



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

**Foreleggsinstituttet i politi- og påtalemyndigheten**

*Formål, faktisk bruk og egnethet*

Ellen Eva Ørebech Sverdrup

Masteroppgave i rettsvitenskap. JUR-3902. Våren 2022

## Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	1
1.1	Tema, aktualitet og avgrensning.....	1
1.2	Materiale og rettskildebilde .....	5
2	Rettslige rammer.....	5
2.1	Vilkårene for ilegging av forelegg.....	5
2.2	Rettsvirkninger og rettsmidler.....	8
2.3	Kort om foreleggsinstituttets utvikling.....	9
2.4	Tanken bak foreleggsinstituttet ved vedtakelsen av ny straffeprosesslov i 1981.....	12
2.5	Gjeldende rett - grensene for skjønnets og legislative hensyn .....	14
2.6	Sentrale endringer i senere tid.....	17
3	Nærmere om forelegg på ulike rettsområder .....	19
3.1	Oversikt over rettsområdene.....	19
3.2	Veitrafikksaker .....	21
3.2.1	Forenklede forelegg.....	21
3.2.2	Ordinært forelegg eller tiltale .....	22
3.2.3	Tap av førerrett .....	24
3.3	Voldssaker .....	26
3.3.1	Ordinært forelegg eller tiltale .....	27
3.3.2	Rettighetstap ved kontaktforbud i form av forelegg .....	30
3.3.3	Elektronisk kontroll ved beslutning om besøksforbud.....	36
4	Begrensninger .....	40
4.1	En utvidelse av anvendelsesområdet for forenklede forelegg? .....	40
4.2	Begrensninger for hvilke sanksjoner som kan ilegges ved forelegg?.....	42
4.2.1	Tilbud eller utøvelse av offentlig myndighet.....	44
4.2.2	Offentlighetskravet .....	46

4.3	Siktedes vedtagelse uten skyld.....	48
4.4	Rett til forsvarer .....	50
5	Avsluttende merknader .....	50
	Referanseliste .....	53

## **Forord**

I studietiden er temaet straffesanksjoner og straffeutmåling i liten grad en del av pensum. Studiet er på denne måten ingen spesialisering, men en utdanning i å lære seg juridisk tenkemåte og metode. Når jeg nå snart står på terskelen til å gå inn i arbeidslivet var valget av emnet klart. Jeg ville sette meg nærmere inn i virkelighetens verden – som fremstillingen vil vise er det en del skjønn knyttet til påtaleavgjørelser med forelegg. Jeg vil derfor undersøke om rettssikkerhetsgarantier er tilstrekkelig ivaretatt med foreleggsinstituttet. Denne oppgaven har gitt meg mulighet til å få mer innsikt i forelegg som straffart, som den gjengse borger nok før eller siden selv har fått – eller vil få – føle på kroppen.

# 1 Innledning

## 1.1 Tema, aktualitet og avgrensning

Tema for denne oppgaven er påtalemyndighetens adgang til å sanksjonere straffbare handlinger ved bruk av forelegg. Avgjørelse av straffbare handlinger ved bruk av forelegg er, til forskjell fra at det tas ut tiltale med påfølgende hovedforhandling og dom, en forenklet oppgjørsmåte. I likhet med fengselsstraff etter dom er også forelegg en reaksjonsform som regnes som straff i norsk rett. Dette impliserer overholdelse av de konstitusjonelle og folkerettslige regler for straff.<sup>1</sup> Siden forelegg er en straffesanksjon, kommer statens forpliktelse til å overholde EMK art 6 – standarden om retten til «fair and public hearing within a reasonable time», til anvendelse.<sup>2</sup>

Rettslig grunnlag for påtalemyndighetens kompetanse til å ilegge forelegg følger av § 255 i straffeprosessloven, Lov av 22. mai 1981 nr. 25, og lyder:

«Finner påtalemyndigheten at en sak bør avgjøres med bot, inndragning eller rettighetstap, kan den utferdige forelegg i stedet for å reise tiltale. Reaksjoner som nevnt i § 2 nr. 3 kan også avgjøres ved forelegg og kan ilegges sammen med andre reaksjoner som nevnt i første punktum.

Rettighetstap som avgjøres ved forelegg, kan bare gjelde for inntil 3 år og kan ikke gjelde tap av stilling, retten til å inneha stilling eller tap av retten til å utøve næringsvirksomhet, med unntak for binæring.»<sup>3</sup>

Et forelegg er et tilbud til siktede om å gjøre opp for den straffbare handling i form av en bot, inndragning eller rettighetstap. Forelegget kan lyde på samtlige av de tre. Vedtagelsen av forelegget skjer ved siktedes signering. Et vedtatt forelegg har samme virkning som en dom.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Det bemerkes at begrepet straff etter Engel-dommen, EMDs dom av 08.06.1976, gjør det klart at den nasjonale klassifisering av reaksjonen bare er et utgangspunkt for vurderingen av om den regnes som strafferettslig, slik at artikkel 6 er anvendelig gjennom inngangsporten «criminal charge».

<sup>2</sup> Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950 (Roma), inntatt i Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

<sup>3</sup> Straffeprosessloven § 255, sist endret ved lov 01.10.2015

<sup>4</sup> Svein Slettan, Toril M. Øie, Forbrytelser og straff: lærebok i strafferett, Tano Aschehoug (1997) s. 277.

Det overordnede tema er rammene for påtalemyndighetens skjønn, herunder for hvilke straffbare handlinger påtalemyndigheten kan velge å utstede forelegg. I forhold til det rettslige grunnlag i strpl. § 255 kan en stille det motsatte spørsmålet; er det saker som absolutt ikke «bør» avgjøres ved forelegg? Finnes det saker der siktede bør ha vern mot seg selv, altså ikke tilstås noen rett til å velge forelegg – selv innenfor lovens rammer?

Plassert i en større sammenheng er et bærende premiss for rettsstaten at det finnes makt bak loven. Å ilegge straff som onde, tilligger kun domstolen, og er konstitusjonelt forankret, jf. Grunnlovens § 96 første ledd «ingen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom». Av grunnleggende rettsstatlig betydning er både legalitetsprinsippet, «ingen kan dømmes uten etter lov», og domsprinsippet, «straffes uten etter dom».<sup>5</sup>

Forelegg anses likevel ikke å stride mot Grunnloven § 96. Dette er fordi forelegg kun er et tilbud som siktede kan velge å avslå. Andenæs og Myhrer har formulert seg slik at Grunnloven § 96 retter seg «mot den ensidige fastsettelse av straff fra administrasjonens side, og at den ikke med rimelighet kan tolkes slik at den avskjærer en siktet adgang til å få gjort opp sitt ansvar for en mindre lovovertrødelse på en enkel og praktisk måte».<sup>6</sup> Tilbudsaspektet ved foreleggsinstituttet betyr at siktede skal kunne velge å ikke vedta forelegget.<sup>7</sup>

Ilegging av straff skal etter menneskerettighetene gi rett til «en rettferdig og offentlig rettergang for en uavhengig domstol», jf. EMK art. 6. Dette betyr blant annet retten til kontradiksjon og offentlighetens kontroll med myndighetene. I lys av dette er det ikke til å stikke under en stol at langt de fleste straffesaker avgjøres ved ordinære eller forenklede forelegg. Etter tall fra statistisk sentralbyrå ble det i 2020 registrert i alt 293 572 straffereaksjoner. Av disse ble hele 232 327 avgjort ved forenklet forelegg og 44 713 med forelegg eller betinget påtaleunndlatelse av påtalemyndigheten. Sammenlignet var det kun

---

<sup>5</sup> Jørgen Aall, «Noen betraktninger rundt avkall på retten til domstolsbehandling», *Kritisk Juss* 2010/3, pkt. 3.2.1, s. 206.

<sup>6</sup> Johs. Andenæs, Tor-Geir Myhrer, *Norsk straffeprosess*, 4. utg., 2009, s. 355.

<sup>7</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven) pkt. 24.9.2.

16 532 av straffesaksjonene som ble avgjort i en domstol.<sup>8 9</sup> Lignende tall viser seg i en utredning inntatt i forarbeidene til ny straffeprosesslov.<sup>10</sup> Sammenligner man tall fra 2013 fra utredningen og tallene fra SSB for 2020 er den samme trenden at saker som avgjøres med forelegg betraktelig overstiger saker som avgjøres i domstolen. Ny straffeprosesslov er under utredning og av betydning for en fremtidig ny straffeprosesslov har disse tallene interesse ettersom nåværende lov i stor grad er innrettet mot domstolsbehandlingen. «Målt etter antall straffereaksjoner ligger altså tyngdepunktet i straffeprosessen utenfor domstolene – i politi- og påtalemyndigheten».<sup>11</sup> På denne måten syntes det som at hovedtyngden for avgjørelse i strafferettspleien ligger til domstolene.

Er hensynene som retten til kontradiksjon, allmennhetens interesse og det offentliges kontroll med maktapparatene, tilstrekkelig vurdert og ivaretatt når påtalemyndigheten vurderer om en sak «bør» avgjøres ved forelegg?

Bestemmelsen i stpl. § 255 som danner utgangspunkt for min oppgave sier noe om en materiell virkekrets, altså *hva* kan avgjøres med forelegg? Det må dreie seg om bestemte typer av saker som er egnet for denne sanksjonsformen. Motsatt sier bestemmelsen intet om *hvem* i påtalemyndigheten som har avgjørelsesmyndighet; den personelle virkekrets. Denne reguleres av kompetansehjemmelen i strpl. § 67. Kompetansen til hvilken påtaleavgjørelse styres i all hovedsak etter hvilke lovbrudd overtredelsen gjelder. På nederste trinn i hierarkiet

---

<sup>8</sup> SSB nettside <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/straffereaksjoner> (lest 08.03.22) Tallene viser at reaksjoner ilagt av påtalemyndigheten i form av forelegg betraktelig overstiger reaksjoner som ilegges av domstolen.

<sup>9</sup> <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/nesten-alle-straffereaksjoner-er-en-bot> artikkelen med tall fra SSB for 2018 viser en nedgang i antall straffereaksjoner og at rundt 95 % av disse domineres av ulike typer bøter ilagt alene, eller kombinert med annen straff. Ettersom 2020 var preget av pandemien med særegne føringer for påtalemyndigheten er det nødvendig å sammenligne med tidligere «normalår».

<sup>10</sup> I 2013 ble det registrert 309.376 straffereaksjoner i Norge. Av disse var 34.800 straffereaksjoner i forbrytelsessaker, de øvrige forseelse. 21.900 av straffereaksjonene ble ilagt av domstolen, mens politi/påtalemyndighet (og Tollvesen) ila hele 228.723 av straffereaksjonene som forenklet forelegg (90 % av disse gjaldt veitrafikkovertredelser) og 58.653 ble ilagt som forelegg og påtaleunntatelser. Tallene er basert på en utredning foretatt av Gjert Johan Kjelby og Lisbeth Fullu Skyberg inntatt som vedlegg 2 i NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov, på s. 728.

<sup>11</sup> NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov, vedlegg 2, pkt. 3.1 på s. 728.

har polititjenestepersonell kompetanse til ilegging av forenklede forelegg.<sup>12</sup> Påtalejurister har foreleggskompetanse ved mer alvorlige overtredelser og betegnes ordinære forelegg med hjemmel i strpl. § 255. Som jeg vil komme tilbake til kan en hypotese være at desto større andel av straffesaker som kan avgjøres på lavere nivå, jo mer bidrar det til en økning i bruken av forelegg totalt sett.

Jeg vil behandle forelegg i form av bot, og eventuelt rettighetstap. Det vil derfor ikke gås nærmere inn på inndragning. Problemstillingen er; hva var meningen med foreleggsinstituttet, hvor går grensene, og følger påtalemyndighetens praksis lovgivers vilje?

Jeg vil bruke noen utvalgte rettsområder for å belyse forelegg i norsk rett – de lege lata – og rammene for bruken på de ulike rettsområder. Jeg vil derfor ta for meg forelegg som fenomen i bred forstand – fra de forenklede forelegg som gjøres opp på stedet til de ordinære som avgjøres av påtalemyndigheten. Hvor går grensen for om en overtredelse skal møtes med forelegg, *eller* om det bør- eller skal tas ut tiltale? Rettspolitisk kan det være at det innenfor de ulike straffebudene vil være ulike hensyn for om saken kan avgjøres med forelegg eller om det bør tas ut tiltale.

Veitrafikksakene representerer et rettsområde der både forenklede og ordinære forelegg benyttes i stor grad. Følgelig velger jeg dette rettsområde for å illustrere noe av hovedformålet med foreleggsinstituttet. Av alle straffereaksjoner er ca. ¾ ilagt ved forenklet forelegg og veitrafikksakene utgjør 90 % av disse.<sup>13</sup> Dernest har jeg valgt å ta for meg vold i utvidet betydning, det være seg fysisk eller psykisk vold med kontaktforbudssakene som en del av bildet. I motsetning til veitrafikksakene representerer voldslovbruddene en trussel mot grunnleggende frihetsinteresser, som antakelig er et sentralt hensyn for spørsmålet om slike straffbare forhold bør avgjøres med forelegg. En vil kunne se at det gjelder andre hensyn for volds sakene enn for veitrafikksaker, som sammenlignet med veitrafikkområdet på den måten kan sies å innsnevre adgangen til å avgjøre sakene med forelegg alene.

---

<sup>12</sup> Forenklede forelegg er kun regulert i Lov 18. juni 1965 nr.4 om vegtrafikk (vtrl.) § 31 b, Lov 21. des 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven) § 16-9 og Lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter (småbåtloven) § 42.

<sup>13</sup> Tor-Geir Myhrer, Forenklet straffeforfølgning: «Påtalearbeid» på stedet? Tidsskrift for strafferett, 2. april 2020 s. 38-53, pkt. 4.2.



Jeg avgrensens oppgaven mot foretaksstraff. Jeg nevner likevel kort at Økokrim behandler en rekke saker mot foretak. Når det gjelder foretak er bot eneste sanksjonsform, jf. straffeloven § 27. I disse sakene kan størrelsen på boten ofte komme opp i flere millioner kroner.<sup>14</sup> Det er eksempler på at bøtene likevel vedtas for å få saken ut av verden og på den måte unngå offentlighetens søkelys.<sup>15</sup>

## **1.2 Materiale og rettskildebilde**

Når jeg skal undersøke hvor grensene for påtalemyndighetens skjønn trekkes, vil de primære kildene være lov, forarbeider, riksadvokatens rundskriv, interne direktiver og rettspraksis. Forarbeidene og rundskrivene vil legge føringer for hvordan loven skal håndheves. Disse vil utgjøre en sentral kilde i denne avhandling. Reelle hensyn vil også være tungt inne i vurderingen av grensene for påtalemyndighetens skjønn. En metodisk utfordring for min analyse er at det ikke foreligger mye rettspraksis. Dette skyldes at langt på vei at de fleste forelegg vedtas, slik at sakene ikke havner for domstolene. Det betyr at jeg har måttet finne frem til dommer som berører spørsmål om forelegg eller som er foranlediget av et ikke-vedtatt forelegg. Dette kompliserer kildetilfanget og medfører at få høyesterettsdommer foreligger. Ved anke til lagmannsretten kreves det «særlige grunner» for samtykke til behandling i saker der bot har vært eneste reaksjon, jf. strpl. § 321 (1) 2. pkt. Underrettspraksis er som kjent i rettskildelæren normalt ikke en viktig kilde for etterfølgende saker. Det kan likevel tenkes at der vi er på et område med få høyesterettsdommer, vil underrettspraksis likevel ha større betydning rettskildemessig.

## **2 Rettslige rammer**

### **2.1 Vilåårene for ilegging av forelegg**

I det følgende redegjøres for de objektive vilkår som må foreligge.

Det gjelder både materielle, personelle og prosessuelle kompetansehemler for å avgjøre en sak ved bruk av forelegg.

---

<sup>14</sup> Rt. 1995 s. 1922 om bøter på 5.5 millioner kroner for ulovlig prissamarbeid.

<sup>15</sup>Nera Networks «fikk gigantisk hysjbot», artikkel fra Bergens Tidende publisert 19. april 2006, gir et eksempel på at brudd på sikkerhetslovgivningen medførte at det private selskapet Nera Networks ble ilagt en rekordbot på 800 000,- og at boten ble vedtatt for å unngå at saken kom for Bergen tingrett med den oppmerksomhet det ville ført med seg, <https://www.bt.no/nyheter/okonomi/i/PgW0b/fikk-gigantisk-hysj-bot> (lest 20. februar 2022).

Den materielle kompetansehjemmelen følger som tidligere nevnt av strpl. § 255. Adgangen til å velge forelegg vil for det første være betinget av om forholdet ellers kan straffes med «bot, inndragning eller rettighetstap». Det må altså være en mulighet til å imøtegå handlingen med en eller flere av de nevnte reaksjoner i stedet for fengselsstraff. For det annet må påtalemyndigheten finne at saken «bør» avgjøres på denne måte istedenfor tiltale. Dette vilkåret vil bli nærmere redegjort for under punkt 2.5 nedenfor.

Prosessuelle regler setter også noen begrensninger. På strafferettens område er det et strengt legalitetsprinsipp. I korte trekk kan ingen straffes uten at handlingen er omfattet av alle de objektive gjerningsbeskrivelser som følger av straffebudet. Som følge av lovkravet må også straffesanksjonen som utgangspunkt komme frem av det aktuelle straffebud, jf. straffeloven § 53 «Bot kan ilegges som eneste straff når dette er bestemt i straffebudet». Dette kan forstås slik at der fengselsstraff er eneste alternativ, utelukker det å sanksjonere lovbruddet kun ved bruk av forelegg.

Ett eksempel er straffebudet om kroppsskade i strl. § 273, som har strafferamme på «fengsel inntil 6 år». Altså er bot intet alternativ og kan derfor som et utgangspunkt ikke bli anvendt som eneste straff. På den måten vil kravet om materielt hjemmelsgrunnlag som utgangspunkt sette begrensninger for påtalemyndighetens prosessuelle adgang til å avgjøre straffesaker ved forelegg. I forarbeidene til loven presiseres likevel at bestemmelsen i strl. § 53 er tatt med av informasjonsgrunner.<sup>16</sup> På den måte er den ikke i seg selv noen begrensning.

Derimot gir strl. § 80 adgang til å fravike at bot bare kan anvendes alene om det er fastsatt i straffebudet. De forhold som kommer til uttrykk i bestemmelsen betegnes straffnedsettelsesgrunner. Den prosessuelle konsekvensen av bestemmelsen er at det åpner for å avgjøre saker ved vedtakelse av forelegg, til tross for at straffebudet bare har fengsel som eneste straffalternativ. «Straffebudene som retter seg mot de mest alvorlige straffbare handlingene inneholder ikke noe bøtealternativ, eksempelvis kroppsskade (§273), og bot alene kan i så fall kun fastsettes med hjemmel i § 80». <sup>17</sup> Bestemmelsen i § 80 innebærer at alternativene i bestemmelsen derfor har «særlig betydning for handlinger som det er fastsatt en særskilt minstestraft for, eller for handlinger hvor bot ikke er straffalternativ». <sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven) pkt. 30.1, s. 451.

<sup>17</sup> Johs. Andenæs, Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther, Alminnelig strafferett 6. utg., s. 436 (2016).

<sup>18</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven) pkt. 30.1, s. 470 - 471.

I forhold til straffebud med minstestraff, kan straffenedsettelsesgrunner i helt særskilte tilfeller tillegges betydning. Dette betyr likevel ikke nødvendigvis straff av forelegg. Strl. § 80 «gir adgang til å fravike en minstestraff når det foreligger særskilte forhold knyttet til gjerningspersonens skyld eller skyldene (tilregnelighet), når gjerningspersonen har hatt en perifer rolle eller når handlingen er utført i en situasjon som ligger på grensen til en rettsstridsutlukkende omstendighet (nødverge/nødrett)».<sup>19</sup> Resultatet av disse uttalelser vil trolig likevel ikke være at overtredelser av straffebud med minstestraff kan straffes med forelegg. Dette er for eksempel overtredelse av straffebudene *drap* strl. § 275, *voldtekt til samleie* § 292, *grov narkotikaovertrødelse* § 232 og *trusler mot allmennheten*. Forarbeidene presiserer at minstestraff gir en verdimerking av «den særskilte straffverdighet som er knyttet til angrep på de interesser som er vernet gjennom straffebudet».<sup>20</sup> Krenkelse av interesser som gjelder liv og legeme vil alltid være svært alvorlige, noe som bør gjenspeiles i straffesanksjonen og strafferammen.

I kommentarutgaven til bestemmelsen § 80 fremheves at når det gjelder samfunnsstraff har Høyesterett i Rt. 2003 s. 1455 og Rt. 2004 s. 492 vært tilbøyelig til å ilegge denne reaksjonsform fremfor fengsel selv om strafferammen overskred fengsel inntil seks år.<sup>21</sup> Om forelegg av bot står i en annen særstilling enn sanksjonen samfunnsstraff vil kanskje fremtiden vise. Krenkelse av interesser som gjelder liv og legeme er det særlig viktig at loven beskytter mot, noe som fremheves i forarbeidene i begrunnelsen for minstestraff.<sup>22</sup>

Disse reglene skal bidra til et mest mulig fleksibelt reaksjonssystem. Spennet i straffverdigheten av de enkelte handlinger kan være så stort, særlig på området for straffebud med øvre strafferamme over 3 år. Dette gjorde at straffelovkommissjonen foreslo at flere straffebud burde inneholde et bøtealternativ, noe som fikk tilslutning av departementet. Som det fremheves videre i forarbeidene vil et mest mulig fleksibelt reaksjonssystem gi den mest passende og korrekte straff.<sup>23</sup>

Det gjelder også et krav til personelt kompetansegrunnlag med hjemmel i henholdsvis strpl. §§ 65, 66 og 67. Sistnevnte gjelder for påtalemyndigheten i politiet. Adgangen til å beslutte

---

<sup>19</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven) pkt. 11.5 s. 137.

<sup>20</sup> Ibid. pkt. 11.5.1.3 s. 133.

<sup>21</sup> Magnus Matningsdal, straffeloven: *Kommentarutgave*, kommentar til § 80, Juridika, (lest 4. april 2022).

<sup>22</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven) pkt. 11.5.3, s. 135.

<sup>23</sup> Ibid. pkt. 23.2.3, s. 307 første spalte.

forelegg er den samme som kompetansen til å ta ut tiltale. Strpl. § 67 (2) gir en uttømmende liste over hvilke straffebud som ligger til den enkelte i påtalemyndigheten. Denne vil ikke sette noen begrensninger i når forelegg materielt sett kan anvendes, men som en tommelfingerregel vil saker som havner høyere opp i påtalehierarkiet, for eksempel hos statsadvokaten eller Riksadvokaten, være av en slik alvorlighetsgrad at forelegg er mindre aktuelt.

## **2.2 Rettsvirkninger og rettsmidler**

I det følgende skal det kort gjøres rede for om siktede, dersom han er uenig i forelegget, kan påklage dette.

Et vedtatt forelegg har tilsvarende rettskraftvirkning som en dom, jf. strpl. § 258 (2). Dette betyr i korte trekk at det straffbare forholdet ikke kan straffeforfølges på ny.<sup>24</sup> Avgjørelsen må i så fall påankes, jf. strpl. § 259.

Dersom et forelegg ikke blir vedtatt, kan påtalemyndigheten bringe saken inn for domstolen til avgjørelse. Påtalemyndigheten kan også se på saken en gang til og omgjøre eget vedtak til gunst for siktede, jf. § 258 (1).

I utgangspunktet har siktede en klagerett på «utferdigelse av forelegg», jf. strpl. § 59a (1) nr. 3. Med «utferdigelse» menes *beslutningen om å avgjøre saken* på denne måten.<sup>25</sup> Dersom et ikke-vedtatt forelegg av påtalemyndigheten blir besluttet oversendt domstolen til avgjørelse, kan forelegget likevel ikke påklages. Forelegget trer inn som tiltalebeslutning slik at unntaket i bestemmelsens 2. ledd gjør seg gjeldende. «Klagerett gjelder ikke for den som kan bringe vedtaket inn for retten.»

Med mindre påtalemyndigheten beslutter å omgjøre til gunst, bringes vedtaket inn til retten for avgjørelse. Dette betyr i realiteten at det ikke foreligger noen klagerett for siktede som er ilagt et forelegg. «Klage fra siktede over slike vedtak tas ikke under realitetsbehandling, jfr § 59 a annet ledd annet og tredje punktum».<sup>26</sup> Siktede kan altså ikke påklage vedtak som innleder straffeforfølging for retten. Sender påtalemyndigheten vedtaket til domstolen for

---

<sup>24</sup> Johs. Andenæs, Tor-Geir Myhrer, Norsk straffeprosess, 4. utg., 2009, s. 363.

<sup>25</sup> Gjert Johan Kjelby, Påtalerett 2. utgave 2019, s. 251.

<sup>26</sup> RA-1996-2 pkt. 6 nr. 2. (R. 368/95)

avgjørelse og ikke henlegger saken, kan siktede ikke påklage forelegget med den muligheten for at statsadvokaten eventuelt beslutter henleggelse.

### **2.3 Kort om foreleggsinstituttets utvikling**

Forelegg som straffesanksjon har vært en del av norsk rettsvesen i lang tid. Går man langt tilbake i historien er vel heller fengselsstraff et moderne fenomen. «Etter våre gamle norske lover var *fredløshet* (utlegd) og *bøter* de viktigste straffer. Egentlige frihetsstraffer kjente våre gamle lover ikke (...) Frihetsstraff kom ikke til større anvendelse før i det 17. århundre. Etter N.L. var straffarbeid en vanlig straff for mange forbrytelser, især tyveri; også fengsel på vann og brød var kjent»<sup>27</sup> Bøter har altså vært en sentral del av straffesystemet, og var også en sentral del av sanksjonssystemet i straffeprosessloven fra 1890. Forut for den tid fantes ingen egen straffeprosesslov, men derimot fantes reglene i Christian den Femtis Norske Lov (N.L.) av 1688 jf. kapittel 5, bok 18 som omtaler for eksempel «tre Lod Sølv Bøder». Enda eldre tid hadde «tokkebot» (Gulatinglova kap. 25 – skadeverk). Når det på 1800-tallet kom endringer i reaksjonssystemet skyldes det blant annet reduksjonen i pengeverdien som medførte at bøkene tapte sin betydning.

På 60-tallet ble det satt i gang et omfattende reformarbeid for å vedta ny straffeprosesslov. Ett av hovedmålene for endringen var å forenkle straffesaksbehandlingen. Tidligere var praksis at det ble operert med bøkemaksima for henholdsvis forseelser og forbrytelser.

Maksimumsbeløpet lød på 10 000,- for forbrytelser og 5000,- for forseelser. Ved en lovendring i 1946 falt disse generelle bøkemaksima bort.<sup>28</sup> Fra 1946 var det strafferammen (skillet forseelse/ forbrytelse) som var avgjørende for om handlingen kunne sanksjoneres ved forelegg alene.

Ny straffeprosesslov i 1981 skulle gi en noe videre adgang til å avgjøre saker ved forelegg av bot.<sup>29</sup> Blant annet skulle det ikke opereres med like rigide rammer i form av distinksjonen forseelser/forbrytelser for når et tilfelle kunne sanksjoneres med forelegg.

Straffeprosesslovkomiteen, lovforarbeider av 1969 til ny straffeprosesslov, NUT 1969:3 på s. 128, viser hvordan adgangen til å gi forelegg kunne bli noe romsligere.

---

<sup>27</sup> Johs. Andenæs, Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther, *Alminnelig strafferett* 6. utgave., s. 376.

<sup>28</sup> NUT 1969:3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen (1969) s. 284

<sup>29</sup> Ot.prp.nr. 35 (1978 – 1979) Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesaksloven), s. 5.

*«Komiteen foreslår å oppheve denne begrensning for saker om forbrytelser, slik at det avgjørende alltid blir hvilken straff som anses forskyldt i det enkelte tilfelle. Selv om maksimumsstraffen går ut over ettårs-grensen, kan den konkrete overtredelse fremtre som bagatellmessig og egnet til å avgjøres ved vedtakelse av en bot.»<sup>30</sup>*

Her fremhever komiteen at bruken av forelegg bør reguleres med utgangspunkt i alvorligheten av den straffbare handling fremfor om den kategoriseres som forbrytelse eller forseelse alt etter straffenivået. Poenget er altså at to ulike forbrytelser innenfor samme strafferamme kunne være svært forskjellige hva gjaldt straffverdigheten av handlingen. På den måte mistet også begrunnelsen for å operere med et strengt skille mellom forseelser og forbrytelser i spørsmålet om bruk av forelegg sin legitimitet. Distinksjonen gikk på fengsel i 3 eller heftelse inntil 6 måneder og handlinger med strafferamme over dette var ansett som forbrytelse, jf. straffeloven av 1902 § 2 (2) 2. pkt. Hovedregelen i tidligere lovsystem var at ilegging av forelegg kun var forbeholdt forseelsessakene. Denne sontringen mellom forseelsessaker og forbrytelsessaker i tidligere straffelov av 1902 ble likevel opprettholdt frem til vedtakelsen av ny straffelov i 2005.

Departementet støttet straffeprosesslovkomiteens forslag om at det skulle legges til rette for en mer skjønnsmessig vurdering av om forholdet er av slik bagatellmessig art at det kan imøtegås med forelegg.<sup>31</sup> Altså, skjematiske grenser kunne ikke videreføres dersom rettssikkerheten skulle opprettholdes. Flere saker, krevde et mer fleksibelt og effektivt rettsvesen.

Fleischer uttaler i samme anledning at dersom bagatellsakene ikke skal avkriminaliseres, er en slik endring med bruk av forelegg nødvendig for å redusere ressursene domstolene må bruke på disse saker.

*«Når en sak først er innbrakt for retten, må det sørges for at den både rettslig og faktisk blir tilstrekkelig opplyst, og også såkalte bagatellsaker vil derfor ofte være sterkt tidkrevende. Jeg nevner som et illustrerende eksempel at det ikke så helt sjelden forekommer at en sak angående ulovlig parkering foranlediger åstedsbefaring. Det står for meg som klart at i den utstrekning det ikke kan bli tale om avkriminalisering, er det*

---

<sup>30</sup> NUT 1969:3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen, s. 128

<sup>31</sup> Ot.prp.nr. 35 (1978 – 1979) Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesaksloven), s. 87-88.

*bare ved en utvidet adgang til anvendelse av forelegg man kan gjøre seg håp om å få redusert den tid som domstolene må bruke på bagatellsaker.»<sup>32</sup>*

Altså vil utvidelsen av forelegg på sett og vis også forhindre en eventuell avkriminalisering. Dette kunne ha blitt resultatet om ikke utvidet kompetanse ble flyttet til påtalemyndigheten for avgjørelse. Ordningen med forelegg er samtidig ressursbesparende for domstolen.

I endringsloven 8. april 1983 vedtas ny § 90 annet ledd som utvider adgangen til å anvende forelegg. Av tidligere straffeprosesslov av 1887 med endringen i 1983 § 90 (2) fastsettes unntaket om at visse forbrytelser som ikke har strafferamme i mer enn ett år også kan omfattes etter nærmere rundskriv. *«Etter nærmere regler som Kongen gir, kan politiet utferdige forelegg i saker om forbrytelser som etter loven ikke kan medføre straff av fengsel i mer enn ett år.»* Altså, er unntaket her i samsvar med lovforslaget og medfører at også mindre alvorlige forbrytelser kan sanksjoneres ved forelegg. I 1989 ble for eksempel også tyveri omfattet av foreleggsinstituttet. Tidligere gjaldt det kun bot ved naskeri, som ble ansett for de mindre alvorlige tyveritilfellene. Som følge av endring i kriminalitetsbildet og økonomien ble tyveritilfellene også ansett for å være egnet til å bli avgjort ved forelegg.<sup>33</sup>

Endringen bort fra sondringen mellom forseelser og forbrytelser kom først gradvis ved straffeprosessloven i 1981, men likevel først med full tyngde ved vedtakelsen av ny straffelov i 2005, som trådte i kraft i 2015. Alle handlinger som omfattes av straffeloven blir nå betegnet «straffbare handlinger» og graderes ikke som forseelser eller forbrytelser. Någjeldende bestemmelse i strpl. § 67 om påtalekompetanse svarer i utgangspunktet til 1887 lovens § 90.<sup>34</sup> I stedet for at departementet gir regler for hvilke forbrytelser som unntaksvis kan imøtegås med forelegg, følger denne nå direkte av loven selv. Det er imidlertid særregler i § 67 (3) om kompetansen til å utferdige forelegg. En lang rekke straffbare handlinger er opplistet i bestemmelsens 1. ledd bokstav a – c. Flere straffbare handlinger ble nå omfattet av politiets kompetanse etter strpl. § 67.

---

<sup>32</sup> Ot.prp.nr. 35 (1978 – 1979) Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesaksloven), s. 88.

<sup>33</sup> Johs. Andenæs, Tor-Geir Myhrer, Norsk straffeprosess, 4. utgave 2009 s. 355-356.

<sup>34</sup> Erik Keiserud, Knut Erik Sæther, Morten Holmboe, Hans-Petter Jahre, Magnus Matningsdal og Jarle Golten Smørddal, *Straffeprosessloven: Kommentartutgave*, kommentar til § 67, under nr. 1, Juridika, (lest 15. februar 2022).

Når vi forlot rigide rammer for bruken av forelegg og ga mer skjønn til påtalemyndigheten er spørsmålet hvor terskelen eller grensen ble trukket. I det følgende vil jeg se nærmere på hvordan lovgiver tenkte at grensene for anvendelsesområdet skulle reguleres.

#### **2.4 Tanken bak foreleggsinstituttet ved vedtakelsen av ny straffeprosesslov i 1981**

Flere av forbrytelsessakene skal ved ny straffeprosesslov i 1981 kunne sanksjoneres med forelegg alene. (Ved vedtakelsen av strpl av 1981 kunne også flere forbtyrel enn tidligere møtes med forelegg alene. Utvalget betegnet forelg som bagatell sak og påpekte at en utvidele av adgang til å gi forelegg ga pm en utvidet adgang til å skjønnsmessig avgjøre sakene.) Når det gjelder rettergangsmåten i det utvalget betegner «bagatellsaker», vil det gi påtalemyndigheten et videre skjønn enn tidligere.

Straffeprosesslovkomiteens utredning til loven kan tyde på at bøtemaksima i seg selv kunne legitimere en slik utvidelse ettersom det ga klare ytre rammer for skjønnet. Som redegjort for ovenfor er bøtemaksima en på forhåndsfastsatt sum for boten.<sup>35</sup> Det ville da være helt klart hvilke saker som måtte anses for alvorlige i forhold til beløpsgrensen, og for hvilke som var «bagatellmessige» nok til å falle innenfor. Selv om forslaget om bøtemaksima ikke ble vedtatt, var departementet enig i de prinsipielle synspunkter som ble drøftet av komiteen.<sup>36</sup> Straffeprosesslovkomiteen drøfter i innstilling til straffeprosessloven ulike synspunkter knyttet til reguleringen av den foreslåtte utvidelsen i bruken av forelegg.

*«Det har sine betenkeligheter med en adgang til bruk av forelegg uten hensyn til reaksjonsbeløpets størrelse, blant annet hensett til prinsippet i grunnlovens § 96 om at ingen kan straffes uten etter dom. Foreleggsveien kan være vel begrunnet som en praksis [sic!] og lettvindt måte å få kurante småsaker ut av verden på, men dreier det seg om mer betydelige reaksjonsbeløp, har slike praktiske hensyn mindre vekt. Det er forholdsvis få saker det er spørsmål om, og de har hver for seg en betydning som gjør det naturlig å legge avgjørelsen til domstolene. Komiteen har derfor blitt stående ved at det av prinsipielle grunner bør settes visse maksimumsbeløp for bøter og inndragning som kan ilegges ved forelegg. Man har funnet det mest praktisk at det blir overlatt til Kongen å fastsette beløpene, og da især med tanke på at det vil kunne være grunn til å fastsette forskjellige beløp etter sakenes art (...) Man vil ellers bemerke at forelegg ikke*

---

<sup>35</sup> Se pkt. 2.3 (avsnitt 2) ovenfor.

<sup>36</sup> Ot.prp.nr. 35 (1978 – 1979) Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesaksloven) s. 200



*nødvendigvis skal brukes hvor det er adgang til det, jfr. det nåværende «bør» ved forseelser. Finner påtalemyndigheten at maksimumsbeløpet er lavere enn en passende straff i saken, får den utferdige tiltale...»<sup>37</sup>*

Hensynene som her trekkes frem viser at bøtemaksima kunne fungere normerende når adgangen til å bruke forelegg skulle utvides. Jo høyere beløpene ble desto mer ville sanksjonen oppfattes som straff istedenfor et tilbud om en enkel måte å gjøre opp for seg. Bøtemaksima ville dermed bidra til at de mer alvorlige forbrytelsene kunne gå klar av adgangen ettersom beløpene var for lave i forhold til passende straff. Dette forslaget fra komiteen skulle dermed bidra til at de mer alvorlige forbrytelsessakene kun ble imøtegått med tiltale. Komiteen løfter i den sammenheng frem foretaksstraffen som et eksempel, men sier samtidig at det kun gjelder et sparsomt antall saker.

Selv om bøtemaksima ble forkastet, gir komiteens utkast uttrykk for noen forutsetninger som kan ligge til grunn for den ordningen vil har i dag. For eksempel gis noen føringer for det jeg velger å betegne som en øvre og en nedre ramme for når forelegg er passende. Med øvre ramme mener jeg der det absolutt ikke skal besluttes å gi forelegg og med nedre menes saker som kunne ha vært avgjort med forelegg, men som likevel ikke burde det. Fordi komiteen ikke illustrerer dette, er en eventuell nedre grense overlatt til påtalemyndighetens mer eller mindre frie skjønn. Som et mulig eksempel kunne en tenke seg at selv om overtredelsen i utgangspunktet gir en straff av bot, så vil saken være et grensetilfelle som klart hører under domstolene å avgjøre. I så fall skal påtalemyndigheten ikke utferdige forelegg, men i stedet få domstolenes syn på tolkningen.

Den øvre grensen går for de saker der reaksjonsbeløpet begynner å bli for «betydelig». Etter komiteens mening vil en slik «praksis og lettvint måte å få kurante småsaker ut av verden på» ikke være et plausibelt hensyn å ta når reaksjonsbeløpet blir høyt. Uansett, som det fremheves av komiteen, vil dette ikke utgjøre et stort antall saker, som uansett er av *den betydning* at de legges til domstolen for avgjørelse. I denne sammenheng bemerkes at praksis i dag når det gjelder foretaksstraff vel ikke rent sjeldent avgjøres med betydelige beløp ilagt ved forelegg av påtalemyndigheten.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> NUT 1969:3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen, s. 285

<sup>38</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven), pkt. 24.9.2, s. 331.

Det jeg kaller den nedre rammen kan knyttes til den utvidete adgangen til også å ilegge forelegg i forbrytelsestilfellene med strafferamme over ett år. Ergo ble skjønnet utvidet, men uten at foreleggsordningen trolig var like klar. Det bemerkes at «forelegg ikke nødvendigvis skal brukes hvor det er adgang til det, jfr. det nåværende bør ved forseelser».<sup>39</sup> Dette kan tolkes dit hen at selv for de tilfellene som klart er omfattet av foreleggsinstituttet, skal det ikke være noen automatikk i det. Kanskje kan det forstås som et signal om å utvise varsomhet ved bruken av forelegg i visse typer saker. Det må alltid tas en bred vurdering av om et straffbart forhold kan møtes med en bøtereaksjon eller om det skal tas ut tiltale med full domstolsprøving. Jeg tenker her særlig på offentlighet og allmennprevensjon.

Jeg ser det slik at disse hensynene som komiteen gir uttrykk for fortsatt er gjeldende i dag. Når det gjelder komiteens vurdering av reaksjonsbeløpets størrelse viser rettspraksis og praksis i påtalemyndigheten at bøtebeløpets størrelse ikke er avgjørende for om det tas ut tiltale eller ei.<sup>40</sup>

I det følgende vil jeg ta for meg de rettskilder som trekker opp en nærmere grense for «bør»-skjønnet.

## **2.5 Gjeldende rett - grensene for skjønnet og legislative hensyn**

I det følgende er spørsmålet hvor grensene for påtalemyndighetens skjønn trekkes. Hvilke momenter eller legislative hensyn skal vektlegges i vurderingen av når forelegg «bør» vurderes fremfor tiltale? I det følgende skal jeg redegjøre for mer overordnede generelle hensyn for skjønnet.

Utgangspunktet er at påtalemyndigheten kan når den «finner (...) at en sak bør avgjøres med bot, inndragning eller rettighetstap (...) utferdige forelegg i stedet for å reise tiltale.», jf. strpl. § 255 (1) 1. pkt.

Bestemmelsen sier ikke noe om når det er relevant å avgjøre saken på denne måten, for hvilke saker eller hvilke omstendigheter som rettferdiggjør en forenklet behandling i form av et slikt tilbud til siktede. Ei heller nevnes noen kriterier som må foreligge for at en sak «bør» avgjøres ved forelegg. Ordlyden «finner» tilsier at lovgiver har overlatt til påtalemyndighetens frie skjønn en fakultativ adgang til mer eller mindre fritt å velge reaksjonsform. På den annen side

---

<sup>39</sup> NUT 1969:3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen, s. 285

<sup>40</sup> Se pkt. 2.6 s. 19 nedenfor.

kan ordlyden «bør» tale i retning av en positiv anvisning på at denne reaksjonsformen er foretrukket fremfor tiltale der det er mulig. På den måten legges det føringer fra lovgiver allerede ved ordlyden «bør». Påtaleinstruksens forarbeider utdyper at om påtalemyndigheten finner at en sak bør avgjøres på denne måten skal utgangspunktet være at «man forsøker å få den avgjort ved utferdigelse av et forelegg».<sup>41</sup>

Effektivitet er i denne sammenheng et legislativt hensyn som vil ha betydning i avveiingen av om en sak «bør avgjøres med bot». Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt at saker løses hurtig og med bruk av minst ressurser. Det er også et viktig hensyn i strafferettspleien å 'ikke skyte spurv med kanoner'. Forholdsmessighet er sentralt. Slik som for forholdsmessighet mellom handling og sanksjon må det samme sies om omfanget av de rettsprosesser som igangsettes. Dette må likevel avveies mot rettssikkerhetshensynet som vil ha stor vekt i vurderingen. Sentrale parametere i denne avveiingen er foreleggets funksjon preventivt, samtidig som siktedes stilling vurdert mot offerets trygghet har betydning.

Som det går fram av forarbeidene vil en treårs strafferamme gjelde som et utgangspunkt for avgrensning av foreleggsinstituttets anvendelsesområde. Samtidig er det lite velegnet å gi generelle regler om når bot skal kunne ilegges ettersom det er store individuelle forskjeller i lovbruddene. «Straffebud med en høyere strafferamme vil som regel rette seg mot så alvorlige forhold at en bot alene vil være en for mild reaksjon. For slike straffebud foreslår kommisjonen at bot angis som straffalternativ bare når straffverdigheten varierer så mye at det både kan forekomme handlinger som kan avgjøres ved bot og handlinger som fortjener over 3 års fengsel.»<sup>42</sup> Altså straffverdigheten av handlingen vil være sentral i vurderingen.

En utdypning kan finnes i påtaleinstruksen § 20-1 som utfyller loven. Ordlyden her er langt på vei likelydende med lovens ordlyd. I forarbeidene til instruksen nevnes at «bestemmelsen forutsetter at omstendighetene ved saken er av en slik karakter at forelegg må anses som et egnet reaksjonsmiddel, under hensyn til handlingens art, alvor, straffeskyld m.v.»<sup>43</sup> Med

---

<sup>41</sup> Rundskriv fra Justis- og politidepartementet (G-1985-205), s. 50.

<sup>42</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven) s. 307

<sup>43</sup> NOU 1984: 27 Ny påtaleinstruks, kap. 18, s. 154-155.

andre ord vil det som begrenser bruken av forelegg i saker som faller innenfor strafferammen bero på en konkret vurdering som i praksis særlig gjelder lovbrudd av mindre alvorlig art.<sup>44</sup>

Det går her ikke noe videre inn i hva som ligger i handlingens art, alvor eller skyld. Likeledes gir instruksens rundskriv lite nytt for hvilke hensyn som er sentrale i spørsmålet om når en sak bør avgjøres ved forelegg. Følgelig vil interne bøtedirektiver gi nærmere retningslinjer. Straffverdigheten av en handling viser til en konkret vurdering hvor det særlig må tas hensyn til den straffbare handlingens objektive grovhet, herunder om saken er *egnet* til å avgjøres ved forelegg. Videre gjerningspersonens subjektive skyld, hva konsekvensene er for fornærmede, om gjerningspersonen har vært frihetsberøvet (varetekt), gjerningspersonens alder og om vedkommende var under 18 år på gjerningstidspunktet, jf. strl. § 78 bokstav i, om gjerningspersonen har gitt en uforbeholden tilståelse, jf. strl. § 78 bokstav f, tidligere straffehistorikk, jf. strl. § 77 bokstav k. Prinsippet i strl. § 53 (2) om å hensynta den økonomiske evnen til gjerningspersonen, skal også iakttas.

På strafferettens område vil rettssikkerhetshensynet være sentralt i avveilingen mellom effektivitet og rettssikkerhet. Handlingens art, alvor eller skyld kan tolkes slik at det viser til rettssikkerhet som et reelt hensyn sentralt i vurderingen av om en sak «bør» avgjøres ved forelegg. Rettssikkerhet dreier seg for eksempel om vurderinger slik som at desto mer kompleks en sak er, trolig vil bevisene være mer tvilsomme, noe som igjen fører til tvil som gjelder hva som er passende straff, som i seg selv kan tale for domstolsbehandling. I slike tilfeller «bør» trolig saken ikke avgjøres ved forelegg. Forelegg skal heller aldri benyttes om påtalemyndigheten tror et straffbart forhold kan ha skjedd, men de ikke har kapasitet til å etterforske om det virkelig har skjedd, samtidig som de ikke ønsker å henlegge saken.

Å velge å avgjøre saker ved forelegg fremfor tiltale gir et mer effektivt system. Effektivitet kan i et større bilde også bidra til rettssikkerhet. Som nevnt over ville det også kunne forhindre en avkriminalisering.<sup>45</sup> Med andre ord er det ikke snakk om effektivitet for lemfeldig behandling og gode statistikker, men av hensyn til rettssikkerheten. Dette gjelder både beviser som svinner hen, men også frigivelse av tid til alvorligere saker. At det finnes andre måter å sanksjonere straffbare handlinger enn ved domstolsbehandling og

---

<sup>44</sup> Erik Keiserud, Knut Erik Sæther, Morten Holmboe, Hans-Petter Jahre, Magnus Matningsdal og Jarle Golten Smørddal, *Straffeprosessloven: Kommentartutgave*, kommentar til § 255, under pkt.3, Juridika (lest 23.februar 2022).

<sup>45</sup> Ot.prp.nr. 35 (1978 – 1979) Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesaksloven), s. 284-289.

fengselsstraff, bidrar på denne måten til en hurtigere behandling av de enklere saker. Disse momentene vil være styrende for når en sak kan avgjøres ved forelegg alene, eller om den bør gå en lengre vei via domstolsbehandling.

På denne måten er effektivitet og rettssikkerhet grunnleggende prinsipper som må avveies mot hverandre og som er som legger føringer for skjønnet. Disse prinsippene vil også ligge til grunn for riksadvokatens rundskriv og for interne bøtedirektiver som gjelder for de ulike politidistrikter rundt om i landet. Samtidig kan det nevnes at det trolig vil være ulike terskler for «bør»-skjønnet på ulike rettsområder, noe jeg vil komme tilbake til under del 3.

## **2.6 Sentrale endringer i senere tid**

Siden vedtakelsen av straffeprosessloven i 1981 har bestemmelsen om forelegg vokst betraktelig de senere år. I sin spede opprinnelige form fantes kun hjemmel for anvendelse av forelegg ved «bot eller inndragning» og lød *«Finner påtalemyndigheten at en sak bør avgjøres med bot eller inndragning, eller begge deler, kan den utferdige forelegg i stedet for å reise tiltale.»* I de senere år har bestemmelsen fått tillegget i første ledd og et nytt annet ledd. Anvendelsesområdet for forelegg er følgelig betraktelig utvidet. Forelegg omfatter i dag også «rettighetstap». Dette kan være retten til å bevege seg fritt på bestemte områder. En slik sanksjon som gjør innhugg i grunnleggende friheter, har tradisjonelt vært ansett som såpass alvorlig sanksjon at den kun kan tilligge domstolen. Som jeg skal komme tilbake til har påtalemyndigheten likevel hjemmel til å ilegge straffeprosessuelle tvangsmidler slik som for eksempel besøksforbud, jf. strpl. § 222 a - § 222 c. Disse forutsetter ikke at det er begått en straffbar handling så lenge farekriteriet og vilkårene ellers er oppfylt. Besøksforbud gjelder midlertidige inngrep og er ikke av en mer langvarig karakter slik som kontaktforbud som kan ilegges ved forelegg for «inntil 3 år» av gangen, jf. strpl. § 255 (2).

Ser man på endringene i bestemmelsen om forelegg gjelder to sentrale endringer. For det første endringsloven i veitrafikksaker i 2004.<sup>46</sup> Dette resulterte i tillegget i første ledd annet punktum. *«Reaksjoner som nevnt i § 2 nr. 4 kan også avgjøres ved forelegg i stedet for å reise tiltale.»* I bestemmelsen det henvises til gjelder dette «sak om tap av retten til å føre motorvogn». I forarbeidene til loven går det frem at beslutning om tap av retten til å føre

---

<sup>46</sup> Endringslov til vegtrafikkloven 4. juli 2003 nr. 77 (ikr.1. januar 2004) LOV-2003-07-04-77.

motorvogn «bør kunne avgjøres ved forelegg hvis straffekravet avgjøres på denne måten».<sup>47</sup> Begrunnelsen for dette var «at de aktuelle sakene dermed kan avgjøres på en rask og kostnadseffektiv måte».<sup>48</sup> Tapsforskriften utfyller loven og regulerer spørsmålet.<sup>49</sup>

For det andre adgangen til å utferdige forelegg på rettighetstap.<sup>50</sup> Hva var begrunnelsen for denne lovendringen? Hvilke typetilfeller var det ønsket at påtalemyndigheten skulle avgjøre rettighetstap ved forelegg? Tap av en rettighet kan være retten til å bevege seg fritt. En beslutning om kontaktforbud etter strl. § 57 anses som rettighetstap.<sup>51</sup> Endringen medfører at beslutningen kan avgjøres ved forelegg. Nytt annet ledd i strpl. § 255 lyder: «*Rettighetstap som avgjøres ved forelegg, kan bare gjelde for inntil 3 år og kan ikke gjelde tap av stilling, retten til å inneha stilling eller tap av retten til å utøve næringsvirksomhet, med unntak for binæring.*» Med andre ord åpnes det her opp for en vid adgang til å beslutte ulike former for rettighetstap ved forelegg så fremt og så langt tapet er tidsbegrenset og ikke gjelder viktige menneskerettigheter slik som retten til arbeide. Begrunnelsen for å holde tap av stilling utenfor påtalemyndighetens domene ble begrunnet med at en slik reaksjon er så inngripende slik at den kun bør fastsettes ved dom.<sup>52</sup> Sammenlignet vil tap av rett til for en periode å oppsøke for eksempel sine egne barn, i og for seg føles like inngripende, men det dreier seg da om å verne de rettigheter som den fornærmede har.

Tidligere straffelovkommisjon i delutredning 1 anså alle former for rettighetstap som av såpass alvorlig art at avgjørelsen ikke kunne legges til påtalemyndigheten ved avgjørelse i form av forelegg.<sup>53</sup> Dette har det imidlertid senere kommet andre synspunkter på.

Kommisjonen som avga delutredning 5 fremhever blant annet prosessøkonomiske grunner for å legge kompetansen til påtalemyndigheten i visse tilfeller. «At rettighetstap bare kan ilegges ved dom, fører til at det offentlige i en del tilfeller avstår fra å påstå rettighetstap av prosessøkonomiske grunner. Saken avgjøres i stedet med et rent bøteforelegg. Dette er

---

<sup>47</sup> Ot.prp.nr. 52 (2002 – 2003) Om lov om endringer i vegtrafikkloven mv. (domstolsbehandling av tap av retten til å føre motorvogn mv.) s. 57, 76.

<sup>48</sup> Ibid. s. 57.

<sup>49</sup> Forskrift om tap av retten til å føre motorvogn, 19. desember 2003 nr. 1660 (FOR-2003-12-19-1660).

<sup>50</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven), pkt. 30.4, s. 492.

<sup>51</sup> RA-2019-2 pkt. 1

<sup>52</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven), pkt. 30.4, s. 492.

<sup>53</sup> Ibid., pkt. 24.9.2, s. 331.

uheldig».<sup>54</sup> Dersom rettighetstap ble påberopt av fornærmede måtte saken for domstolen. Videre fremheves at det heller ikke lenger er en farbar vei å argumentere for at rettighetstap alltid er en mer alvorlig reaksjon enn inndragning slik at denne bør avgjøres ved dom. «I de senere år har man f.eks sett eksempler på svært høye bøter – enkelte i millionklasser – ilagt ved forelegg, særlig i forurensningssaker (...) Også i inndragningssaker kan siktede bli påført et følbart tap».<sup>55</sup> Altså, det at bøtesummen har økt betraktelig i visse saker og at verdien av en gjenstand vil kunne være såpass stor, gjør at sanksjonene ikke lenger nødvendigvis er mindre inngripende enn tap av retten til å oppsøke egne barn.

### **3 Nærmere om forelegg på ulike rettsområder**

#### **3.1 Oversikt over rettsområdene**

Reaksjonssystemet skal harmonere med lovbruddenes alvorlighetsgrad. På en skala over alvorlighetsgraden befinner forenklete forelegg seg ytterst ute, mens tas det ut tiltale dreier det seg som regel om alvorligere forhold. De ordinære forelegg tenker jeg at befinner seg et sted mellom disse.

Ved å ta for meg litt ulike overtredelser med ulik alvorlighetsgrad vil jeg forsøke å si noe om hvilke grunnleggende hensyn som nettopp ligger til grunn for påtalemyndighetens beslutning om forelegg eller tiltale. Samtidig vil jeg behandle rettighetstap som fra 2015 også kan ilegges som forelegg.<sup>56</sup> Sett i sammenheng med hva en bot representerer, er rettighetstap til forskjell, mer sammenlignbart med fengselsstraffer. Man blir fratatt en rettighet – for eksempel til å bevege seg fritt – som man tidligere hadde. Hvis det has i mente at forelegg ikke gir de samme rettssikkerhetsgarantier som hovedforhandling, kan man vurdere om dette gjør det betenkelig eller ikke at forelegg benyttes i den konkrete saken. Altså, jeg vil både se på handlingens karakter for valg mellom forenklet-, ordinært forelegg eller tiltale, og samtidig foreleggsinstituttets karakteristikk som egnet eller ikke egnet som straff i de saker jeg behandler.

---

<sup>54</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven), pkt. 24.9.2, s. 331.

<sup>55</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven),pkt. 24.9.2, s. 331.

<sup>56</sup> Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 (straffelovens ikraftsetningslov) LOV-2015-06-19-65 (ikr. 1. oktober 2015).

Det som betegnes ‘forenklet forelegg’ gjelder overtredelser som ikke innbyr til skjønn og som fastsettes etter standardiserte satser.<sup>57</sup> Boten kan ilegges av polititjenestepersonell på stedet uten å gå veien via påtalemyndigheten. Hjemmel går frem spesifikt av spesiallovgivningen med tilhørende forskrifter. Både vegtrafikkloven, tolloven og småbåtloven gir politiet under bestemte vilkår myndighet til å sanksjonere straffbare forhold på stedet.

Sammenligner man de forenklete med ordinære forelegg, er det en bot som ilegges av politiet eller tollvesen på stedet uten at påtalemyndigheten involveres og medfører ikke registrering i bøteregisteret. I sanksjonsutvalgets utredning nevnes de viktigste forskjeller ved at det «anvendes faste bøtesatser, som kan ilegges av tjenestemenn i politiet og tollvesenet. Det kreves ikke beslutning fra påtalemyndigheten som ved ordinære forelegg. Ved forenklet forelegg stilles det mindre krav til angivelsen av straffebudet og beskrivelsen av det straffbare forholdet».<sup>58</sup>

Av den totale mengden saker på veitrafikkområdet, dominerer forelegg i stor grad. Det karakteristiske for overtredelsene er at de kan kjennetegnes ved homogenitet med få individuelle forskjeller som dermed er egnet for standardiserte sanksjoneringstiltak. Jeg vil ikke gå i dybden på forenklete forelegg, men kun anvende det som et utgangspunkt for en standard – som motsats til og som avgrensning mot det skjønnet som de ordinære forelegg innebærer. Dette rettsområde illustrerer godt de standardiserte saker versus de mer skjønnsomme.

Jeg skal i denne oppgaven sammenligne vegtrafikkområdet med voldslovbruddene. Dette rettsområdet kan fungere som en egnet kontrast til veitrafikksakene. I motsetning til overtredelser i veitrafikken kan voldslovbrudd innebære en krenkelse av andres rett til frihet, integritet og verdighet. I forhold til spørsmålet om når det «bør» tas ut en tiltale, vil dette rettsområdet sannsynlig frembringe noe andre vurderingsmomenter og terskel enn hva som gjelder for veitrafikksakene. Interessant i denne sammenheng er hvilke krav til bevis som gjelder for at påtale velger forelegg fremfor tiltale i slike saker. Dersom det er truet med vold, kan det i seg selv være en omstendighet som gjør at forelegg på bot alene ikke vil være passende hensett til fornærmedes sikkerhet. Derimot kan forelegg på rettighetstap være aktuelt i denne sammenheng.

---

<sup>57</sup> Ragnar L. Augland, og Henry J. Mæland, Politirett (3. utgave) 2019 s. 206.

<sup>58</sup> NOU 2003:15 Fra bot til bedring, pkt. 17.2.



Overtredelser av bestemmelser i straffeloven som gjelder voldssaker preges som regel av at det er mer individuelle omstendigheter og stor variasjon i lovovertrædelsene. Til sammenligning med veitrafikkområdet kan for eksempel ikke en kroppskrenkelse sanksjoneres av politiet ved kun et forenklet forelegg.

I motsetning til veitrafikksaker som befinner seg på en skala fra et stort antall forenklete forelegg til ordinære forelegg vil anvendelsesområdet for forelegg på voldsovertredelser derimot gjelde grensen mellom ordinært forelegg eller tiltale. Det kan likevel nevnes at sanksjonsutvalget også foretok en gjennomgang av nærmere angitte overtredelser av straffeloven da de undersøkte muligheten for å utvide ordningen med forenklete forelegg.<sup>59</sup> Det er altså ikke slik at straffbare handlinger etter straffeloven nødvendigvis er så unike eller særegne på den måten at de overhodet ikke for fremtiden kan kunne komme til å være egnet til å sanksjoneres med forenklete forelegg.

## **3.2 Veitrafikksaker**

### **3.2.1 Forenklete forelegg**

Forenklete forelegg er en sanksjon som i korte trekk kan karakteriseres ved fravær av skjønn. Saker der lovbruddet er synbart i klare måleenheter etterlater ingen bevisvil. Som regel kan det også være kun en involvert i overtredelsen og ingen fornærmet. Av det grunn vil det være langt overflødig med store rettsprosesser og domstolsbehandling. Av denne grunn kan disse sakene klart sies å ligge i kjerneområdet for foreleggsinstituttets formål.

Hjemmelen for ilegging av forenklet forelegg er regulert i vtrl. § 31b med tilhørende forskrifter. Vtrl. § 31b (1) 1. pkt beskriver hva et forenklet forelegg er. «Kongen kan bestemme at bøteleggelse på stedet eller i ettertid for lovbrudd av nærmere angitt art kan skje ved forenklet forelegg etter faste bøtesatser.» Forskriften regulerer hvilke trafikkløvbudd som kan bøtelegges ved forenklet forelegg.<sup>60</sup>

For det første er det bestemte typer av handlinger som kvalifiserer, for det andre er det faste bøtesatser for forholdet og for det tredje avgjøres lovovertrædelsene forholdsvis maskinelt og på stedet uten innblanding fra påtale med grunnlag i forskriftens standardiserte skjema.

---

<sup>59</sup> NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, pkt. 17.4.1.6.

<sup>60</sup> Forskrift om forenklet forelegg i vegtrafikksaker, 1. september 1990 nr. 492, (FOR-1990-06-29-492).

Av forskriftens § 1 nr. 1 vil for eksempel en fartsoverskridelse i 60-sonen til og med 25 km/t gi en bot på sum kr. 9300,-. Det er dermed lovbrudd som lar seg kvantifisere i klare måleenheter som derved ikke etterlater bevistvil og skjønnsmessige vurderinger for lovovertrédelsens grovhet. Ellers må boten vedtas på stedet og som ris bak speilet om boten ikke betales vil en forhåndsfastsatt fengselsstraff etter forskriftens § 3 gjøre seg gjeldende.

Det karakteristiske for disse sakene er at overtrédelsene er likeartede, som regel få bevistvil, skjematisk i sanksjonene alt ettersom hvor stor fartsoverskridelsen var, eller hvor høy alkoholkonsentrasjonen i blodet var og det faktum at det gjelder masseovertrédelser.

Det er likevel som livet er mangfoldig også situasjoner i trafikken som kan være uavklart i jussen og som innbyr til skjønn. Forskriften setter en grense for bruken av forenklete forelegg. Det bærende hensyn er et skjønn ut ifra forholdets grovhet. «Forenklet forelegg kan ikke utferdiges dersom overtrédelsen fremtrer som særlig graverende eller har fremkalt betydelig trafikkfare eller at forholdet av andre grunner vil føre til betydelig høyere straff ved vanlig straffeprosessuell forfølging», jf. forskriften § 4 nr. 3. Der det straffbare forholdet objektivt sett kun er en fartsoverskridelse, kan det være omstendigheter i forholdene rundt som gjør en slik overskridelse for eksempel «særlig graverende» og som dermed fortjener en grundigere behandling av påtalemyndigheten. En fartsoverskridelse på bilveien må anses som mindre graverende enn den samme fartsoverskridelsen gjennom en folkemengde.

Tankegangen er på den måten at der lovbruddet utgjør mer enn kun en ren fartsoverskridelse eller et rent promilleforhold, vil saken og bevisene ligge slik an at forholdet må undergis en nærmere vurdering.

Det er likevel ikke alle standardiserte saker med fravær av skjønn som er omfattet av forskriften om forenklet forelegg. I riksadvokatens rundskriv fra 2021 behandles de saker som må imøtegås med et ordinært forelegg ilagt av påtalemyndigheten.

### **3.2.2 Ordinært forelegg eller tiltale**

Brudd på veitrafikkloven, lov av 18. juni 1965 nr. 4 (heretter vtrl.), § 3 er et eksempel på en bestemmelse som møtes med bot eller fengsel, jf. vtrl. § 31. Av bestemmelsens første ledd går det frem at «enhver skal ferdes hensynsfullt og være aktpågivende og varsom så det ikke kan oppstå fare eller voldes skade og slik at annen trafikk ikke unødig blir hindret eller forstyrret». Ordlyden viser at det stilles krav til en alminnelig aktpågivenhet ved føring av motorvogn. Overtrédelse av bestemmelsen kan romme mange ulike typetilfeller.

Som det fremgår av riksadvokatens rundskriv gjør variasjonen i lovbruddet at det er lite egnet for standardiserte bøtesatser. «Variasjonene i arten, graden av skyld og konsekvensene av overtredelsene, gjør at brudd på vegtrafikkloven § 3 i begrenset grad er egnet for standardisert reaksjonsfastsettelse.»<sup>61</sup> Forholdene ved lovovertridelsene kan være såpass mangefasetterte at forenklet forelegg ikke ville være tilstrekkelig for å gi en passende straff.

Videre fremheves graden av alvorlighet ved forholdet og aktsomhetsnormen som retningsgivende for om det skal tas ut tiltale. «I valget mellom forelegg og tiltale skal det særlig legges vekt på skyldgraden, herunder graden av uaktsomhet, samt skadeomfanget. I graverende tilfeller (...) bør påstand om ubetinget fengsel overveies.»<sup>62</sup> Sakene krever et skjønn, følgelig ikke et maskinelt vedtak a la forenklede forelegg og desto alvorligere, desto større grunn til å ta ut tiltale. Utgangspunktet for utmåling av boten er at standardbøtene skal benyttes. «Standardbøtene skal benyttes med mindre spesielle omstendigheter tilsier et annet bøtenivå». <sup>63</sup> Standardbøtene er gitt i riksadvokatens rundskriv som er fastsatt med utgangspunkt i forskriften.<sup>64</sup>

Når det gjelder sanksjonering av fartsoverskridelser ser vi noe av den samme tankegangen som var oppe til høring ved lovforslaget til nåværende straffeprosesslov. Der lovbruddet sprenger tabellen, «farten er høyere enn det som gir høyeste bøtesats, er utgangspunktet at det skal tas ut tiltale».<sup>65</sup> Dette har noe av gjenklngen i seg fra ordlyden «*finner påtalemyndigheten at maksimumsbeløpet er lavere enn en passende straff i saken, får den utferdige tiltale...*»<sup>66</sup>. I vurderingen av overtredelser i veitrafikken er aktsomhetsnormen avgjørende. Rundskrivet nevner for eksempel at kravene til førerens aktsomhet skjerpes, ved gangfelt, veikryss eller når det er barn langs veien. Dette tillegges betydning for om overtredelsen er særlig graverende i spørsmålet om tiltale bør tas ut.

Der kjøringen har medført skade, eller det har oppstått konkret og nærliggende fare for ulykke anvendes i praksis øvrige handlingsnormer i vegtrafikkloven i konkurrans med § 3. Det

---

<sup>61</sup> RA-2021-2, pkt. 3 nr. 1

<sup>62</sup> Ibid., pkt. 3 nr. 1

<sup>63</sup> Ibid., pkt. 2

<sup>64</sup> Forskrift om forenklet forelegg i vegtrafikkaker, 29.juni 1990 nr. 492, (FOR-1990-06-29-492).

<sup>65</sup> RA-2021-1, pkt. 3 nr. 2.

<sup>66</sup> NUT 1969:3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen, s. 285

skilles også mellom om det har vært personskade eller om det kun er materielle skader. For sistnevnte er normalreaksjonen bot, med mindre kjøringen var utpreget hensynsløs.

Der det er personskade og i verste fall død, vil det i tillegg bety overtredelse av straffeloven. Som det går frem av rundskrivet er hovedregelen at tiltale skal tas ut. Aktsomhetsnormen i strl. §§ 280 og 281 angis i HR-2018-2189-A og HR-2018-1658-A.

Gjelder det mindre personskader kan likevel bot være tilstrekkelig. «Bot alene vil vanligvis bare være adekvat ved trafikkulykker med personskader hvor skaden er beskjeden og det (...) er relativt lite å bebreide sjåføren. Slike saker må vurderes konkret, og er ikke tatt inn i tabellen». Det kan tenkes at omstendighetene var slik at situasjonen kom uforvarende på sjåføren som følge av meget dårlig sikt. Skal det reageres med bot alene må det da dreie seg om en aktsom fører som er «relativt lite å bebreide».

Sammenfattende kan det sies at allmennpreventive hensyn står sterkt i vurderingen av straffenivået. Det gjelder en aktivitet som den store allmennheten tar del i og som har store skadepotensialer. Dette gjenspeiles i aktsomhetsnormen som er særegen på veitrafikkområdet. Ved valget mellom forelegg av bot eller tiltale må det for eksempel være avgjørende om vedkommende opptrådte så aktsomt som han etter forholdene kunne eller om han bevisst manøvrerte bilen for å skape en farlig situasjon.

### **3.2.3 Tap av førerrett**

Det er to forhold som gjør det mindre betenkelig at forelegg anvendes i saker om tap av førerrett. For det første anses ikke tap av førerrett for straff og for det andre er det klare vilkår for når tap av førerrett kan vedtas. Disse påstander skal undersøkes nærmere.

Tap av førerretten betegnes inndragning, men i rettslig sammenheng må det bli å vurderes som et rettighetstap. Rettighetstap i form av tap av rett til å føre motorvogn kan avgjøres ved forelegg og går frem av strpl. § 255 (1) 2. pkt. «reaksjoner som nevnt i § 2 nr. 3 kan også avgjøres ved forelegg og kan også ilegges sammen med reaksjoner som nevnt i første punktum». For eksempel kan tap av førerrett ilegges sammen med forelegg av bot. I § 2 nr. 3 første punktum går det frem at det gjelder «sak om tap av retten til å føre motorvogn mv. for en bestemt tid eller for alltid, jf. vegtrafikkloven § 24 a annet ledd, § 33 nr. 1 og 2, jf. nr. 6 og § 35 første ledd».

Bakgrunnen for dette tillegget i 1. ledd 2. pkt. som ble inntatt i bestemmelsen i § 255 i 2003 var å flytte førerkortreaksjoner fra politiet og over til domstolen. Prosessøkonomiske hensyn og fordelene ved en samlet rettsprosess er bakgrunnen for lovendringen. Man så det som at der

avgjørelsen av det straffbare forholdet ble avgjort i domstolen, var det naturlig at også avgjørelsen om førerrett ble avgjort i samme sak.»<sup>67</sup> Dette innebærer at der det gjelder en straffesak, og saken kan avgjøres ved forelegg av bot, kan også førerkortreaksjoner vedtas av påtalemyndigheten i samme forelegg.

Reaksjoner som anses som straff, må fastsettes av domstolen, eventuelt av påtalemyndigheten ved forelegg, jf. Grunnloven § 96. Når straff skal ilegges er Norge forpliktet folkerettslig til å overholde grunnleggende rettigheter, jf. EMK art. 6.

Blant annet kan nevnes retten til kontradiksjon som en viktig rettssikkerhetsgaranti. Det har vært diskutert i teorien om tap av førerretten kan anses som straff.<sup>68</sup> Et sentralt moment er sanksjonens preg av å ha et pønalt formål. Selv om tap av førerrett oppleves som straff, regnes det likevel kun som en administrativ sanksjon som kommer som ett tillegg til straffereaksjonen. Bakgrunnen for dette er at retten til å føre motorvogn anses som en forvaltningsrettslig tillatelse. Dette betyr at retten til å føre motorvogn er gitt under visse vilkår, og kan på samme vis inndras når vilkårene ikke overholdes.

«Formålet med førerkortreaksjoner, som for eksempel inndragning av førerkort, er å bedre trafikksikkerheten ved at førere som utgjør en fare for trafikksikkerheten «tas ut» av trafikken for alltid eller for en nærmere bestemt periode. Dette skiller seg fra formålet med straff (...) Rettslig sett har førerkortreaksjoner vært sammenlignet med tilbakekall av forvaltningsrettslige tillatelser som følge av at vilkårene for å inneha dem ikke blir overholdt».<sup>69</sup>

Det er med andre ord en regulert rettighet som er gitt under visse vilkår og dermed en rett som ikke enhver kan utøve. I forarbeidene til straffeloven uttrykkes rettighetstap i strafferettslig forstand som noe annet enn inndragning av tildelte tillatelser; «særlig hvor det dreier seg om handlinger eller virksomhet som enhver står fritt til å foreta uten noen nærmere tillatelse, skiller rettighetstapet seg fra et forvaltningsmessig tilbakekall av en tildelt tillatelse».<sup>70</sup> Det er på denne måten ikke straff i rettslig sammenheng og utløser følgelig ikke kravene til rettfærdig

---

<sup>67</sup> Ot.prp.nr. 52 (2002 – 2003) Om lov om endringer i vegtrafikkloven mv. (domstolsbehandling av tap av retten til å føre motorvogn mv.) pkt. 5.1.3. s. 27.

<sup>68</sup> Ibid., pkt. 5.2.1.

<sup>69</sup> Ibid., pkt. 5.1.1. s. 21.

<sup>70</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven) pkt. 24.2, s. 317.

rettergang etter EMK art. 6. Sammenlignet med kontaktforbudssaker, er det derfor mindre betenkelig at et tilbakekall av førerrett kan ilegges ved forelegg. Kontaktforbudssakene anses også som rettighetstap, men er klart ikke på samme måte å anses som en inndragning av en tildelt tillatelse.

Vilkårene for inndragning følger av tapsforskriften.<sup>71</sup> Denne beskriver flere klare og skjematiske regler for hvor lang tapstiden skal være i for eksempel fartsoverskridelsene, jf. forskriften § 2-2. Den inneholder likevel også noen anvisninger på mer skjønnsomme vurderinger, jf. §§ 1-3, 1-4. Siden tap av førerrett ikke er straff og reglene om tapstid er relativt fast til skjært – som dermed begrenser påtalemyndighetens skjønnsutøvelse og under hensyn til likhetsprinsippet – ser jeg det slik at det ikke vil være særlig betenkelig at tap av førerrett ilegges ved forelegg.

Dette gjør at et vedtak om tap av førerrett i større grad ligner behandlingsmåten som ved forenklede forelegg. Der det gjelder klare vilkår for rettighetstapet, kan det anses som et hensyn som tilsier enklere behandling av saken i form av avgjørelse ved forelegg fremfor domstolsbehandling.

### **3.3 Voldssaker**

Jeg skal i det følgende ta for meg vold i vid forstand. Det vil si at både brudd på straffeloven kapittel 24 som skal sikre vern av den personlige frihet og fred, samt brudd på bestemmelser i straffeloven kapittel 25 som representerer den fysiske volden, vil være gjenstand for undersøkelse. Voldslovbruddene kjennetegnes ved å favne et bredt spekter med svært ulik alvorlighetsgrad. Det kan være alt fra rene kroppskrenkelser av lettere art i form av fiking, til uprovosert «blind» vold, til mer omfattende varig mishandling fysisk og psykisk mellom nærstående over tid. Det kan også gjelde de mest alvorlige forhold slik som drap. I tillegg kommer at for eksempel overtredelse av strl. § 266 om hensynsløs atferd kan være ett av flere straffbare handlinger i samme forhold.

Hovedproblemstillingen i det følgende er grensen for bruk av forelegg med særlig vekt på familievold – eller kroppskrenkelsessaker.

---

<sup>71</sup> Forskrift om tap av retten til å føre motorvogn mv., Forskrift av 19. desember 2003 nr. 1660 (FOR-2003-12-19-1660).

### 3.3.1 Ordinært forelegg eller tiltale

Interne bøtedirektiver som gjelder for de enkelte politidistrikter fungerer som en retningslinje for straffereaksjon og bøtenivå. Direktivet gir en oversikt over de enkelte straffbare handlingene og reaksjonsfastsettelsen for hvert enkelt straffebud. For eksempel vil en ren kroppskrenkelse (strl. § 271) ved for eksempel at det fikes til en annen gi bot. Er derimot kroppskrenkelsen grov (§ 272), er tiltale med påstand om fengsling hovedregelen. Den samme trenden gjelder for truslene §§ 263, 264. Jo mer alvorlig og grov volden er desto lavere er terskelen for å ta ut tiltale. Bøtesatsene og sanksjonsformene som kommer frem av direktivet er kun retningsgivende. Direktivet inneholder ikke mer detaljert informasjon om typetilfeller, omstendigheter, og andre hensyn som har betydning. Det må derfor ses hen til forarbeidene til straffeloven.

I endringslov 25. juni 2010 nr. 46 til straffeloven var ett av siktemålene strengere straffer når det gjelder voldslovbruddene.<sup>72</sup> I skjerpet eller formildende retning er det flere hensyn som har betydning. I Høyesteretts avgjørelse i HR-2019-425 (Shell Kastellet) avsnitt 26 fremgår at det skal tillegges betydning i skjerpet retning der volden blir begått i det offentlige rom. Selv om dette gjelder straffeutmåling, vil disse hensyn som fremheves her og i forarbeidene ha betydning også for straffarten (sanksjonsform). Med det menes om forholdet kan bøtelegges eventuelt avgjøres med forelegg alene, eller om tiltale bør tas ut.

Bakgrunnen for lovforslaget var målsettingen om å skjerpe straffenivåene for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd.<sup>73</sup> Selv om kun de mest alvorlige voldslovbruddene her er nevnt, medfører dette likevel at også de mindre alvorlige kroppskrenkelser som en konsekvens vil følge med på lasset, jf. Shell Kastellet saken i HR-2019-425 som ett eksempel.

Et typetilfelle som fremheves i forarbeidene til endringsloven er den uprovoserte volden som utøves i offentlig rom. «Spørsmålet om skjerpet straff for grov vold er særlig aktuelt for den uprovoserte volden som er utøvd i det offentlige rom. Den typiske gatevolden som utspilles i tilknytning til opphold på utesteder eller i taxikøer, og hvor det ikke eller i svært begrenset

---

<sup>72</sup> Lov om endringer i straffeloven 1902 mv. (skjerping av straffen for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd), LOV-2010-06-25-46, Lov av 25 juni 2010 nr. 46.

<sup>73</sup> Prop. 97 L (2009 – 2010) Endringer i straffeloven 1902 mv. (skjerping av straffen for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd), kap. 2 s. 7.

grad foreligger et hendelsesforløp som forklarer råskapen».<sup>74</sup> Som det videre nevnes har trenden tidligere vært at slike forhold ble nedsubsumert under mildere straffebestemmelser i form av bot på stedet ilagt av politiet (ordenslovbrudd). «Et vel kjent eksempel er at til dels alvorlige voldslovbrudd som legemsfornærmelse med skadefølge og legemsbeskadigelse, er blitt avgjort som forseelse med bot etter løsgjengerloven § 17». Dette har resultert i at henført som forseelser faller de utenfor den tradisjonelle statistikk som er begrenset til forbrytelser.<sup>75</sup> Løsgjengerloven er nå opphevet og blant annet erstattet ved at politiets påtalekompetanse er betydelig utvidet, jf. kompetansehjemmelen i strpl. § 67.

Vold er et typetilfelle som ikke kan imøtegås med forenklet forelegg slik som det er for de enkleste overtredelsene på veitrafikkområdet. Som nevnt har politiet hjemmel i politiloven til å gi forelegg ved brudd på bestemmelser i politiloven, jf. politiloven § 30. Er det derimot to parter involvert, med en fornærmet i saken, og det er spørsmål om brudd på straffeloven, tilsier sakens alvor at den avgjøres etter en nærmere og grundigere vurdering. Der det er flere parter involvert vil det som regel være flere versjoner av saken. Dette gjør at bevissituasjonen kan være langt mer kompleks enn hva en politibetjent på patrulje kan fange opp. Tor-Geir Myhrer foreslår likevel at tiden kanskje er moden for at forenklete forelegg kan benyttes av politiet for den mindre alvorlige volumkriminaliteten, blant annet foreslås brudd på strl. §181 om ordensforstyrrelser.<sup>76</sup> Når det gjelder de mildere voldslovbruddene med to involverte parter, kan hensynet til fornærmedes rettssikkerhet etter min mening trekkes frem som begrunnelse for at forenklete forelegg ikke er et fenomen her. Det kan foreligge vesentlige omstendigheter som ville ha blitt oversett ved å gi politiet kompetanse til å avgjøre slike saker som en OPS-sak<sup>77</sup>.

Dette harmonerer med forarbeidenes skjerping av straffen for slike lovbrudd. Når straffereaksjon (sanksjonsform) og straffenivå skal fastsettes legges det vekt på overordnede samfunnsmessige verdihensyn. «Vold anses i dag som et markant samfunnsproblem (...) Det generelle inntrykket er imidlertid at utviklingen har gått i retning av stadig råere og mer brutal

---

<sup>74</sup> Prop. 97 L (2009 – 2010) Endringer i straffeloven 1902 mv. (skjerping av straffen for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd), kap. 2 kap. 6 s. 29.

<sup>75</sup> Helge Røstad, utvalgte emner i strafferetten og straffeprosessen, Universitetsforlaget Oslo, 1981, s. 216.

<sup>76</sup> Tor-Geir Myhrer, «Forenklet straffeforfølgning: «Påtalearbeid» på stedet?» *Tidsskrift for strafferett*, 2. april 2020 s. 38-53, pkt. 4.2.

<sup>77</sup> OPS-sak betegner saker politiet oppgjør på stedet.



vold. Både for fornærmede og pårørende, men også for samfunnet ellers, har disse voldslovbruddene store konsekvenser (...) For samfunnet som sådant bidrar voldslovbruddene til økt utrygghetsfølelse i befolkningen, og til redusert livsutfoldelse og livskvalitet».<sup>78</sup> Disse hensyn som nevnes her er overordnede hensyn som har betydning for hvordan det skal reageres overfor voldslovbrudd i fremtiden. For eksempel vil nok den brede allmennhet si seg enig i at blind vold på byen med synlig skadefølge som imøtegås med forelegg på bot, representerer en for mild reaksjon. I tillegg til at det kan være nødvendig å beskytte samfunnet mot en farlig person, er allmennpreventive og individualpreventive hensyn sentrale for straffenivået. I tillegg ville en reaksjon på bot alene ikke harmonere med lovgivers vilje som nevnt ovenfor.<sup>79</sup>

I en artikkel av Jørgen Aall fremheves at spørsmålet om individets adgang til å gi avkall på sin rett til domstolsbehandling må avveies mot om det kommer i konflikt med viktige offentlige interesser. Når Aall behandler spørsmålet om det finnes noen absolutte verdier i samfunnet som stenger for denne valgfriheten, er det med utgangspunkt i sentrale menneskerettigheter. I begrunnelsen for domstolsbehandling nevnes noen sentrale hensyn. «Samfunnet behøver en mekanisme for (i størst mulig grad) å hindre at han straffes urettmessig både av hensyn til siktede og til samfunnet. Samfunnet behøver en mekanisme for å synliggjøre og virkeliggjøre det straffansvaret som er fastsatt ved lov, og siktede har behov for en mekanisme for (i størst mulig grad) å hindre at han straffes urettmessig.<sup>80</sup> Ivaretagelse av siktedes rett til kontradiksjon forut for ilegging av straff er en offentlig interesse. Når dette utgangspunkt skal fravikes, og siktede tildeles retten til å velge forelegg, må det være fordi de interessene siktede har for en slik oppgjørsform som forelegg, veier tyngre.

For å ta ett eksempel skal det alltid tas ut tiltale i drapssaker. Årsaken til at tiltalte ikke bør tilkjennes valget om forelegg kan blant annet forankres i de verdier Aall nevnte ovenfor om offentlighet, og gjennomsiktighet for å ivareta kontrollen med rettsapparatet, noe som både

---

<sup>78</sup> Prop. 97 L (2009 – 2010) Endringer i straffeloven 1902 mv. (skjerping av straffen for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd), kap. 6 s. 29.

<sup>79</sup> Se pkt. 2.5 ovenfor.

<sup>80</sup> Jørgen Aall, «Noen betraktninger rundt avkall på retten til domstolsbehandling», *Kritisk Juss* 2010/3 s. 202 – 207.

tilfaller allmennheten og tiltaltes interesser. Utfallet av drapssak er og bør derfor ikke overlates den enkeltes valgfrihet.

En annen straffbar handling er den mer psykiske volden i form av for eksempel hensynsløs atferd som både kan virke «skremmende og plagsom». For handlinger som omfattes av ordlyden i strl. § 266 «skremmende, plagsom, hensynsløs», er praksis slik at ved en enkelthendelse gir forholdet forelegg på bot. Inngår denne handlingen som ledd i andre og eventuelt tidligere sjikanerende hendelser mellom personer som kjenner hverandre, så kan det derimot dreie seg om mer alvorlige forhold som krever andre sanksjoner.

Likefult er det ingen automatikk i at selv mindre alvorlige forhold bør utløse en rett til forelegg, og dermed tilsidesette dommen som reaksjonsmiddel. En slik illustrasjon finnes i en dom fra 2019.

«Kravet til domsgrunnene etter straffeprosessloven § 40 første ledd vil variere. Blant annet har det betydning om det lovbruddet det dømmes etter, er knyttet til en enkelt handling, eller om det forutsetter en sammensatt vurdering hvor man må finne bevist et handlingsmønster og et alvor for å kunne straffe. Der forholdet *ligger i nedre sjikt* av bestemmelsen, vil det i praksis kreves mer enn der man er i kjerneområdet».<sup>81</sup>

Tilsvarende må gjelde for påtalemyndigheten når forelegg ilegges. Forelegg vil kunne egne seg for de mildere straffbare handlinger, såfremt det ikke er stor tvil om faktum, slik at en ikke behøver rettens grundige gjennomgang.

I det følgende skal jeg ta for meg saker som kan ilegges kontaktforbud. Hvor legges terskelen for hvilke handlinger som kvalifiserer for kontaktforbud? Er det tilstrekkelig med en eller to tilfeller av hensynsløs atferd overfor en tidligere fraseparert samboer? I det følgende undersøkes når påtalemyndigheten kan ilegge kontaktforbud ved forelegg og hvor terskelen legges.

### **3.3.2 Rettighetstap ved kontaktforbud i form av forelegg**

Hvilke straffbare handlinger kvalifiserer til ilegging av bot med kontaktforbud? Dersom det er nødvendig for etterlevelse av kontaktforbud kan eventuelt også omvendt voldsalarm (betegnet

---

<sup>81</sup> HR-2019-1787-A (Brønnøy) avsnitt 22.

OVA) etter nærmere vilkår ilegges samtidig. Rettssikkerhetsgarantier for siktede kan tale i retning av at terskelen for ilegging av kontaktforbud bør være høy. Også inngrepets art, ved at det griper inn i retten til å bevege seg fritt overalt; en rettighet som anses som en basal og grunnleggende menneskerett, tilsier en høy terskel.

I en avisartikkel publisert 19. januar 2020 kommer det frem at «før helga vedtok en mann i 40- årene fra Helgeland et forelegg der han ble ilagt kontaktforbud med elektronisk kontroll». I samme artikkel går det frem at dette er første gangen Nordland politidistrikt anvender denne straffereaksjonen.<sup>82</sup> Er det noen betenkeligheter eller fordeler hensyntatt siktedes rettssikkerhet at påtalemyndigheten kan avgjøre sak om kontaktforbud ved forelegg? I det følgende skal det undersøkes for hvilke straffbare handlinger kontaktforbud ved forelegg kan ilegges i stedet for at det tas ut tiltale.

Kontaktforbud innebærer at en person ilegges forbud mot å enten oppholde seg i bestemte områder eller mot å kontakte, besøke eller oppsøke en eller flere bestemt(e) person(er). Kontaktforbud anses som «rettighetstap» og regnes som straff i straffelovens forstand, jf. kap. 10 i straffeloven.<sup>83</sup> Som det kommer frem av forarbeidene ilegges kontaktforbud som regel som et tillegg til en hovedstraff og den primære hensikten er ikke å straffe, men å beskytte den fornærmedes rettigheter og trygghet. En ønsket utvikling er at kontaktforbud skal vurderes og ilegges i flere saker enn hva som var tilfellet i 2005.<sup>84</sup> En person som er ilagt kontaktforbud, må overholde forbudet. Brudd på ilagt kontaktforbud er straffbart, jf. strl. § 168 bokstav a.

Hjemmel for ilegging av kontaktforbud følger av strpl. § 255, jf. strl. § 59. De materielle vilkårene for kontaktforbud er nedfelt i strl. § 57. Den erstatter tidligere bestemmelse om oppholdsforbud, jf. strl. § 33 i straffeloven av 1902, og åpner for å forby flere former for truende og plagsom atferd enn tidligere og gi en mer vidtrekkende hjemmel for å forby alle

---

<sup>82</sup>«Riksadvokatens pålegg hjalp – Krever at flere voldsdømte bærer voldsalarm», NRK Troms og Finnmark publisert 19. januar 2020, <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/riksadvokatens-palegg-hjalp--krever-at-flere-voldsdomte-baerer-voldsalarm-1.14859395> (lest 26.04.2022).

<sup>83</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 - 2004) Om lov om straff (straffeloven) pkt. 24.1, s. 317.

<sup>84</sup> Innst. O. nr. 72 (2004 – 2005) Innstilling fra justiskomiteen om lov om straff (straffeloven) pkt. 23.4, jf. RA-2019-2 pkt. 1.

former for kontakt.<sup>85</sup> For at kontaktforbud kan besluttes må vedkommende ha «begått en straffbar handling» og det må være «grunn til å tro» at han på ny «vil begå en straffbar handling (...) forfølge en annen (...) på annet vis krenke en annens fred», jf. strl. § 57 (1) bokstav a – c. Farekriteriet «grunn til å tro» krever ikke «sannsynlighetsovervekt for nye krenkelser – det er tilstrekkelig at det foreligger en nærliggende risiko basert på det konkrete saksforholdet».<sup>86</sup>

Vilkåret om at det skal være «begått en straffbar handling» innebærer at de objektive og subjektive vilkårene for straff må være oppfylt. Dette vil si at påtalemyndigheten ved ilegging av kontaktforbud ved forelegg må ha helt klare bevis for at alle de objektive gjerningsbeskrivelsene i straffebudet er overtrådt og det må ikke foreligge tvil om skyld enten kravet er uaktsomhet eller forsett. Beviskravet for ilegging ved forelegg er like strengt som for rettens krav til å dømme noen ved straff. Påtalemyndigheten har derfor en plikt til å finne frem til beviser som også kan tale i siktedes favør. I denne situasjonen med krav til at det skal være «begått en straffbar handling» kan påtalemyndighetens rolle karakteriseres både som påtalende og som siktedes forsvarer. En uklar bevissituasjon, tvil som gjelder fremtidig faregrad og siktedes skyld kan være en av årsakene til at påtalemyndigheten sjeldent ilegger kontaktforbud ved forelegg.<sup>87</sup>

Når det gjelder tillegget om elektronisk kontroll (OVA) for overholdelse av kontaktforbud reguleres det av strl. § 57 femte ledd. Der går det frem at «retten» kan bestemme at den kontaktforbudet retter seg mot, skal ilegges elektronisk kontroll. Intuitivt kan ordlyden i straffeloven oppfattes dit hen at det er begrenset til domstolen å avgjøre et tillegg av elektronisk kontroll. Når rettighetstap ble inntatt i strpl. § 255 var likevel meningen å gi påtalemyndigheten utvidet adgang til bruk av forelegg. Rettslig sett med hjemmel i strl. § 59 er det derfor en reell mulighet for at påtalemyndigheten kan avgjøre saker ved forelegg på kontaktforbud sammen med elektronisk kontroll, jf. strpl. § 255 (1). Dette understøttes av riksadvokatens rundskriv.<sup>88</sup> Ordlyden «retten» må følgelig forstås i utvidet forstand. Også

---

<sup>85</sup> RA-2019-2 pkt. 1, Ot.prp.nr. 90 (2003 - 2004) Om lov om straff (straffeloven) pkt. 24.4.3, s. 323

<sup>86</sup> RA-2019-2 pkt. 3

<sup>87</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/6eabd216fdbf4daa9adb8ed8658c2660/horingsnotat-om-elektronisk-kontroll-ved-brudd-pa-besoksforbud.pdf> under punkt 2 på s. 3, (lest 27.05.22).

<sup>88</sup> RA-2019-2 pkt. 6.3

påtalemyndigheten har fått kompetanse etter strpl. § 255 til å treffe beslutning om OVA.

Motsatt kan det være flere grunner til at dette i hovedsak fortsatt bør tilfalle *rettens* oppgave alene. Blant annet kan det nevnes at bruken av omvendt voldsalarm gjør kontaktforbudet mer inngripende på den måten at grensene for forbudssonen blir noe større.<sup>89</sup> OVA skal drøftes i neste punkt 3.3.3 nedenfor.

Noen tilfeller som kan egne seg, og noen som vil være mindre egnet, kan rangeres på en skala fra mindre alvorlige til mer alvorlige. For eksempel er brudd på besøksforbud straffbart, jf. strl. § 168 bokstav b. Dersom det foreligger håndfaste bevis, for eksempel ved at politiet kom til stedet på samme tidspunkt, kan saken ligge slik an at kontaktforbud ved forelegg er egnet reaksjonsmåte. Er det derimot usikkerhet ved om det knytter seg andre straffbare forhold til saken, vil bevisene ligge slik an at et forelegg blir en for enkel saksavvikling. I samme retning peker hensynet til fornærmedes sikkerhet, mot å gi siktede en valgfrihet i slike presserende saker. På den annen side, dersom forelegget vedtas, kan det sikre en hurtigere saksavvikling og følgelig raskere sikkerhet for fornærmede.

På den motsatte side av skalaen finner vi forhold av langt mer kompleks og alvorlig art. Bestemmelsen om mishandling i nære relasjoner § 282 konsumerer en rekke av de øvrige voldslovbruddene og krenkelser av den personlige frihet og fred. Bestemmelsen kan også brukes i konkurrans med andre bestemmelser, som for eksempel § 266. Mishandling i nære relasjoner var ett av de typetilfellene der strafferammen ble foreslått skjerpet. I begrunnelsen fremheves at det «ofte er tale om krenkelser som foregår over lengre tid, det er en psykologisk binding mellom gjerningspersonen og offeret, samt at frykten for vold og følelsen av å leve i et trusselregime vil kunne oppleves verre enn de enkelte voldshandlinger».<sup>90</sup> I forarbeidene gir departementet forslag til å øke strafferammen. Paragraf 282- saker skal aldri avgjøres ved forelegg alene. Dette er saker der tiltalte i aller høyeste grad, og av hensyn til fornærmedes sikkerhet, ikke kan tilstås noen rett til å velge forelegg. Ut av dette kan slutes at i disse sakene gjelder det såpass alvorlige handlinger at forelegg ikke er en korrekt sanksjonsmåte. Dette understøttes av riksadvokatens rundskriv som jeg kommer tilbake til nedenfor.

---

<sup>89</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/6eabd216fdbf4daa9adb8ed8658c2660/horingsnotat-om-elektronisk-kontroll-ved-brudd-pa-besoksforbud.pdf> s. 28 nest siste avsnitt.

<sup>90</sup> Prop. 97 L (2009 – 2010) Endringer i straffeloven 1902 mv. (skjerping av straffen for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd), kap. 2 kap. 6.2.2.1, s. 31.

Når rettighetstap ble inntatt i strpl. § 255 om forelegg var noe av begrunnelsen at det hadde praktiske fordeler. Departementet kunne heller ikke finne belegg for at rettighetstap var så mye mer inngripende sammenlignet med andre tiltak, som tidligere ble brukt som argument for kravet om dom. «Også i inndragningssaker kan siktede bli påført et følbart tap ved forelegg (...) Argumentet om at rettighetstap er en inngripende reaksjon og derfor ikke bør kunne avgjøres ved forelegg, er mao ikke like treffende når man ser hvilke andre reaksjoner som kan vedtas ved forelegg». <sup>91</sup>

En overordnet retningslinje for påtalemyndighetens behandling av straffesaker er graden av alvorlighet over det straffbare forhold og hvor inngripende en avgjørelse vil kunne komme til å bli overfor siktede. Dette gjenspeiles i forarbeidene ved drøftelsen av om rettighetstap bør kunne ilegges ved forelegg. At kontaktforbud kan ilegges av påtalemyndigheten kan særlig være fordelaktig når skyldspørsmålet er på det rene. Tidligere måtte den skyldige møte for retten bare for avgjørelse av spørsmålet om kontaktforbudet. Endringen vil kunne være en fordel for siktede som på enkel og rask måte får brakt saken ut av verden, i tillegg til at det ikke medfører den publisitet som fører med en rettssak. <sup>92</sup>

Som det fremgår videre av forarbeidene er siktemålet de mindre graverende straffbare forhold der strafferammen ikke overstiger ett år. Det må altså ikke foreligge omfattende vold, men er tilstrekkelig med ett tilfelle av kroppskrenkelse. Av forarbeidene skal et forelegg på bot for kroppskrenkelse også kunne inneholde forbud mot å oppholde seg på nærmere bestemte steder eller innenfor nærmere angitte områder.

«I en rekke saker vil det forekomme mindre graverende straffbare forhold som f.eks legemsfornærmelser og skadeverk. Dette er overtredelser som kan avgjøres med bøteforelegg og etter påtaleinstruksen § 20-3 har politiet kompetanse til å utstede forelegg på bot for forbrytelser der strafferammen ikke overstiger ett år. Det er da praktisk at rettighetstap etter utkastet § 64 kan ilegges samtidig». <sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Ot.prp.nr. 90 (2003 – 2004) Om lov om straff (straffeloven) pkt. 24.9.2 s. 331.

<sup>92</sup> Ibid., pkt. 24.9.2 s. 331.

<sup>93</sup> Ibid., pkt. 24.9.2 s. 332.

Det er imidlertid nokså stor forskjell på det å ilegges en bot som betales en gang og et kontaktforbud med varighet inntil tre år, jf. strpl. § 255 (2). Akkurat hvilke omstendigheten som må foreligge for at kontaktforbudet ilegges, nevnes ikke i forarbeidene.

Etter min mening er det med utgangspunkt i riksadvokatens rundskriv mulig å slutte hvilke voldshandlinger som er egnet til å avgjøres med kontaktforbud ved forelegg. Rundskrivet gjelder nedlegging av påstand om kontaktforbud med hovedfokus på omvendt voldsalarm. Det oppfordres til å langt oftere nedlegge påstand *for retten* om kontaktforbud. Det tas til orde for at også omvendt voldsalarm i større utstrekning bør påstås. Altså gjelder dette saker der tiltale er tatt ut. Rundskrivet omtaler i begrenset grad når påtalemyndigheten på egen hånd kan ilegge kontaktforbud ved forelegg.

Det går frem av rundskrivet at det kan «unntaksvis» tenkes at forelegg er en passende og hensiktsmessig reaksjon.<sup>94</sup> Terskelen for når forelegg er korrekt trekker Riksadvokaten der handlingen «vurderes som plagsom uten å oppfattes som farlig». Det dreier seg om tilfeller av «enkelte brudd på besøksforbud eller andre straffbare lovbrudd i nære relasjoner (for eksempel kroppskrenkelse, hensynsløs atferd eller trusler) som ikke inngår som en del av et forhold som rammes av straffeloven § 282».<sup>95</sup> Riksadvokaten gir ikke noen føringer for når kontaktforbud bør ilegges sammen med boten i disse sakene, men konstaterer at dette «kan» gjøres, såfremt vilkårene for kontaktforbud ellers er oppfylt.

Etter dette er det mulig å trekke den slutning at ilegging av kontaktforbud ved forelegg ikke anvendes i særlig grad. Etter min mening vil de krenkelsene som er egnet for forelegg være av de mildere overtredelser, slik at de ikke avføder et kontaktforbud. Det kan likevel på bakgrunn av riksadvokatens uttalelser også her gjelde tilfeller der kontaktforbud vurderes som nødvendig på grunnlag av farekriteriet i bestemmelsen i strl. § 57.

I lys av de rettssikkerhetsgarantier som siktede skal tilkjennes, er denne praksis i tråd med statens folkerettslige forpliktelser til å sikre en rettferdig rettergang. En for utstrakt bruk av forelegg også i de mer alvorlige sakene kan være betenkelig i forhold til for eksempel behovet for kontradiksjon. På den annen side, er det begått en straffbar handling og siktede erkjenner

---

<sup>94</sup> RA-2019-2 pkt. 6.3.

<sup>95</sup> Ibid.

straffeskyld vil det kunne gi en raskere prosess og hurtigere saksavvikling som siktede kan velge, og dermed ikke er tvunget til å godta.

Derimot kan det tenkes at dersom påtalemyndigheten gis anledning til å ilegge elektronisk kontroll sammen med det straffeprosessuelle besøksforbud, vil dilemmaet om ingen straff uten etter dom og folkerettslige forpliktelser som skal ivareta også siktedes menneskerettigheter, kunne komme på spissen.

### **3.3.3 Elektronisk kontroll ved beslutning om besøksforbud**

I foregående punkt drøftet jeg i hvilken grad påtalemyndigheten har adgang til å sanksjonere voldslovbrudd med forelegg på kontaktforbud. I dette punktet skal det redegjøres for lovforslaget som Justis- og beredskapsdepartementet sendte på høring den 6. september 2021 angående ilegging av omvendt voldsalarm sammen med besøksforbud. Som det uttrykkes i høringen, kan elektronisk kontroll av straffeprosessuelle besøksforbud kunne stå i et tvilsomt forhold til EMK artikkel 5.<sup>96</sup> Jeg skal ikke gå nærmere inn på dette, og det skal heller ikke redegjøres utførlig for det straffeprosessuelle tvangsmiddel besøksforbud, eller lovforslaget. Derimot kan det kaste nytt lys på spørsmålet om bruk av forelegg i kontaktforbudssakene ved en sammenligning mot de synspunktene høringen gir uttrykk for. På hvilken måte utgjør det en forskjell dersom ilegging av OVA ved brudd på besøksforbud i større grad ble imøtegått med forelegg enn hva lovforslaget gjelder, nemlig ved et ytterligere besøksforbud?

På et generelt plan berører lovforslaget spørsmålet om i hvilken grad det er ønskelig at sanksjonering av straffbare handlinger skal overlates påtalemyndigheten til avgjørelse og hvor stor kompetanse og makt som skal stilles politiet til disposisjon. For eksempel er man enig om at det er ubetenkelig at rene fartsoverskridelser avgjøres av politiet i form av forenklet eller ordinære forelegg. Sammenlignet vil bevisbildet i voldslovbruddene og særlig de som gjelder nære relasjoner være betraktelig annerledes og på langt nær så klar.

Bestemmelsen i strpl. § 222a om besøksforbud svarer til bestemmelsen i strl. § 57 om kontaktforbud. I prinsippet er det samme inngrep som foretas, men besøksforbud krever i motsetning til kontaktforbud strl. § 57 ikke at det er begått en «straffbar handling». Det er

---

<sup>96</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-elektronisk-kontroll-ved-brudd-pa-besoksforbud-omvendt-voldsalarm/id2869713/?expand=horingsnotater> s. 28 (lest 27.05.22)



dermed som et straffeprosessuelt tvangsmiddel å regne og anvendes i hovedsak når det er frykt for nye overgrep eller lovbrudd, og som har til formål å beskytte fornærmede.

Lovforslaget på høring gjelder i hovedsak når det allerede foreligger brudd på et tidligere ilagt besøksforbud. Det foreslås i tillegg at det også i særskilte tilfeller bør kunne ilegges uten vilkår om brudd. Jeg skal ikke gå inn på denne forskjellen. Ved brudd på besøksforbud er dette, som det presiseres i høringen, en straffbar handling. Dermed er det hjemmel i strpl. § 255, jf. strl. § 59 for ilegging av kontaktforbud med OVA ved forelegg. Det vil derfor være den samme handlingen som kvalifiserer til ilegging av OVA enten ved bruk av forelegg eller ved et det som lovforslaget gjelder, nemlig sammen med besøksforbud. Praksis er likevel slik at påtalemyndigheten går veien via besøksforbud, og først ved nok et brudd tas tiltale ut. Etter min mening kan dette blant annet skyldes at siktede på det aktuelle tidspunktet er under etterforskning, slik at saken ikke er ferdig forberedt til endelig avgjørelse.

Disse reglene tilsier at sakene trekker ut i tid. Dette er uheldig ettersom sakene i stor grad må betegnes som hastesaker. Lovforslaget har som formål å i større grad få til et system som trygger den voldsutsatte. Nåværende system medfører at tiden trekker ut og innen avgjørelsen er fattet lever fornærmede under frykt for nye angrep. Det er fornærmede som må leve på skjult adresse og som dermed må ta den største tyngden og ansvaret.

Sett at avgjørelsen om kontaktforbud med OVA skulle treffes ved forelegg istedenfor midlertidig besøksforbud, vil en slik forenklet behandling av saken etter min vurdering langt på vei tilsvare de saksbehandlingsprosesser som ligger til grunn for besøksforbud som lovforslaget gjelder. I denne sammenheng blir rettssikkerhetsgarantier for den siktede slik som kontradiktoriske prosesser sentralt i betraktningen av om avgjørelsen kan treffes på samme måte som for besøksforbud.

Uttalelser fra advokatforeningen fremhever noen sentrale punkter som etter min mening også ville være aktuelle dersom OVA ble avgjort ved forelegg. Kontaktforbud med elektronisk kontroll er for det første av såpass inngripende art at kravene til bevis bør settes strengt og at det etableres tilstrekkelig midler som ivaretar siktedes rett til kontradiksjon.

Advokatforeningen presiserer at der er «en vesentlig betenkelighet ved lovforslaget at ilegging av elektronisk kontroll ved brudd på besøksforbud hviler på en forutsetning om at

det er tilstrekkelig at påtalemyndigheten er overbevist om at et slikt brudd er begått».<sup>97</sup> Dersom endringen innføres, vil opprettholdelse av nåværende praksis i forhold til beviskrav kunne slå uheldig ut. Sanksjoner som i for stor grad vil åpne opp for avgjørelser som må treffes på grunnlag av antakelser, og særlig for midler som er meget inngripende, er betenkelig i et rettssikkerhetsperspektiv.

Det fremheves at det er viktig å skille de ulike prosesser fra hverandre, det vil si straffeprosessuelle tvangsmidler forut for hovedforhandling og de krav som gjelder ved tiltale. Beviskravet for domfellelse er at all rimelig tvil skal komme tiltalte til gode. Følgelig må beviskravet være like strengt når tiltale skal tas ut. Det samme beviskravet skal gjelde for forelegg, ettersom dette vil kunne tre inn som tiltalebeslutning dersom siktede nekter å vedta forelegget, jf. strpl. § 268. Advokatforeningen uttaler videre at «verken påtalemyndigheten eller retten som eventuelt prøver ileggelsen av den elektroniske kontrollen kan konstatere at et straffebud som straffeloven § 168 er overtrådt uten at dette spørsmålet er underlagt en ordinær rettergang som avgjør skyldspørsmålet (...) ileggelse av elektronisk kontroll (...) et såpass inngripende tiltak at det er sterkt betenkelig at påtalemyndigheten selv kan beslutte dette uten at det er gjenstand for en kontradiktorisk prosess». Det er viktig å ha i mente at det på langt nær er de samme strenge beviskrav ved beslutning om iverksetting av straffeprosessuelle inngrep. For å forhindre at uskyldige blir ilagt sanksjoner, gjelder prinsippet om at desto mer inngripende tiltak, jo strengere krav må stilles til prosesser som bidrar til å ivareta rettssikkerhetsgarantier.

Muligheten for at beslutningen treffes ved forelegg drøftes imidlertid ikke i lovforslaget på høring. Det nevnes kun kort at dette sjeldent benyttes. Begrunnelsen for at forelegg ikke egner seg, gis det dermed ingen redegjørelse for. Jeg skal derfor i det følgende si noen ord om dette.

Rettslig sett åpner loven som nevnt for det, så er spørsmålet om det er heldig hensett til rettssikkerhetsgarantier for siktede.<sup>98</sup> På den ene siden kan nevnes at beviskravene dermed vil være like strenge som for tiltale samtidig som siktede kan velge å ikke vedta forelegget. Denne valgfrihet ville siktede ikke ha hatt dersom beslutningen om OVA blir avgjort sammen

---

<sup>97</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-elektronisk-kontroll-ved-brudd-pa-besoksforbud-omvendt-voldsalarm/id2869713/?uid=0a4e2b4c-d7b1-4f3b-b854-e6a8eee34cc8> (lastet ned 29.04.22)

<sup>98</sup> Se drøftelsen ovenfor under pkt. 3.3.2.

med besøksforbudet. Selv om OVA kun anses for å være en garanti for at vedtaket om besøksforbudet overholdes, er det likefult svært inngripende ettersom forbudssonen blir betraktelig utvidet enn hva som ellers ville gjelde.<sup>99</sup> På den måten kan det argumenteres for at inngrepet i for stor grad har preg av å være straff slik at det følgelig må stilles krav til at avgjørelsen tas som forelegg eller dom. Når siktede ikke får ivare tatt retten til kontradiksjon ved domstolsbehandling, bør han ikke da i alle fall kunne tilkjennes et valg ved at sanksjonen ilegges som forelegg?

Et element av dette er forbudet mot at ett straffbart forhold sanksjoneres med straff to ganger. For eksempel kan ikke et straffbart forhold både ilegges en administrativ sanksjon og samtidig straffeforfølges av politiet. På samme måte kan det sies at om politiet først kan ilegge OVA uten at det karakteriseres som straff ettersom det anses å være et straffeprosessuelt middel, for dernest å straffeforfølge forholdet med tiltale og dom, vil ikke det grense mot forbudet mot dobbeltstraff? Det er ikke ønskelig med en politistat, men skal politiet gis større grad av makt, tilsier det at inngrepets art får den betegnelsen den fortjener når det er en sanksjon som forfølger et straffbart forhold. Dette taler for at kontaktforbud med OVA bør ilegges som forelegg fremfor som besøksforbud.

På den annen side kan siktede komme i en press situasjon om å vedta forelegget selv om han mener seg uskyldig, noe som kan tilskrives det ris bak speilet som gjelder for foreleggsinstituttet. Når Fleischer i sin tid nevnte at ordningen med forelegg skulle lempe på unødig tungvinte prosesser hos domstolen er det nok ikke et slikt tilfelle han primært hadde for øye.<sup>100</sup> Derimot nevnes urettmessig parkering og de ressurser som ble satt i gang med befaring som domstolen ble nødt til å foreta og som måtte anses disproporsjonal med den alvorlighet en feilaktig parkering representerer.<sup>101</sup> Likefult kan vedkommende som mener seg uskyldig nekte å vedta forholdet og saken vil tas til behandling i domstolen. I riksadvokatens rundskriv fremheves at vedkommende i slike tilfeller likevel kan ha rett til forsvarer og at det skal vurderes. «Dersom et forelegg ikke vedtas (...) må det vurderes om det er grunn til å

---

<sup>99</sup> RA-2019-2 pkt. 5.3

<sup>100</sup> Sitert ovenfor i pkt. 2.3

<sup>101</sup> NUT 1969:3 s. 128

oppnevne forsvarer i medhold av straffeprosessloven § 100 annet ledd. Påstås kontaktforbud i eget hjem, skal forsvarer oppnevnes, jf. § 100 b annet ledd». <sup>102</sup>

Likevel, som nevnt, gjelder disse sakene typetilfeller med preg av hast. Det kan stå om livet for fornærmede. Staten har og er folkerettslig forpliktet til å verne om livet til borgerne. På den måten kan disse sakene være av en slik art at besøksforbudet i prinsippet ikke blir reelt selv om det er vedtatt skriftlig og underrettet siktede. Det kan være saker som krever at politiet har et virkemiddel for å gjøre forbudet virksomt. OVA kan også kun vedtas når det er nødvendig. Dette stiller et kvalifiserende krav til at politiet gjør grundige vurderinger før OVA ilegges. Som nevnt kan det også tenkes at saken ikke er ferdig etterforsket. Kanskje det foreligger langt alvorligere straffbare handlinger, slik at forelegg ville være en for mild reaksjon. Oppdages det i ettertid alvorligere forhold ved den samme handling som lå til grunn for besøksforbudet ved OVA, vil ikke forbudet mot dobbeltstraff forhindre at forholdet kan straffeforfølges på ny. Avgjøres saken ved forelegg kan siktede komme for billig unna. OVA ved besøksforbud gir dermed politiet rom til å etterforske saken nærmere. Hvis saken avgjøres ved forelegg, ville politiet ikke nødvendigvis få tilført ekstra tid til å jobbe med beviskravet for domfellelse og kvaliteten ved behandlingen av sakene vil trolig reduseres. Dette taler for at OVA bør kunne ilegges som straffeprosessuelt tvangsmiddel for å styrke besøksforbudet.

## **4 Begrensninger**

### **4.1 En utvidelse av anvendelsesområdet for forenklete forelegg?**

Kan forenklete forelegg i fremtiden utvides til andre områder slik som for eksempel enkelte bestemmelsen i straffeloven?

Oppnevnelser av straffeprosessutvalget i 2014 startet arbeidet med en bred vurdering av gjeldende straffeprosesslov med sikte på å foreta lovendringer i samsvar med mandatets overordnede mål om «en effektiv, rettssikker og tillitvekkende behandling av straffesaker». <sup>103</sup>

<sup>104</sup> Ett eksempel på endring er å legge til rette for økt dommerstyring, blant annet gjennom

---

<sup>102</sup> RA-2019-2 pkt.

<sup>103</sup> Disse drypp av større eller mindre endringer har ikke akkurat bidratt til å gjøre loven mer oversiktlig og brukervennlig, noe som presiseres i forarbeidet. Departementet fremhever at det til nå har vært de viktigste endringsbehovene som har blitt foretatt og at de vil komme tilbake til spørsmålet om en full lovrevisjon senere.

<sup>104</sup> Prop. 146 L (2020 – 2021) Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.) pkt. 2 på s. 9.

forslaget om en mer effektiv og vidtrekkende bevisavskjæringshjemmel. Årsaken til denne endring skyldes at departementet la vekt på en sentral forskjell i dagens kriminalitetsbilde, sammenlignet med på den tid da gjeldende straffeprosesslov ble til.

«Kriminalitetsbildet er i endring og kjennetegnes av økt profesjonalisering, organisering og internasjonalisering. Stadig mer komplekse saker med en stadig mer omfattende bevisførsel reiser spørsmålet om mer organisert saksforberedelse og sterkere dommerstyring». <sup>105</sup>

Tor-Geir Myhrer retter en kritikk av dette mandatet til straffeprosessutvalget. At fokus ligger på domstolen er betenkelig når tyngdepunktet i straffeprosessen statistisk målt ligger utenfor domstolen og ikke minst når kapasitetsproblemer i politiet har vært et problem i mer enn en generasjon. <sup>106</sup> <sup>107</sup> Et ensidig søkelys på domstolsbehandlingen vil gi et for snevert bilde av hva straffeprosess og politi- og påtalemyndighetens plikt til straffeforfølgning innebærer. <sup>108</sup>

Tor-Geir Myhrer spør derfor om ikke tiden er moden for å stille spørsmålet om også sanksjoneringen av den ordinære volumkriminaliteten bør kunne avgjøres av politiet ved forenklet forelegg. <sup>109</sup> Særlig tatt i betraktning at det samme kan sies om volumkriminaliteten som for datidens begrunnelse for utvidelsen på veitrafikkområdet. Antallet bilister og overtredelser hadde økt til et slikt omfang at politiet ikke hadde kapasitet til å reagere med ordinært forelegg. <sup>110</sup>

Dersom politiet skal gis utvidet kompetanse til å gi forenklete forelegg hvordan vil det stille seg i forhold til rettsstatlige grunnprinsipper? <sup>111</sup> Jeg har ikke sett at dette i særlig grad har

---

<sup>105</sup> NOU 2016:24 s. 94 spalte 2.

<sup>106</sup> Se statistikken pkt. 1.1 ovenfor.

<sup>107</sup> Tor-Geir Myhrer, «Forenklet straffeforfølgning: «Påtalearbeid» på stedet?» *Tidsskrift for strafferett*, 2. april 2020 s. 38-53, pkt. 1.4.

<sup>108</sup> Gjert Kjelby, *Påtalerett 2. utgave*, Cappelen Damm (Oslo 2019) kap. 1, pkt. 3 på s. 30.

<sup>109</sup> Forslaget gjelder blant annet brudd på strl. §§ 181 (ordensforestyrrelser), 189 (ulovlig bevæpning på offentlig sted), 323 (mindre tyveri), 334 (mindre heleri), 343 (ulovlig bruk av løsøre), 345 (besittelseskrenkelse), 353 (mindre skadeverk) 366 (misbruk av identifikasjonsbevis).

<sup>110</sup> Tor-Geir Myhrer, *Forenklet straffeforfølgning: «Påtalearbeid» på stedet?* *Tidsskrift for strafferett*, 2. april 2020 s. 38-53, pkt. 4.2 og pkt. 1.1.

<sup>111</sup> Se pkt. 4.2 nedenfor.

vært inngående drøftet. Mulig er det slik som Tor-Geir Myhrer hevder, på høy tid å ta denne vurderingen.

#### **4.2 Begrensninger for hvilke sanksjoner som kan ilegges ved forelegg?**

Forelegg kan inneholde sanksjonene bot, inndragning og/eller rettighetstap. Et annet spørsmål for fremtiden hypotetisk sett er i hvilken grad forelegg kan utvides til å omfatte andre sanksjoner. Er det noen hensyn som tilsier at det gjelder noen begrensninger her? Dette har blant annet vært drøftet av Jørgen Aall som stiller et hypotetisk spørsmål; kan utgangspunktet om at frihetsstraff må bygge på dom, tåle modifikasjoner.<sup>112</sup> Aall besvarer spørsmålet ved å ta utgangspunkt i grunnleggende menneskerettigheter, og ser om det er noen typetilfeller som berettiger å fravike EMK art. 5 og 6.

Noen sentrale prinsipper er offentlighet, kontrollen med myndighet og rettssikkerhet. Ved at straffbare handlinger avgjøres med forelegg betyr ofte at sakene går under radaren, de får ingen publisitet, åpne rettsprosesser slik som ved en domstolsbehandling. Som nevnt så vedtas de ikke rent sjeldent, slik at de heller aldri havner for domstolene. Selv om det stadig betegnes fordelaktig for siktede å unngå publisitet og offentlighetens søkelys, er det på den annen side offentlighetskravet ved domsbehandling som gir siktede en bedre garanti mot maktmisbruk eller feilaktige straffer.

Aall beskriver offentlighetskravet som et sentralt element ved både legalitetsprinsippet og domsprinsippet som er av grunnleggende rettsstatlig betydning. Sistnevnte prinsipp er både av hensyn til siktede og til samfunnet. «Gjennom en fair og grundig prosess, forsterket ved kravet om at både rettergang og dom skal være offentlig, bringes konsekvensene av kriminelle handlinger til allmennhetens kunnskap. Samtidig er offentlighetskravet (normalt) i siktedes interesse, jf. den engelske maksime «justice must not only be done, it must also be seen to be done».<sup>113</sup> Men unntak av tilfeller der retten kan beslutte lukkede dører under hovedforhandling, er utgangspunktet at alle saker er offentlig. Dette bidrar til kontroll med maktapparatene, samtidig som at straff som fenomen i rettsstaten både har en side mot allmennpreventive hensyn og mot forutberegnelighet som blant annet bidrar til å opprettholde lovlydighet.

---

<sup>112</sup> Aall, Jørgen, «Noen betraktninger rundt avkall på retten til domstolsbehandling», *Kritisk juss* 2010 (36) nr. 3, pkt. 3.2.2 bokstav d) s. 209 (lastet ned 25. februar 2022).

<sup>113</sup> *Ibid.*, s. 206.

For siktedes rett til å gi avkall på domstolsbehandling beror blant annet på reaksjonens karakter og alvor. Et forelegg på bot vil sammenlignet med fengselsstraff representere en mindre inngripende sanksjon. I tillegg fremhever Aall at samfunnet og siktede kan ha legitime behov for fleksible løsninger, slik at saker av mindre alvorlig karakter innebærer at «hensynene til pedagogikk og avskrekking» ikke gjør seg gjeldende med betydelig styrke.<sup>114</sup>

Om siktede skal gis rett til å velge frihetsstraff er som utgangspunkt på grunnlag av menneskerettighetene utelukket. «Praksis har antatt at den personlige frihet er indispositiv. Iallfall som helt dominerende utgangspunkt kan samtykke ikke supplere den uttømmende listen av akseptable grunner til frihetsberøvelse i artikkel 5.1».<sup>115</sup> Menneskerettighetene vil derfor sette begrensninger for hvilke sanksjoner som kan ilegges i form av et forelegg.

Det er likevel slik at et forelegg skal inneholde fastsetting av «den fengselsstraff som inntreer om boten ikke blir betalt», jf. strpl. § 256 nr. 4. Er forelegget vedtatt, men det viser seg at det ikke er mulig å inndrive boten, skal den fullbyrdes ved soning av den subsidiære fengselsstraff. Vedtaket treffes av politiet, jf. § 456 (4) 2. og 3. pkt. Dette er en situasjon der vi aksepterer frihetsstraff uten rettergang. Begrunnelsen for at dette ikke kommer på kant med EMK art 5 at det gjelder en «frihetsberøvelse for å fremtvinge oppfyllelsen av en spesifikk forpliktelse i henhold til lov som hittil ikke er etterlevd».<sup>116117</sup>

Begrunnelsen for den subsidiære fengselsstraff er at det hevdes «bunnen ville falle ut av effektiviteten i foreleggsinstituttet hvis man ikke skulle kunne holde dette ris bak speilet».<sup>118</sup> Sett at siktede vil betale, men at betalingsevnen svikter. Frihetsberøvelse skal etter EMK art. 5. 1 b ha et fremadskuende perspektiv, som press til betaling av boten. Etter Aalls vurdering har dette «to implikasjoner: at siktede må løslates straks han betaler boten (hensikten er oppnådd) og at han ikke kan frihetsberøves hvis det er betalingsevnen og ikke viljen det står på (hensikten kan ikke oppnås)». Betalingsevne kan skyldes bristende forutsetninger som

---

<sup>114</sup> Jørgen Aall, «Noen betraktninger rundt avkall på retten til domstolsbehandling», *Kritisk juss* 2010 (36) nr. 3, pkt. 3.2.1 bokstav b) s. 207 (lastet ned 25. februar 2022).

<sup>115</sup> Ibid., pkt. 3.2.2 bokstav d) s. 209.

<sup>116</sup> Ibid., pkt. 3.2.2 bokstav d) s. 210.

<sup>117</sup> EMK art. 5.1 b

<sup>118</sup> Jørgen Aall, «Noen betraktninger rundt avkall på retten til domstolsbehandling», *Kritisk juss* 2010 (36) nr. 3, pkt. 3.2.2 bokstav d) s. 210 (lastet ned 25. februar 2022) og Andenæs, Myhrer, Straffeprosess s. 355.

vedkommende på tidspunktet da han vedtok forelegget og følgelig ga avkall på domstolsbehandling, ikke hadde mulighet til å forutse.

På den måten kan man si at foreleggsinstituttet er en ordning for de rike. Ved utmåling av boten skal selvfølgelig siktedes personlige økonomi hensyntas, jf. strpl. § 53 (2) 1. pkt. Det er likevel ikke det samme som at manglende betalingsevne resulterer i at politiet ikke gir bot.

«Det er, som Midbøe uttrykker det, noe paradoksalt ved bøtestraffen. Det ventes at den straffede selv, under helt frie forhold, skal medvirke til gjennomføring av straffen. En slik innsats forutsetter bestemte egenskaper: arbeids- og inntektsevne, evne til å utsette egen behovstilfredsstillelse, utholdenhet og vilje til å oppfylle forpliktelser. Dette er egenskaper som kjennetegner sosialt veltilpassede samfunnsborgere. Bøtestraffen er for denne gruppen en utmerket sanksjon overfor leilighetsforgåelser, men har iboende svakheter overfor lovovertridere på kant med samfunnet». <sup>119</sup>

Kan man tenke seg at manglende betalingsevne i fremtiden er noe som kan hensyntas slik at det setter en begrensning for når politiet ikke bør anvende forelegg? Skal man følge Aalls resonnement vil jo det å gi et slikt forelegg til personer uten betalingsevne, i prinsippet innebære det samme som at politiet ilegger fengselsstraff. En slik forvandlingsstraff som det ris bak speilet som den subsidiære fengselsstraff skal være, kan ikke syntes å harmonere med den adgangen EMK art. 5.1 b åpner for; som et middel for å fremtvinge oppfyllelsen av en spesifikk forpliktelse i henhold til lov. <sup>120</sup>

#### **4.2.1 Tilbud eller utøvelse av offentlig myndighet**

I lys av de rettsstatlige grunnprinsipper ovenfor må tilbudsaspektet anses som en faktor som kan være en begrensning ved eventuelle fremtidige utvidelser av foreleggsinstituttet.

Ilegging av sanksjoner er utøvelse av offentlig myndighet som styres etter blant annet likebehandlingshensyn. I juridisk teori har foreleggsordningen blitt beskrevet ut ifra kontraktsrettslige synspunkter. Det fremheves likevel at man ikke skal drive kontraktsynspunktet for langt ettersom utferdigelse av forelegg er utøvelse av offentlig myndighet, som dermed ikke fordrer noen kontraktsrettslig ugyldighetsgrunn for

---

<sup>119</sup> Johs. Andenæs, Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther, Alminnelig strafferett 6. utgave., s. 437.

<sup>120</sup> Ibid s. 444, «I strgjfl. § 19 (4), jf. § 16a, er det nå åpnet for at den botlagte kan samtykke i å gjennomføre den subsidiære straffen ved bøtetjeneste. Slik tjeneste innebærer at han kan søke kriminalomsorgen om å gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen ved samfunnsnyttig tjeneste».



opphevelse.<sup>121</sup> På tross av dette er det i prinsippet de samme mekanismer som anvendes, ved tilbud og aksept som følgelig baseres på klare elementer av sivilrettslig karakter. «Avgjørelse av straffesaker gjennom forelegg er alene betinget av en rettslig disposisjon fra siktede, i klartekst en aksept av det tilbudet det utferdigede forelegget representerer. Selv om utferdigelse av forelegg er utøvelse av offentlig myndighet, har instituttet klare elementer av sivilrettslig karakter». <sup>122</sup> Når siktede aksepterer tilbudet er det bindende som viljeserklæring. Etter det tidspunkt er også påtalemyndigheten bundet av sitt tilbud, med mindre overordnet påtalemyndighet benytter omgjøringsadgangen.

At påtalemyndigheten i noen tilfeller kan være bundet av sitt tilbud på tross av feil ved bøtebeløpet kom til uttrykk i en nylig avsagt høyesterettsdom. Et ikke vedtatt forelegg mot et foretak ble gjenstand for rettens behandling. I forelegget var det gitt en bot på 25 000 kroner og opplyst at dersom forelegget ikke ble vedtatt, ville det bli lagt ned påstand i retten om en bot på 30 000 kroner. Da saken kom til tingretten la imidlertid påtalemyndigheten ned påstand om et betydelig høyere beløp på 500 000 kroner. Endringen skyldtes at Oslo politidistrikts bøtedirektiv var oversett da forelegget ble utferdiget. Høyesterett uttaler prinsipielle synspunkter knyttet til i hvilken grad påtalemyndigheten er bundet av det opprinnelige tilbudet.

Det går frem av dommen at i utgangspunktet er verken retten eller påtalemyndigheten bundet av tilsagnet i forelegget. Dette kan tilskrives de facto at påtalemyndighetens virksomhet gjelder offentlig myndighetsutøvelse som skal håndheve lov og sørge for likebehandling og rettssikkerhet. På tross av det legger Høyesterett betydelig vekt på tilbudsaspektet som oppstår ved forelegg, der siktede bør kunne forutberegne «omtrent hva han risikerer dersom han ikke vedtar forelegget». Noe annet vil likevel kunne gjelde dersom det under rettens behandling viser seg at «de faktiske forhold er vesentlig annerledes enn de som påtalemyndigheten den gangen hadde grunnlag for å basere forelegget på». Dette var ikke tilfellet her og tilbudsaspektet ved forelegget ble på den måte også bindende for påtalemyndigheten.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Johs. Andenæs, Tor-Geir Myhrer, Norsk straffeprosess 4. utg., (2009) s. 356, 360.

<sup>122</sup> Horn, Henrik, «Fra økokrim: Uskyldig og bøtelagt», *Tidskrift for strafferett* 2011/1, pkt. 2 s. 106.

<sup>123</sup> Jf. HR-2021-797-A avsnitt 36-40.

Dommen bereder ikke grunnen for at man for fremtiden kan kjøpslå om bøtebeløpets størrelse eller på annen måte spekulere i forelegg. Likevel viser dommen at når det gis et forelegg etableres en berettiget forventning om hva som blir konsekvensene ved å ikke vedta forelegget. I lys av rettsikkerhetsbetraktninger får forutberegnelighetshensynet betydelig vekt dersom de faktiske forutsetningene er de samme som da påtalemyndigheten fastsatte bøtenivået. På den måten kan det sies at forelegget etablerer en utenomrettslig forpliktelse som blir bindende også for den offentlige myndighet.

Selv om fastsettelse av straff er utøvelse av offentlig myndighet og derfor kun bør avhenge av de faktiske forhold og straffutmålingspraksis, er forelegg derfor ikke ment som et institutt der siktede kan komme bedre ut av det. Tilbudsaspektet innebærer likevel at det er innkalkulert en strafferabatt ved vedtakelse. Det er en ordning som er ønsket ettersom blant annet «full domstolsbehandling av alle straffesaker ville være helt umulig innenfor den rådende ressursituasjonen».<sup>124</sup> Vedtar siktede forelegger vil det på den måten bidra både til effektivitet, avlastning og forholdsmessighet.

#### **4.2.2 Offentlighetskravet**

Et viktig element i strafferettspleien er hensynet til offentlighet. Som nevnt innebærer domsprinsippet blant annet en mulighet for kontroll med myndighetene og en rettssikkerhetsgaranti for tiltalte.<sup>125</sup><sup>126</sup> Avgjøres en sak med forelegg settes den samme offentligheten og åpenheten til side. En eventuell utvidelse av anvendelsesområdet for foreleggsinstituttet vil kunne se sin begrensning ved dette hensyn. Innsyn i både vedtatte og ikke vedtatte forelegg reguleres i hovedsak av politiregisterforskriften som er gitt med hjemmel i strpl. § 28 siste ledd.<sup>127</sup> Reglene i forskriften er meget detaljert og avhenger til dels av om det er avsluttede saker eller verserende, hvem som ber om innsyn, til hvilket formål og hvilke opplysninger som kommer frem av foreleggene, eventuelt dersom det gjelder taushetsbelagt informasjon. Disse hensynene vil også domstolen ta stilling til forut for en hovedforhandling. Det kan også der tenkes opplysninger som bør og kan holdes unna

---

<sup>124</sup> Horn, Henrik, «Fra økokrim: Uskyldig og bøtelagt», *Tidskrift for strafferett* 2011/1, pkt. 3, s. 106

<sup>125</sup> Aall, Jørgen, «Noen betraktninger rundt avkall på retten til domstolsbehandling», *Kritisk juss* 2010 (36) nr. 3, pkt. 3.2.1 bokstav a), s. 206 (lastet ned 25. februar 2022).

<sup>126</sup> Se pkt. 1.1 ovenfor på s. 2.

<sup>127</sup> Forskrift om behandlingen av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) 20. september 2013 nr. 1097.

offentlighetens åsyn. Likefullt vil som regel åpenheten ved behandlingen langt ifra være den samme som når saken kommer for domstolen.

Riksadvokaten ga i 2017 en veiledning for innsynsrett i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter. Media eller andre må be om innsyn og i visse tilfeller søke riksadvokaten. Offentlighetskravet utgjør et sentralt element for de vurderinger som er viktige at påtalemyndigheten foretar. Hvor grensen eksakt skal gå kan ikke utpensles generelt, men må være gjenstand for påtalemyndighetens skjønn.

I vurderingen som påtalemyndigheten skal foreta skal det blant annet legges vekt på om det er snakk om en «kriminalitetstype som sjelden eller aldri får sin avgjørelse i domstolen». For denne type saker anser Riksadvokaten at «allmennpreventive grunner» kan tilsi at det søkes etablert en viss grad av offentlighet om vedtatte forelegg. Videre skal det vektlegges om «det har vært offentlig oppmerksomhet om saken under etterforskningen» slik at offentliggjøring av påtaleavgjørelsen er en naturlig oppfølging. Også hva forelegget «gjelder og hvilke sensitive opplysninger gjerningsbeskrivelsen er egnet til å avsløre» samt om «handlingen er begått i en stilling som det stilles særlige krav til som eksempelvis i det offentlige», er momenter i en samlet vurdering.<sup>128</sup> Disse vurderingene viser hvor sentralt offentlighetskravet er i rettsstaten. Selv om forelegg som utgangspunkt er offentlig, viser veilederen fra Riksadvokaten at det likevel ikke være like tilgjengelig for allmenheten. Disse hensyn tilsier at også offentlighetskravet vil ha stor betydning for hvilke straffbare handlinger som bør avgjøres med forelegg og hvilke som må behandles av domstolen.

Offentlighetens behov for innsyn kan dermed tale mot å flytte sanksjonering av straffbare handlinger ut av domstolen og over til påtalemyndigheten til avgjørelse ved forelegg. Som en hypotetisk tilnærming velger Aall i sin artikkel å stille spørsmålet; kunne frihetsstraff være gjenstand for den siktedes fri valg, presentert som et tilbud i form av forelegg.

I det følgende skal det redegjøres for om det er noen øvrige hensyn som legger noen begrensninger for eventuell fremtidig utvidelse av anvendelsesområdet for foreleggsinstituttet.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> RA-2017-3-S pkt. 6.1.

<sup>129</sup> Se pkt. 4.1 og 4.2 ovenfor.

### 4.3 Siktetes vedtagelse uten skyld

Opprettholdelse av påtalemyndighetens utøvelse av offentlig myndighet i form av deres uavhengige plikt til å påtale straffbare handlinger forutsetter at det har legitimitet hos folket.

Et sentralt element ved domstolsbehandling av straffesaker er at det er påtalemyndigheten som har bevisbyrden. Dette innebærer at skyld må være bevist ved at det er hevet over enhver rimelig og fornuftig tvil. Det er en sentral del av straffesystemet at uskyldige ikke dømmes. Det strenge beviskravet skal blant annet sikre målet om at det *'er bedre at en skyldig går fri enn at ti uskyldige dømmes'*.

For avgjørelse av en straffbar handling ved forelegg gjelder de samme kravene som for å ta ut tiltale. Dette vil si at påtalemyndigheten må ha sikre bevis for siktedes skyld. Siktete på sin side må likevel ikke ved vedtakelsen erkjenne skyld. Vedtakelsen av et forelegg innebærer derfor kun et samtykke til å gjøre opp forholdet utenfor rettssystemet. Som Horn fremhever i sin artikkel er dette problematisk i forhold til det faktum at siktete etter vedtakelsen ikke rent sjelden står frem i media og bedyrer sin uskyld. Blant annet som eksempel Økokrims sak mot DNB Nor ASA i 2010.<sup>130</sup> Årsaken til at det er problematisk er at påtalemyndigheten i ettertid har begrensede muligheter for å forklare og begrunne forelegget for å bevare sin tillitt. Dette er fordi en rekke dokumenter er taushetsbelagt og følgelig ikke kan offentliggjøres.<sup>131</sup> Sett at folk fester lit ved forklaringene som kommer frem i media, kan tillitten til påtalemyndigheten, dersom det er flere slike saker, over tid svekke folks tillitt til påtalemyndigheten.

I straffeprosesslovkomiteen angis en begrunnelse for at det ikke skulle stilles krav om skylderkjennelse ved vedtakelse. Det fremheves at kjernen i foreleggsinstituttet er at det skal være en ordning som legger til rette for at siktete bør ha anledning til å bli ferdig med saken på en enkel måte. Dette tungtveiende hensyn blir så veid mot hvor sikker påtalemyndigheten er i sin sak.

«Et krav om skylderkjennelse ville kunne føre til subjektivt usanne tilståelser, og siktete ville kunne føle tilståelsen ydmykende. Har siktete tidligere avgitt en forklaring som står klart i strid med politiets bedømmelse av faktum i saken, vil en senere skylderkjennelse også kunne fremtre som en innrømmelse av at den tidligere

---

<sup>130</sup> Horn, Henrik, «Fra økokrim: Uskyldig og bøtelagt», *Tidsskrift for strafferett* 2011/1, s. 105.

<sup>131</sup> Vidar Halvorsen, «Hvorfor er det bedre at ti skyldige går fri enn at en uskyldig blir dømt?» *Tidsskrift for strafferett*, s. 234 – 243.

forklaring var positivt uriktig og løgnaktig. Skulle dette kunne unngås, måtte forelegg bare utferdiges hvor siktede straks erkjente seg skyldig». <sup>132</sup>

Etter mitt syn kan dette utdypes ved det facto at bevisene ikke gjenstand for tredjepartens kritiske blikk. Når ordningen legger til rette for at saken avgjøres ved et pennestrøk på påtalemyndighetens kontor, er det fordi vi tillater at det aldri kan finnes 100% sikkerhet. Dette gjelder jo egentlig også selv om saken havner for domstolen.

Avgjørelsen av skyld er i strafferetten en tredjemanns anliggende, det vil si en domstol. Dersom ordningen med forelegg skal opprettholdes og være et velfungerende institutt, betinges det både av at vi tillater et visst slingringsmonn i avgjørelser, og samtidig betyr det at det ikke kan kreves skylderkjennelse. En vedtakelse innebærer likevel i prinsippet en anerkjennelse av de faktiske omstendigheter som går frem av forelegget. Forelegg er ingen straffedom; er vedkommende absolutt uenig i forelegget, vedtar han det ikke.

Dette dilemma vil likevel kunne etter Horns mening ha vært løst ved at påtalemyndigheten «før utferdigelse av forelegg, utvirket siktedes/ledelsens syn på foreleggets riktighet. Dersom riktigheten bestrides, men siktede/ledelsen erklærer seg villig til å vedta forelegget, vil det i enkelte tilfeller etter en konkret vurdering kunne være riktig å ta ut tiltale i stedet for å utferdige forelegg». <sup>133</sup> Jeg kan vel si meg enig, en slik praksis ville i hvert fall bidra til at foreleggsordningen ikke blir en 'enkel vei ut' for påtalemyndigheten, men at visse saker innehar for mange innvendinger fra motparten at det har sine grunner for seg at domstolen avgjør spørsmålet. Som straffeprosesslovkomiteen uttalte; «*Man vil ellers bemerke at forelegg ikke nødvendigvis skal brukes hvor det er adgang til det, jfr. det nåværende «bør» ved forseelser*». <sup>134</sup> Som jeg oppfatter Horn etterlyser han en tilsvarende varsomhet ved at det i større grad opprettes dialog mellom påtale og siktede forut for avgjørelsen av saken ved forelegg.

Etter min mening viser dette fraværet av krav om skylderkjennelse som kjennetegner forelegg, at det kun kan benyttes for de enklere straffbare handlinger.

---

<sup>132</sup> NUT 1969:3, Spesielle motiver femte del kapittel 20 på s. 289

<sup>133</sup> Horn, Henrik, «Fra økokrim: Uskyldig og bøtelagt», *Tidskrift for strafferett* 2011/1, pkt. 4, s. 109

<sup>134</sup> NUT 1963:3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen

#### **4.4 Rett til forsvarer**

Dersom forelegget ikke vedtas er utgangspunktet at siktede ikke har krav på forsvarer, jf. strpl. § 96 (2) nr. 3. Unntak fra dette følger av § 100 (2) som gjelder når «særlige grunner taler for det».

At en siktet ikke har en slik rett er likevel ikke et hensyn som vil ha betydning i vurderingen av om forelegg skal ilegges. Det vil trolig heller ikke kunne være en faktor som vil ha avgjørende betydning for spørsmålet om foreleggsinstituttet kan utvides i fremtiden. Dette er fordi det anses som mer opplagte saker i vurderingen og for så vidt skal retten alltid være objektiv. I tillegg er det rettens plikt at saken skal bli tilstrekkelig opplyst, strpl. § 294. Som utgangspunkt bør derfor ikke denne innskrenkende retten til forsvarer kunne vektlegges i vurderingen av om forelegg skal ilegges.

Det er likevel ikke til å stikke under en stol at enkeltmennesket eller foretaket som mottar et tilbud om forelegg står overfor et stort maktapparat. Dessuten vil en nektelse av å vedta forelegget medføre domstolsbehandling, noe som dermed fører til en slik ensidig fastsettelse av straff som impliserer behov for forsvarer. Veien å gå er derfor å vedta forelegget, for deretter å anke saken videre. Ved eventuell anke har man rett på forsvarer.

Statsadvokat Henrik Horn ser fremadrettet når han i sin artikkel «Uskyldig og bøtelagt» trekker frem noen fallgruver ved foreleggsinstituttet som ikke bare har en side mot advokatetikken, men som også på sikt kan rokke ved tillitten til rettsvesenet.<sup>135</sup>

Påtalemyndighetens hovedoppgave er å sikre rettferdighet ved blant annet å slå ned på lovbrudd. Som Horn fremhever er det en rekke insitamenter i regelverket i dag som gjør det nærmest umulig å ikke vedta forelegget. Blant annet får den som ikke vedtar forelegget, men senere frifinnes i hovedforhandling, ikke dekket sine advokatutgifter som krever mer enn den offentlig forsvarersats, jf. strpl. § 438. Som Horn fremhever betyr dette at siktede økonomisk i noen tilfeller ikke vil bli bedre stilt ved en frifinnelse, enn ved å vedta forelegget.

### **5 Avsluttende merknader**

Gjennom denne avhandling har jeg undersøkt hvilken plass foreleggsinstituttet har i norsk strafferettspleie. Jeg har ved både å skue bakover i tid – fått bedre forståelse for gjeldende rett

---

<sup>135</sup> Henrik Horn, «Fra økokrim: Uskyldig og bøtelagt», *Tidsskrift for strafferett 2011/1*, s. 105

for bruken av forelegg i dag – og ved å skue inn i en mulig fremtid, på den måten sett forelegg og de sanksjoner som kan ilegges gjennom ordningen, i lys av rettsstatlige grunnprinsipper.

Jeg har funnet at påtalerettslige prinsipper slik som effektivitet, rettssikkerhet, objektivitet, likebehandling og uavhengighet ligger til grunn for de rammer som gjelder for behandlingen av straffesaker og dermed også grensene for «bør»-skjønnet etter strpl. § 255. Disse legislative hensyn, samt praksis, har når øvrige rettskilder er mer sparsommelig, en stor betydning for hvilke saker som kan avgjøres med forelegg. Videre vil jeg kunne konkludere med at rammene for skjønnet langt på vei er den samme for veitrafikksakene som for voldssakene. Likevel slik at overtredelses art på veitrafikkområdet i langt større utstrekning er av homogen karakter slik at det lar seg gjøre med en skjematisk behandling. I tillegg er det en villet politikk at det skal slås hardt ned på voldslovbruddene. Dette resulterer i at forelegg av bot eller rettighetstap kan oppfattes som en for mild reaksjon. Samtidig har vi sett at det kan være nødvendig for å trygge den voldsutsatte, at politiet på et tidligere tidspunkt har både effektive og tilstrekkelige maktmidler for hånden. Da kan en domstolsbehandling bli for langtekkelig. Påtalemyndigheten er også styrt etter årlige prioriteringsrundskriv som vil gi føringer for fordelingen av ressursbruken på de ulike typer straffbare handlinger.

Jeg har også funnet at det ikke er utenkelig at forenklede forelegg i fremtiden kan bli utvidet til flere områder, blant annet også ved brudd på enkelte bestemmelser i straffeloven. Det må imidlertid gjelde de mer skjematiske overtredelser og mindre alvorlige handlinger. I hvilken grad anvendelsesområdet for de ordinære forelegg kan utvides, vil ha sin begrensning i rettsstatlige grunnprinsipper. Påtalemyndighetens objektivitet og uavhengighet tilsier under enhver omstendighet en plikt til å sikre en rettferdig rettergang.

Økonomi og effektivitet er viktig, men må ikke få overskygge at «rettferdighet skje fyldest». For den uskyldige som er dømt skyldig, er livet kanskje ødelagt. Det minste man kan gjøre er å sørge for at ikke snarveier til gode statistikker tvinger stadig flere saker inn i foreleggets snarveier med et mulig uheldig resultat.





## **Referanseliste**

### **Lover:**

Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814 (Grl.)

Lov av 20. august 1842 nr. 12 om Forbrytelser (kriminalloven)

Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven)

Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)

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

Lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter (småbåtloven)

Lov 4. juli 2003 nr. 77 Endringslov til vegtrafikkloven

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

Lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tollov)

### **Forskrifter:**

Forskrift om tap av retten til å føre motorvogn (tapsforskriften), FOR-2003-12-19-1660.

Forskrift om forenklet forelegg i vegtrafikksaker, FOR-1990-06-29-492.

Forskrift om behandlingen av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten  
(politiregisterforskriften), FOR-2013-09-20-1097.

### **Rundskriv:**

G-1985-205 Rundskriv fra Justis- og politidepartementet, Påtaleinstruksen.

RA-1996-2 Rundskriv fra Riksadvokaten, Klage over påtaleavgjørelser.

RA-2017-3-S Veileder fra Riksadvokaten, Innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn  
sakens parter.

RA-2019-2 Rundskriv fra Riksadvokaten, Kontaktforbud med elektronisk kontroll.

RA-2021-1 Rundskriv fra Riksadvokaten, Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021.

### **Rettspraksis:**

Rt. 1995 s. 1922

HR-2018-1658-A

HR-2018-2189-A

HR-2019-425

HR-2019-621-A

HR-2019-1787-A

HR-2021-797-A

### **Forarbeider:**

NOU 1984: 27 *Ny påtaleinstruks*

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

Ot.prp.nr. 35 (1978 – 1979) *Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesaksloven).*

Ot.prp.nr. 52 (2002 – 2003) *Om lov om endringer i vegtrafikkloven mv. (domstolsbehandling av tap av retten til å føre motorvogn mv.).*

NOU 2003:15 *Fra bot til bedring.*

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

Innst.O. nr. 72 (2004 – 2005) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om straff (straffeloven).*

Prop. 97 L (2009 – 2010) *Endringer i straffeloven 1902 mv. (skjerpning av straffen for drap, annen grov vold og seksuallovbrudd).*

NOU 2016:24 *ny straffeprosesslov.*

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

## Litteratur:

Andenæs, Johs, Georg Fr Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther, *Alminnelig strafferett*, 6. utg. ved Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther. Utg., Universitetsforlaget (Oslo 2016).

Andenæs, Johs og Tor-Geir Myhrer, *Norsk straffeprosess*, 4. utg. ved Tor-Geir Myhrer, utg., (Oslo 2009).

Auglend, Ragnar L., Mæland, Henry J., *Politirett*, 3. utg., Gyldendal juridisk (Oslo 2019).

Aall, Jørgen, «Noen betraktninger rundt avkall på retten til domstolsbehandling», *Kritisk Juss* 2010/3 s. 202-217 – (KRJU-2010-202) Fagbokforlaget.

Horn, Henrik, «Fra Økokrim: Uskyldig og bøtelagt», *Tidsskrift for strafferett* 2011 s. 105 – 111 (TFST-2011-105), Gyldendal Akademiske.

Keiserud, Sæther, mfl., *Straffeprosessloven : Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker*: Kommentartutgave (Juridika bekreftet à jour per 1. juli 2021).

Kjelby, Gjert Johan, *Påtalerett*, 2. utg. (Oslo 2019) Cappelen Damm Akademiske.

Matningsdal, Magnus, *Straffeloven: Lov 20. Mai 2005 nr. 28 om straff : Alminnelige bestemmelser* : Kommentartutgave § 80 pkt. 1 (Juridika bekreftet à jour per 1. januar 2022).

Myhrer, Tor-Geir, «Påtalemyndighetens praksis som rettskilde», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2003 s. 219 – 245 (TFR-2003-219), Universitetsforlaget.

Myhrer, Tor-Geir, *Forenklet straffeforfølgning: «Påtalearbeid» på stedet?* Tidsskrift for strafferett, 2. april 2020 s. 38-53.

Røstad, Helge, *Utvalgte emner i strafferetten og straffeprosessen*, Universitetsforlaget (Oslo 1981).

Slettan, Svein, Øie, Toril M., *Forbrytelser og straff: lærebok i strafferett*, Tano Aschehoug (1997) s. 277.

## Artikler fra media

<https://www.bt.no/nyheter/okonomi/i/PgW0b/fikk-gigantisk-hysj-bot> (lest 20. februar 2022)

<https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/riksadvokatens-palegg-hjalp--krever-at-flere-voldsdomte-baerer-voldsalarm-1.14859395> (lest 26.04.2022).

## **Statistisk sentralbyrå**

<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/kriminalitet-og-rettsvesen/statistikk/straffereaksjoner>

<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/nesten-alle-straffereaksjoner-er-en-bot>

## **Regjeringen**

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6eabd216fdbf4daa9adb8ed8658c2660/horingsnotat-om-elektronisk-kontroll-ved-brudd-pa-besoksforbud.pdf> (lest 27.05.22.)

