



**OSLO
STATSADVOKATEMBETER**

Politimesteren i Øst politidistrikt

Sendes kun som e-post til postmottaket

DERES REF.:

VÅR REF.:
2020/00430-5

DATO:
03.07.2020

**INSPEKSJON/TILSYN AV ØST POLITIDISTRIKT - FELLES ENHET FOR UTLENDING OG
FORVALTNING (FUF)**

Innledning

Den 3. og 4. juni 2020 gjennomførte Oslo statsadvokatembeter inspeksjon av Felles enhet for utlending og forvaltning (FUF) i Øst politidistrikt. På grunn av smitteverntiltakene som er igangsatt som følge av corona-pandemien, ble inspeksjonen gjennomført uten fysiske møter. Politidistriktet hadde i brev av 20. mai 2020 sendt inn en redegjørelse på grunnlag av et tidligere tilsendt bestillingsbrev fra Oslo statsadvokatembeter. Med redegjørelsen fulgte tre lister med saksnumre på sakstyper som var etterspurt i bestillingsbrevet. Under inspeksjonen ble det avholdt to VTC-møter. Det lengste møtet fant sted om formiddagen den første inspeksjonsdagen. Her deltok ledelsen for FUF og Felles påtaleenhet. På dag to deltok, i tillegg til lederne for de to enhetene, seksjonsledere fra Felles påtaleenhet, og FUF, avsnittsledere, fag- og opplæringsansvarlig politiadvokat for påtalejuristene, fag- og opplæringsansvarlig politiadvokat utlendingsfeltet i FUF og enkelte andre medarbeidere i FUF. Dette møtet var et oppsummeringsmøte av ca. én times varighet.

Fra Oslo statsadvokatembeter deltok kst. førstestatsadvokat Nina Prebe, og statsadvokatene Per Egil Volledal, Erik Førde og Stein Vale.

Det er første gang det fra statsadvokatenes side gjennomføres en inspeksjon med spesielt fokus på det saksfeltet som FUF har ansvar for. Vårt overordnede fagansvar er begrenset til straffesaksbehandlingen som skjer i FUF og den påtalemessige oppfølging av saker fra FUF, som i hovedsak følges opp ved Påtaleenhetens jourseksjon og allmennseksjonen.

Formålet med inspeksjonen er å påse og bidra til at politiets straffesaksbehandling er i overensstemmelse med gjeldende lover og gitte direktiver, er effektiv og holder høy kvalitet.

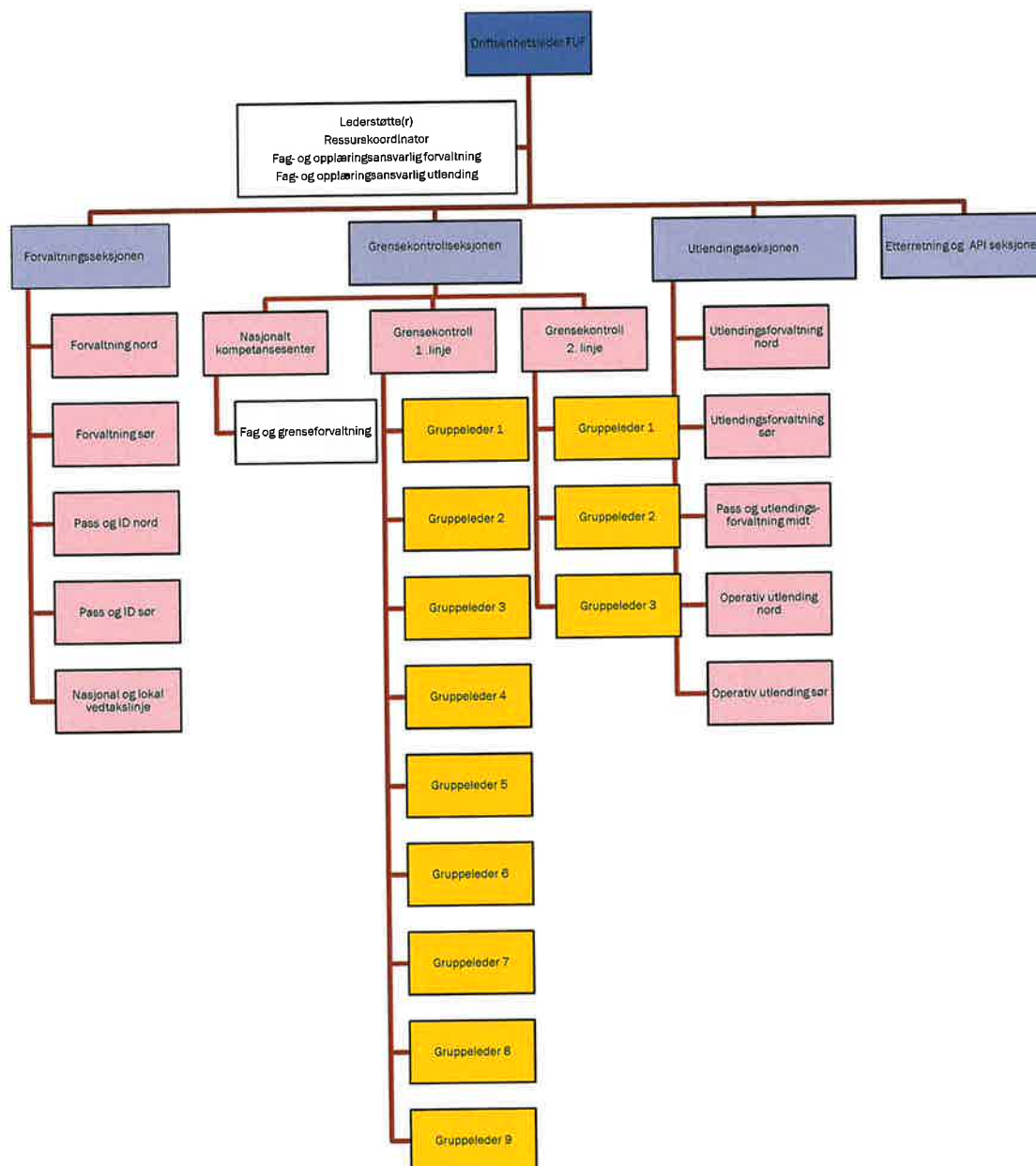
Organisering

I Øst politidistrikt er all påtalevirksomhet lagt til Felles enhet for påtale (FP), inkludert påtalearbeidet knyttet til utlendingssaker. FUF har imidlertid for tiden tre politiadvokater. To av disse utfører oppgaver som fag- og opplæringsansvarlig for henholdsvis utlendingsfeltet og forvaltningsfeltet. De to har ikke påtaleportefølje. Den tredje politiadvokaten er organisatorisk plassert i operativt utlendingsavsnitt sør, men bistår allment påtaleavsnitt sør med påtaleoppgaver i utlendingssaker.

Etterforskning knyttet til utlendingssaker utføres av flere ulike enheter, herunder FUF, FEE og GDE. Oslo Lufthavn og grenseovergangene mot Sverige er styrende for sakstilfanget og organiseringen av etterforskningsansvaret på området. I de ulike geografiske delene av politidistriktet er sakstilfanget, saksporteføljene og organiseringen av etterforskningsansvaret i stor grad påvirket av nærheten til Oslo Lufthavn og riksgrensen mot Sverige.

I Øst politidistrikt har FUF en årsverksramme på 390 stillinger. Hvor mange ansatte som er i arbeid, avhenger av budsjettsituasjonen og om det er høys- eller lavsesong for eksempelvis pass- og grensekontroll. Driftsenheten er organisert i fire seksjoner. FUF har i tillegg til ordinære politidistriktsoppgaver, ansvar for fire nasjonale oppgaver. Grensekontrollen på Norges hovedflyplass betraktes som en nasjonal oppgave. Over Oslo lufthavn Gardermoen går ca. 80 % av passasjertrafikken på Norges yttergrense luft. De øvrige tre nasjonale oppgavene er Nasjonal vedtakslinje for pass/ID, Nasjonalt kompetansesenter for grensekontroll og den nye funksjonen for forhåndskontroll av flypassasjerer; API (Advanced Passenger Information). FUF i Øst politidistrikt er en viktig bidragsyter i fag- og regelverksutvikling overfor Politidirektoratet og Justisdepartementet.

Organisasjonskart for FUF, Øst politidistrikt:



Fra den på forhånd innsendte redegjørelsen gjengis her en oversikt over organiseringen av de fire seksjonene:

FUF er av geografiske hensyn plassert fire steder; Gardermoen, Lillestrøm, Ski og Grålum. Når det i redegjørelsen henvises til nord er dette avsnitt som har lokaler på Lillestrøm og når sør er nevnt er disse avsnittene plassert på Grålum.

Forvaltningsseksjonen:

Forvaltningsseksjonen har 66 årsverk og er delt i fem avsnitt. Forvaltning og pass nord er plassert på Lillestrøm. Forvaltning og pass sør er lokalisert på Grålum. Nasjonal- og lokal vedtakslinje er plassert på Ski og har 16 ansatte.

Grensekontrollseksjonen:

Grensekontrollseksjonen er den største seksjonen med 217 årsverk.

Grensekontrollseksjonen er delt i tre avsnitt. Nasjonalt kompetansesenter for grensekontroll har ca. 22 årsverk og bidrar med opplæring og veiledning i grensekontroll innad i politidistriktet og til hele landet. På Grensekontroll 1. linje gjennomføres grensekontroll gjennom kontroll av dokumenter ved passering av Schengen yttergrense. Avsnittet har ca. 150 årsverk fordelt på 9 grupper. Dersom det på 1. linje avdekkes forhold som må undersøkes nærmere overtar 2. linje videre undersøkelser. Ved dette avsnittet gjennomføres innledende etterforskning/PPS, og de har ca. 40 årsverk.

Utlendingsseksjonen:

Utlendingsseksjonen har 95 årsverk. Seksjonen er delt opp i fem avsnitt. I Lillestrøm er det plassert to avsnitt; utlendingsforvaltning og operativ utlending. På Grålum er situasjonen den samme. På Ski har avsnittet oppgaver innen utlendingsforvaltning og pass. Etterforskningen som foregår på FUF, er knyttet til de to avsnittene for operativ utlending i nord og i sør. Organiseringen av etterforskningsarbeidet er noe ulik mellom de to avsnittene.

Etterretnings- og API seksjonen:

Etterretnings- og API seksjonen er den nyeste seksjonen i FUF og har 5 årsverk og 9 prosjektstillinger. Seksjonen er under oppbygging og vil ivareta innføringen av API-direktivet (forhåndskontroll) for hele landet på yttergrense luft. Seksjonen har også ansvaret for to av politidistriktets prioriterte etterretningsbehov: irregulær migrasjon og grensekryssende kriminalitet. Denne seksjonen har lokaler på Gardermoen.

Etterforskningsansvaret i FUF

Når det gjelder hvilke saksområder FUF har ansvar for etter gjeldende trekkregler, er det noe avvik mellom det som fremgår av straffesaksinstruksen punkt 4.2.5 og hvordan sakstrekk praktiseres i det daglige. Årsaken til dette er bl.a. personal- og ressursmessige forskjeller mellom de to operative utlendingsavsnittene, som medfører at arbeidsoppgavene og arbeidsfordelingen i praksis er ulik i sør og i nord. Dette har sin bakgrunn bl.a. i nærheten til Oslo Lufthavn i nord og riksgrensen ved Svinesund i sør. Men også måten virksomheten var organisert før sammenslåingen til Øst politidistrikt i 2016, har hatt betydning for dagens arbeidsfordeling.

Ved operativt utlendingsavsnitt nord er det primært ansatt operative mannskaper som ikke følger OÅO-løpet, men det er ansatt en etterforskningsleder som følger opp avsnittets straffesaker. Avsnittet har så langt kun behandlet egeninitierte saker, og har ikke trukket saker/sakstyper fra andre deler av politiet. Dette henger både sammen med personal- og ressursituasjonen ved avsnittet, og at det ikke har vært tilsvarende tilfang av saker som det operative utlendingsavsnittet i sør har på grunn av nærheten til Svinesund.

Straffesaker fra Oslo Lufthavn etterforskes ved GDE Romerike v/Gardermoen politistasjonsdistrikt. Dette innebærer at i nord blir kriminalitet knyttet til utlendingssaker delt mellom GDE og FUF. Operativt utlendingsavsnitt nord har i hovedsak avdekket og etterforsket overtredelser av utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a, samt dokumentfalsk knyttet til utlendinger. I tillegg bidrar avsnittet med dokumentkompetanse (dokumentgransker) i andre straffesaker. I en periode mottok og etterforsket avsnittet også enkelte saker om brudd på § 108 fjerde ledd som var avdekket ved Oslo Lufthavn, men dette skjedde kun i en begrenset periode på grunn av uklarheter rundt trekkreglene for disse sakene. De behandles nå igjen av GDE Romerike, Gardermoen politistasjonsdistrikt.

Ved operativt utlendingsavsnitt sør er det ansatt både etterforskere og etterforskningsleder, samt én politiadvokat. Dette avsnittet har saksansvar slik det fremgår av straffesaksinstruksen punkt 4.2.5 i det geografiske området som dekkes av GDE Follo–Østfold. Av den skriftlige redegjørelsen som før inspeksjonen var sendt oss, fremgår det at avsnittet i 2019 har hatt saksansvar for følgende straffesaker::

- retur etter utvisning (6158): 24 saker
- menneskesmugling (6151): 5 saker
- arbeid uten tillatelse (6152): 12 saker
- ulovlig bruk av arbeidskraft (6135): 7 saker
- dokumentfalsk (1352): 13 saker
- dokumentfalsk (1351): 1 sak
- overtredelse av utlendingsloven (6101): 2 saker
- uriktig forklaring (0851): 3 saker
- opphold uten tillatelse (6153): 1 sak

I tillegg kommer "undersøkelsessaker" og saker som er registrert som "utlendingsloven diverse". Disse sakene er rene forvaltningssaker, som f.eks. gjelder bortvisninger.

Øvrige avsnitt i FUF har ikke saksansvar i straffesaker. Grensekontrollseksjonen, som utfører grensekontroll og territorialkontroll på Oslo Lufthavn, utfører etterforskningsskritt i initialfasen ("politiarbeid på stedet") i dialog med FSI når det avdekkes straffbare forhold i tilknytning til grensepasseringer på lufthavnen.

Samhandling med påtaleansvarlig

Hovedregelen ved Øst politidistrikt er at alle saker som opprettes, skal kvalitetssikres av FSI og jourhavende jurist, som deretter setter sakene til FEE/spesialseksjonen for de alvorlige sakene, og GDE/allmennseksjonen for de enklere sakene.

I saker som etterforskes av FUF, samhandler de operative utlendingsavsnittene med påtaleansvarlig i hver enkelt sak, dvs. påtalejurister ved allmennseksjonen, eventuelt ved jourseksjonen. Hvis det avdekkes at organisert nettverk står bak, overtar FEE etterforskningen. Det er FSI gjennom saksiling (eller som jourhavende jurist) som avgjør hvor forholdene skal etterforskes. De enkle sakene hvor utlendingen tilstår tidlig i etterforskningen, behandles ofte kun hos FSI og avgjøres av jourhavende jurist med begjæring om tilståelsesdom.

Kompetanse

Med unntak av den ene påtalejuristen i operativt avsnitt sør er det ikke etablert noen form for spesialisering blant påtalejuristene på utlendingsfeltet i Øst politidistrikt, verken organisatorisk eller ved tildeling av sakstype. Dette til forskjell fra Oslo politidistrikt, som har en egen påtaleseksjon i FUF.

På tross av den manglende spesialiseringen blant juristene, synes det som påtalejuristene har tilstrekkelig kompetanse innenfor saksfeltet til FUF. Dette skyldes først og fremst at det har vært drevet et målrettet kompetansutviklingsarbeid fra FUF sin side overfor påtalejuristene på FSI og allmennjuristene. I tillegg vil et stort tilfang av den typen saker sikre at juristene får praktisert kunnskapen regelmessig. På jourseksjonen er det så å si alltid én eller flere utlendingssaker som behandles i løpet av et vaktsett. Også juristene på allmennavsnittene får en god del saker innenfor saksfeltet og de får således en viss kompetansegivende "mengdetrening". Dette gjelder i særdeleshet allmennavsnittet nord, som får saker fra Oslo lufthavn. Dertil kommer at det blant påtalejuristene i distriktet er rekruttert ganske mange med erfaring fra utlendingsforvaltningen. Politiadvokaten i FUF, som ble ansatt høsten 2019, har dessuten hospitert ved jour- og allmennseksjonen.

På etterforskersiden sikres kompetansen blant annet ved at det i utlysningstekster kreves relevant etterforskningserfaring. Begge de operative avsnittene i utlendingsseksjonen bidrar med bemanning av distriktets kriminalvakter i helger. Tilstedeværelse på krimvaktene gir mannskap fra operative avsnittene en mulighet til å opprettholde kompetansen i generell straffesaksbehandling, samtidig som utlendingskompetansen de besitter, deles med øvrige mannskap.

Arbeidslivskriminalitet

Det fremgår av Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2020 at arbeidslivskriminalitet utgjør en alvorlig trussel mot både arbeidstakere, virksomheter og samfunnet som sådan, og at kriminalitet som rammer arbeidsmiljøet og arbeidsmarkedet skal prioriteres. Sett hen til antall saker i GDE Follo-Østfold, se over, kan det se ut til at saksfeltet ikke prioriteres høyt nok i distriktet. Ansvarer tilligger ikke FUF alene. Det skal nevnes at distriktet har gjort en stor innsats i arbeidet med den såkalt Lime-saken, som fortsatt er til behandling i lagmannsretten

Øst politidistrikt bidrar med mannskaper til A-krimsentret, som er et samarbeid mellom politiet, Arbeidstilsynet, Nav og skatte- og tolletatene. Senterets nedslagsfelt er imidlertid bare den gamle Akershus-delen (Romerike og Follo) av politidistriktet. At det tverrfaglige A-krimsentret ikke omfatter Østfold kan ikke i seg selv forklare den manglende innsatsen på området i den sørlige delen av distriktet. Men det hadde åpenbart vært en fordel om senteret også kunne innlemme det tidligere Østfold i sitt arbeidsområde.

Saker fra saksfeltet arbeidslivskriminalitet er blitt gjennomgått, se nedenstående oppsummering.

Forebygging gjennom forvaltning

Selv om den rent kriminalitetsforebyggende virksomheten i FUF ikke ligger innenfor påtalemyndighetens ansvarsområde, vil vi likevel fremholde at distriktet gjør en meget solid innsats gjennom det som kalles "forebygging gjennom forvaltning". I straffesaksbehandlingen og ordenstjenesten mottar politiet en god del informasjon som bør videreformidles til forvaltningsseksjonene i politiet. Øst politidistrikt har stor oppmerksomhet på denne informasjonsformidlingen. På inspeksjonstidspunktet hadde hele 280 slike bekymringsmeldinger blitt meddelt forvaltningsseksjonen siden 1. januar i år. Meldingene har ført til tilbakekall av førerett, våpentillatelser og andre typer tillatelser, samt over 50 pålegg, forhåndsvarsler mv. Hjemlene i passloven er blitt benyttet i forebyggende øyemed for å forhindre at seksuallovbrudd blir begått i utlandet.

I 2019 hadde politidistriktet ca. 1360 utvisninger og bortvisninger. Av de 794 utvisningssakene som ble opprettet i 2019, var 560 opprettet på grunn av straffbare forhold.

Saksgjennomgang

I forbindelse med inspeksjonen gikk vi gjennom saker med sikte på å kontrollere at både etterforskningen og påtalebehandling holder tilstrekkelig høy kvalitet og er i tråd med gjeldende prioriteringer.

I bestillingsbrevet til politiet ble det bedt om en oversikt med saksnummer for alle registrerte saker knyttet til ulovlig arbeidskraft, med fokus på asylsøkere som har fått endelig avslag jf. utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a), i perioden 1. april 2019 – 31. mars 2020, og de 30 siste pådømte sakene etter utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav e forut for 1. april 2020. Det er gjennomgått rundt 40 saker.

Ulovlig innreise

Når det gjelder de pådømte sakene om ulovlig innreise etter utvisningsvedtak er det lite å bemerke til saksbehandlingstiden, idet de pådømte som regel var i fengslig forvaring fra pågrepelse og frem til pådømmelse. Mange av sakene har blitt raskt pådømt som tilståelsesdommer, og bare i noen tilfeller har det vært nødvendig å utferdige tiltale. I ett tilfelle har det blitt utferdiget tiltale selv om det forelå tilståelse både i retten og i politiavhør forut for pådømmelsen. Når det gjelder straffepåstand så synes politidistriktet gjennomgående å ha lagt seg på fengsel i 10 måneder når det foreligger tilståelse. Dette er en praksis distriktet bør ha en større bevissthet på og legge straffenivået noe høyere. Det vises særlig til avgjørelser fra Høyesterett i Rt. 2015 s. 51, Rt. 2015 s. 662, Rt. 2015 s. 666 og særlig HR 2019-2044-A.

Kun i én sak er det opplysninger om et utvisningsvedtak er ugyldig, og dette ble avklart ved sivil søksmål forut for hovedforhandling i straffesaken.

Ulovlig arbeidskraft

Saker som gjelder bruk av ulovlig arbeidskraft, omfatter det som gjerne betegnes som arbeidslivskriminalitet, arbeidsmarkeds kriminalitet eller bare a-krim. Det har vært et større fokus på den samfunnsmessige betydningen av denne type kriminalitet i de senere år. Arbeidsgivere som benytter ulovlig arbeidskraft utgjør en del av denne kriminaliteten. I Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2020 fremgår blant annet: *"Riksadvokaten understreker betydningen av en aktiv og målrettet innsats mot kriminalitet som misbruker legale strukturer til å undergrave velferdsstaten, jf. regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet (revidert 5. februar 2019). Som de foregående år skal det også i 2020 rettes stor oppmerksomhet mot ulovlig bruk av utenlandsk arbeidskraft, menneskehandel, grov sosial dumping, tvangsarbeid og fiktiv fakturering. En målrettet innsats mot slik kriminalitet fordrer et tett samarbeid på tvers av politidistrikter, særorganer og med offentlige kontrollorganer og næringslivet. Det minnes om at norske myndigheter er forpliktet til å ivareta*

ofrene for menneskehandel, og at mistenkte etter omstendighetene selv kan være offer for menneskehandel eller tvunget til annen kriminalitet. Det vises til Europarådets menneskehandelskonvensjon artikkel 26 som pålegger statene å sikre at ofre for menneskehandel ikke i urimelig utstrekning selv blir utsatt for straffeforfølgning."

og

"Arbeidslivskriminalitet utgjør en alvorlig trussel mot både arbeidstakere, virksomheter og samfunnet som sådan. Som for annen grov profittmotivert kriminalitet skal påtalemyndigheten påse at den blir møtt med strenge reaksjoner. Fenomenet omfatter en lang rekke ulike lovbruddkategorier, som trusler, vold og utnytting av mennesker på ulikt vis, herunder tvangsarbeid. Politiet må også være oppmerksom på misbruk av ID-dokumenter i tilknytning til denne kriminalitetsformen, og de som arbeider med fagfeltet må sette seg inn i situasjonsbeskrivelsen fra NTAES."

De gjennomgåtte sakene omfatter i svært begrenset omfang privatpersoner som benytter ulovlig arbeidskraft, men i hovedsak enkeltmannsforetak eller aksjeselskaper innen bygg, bilvask eller lignende. Sakene er i all hovedsak avdekket ved politiets operative utlendingskontroller.

For Øst politidistrikt gjelder det felles bøtedirektiv, som er utarbeidet sammen med Oslo, Sør-Øst, Sør-Vest og Agder politidistrikter. Bøtesatsene for bruk av ulovlig arbeidskraft sonderer mellom private og profesjonelle arbeidsgivere, hvor satsene er betydelig høyere for profesjonelle arbeidsgivere. Sterke allmennpreventive hensyn gjør seg gjeldende ved bruk av ulovlig arbeidskraft, så det foreligger i svært liten grad rom for å gjøre individuelle avvik fra disse bøtesatsene. Gjennomgang av sakene viser imidlertid at politidistriktet ved påtaleavgjørelsene avviker i ganske stor grad fra retningslinjene. For flere av sakene som gjelder enkeltmannsforetak eller aksjeselskaper, er det ved utferdigelse av forelegg benyttet bøtesatser som gjelder for private arbeidsgivere. I ett tilfelle er et forslag om forelegg på kr 5.000,- for et enkeltmannsforetak innsendt – og tiltrådt – av statsadvokaten, med opplysning om at det var i tråd med bøtesatser i politidistriktets påtaledirektiv. Ellers varierer foreleggene i disse sakene fra kr 7.000,- til 10.000,-, selv om bøtenivået etter direktivet som et utgangspunkt skulle ligget fra 50.000,- og oppover.

Anmeldelsene som skrives av politiets operative enheter, er gjennomgående svært gode, og inneholder ofte mer opplysninger om den aktuelle virksomheten enn hva som følges opp eller fremgår i etterfølgende avhør. Enhetene har et forbedringspotensial når det gjelder notoritet om etterforskning på stedet om foreholdelse av rettigheter ved avhør på stedet, som regel av arbeidstakere, bruk av lydopptak mv. Det er i strid med PPS-metodikken, i liten grad avholdt evalueringsmøter i ettertid.

Når det gjelder etterfølgende etterforsking er kvaliteten på avhørene ujevn, og det kan sees en tendens til at avhørtes forhold til selskapet, økonomiske forhold eller eventuell gevinst ved å benytte ulovlig arbeidskraft i flere saker i liten eller ingen grad er berørt. I noen saker sees at den som ulovlig har utført arbeid for et selskap, er gitt et forelegg for dette, mens arbeidsgiver, til dels uten avhør, har fått saken avgjort ved påtaleunntatelse eller en henleggelse etter bevisets stilling. Dette er uheldig idet det gir størst allmennpreventiv effekt i forhold til ulovlig arbeid å straffe arbeidsgiversiden.

Når det gjelder henlagte saker etter bevisets stilling, så er disse bare gjennomgått ganske summarisk under inspeksjonen. For flere av disse sakene fremgår det imidlertid ut fra sakens opplysninger ikke som åpenbart at henleggelse er en korrekt avgjørelse, i hvert fall ikke uten at det foretas avhør av arbeidsgiver.

Øst politidistrikt har også et forbedringspotensial når det gjelder å purre opp utstedte forelegg som ikke kommer i retur med opplysninger om de vedtas eller ikke.

Inndragning

Riksadvokaten sentrale prioriteringer for etterforsking og straffesaksbehandling følger senest av rundskriv nr. 1/2020, hvor det blant annet fremgår: *"Inndragning av utbytte fra straffbare handlinger skal i 2020 stå sentralt i bekjempelsen av alle former for profittbasert kriminalitet, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.4.10. I 2020 er inndragning omfattet av obligatorisk årlig opplæring. Med sikte på inndragning må politidistriktene og statsadvokatene – ved all profittmotivert kriminalitet – være meget bevisst pengesporsetterforsking allerede ved sakens innledende fase, jf. også Økokrims inndragningsveileder."* og *"En effektiv bekjempelse av den profittmotiverte kriminaliteten krever at politiet og påtalemyndigheten straffeforfølger hvitvasking av utbytte. En vellykket innsats på dette området gjør det vanskeligere for kriminelle å nyte godt av utbyttet, og det blir mindre attraktivt å begå primærlovbruddet som genererer utbyttet. Etterforsking av profittmotivert kriminalitet skal derfor som utgangspunkt omfatte eventuelle heleri/hvitvaskingshandling i tillegg til primærlovbruddene."*

Inndragning og opplysninger om økonomiske forhold synes gjennomgående å være fraværende i etterforskingen, herunder om ulovlig utbytte eller besparelser ved å benytte ulovlig arbeidskraft. I noen av sakene fremgår opplysninger i relasjon til arbeidstaker blant annet om valutaoverførsler til utlandet som nok kunne ha blitt ettergått på en bedre måte. Det er ikke gjennomgått noen saker som har resultert i inndragning.

Bruk av falske identitetsdokumenter

I Riksadvokatens brev av 6. januar 2020 til politiet og statsadvokatene rettes det søkelyset på straffrihetsregelen i flyktningkonvensjonen artikkel 31 nr. 1. Det slås der fast at statene, på nærmere vilkår, ikke skal straffeforfølge en flyktning på grunn av ulovlig innreise eller opphold forutsatt at flyktningen straks fremstiller seg for myndighetene og godtgjør gyldig grunn for den ulovlige innreisen eller oppholdet. Gjennom den omfattende grensekontrollvirksomheten som foregår i Øst politidistrikt, får distriktet de aller fleste tilfellene her i landet hvor denne problemstillingen kommer på spissen. Med dette som bakgrunn har vi derfor fått oss forelagt alle saker knyttet til ulovlig innreise eller opphold, herunder saker med bruk av falske reisedokumenter ved innreise, fra 1. januar 2019 til 31. mars 2020. Det ble gjort stikkprøver blant disse sakene, og i alt ble 45 saker gjennomgått.

Et viktig bevisstema i disse sakene er hvor og hvor lenge vedkommende har oppholdt seg i andre land før ankomst til Norge. Det er ofte vanskelig å få klarhet i dette. I de aller fleste sakene var det stilt gode spørsmål om hvor vedkommende oppholdt seg før vedkommende kom til Norge.

Vi merket oss at det henleggelsesgrunnlaget som ofte ble brukt når personen med falske id-papirer søker om asyl, var bevisets stilling – kode 058. Politidistriktet bør ha et mer bevisst forhold til valg av henleggelsesgrunnlag i disse sakene. Det antas at kode 061 (Andre lovbestemte grunner) vil være riktige henleggelsesgrunnlag når flyktningkonvensjonen artikkel 31 nr. 1 gjør forholdet straffritt.

Det er viktig å være klar over at straffrihetsregelen også gjelder om vedkommende bare er på transitt i Norge. Dette synes å være tatt hensyn til i de sakene vi så gjennom.

I en av sakene ble en eritreisk statsborger fengslet i medhold av utlendingsloven etter å ha blitt siktet for å ha legitimert seg med et forfalsket italiensk reisedokument. Dette til tross for at han i avhør hadde sagt at han kom til Norge "for å søke beskyttelse". I den saken ser det ut til at man ikke har vært seg bevisst straffrihetsregel i flyktningkonvensjonen og brukt uforholdsmessig lang tid på å fastslå hans identitet.

Det er stort fokus på denne sakstypen, og politiet og påtalemyndigheten får stadig kritikk for ikke å ta følge flyktningkonvensjonen artikkel 31 nr. 1. Det er derfor viktig at det er notoritet om disse sakene. Det betyr at alle saker skal registreres og gis en påtaleavgjørelse.

Ved saksgjennomgangen har det vist seg at praktiseringen av strl. § 361 første ledd bokstav b byr på problemer. De tilfellene som er problematiske, men også ganske praktiske, er at personer har med seg ettergjorte eller forfalskede dokumenter, men dokumentene er ikke blitt benyttet i forbindelse med grensekontrollen. I ett tilfelle ble det utferdiget et forelegg for et slikt

forhold, og forelegget ble senere opphevet idet man fant at forholdet ikke var straffbart. Med den økte oppmerksomheten på bruk av falske identitetspapirer, bør det avklares om en ren besittelse av slike dokumenter bør være straffbart, enten gjennom rettspraksis eller lovendring. Oslo statsadvokatembeter vil se nærmere på denne problemstillingen.

Selv om forholdet kanskje ikke kan straffes i Norge, skal imidlertid alle falske dokumenter beslaglegges for å hindre senere bruk. For øvrig gjør vi oppmerksom på at Oslo statsadvokatembeter etter tidspunktet for inspeksjonen har sendt ut instruks om at strl. § 361 første ledd bokstav b og § 221 skal brukes i konkurrans.

Oppsummering

Øst politidistrikt har en nasjonal spisskompetanse innen en rekke av de arbeidsområdene som FUF har ansvaret for. Det er derfor svært positivt at distriktet bidrar i regelverks- og utviklingsarbeidet nasjonalt.

Det er vårt inntrykk at ledelsen i FUF er faglig sterke og leder virksomheten på en god måte. Bevisstheten på at man arbeider i to spor; et straffespor og et forvaltningsspor, synes å være langt fremme i hele virksomheten. Samtidig ivaretas informasjonsformidlingen mellom de to sporene på en god måte.

Det arbeides målbevisst fra FUFs side for å styrke kompetansen i utlendingsrettslige spørsmål for både påtalejurister og etterforskere. Dette sammen med et stort saksvolum gjør at kvaliteten på straffesaksbehandlingen på dette feltet i hovedsak er god. Det er i forbindelse med saksgjennomgangen pekt på enkelte svakheter. Flere av disse svakhetene vil antakelig kunne forebygges om man hadde fulgt metodikken systematisk erfaringslæring, herunder tilbakemeldingsmøter i tråd med PPS-metodikken.

Øst politidistrikt er i gang med å revidere straffesaksinstruksen og trekkreglene, men dette arbeidet er forsinket på grunn av covid-19-pandemien. Det er positivt at det arbeides med å få enda tydeligere trekkregler for utlendingssaker slik at det ikke er tvil om hvor i organisasjonen etterforskningsansvaret ligger.

Som påpekt foran, har distriktet, herunder FUF et forbedringspotensial når det gjelder innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Et av de forholdene som umiddelbart bør rettes opp, er det foran nevnte noe for lave bøtenivået ved brudd på utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a.

I saker om overtredelse av innreiseforbud etter utlendingsloven, jf. lovens § 108 tredje ledd bokstav e, kan det synes som påtalemyndighetens straffepåstander er noe for milde. Både forarbeidene og rettspraksis gir anvisning på noe strengere straffer enn det vi har sett gjennom vår saksgjennomgang. Normalstraffen ved for førstegangs gjentakelse skal være ett år og seks

måneder fengsel og deretter én måned ekstra per gjentakelse. Det er ikke grunn til å gi særlig rabatt for tilståelse. Ethvert avvik fra normalstraffen krever en særskilt begrunnelse.

Med vennlig hilsen



Stein Vale
statsadvokat

Gjenpart: Riksadvokaten og Politidirektoratet (som e-post til postmottaket)