



HORDALAND, SOGN OG FJORDANE STATSADVOKATEMBETER

Vest politidistrikt
V/politimesteren

Rapport etter tilsyn med Vest politidistrikts innsats mot arbeidslivskriminalitet

Innledning - Arbeidslivskriminalitet som prioritert fagfelt

Lovbrudd innen forskjellige fasetter av arbeidslivet har forekommet alltid. Fra 2014 har imidlertid regjeringen hatt et særlig fokus mot arbeidslivskriminalitet, definert slik i regjeringens handlingsplan fra 2017 :

Handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurranse-vridende og undergraver samfunnsstrukturen

Det er lagt til grunn at det har skjedd en økning av denne type kriminalitet i arbeidslivet i løpet av en lengre periode med høykonjunktur, opphetet arbeidsmarked og økende arbeidsinnvandring, og at dette utgjør en økende trussel mot samfunnet. Flyktning-og migrasjonskrisen som rammet Europa i 2015 har ytterligere forsterket profittpotensialet for denne type kriminalitet. Et virkemiddel mot dette er å innrette og koordinere kontroll og sanksjons-etaters innsats mot de ulike sider av arbeidsmarkedskriminalitet, samt øke kunnskapen om de knytningene som kan være mellom arbeidsmarkedskriminalitet og menneskehandel.

Regjeringen fremla sitt første strategidokument for bekjempelse av A-krim i januar 2015 og reviderte dette i et nytt strategidokument i februar 2017.

Det har i perioden blitt jevnlig rapportert om utviklingen av innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

Den tverretatlige satsningen spenner over seks departement: Næringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet, Arbeid og sosialdepartementet og Justisdepartementet. Arbeidet koordineres av Statsministerens kontor.

Opprettelsen av såkalte A-krim sentre er et viktig virkemiddel i denne innsatsen.

Det første A-krimsentret ble etablert som et pilotprosjekt i Bergen i 2014 og har deretter blitt videreført som prosjekt i 2015 før det inngikk som et av landets etter hvert syv faste A-krimsentre fra 2016.

I A-krimsentret er det lokalisert personell fra Arbeidstilsynet, NAV, Skattetaten, Kemneren, Tolletaten og politiet.

Om målet for myndighetssamarbeidet, heter det i revidert strategiplan :

Målet for myndighetssamarbeidet er å bruke de mest effektive virkemidlene og sanksjoner som etatene samlet sett disponerer, slik at kriminelle aktører ikke får mulighet til å fortsette sin virksomhet, eller slik at deres kapasitet til å drive kriminell virksomhet over lengre periode blir redusert. Samarbeidet mellom Arbeidstilsynet, politiet og påtalemyndigheten skal videreutvikles. I 2017 skal det holdes et felles faglig seminar mellom etatene.

Med kunnskap om tilstand og risikoforhold skal etatene utvikle egnede måter å måle effekter av innsatsen. De felles mål- og styringsparameterne skal inngå i den enkelte etats mål- og resultatstyring. Departementene vil hvert år utarbeide felles tekst i tildelingsbrevene til etatene slik at det gis likelydende styringssignaler om oppfølgingen av innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, herunder også når det gjelder felles mål for arbeidet.

I tildelingsbrevet til politiet for 2018 fremgår:

Oppfølging av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet

Innsatsen mot arbeidslivskriminalitet skal være høyt prioritert i 2018. Innsatsen skal omfatte både forebygging og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og skal ha et helhetlig aktørperspektiv. Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet skal følges opp gjennom etatenes arbeid, og i samarbeid mellom etatene.

For påtalemyndigheten er disse føringene operasjonalisert gjennom Riksadvokatens Mål- og prioriteringsrundskriv av 23. februar 2018 pkt. V:

Riksadvokaten understreker betydningen av en aktiv og målrettet innsats mot kriminalitet som rammer arbeidslivet. Det skal i 2018 rettes stor oppmerksomhet mot ulovlig bruk av utenlandsk arbeidskraft, menneskehandel, grov sosial dumping, tvangsarbeid og fiktiv fakturering. Hvitvasking av utbytte og kamuflering av straffbare handlinger i legal virksomhet er ikke sjelden elementer i slik kriminalitet, som også gjerne har forgreninger til utlandet. En målrettet innsats mot arbeidslivskriminalitet er viktig for å hindre undergraving av velferdsstaten, og fordrer et tett samarbeid på tvers av politidistrikter, særorganer og med andre offentlige kontrollorganer og næringslivet. Den oppmerksomhet som rettes mot bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, må ikke fa den konsekvens at innsatsen mot (annen) økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter svekkes i noen særlig grad.

Tilsynet

I tildelingsbrevet til Riksadvokaten for 2018 er det gitt føring om at det skal rapporteres tertialvis om arbeid og resultater i innsatsen mot økonomisk kriminalitet, **herunder arbeidslivskriminalitet**. Rapporteringsplikten er videreført til statsadvokatembetene i sine rapporter til riksadvokaten

Statsadvokatembetene er av riksadvokaten gitt i særlig oppgave å undersøke politiets oppgaveløsning i A-krimsentrene. I mål og prioriteringsrundskrivet for 2018 heter det :

Regjeringen har nå opprettet til sammen sju samlokaliserte sentre mot arbeidslivskriminalitet. Riksadvokaten minner statsadvokatene om tidligere oppfordring herfra om å rette oppmerksomhet mot arbeidet ved A-krimsentrene i deres underliggende politidistrikter, gjerne ved å avlegge senteret et besøk. Det vil da være naturlig å orientere seg om hvilke aweininger som gjøres i valget av hvilken etat som skal følge opp ulovlige forhold som avdekkes.

Ved brev av 11. juni ble politidistriktet og A-krimssenteret varslet om at det var ønskelig å gjennomføre et tilsyn med politidistriktets innsats mot arbeidslivskriminalitet og herunder et besøk ved A-krimssenteret. Det ble i samme skriv anmodet om oversendelse av relevante styringsdokumenter for denne delen av kriminalitetsbekjempelse, herunder dokumenter av betydning for forståelsen av virksomhet, prioritering og veivalg i A-krimssenteret. Vi mottok etter dette i flere forsendelser:

- Rapport felles styringsmodell for a-krimssamarbeidet utarbeidet i samarbeid mellom NAV, Skattetaten, Arbeidstilsynet og Politiet
- Felles handlingsplan for 2017-2019 mellom de samme etatene
- Begreps- og rollenotat utarbeidet av etatene i fellesskap av 17.4.18
- Lokal samarbeidsplan for 2018 mellom de samme parter og Bergen kommune
- Anbefalinger og forslag fra arbeidsgruppe for kunnskapsbygging
- Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet
- Situasjonsbeskrivelse for arbeidslivskriminalitet i 2017 (Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter-NTAES)
- Rapport om mer effektiv sanksjonering (NTAES)
- Utkast til nye trekkregler/straffesaksinstruks for Vest pd
- Oversikt over etablerte straffesaker innen a-krim området for Vest politidistrikt (og tidligere Hordaland politidistrikt) 2014- dd
- Årsrapporter for A-krimssenteret for årene 2016 og 2017
- Rapport fra arbeidsgruppe i Hordaland PD fra 2014 *"Forslag til en robust prosjektorganisering for bekjempelse av arbeidsmarkedskriminalitet"*.
- Power-point presentasjoner forberedt til møter fra A-krimssenteret og Pi. Helge Stave

Det ble avtalt og gjennomført samtaler og møter slik:

- 15.6 Pi Helge Stave – leder Felles EtterforskningsEnhet (FEE)
- 15.6 Padv Sigurd Granli – påtaleansvarlig for saker etablert i A-krimssenteret og øvrig A-krim relatert etterforskning
- 18.6 Pi Sylvia Myklebust – seksjonsleder påtale org krim FEE
- 19.6 Pi Frode Karlsen – seksjonsleder etterforskning økonomi, miljø og arbeidslivskriminalitet (SØMA) i FEE samt politiets representant i lokal koordineringsgruppe for A-krimssenteret
- 20.6 Besøk i A-krimssenteret, møte med Lokal KoordineringsGruppe (LKG)
- 22.6 Pob Jan Ove Landøy – etterforsker og Pob Kjetil Eidhammer – representant i A-krimssenteret, fungerende koordinator operativ gruppe der
- 22.6 Bistandsrevisor Kristine Marthinussen og konsulent Stian Andre Ekerhovd– Inngår i politiets etterforskningsgruppe

Førstestatsadvokat Eirik Stolt-Nielsen og Statsadvokat Rudolf Christoffersen deltok på samtlige møter.

Vest politidistrikt er fremdeles underveis i den omstillingsprosessen som startet etter politianalysen. Dimensjonering av politiets deltakelse i A-krim innsatsen totalt sett, er på tidspunkt for tilsynet fremdeles ikke endelig avklart.

En arbeidsgruppe med deltakelse fra Vest politidistrikt, ØKOKRIM, POD og Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembete, ble nedsatt primo April for å evaluere Vest politidistrikts bekjempelse av økonomisk kriminalitet og komme med tilrådninger for den videre innsats innen feltet både hva angår lokal struktur, bemanning og metodikk. Dette får også bæring for A-krimssatsingen.

Vi avgrenser mot det mandat denne arbeidsgruppen har, men vil komme med tilrådninger relatert til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet i grensesnittet med øvrig økonomisk kriminalitet, jfr riksadvokatens forutsetning i Mål- og prioriteringsrundskriv 1/-18, pkt V om at det ene ikke bør gå på bekostning av det andre.

Vårt tilsyn vil kun gjelde politiets deltakelse i A-krimssenteret og politiets etablering og oppfølging av straffesaker i denne forbindelse. Grensesnitt mot kontrollstatene omtales der det er naturlig, men vi finner det ikke riktig å gå nærmere inn på de øvrige etaters grad av deltakelse, bemanning og oppgaveløsning i senteret.

I våre samtaler med deltakere i A-krimssatsningen, har vi fokusert på å forstå beslutningsprosessene:

- Hvordan identifiseres og etableres objekter/mål for kontroll/aksjon/etterforskning?
- Hvem treffer beslutninger om valg av virkemidler og innretning på aksjonen (Formål med tilslaget)
- Hvordan treffes beslutninger om hvorvidt et avdekket ulovlig forhold skal løses som straffesak eller som forvaltningssak med bruk av kontrollstatens sanksjonsmuligheter?
- Hvordan og til hvem formidles informasjon fra A-krimssenteret og hvorfor?
- På hvilket tidspunkt kobles påtalemyndigheten inn i disse sakene og hvilken rolle gis påtalemyndigheten i forbindelse med beslutninger som treffes i A-krimssenteret eller i forlengelsen av disse.
- Hvordan håndteres sakene som er etablert i politiet?
- Samspillet mellom politiet og de øvrige etatene
- Er de sentrale føringene om prioritet tilstrekkelig fulgt opp?

All den tid politiets omorganisering ikke er fullført, foreligger ikke endelige instruksverk og stillingsbeskrivelser. Flere prosesser i politiets organisasjon og interaksjon med A-krimssenteret er ikke endelig definert. Der vi påpeker mangler eller svakheter i det nedenforstående, må leseren ta dette i betraktning.

Selve A-krimssenterets bemanning og oppgaver

A-krim senteret består for øyeblikket av totalt 23 medarbeidere fra Arbeidstilsynet, NAV, politiet, skatteetaten og Bergen kommune.

Det er ingen formell leder av senteret. Det er etablert en lokal koordineringsgruppe (LKG) som består av en leder med budsjett- og personalansvar fra hver etat samt senterets koordinator (på tidspunkt for inspeksjonen var vedkommende koordinator fra Arbeidstilsynet). I tillegg inngår de operative koordinatorene fra senteret og en kommunikasjonsansvarlig i LKG.

De 23 medarbeiderne i senteret er inndelt i 2 operative grupper og 1 gruppe for analyse og etterretning (kunnskapsbygning). Etterretnings- og analysegruppen bearbeider tips fra publikum og andre etater/samarbeidspartnere samt får, innhenter og analyserer opplysninger fra de deltagende etaters arkiver, registre og informasjonssystemer. Informasjon formidles til operativ gruppe for bearbeidelse til eventuelle tilslag/aksjoner. Lokal koordineringsgruppe kan bestille analyser og utredninger av mulige kriminelle nettverk og foretak fra etterretnings- og analysegruppen. De operative gruppene skal planlegge og gjennomføre aksjoner fortløpende. De skal arbeide bransjeorientert ut fra fokusområder og skal vekselvis jobbe i straffespor mot nettverkssaker der virkemiddel vil være anmeldelse av straffesak og bruk av all relevant etterforskningsmetodikk fra politiets virkemiddel-meny og mer hurtig saksbehandling ifb. med aksjoner der en kan velge mellom kontrollorganenes sanksjonsmuligheter og bøter, utvisning/bortvisning og lignende. Det er satt av en dedikert jurist til saksfeltet. Vedkommende er forutsatt å arbeide også med andre saker i tillegg til arbeidslivskriminalitet.

I samtaler med leder FEE og leder SØMA fremgår at kapasitetskreven etterforskning skal løses ved å hente ressurser fra tilstøtende enheter, særlig andre avsnitt ved SØMA og evt. Org.krim (Exit).

Historikk – bemanning og saksetablering

Politiet kom med i A-krimssenteret fra 2015. Det ble avsatt 2 polititjenestemenn til deltakelse. Ansvar for straffesaker generert i senteret, ble i utgangspunktet lagt til en påtalejurist knyttet til avsnitt for etterforskning av økonomiske straffesaker.

Ved etablering av en større straffesak mot et foretak i steinleggerbransjen i 2015/2016, ble de avsatte tjenestemenn i senteret opptatt med etterforskning sammen med annet personell fra økonomiavsnittet, slik at deres deltakelse i senteret i 2016 falt mer eller mindre bort.

Steinleggersaken ble pådømt i november 2016 og var en stor sak med omfattende etterforskning. En britisk borger ble i Bergen tingrett dømt til fengsel i 1 år og 7 måneder og inndragning av nærmere 2 millioner kroner.

Politiets deltakelse opp mot A-krimssenterets aksjoner og mål for oppfølging i 2016 ble etter dette begrenset til deltakelse på aksjoner og oppfølging av saker i forvaltningssporet. For politiets del vil det si ut- og bortvisning av utenlandske arbeidstakere uten grunnlag og/eller tillatelse for opphold/arbeid. For øvrig ble avdekkede ulovligheter i denne perioden avgjort med reaksjoner fra de andre kontrollorganene, eller behandlet i politiets linjeorganisasjon etter anmeldelse fra kontrollstatene. Det finnes ikke oversikter i politiet over disse sakene, men det fremgår av A-krimssenterets årsrapport for 2016 at det totalt ble inngitt 72 anmeldelser hvorav politiet selv stod bak 46 og pr årsskiftet 2016/2017 hadde dette resultert i 8 domfellelser og 11 forelegg. Andre enheter fra politiet er blitt koblet på A-krimssenteret: Exit-gruppen, som har ansvar for å bekjempe menneskehandel, deltok således i en aksjon rettet mot massasje-instituttene i byen for å avdekke hallikvirksomhet og menneskehandel mens andre etater kontrollerte bygnings-, drift- og næringsforhold. Det ble opprettet straffesaker etter disse aksjonene med mistanke om menneskehandel og hallikvirksomhet. Politiet vedtok ut- eller bortvisning av 37 personer i forbindelse med aksjoner fra A-krimssenteret i 2016

I 2017 ble det opprettet to større straffesaker etter initiativ i A-krimssenteret i løpet av høsten. Den ene saken etter en aksjon mot et illegalt bilverksted som drev uten godkjenning og den andre etter en aksjon mot distribusjon av aviser med en bakenforliggende selskapsstruktur etablert for unndragelse av avgifter (fiktiv fakturering). Sentralt i sistnevnte sakskompleks stod en regnskapsfører som også er siktet for fasilitering av omfattende NAV-bedragerier avdekket ved samme aksjon. Totalt er 16 personer siktet i sakskompleksene etter sistnevnte aksjon. I tillegg er det etablert en større sak mot tre bilpleiesentre etter initiativ fra politiets linjeorganisasjon, der kontrollstatene i A-krimssenteret deltok i tilslag og oppfølging i etterforskningsfasen. Totalt er 5 personer tiltalt for blant annet omfattende NAV-bedragerier og grovt økonomisk utroskap i dette sakskomplekset.

Etablering av disse sakene gikk på ny ut over politiets kapasitet i A-krimssenteret slik at deres tilstedeværelse i senteret høsten 2017 også falt ut. Det ble således ikke opprettet flere anmeldelser etter politiets initiativ dette året, men i følge A-krimssenterets årsrapport, ble det inngitt 38 anmeldelser til politiet fra kontrollstatene. Det var, stadig i følge årsrapporten, ved utløpet av året utstedt 2 forelegg.

Det er pr 16.5.2018 tatt ut tiltale i bilpleiesaken, verkstedssaken var klar for påtaleavgjørelse i politiet i april 2018 og vil bli oversendt statsadvokatene med innstilling. Distribusjonssaken er på tidspunkt for tilsynet fremdeles under etterforskning. (Etterforskere var i Latvia på

etterforskning den uken tilsynet ble gjennomført.). Politiet vedtok ut- eller bortvisning av 8 personer i forbindelse med aksjoner fra A-krim senteret i 2017.

Det skal også nevnes at det i februar 2018 ble avsagt dom i en A-Krim sak anmeldt i januar 2016. Tiltale ble tatt ut i februar 2017 for grovt trygdebedrageri. En direktør i et selskap som på det meste hadde flere titalls ansatte hadde i 2 år urettmessig mottatt dagpenger fra NAV til tross for at han var i full jobb i sitt eget aksjeselskap i hele perioden.

Det er nå inngått en lokal samarbeidsplan for innsats mot Arbeidslivskriminalitet i A-krim senteret etter anvisning fra en vedtatt nasjonal "Felles styringsmodell" for A-krim sentre. Politiet har i denne planen forpliktet seg til deltakelse i A-krim senteret med 3 personer minst 3 dager i uken.

Påtalemessig representasjon i A-krim senteret i perioden

Den påtalemessige forankringen har vært variabel i den omhandlede periode: Politiet ønsker å ha ansvaret for påtalemessig oppfølging lagt til en dedikert jurist. Det er imidlertid vurdert som for lite arbeid/få oppgaver til å forsvare et fullt juristårsverk bare til disse sakene. I 2015 var det således en jurist ved økonomiavsnittet som – i tillegg til annen portefølje - hadde ansvaret for A-krim senterets saker mens steinleggersaken ble etablert. Vedkommende sluttet og saken ble aktorert av en kollega, men uten at ansvaret for A-krim ble gitt videre til noen bestemt påtalejurist i 2016 og første halvdel av 2017.

Fra høsten 2017 ble påtaleansvaret for A-krim saker igjen lagt til en dedikert jurist med tillegg av annen portefølje frem til vedkommende sluttet i mars 2018.

På tidspunkt for tilsynet er det på ny utpekt en jurist ved økonomiavsnittet som skal ha et særskilt ansvar for A-krim sakene i tillegg til øvrig portefølje. Vedkommende ble nylig tildelt disse oppgavene etter en utlysingsrunde, Padv. Sigurd Granli.

Styring, deltakelse og informasjonsutveksling fremover

Fra vedlegg til den sentralt utarbeidede styringsmodellen for A-krim sentrene, fremgår at erfaringene så langt fra A-krim senteret i Bergen som pilot og etterpå, har vært at deltakerne fra politiet i senteret har hatt mindre mulighet til tilstedeværelse i senteret og deltakelse på aksjoner utenom ordinær arbeidstid pga anstrengt etterforskningskapasitet og økonomi. Det er også uttalt samme sted at mens de øvrige etater hadde beslutningstagere på plass i koordineringsgruppa, måtte politiets representant i daværende lokal koordineringsgruppe, kontakte andre i sin linjeorganisasjon for å få tilgang til ressurser. Politiets representanter i a-krim senteret hadde i følge nevnte vedlegg, ikke dedikerte påtalejurister til dette arbeidet på oppstartstidspunktet.

Perioden 2015-2017 er brukt til å høste erfaringer og implementere selve satsningen i form av etablering av A-krim sentrene.

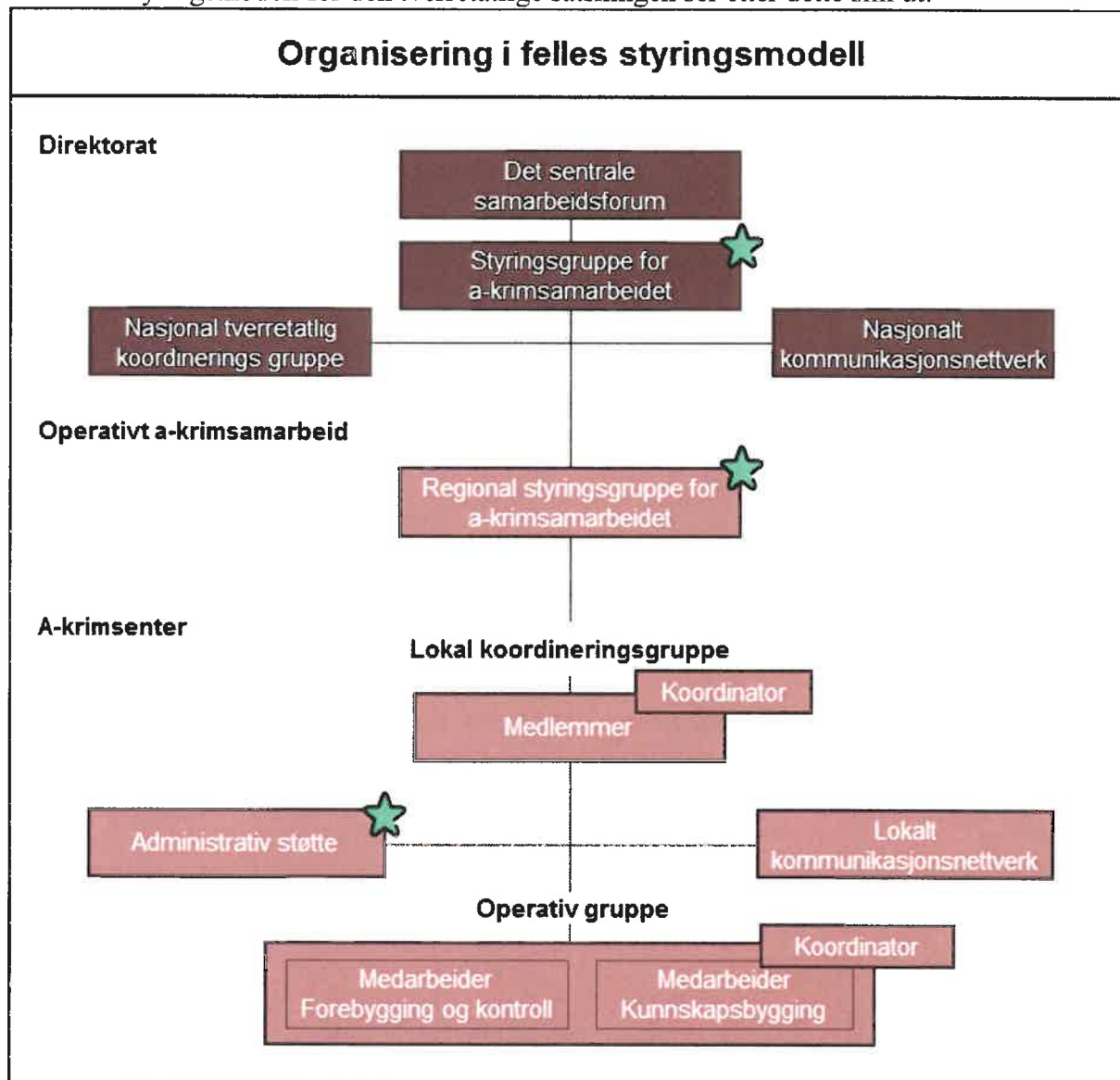
Det er utarbeidet en Felles handlingsplan for perioden 2017-2019 for Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten. Handlingsplanen forplikter til etablering av en felles styringsmodell og utarbeidelse av "best practice" mellom etatene.

I de respektive etaters tildelingsbrev for 2017 ble det gitt føring om utarbeidelse av en felles styringsmodell med tydeliggjøring av rammer og roller for a-krim samarbeidet.

Utarbeidelsen av en overordnet felles styringsmodell for a-krim samarbeidet med lokal felles handlingsplan, fordret en ny måte å lede selve senteret på og å forankre prioriteringene i den enkelte etat på.

Opprettelsen av lokal koordineringsgruppe med deltakere som har budsjett- og lederansvar for sin etats innsats innen fagfeltet og en overordnet styringsgruppe der de lokale etatsjefene sitter, er ment å sikre en bedre forankring og oppfølging av prioriteringer og beslutninger.

En felles styringsmodell for den tverretatlige satsningen ser etter dette slik ut:



Den regionale styringsgruppen består av de regionale etatsjefene. Politimesteren i Vest politidistrikt sitter her.

Styringsgruppens hovedoppgave er beskrevet slik:

Regional styringsgruppe har det overordnede ansvar for oppfølging av etatenes styringssignaler og Felles handlingsplan, samt prioritere tiltak som følge av trusselbildet i egen region.

Det er særlig fremhevet i den utarbeidede felles styringsmodell at for politiet er en slik gruppe viktig for å sikre tilstrekkelig forankring hos politimesteren. Det er ment å skulle "sikre nødvendig prioritering, ressurssetting og oppfølging av de mer alvorlige sakene".

Regional styringsgruppe skal gi sine føringer til en Lokal KoordineringsGruppe (LKG) I LKG sitter en representant fra hver deltakende etat med fullmakt til å styre egen etats ressurser i A-krimssenteret samt myndighet til å forplikte linjen i egen etat og følge opp

oppgaver sendt fra senteret til linjen. I LKG i Bergen er politiet representert med leder for (SØMA) i politidistriktets Felles EtterforskningsEnhet (FEE), Pi Frode Karlsen.

LKGs oppgaver er inndelt i

Hovedoppgaver :

Lokal koordineringsgruppe (LKG) skal:

Koordinere og lede arbeidet i a-krimsentret, slik at innsatsen i sentrene understøtter måloppnåelse i henhold til Felles handlingsplan

Koordinere samarbeidet mellom a-krimsentret og linjen i hver etat slik at arbeidet i a-krimsentret blir en integrert del av etatenes øvrige arbeid mot a-krim

og Deloppgaver :

Implementering og oppfølging av Felles styringsmodell

Prioritere og avklare:

– Sentrale oppgaver i samarbeidet som fremgår av Felles handlingsplan

– Aktører og miljøer som innsatsen skal rettes mot, basert på beslutningsgrunnlag fra operativ gruppe med fokus på kunnskapsbygging

– Bransjefokus og virkemiddelbruk

– Eventuelle aksjoner

– Egen etats ressurser i a-krimsentret

– Spørsmål knyttet til drift av senteret (lokaler, kompetansetiltak m.m.)

– Hvilken etat som er hovedbedrift i henhold til krav i arbeidsmiljøloven § 2-2

Koordinere:

– Videre oppfølging av konkrete funn, enten gjennom videre oppfølging på senteret eller i linjen i den enkelte etat

– Utarbeidelse av lokal samarbeidsplan

– Utarbeidelse av lokale hel- og halvårsrapporter

Bidra i eventuelle utviklingsoppgaver knyttet til samarbeidet mellom etatene

LKG har møter i A-krimsentret og det er forutsatt at de møtes minst hver 14. dag.

I selve A-krimsentret er aktiviteten inndelt i flere grupper der politiet inngår i Operativ gruppe med de tre personene de er forpliktet til.

Det er også opprettet en gruppe for kunnskapsbygging/etterretning. Dette er en nyvinning som ble innført med felles styringsmodell. Fra grunnlagsdokumentet hitsettes :

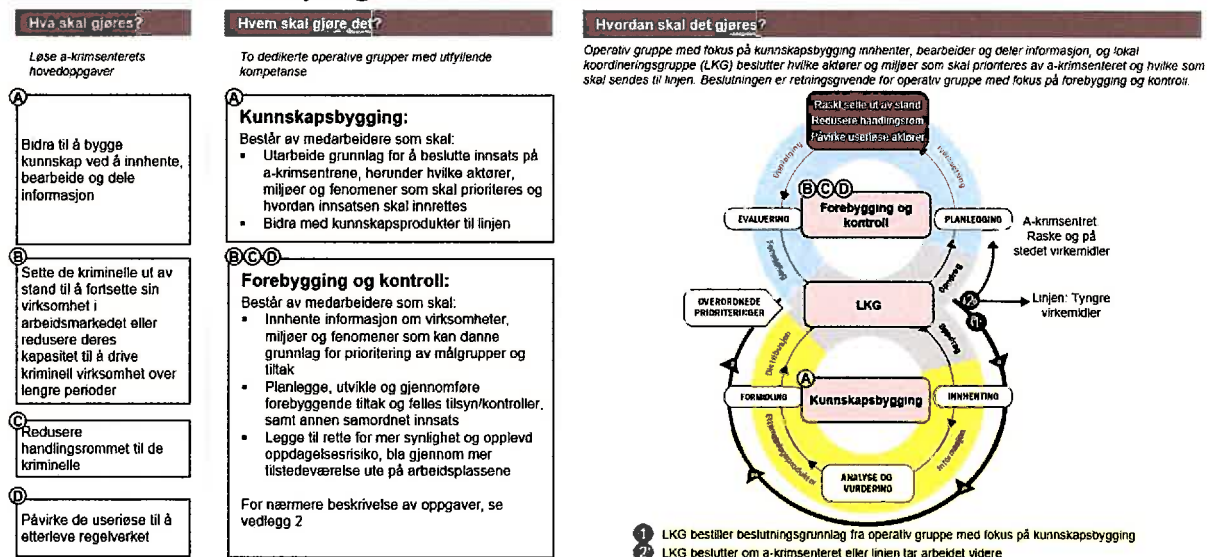
Et viktig prinsipp, nedfelt i Felles handlingsplan, er at "etatene sammen skal bygge kunnskap om kriminelle aktører og omfanget av arbeidslivskriminalitet som grunnlag for felles prioriteringer av hvilke aktører, bransjer og risikoer innsatsen skal rettes mot. Hvilke aktører, bransjer og risikoer som prioriteres, kan variere regionalt og lokalt. Kunnskapsbygging er et felles ansvar for etatene, og politiets etterretningsdoktriner skal legges til grunn for arbeidet, så langt den passer." Videre er det i etatenes tildelingsbrev for 2017 gitt føring om at «Etatene må sørge for at felles prioriteringer for innsatsen gjøres med utgangspunkt i analyser og kunnskap. Det nasjonale tverretatlige senteret for analyser og etterretning skal levere kunnskapsprodukter til etatene og det tverretatlige samarbeidet. Det forventes også at etatenes felles operative innsats bidrar til en systematisk kunnskapsutvikling av hvordan omfanget av arbeidslivskriminaliteten utvikler seg og identifiserer nye kjennetegn ved denne kriminaliteten.» Etterretning er vurderinger av trusler, verdier og sårbarheter og fokuserer på den delen av kunnskapsgrunnlaget som omhandler personer, grupper og fenomener som skaper eller kan skape kriminalitet samt uønskede hendelser. Prinsippet om prioritering som følge av kunnskapsbygging om aktører og miljøer, hvor politiets etterretningsdoktriner legges til grunn, fremstår som en riktig måte å jobbe på og avgjørende for en effektiv og treffsikker kriminalitetsbekjempelse.

Politidistriktet har, i tillegg til de tre personene de er forpliktet til iht lokal samarbeidsplan, plassert to etterrettere i A-krimssenteret. Formålet er at de, sammen med personell fra de andre samarbeidende etatene, skal kunne bearbeide informasjon til egnet beslutningsgrunnlag for oppfølging av A-krimssenteret, enten for aksjoner/kontroller, eller for mer koordinerte oppfølginger mellom A-krimssenteret og de deltakende etaters linjeorganisasjon.

Til veiledning for deltakerne i denne prosessen, er det utarbeidet en "Anbefaling og forslag fra arbeidsgruppe for kunnskapsbygging". Arbeidsgruppen hadde deltakelse fra alle etater tilsluttet A-krimssamarbeidet samt NTAES og ble ledet av representant fra ØKOKRIM. Anbefalingene bygger på en forutsetning om at etatene over tid vil bli gitt en videre adgang enn i dag til å dele informasjon, skjønt det allerede er forholdsvis rik anledning til informasjonsutveksling. Flere kontrolltater vi møtte under tilsynet peker imidlertid på at taushetsplikten særlig er et problem i forhold til NAVs muligheter til å dele informasjon med de andre kontrolltatene. Et forslag om lovendring som legger til rette for bedre deling av informasjon på tvers av etatene, er sendt ut på høring fra regjeringen i vår. Forslaget er kommet i stand bl.a. etter initiativ fra vest politidistrikt.

I A-krimssenteret er det lagt vesentlig vekt på at informasjonsinnhenting, bearbeidelse og beslutningsprosesser i forlengelsen av dette, bygger på politiets etterretningsdoktrine.

I dokument for felles styringsmodell er dette illustrert slik :



Etter dette består på tidspunkt for tilsynet politidistriktets innsats i A-krimssenteret av

- Politemsterens deltakelse i regional styringsgruppe
- Politiinspektør Frode Karlsens deltakelse i Lokal koordineringsgruppe
- To etterrettere i Gruppe for Kunnskapsbygging
- Tre personer i Gruppe for Forebygging og kontroll

Som over nevnt, er de tre som inngår i Gruppe for Forebygging og Kontroll i A-krimssenteret hentet fra Avsnitt for Arbeidsmarkeds kriminalitet i SØMA ved FEE. Avsnittet består totalt av åtte personer inkludert avsnittsleder. Av de åtte er fem polititjenestemenn, en skatterevisor avgitt fra SKATTVEST, en konsulent på NAV-tiltak og en sivilt ansatt.

Av de tre som er avgitt til A-krim senteret er to polititjenestemann og en sivilt ansatt. Det er ikke nedtegnet instruks eller stillingsbeskrivelse for politiets representanter i A-krim senteret.

Det fremkom i samtaler at politiets tilstedeværelse i A-krim senteret for øyeblikket gikk alle ukens fem dager – altså er politiet tilstedeværelse i A-senteret høyere enn den forpliktelse som ligger i lokal samarbeidsavtale (tre dager i uken).

Padv Sigurd Granli er nå dedikert til arbeidsmarkeds kriminalitet, men vil ha annen portefølje i tillegg til saker om A-krim. Han er heller ikke stedlig plassert i A-senteret.

A-krim senteret er for øyeblikket lokalisert i egne lokaler to kvartaler fra politihuset i Bergen. Lokalene anses ikke lenger hensiktsmessige. Ideelt sett er det ønske om lokalisering av A-krim senteret i politihuset. Dette er ikke mulig med dagens politihus. Skatteetaten har tilgang på egnede arealer i sitt bygg, også dette forholdsvis nært politihuset, og senteret vil flytte dit. Politiet vurderer da å flytte hele Avsnitt for etterforskning av arbeidslivskriminalitet til kontorer i tilknytning til A-krim senteret.

Avhør vil i tilfelle kunne gjennomføres i dertil egnede rom ved Senter for Utenlandske Arbeidstakere i samme bygg, eller ved FSI i politihuset, eventuelt at det stilles kontorer til rådighet i politihuset ved behov.

Prioritering og saksfordeling

For politiets del er det i Vest politidistrikts straffesaksinstruks pkt. 4 angitt lokale regler for fordeling av saksansvar (trekkregler) hvor det fremgår at saker relatert til organisert kriminalitet skal etterforskes (og påtalebehandles) ved felles enhet for etterretning og etterforskning. Det samme gjelder saker relatert til alle bestemmelser og særlover som antas aktuelle for arbeidsmarkeds kriminalitet jf instruks pkt. 4.2.1. og 4.2.3. Fra straffesaksinstruks. Pkt.3.1. fremgår at FSI (felles straffesaksinntak) skal overføre de straffesakene som det er bestemt skal etterforskes av andre enheter. Utgangspunktet er således at alle straffesaker generert ved A-krim senteret eller etter initiativ fra avsnitt for etterforskning av arbeidslivs-kriminalitet, skal etterforskes og påtalebehandles ved spesialavsnitt (FEE/SØMA).

Politidistriktets prioriteringsdirektiv for straffesaksbehandling revidert i mai 2018 pkt. 3.2. beskriver prioriterte sakstyper som skal gis forrang ved ressursknapphet. Oppstillingen tar utgangspunkt i riksadvokatens prioriteringsdirektiv og nevner således særskilt økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet.

Instruksverket ligger således til rette for prioritering av saksfeltet og ruting av de aktuelle saker til spesialavsnitt. Ved spesialavsnittet er det satt av 8 personer til saksfeltet inkludert leder. 3 av de 8 inngår i politidistriktets forpliktende satsing ved A-krim senteret og foretar ikke etterforskning. 5 av de 8 går på turnustjeneste som gir større grad av fleksibilitet, men som samtidig tar vekk noe kapasitet pga. kompensering og fri etter helg- og kveldsvakter. 3 av de 8 innehar ikke politimyndighet.

Saksproduksjon i straffesporet

Fra etterforskerne har en mottatt en oversikt i Excel over straffesaker etablert fra 2014 og frem til dd. relatert til A-krim. På langt nær alle av disse er etablert som følge av aktivitet i A-krim senteret. Totalt er det etablert 194 anmeldelser hvorav 126 er avgjort og 68 fremdeles er

til etterforskning. Avgjørelsene spenner fra saker løst med bortvisning etter utlendingsloven og til de nevnte sakskomplekser med omfattende avgiftsunndragelser og bedragerier.

I rapporten *"Forslag til en robust prosjektorganisering for bekjempelse av arbeidsmarkeds kriminalitet"* fra 2014 fremholdes følgende under punkt 4.0 Arbeidsmetodikk:

- Økonomiavsnittet v/Bergen Sentrum politistasjon har tidligere hatt en tradisjonell "reaktiv" tilnærming til dette saksfeltet. Erfaringene dette har gitt oss er at en slik tilnærming har vært svært ressurs- og tidkrevende. Svært få saker har gitt et optimalt resultat. I fremtiden bør det være en klar målsetting å ha en proaktiv tilnærming til problemområdet.
- Videre er det viktig at bekjempelse av arbeidsmarkeds kriminalitet både har et forebyggende fokus og et straffefokus. I mange tilfeller vil dette også gli over i hverandre da straffeforfølgning i seg selv vil kunne ha en allmennpreventiv effekt. I alle fall dersom politiets innsats blir kjent gjennom bevisst bruk av media.

I samtalene vi har hatt under tilsynet, er politiets tilstedeværelse og arbeidsmetodikk i A-Krim saker fremhevet av flere som en avgjørende faktor for å lykkes. Det ligger en klar forventning fra de andre kontrollatene om daglig tilstedeværelse fra politiet, proaktiv arbeidsmetodikk, og at media brukes bevisst for å gjøre innsatsen kjent.

Det er imidlertid både fra politiet og andre samarbeidende etater i A-krim senteret fremholdt at erfaringene tilsier at ved etablering av større straffesaker reduseres politiets deltakelse i A-krim senteret eller faller helt bort i den tiden det tar å etterforske sakene ferdig.

Ved vurdering av om det skal etableres saker i straffesporer eller ikke, er kapasitetshensyn i politiet fremholdt som en vesentlig faktor ifb. med sporvalg.

Politiets anledning til å la egen arbeidskapasitet regulere etableringen av straffesaker, er imidlertid begrenset. Det vises til rapport fra statsadvokatene i Hordaland av 28. februar 2017 vedr. inspeksjon ved Org.krim seksjonen i Hordaland (forløperen til den enhet der SØMA nå inngår). Under pkt. 4.4. i rapporten heter det:

"Politimesteren har her et handlingsrom mht. valg av metoder/strategier for å møte disse kriminalitetsområder og til å foreta prioriteringer av mannskap og ressurser som påvirker håndheving – eller kontroll og intensitet, selv om det er rimelig klart at det vil få betydning for hvilke saker og hvor mange saker som oppdages, anmeldes og etterforskes. Men også slike prioriteringer må være i tråd med den retning for virksomheten som følger av de sentrale mål- og prioriteringer."

Mht. prioritering av arbeidslivskriminalitet vises det til innledningen. Det vises særlig til riksadvokatens prioriteringsdirektiv der det særlig fokuseres på en aktiv og målrettet innsats mot ulovlig bruk av utenlandsk arbeidskraft, menneskehandel, grov sosial dumping, tvangsarbeid og fiktiv fakturering. Visse elementer av kamuflerende handlinger så som hvitvasking av utbytte er særskilt nevnt. Dette sett i sammenheng med forutsetningen om at satsning på arbeidslivskriminalitet ikke skal ramme innsatsen mot annen økonomiske kriminalitet, skaper utfordringer. I dette spennet kan (en overdreven) fokus på politidistriktets kapasitet innenfor feltet medføre at saker som skulle vært etablert, ikke blir det eller løses med behandling i kontrollatens sanksjonsregime heller enn å danne utgangspunkt for en etterforskning av kriminelt nettverk. Det er på det rene at politidistriktet ikke plikter å etablere saker som de aldri vil kunne etterforske. Samtidig må et prioritert saksfelt tilføres tilstrekkelige ressurser til at de forventede målsetninger nås. Det er ikke etablert lokale

konkrete målsetninger for politiets innsats på dette feltet. Fravær av konkrete målsetninger innenfor det aktuelle fagfeltet vanskeliggjør vurdering av ressursallokeringen. Det vises til hva som er anført over om arbeidsgruppe med ledelse fra Økokrim som ser på politidistriktets totale innsats mot økonomisk kriminalitet. En vil herfra avvente resultatet fra denne arbeidsgruppens vurderinger. Det påpekes imidlertid at med daglig tilstedeværelse av 3 personer i A-krim senteret og en forutsetning om at de gjenværende 5 hvorav 2 er uten politimyndighet, skal etterforske de genererte saker fra A-krim senteret evt. med bistand fra andre avsnitt ved SØMA som selv har store kapasitetsproblemer, er det grunn til bekymring for om kapasiteten er tilstrekkelig. Historikk med bortfall av politi i A-krim senteret ved etablering av større saker i straffespor, kan indikere dette.

Påtalemyndighetens rolle og ansvar under informasjonsbearbeidelse, ved beslutning om sporvalg og under aksjoner

Det er etablert en struktur for A-krim senteret som beskrevet i utarbeidet felles styringsmodell. Det finnes imidlertid ingen etablert posisjon for påtalemyndigheten i senteret eller dets overbygning (med unntak av politimesterens deltakelse i regional styringsgruppe). I samtaler med lokal koordineringsgruppe fremkommer at det foreløpig er uklart eller utydelig hvilken funksjon lokal koordineringsgruppe er tiltenkt mht. saksprioritering og beslutning av veivalg mellom straffespor og etatenes egne forvaltnings- og sanksjoneringsspor. Politiinspektør Frode Karlsen er tydelig på at han ikke kan treffe beslutninger som initierer etterforskning uten å ha med seg påtalemyndigheten. Samtidig er det forventning fra de øvrige deltakerne i LKG om at det kan og bør treffes slike beslutninger i LKG. Det opplyses i møte at LKG mottar forslag til aksjoner, analyser og utredninger av mulige kriminelle nettverk og foretak etter bearbeidelse i etterretnings- og analysegruppen ved A-krim senteret. Disse forslagene, utredningene og analysene utarbeides gjerne etter bestilling fra LKG basert på valgte fokusområder.

LKG mottar strategi og prioriteringssignaler fra regional styringsgruppe og styrings- og strategidokumenter og omsetter disse til praksis gjennom sine beslutninger og bestillinger. De enkelte deltakerne i LKG har beslutnings- og ressursdisponeringsansvar i sine respektive linjeorganisasjoner. Det er således forståelig at deltakerne mener å ha beslutningsmyndighet også for sporvalg. Politiinspektør Karlsens reservasjon berører således en vesentlig problemstilling:

- Når treffes beslutningen om etterforskning og av hvem?
- Når besluttes det planlagt en aksjon som involverer eller kan involvere etterforskning i straffespor og av hvem?

I våre samtaler fremkom at etter beslutning om fokusområder fra styringsgruppen, bestilles utredninger og analyser for utvalgte markeder og aktører i disse markedene fra analysegruppen av LKG. De representerte etatene bidrar, som nevnt over, med informasjon fra sine arkiver og registre og det foretas så ytterligere undersøkelser overfor utvalgte objekter (foretak og personer). A-krim senteret skal ha to aksjonsdager i uken der de to operative gruppene har én uke hver med aksjon og bruker den påfølgende uken til å følge opp funn og beslutninger fra aksjonene. Objekter for aksjonene bestemmes ut fra en aktivitetsplan fordelt på ulike fokusområder i forskjellige uker. F.eks. var uke 28 en uke der det var forhåndplanlagt aksjoner innen bygg- og anlegg. Politiets rolle i disse aksjonene blir beskrevet som i det vesentlige å "fasilitere" aksjonene. Dette innebar å besørge trygghet for øvrige deltakere, benytte sine hjemler for å skaffe adgang der de evt. nektes dette og ellers tilstrebe at alle som er på stedet ved kontroll blir der til kontroll er fullført. Kontrollene utføres ofte i samarbeid med politiets utlendingsenhet for å få foretatt fremmedkontroll samtidig. Det opprettes således forholdsvis hyppig forvaltningssak eller straffesak etter politiets utlendingsenhets hjemler.

Med unntak for de nevnte større straffesakene beskrevet over (steinlegger-saken, bilpleie-saken, bilverksted-saken og distribusjons-saken samt massasjeinstitutt-saken) som var etablert og forberedt som straffesaker i utgangspunktet, synes de jevnlig aksjonene i A-krim senteret ikke planlagt med henblikk på å opprette straffesaker. På direkte spørsmål om når beslutning treffes om å etablere straffeprosessuell etterforskning, beskrives utover de nevnte sakene, en mer tilfeldig prosess der funn på stedet under aksjon blir avgjørende. I slike saker, uten forutgående plan i straffespolet, synes evt. straffeprosessuelle initiativ å være basert på politiinstruksen § 10-2 *"Treffer noen i ferd med å utføre en straffbar handling"* og § 10-3 *"Iverksette den etterforskning situasjonen tilsier"*. All den tid aksjonene i utgangspunktet er planlagt med politiets deltakelse basert på et mistankegrunnlag bestående av flere faktorer herunder registrerte opplysninger fra flere etater, tips og etterretning – alt gjerne beriket av analysegruppen, prosessert og vurdert av LKG og nedfelt i aksjonsplaner, fremstår det som mangelfullt, og i noen tilfelle galt, at planene i utgangspunktet ikke inneholder vurdering av etterforskning/påtaleelement.

Det vises til strpl. §§ 224-226 samt riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 om etterforskning.

Det må, ifb. med aksjoner, allerede på planleggingsstadiet være rimelig klart hva som er formålet med aksjonen. I den grad en agerer på et konkret mistankegrunnlag om straffbare handlinger, må "veivalget" mellom straffesak og forvaltningssak i kontrollatens sanksjonsspor, være gjort på grunnlag av den foreliggende informasjon i forkant så langt mulig. I den grad en skal velge å ikke følge opp et mistankegrunnlag om straffbare handlinger, vil dette måtte bero på en konkret vurdering av mistankegrunnlagets styrke og om det ut fra en helhetsvurdering er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold jf strpl. § 224 første ledd. Det vises til riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 pkt. III om vilkårene for å sette i verk etterforskning. Oppportunitetsprinsippet tilsier at politiet har en viss adgang til å ikke forfølge straffbare handlinger. Der det er andre kontrolltater på fagområdet som sanksjonerer ut fra eget regelverk, vil det være lettere for politiet å unnlate straffforfølgelse enn på områder der det eneste sanksjonsmuligheten ligger i straffespolet. Dette er en avveining hvor beslutningsmyndigheten som følger av strpl §§ 224-225 er lagt til påtalemyndigheten i politiet, jfr f.eks. beskrivelse i NOU 2016:24 pkt. 14.2.2 (s 301 flg)..

For arbeidslivskriminalitet er det forutsatt en vekselvirkning mellom kontrolltater og politi for å bevirke effektiv bekjempelse av en mangefasettert form for kriminalitet. De føringer som ligger i prioriteringsdirektiv behandlet foran, særlig relatert til kriminelle nettverk innen dette fagfeltet, tilsier at det skal foretas en grundig vurdering på tidspunkt for aksjonsplanlegging for å avklare hvorvidt straffespor eller administrativt spor/forvaltningsspor skal benyttes. I denne vurderingen er det naturlig at Påtale deltar. Under aksjonen vil det likeledes være av betydning å ha kontakt med påtalemyndigheten for det tilfellets skyld at scenariet endrer seg i forhold til den opprinnelige planen. I aksjonsplanen vi fikk oversendt som eksempel fra A-krim senteret, finnes disse elementer ikke. I beskrivelsen av forberedelse til mindre aksjoner lokalt ble heller ikke hensyn til etterforskning nevnt.

Det konstateres at opprettelse av større straffesaker i A-krim sporet i Vest politidistrikt (den del som tidligere er Hordaland politidistrikt) er sammenfallende med periodene det har vært knyttet dedikert jurist til A-krim sakene (steinlegger-, bilpleier-, verksted- og distribusjons-sakene) og at i periodene uten dedikert jurist til A-krim saker, har politiets virksomhet i A-krim senteret vært begrenset i det straffeprosessuelle sporet.

Fra både etterforskere og deltakere i A-krim senteret (LKG) er det gitt uttrykk for at det ønskes tettere påtaleoppfølging og at det ville være en fordel om påtalejurister deltok i planleggingen av aksjoner/vurdering av objekter. En forutsetning må imidlertid være at

juristen kan fagfeltet tilstrekkelig. Vi oppfatter det periodevis fravær av dedikert jurist til fagfeltet som et utslag av ledelsens prioritering i en presset tid for politidistriktet.

I lokal koordineringsgruppe, der overordnede prioriteringer og bestillinger gjøres, er politiet representert med tjenesteperson som har budsjett og personalansvar i sin linje, men uten påtalemyndighet. Det er åpenbart at prioriteringer og veivalg vil måtte skje ut fra kunnskap om tilgjengelige ressurser. Det skal imidlertid foretas veivalg og prioriteringer knyttet til saker som i noen sammenhenger vil være sentralt prioriterte og måtte etableres og behandles ut fra en bredere vurdering enn de rene ressurs hensyn, siden politidistriktet da tilpliktet å ta i betraktning sine samlede ressurser, jfr Riksadvokatens rundskriv nr 1/2018, pkt V .

Både prioritering og etablering av sakene, sikring av bevis, etablering av grunnlag for inndragning og eventuelt hefte til sikkerhet, fordrer påtalemyndighetens tilstedeværelse under innledende beslutninger og planlegging av aksjoner der en har besluttet å følge straffesporet. Det må ellers planlegges og legges til rette for at A-krim senterets personell lett kan kontakte påtalemyndigheten for hurtigavgjørelser under aksjon. Juristen (e) som skal følge opp, må ha særkunnskap om denne type saker og ha disse saker som en vesentlig del av porteføljen. Det bør planlegges både for at vedkommende kan avløses raskt (kontinuitet) og at vedkommende kan få lette i annen portefølje om tilfanget av A-krim saker med omfattende bruk av tvangsmidler, rettsanmodninger eller andre prosessuelle utfordringer, tilsier det.

Kunnskapsbygging/etterretning

Det ble i samtalene under tilsynet fremholdt av flere at informasjonsinnhenting, bearbeidelse og bruk av den berikede informasjon til beslutningsstøtte, skulle skje etter politiets etterretningsdoktriner. Kunnskapsbygging gjennom "åttetallet" beskrevet foran og inntatt i det sentrale dokument om felles styringsmodell for A-krim samarbeidet s. 31, er hentet fra politiets etterretningsdoktriner. Deler av den informasjon politiet er tenkt å bidra med i denne prosessen vil komme fra andre kriminaletterretningsenheter og registre i politiet, f.eks. Indica. I politiorganisasjonen er beslutningsmyndigheten for iverksettelse av etterforskning som nevnt, lagt til påtalemyndigheten, jfr foran. Det er forutsettes derfor at det lages systemer for å sikre påtalemyndigheten tilgang på informasjon og adgang til å beslutte. Det vises til rapport fra inspeksjon på Org.krim ved Vest politidistrikt fra 28. februar 2017 s. 18 hitsettes:

"Iverksettelse av etterforskning er en påtaleavgjørelse som tas av påtalemyndigheten i politiet jf strpl. § 225. Avgjørelsen kan likevel – ut fra distriktets størrelse og organisering – treffes av polititjenestepersoner som etter "nærmere ordre eller fullmakt". Dette er alminnelig akseptert i praksis, men det er en klar forutsetning at "det må være klart hvem som har myndighet til å sette i verk etterforskning og være etablert rutiner som sikrer påtalemyndigheten kontroll". Siden "ressursene er begrenset er det særlig viktig at politidistriktene har gode rutiner for å avgjøre hvilke saker som skal etterforskes" (R nr. 3/1999 pkt. V).

Gode rutiner ivaretas bla. av lokale og sentrale instruksjoner for Indicia og etterretningsdoktrinen. Etterretningsdoktrinen har fokus på kvalitetssikring, kontroll og bruk av etterretningsopplysninger som beslutningsstøtte, og på viktigheten av at påtalemyndigheten tidlig involveres og gis muligheten til fortløpende vurdering av bl.a om informasjon fra etterretningskilder gir grunnlag for å iverksette etterforskning. Slike rutiner sikrer notoritet, klare ansvarslinjer (påtalemyndigheten beslutter etterforskning og har prioriteringsansvaret), riktig valg av "spor" (straffeforfølgning eller ikke) og at lovlige bevis sikres".

Slik rutiner foreløpig beskrives for virksomheten i A-krim senteret, deltar ikke påtalemyndigheten i A-krim senterets arbeid med å evaluere foreliggende informasjon. Det er ikke av noen av de spurte referert til eller beskrevet rutiner for å involvere påtalemyndigheten for å sikre kontroll, tidlig involvering og fortløpende vurdering av hvilke

eventuelle konsekvenser og beslutninger en skal treffe basert på den foreliggende informasjon.

Det synes tydelig for oss at informasjonsinnhenting/etterretning/kunnskapsbygging går over i en etterforskningsfase idet fokus blir spisset og undersøkelsene bygger på konkrete mistankegrunnlag eller hypoteser om straffbar virksomhet. Det vises til riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 pkt. II nr. s og 3 og fra hitsettes:

Avgjørende for om en virksomhet er etterforskning er dens formål. Er siktemålet å avklare om straffbare forhold finner eller har funnet sted, og i tilfelle hvor, når og hvem som er ansvarlig, er virksomheten å anse som etterforskning. (...)om en virksomhet karakteriseres som "(kriminal)etterretning" eller "kriminalanalyse" gir liten veiledning til avgrensningen mellom etterforskning og andre politioppgaver. Karakteristikken "etterretning" er ofte mer en beskrivelse av en metode enn en avgrensning av virksomheten mot etterforskning. Etterretning er heller ikke, i motsetning til etterforskning, et lovbestemt begrep som det av rettslige grunner har betydning å planlegge i detalj. Den virksomhet som gjerne omtales som (kriminal)etterretning, er i det alt vesentlig etterforskning. Den hører dermed under påtalemyndighetens ansvarsområde og reguleres av straffeprosessloven og påtaleinstruksen.

Dette er selvsagt også gjeldende for virksomhet som karakteriseres som "kunnskapsbygging" i stedet for etterretning.

For kunnskapsbygging/etterretningsdelen av arbeidet i A-krim senteret er det vår oppfatning at det mangler system for ivaretagelse av at det skjer en aktiv vurdering av om virksomheten som drives er etterretning eller etterforskning. For forebygging og kontrolldelen av virksomheten i A-krim senteret mangler etter vår oppfatning en tydelig rollebeskrivelse for politipersonellet som deltar og det mangler en tydelig beskrevet kontinuerlig påtalesfunksjon som kan foreta riktige sporvalg, bistå til adekvat bruk av straffeprosessuelle midler og at straffesaker innrettes og planlegges i henhold til gjeldende direktiver og prioriteringer.

Summen av dette: Manglende fast system for sporvalg i etterretning-/analysefasen, manglende system for involvering av påtalemyndighet i planlegging av aksjoner og evaluering av grunnlaget for aksjoner samt at påtalemyndigheten ikke er representert i lokal koordineringsgruppe, medfører at påtalemyndighetens deltakelse i A-krim sakene fremstår noe hendelsesstyrt og vilkårlig. Det synes utydelig hvordan og på hvilket grunnlag sporvalg besluttes og det kan fremstå som at påtalemyndigheten i noen tilfeller bringes inn i sakene først etter at valget reelt sett er tatt.

Lokalisasjon og deltakelse.

Som beskrevet ovenfor, planlegges A-krim senteret flyttet til lokaler disponert av skatteetaten. Det opplyses i denne forbindelse at hele avsnittet for etterforskning av Arbeidslivskriminalitet skal fysisk plasseres sammen med A-krim senteret. I den grad etterforskningsarbeid skal foregå i selve A-krim senteret eller i direkte tilknytning til dette, vil en påpeke faren for svært uklare linjer mellom politi og de øvrige deltagende etater ifb. med oppfølging av disse sakene. Dette utløser bl.a. taushetspliktsproblematikk som ikke er adressert i nasjonal veileder for informasjonsdeling og praktiske problemer knyttet til håndtering av vitner og mistenkte. Behovet for påtalenærvær i senteret vil bli enda større om den etterforskende enhet legges i senteret.

Politidistriktet har forpliktet seg til deltakelse med 3 personer 3 dager i uken. Etter det vi får beskrevet, vil disse 3 personene stort sett være til stede i senteret hele uken. De 3 personene suppleres ytterligere av 2 etterrettere. Ingen av disse skal drive etterforskning. Den ene av de 5 personene har ikke politimyndighet. Av de gjenværende 5 personene i etterforskningsenheten, har den ene administrasjonsansvaret og 2 andre er uten politimyndighet. Alle 5 polititjenestemenn i etterforskningsenheten går på tabellert tjeneste for å kunne bistå A-krim senteret ved aksjoner.

Det er et spørsmål om kapasiteten her er tilstrekkelig til å kunne følge opp straffesaker som måtte oppstå og det er et spørsmål om SØMA for øvrig har kapasitet til å overta straffesaker med større omfang. Det vises til erfaring fra tidligere der politiet har forsvunnet ut av senteret for å etterforske saker over tid. Med den nå etablerte forpliktelse om deltakelse og ønske om så massiv tilstedeværelse som over beskrevet, vil den reelle kapasiteten for etterforskning synke. Dette er ikke i samsvar med intensjonene i de foreliggende styringsdokumenter. Vi antar at den ovennevnte arbeidsgruppe ledet av nestleder ØKOKRIM vil behandle spørsmål om politidistriktets totale kapasitet på fagfeltet. Det fremstår for oss tydelig at det er viktig å besørge rekruttert erfarne etterforskere som får insentiver til å bli værende.

Det er som over beskrevet, avsatt 1 dedikert politijurist til saksfeltet, men vedkommende forutsettes å ha portefølje i tillegg. Det er ikke lagt opp til at vedkommende skal ha arbeidssted i A-krim senteret eller delta ved møter i LKG annet enn ved konkrete behov for påtalebeslutninger. Tilgang på påtalestøtte har av flere vært beskrevet som "et knapphetsgode". Vi vil fremheve den mangel av kvalitetskontroll og oppmerksomhet mot skille mellom etterretning og etterforskning som er beskrevet ovenfor. Vi vil også fremheve den åpenbare sårbarhet som kommer til syne ved skifte av påtalejurist på fagfeltet. I perioder uten dedikert jurist har det heller ikke blitt opprettet straffesaker ut over det helt nødvendige i disse fasene. Gitt den økede aktivitet som nå er tiltenkt senteret, og den løpende etterretningsvirksomhet som det legges opp til og det behov for påtalestøtte dette medfører ifb. med veivalg og planlegging av aksjoner der politiet skal inngå, bør en besørge kontinuitet ved å ha 2 dedikerte jurister som deler oppgavene mellom seg. Dette gir, i tillegg til at to jurister utgjør mer av et "fagmiljø" enn en, bedre kapasitet til oppfølging av enkeltsaker. Det gir bedre kapasitet til tilstedeværelse i senteret og gir mindre fare for "vakum" dersom en av dem slutter eller går over i annen stilling.

Behovet for påtales tilstedeværelse antas større i et senter der hele politiets enhet for etterforskning av arbeidslivskriminalitet samlokaliseres med A-krim senteret vekke fra det øvrige etterforskningsmiljø, enn der det er et fysisk skille mellom senteret og etterforskningsenheten.

Avslutning og oppsummering

Vest politidistrikt har etablert flere meget ambisiøse etterforskningsprosjekter rettet mot arbeidslivskriminalitet. Det har resultert i en rekke gode straffesaksavgjørelser og det synes som flere er under utarbeidelse. Politidistriktet skal ha anerkjennelse for disse sakene som både treffer kriminalitet innen sentrale arbeidslivsområder og dels går videre til avledet/tilstøtende kriminalitet som hvitvasking av utbytte, hallikvirksomhet, menneskehandel og trygdebedrageri.

Det kan konstateres god progresjon i politidistriktets satsning i A-krimssenteret i form av øket deltakelse og en stadig bedre struktur på (sam)arbeidet i senteret. Slik deltakelsen er sammensatt og tenkt disponert, kan det imidlertid være grunn til å frykte for at etterforskningskapasiteten for sakene innen fagfeltet blir for lav. I strukturen for beslutninger, er det foreløpig uklarhet med hensyn til sporvalg under informasjonsbearbeidelse der en må ta stilling til om det drives etterforskning eller etterretning og eventuelt på hvilket tidspunkt det skjer en overgang til etterforskning. Påtalemyndighetens funksjon i beslutningsprosessene synes ikke tilstrekkelig ivaretatt med tanke på rutiner for å avgjøre om det drives

etterforskning under informasjonsinnhentingsfasen, om det skal etableres etterforskning og eventuelt deltakelse i planlegging av etterforskning og aksjoner. Dette dog slik at det i perioder har vært påtalemyndighet inne både initialt og under videre etterforskning i enkeltsaker, men påtalekontroll med politiets virksomhet i A-krimssenteret er foreløpig ikke tilstrekkelig innarbeidet i instruksene. Kontinuitet for påtalemyndigheten på dette fagfeltet bør bedres.

Statsadvokatene vil tilrå at det:

- Legges til rette for at Politidistriktet har 2 dedikerte politiadvokater med ansvar for A-Krim saker.
- Påtalemyndighetens rolle i beslutningsprosessene formaliseres hva angår vurderinger under informasjonsbearbeidelse, planlegging av og veivalg i A-Krim aksjoner, gjennom tydelige rutinebeskrivelser og instruksjer. Påtalemyndigheten bør delta i LKG
- Utarbeides stillingsbeskrivelser og instruksjer for alle politiets medarbeider i A-krimssenteret.
- Påses at politiets etterforskningsorganisasjon på feltet er dimensjonert tilstrekkelig til å etterforske sakene som etableres i forbindelse med økt fokus på strafforfølgning og synliggjøring av straffeansvaret ved bruk av svart arbeidskraft og synliggjøring av økonomiske konsekvenser ved bruk av useriøse aktører samt sikring og inndragning av utbytte fra arbeidslivskriminalitet nasjonalt og internasjonalt,
- Legge til rette for kompetansebygging og ytterligere samarbeid mellom politiets øvrige etterforskende enheter, herunder menneskehandelsgruppe (EXIT) og avsnitt for arbeidslivskriminalitet ved SØMA

Bergen, 26. august 2018

Eirik Stolt-Nielsen
Førstestatsadvokat



Rudolf Christoffersen
Statsadvokat

Gjenpart : Riksadvokatembetet
Politidirektoratet