



RIKSADVOKATEN

Statsadvokatene
Sjefen for Økokrim
Sjefen for Politiets utlendingsenhet
Sjefen for Kripos
Sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste
Politimestrene

DERES REF.:

VÅR REF.:
Ra 05-370 KHK/jaa
080

DATO:
01.12.08

RETNINGSLINJER FOR PÅTALEBEHANDLING AV STRAFFBARE HANDLINGER SOM AVDEKKES I UTLENDINGSSAKER MV.

I Innledning

Riksadvokaten har tidligere gitt enkelte retningslinjer for påtalemessig behandling av straffbare forhold begått av utenlandske borgere i tilknytning til egen utlendings sak. I brev av 28. juli 2000 til Justisdepartementet ble retningslinjene herfra oppsummert og ajourført. Dette materialet ble videreformidlet til statsadvokatene i brev av 3. august s.å.

Politiets utlendingsenhet (PU) har foreslått at retningslinjene bør endres og bl.a. anført at det i dagens situasjon er hensiktsmessig å reagere med straff mot forhold som hittil bare er behandlet forvaltningsmessig. Riksadvokaten har forelagt enhetens forslag for statsadvokatene, Økokrim, Kripos, PST og politimestrene. De innkomne uttalelsene støtter i det vesentlige PUs forslag. Et utkast til nye retningslinjer har senere vært forelagt PU, som har kommet med flere innspill. Et bearbeidet utkast ble forelagt for Justisdepartementet, Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, sjefen for PST og enkelte politimestre i april d.å. og de innkomne bemerkningene er tatt hensyn til i de retningslinjene som nå fastsettes.

Riksadvokaten har kommet til at de påtalemessige retningslinjer bør revideres på enkelte punkter. Det bør reageres med straff ved bruk av uriktig identitet eller falske reisedokumenter, ved brutt innreiseforbud, ved gjentatte innreiser, ved langvarig ulovlig opphold og ulovlig arbeid mv., jf. nærmere nedenfor. Det direktiv som nå gis erstatter tidligere retningslinjer herfra, jf. brev av 3. august 2000 til statsadvokatene med bilag (bl.a. brev av 28. juli 2000, 4. mars 1996 og 2. februar 1994).

Retningslinjene gjelder bare straffbare forhold begått i *tilknytning til utlendings saker*. Annen kriminalitet som begås av utlendinger omhandles ikke. Det nevnes likevel at kriminalitet

begått av utenlandske borgere, for eksempel beboere på et asylmottak, bør gis særlig oppmerksomhet, bl.a. for å unngå at opphold her i landet utnyttes til å begå straffbare forhold. Riksadvokaten understreker at ved vurderingen av om mindre alvorlige saker skal etterforskes og irettføres, bør det også legges en viss vekt på om straffeforfølgning vil være av betydning for forvaltningsvedtaket, for eksempel at straffesaken danner grunnlag for utvisning og kan være av betydning for lengden av innreiseforbud etter utlendingsloven §§ 29 og 58. Som kjent har reaksjonsvalget også betydning for adgangen til registrering i DNA-registeret, jf. bl.a. at påtaleunntatelse ikke gir grunnlag for registrering. Det vises for øvrig til riksadvokatens brev av 15. august d.å. hvor det er gitt retningslinjer for registrering i DNA-registeret. Det minnes også om at UDI i retningslinjer av 9. juli 2004 ga anvisning på en hurtigprosedyre for utvisning på grunn av grov vold og vold i nære relasjoner.

Riksadvokaten legger til grunn at det ikke vil være i strid med forbudet mot dobbeltstraff i EMK protokoll 7 art. 4 nr. 1 å kombinere forvaltningsmessige vedtak om bort- og utvisning og bruk av straff siden utlendingsmyndighetenes vedtak neppe kan anses verken som "straff" eller gjentatt forfølgning for samme forhold.

I den nye utlendingsloven av 15. mai 2008 nr. 35 er de eksisterende straffebestemmelser i det vesentlige videreført. Loven er ikke trådt i kraft. Det antas at den nye loven ikke vil gi foranledning til endringer i retningslinjene og man avventer følgelig ikke ikrafttredelsen.

II Retningslinjer for den påtalemessige behandling av straffbare forhold begått av utlendinger i forbindelse med utlendingssaken

1. Behovet for straffeforfølgning

Etter riksadvokatens syn er det i dag større behov enn tidligere for å straffeforfølge lovbrudd som avdekkes i utlendingssaker selv om lovbrøyteren også får et negativt forvaltningsvedtak mot seg. Mange av høringsinstansene har sluttet seg til dette synspunktet, og ingen av dem har uttalt seg mot at det er nødvendig med viss skjerpelse av praksis.

Overtredelse av utlendingsregelverket er samlet sett en betydelig utfordring for de rettshåndhevende myndigheter. Lovbruddene vanskeliggjør utlendingsmyndighetenes arbeid, medfører betydelig ressursbruk og kan undergrave asylinstituttet. Økningen av den organiserte kriminaliteten over landegrensene og terrortrusselen gjør det i seg selv nødvendig å intensivere forfølgningen av lovbrudd begått av utlendinger i egen utlendingssak. Utlendinger som oppholder seg i landet med ukjent bakgrunn og identitet, eller som ikke forlater landet til tross for pålegg om dette, *kan* utgjøre en betydelig sikkerhetsrisiko og kriminalitetsproblem. Dessuten er brudd på utlendingsloven ikke sjelden en forutsetning for utlendinger som ønsker å begå kriminalitet her i landet, for eksempel omfattende vinningskriminalitet i flere politidistrikt som det har vært atskillige tilfeller av de siste år. Politimesteren i Oslo har dessuten fremhevet at stadig flere utlandske borgere ankommer landet med falske dokumenter, ikke sjelden av god kvalitet, og at de oppgir uriktig identitet.

Nedenfor omtales kort de mest aktuelle lovovertrødelserne sammen med retningslinjer for påtalepraksis. Det angis også et utgangspunkt for straffenivået for de enkelte typetilfellene, men det må understrekes at sakene i praksis lett omfatter overtrødelser av flere straffebestemmelser og oppviser store individuelle variasjoner.

Riksadvokaten drøfter ikke de ulike straffebestemmelsene i utlendingsloven og straffeloven som kan være anvendelige. Det vises til professor Tor-Geir Myhrers gjennomgang av straffebestemmelsene i Bunæs, Ottesen Kvigne og Vandvik "Utlendingsrett", Oslo 2003 (kapittel 22).

2. Bruk av uriktig identitet og falske reisedokumenter mv.

2.1. Bakgrunn

Etter det opplyste er bruk av uriktig identitet, falske reisedokumenter og andre falske dokumenter et betydelig problem for utlendingsmyndighetene. Identitetsundersøkelser er ressurskrevende og forsinker saksbehandlingen. Lang behandlingstid medfører lange opphold med usikker identitet. Dette er uheldig av flere grunner. Bl.a. øker risikoen for at personer som er etterlyst for straffbare handlinger internasjonalt eller nasjonalt ikke blir identifisert. Manglende identifisering kan medføre at saker ikke ses i sammenheng eller at utlevering til utenlandsk myndighet forsinkes.

En høyesterettsavgjørelse om ulovlig overlatelse av pass inneholder betraktninger om farepotensialet og straffverdighet i slike saker som også har interesse for saker som gjelder bruk av falsk pass eller uriktig identitet (Rt. 2006 s. 1121, avsnitt 14):

"Derneft kan farlige situasjoner oppstå ved uvisshet med hensyn til personers identitet. Misbruk av pass og pass på avveie er et økende problem for myndighetene, og det er en stadig mer ressurskrevende oppgave å forhindre det. Straffverdigheten ligger dermed ikke nødvendigvis i om passet er blitt misbrukt, eller hvor eller på hvilken måte det har skjedd, men i det farepotensialet som skapes. Det ligger i dette at jeg ikke finner at det kan ha særlig betydning om passet er brukt til innreise i Norge eller et annet land."

Høyesterett har også fremhevet de sterke allmennpreventive hensyn som gjør seg gjeldende i saker om bruk av uriktig identitet, jf. Rt. 2006 s. 713 (særlig avsnitt 8 og 13) og bruk av falsk pass, jf. Rt. 2007 s. 7 (særlig avsnitt 17).

Riksadvokaten har etter dette kommet til at det ikke er tilstrekkelig å reagere på bruk av falsk identitet og falske dokumenter bare gjennom utvisningsvedtak.

2.2 Straff for bruk av uriktig identitet

Bruk av uriktig identitet rammes av utlendingsloven § 47 første ledd bokstav b dersom utlendingen gir "vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i sak etter loven" og kan også rammes av straffeloven § 166. Bestemmelsene kan formentlig ikke benyttes i konkurrans, se Rt. 2003 side 179, motsatt dog antakelig Rt. 1994 s. 1426. Om de ulike momenter som gjør seg gjeldende i valget av straffebestemmelse vises til Bunæs, Ottesen Kvigne og Vandvik, "Utlendingsrett", side 563 flg. Det vises også til Rt. 2007 side 1749 om innskrenkende tolking av straffritaksregelen i straffeloven § 167 i tilfeller hvor en utlending har gitt flere falske forklaringer om sin identitet.

Anmeldelser for bruk av uriktig identitet skal som hovedregel etterforskes og iretteføres om det er bevismessig grunnlag for det, selv om handlingen knytter seg til utlendingssaken og dermed også vil bli forvaltningsmessig behandlet.

I en sak som gjaldt uriktig identitet fastsatte Høyesterett straffen til 45 dager ubetinget fengsel, jf. Rt. 2006 s. 713. Det ble uttalt at "straffen for overtredelse av straffeloven § 166

som utgangspunkt er ubetinget fengsel. Allmennpreventive hensyn tilsier at det skal noe særskilt til for å idømme samfunnsstraff.”

Riksadvokaten antar at det som hovedregel bør påstås ubetinget fengsel av noen lengde når en utlending forsettlig eller grovt uaktsomt forsøker å villedde utlendingsmyndighetene gjennom bruk av uriktig identitet. Sistnevnte høyesterettsavgjørelse danner et naturlig utgangspunkt for straffutmålingen. Det kan lett tenkes skjerpene omstendigheter som tilsier en strengere påstand, for eksempel hvis hensikten med å benytte uriktig identitet var å vanskeliggjøre straffeforfølgning for forbrytelser begått i andre land, eller å oppnå offentlige stønader i flere land eller at handlingen inngikk som ledd i planlagt eller organisert kriminalitet.

2.3. Straff for bruk av falske reisedokumenter mv.

Bruk av falske dokumenter rammes av straffeloven § 182, og skal som hovedregel etterforskes og irettesføres selv om handlingen knytter seg til utlendingssaken og dermed også vil bli forvaltningsmessig behandlet. Det mest praktiske er formentlig falske reisedokumenter, men også annen bruk av falske dokumenter, for eksempel falske attester og vitnemål, utgjør et problem for utlendingsmyndighetene og kan ha andre negative konsekvenser dersom for eksempel en arbeidstillatelse er gitt i tillit til dokumenterte kvalifikasjoner.

Rt. 2007 s. 7 gjaldt bruk av et forfalsket pass. Høyesterett uttalte at ”sterke allmennpreventive hensyn tilsier at det normalt reageres med en kortere ubetinget fengselsstraff ved misbruk av forfalskede reisedokumenter som eksempelvis pass, jf. Rt. 2006 side 1121 avsnitt 13” (avsnitt 17). Fordi det forelå formildende omstendigheter, ble straffen likevel her satt til betinget fengsel i 21 dager og en ubetinget bot på kr 4 000. Rt. 2006 s. 1121 gjaldt ulovlig overlatelse til en eller flere personer av et pass, jf. utlendingsloven § 47 annet ledd bokstav d.¹ Avgjørelsen inneholder generelle betraktninger som er av interesse i saker om bruk av falske reisedokumenter, jf. særlig avsnitt 14, referert ovenfor.

I tråd med nevnte høyesterettsavgjørelse antar riksadvokaten at det som hovedregel bør påstås en ubetinget fengselsstraff i denne type saker. Straffverdigheten ved bruk av falske reisedokumenter kan sammenlignes med bruk av uriktig identitet og straffepåstand bør formentlig i ordinære tilfeller være den samme, jf. ovenfor under 2.2.

Ikke sjelden kombineres i praksis oppgivelse av falsk identitet og bruk av falske reisedokumenter, og det tilsier en noe skjerpet reaksjon. Ved gjentatte overtredelser må straffepåstanden skjerpes.

I en del tilfeller er det aktuelt å varetaktsfengsle utlendinger som har oppgitt falsk identitet og/eller brukt falske reisedokumenter i påvente av vedtak om bortvisning eller utvisning og gjennomføring av dette. I slike tilfeller er det særlig viktig å søke å få pådømt saken raskt for å unngå ”oversoning”.

¹ Domfelte var idømt 21 dager ubetinget fengsel, og hans anke over straffutmålingen ble forkastet.

3. Uriktig forklaring

Inngis det anmeldelse fra utlendingsmyndighetene for falsk forklaring om forhold som er avgjørende for om det gis oppholdstillatelse eller for at tillatelsen fornyes, for eksempel uriktig forklaring om ekteskap som grunnlag for familiejenforening, bør det vurderes nøye om det er grunnlag for strafferettslig reaksjon. I Rt. 1994 side 1426 ble en utlending som i visumsøknad hadde gitt uriktig informasjon om ekteskapsforhold idømt betinget fengsel i 18 dager. Etter omstendighetene kan det være grunnlag for påstand om ubetinget fengsel.

4. Brudd på innreiseforbud

4.1 Bakgrunn

Brudd på innreiseforbud undergraver utvisningsinstituttet og kan danne grunnlaget for alvorlig kriminalitet her i landet, jf. punkt 1 ovenfor. Allmennpreventive hensyn tilsier at det reageres strafferettslig, særlig hvis det er tale om et varig innreiseforbud. Ofte vil brudd på et slikt forbud også innebære ulovlig opphold, se nærmere nedenfor under 5.

4.2. Straff for brudd på innreiseforbud

Brudd på innreiseforbud rammes av straffeloven § 342 første ledd bokstav a² og utlendingsloven § 47 første ledd bokstav a (bestemmelsene kan ikke anvendes i konkurrans). Slike handlinger skal heretter som hovedregel etterforskes og irettesføres, selv om de knytter seg til utlendingsaken og dermed også vil bli forvaltningsmessig behandlet.

Det foreligger ikke høyesterettspraksis som belyser straffenivået for brudd på innreiseforbud. Riksadvokaten antar at om straffen skal virke avskrekkende, bør det også ved første gangs overtredelse idømmes en kort ubetinget fengselsstraff og en naturlig påstand kan formentlig være 30 – 45 dager om det ikke foreligger særlige omstendigheter. Ved gjentatt ulovlig innreise må straffepåstanden økes. Det samme gjelder dersom innreisen skjer ved bruk av falske reisedokumenter, uten reisedokument (som kan være et brudd på utlendingsloven § 24) eller kombineres med andre overtredelser av utlendingsloven.

Er utlendingen gitt varig innreiseforbud, er muligheten for forvaltningsmessig reaksjon uttømt og en strafferettslig reaksjon blir særlig viktig.

5. Ulovlig opphold

5.1 Bakgrunn

Ulovlig opphold som varer over noe tid bør straffeforfølges ut fra de samme hensyn som gjør seg gjeldende ved ulovlig innreise.

5.2 Straff for ulovlig opphold

Ulovlig opphold rammes av utlendingsloven § 47 første ledd bokstav a) i kombinasjon med andre bestemmelser i utlendingsloven, se særlig § 6 annet ledd (utlendinger som ikke trenger visum), § 25 (visumpliktige utlendinger) og § 50 (utlending som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen).

Straffverdigheten vil bl.a. variere med lengden av det ulovlige oppholdet og om utlendingen har forsøkt å skjule seg for myndighetene (under hele oppholdet eller for å unndra seg effektivering av et negativt vedtak), eller om han har meldt seg for utlendingsmyndighetene og lever på kjent adresse (utlendingsloven § 14). Ikke sjelden kombineres det ulovlige oppholdet med andre brudd på utlendingsloven, for eksempel manglende arbeidstillatelse og bruk av falske dokumenter, og det gjør selvsagt forholdet mer alvorlig.

² Bestemmelsen er foreslått opphevet i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) og videreføres ikke i den nye straffeloven

Flere omstendigheter kan påvirke hvor alvorlig det ulovlige oppholdet er og lovbruddet kombineres ofte med andre overtredelser av utlendingsloven. Det er derfor neppe hensiktsmessig å angi noen nedre grense for hvor lenge et ulovlig opphold bør vare før det reageres med straffeforfølgning. Det må i alle fall reageres strafferettslig hvor det kan dokumenteres at en utlending har oppholdt seg ulovlig i landet over tid og har holdt seg skjult for myndighetene. Ved mindre alvorlige overtredelser kan det være aktuelt å utstede forelegg. Lengre tids ulovlig opphold bør gi grunnlag for ubetinget fengselsstraff, særlig når det er kombinert med ulovlig arbeid.

6. Ulovlig arbeid

Ulovlig arbeid rammes av utlendingsloven § 47 første ledd bokstav a, jf. § 6 første ledd. Slike straffbare forhold vil gjerne være kombinert med ulovlig opphold som er behandlet i punkt 5 ovenfor og bør gi grunnlag for reaksjoner som nevnt der. Forhold hvor utlendingen aldri har hatt lovlig adgang til å arbeide, bør vanligvis bedømmes strengere enn hvor det er forsømt å søke om forlenget tillatelse. Det bør regelmessig påstås inndragning av fortjeneste ved ulovlig arbeid, jf. straffeloven § 34.

Retningslinjene gjelder straffbare forhold knyttet til utlendingssaker. Bruk av utlendingers arbeidskraft (utlendingsloven § 47 annet ledd bokstav a) omtales således ikke nærmere, men en minner om at også foretaksstraff kan være en aktuell reaksjon i slike tilfeller, jf. Rt. 2008 side 668.

7. Unnlatelse av straffeforfølgelse i særlige tilfelle

I tråd med forpliktelsene etter FNs flyktningekonvensjon av 28. juli 1951 art. 31 skal det ikke reises straffesak for ulovlig innreise eller opphold mot en flyktning som er kommet til Norge som første trygge land. Straffefritaket antas å omfatte også bruk av falsk reisedokument som var nødvendig for å gjennomføre flukten, men ikke fortsatt bruk av slikt dokument etter ankomst her i landet. Det vises til Ot. prp. nr. 46 (1986-1987) side 185 og Rt. 1995 side 1218 for nærmere omtale om bestemmelsen og dens betydning.

Er den mistenkte utlendingen offer for menneskehandel, følger det av artikkel 26 i Europarådskonvensjonen om tiltak mot slik handel at statene skal sikre at ofrene ikke i urimelig utstrekning selv blir gjenstand for strafforfølgning. Påtalemyndigheten må nøye vurdere om det er grunnlag for straffeforfølgelse i slike tilfeller og eventuelt vurdere bruk av påtaleunnlatelse dersom forholdene anses som mindre alvorlige. Det nevnes også at Arbeids- og inkluderingsdepartementet 1. november d.å. ga instruks om oppholds- eller arbeidstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel.

8. Allmenne hensyn

Overtredelse av utlendingsloven § 47 påtales bare når allmenne hensyn krever det, jf. bestemmelsens siste ledd. Det følger av det som er sagt ovenfor at i de omtalte typetilfellene vil det regelmessig foreligge allmenne hensyn. Dette utelukker likevel ikke at det i særegne tilfeller kan være grunn til å unnlate å forfølge et lovbrudd fordi vilkåret i § 47 siste ledd ikke er oppfylt.

III Oppfølging og kontroll – melding

Retningslinjene innebærer endringer av tidligere praksis. For å sikre en enhetlig oppfølging i alle politidistrikt bør statsadvokatene etter en tid gjennomgå et utvalg av de sakstyper som er omhandlet ovenfor, for eksempel i forbindelse med inspeksjoner. Riksadvokaten vil senere vurdere å evaluere retningslinjene og eventuelt nedfelle disse i et rundskriv. Det vil da være aktuelt å be om rapport fra politidistriktene og statsadvokatene om behandlingen av

straffesaker mot utlendinger i forbindelse med utlendingssaken. Politidistriktene må derfor innrette seg slik at de på forespørsel kan gi en utfyllende rapport om utfallet av distriktets behandling av sakstypen.

Utlendingsdirektoratet har opplyst at politiet i varierende grad sender *melding* til direktoratet etter påtaleinstruksen § 5-13 om etterforskning mot utenlandsk borger eller om grunn til utvisning og denne plikten innskjerpes.

Tor-Aksel Busch

Knut H. Kallerud
ass. riksadvokat

Gjenpart:

1. Justisdepartementet, Politiavdelingen
2. Utlendingsnemda
3. Politidirektoratet