



OSLO STATSADVOKATEMBETER

Mottakere ifølge liste

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

21/877 - 3 / EFO005

07.06.2021

Statsadvokatinspeksjon Felles enhet for utlending og forvaltning - Inspeksjonsrapport

Innledning

Den 27. april 2021 gjennomførte Oslo statsadvokatembeter inspeksjon av Oslo politidistrikt, Felles enhet for utlending og forvaltning (FUF).

Inspeksjonen ble utført av statsadvokatene Per Egil Volledal, Ingrid Vormeland Salte og Erik Førde. Inspeksjonen var en oppfølgingsinspeksjon i forhold til inspeksjonen i 2020. I praksis betyr dette at det skulle fokuseres på de samme temaene som ved sist inspeksjon og kontrollere om det var skjedd endringer i forhold til de oppfølgingspunkter som var angitt i rapporten. På grunn av den pågående Covid-19 pandemien ble inspeksjonen gjennomført digitalt.

Inspeksjon av de forskjellige etterforskningsenhetene i politidistriktene er en del av statsadvokatens fagledelse. Dette skjer i medhold av riksadvokatens rundskriv 3/2020 – Statsadvokatenes fagledelse av politiet. Rundskrivet er en videreføring av tidligere rundskriv om samme tema.

Inspeksjonen ble innledet med et møte med lederne ved Felles enhet for utlending og forvaltning. Fra politiet deltok politiinspektør Jan Eirik Thommassen – leder for enheten, seksjonslederne politiinspektørene Magne Løvø (Seksjon for utlendingskontroll), Hanne Fauske (seksjonsleder påtaleseksjonen), politiførstebetjentene Janne Melstveit (etterforskningsavsnittet) og Beate Stokkan(A-krimavsnittet). I tillegg deltok politiadvokatene Anita Eskilt Andhøy og Patricia Skaldebø-Rød (fungerende ledere påtaleseksjonen) og fagpolitioverbetjent Kari O. Ødegård.

Politiet hadde i forkant innsendt en redegjørelse i tråd med bestilling herfra.

Som ledd i inspeksjonen ble det gjennomgått et utvalg straffesaker, se nedenfor.

Inspeksjonen ble avsluttet med et fellesmøte hvor i tillegg til ledergruppen ledere for og ansatte kontrollavsnittene, politiadvokatene ved påtaleseksjonen og etterforskere deltok. Her ble funnene fra saksgjennomgangen kommentert og våre hovedinntrykk ble formidlet.

Organisering og oppgaver

Felles enhet for utlending og forvaltning er organisert i tråd med "Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter". Enheten var på inspeksjonstidspunktet inndelt i fire seksjoner. Inspeksjonen knytter seg i hovedsak til Seksjon for påtale og Seksjon for utlendingskontroll som er den seksjonen som står for utlendingskontroll og som avdekker de fleste brudd på utlendingsloven. Etterforskningsavsnittet og A-krim avsnittet, som er nytt siden sist inspeksjon, er begge organisert under denne seksjonen. I Forvaltningsseksjonen og Seksjon for utlendingsforvaltning avdekker det gjennom sin saksbehandling og kontroll også noen straffbare forhold. Disse seksjonene var ikke gjenstand for statsadvokatenes oppmerksomhet i denne omgang.

Bemanningen er i alt vesentlig den samme når det gjelder antall ansatte. Det bemerkes at alle ledere i seksjon for Utlendingskontroll er skiftet ut eller skiftet roller siden inspeksjonen i 2020. Det er videre opplyst at samtlige etterforskere er byttet ut. Bemanningen på påtaleseksjonen er i det alt vesentlige stabil. Seksjonen vil i løpet av 2021 bli styrket med en person. Dette som følge av økt arbeid med bortvisningssaker og interneringer i den forbindelse. Videre vil man styrke etterforskningsavsnittet med en fag-politioverbetjent. Denne vil få et særlig ansvar for identitetsetterforskning i straffesakene.

Organisasjonen er godt beskrevet i fjorårets rapport og det vises til denne.

I forhold til kravet om kvalitet i etterforskningen vil statsadvokaten påpeke at høy turnover blant etterforskere og ledere på kontrollavsnitt er uheldig. Erfaring i etterforskning generelt og på utlendingsfeltet spesielt er en forutsetning for kvalitet. Når tjenestetiden på etterforskning – herunder på kontrollavsnitt som står for den initiale etterforskning - er forholdsvis kort, vil de som jobber der få begrenset erfaring og læring. Videre vil det brukes mye ressurser på opplæring til tross for at det er få som har kompetanse til stå for opplæringen. Mye ligger på fagpolitioverbetjenten og delvis påtalejuristene. At dette er uheldig krever ingen nærmere begrunnelse.

Covid-19 pandemien

Inspeksjonen i 2020 ble gjennomført en uke før den første nedstengningen som følge av Covid-19 pandemien. Etter nedstengningen stoppet mye av den ordinære virksomheten opp. Enhetens aktivitet ble innrettet på tiltak knyttet til grensekontroll. Ordinær utlendingskontroll ble nedprioritert i den innledende fasen av Covid-19 pandemien.

Den reduserte kontrollaktiviteten har medført nedgang i saksantallet. Dette har gjort at det har vært uproblematisk å få gjennomført OÅO. Økt kapasitet har også medført at påtaleseksjonen har bistått Enhet Sentrum og Oslo-jour med aktorering, samt avgitt en jurist til FSI og Oslo jour fra mai til september 2020.

A-krim

Høsten 2020 ble det opprettet et eget A-krim avsnitt som hadde som oppgave å ivareta de mindre og mellomstore A-krim sakene som blir anmeldt etter kontroller foretatt av politiets mannskaper på A-krim senteret. Avsnittet var stedplassert på A-krim senteret. Avsnittet består av 2-3 dedikerte etterforskere, pluss leder. Avsnittet skal ha dedikert påtalejurist, men ikke noe revisorkompetanse.

På grunn av Økokrims rapport "Politiets hjemmelsgrunnlag i A-krim samarbeidet" har politiets deltakelse i de tverrfaglige kontrollene stoppet helt opp. Videre har A-krim senteret av smittevern hensyn vært helt nedstengt slik at A-krim avsnittet ikke har hatt tilgang til arbeidsplassene der. Avsnittet har således ikke vært operativt.

Selv om Covid-19 pandemien og Økokrims rapport har gjort at virksomheten ved A-krim senteret ikke har kunnet fortsette som før, er det ikke åpenbart at det måtte stoppe helt opp. Statsadvokaten er av den oppfatning at politiet burde ha utforsket hvilket handlingsrom som fortsatt var åpent gitt de nye rammeforutsetningene. Ut fra det opplyste synes dette ikke å ha skjedd.

Statistikk

Politiet har sendt inn oversikt over antallet registrerte straffesaker ved FUF i 2021

De fordeler seg slik:

Registrerte straffesaker utlendingsloven				
Strasak- kode	Betegnelse	Antall	Antall totalt	Antall uten 6101
6101	Overtredelse av utlendingsloven	458		
6135	Ulovlig bruk av arbeidskraft	52		
6152	Arbeid uten tillatelse	46		
6199	Utlendingsloven, diverse	21		
6153	Opphold uten tillatelse	17		
6158	Retur etter utvisning	15		
	Andre koder 61	11		
			620	162

Strasak kode 6101 brukes for saker hvor det anvendes tvangsmidler etter utlendingsloven og håndteres normalt som forvaltningssaker. Disse er derfor trukket ut når det gjelder antallet registrerte saker etter utlendingsloven.

Registrerte straffesaker øvrig			
Strasak- kode	Betegnelse	Antall	Antall totalt
8538	Hundeloven	71	

	Dokumentfalsk (1351, 1352, 1360)	30	
	Våpenloven (9101, 9103, 9199)	12	
8535	Brukthandel	1	
8540	Serveringsloven	1	
0851	Uriktig forklaring	10	
	Strl. Kap. 27 (Vinningslovbrudd)	15	
	Strl. Kap. 30 (Økonsomi)	14	
	Div	43	
	Totalt	197	

Også saker etter hundeloven kan være annet enn straffesaker.

Det skal bemerkes at også forvaltningssakene, enten det er etter utlendingsloven eller andre lover kan generere en del arbeid for påtaleseksjonen.

Rettsoppmøter		
Type rettsmøte	Antall	Antall rettsdager
Fengslinger	174	174
Fengslinger – forlengelser	71	71
Hovedforhandlinger	70	76
Tilståelsessaker	13	
Tilrettelagte avhør	1	
Prøving av vilkår (Europeisk/Nordisk arrestordre)	17	

Oversikten ovenfor inneholder saker med og uten oppmøte. Påtalegruppen har gått med 8 saker med oppnevning fra statsadvokaten hvorav 2 saker i tingretten og 6 saker i lagmannsretten.

Saksgjennomgang

I forbindelse med inspeksjonen hadde statsadvokaten bedt om å få oversikt over de siste 50 positive og 50 negative påtalevedtakene i saker med følgende STRASAK-koder 6135 Ulovlig bruk av arbeidskraft, 6158 Retur etter utvisning, 6199 Arbeid uten tillatelse og 1352 Dokumentfalsk, bruk av falske dokument. Med unntak av ca. 15 saker registrert som 6101 og avgjort på kode 062, er samtlige saker gjennomgått.

Formålet med saksgjennomgangen er å se etter gjennomgående feil eller feil knyttet til struktur eller rutiner. Det som skrives om inntrykket etter saksgjennomgangen knytter seg til dette

overordnede nivået. I forbindelse med det oppsummerende møtet ble det i læringsøyemed trukket frem enkeltsaker som eksempler på hva som var bra og hva som var uheldig praksis.

Hovedinntrykket var at det gjøres mye god etterforskning. Det er imidlertid fortsatt et klart forbedringspotensial. En av de tingene som vi merket oss som særlig bra, er at både etterforskere, politifaglig etterforskningsleder og påtalejuristene er flinke til å bruke notatfunksjonen i BL. Det gir god notoritet om pålegg, vurderinger og fremdrift. Dette er greit for de enkle sakene, men blir litt uoversiktlig for de mer kompliserte sakene. Ved denne inspeksjonen har vi ikke systematisk sett på bruken av etterforskningsplaner i Indicia prosjektmodul. For de litt større sakene er dette et godt verktøy. Siden de større sakene er såpass få bør nok Indicia brukes også i mindre saker slik at både etterforskere, etterforskningsledere og påtalejurister blir fortrolig med bruk av verktøyet.

Mange saker starter som en utlendingskontroll og går så over til en straffesak. En går da fra en forvaltningssak med forklarings- og sannhetsplikt til en straffesak med selvinkrimineringsvern. Det kommer ikke klart frem i alle saker at mistenktes rettigheter er foreholdt på en tydelig måte. I en kontrollsituasjon hvor det ikke brukes tolk kan det være krevende å formidle rettighetene på en tydelig måte.

For mange av de sakene som gjelder bruk av ulovlig arbeidskraft/ulovlig arbeid gjøres det godt arbeid med bevissikring i initialfasen både når det gjelder rapportskrivning og dokumentasjon av det straffbare forholdet som anmeldes. Dette er helt avgjørende for mulighetene for en vellykket etterforskning og en riktig påtaleavgjørelse. I de henlagte sakene var det stort sett i initialfasen det hadde sviktet ved at bevissikringen for bl.a. ulovlig arbeid ikke har vært god nok. Det merkes at en del av etterforskerne har mindre erfaring. Avhørende blir fort vekk for like og preget av en avhørsmal. En del avhør kunne med fordel vært spisset litt mer inn på det som er aktuelt og unikt i den enkelte sak.

Inndragning av utbytte av lovbrudd er en uttalt målsetning i alle straffesaker. I disse sakene var det sjelden etterforsket opp mot inndragning. En konsekvens av dette er at det ikke var inndragning i noen saker.

Fremdriften i etterforskningen i de sakene vi har sett på er god. Dette er i utgangspunktet ikke overraskende idet sakene vi har sett på i denne omgang, i hovedsak er enkle og krever få etterforskningssteg. Av PSV fremgår det at enheten har større restanser enn de måltall som er angitt. Restansegraden – andel restanser i forhold til antallet anmeldelser, er også høyere enn for Oslo politidistrikt sentralt. Restansevolumene er ikke større enn at den enkelte påtalejurist burde ha oversikt over hvilke saker det gjelder og ha mulighet til å få dem påtaleavgjort.

Når det gjelder påtalevedtakene var det lite å bemerke til de henlagte sakene når det gjelder henleggelsene som sådan og kodebruken. Enkelte feil i kodebruken ble påpekt i det oppsummerende møtet.

Når det gjaldt de positive påtalevedtakene var bildet noe mer variert. Det felles bøtedirektivet for politidistriktene Oslo, Øst, Sør-Øst, Agder og Sør-Vest gir føringer for flere av de sakstypene som var kontrollert. Ved gjennomgangen av sakene etterlates et inntrykk av at direktivet ikke alltid følges. Dette gjaldt:

- I saker om ulovlig arbeidskraft var bøtene satt under det nivået som fremgår av bøtedirektivet
- I tre saker om ulovlig bruk av au-pair var det gitt forelegg selv om direktivet legger opp til tiltale
- Fastsetting av subsidiær fengselsstraff fremsto som noe tilfeldig – særlig ved høye bøter.
- Bruken av påtaleunntakelser fremstår ikke alltid i tråd med det som følger av riksadvokatens rundskriv.

Bøtedirektivet gir anvisning på at det skal utøves et skjønn ved fastsetting av bøtene. Dette kan særlig være aktuelt ved utmåling av bøter for ulovlig bruk av arbeidskraft hvor bøtene kan bli høye. Da bør momentene som blir tillagt vekt ved skjønnsutøvelsen fremgå av et notat i BL. Ellers fremstår bøtefastsettelsen som vilkårlig.

Når det gjaldt brudd på innreiseforbudet så ble alle saker som var påtaleavgjort siden siste inspeksjon gjennomgått. Straffenivået synes fortsatt for lavt. Selv med tilståelser er det ingen grunn til at det skal legges ned påstand på mindre enn 11 mnd. fengsel.

Oppsummering og forslag til tiltak

Det året som har gått siden siste inspeksjon har vært spesielt på grunn av Covid-19 pandemien. Dette har preget politiet ved at oppgavesettet delvis har blitt omdefinert i løpet av året. Dette har gjort at politiet bare i liten grad har fulgt opp de oppfølgingspunkter som ble fremhevet i siste års rapport.

Inntrykket etter årets inspeksjon er i stor grad sammenfallende med inntrykkene etter fjorårets inspeksjon. Straffesaksarbeidet preges av at det er kontrollavsnittene som avdekker straffesaker. Teamene har en todelt oppgave. Dels å påse at måltallene for uttransporteringer oppfylles, og dels stå for den initiale etterforskningen. Måltallene for uttransporteringer er såpass høye at dette krever stor innsats å oppfylle målet. At dette kan og til dels går, på bekostning av kvaliteten på etterforskningen er etter vår oppfatning åpenbart. Lederne av kontrollavsnittene og de som arbeider på kontrollavsnittene må være bevist den rollen de har som etterforskningsledere og etterforskere når det avdekkes straffbare forhold som etter lov og instruks skal etterforskes.

Satsingen på etterforskning av arbeidslivskriminalitet gjennom A-krimsentret og eget A-krimavsnitt har ikke gitt særlig resultater siste år. A-krimavsnittet har aldri kommet i gang med etterforskning av mindre og mellomstore A-krim saker. Mulige store A-krim saker har FEE ikke hatt kapasitet til å etterforske. Statsadvokatene synes det fremstår som påfallende at A-krimavsnittet ikke har noen revisorressurs. Selv i de mindre og mellomstore sakene vil slik kompetanse fort være nødvendig kompetanse for å få til en vellykket etterforskning. Heller ikke i forhold til menneskehandel – som fort kan være en side av A-krim sakene har det skjedd

mye. Av de sakene som FUF har presentert for menneskehandelsavsnittet på Org.krim seksjonen på FEE er ingen overtatt av dette avsnittet. Begge kriminalitetsområdene er prioriterte kriminalitetsområder, se bl.a. riksadvokatens mål og prioriteringsrundskriv for 2021 hvor det heter:

"Arbeidslivskriminalitet utgjør en alvorlig trussel mot både arbeidstakere, virksomheter og samfunnet som sådan. Fenomenet omfatter en lang rekke ulike lovbruddskategorier, som trusler, vold og utnyttning av mennesker på ulikt vis, herunder tvangsarbeid. Politiet må også være oppmerksom på misbruk av identitetsdokumenter, og de som arbeider med fagfeltet må sette seg inn i situasjonsbeskrivelsen fra NTAES.³² Riksadvokaten understreker betydningen av en aktiv og målrettet innsats, jf. [regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet](#) (revidert 8. februar 2021). Det skal også i 2021 rettes oppmerksomhet mot ulovlig bruk av utenlandsk arbeidskraft, menneskehandel, tvangsarbeid, systematisk trygdemisbruk og fiktiv fakturering."

Det er ikke uten videre lett å se at dette pålegget er ivaretatt ved Oslo pd. i dag.

Årets inspeksjon som var ment å være en oppfølging av fjorårets inspeksjon, har avdekket at politiet i beskjeden grad har greid å jobbe med de oppfølgingspunktene som det ble gitt anvisning på i fjorårets rapport.

Etter årets inspeksjon har vi følgende punkter til videre oppfølging

- Med utgangspunkt i riksadvokatens føringer i RA 05/370 bør man lage tydeligere føringer for hvilke saker man åpner etterforskning i.
- Påtalegruppen og etterforskningsavsnittet med innspill fra kontrollavsnittene bør utvikle tiltakskort hva gjelder etterforskningsskritt som kan, bør eller må gjøres ute på stedet i de ulike sakstypene.
- Ledere på kontrollavsnittene og påtalejuristene må være mer bevisst på sine roller som etterforskningsledere ved at man i hver sak og hver gang foretar en reell kontroll av de etterforskningsskritt som foretas.
- Systematisk erfaringslæring og tilbakemeldinger må brukes aktivt for å bidra til økt kompetanse når det gjelder etterforskning.

Alle punktene handler om å skape en struktur i forhold til straffesaksbehandlingen. Hvilke saker som bør etterforskes (pkt. 1), hva som skal gjøres når etterforskning åpnes (pkt. 2), hvem som har ansvar for å gjennomføre og lede etterforskningen på de forskjellige stadier (pkt. 3) og ikke minst å lære av de sakene man har gjennomført (pkt. 4). Alle punktene er gjentakelse fra fjorårets rapport.

- Utarbeide en plan for hvilket handlingsrom som finnes for politiet når det gjelder deltakelse i A-krim samarbeidet, og egen kontrollvirksomhet på området A-krim i lys av Økokrims rapport "Politiets hjemmelsgrunnlag i A-krim samarbeidet".
- Utarbeide en plan for hvordan politiet skal kunne påstå inndragning i flere saker.
- Utarbeide en plan for hvordan man kan øke antallet etterforskede saker som gjelder menneskehandel.

- I tillegg bør påtalegruppen gjennomgå om bøtedirektivet for bruk av ulovlig arbeidskraft med tanke på:
 - Om dette er riktig oppfattet av alle.
 - Om direktivets lineære straffenivå kan være problematisk i forhold til de generelle prinsipper for straffutmåling. (Se bøtedirektivets innledende deler)
 - Hvordan dette straffutmålingsskjønnet bør utøves og sikre at man utøver skjønnet ens.
 - I den grad gruppa finner at påtaledirektivet ikke er hensiktsmessig utformet bør eventuelle endringer tas opp med FOA-påtale.

Statsadvokaten kan delta i påtalegruppens arbeid i forhold til bøtedirektivet

Når det gjelder de oppfølgingspunktene som er påpekt ovenfor bes politiet innen 25. juni 2021 utarbeide en plan for hvordan de oppfølgingspunktene. Planen må også angi hvilket tidsperspektiv politiet har for å følge opp punktene. Når det gjelder punktet om menneskehandel så er en kjent med politiets brev av 21. mai 2021 pkt. 2.2, som er en plan for oppfølging etter inspeksjonen på Felles enhet for etterforskning og etterretning. Det tas sikte på en samlet gjennomgang av politiets planer for oppfølging av forbedringspunkter etter inspeksjonene ved Felles enhet for etterforskning og etterretning, Enhet Sentrum og Felles enhet for utlending og forvaltning.

Nina Prebe
Førstestatsadvokat

Erik Førde
statsadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Gjenpart

Politidirektoratet	Fridtjof Nansens vei 14-16	0369	OSLO
Riksadvokaten	Postboks 2102 Vika	0125	OSLO

Mottakere

HFA009			
Oslo politidistrikt	Postboks 2093 Vika	0125	OSLO

KOPPI