seg den grunnleggjande straffeforfølgingsplikta og grunngevingssynspunkt for straffeforfølgning. Kjelby antar at reglane i praksis i mange saker vil bli alternative rettsgrunnlag og overlappende vurderingstema for å unnlata straffeforfølgning.¹²⁵ Grunngevinga med straffeforfølgingsplikta kan grovt sett forklarast som *samfunnet sitt behov for reaksjon*. Straffeprosesslova § 224 og §

¹²³ Tilsvarende Or.prp. nr. 90, s. 487, gjennom å presisere at § 224 er rett bortleggingsgrunnlag, sjølv om § 62 a andre ledd også kan omfatte dette.

¹²⁴ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, s. 15.

¹²⁵ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, s. 617 og 618.

62 a andre ledd, med sine ulike skjønnsmessige uttrykk, gjer felles uttrykk for dette. Men reglane knyt seg som nemnt til ulike tidspunkt i prosessen. Derfor blir dei omsyna som gjer seg gjeldande noko ulike likevel. Etersom § 224 knyt seg til initialfasen av saka vil samfunnet sitt behov for *undersøking, avdekking og oppklaring* av forholdet som står sentralt. For § 62 a er det på den andre sida eit større fokus på samfunnet sitt behov for å *sanksjonere* forholdet.¹²⁶

Samla sett gjer desse reglane, og dei behova eller interessene som aktualiserer seg, uttrykk for straffeforfølgingsplikta og totalbiletet av *samfunnet sitt behov for straffeforfølgning*.

3.5 Kapasitetsbortleggingar uansett forankra i opportunitetsprinsippet

Uansett forankringa av bortleggingar ut frå kapasitetsomsyn er det ikkje tvil om at tilgangen eksisterer. Det er kjent av lovgjevar at den har eksistert, og at den er anerkjent i praksis og teori.¹²⁷ Føreanledninga for å seie at det ikkje er tvil om at tilgangen eksisterer er til dømes det faktum at tilgangen er føreslått lovfesta fleire gonger, utan at dette vart følgt opp, men også utan at tilgangen har blitt slått ned på. Lovgjevar har ved fleire anledningar hatt moglegheita til å uttale seg, og eventuelt avgrense eller avskaffe tilgangen, utan at dette er gjort. I staden er det lagt opp til skjønnsmessige uttrykk i lova, som skapar både behov og rom for presiseringar gjennom forskrift, instruks og påtalepraksis. Lovgjevar har delegert til Kongen i statsråd å gje nærare reglar om ordninga av påtalemyndigheita gjennom påtaleinstruksa jf. stprl. § 62. Den rettleiing som følger av påtaleinstruksa har altså forankring i formell lov. For etterforskningsplikta og vilkåret ”rimelig grunn” er det også gjennom lova i § 224 andre ledd andre setning lagt opp til at Riksadvokaten skal klargjere retningslinjer og grenser for plikta. Med andre ord er det i ei viss utstrekning lagt opp til at dei nærare grensene skal trekkjast i praksis.

I påtalepraksis gjennom rundskriv trekk Riksadvokaten grensene mellom bortleggingsgrunngevingar, eller kodar.¹²⁸ Riksadvokaten trekk grensene for kva val ein skal gjere i praksis. Det kan ikkje automatisk sluttast ut frå det, at grensene han trekk også knyt seg til den rettslege forankringa av desse bortleggingsgrunnane. Tvert i mot visar eigentleg

¹²⁶ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning*, s. 619.

¹²⁷ NOU 2016: 24, s. 134.

¹²⁸ R nr. 2/2015, punkt VIII/1, og R nr. 3/2016 punkt IV og V.

rundskrive den nære sammenhengen mellom desse bortleggingsgrunnane. Denne nære sammenhengen kan forståast som oppportunitetsprinsippet, jf. at Riksadvokaten forankrar kapasitetsbortleggingar i dette prinsippet. Og som nemnt kjem oppportunitetsprinsippet til uttrykk i dei skjønsmessige uttrykka i § 62 a andre ledd og § 224.

Sjølv om det i punkt 3.2 og 3.3 er argumentert for at kapasitetsbortleggingar til ei viss grad kan forankrast i § 62 a andre ledd og § 224, gjer ikkje desse reglane heilt klare grenser for kor langt tilgangen strekk seg. I somme tilfelle vil nok ei kapasitetsbortlegging gå lenger enn ordlyden i stprl. § 62 a og 224 opnar for, som inneber at forankringa må søkjast i oppportunitetsprinsippet, på ulovfesta grunnlag. Oppportunitetsprinsippet strekk seg lenger enn den positive lovgjevningen regulerer og forankrar.¹²⁹ Prinsippet har eksistert på ulovfesta grunnlag før det kom til uttrykk i lova.¹³⁰ Oppportunitetsprinsippet er omtalt i punkt 2.2.

I punkt 4 skal det undersøkast kor langt tilgangen til å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn gjennom oppportunitetsprinsippet strekk seg, ved å definere grensene for tilgangen.

¹²⁹ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffefølgning*, s. 37.

¹³⁰ Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffefølgning*, s. 182.

4 Grensene for tilgangen til å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn

4.1 Kva dannar grensene for bortleggingstilgangen ut frå kapasitetsomsyn?

I kva grad lova og oppportunitetsprinsippet opnar for kapasitetsbortleggingar er ikkje gitt. For å trekkje grensene må det stillast spørsmål til kva verdiar og interesser som aktualiserast ved bruk av ein slik bortleggingspraksis. Når utgangspunktet er ei straffeforfølgingsplikt, og dei faktiske og rettslege føresetnadane for straffeforfølgning er til stades, aktualiserast ei rekke verdiar og interesser som kan setje grenser for tilgangen. Den skjønsmessige tilgangen må altså praktiserast i tråd med det grunnleggjande utgangspunktet om ei straffeforfølgingsplikt.¹³¹ Under dette kan ikkje tilgangen praktiserast slik at den i stor grad undergraver dei omsyn, interesser og prinsipp som grunnjev straffeforfølgingsplikta. Heller ikkje må tilgangen misbrukast, som aktualiserer krav om god internkontroll.¹³²

Straffeforfølgingsplikta aktualiserer ei rekkje omsyn, interesser og prinsipp som innvendingar mot ein tilgang til å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn. Mellom anna strafferetten sine føremål, maktfordeling- og lojalitetsprinsipp, saklegheit og likebehandlingsomsyn, tillitsomsyn, rettstryggleik og rettsvisse. Det skal ikkje gjerast ei generell utgreiing av desse, og det understrekast allereie no at dei nemnte omsyna går inn i kvarandre i den vidare vurderinga. Dei er av ulik kategori og har ulike vekt og tyngde.¹³³ Likevel evnar dei å setje ord på ulike aspekt ved det som formidlast. Saman utgjer dei summen av straffeforfølgingsplikta, som set grensene for skjønnsfridomen og bortleggingstilgangen.

I samanheng med nærpolitireforma fekk Riksadvokaten i oppdrag av departementet å trekkje dei nærare grensene for tilgangen til å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn gjennom instruks.¹³⁴ Dette i seg sjølv illustrerer behovet for klargjering av grensene. Tilgangen skildrast som ein

¹³¹ Tilsvarande NOU 2016: 24, s. 195.

¹³² NOU 2016: 24, s. 195.

¹³³ Generelt har reelle omsyn større vekt som tolkingsbidrag ved vag lovtekst, jf. Monsen, *Innføring i juridisk metode og oppgaveteknikk*, s. 179.

¹³⁴ Prop. 61 LS Endringer i politiloven mv. ,s. 27.

uønska men nødvendig konsekvens av dei kapasitetsproblema som finns i påtalemakta.¹³⁵ Som nemnt har også Riksadvokaten lovpresiseringsfullmakt for etterforsningsplikta si rekkevidde, jf. § 224 andre ledd og påtaleinstruksa § 7-4 sjette ledd. Riksadvokaten gir også generelle reglar om prioritering ved etterforskning, påtalebehandling og for føring i retten, jf. påtaleinstruksa § 7-5 tredje ledd.

I R nr. 3/2016 *Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv* trekk Riksadvokaten opp grensene, basert på alle dei ovannemnte vurderingar av interesser, verdier, omsyn og prinsipp. Rundskrivet tok sikte på å samle alle retningslinjer som er utvikla gjennom enkeltreglar i eitt samla styringsdokument.¹³⁶ Følgjande skal grensene bli gjennomgått. I gjennomgangen blir det også vurdert i kva grad grensene er i tråd med det grunnleggjande utgangspunktet om straffeforfølgingsplikta.

Påtalehierarkiet og det overordningsforhold lova bygg på, inneber at overordna påtalenivå har ei *alminneleg instruksjons-, overprøvings- og omgjæringsmyndigheit*. Tilsynsmyndigheita kjem også til uttrykk i enkeltreglar i lovreguleringa, spesielt påtaleinstruksa § 7-5 andre ledd og tredje ledd, og stprl. §§ 58-59 og 75. Av påtaleinstruksa § 7-5 andre ledd går det fram at påtalemakta skal sørge for at ”etterforskingen skjer i samsvar med lov og instruks”. Dei nemnte reglane inneber for det første at tilgangen til å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn er *avgrensa av overordna påtalenivå sine direktiv og instruksar*. For det andre betyr det at overordna kan *gripe inn og korrigere undervegs og når som helst i prosessen*.

4.2 Kort om dei heilt klare avgrensingane

Det er for det første klart at i somme tilfelle tilseier straffeprosesslova ei plikt, følgeleg er det heller ikkje anledning til å bortlegge ut frå kapasitetsomsyn. Unntaket frå straffeforfølgingsplikta i § 62 a andre ledd gjeld til dømes berre ved lovbrøt med strafferamme på to år eller mindre. I vurderinga av om det ligg føre ”rimelig grunn” etter § 224 vil alvorgrad av forholdet spele ei stor rolle for terskelen av rimeleg grunn. Det skal meir til å forsvare ei bortleggingsavgjerd generelt dersom det er tale om eit alvorleg forhold. Dette skjerpast ytterlegare for kapasitetsbortleggingane. Riksadvokaten har presisert at ”Sentrale og

¹³⁵ NOU 1992: 23 s. 245, uttalt som grunngeving for forslag om å lovfeste tilgangen til å bortlegge mindre alvorlege saker ut frå kapasitetsomsyn.

¹³⁶ R nr. 3/2016 punkt I/(4).

andre alvorlige lovbrudd kan aldri henlegges av kapasitetsgrunner”.¹³⁷ Det betyr at prioriterte saker jf. Riksadvokaten sitt årlege prioriteringsrundskriv ikkje kan bortleggast ut frå kapasitetsomsyn.¹³⁸

For det andre er det også klart at tilgangen ikkje kan nyttast når det ligg føre ei plikt til effektiv etterforsking og straffeforfølgning gjennom Grunnlova og EMK til å sikre menneskerettane.¹³⁹ I Grunnlova § 92 heiter det at:

”Statens myndigheter skal *respekt*ere og *sikre* menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter (utheva her).”

Ved at staten både skal respektere og sikre – kan det utleiast ei sikreplikt, med ei positiv og ei negativ side. Sikreplikta følger også av EMK art. 1, som er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettslova, jf. §§ 2 og 3.¹⁴⁰ Det er den positive sida av sikreplikta som er relevant for bortleggingstilgangen ut frå kapasitetsomsyn. Den positive sida inneber at ”there should be some form of effective official investigation” ved krenking av menneskerettar.¹⁴¹ Den stillar krav om at det setjast i verk positive tiltak og blir gjort myndigheitsinngrep for å hindre at private krenkar andre sine rettar. Kriteria for reaksjon er formulert i *Osman mot Storbritannia* og er vidareutvikla av Den europeiske menneskerettsdomstolen, heretter EMD. Det krevjast at staten reagerer mot *reell og direkte risiko*, som staten *er eller burde vore kjent med*, med dei tiltak som det ut frå situasjonen er *rimelig å forvente*.¹⁴² Unnlating av straffeforfølgning eller etterforsking kan dermed utgjere ei krenking av menneskerettane. Dei rettane som er relevante i samanhengen om bortlegging er art. 2 om retten til liv, art. 3 om forbod mot tortur og umenneskeleg behandling, og art. 8 om retten til privatliv. Det følger likevel ei viss *skjønnsmargin* for staten som tilseier at staten er nærast å vurdere kva som er den beste måten å reagere på.¹⁴³

I Rt. 2013 s. 588 drøfta Høgsterett utførleg rekkevidda av sikreplikta i forbindelse med straffeforfølgning etter EMK art. 1. Ein mann, tidlegare domfelt for vold mot saksøkar, brøyt

¹³⁷ R nr. 3/2016, punkt III/(18).

¹³⁸ R. nr. 1/2017, punkt V/1.

¹³⁹ R nr. 2/2015, punkt VIII/1.2 og R nr. 3/2016, punkt III/(12) understreker dette som skranke for å nytte bortleggingstilgangen.

¹⁴⁰ Lov 20. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

¹⁴¹ EMD sin dom av 27. september 1995 *McCann and Others vs. The UK*, avsnitt 161.

¹⁴² EMD sin dom av 28. oktober 1998 *Osman mot Storbritannia* avsnitt 116, gjengitt slik i Rt. 2013 s. 588 avsnitt (46).

¹⁴³ Sjå blant anna EMD sin dom av 15. november 2007 *Pfeifer mot Østerrike* avsnitt 37 med vidare tilvisingar.

etter soninga ved ei rekke anledningar besøks- og kontaktforbod og utsette saksøker for langvarig, truande og skremmande forfølging. Staten vart dømt for å ikkje ha oppfylt si plikt til å sikre saksøkar mot forfølginga, og hennar rett til privatliv etter EMK art. 8. Det vart lagt vekt på at politi- og påtalemakta burde, ut frå sine kunnskapar, ha gjort ei betre oppfølging. Utilfredsstillande etterforsking forsterka intrykket av eit utilstrekkeleg vern, jf. avsnitt 86.

Denne saka, og sikreplikta etter EMK, kan tenkjast å ha konsekvensar i praksis for bortleggingstilgangen generelt også på mindre alvorlege saker. Det kan tilseie ei etterforsknings- og påtaleplikt i tilfelle av mindre alvorleg karakter.

4.3 Er grensene gjort av Riksadvokaten forsvarlege og i tråd med utgangspunktet om straffeforfølgingsplikta?

Mesteparten av kriminaliteten fell utanfor Riksadvokaten sine sentrale prioriteringar.¹⁴⁴ Dette inneber at dei fleste straffbare handlingar som skjer i samfunnet er mindre alvorlege enn dei som er prioritert for etterforsking og straffeforfølging. Det er her rom for regional og lokal prioritering, og det er opp til statsadvokatane og politimestrane å ta stilling til korleis denne kriminaliteten skal behandlast, innafor rammene Riksadvokaten trekk opp gjennom rundskrivet, jf. punkt 4.1 om påtalehierarkiet.¹⁴⁵

Spørsmålet er kva grenser som følger av Riksadvokaten sine rundskriv når det gjeld rekkevidda av tilgangen.

I forkant av kapasitetsrundskrivet har Riksadvokaten presisert at bortleggingar grunngjeve i manglande saksbehandlingskapasitet berre skulle skje i ”unntakstilfeller”.¹⁴⁶

I kapasitetsrundskrivet skiljast det mellom tre typetilfelle av bortlegging ut frå kapasitetsomsyn. 1) Bortlegging på grunn av *manglande etterforskningskapasitet med ukjent gjerningsperson*. 2) Bortlegging av *saker med kjent gjerningsperson*. Og 3) bortlegging av saker ved *manglande påtalekapasitet*.

Av retningslinjene i rundskrivet kan det stillast opp nærare vilkår og moment som avgrensar tilgangen. For det første er det eit grunnvilkår at *den øvste leiinga i politidistriktet har gitt*

¹⁴⁴ R nr. 3/2016, punkt 1/(1).

¹⁴⁵ R nr. 3/2016, punkt 1/(2).

¹⁴⁶ R nr. 1/2016 punkt IV/2.

*overordna, skriftlege føringar for slik bortlegging.*¹⁴⁷ Det skal *ikkje skje ei avkriminalisering* av visse område, alle kriminalitetsområde skal vere politiet kjent. I forlenginga av det skal det *alltid gjerast ei konkret vurdering.*¹⁴⁸ Sentrale og andre alvorlege lovbrott kan aldri bortleggast av kapasitetsgrunnar. Med andre ord er *alvorgrad av forholdet* eit moment i vurderinga.¹⁴⁹ Vidare er det *ressurssituasjonen for politidistriktet si samla straffesaksbehandling som er avgjerande*, ikkje situasjonen ved den enkelte tenestestad eller organisatoriske enhet i distriktet.¹⁵⁰ Desse retningslinjene gjeld for alle dei tre typetilfella.

For typetilfelle 2) *saker med kjent gjerningsperson*, gjeld ytterlegare krav. Det må i tillegg vere ”særleg grunn” til å bortlegge. Tilgangen er i følge Riksadvokaten ”meget snever”.¹⁵¹ Med kjent gjerningsperson meinast ”en person som er navngitt eller på annan måte identifisert i anmeldelse til politiet, eller som ved beskjeden bruk av ressurser åpenbart kan identifiseres”.¹⁵²

For typetilfelle 3) *manglande påtalekapasitet*, skal det ”svært sterke grunner til for at slike saker kan henlegges på grunn av manglende påtalekapasitet”. I tillegg krevjast ei tidsavgrensning avgjerd på politimeisternivå. Det særdeles strenge vilkåret er grunngeve med at det er svært uheldig dersom politiet har brukt ressursar på å etterforske og oppklare saker, for så at desse sakene blir bortlagt på påtalesida.¹⁵³

Spørsmålet vidare er i kva grad desse grensene er forsvarlege og gjort på dei rette vurderingane.

Ved å stille opp krav om at det er den *samla ressurssituasjonen* i politidistriktet som er avgjerande, og at det må ligge føre *skriftlege føringar frå leiinga* i distriktet, visar Riksadvokaten til at kapasitetsproblema først og fremst må løysast på overordna organisatorisk nivå. Vidare at bortleggingstilgangen på enkeltsaksnivå skal skje i regi av overordna føringar, og ut frå eit heilskapleg behov i distriktet. Tilfellet frå Romerike omtalt i punkt 1.1 illustrerer løpande internkontroll, gjennom at politimeisteren i sitt lokale direktiv

¹⁴⁷ R nr. 3/2016 punkt III/(17)

¹⁴⁸ R nr. 3/2016 punkt III/(18)

¹⁴⁹ R nr. 3/2016 punkt III/(12)

¹⁵⁰ R nr. 3/2016 punkt III/(19)

¹⁵¹ R nr. 3/2016 punkt III/(21)

¹⁵² R nr. 3/2016 punkt III/(15)

¹⁵³ R nr. 3/2016 punkt III/(23)

gjekk for langt, og statsadvokaten måtte gripe inn og korrigere utøvinga av allereie gitte direktiv.

Samla ressursituasjon og overordna føringar i distriktet, sikrar til ei viss grad likebehandlingsomsyn.¹⁵⁴ Det inneber at ei sak frå eit lite lensmannskontor i distriktet ikkje skal bli bortlagt på grunn av manglande kapasitet, dersom den elles ville blitt etterforsa ved ein større politistasjon i same distrikt. Det sikrar med andre ord i det minste likebehandling innafor det enkelte distriktet.

Kva med forskjellar på tvers av distrikta? Er det usakleg forskjellsbehandling dersom Oslo bortlegg fleire saker av manglande saksbehandlingskapasitet enn Sør-Vest politidistrikt?¹⁵⁵ Til dømes at eit identitetstjuveri blir etterforsa i Sør-Vest, men blir bortlagt på grunn av manglande saksbehandlingskapasitet i Oslo? I kapasitetsrundskrivet framhevast det at prinsipp om saklegheit og likebehandling også gjeld for avgjerder om å ikkje etterforske og ved bortlegging.¹⁵⁶ Omsynet til konsekvent praksis og likebehandling har dermed stor betyding for bortleggingsavgjerdene. For situasjonen der nokon er tiltalt og andre har kome billigare utav det, er argumentet om usakleg forskjellsbehandling gjort gjeldande, jf. Rt. 1976 s. 652.¹⁵⁷ Høgsterett kom fram til at likebehandlingsomsyn ikkje kunne gjerast gjeldande. Det måtte gjerast ei vurdering ut frå den enkelte sitt forhold, for at rettsapparatet ”overhodet skal kunne virke”.

Når ein snur på dette argumentet til å handle om bortlegging, blir det kanskje eit betre argument, særleg ut frå fornærma eller andre rørte partar sitt ståstad, ettersom dei ikkje kan klandrast for å mogleg ha gjort eit lovbrøt, sik tiltalte har. Riksadvokaten si avgjerd i klagesak visar likevel at ein ikkje skal bortlegge ei sak av omsyn til likebehandling. Eit transportfirma hadde politimeldt ein tidlegare tilsett for brot på vegtrafikklova. Påtalemakta i politiet og statsadvokaten bortla saka, og statsadvokaten viste til likebehandlingsomsyn. Riksadvokaten gav ordre om etterforskning og påtalevurdering, då det ikkje ville bryte med likebehandlingsprinsipp å etterforske saka, sjølv om slike saker sjeldan vart politimeldt eller

¹⁵⁴ Det er sikker rett at det gjeld eit grunnleggjande saklegheitskrav med ei side mot likebehandlingsomsyn i norsk rett, som medfører at skjønnsutøving ikkje skal vere usakleg eller urimeleg forskjellsbehandling jf. Grunnlova § 98 og Kjelby, *Påtalerett*, s. 275.

¹⁵⁵ Som er tilfellet jf. tabell 2 (kildetabell 09407) ut frå SSB sin statistikk om etterforsa lovbrøt. Henta frå: <https://www.ssb.no/lovbrudde/>, (07.12.2017).

¹⁵⁶ R nr. 3/2016, pkt, III/(11).

¹⁵⁷ Sjå Andenæs/Myhrer, *Norsk straffeprosess*, s. 344, for meir om typetilfellet.

oppdaga.¹⁵⁸ Ueinsarta bortleggingspraksis på tvers av distrikta skapar mindre rettsvisse. Likevel vil nok desse skilnadane sakleg kunne forsvarast på grunn av omsynet til handhevingsapparatet si funksjonalitet.¹⁵⁹ Dette omsynet veg tyngre, enn eit mål om høg grad av likebehandling. Innføringa av FSI ved nærpolitireformen vil nok også bidra til meir lik praksis, i det minste innafor kvart politidistrikt.

Ved å knytte tilgangen opp mot *unntakstilfelle* visar det at straffeforfølgingsplikta er hovudregelen. Det tydar på at dette er ein snever tilgang, som ikkje skal nyttast i stor utstrekning. At det i somme tilfelle kan gjerast unntak frå hovudregelen betyr ikkje automatisk at alle varsellampar for straffeforfølgingsplikta si grunngeving lysar. Dersom politiet treff bortleggingsavgjerd grunngeve i kapasitetsomsyn, i ei sak om ein stolen mobiltelefon frå eit kafébord kor det er ukjent gjerningsperson, og eigaren gjekk frå mobiltelefonen for å gå på toalettet, vil det neppe aktualisere sterke omsyn som tilseier forfølging. Verken eigaren eller andre vil ha ei stor forventning om reaksjon i ei slik sak.

Tilgangen til å gjere kapasitetsbortleggingar skal ikkje føre til *avkriminalisering*. Ei avkriminalisering av visse handlingar, strid mot ei rekke av omsyna bak straffeforfølgingsplikta. For det første speglar denne grensa noko så grunnleggjande som maktfordelingsprinsippet som ligg til grunn for vår demokratiske rettsstat.¹⁶⁰ Det er den lovgjevande makt som skal kriminalisere jf. grunnlova §§ 49 og 75. Påtalemakta som del av den utøvande makt pliktar derfor lojalt å følgje dette.¹⁶¹ Eit forbod mot avkriminalisering fangar også opp og vernar strafferetten sine preventive føremål, og bidrar til å oppretthalde sosial ro, ved at befolkninga har respekt for at visse forhold er straffbare og sanksjonert med straffeforfølgning og straff. Ei avkriminalisering av enkelte områder vil skape tillitsproblem hjå befolkninga.

At det må gjerast ei *konkret vurdering* av den enkelte sak sikrar ytterlegare mot ei avkriminalisering av visse områder. Det er uheldig dersom enkelte saksområder automatisk blir bortlagde. Det kan i somme tilfelle vere grunnar for å undersøke nærare den konkrete saka, fordi den skil seg frå andre nokså like saker, slik klagesaka frå Riksadvokaten nemnt ovanfor illustrerer. At kvar enkelt sak blir vurdert gir rettstryggleik for dei involverte partane.

¹⁵⁸ R 00-1085 AG/GEK, og Kjelby, *Påtalerett*, s. 285 som omtalar saka.

¹⁵⁹ Slik Riksadvokaten i R nr. 3/1999, punkt V, "...ulike lokale forhold tilsier fleksibilitet", og Kjelby, *Påtalerett*, s. 279.

¹⁶⁰ Jf. Graver, "I prinsippet prinsipiell – om rettsprinsipper", s. 194, som skildrar somme prinsipp som "...grunnleggjande forutsetningar for en demokratisk rettstat...".

¹⁶¹ Tilsvarande R nr. 3/2016 punkt III/(17) og NOU 2016: 24, s. 195.

Det fangar opp dimensjonen i likebehandlingsomsynet om at det berre er *like saksforhold som skal behandlast likt*, fordi det er sjeldan like saksforhold.¹⁶² Den individuelle vurderinga i ansvarsvurderinga står sentralt.¹⁶³ Dette sikrar tillit for til dømes fornærma, at saka får ei individuell behandling.

Alvorgrad av forholdet påverkar alle forventingar og justerer alle dei omsyn som gjer seg gjeldande. Sjølv om forhold av ei viss sakstype ofte blir bortlagt kan det vere grunn til å forfølge det konkrete forholdet fordi det er meir alvorleg enn dei andre i same kategori. Blir forhold av meir alvorleg grad bortlagt av kapasitetsomsyn vil det vere meir kritikkverdig enn at saka om den stolne sykkelen blir bortlagt.

I saker med *kjent gjerningsperson* krevjast i tillegg *særleg grunn*. Det står ikkje noko om kva som kan utgjere slik særleg grunn. Vilkåret indikerer ein høg terskel for å nytte tilgangen. Når gjerningspersonen er kjent, vil det få større konsekvensar for tillitsfølelsen dersom slike saker blir bortlagt. Dette kan illustrerast med døme frå medieoppslag. Eit identitetstjuveri vart politimeldt og bortlagt. Til slutt tok fornærma saka i eigne hender, spora gjerningspersonen og fekk gjerningspersonen med seg til politistasjonen for å innrømme lovbrota. Sjølv då fekk han beskjed om at dei ikkje hadde kapasitet.¹⁶⁴ I eit anna tilfelle leverte fornærma IT-mann alle opplysningar om identitetstjuven på sølvfat, men politiet bortla saka på grunn av manglande kapasitet.¹⁶⁵ Slike episodar med kjent gjerningsperson gjer at befolkninga mistar tillit til politi- og påtalemakta. På den andre sida krevjast det også i tilfelle med kjent gjerningsperson eit minimum av etterforsking før det kan treffast ei påtaleavgjerd, og med dagens kapasitet vil det vere ei umogleg oppgåve å forfølge alle straffbare forhold.¹⁶⁶ Ved å stille opp vilkår om særleg grunn ved kjent gjerningsperson sikrast i det minste at det skjer ei særleg vurdering av dei ulike moment som gjer seg gjeldande.

I tilfelle kor det ikkje er kapasitet til å halde seg innafør rammene skildra overfor skal den aktuelle påtalejurist rapportere til sine overordna.¹⁶⁷ Dette illustrerer også at dei største

¹⁶² Kjelby, *Påtalerett*, s. 282.

¹⁶³ Sjå Rt. 2007 s. 1765 (kjm.utv.) som illustrerer poenget. Domfelte anka fordi han meinte det låg føre diskriminering ved at han og broren vart straffefølgd, medan to andre somaliarar og ein etisk norsk mann slapp dette. Ankeutvalget kunne ikkje sjå at dette hadde karakter av diskriminering. Det va dei faktiske skilnadane som avgjorde.

¹⁶⁴ <http://www.tv2.no/2014/02/08/nyheter/krim/politinorge/5298852>, (07.12.2017).

¹⁶⁵ <https://www.nettavisen.no/nyheter/stian-fikk-soleklart-rad-om-a-anmelde-id-tyveri-to-uker-senere-kom-svaret/3422817279.html>, (07.12.2017).

¹⁶⁶ NOU 2016:24, s. 134.

¹⁶⁷ R nr. 3/2016, punkt III/(22).

kapasitetsproblem skal løysast organisatorisk og overordna. Det opnast likevel for ei snever tilgang til å bortlegge på grunn av *manglande påtalekapasitet* så fram det ligg føre *svært sterke grunnar*, og *tidsavgrensa avgjerd frå politimeister*.¹⁶⁸ Rundskrivet nemner ikkje døme på slike grunnar. Det å bortlegge når det allereie er brukt ressursar er svært uheldig, påpeikar Riksadvokaten.¹⁶⁹ Dei oppstilte vilkåra visar kor streng denne tilgangen er, og at den er avgrensa til å skje i strengt organiserte former. Det må vere tvingande nødvendig. At det byggast opp restansar kan vere uheldig.¹⁷⁰

Oppsummeringsvis har Riksadvokaten gjort grensetrekkinga ut frå ei forsvarleg vurdering, i tråd med det grunnleggjande utgangspunktet om straffefølgingsplikta. Det faktum at Riksadvokaten samlar grensene for tilgangen i eit rundskriv genererer likebehandling og rettstryggleik. Det set klare føringar for praksisen.

¹⁶⁸ R nr. 3/2016, punkt III/23.

¹⁶⁹ Straffeprosessutvalget i NOU 2016: 24 s. 134 synast også å vere kritisk til å bortlegge "... ferdig etterforskede forhold når vilkårene for å gjøre straffansvar gjeldende er til stede".

¹⁷⁰ NOU 2016: 24, s. 361.

5 Burde bortlegging ut frå kapasitetsomsyn lovfestas, slik det er føreslått i NOU 2016:24?

I någjeldande lovforslag er det føreslått å lovfeste bortlegging ut frå kapasitetsomsyn i § 28-2:

”(2) Saken kan henlegges når *forfølging ikke er i det offentliges interesse*, herunder fordi

b) forfølging vil medføre *saksbehandlingstid og kostnader eller øvrig ressursbruk som ikke står i rimelig forhold til sakens betydning*” (utheva her).¹⁷¹

Ut frå motivuttalane til lovfestinga går lovforslaget stort sett ut på ei presisering av gjeldande rett, slik denne har blitt presentert i oppgåva. Omdreiingspunktet for kapasitetsbortleggingar er etter lovforslaget at *forfølging ikkje er i det offentlege si interesse*.¹⁷² Fråveret av offentlig interesse må påvisast. Gjennom punkt 3, og særleg 3.5, er det argumentert for dette også er omdreiingspunktet etter gjeldande rett. Vurderinga av om saka kan bortleggast er dermed kopla opp mot utgangspunktet om straffeforfølgingsplikta og grunngjevingane for denne.¹⁷³ Forslaget føreslår å lausrive tilgangen frå strafferamme, slik reguleringa etter § 62a andre ledd er i dag, fordi det kan vere gode grunnar for å unnlate også i meir alvorlege tilfelle. Den nåverande reguleringa § 62 a andre ledd skildrast som ” unødvendig komplisert og uoversiktlig”.¹⁷⁴

Straffeprosessutvalet understreker at sjølv om visse omsyn talar for forfølging, kan det gjere seg gjeldande motomsyn som burde få avgjerande vekt. Det kan vere andre følbare konsekvensar og subsidaritetsbetraktningar, at det for ung lovbrytar er avskrekkande nok å berre møte politiet eller at nødvendige og samfunnsøkonomiske betraktningar talar for bortlegging etter omstenda.¹⁷⁵

Det opnast av den grunn for kapasitetsbortleggingar etter § 28-2 andre ledd bokstav b. Forslaget og motivuttalane syns i stor grad å bygge på dei same vurderingane og grensene

¹⁷¹ For heile § 28-2, sjå NOU 2016: 24, s. 63.

¹⁷² NOU 2016: 24, s. 632.

¹⁷³ Tilsvarende NOU 2016: 24, s. 632.

¹⁷⁴ NOU 2016: 24, s. 360.

¹⁷⁵ NOU 2016: 24, s. 632.

Riksadvokaten har gitt i kapasitetsrundskrivet.¹⁷⁶ Det opnast for bortlegging ut frå manglande saksbehandlingskapasitet, og under dette både etterforsnings- og påtalekapasitet, også i saker med kjent gjerningsperson.¹⁷⁷ Straffeprosessutvalet, som Riksadvokaten i kapasitetsrundskrivet, påpeikar viktigheita av overordna internkontroll som middel for å sikre at tilgangen blir nytta i forsvarleg utstrekning.

Det blir også, som vist til i punkt 3.2, føreslått å ta inn kapasitetsomsyn gjennom forslag til ny § 224 ved å ta inn ”forventet ressursbruk” i lovteksten.¹⁷⁸

Burde det gjeldande lovforslaget lovfestast?

For det første er det positivt at utvalet sjølv er bevisst på, og vurderer at tilgangen dei føreslår, er i tråd med dei omsyn som ligg til grunn for både oppportunitetsprinsippet og ansvaret for å sikre straffefølgingsinteressa.¹⁷⁹ Forslaget er gjort på dei rette vurderingane, av lovgjevar i staden for av påtalemakta, som betre kan sameinast med maktfordelings- og lojalitetsprinsipp.

Etter utvalet sitt syn er bortlegging ut frå kapasitetsomsyn uunngåeleg. Uansett kor mykje ressursar som tilførast, vil dette vere realiteten. Det understrekast i den samanheng at det heller ikkje rimeleg å forvente at staten skal bruke ressursar på å etterforske og forfølge alt.¹⁸⁰ Kapasitetsomsyn er dermed legitime grunnar til å unnlate under nærare vilkår, og det må følgeleg vere ei opning for det i lovgjevningen. Maktfordelingsprinsipp, likebehandlingsomsyn, tillitsbetraktningar og rettsvise talar for at dette kjem til uttrykk i lovteksten. Når det er realiteten, kvifor ikkje berre innrømme det? Det kan bidra til at tilgangen blir mindre tabu, slik at det blir meir akseptert å bruke den innafor sine gitte rammer. Igjen kan dette bidra til å eliminere faren for at kapasitetsomsyn blir kamuflert. Det kan skape meir tillit, ettersom det aukar rettsvissa til befolkninga med ei lovfesting. Ålmenta slepp i alle fall å lure på om påtalemakta i det heile kan gjere slike prioriteringar og bortleggingar, som kanskje er tilfellet ut frå dagens regulering ettersom den er noko fragmentert og vanskeleg å orientere seg i.

Den føreslåtte reguleringa bygg på at tilgangen systematisk høyrer under spørsmålet om ”forfølging er i det offentliges interesse”, og at kapasitetsomsyn er eit moment i ei

¹⁷⁶ Sjø R nr. 3/2016.

¹⁷⁷ NOU 2016: 24, s. 361.

¹⁷⁸ Sjø forslag til § 13-2 i NOU 2016: 24 s. 45.

¹⁷⁹ NOU 2016: 24, s. 360.

¹⁸⁰ NOU 2016: 24, s. 361.

proporsjonalitetsvurdering.¹⁸¹ Dette visar at både 62 a og 224 allereie til ei viss grad heimlar kapasitetsomsyn, i det minste indirekte. Det kan dermed hevdast at tilgangen ikkje treng å presiserast ved lov. Tidlegare forslag som ikkje har blitt følgt opp, kan tyde på at tilgangen allereie er godt nok heimla i lova. Dei beste grunnar talar likevel for at tilgangen kjem direkte til uttrykk. Det er også av stor betydning for rettstryggleik og rettsvise at tilgangen er samla, utan å bestå av fragment frå ulike stader i lova, forskrift, instruks og ulovfesta prinsipp.

Utvalet påpeikar sjølv som innvending mot forslaget at påtalemakta får ei for omfattande tilgang.¹⁸² Likevel avfeiast motargumentet fordi ein må sjå tilgangen i lys av presumsjonen for forfølging, som er tydeleggjort i forslaget § 2-2.¹⁸³ Dessutan klargjerast grensene for tilgangen ved at blir det angitt typetilfelle som gir ei klar rettleiing på aktuelle situasjonar, og relevante moment.

Ei lovfesting av tilgangen vil samsvare med ei rekke omsyn som nemnt ovanfor. Likevel er det presisert at dei momenta og grensene som er gjort i lovteksten og førearbeida, "...eventuelt [kan] presiseres ytterligere i direktiver fra Riksadvokaten". Det må vere rom for ei viss fleksibilitet, og tilgangen kan ikkje gjennomregulerast ved lov. Variasjonar i kriminalitetsbiletet og pågangen, krev det. Det kan tenkast at dette gjer mindre rettsvise. På den andre sida kan det også gjere at urimelege forfølgingstilfelle kan unngåast, som kanskje gjer meir rettsvise enn ein for strengt utforma lovtekst.

Forslaget til straffeprosessutvalget kan ut frå resultatet og summen av denne framstillinga seiast å vere ei lovpresisering og kodifisering av gjeldande rett. Som gir ei opprydding og sterkare lovmessig forankring av tilgangen. Forslaget verkar å balansere ytterpunkta straffeforfølgingsplikt og opportunitetsprinsipp på ein nyansert måte. Det er, som utvalet uttalar:

"...i utgangspunktet ingen motsetning mellom forutsetningen om at påtalemyndigheten lojalt skal håndheve det regelverk som lovgivende myndighet har vedtatt, og at det i noen grad overlates til påtalemyndighetens skjønn å vurdere hvorvidt forfølging bør skje i det enkelte tilfellet.¹⁸⁴

Samla sett talar dei beste grunnar for at forslaget blir opprettheldt ved lovending.

¹⁸¹ NOU 2016: 24, s. 361 og 632.

¹⁸² NOU 2016: 24, s. 360.

¹⁸³ NOU 2016: 24, s. 27.

¹⁸⁴ NOU 2016: 24, s. 195.

Kjeldeliste

Lov

Grunnlova	Lov 17. mai 1814 Kongerike Noregs grunnlov.
Straffelova av 1902	Lov 22. mai 1902 nr. 10 Alminndelig borgerlig Straffelov.
Forvaltningslova	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
Forurensingslova	Lov 13. mars 1981 nr. 3 om vern mot forurensinger og om avfall
Straffeprosesslova (stprl.)	Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.
Politolova	Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet.
Menneskerettslova	Lov 20. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.
Konkurranselova	Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger.
Straffelova (strl.)	Lov 22. mai 2005 nr. 28 om straff.

Forskrift

Påtaleinstruksa	Forskrift 28. Juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten.
-----------------	---

Konvensjon

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

Førearbeid

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

NOU 1983: 57 NOU 1983:57 Straffelovgivningen under omforming. Straffelovkomisjonens delutredning I.

NOU 1984: 27 NOU 1984: 27 Ny påtaleinstruks

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

NOU 1997: 15 NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet, delutredning II.

NOU 2002: 4 NOU 2002: 4 Ny straffelov, Straffelovkomisjonens delutredning VII.

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

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

NOU 2016: 24 NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov.

NOU 2017: 5 NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden. Påtaleanalysen

Rettspraksis

Høgsterett

Rt. 1976 s. 652

Rt. 2003 s. 588

Rt. 2007 s. 1765 (kjm.utv.)

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD)

McCann mfl. mot Storbritannia
mfl.

EMD sin dom av 27. september 1995 McCann
mot Storbritannia.

Osman mot Storbritannia

EMD sin dom av 28. oktober 1998 Osman
mot Storbritannia.

Pfeifer mot Østerrike

EMD sin dom av 15. november 2007 Pfeifer mot
Østerrike.

Påtalepraksis

R 00-1085 AG/GEK

Klagesak 28. September 2000 (R 00-1085
AG/GEK)

Dokument frå departementa

JD rundskriv G-2015/85

Regler om ordningen av påtalemyndigheten
(påtaleinstruksen). Justis- og politidepartementet.

Etiske retningslinjer for statstjenesten

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sine
Etiske retningslinjer for statstjenesten, revidert
juni 2017. (Link under kjelder frå internett).

Rundskriv frå Riksadvokaten

R nr. 3/1988	Enkelte henleggelsesformer.
R nr. 3/1999	Etterforskning.
R nr. 2/2015	Ny straffelov.
R nr. 1/2016	Riksadvokatens mål og prioriteringer for 2016.
R nr. 3/2016	Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv.
R nr 1/2017	Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2017 – Politiet og statsadvokatene.

Bøker og artiklar

Andenæs/Myhrer, <i>Norsk straffeprosess</i>	Andenæs, Johs., <i>Norsk straffeprosess</i> , 4.Utgåve, (Oslo 2009).
Andenæs, <i>Norsk straffeprosess 1</i>	Andenæs, Johs., <i>Norsk straffeprosess 1</i> , (Oslo 1984).
Auglend/Mæland, <i>Politirett</i>	Auglend, Ragnar og Henry John Mæland, <i>Politirett</i> , 3. utgåve (Oslo 2016).
B/K/E, <i>Straffeprosessloven kommentar-utgåve</i>	Bjerke, Hans Kristian, Erik Keiserud og Knut Erik Sæther, <i>Straffeprosessloven kommentarutgave</i> , 4. utgåve, utgitt 2011.
G/H/J, <i>Frihet, forbrytelse og straff</i>	Gröning, Linda, Jørn Jacobsen og Erling Johannes Husabø, <i>Frihet, forbrytelse og straff</i> (Bergen 2016).
Monsen, <i>Innføring i juridisk metode og</i>	Monsen, Erik, <i>Innføring i juridisk metode og</i>

oppgaveteknikk

oppgaveteknikk, (Oslo 2012).

Myhrer, ”Etterforsningsbegrepet”

Myhrer, Tor-Geir, ”Etterforsningsbegrepet”,
Tidsskrift for strafferett, Gyldendal Akademisk
2001 s. 6-30.

Myhrer, ”Påtalemyndighetens praksis
som rettskilde”

Myhrer, Tor-Geir, ”Påtalemyndighetens praksis
som rettskilde” *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2003
s. 219-245.

Hov, ”Henleggelse av straffesaker”

Hov, Jo, ”Henleggelse av straffesaker”, *Festskrift
til Per Stavang*, Alma Mater 1998 s. 613-629.

Kjelby, *Mellom rett og plikt til
straffefølgning*

Kjelby, Gert Johan, *Mellom rett og plikt til
straffefølgning* (Oslo 2013).

Kjelby, *Påtalerett*

Kjelby, Gert Johan, *Påtalerett* (Oslo 2017).

Skeie, *Strafferett 1*

Skeie, Jon, *Den norske strafferett 1*, (Oslo 1937).

Øyen, *Straffeprosess*

Øyen, Ørnulf, *Straffeprosess* (Bergen 2016).

Internett

Aftenposten.no, henta frå: <https://www.aftenposten.no/norge/i/zLj4v/--Politiet-har-en-plikt-til-a-prioritere> (12.09.2017).

Dagsavisen.no, henta frå: <http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/en-henlagt-rettsstat-1.1030049>, (09.10.2017).

Nettavisen.no, henta frå: <https://www.nettavisen.no/nyheter/stian-fikk-soleklart-rad-om-a-anmelde-id-tyveri-to-uker-senere-kom-svaret/3422817279.html>, (07.12.2017).

Nrk.no, henta frå: <https://www.nrk.no/norge/politiet-henla-saken-om-trusler-mot-sophie-elise--vi-leser-det-ikke-sann-1.13701553>, (09.10.2017).

Riksadvokaten.no, henta frå: <http://www.Riksadvokaten.no/no/dokumenter/rundskriv/>, (29.11.2017).

Regjeringa.no, Henta frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etiske-retningslinjer-for-statstjenesten/id88164/sec1>, (16.11.17).

Språkrådet, ordbok.uib.no, henta frå:

http://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=kapasitet&ant_bokmaal=5&ant_nynorsk=5&begge=&ordbok=begge, (09.11.2017).

Ssb.no, henta frå: <https://www.ssb.no/lovbrudde/>, (07.12.2017).

Tv2.no, henta frå: <http://www.tv2.no/2014/02/08/nyheter/krim/politinorge/5298852>, (07.12.2017).

Andre kjelder:

Riksadvokaten i Politiembetsmennesenes Blad 1984 nr. 2 s. 9.