

Rundskriv
fra
Riksadvokaten
201601086
641.1

Rundskriv nr. 3/2016
Oslo, 19. oktober 2016

HENLEGGELSE PÅ GRUNN AV MANGLENDE SAKSBEHANDLINGSKAPASITET MV

I. INNLEDNING

(1) Riksadvokaten gir generelle retningslinjer om hvilke straffbare forhold som skal gis særlig prioritet ved etterforskning, påtalebehandling og irettføring, jf. påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd. Det vises spesielt til det årlige rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene.

(2) Den alt overveiende del av den anmeldte kriminalitet faller utenfor riksadvokatens sentrale prioriteringer eller føringer fra Storting og Regjering i sentrale styringsdokumenter. Statsadvokatene og politimestrene må ta stilling til hvorledes denne kriminaliteten skal behandles. Det er her rom for regional og lokal prioritering, innenfor rammen av riksadvokatens overordnede prioriteringer.¹ En viktig oppgave for påtalemyndigheten *lokalt* er å foreta en påtalemessig vurdering av innkomne saker og prioritere hvilke som skal etterforskes og hvilke som bør avgjøres umiddelbart.

(3) Dette rundskrivet regulerer påtalemyndighetens adgang til å henlegge en straffesak på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet.

(4) Gjennom avgjørelser av enkeltsaker har riksadvokaten utviklet retningslinjer for godkjenning av henleggelse av kapasitetsgrunner, men disse har ikke tidligere vært samlet i et lett tilgjengelig styringsdokument. I forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 61 LS (2014-2015) Endringer i politiloven mv. er riksadvokaten gitt i oppdrag å klargjøre nærmere i instruks vilkårene for henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet.

(5) Etter at politireformen og det bebudede etterforskløft har virket, vil riksadvokaten vurdere om retningslinjene skal strammes ytterligere inn.

(6) I noen utstrekning vil en her trekke grenser mot enkelte former for henleggelse med annen begrunnelse enn kapasitetshensyn. Dette gjelder særlig forholdet til straffeprosessloven § 62 a annet ledd om å unnlate påtale hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale – avgjørelseskodene 029 eller 062 i STRASAK. Videre vil det gjelde henleggelse begrunnet med at det ikke er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold – avgjørelseskodene 022 og 106.

II RETTSLIG FORANKRING

¹ Riksadvokaten gir i det årlige mål- og prioriteringsrundskriv noen overordnede føringer for den regionale og lokale prioritering, bl.a. at det må foretas en sammensatt vurdering med utgangspunkt i kriminalitetens samfunnskadelige virkning, hvordan den påvirker den alminnelige trygghetsfølelse i lokalsamfunnet og den faktiske situasjonen innenfor det enkelte politidistrikt.

(7) Etter straffeprosessloven § 224 første ledd skal etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige. I praksis har ikke politiet i dag kapasitet til å etterforske alle lovbrudd som det blir kjent med gjennom en anmeldelse eller på annen måte, slik at det må foretas en prioritering. Både teori og praksis har akseptert at det er en adgang til å unnlate å etterforske og til å henlegge straffesaker av kapasitetshensyn. 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.² 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.

(8) Straffelovkommisjonen foreslo³ kodifisert adgangen til å henlegge en sak på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet slik:

"Politiet kan henlegge en sak av mindre alvorlig karakter når manglende etterforskingsskapasitet gjør dette helt nødvendig og gjerningspersonen ikke er kjent."

(9) Forslaget ble ikke fulgt opp av departementet under arbeidet med straffeloven 2005, uten at dette endrer det rettslige grunnlaget for slike henleggelse.

III. HENLEGGELSE PÅ GRUNN AV MANGLENDE SAKSBEHANDLINGSKAPASITET

(10) Styring av ressurser og prioriteringer inngår i offentlig virksomhet på de fleste ansvarsområder, og – naturlig nok – også i strafferettspleien. Virksomheten må nødvendigvis innrettes etter hvilke ressurser som er tilgjengelige. Disse skal brukes effektivt og med kvalitet. Den enkeltes rettssikkerhet kan imidlertid ikke nedprioriteres.

(11) Det understrekes at påtalemyndigheten – som andre forvaltningsorganer – er undergitt ulovfestede prinsipper om saklighet og lik behandling. Dette gjelder naturligvis også for beslutninger om ikke å iverksette etterforskning og ved henleggelse.

(12) En minner om at en plikt til effektiv etterforskning og strafforfølgning av visse typer lovbrudd kan følge av Norges forpliktelser etter EMK, jf. særlig Rt. 2013 s. 588. Avgjørelsen er nærmere omtalt i riksadvokatens brev av 6. mai 2013 til statsadvokatene og politimestrene (2013/00972 780).

(13) Straffeprosessloven § 224 regulerer unnlattelse av å iverksette etterforskning også etter en bredere, sammensatt vurdering enn de rene kapasitetshensyn. I STRASAK er det utviklet avgjørelseskoder som direkte viser til § 224, dvs. kodene 022 og 106 ("henlagt, ikke rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold"). Det er viktig at henleggelseskoden reflekterer den reelle begrunnelse for henleggelsen. Skjer henleggelsen fordi politiet ikke har kapasitet til å foreta etterforskning i saken, bør dette gå frem av avgjørelsen. Ved de rene kapasitetshenleggelse skal derfor avgjørelseskodene 025 og 078 benyttes ("henlagt på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet"), ikke kodene 022 og 106. De sistnevnte avgjørelseskodene vil således begrense seg til å dekke den henleggelsesadgang som straffeprosessloven § 224 første ledd gir av andre saklige hensyn enn rene kapasitetsvurderinger.

² Straffeprosessloven § 62 a endrer ikke ved dette, jf. omtale av bestemmelsen i riksadvokatens rundskriv nr. 2/2015 om ny straffelov, avsnitt VIII 1.3.

³ NOU'ene 1983: 57 side 111 og side 114, 1992: 23 side 245 og 2002: 4 side 466.

(14) Utgangspunktet er at henleggelse på grunn av manglende kapasitet er begrenset til *etterforskning* av sak med *ukjent gjerningsperson*. For henleggelse ved manglende påtalekapasitet eller av sak med *kjent gjerningsperson* viser en til særskilt omtale nedenfor.

(15) Med kjent gjerningsperson menes i dette rundskriv en person som er navngitt eller på annen måte identifisert i en anmeldelse til politiet, eller som ved beskjeden bruk av ressurser åpenbart kan identifiseres. Eksempelvis gir oppslag i media av tilfeller der enkeltpersoner som har vært utsatt for til dels alvorlig kriminalitet, med enkle midler selv har identifisert gjerningspersonen og oppklart lovbruddet etter å ha blitt avvist av politiet, med rette et lite flatterende bilde av politiets prioriteringer. Opprettelse av felles straffesaksinntak i politidistriktene er et tiltak i en handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet. Det skal styrke kvaliteten i den innledende straffesaksbehandlingen, og skal etter planen i samarbeid med operasjonssentralene yte god og effektiv støtte til straksetterforskning og politiarbeid på stedet. Riksadvokaten har forventninger om at dette vil kunne redusere antall uriktige eller svakt begrunnede henleggelse.

(16) Følgende retningslinjer gjelder for henleggelse av kapasitetsgrunner:

(17) Et vilkår er at politidistriktets øverste ledelse har gitt overordnede, skriftlige føringer for slik henleggelse. Det er lovgiver, og ikke påtalemyndigheten, som bestemmer hva som er straffbart. Påtalemyndigheten skal derfor ikke bruke henleggelsesadgangen på en slik måte at enkelte typer straffbare handlinger blir avkriminalisert. Som uttrykt i mål- og prioriteringsrundskriv fra riksadvokaten: "Over tid må de tilgjengelige ressurser brukes slik at lovbrutere (og mulige lovbrutere) får forståelsen av at intet kriminalitetsområde er politiet fremmed."

(18) Henleggelse må vurderes konkret. Sentrale og andre alvorlige lovbrudd kan aldri henlegges av kapasitetsgrunner.

(19) Det er ressursituasjonen for politidistriktets samlede straffesaksbehandling som her må iakttas, ikke situasjonen ved det enkelte tjenestested eller organisatoriske enhet innen distriktet. Momenter som politidistriktets totale arbeidssituasjon sammenholdt med tilgjengelige ressurser og omfanget av den etterforskningsinnsats saken vil kreve mot sannsynligheten for at etterforskningen vil kunne lede til straffansvar, står sentralt.

(20) Sakens alvorgrad vil være et moment ved vurderingen. Jo mer alvorlig konsekvensene av den anmeldte handling er for den fornærmede, jo høyere er terskelen for kapasitetshenleggelse. Særlig ved de mindre alvorlige forhold vil fornærmedes egen opptreden kunne ha betydning for beslutningen, f. eks. om fornærmede, etter sine forutsetninger, ved vanlig aktsom opptreden kunne ha unngått kriminaliteten. Typisk vil kunne være uforsiktige pengeoverføringer etc. En minner imidlertid om de hensyn som er fremhevet i avsnitt 17 foran.

(21) Saker mot *kjent gjerningsperson* kan bare henlegges dersom det i tillegg til forannevnte foreligger en særlig grunn for dette. Adgangen til henleggelse i disse tilfellene er meget snever, også for de mindre alvorlige sakene, med mindre det dreier seg om bagatellmessige forhold. Hver enkelt sak må undergis en konkret vurdering. Det kreves mer for å kunne henlegge av kapasitetsgrunner i saker der fornærmede er privatpersoner eller bedrifter fremfor forvaltningsorganer som har mulighet for å reagere følbart med alternative sanksjoner som f. eks. tilleggsatt, overtredelsesgebyrer el. lign.

(22) Dersom det ikke er tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre etterforskning som faller utenfor de rammer som her gis for henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, må den aktuelle påtalejurist ta opp forholdet med sine overordnede.

(23) I den grad politiet har brukt ressurser på å etterforske og oppklare saker, er det svært uheldig om sakene skulle henlegges på grunn av manglende kapasitet på påtalesiden i politiet. Det skal derfor svært sterke grunner til for at slike saker kan henlegges på grunn av manglende påtalekapasitet, og forutsetter en tidsbegrenset beslutning på politimesternivå.

(24) *Klager* til statsadvokatene over politiets kapasitetshenleggelse – både med kjent og ukjent gjerningsperson – skal behandles grundig. Før statsadvokaten treffer sitt klagevedtak, skal det alltid foreligge en uttalelse fra politidistriktets ledelse, med en nærmere redegjørelse for hvorfor saken ikke er etterforsket.

IV. HENLEGGELSE FORDI DET IKKE ER RIMELIG GRUNN TIL Å UNDERSØKE OM DET FORELIGGER STRAFFBART FORHOLD MV

(25) Straffeprosessloven § 224 åpner som alt omtalt for henleggelse der det ikke er "rimelig grunn" til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold som forfølges av det offentlige. Nærmere retningslinjer om praktiseringen av bestemmelsen er gitt i riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 punkt III, der det fremheves at de sentrale elementene i vurderingen etter § 224 er *sannsynligheten* for at det er begått et straffbart forhold, *forholdsmessigheten* mellom forholdets alvor og den nødvendige etterforskningsinnsats, og viktigheten av at etterforskningen er *saklig begrunnet*, jf. også riksadvokatens rundskriv nr. 2/2015 om ny straffelov, punkt VIII 1.3, hvor det samme er omtalt. I vurderingen av om det foreligger "rimelig grunn" inngår således en bedømmelse på anmeldelsesstadiet av graden av sannsynlighet for at det foreligger et straffbart forhold, og, i tilfelle, av muligheten for at en etterforskning vil kunne gi bevismessig avklaring av det objektive og subjektive grunnlag for straffansvar.

(26) Foran under avsnitt 13 har en presisert at avgjørelseskodene 025 og 078 skal benyttes ved de rene kapasitetshenleggelse, mens kodene 022 og 106 anvendes ved henleggelse hjemlet i § 224 av andre saklige hensyn enn rene kapasitetsvurderinger. Med "rene kapasitetshenleggelse" sikter en særlig til de tilfeller der det alene er ressursituasjonen som tvinger frem beslutningen om å henlegge, men hvor saksforholdet er slik opplyst at en etter en faglig vurdering ser at det ville vært grunnlag for etterforskning. Dersom påtalemyndigheten kommer til at de krav til sannsynlighet, saklighet og forholdsmessighet som ligger i straffeprosessloven § 224 ikke er oppfylt, henlegges derimot anmeldelsen fordi det ikke er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999.

(27) Politiet mottar en del anmeldelser fra personer som har vært utsatt for lovbrudd under opphold i utlandet. Typisk er tyverier og annen vinningskriminalitet. Dette er utenfor norsk jurisdiksjon, og utgangspunktet er at slike anmeldelser bør henlegges umiddelbart fordi det ikke er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige. Unntaket er anmeldelser av meget alvorlige lovbrudd, som kan utløse en aktivitetsplikt for politi og påtalemyndighet, eventuelt ved iverksettelse av norsk etterforskning eller oversendelse til utenlandsk myndighet. Unntak kan også utledes av bestemmelsene i straffeloven § 5 om straffelovgivningens anvendelse på handlinger i utlandet, for eksempel om en anmeldt person har eller har fått bosted i Norge.

(28) For øvrig finner riksadvokaten grunn til å presisere følgende: Hvis anmelder pretenderer å ha vært utsatt for et lovbrudd, typisk et tyveri eller bedrageri, skal saken ikke henlegges etter kode 022 ("ikke rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold"), med mindre anmeldelsen eller en oppfølgende henvendelse fra politiet til anmelder gir klare holdepunkter for at anmelders pretensjon er uriktig. I så fall kan kode 022 anvendes. I øvrige tilfeller – hvor det ikke er grunnlag for å iverksette etterforskning – anvendes kode 014 ("henlagt grunnet mangel på opplysninger om gjerningsmannen") hvor gjerningspersonen ikke lar seg identifisere.

V. HENLEGGELSE FORDI ALLMENNE HENSYN IKKE KREVER PÅTALE


(29) Etter straffeprosessloven § 62 a første ledd, som trådte i kraft 1. oktober 2015, skal påtalemyndigheten påtale straffbare handlinger når ikke annet er bestemt ved lov. Etter annet ledd kan påtale unnlates for overtredelse av straffebud med en strafferamme på 2 år eller lavere, såfremt allmenne hensyn ikke tilsier påtale. Når et forhold henlegges med hjemmel i § 62 a annet ledd, skal avgjørelseskodene 029 eller 062 i STRASAK benyttes.

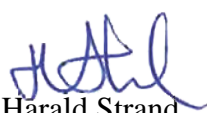
(30) Bestemmelsen gir etter sin ordlyd påtalemyndigheten en bred skjønnsmessig adgang til å henlegge straffesaker. Riksadvokaten har i rundskriv nr. 2/2015 om ny straffelov, punkt VIII sidene 19 – 24 gitt retningslinjer for bruk av henleggelsesadgangen etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd, herunder om forholdet til andre avgjørelsesgrunnlag. Her fremgår det blant annet at utvidelsen av bestemmelsen skal brukes med forsiktighet, og at kompetansen ikke skal brukes på en slik måte at bestemte type straffbare handlinger blir avkriminalisert.

(31) En viktig begrensning i adgangen til å henlegge en sak etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd er gitt i det ovennevnte rundskrivet fra 2015. Her har riksadvokaten besluttet at en før det er iverksatt etterforskning, ikke skal henlegge saken fordi allmenne hensyn ikke foreligger. Det gjengis fra rundskrivet:

"Det er ikke gitt noen klar anvisning på forholdet mellom henleggelse med hjemmel i hhv. §§ 62 a og 224 i forarbeidene. Ettersom straffeprosessloven § 224 åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering av om saken bør henlegges før det er igangsatt etterforskning, er det imidlertid ikke behov for å anvende straffeprosessloven § 62 a annet ledd på dette stadiet av saken. Riksadvokaten beslutter derfor at en før det er iverksatt etterforskning, ikke skal henlegge saken fordi allmenne hensyn ikke foreligger, jf. straffeprosessloven § 62 a annet ledd. Forholdet skal i stedet henlegges fordi det ikke er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224 (kode 022 eller 106). I noen saker vil det allerede når forholdet anmeldes eller oppdages, fremstå som klart at allmenne hensyn ikke vil tilsie påtale. Også i et slikt tilfelle skal saken henlegges fordi det ikke er rimelig grunn til å igangsette etterforskning."

(32) Retningslinjene i rundskriv nr. 2/2015 opprettholdes uendret. Dette gjelder også omtalen i nevnte rundskriv av kapasitetshenleggelse (som er innarbeidet her).


Tor-Aksel Busch


Harald Strand
førstestatsadvokat