



**OSLO  
STATSADVOKATEMBETER**

Politimesteren i Oslo politidistrikt

Sendes kun på e-post til postmottaket

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

2019/01459-9

05.05.2020

**INSPEKSJON/TILSYN AV OSLO POLITIDISTRIKT – FELLES ENHET  
FOR UTLENDING OG FORVALTNING (FUF)**

**Innledning**

Den 5. til 6. mars 2020 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, Erik Førde og konstituert statsadvokat Kari Hangeland Buvik.

Statsadvokatenes inspeksjoner av politidistriktene er en del av statsadvokatenes fagledelse. Kravene til fagledelse er angitt i riksadvokatens rundskriv om krav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene (rundskriv nr 2/2012) kap. III og i riksadvokatens mål og prioriteringsdirektiv. Når det gjelder kvalitetskravene generelt er rundskrivet av 2012 erstattet av riksadvokatens rundskriv nr 3/2018 – "kvalitetsrundskrivet". Det følger imidlertid av mål- og prioriteringsrundskrivet for 2019 (riksadvokatens rundskriv nr 1/2019 kap VI), at rundskriv nr 2/2012 kap. III fortsatt regulerer statsadvokatenes fagledelse av politiet. Nytt rundskriv om fagledelse til erstatning for rundskriv nr 2/2012 kap. III er ventet i løpet av 2020.

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

Under inspeksjonen hadde vi møter med ledelsen for seksjonene ved Felles enhet for utlending og Forvaltning, møte med avsnittslederne ved påtaleseksjonen og representanter fra etterforskningsavsnittet

I forkant av inspeksjonen mottok vi - i tråd med bestilling herfra - informasjon fra FUF om blant annet organisering, rutiner og planverk, samt en del tallmateriale.

Som en del av inspeksjonen gjennomgikk vi en del saker fra utvalgte saksområder, se nedenfor.

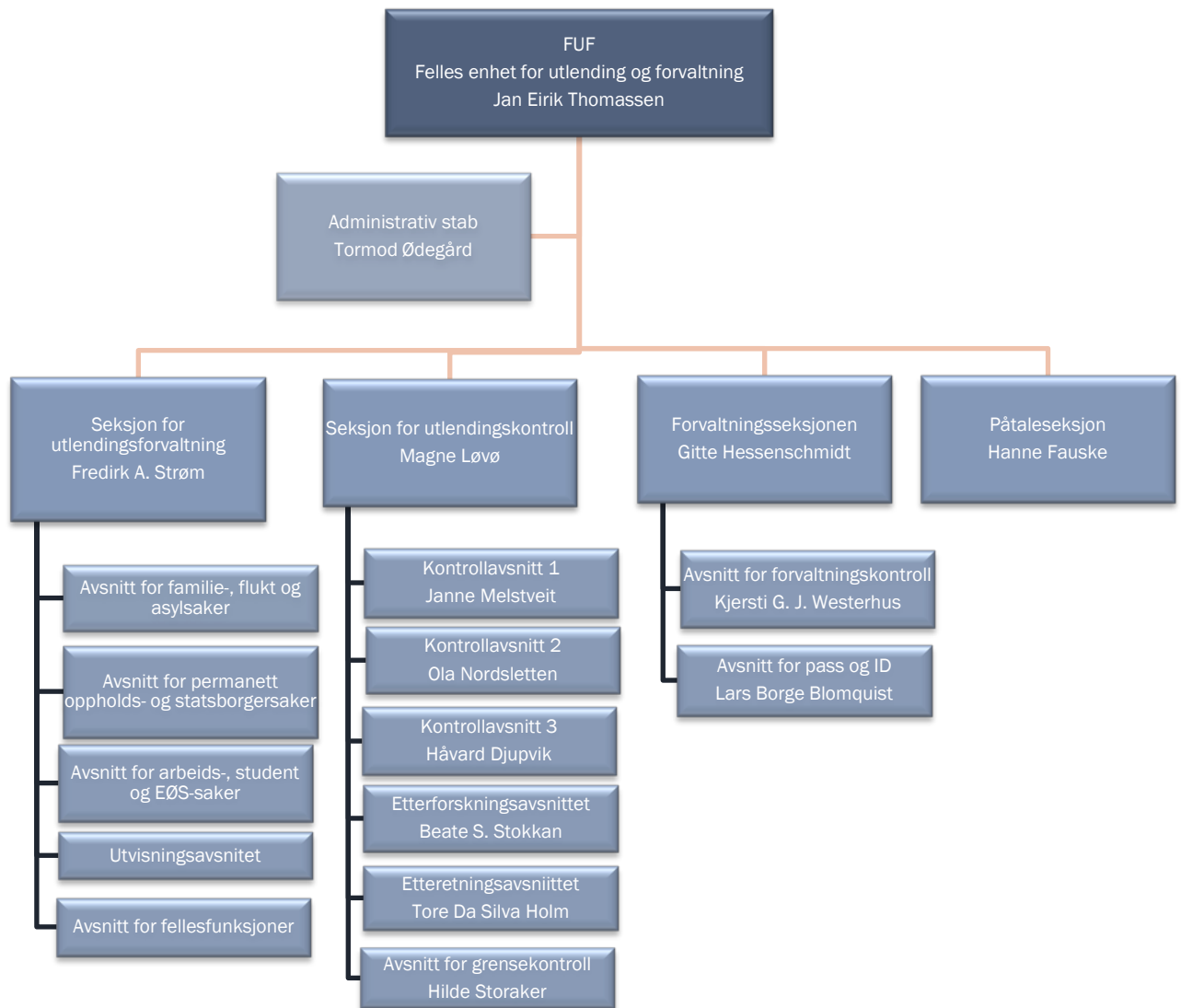
Inspeksjonen ble avsluttet med et fellesmøte der vi redegjorde for våre hovedinntrykk etter inspeksjonen. Etter oppsummeringsmøtet holdt vi en to-timers forelesning om kvalitet i etterforskningen.

Oslo statsadvokatembeter har flere ganger inspisert den enheten som tidligere het "Påtalegruppe forvaltning". Vi har imidlertid ikke tidligere gjennomført inspeksjon av FUF slik enheten er organisert nå etter politireformen. Nedenfor vil vi derfor gi en beskrivelse av hvordan enheten i dag er organisert. Rapporten vil beskrive funn og inntrykk gjort under inspeksjonen – herunder saksgjennomgangen. Den avrundes med en oppsummering og forslag til tiltak.

## **Organisering og oppgaver**

Felles enhet for utlending og forvaltning (FUF) er på ett vis en videreføring av den tidligere forvaltningsavdelingen. Ut fra tanken om "ett politi" er den organisert i tråd med de føringer som følger av "Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter."

På inspeksjonstidspunktet hadde enheten følgende organisasjonskart:



Enheden er annerledes enn både Felles enhet for etterretning og etterforskning (FEE) og de geografiske driftsenhetene (GDE) idet den i tillegg til etterforskning og politiets forvaltningsoppgaver også er en del av utlendingsforvaltningen. Det betyr i praksis at enheten svarer til Den høyere påtalemyndighet hva gjelder påtalestyringen av etterforskningen, til Politidirektoratet(POD) når det gjelder den ressursmessige siden av etterforskningen samt politiets forvaltningsoppgaver og til Utlendingsdirektoratet(UDI) når det gjelder utlendingsforvaltningen.

Seksjon for utlendingsforvaltning utgjør førstelinjen i utlendingsforvaltningen. Den svarer til UDI i alle faglige spørsmål. Denne seksjonens arbeidsoppgaver ble ikke inspisert. Seksjonen anmelder noen saker knyttet til bruk av falske dokumenter i oppholds- og tillatelsessakene.

Forvaltningsseksjonen er inndelt i to avsnitt. Avsnitt for pass og ID-avsnittets primæroppgave er utstedelse av pass. Avsnitt for forvaltningskontroll foretar kontroll av de tillatelser som gis av politiet, slik som våpen-, og brukthandeltillatelser. Avsnittet forestår ingen selvstendig etterforskning, men det kan anmeldes forhold som danner grunnlag for etterforskning. Heller ikke denne seksjonen inngikk i statsadvokatenes inspeksjon.

Seksjon for utlendingskontroll har ansvar for politidistriktets territorialkontroll i medhold av PODs grensekontroll-, og territorialkontrollrundskriv. Kontrollavsnittene består av ca. 45 årsverk. Avsnittet for grensekontroll har ca. 12 årsverk. Saker som gjelder ulovlig opphold er et fokusområde for utlendingsforvaltningen. Det er satt måltall for hvor mange bort- og utvisningssaker Oslo pd skal produsere hvert år. For 2020 er dette måltallet satt til 1 300 saker. Videre har seksjonen ved etterforskningsavsnittet – ca. 9 etterforskere samt leder - ansvar for etterforskning av de straffesakene som hører til enheten etter politidistriktets instruks om saksansvar "Regler om saksansvar ("trekkregler") pkt. 5.5. Dette blir omtalt nærmere nedenfor. Endelig har seksjonen et etterretningsavsnitt med ca. 12 årsverk.

Påtaleseksjonen består av 8 jurister pluss leder og er ikke inndelt i avsnitt slik som påtaleseksjonene på FEE og GDEene. I tillegg til straffesaksbehandlingen har påtalegruppen også oppgaver knyttet til utledningsforvaltningen. Juristene har vedtaksmyndighet i bortvisningssaker og håndterer også saker om utlevering etter utleveringsloven og lov om arrestordre og utlevering av EU/EØS-borgere. Påtalegruppen har dessuten ansvar for brudd på våpenloven og alle hundesaker i Oslo pd.

Oslo politidistrikt ved FUF er en del av det tverretatlige A-krimsentret. Etterforskningsavsnittet har avgitt to tjenestemenn og to sivile til arbeidet ved senteret. Etterforskningsseksjonen har etterforsket noen mindre og noen mellomstore saker som gjelder bruk av ulovlig arbeidskraft. Dette er saker som er avdekket gjennom A-krimsentrets arbeid.

## **Møter med de forskjellige seksjonene ved FUF**

Inspeksjonen ble innledet med et møte med ledelsen ved FUF. Leder for enheten Jan Eirik Thomassen, leder for seksjon for utlendingskontroll Magne Løvø, leder for etterforskningsavsnittet Beate S. Stokkan, "fag-pob" Kari O. Ødegård og leder for påtaleseksjonen Hanne Fauske deltok. Det ble i møtet gitt en redegjørelse for organiseringen av seksjonen, jf. ovenfor. Videre ble det fra politiets side gitt en beskrivelse av situasjonen ved seksjonen. Vi oppfattet at ledelsen formidlet at seksjonen fungerer godt, men at de opplever å ha begrensede ressurser og at det er krevende å dekke over alle oppgaver.

Vår vurdering er at kontrollavsnittene til en viss grad er preget av målkonflikter. På den ene siden skal måltallet for bort- og utvisningssaker nås. Måltallet representerer i gjennomsnitt 3,56 personer

hver dag i 365 dager. Til dette måltallet er det knyttet spesifikke budsjettmidler. Samtidig skal det gjennomføres etterforskning etter PPS-konseptet (Politiarbeid på stedet) – nemlig avhør, innhenting av dokumentasjon m.m. som tar tid. Tiden som går med til etterforskningsoppgaver går derfor lett ut over muligheten til å finne personer som skal bort-, og utvises.

Etter statsadvokatens oppfatning gjør denne målkonflikten at de ansatte settes under et noe uheldig press som en kan se for seg at vil kunne gå ut over etterforskningsoppgavene ettersom det for det området ikke er tilsvarende måltall. Dette medfører at ledelsen må være nokså tydelige på hva som er forventet av de ansatte og hvordan disse skal prioritere mellom oppgaver i sin arbeidshverdag.

Det ble også gjennomført møter med de juristene ved påtalegruppen som var til stede, samt lederne ved kontrollavsnittene. I begge møtene ble det påpekt at man så en viss risiko for at måltallet for bort- og utvisningssakene kunne medføre at arbeidsinnsatsen ble dreid mot disse sakene på bekostning av etterforskning i straffesakene. Det viktige skillet mellom rollene og regelverksforvaltningen som henholdsvis forvaltningsorgan og etterforskningsenhet var også tema i møtet. Vårt inntrykk var at både jurister og ledere hadde høy grad av bevissthet rundt dette skillet og var i stand til å veksle mellom forvaltnings- og straffespolet på en betryggende måte.

Det ble opplyst fra FUF at anmeldelser som skrives på seksjon for utlendingsforvaltning og som gjelder bruk av falske dokumenter m.m. blir liggende for lenge på FSI før de blir registrert. Etter statsadvokatens oppfatning synes det mer hensiktsmessig at FUF, på samme måte som GDEene, selv registrerer anmeldelser som genereres i egen enhet.

## Statistikk

I bestillingsbrevet ba vi om tallmateriale knyttet til straffesaksbehandlingen. Dette mottok vi som forespurt. En del av dette gjengis nedenfor.

I løpet av 2019 ble det registrert følgende straffesaker på FUF i tråd med trekkinstruksen:

Utlendingsloven		
Strasak kode	Type overtredelse	Antall
6101	Overtredelse av utlendingsloven	596
6135	Ulovlig bruk av arbeidskraft	84
6158	Retur etter utvisning	44
6199	Arbeid uten tillatelse	38
6199	Utlendingsloven, diverse	32
6153	Opphold uten tillatelse	17
6151	Menneskesmugling	3
	Annet, utlendingsloven	5
	Totalt	819

Strasak kode 6101 brukes i hovedsak på forvaltningssaker som resulterer i bort- og utvisning, eller hvor det benyttes tvangsmidler etter utlendingsloven.

Dokumentfalsk		
Strasak kode	Type overtredelse	Antall
1352	Dokumentfalsk, brukt falsk dokument	37
1351	Dokumentfalsk, Forfalsket eller anskaffet forfalsket dokument	12
1301	Benyttelse av falsk dokument (§ 182)	3
1354	Mindre dokumentfalsk, forfalsket/anskaffet forfalsket dokument	1
1302	Forfalsking av dokument (§ 185-186)	1
	Total	54

Kode 1301 og 1302 gjelder overtredelse av strl. av 1902. Etter 1. oktober 2020 vil overtredelse av disse bestemmelsene være foreddet med mindre det dreier seg om et fortsatt straffbart forhold som også straffes etter strl. av 2005.

Andre lovbrudd		
Strasak kode	Type overtredelse	Antall
8578	Vaktvirksomhet	1
8538	Lov om hundehold av 4. juli 2003	65
5999	Dyrevelferdsloven, diverse	3
8540	Serveringsloven	3
5104	Ulovlig servering og drikking (drikkelag)	2
9101	Overtredelse våpenloven § 33,1. ledd, 1. pkt	4
9199	Våpenloven, diverse	2
0672	Ulovlig befatning med skytevåpen (jf. våpenloven)	1
9799	Undersøkelse, diverse	22
9766	Rettsanmodninger fra utlandet	21
0851	Uriktig forklaring	12
0960	Heleri	4
0970	Grov hvitvasking, av eget utbytte	2
0932	Mindre tyveri fra butikk eller annet salgssted	3
7102	Narkotika, besittelse (§24)	3
7101	Narkotika, bruk (§24)	2
0751	Narkotikaovertredelse	2
5399	Arbeidsmiljøloven, diverse	2
8909	Kjøring uten førerkort	2
7320	Unnlatt å etterkomme pålegg, (politiloven § 5)	2
2651	Bedrageri	2
	Diverse andre lovbrudd	21
	Totalt (en overtredelse pr kategori)	180

Påtalegruppen hadde registrert følgende rettsoppmøter:

Rettsoppmøter <sup>1</sup>		
Type rettsmøte	Antall	Antall rettsdager
Fengslinger <sup>2</sup>	151	117
Hovedforhandlinger	33	36
Ankeforhandlinger	3	13
Andre rettsmøter <sup>3</sup>	6	6

1. Tallene var opplyst å gjelde for perioden mai- desember 2019
2. Ca. 60 % av fengslingene var internering etter utlendingsloven
3. Rettsmøte for å prøve om vilkårene for utlevering var oppfylt

Restansetallene i tabellen nedenfor er hentet fra styringsverktøyet PSV:

Restanser						
	Måltall	Jan 2019	Juli 2019	Des 2019	Jan 2020	Mars 2020
IPA > 3 mnd.	75	90	88	78	80	75
IPA > 12 mnd.	8	27	12	16	11	15

Ved en nærmere gjennomgang på restansetallene kan det se ut som om 10 av 15 saker over 12 måneder er avgjort, men fortsatt står som uavgjort i statistikken. Vi ser ofte at saker i realiteten er avgjort, men ikke er ført slik grunnet for eksempel at manglende oppgjør av beslag sperrer for at man kan sette riktig avgjørelseskode. Riktig føring av avgjørelser bør tilstrebes og vil trolig medføre at påtalegruppens restansetall blir mer reelle og i praksis reflektere riktigere tall med færre restanser enn det kan se ut til ved første øyekast. Enkelte forhold kan tyde på at det samme synes å være tilfelle for saker som er eldre enn 3 måneder.

Det forhold at det ikke er svært store restanser ved FUF kunne isolert sett tyde på at den allerede nevnte konflikten hva gjelder måltall for saker på utlendingsområdet likevel ikke var reell. Slik statsadvokaten ser det er det imidlertid mer nærliggende å betrakte situasjonen slik at straffesaksområdet er noe underprioritert. Det kunne med fordel vært opprettet og iverksatt etterforskning i flere saker enn i dag. Vårt anliggende er å påpeke at balansen mellom straffesakene og forvaltningssakene ikke må bli skjev, herunder både at det "trekkes opp" mange nok straffesaker, samtidig at etterforskningen i de aktive sakene må gis nok ressurser til at de kan holde tilstrekkelig høy kvalitet. At det er nødvendig med bruk av tolk i så å si alle saker nyanserer bildet. I tillegg er straffbarhetsvilkårene og bevistemaene annerledes enn ved tradisjonell kriminalitet. Hensett til de ressursene både etterforskning og påtale, som er til disposisjon er det etter statsadvokatens oppfatning ingen overkapasitet i forhold til straffesaksbehandlingen.

## Saksgjennomgang

I forbindelse med inspeksjonen ble det gjennomgått et utvalg av straffesaker. Siktemålet var å undersøke om etterforskningen holdt den nødvendige kvalitet og om prioriteringen av etterforskningsressursene syntes riktig og fornuftig.

Vi gjennomgikk følgende sakstyper.

- Saker som gjelder ulovlig innreise og opphold, herunder ti saker hvor falske reisedokumenter er benyttet som ledd i flukten før vedkommende søkte asyl.
- Saker som gjelder ulovlig arbeid av asylsøkere som har fått endelig avslag på asylsøknaden, jf. utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a).
- Alle sakene som hadde utspring i arbeidet ved A-krim- senteret
- De 20 seneste pådømte sakene i 2019 som gjaldt brudd på utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav e) – retur etter utvisning

FUF oversendte lister med saksnumre/ uttrekk for de ulike kategoriene eller grupper av saker. Saksgjennomgangen ble gjort digitalt i BL. Det viste seg vanskelig å identifisere sakene fra A-krim-senteret. Listen knyttet til saker for pådømte brudd på innreiseforbudet var imidlertid uproblematisk. Listene for de to øvrige gruppene omfattet mange saker, slik at det var nødvendig å begrense saksgjennomgangen. Det ble derfor gjort et utvalg av sakene. Saker med positive påtalevedtak ble prioritert.

**Bruk av falske reisedokumenter** var en saksgruppe som ble valgt ut med tanke på kontroll av om politiet praktiserte regelen om straffritak etter flyktningkonvensjonens art 31 nr 1 korrekt. Bakgrunnen er riksadvokatens brev av 6. januar 2020 som omhandler dette spørsmålet. Ved gjennomgangen ble det, med ett unntak, ikke funnet at politiet i Oslo praktiserer straffefritaket etter flyktningkonvensjonens art 31 nr 1 uriktig. Volumet av denne typen saker var imidlertid forholdsvis lite. Dette skyldes nok at innreise til Norge bare i liten grad skjer ved grensepasseringer i Oslo pd sitt område. Ettersom vesentlig flere innreiser til riket skjer i Øst pd over Gardermoen eller Svinesund, forventer vi at volumet for denne sakstypen vil være større der. Det er likevel viktig for oss å påpeke at vi forventer at denne problemstillingen verken er ny for etterforskningsgruppene eller for juristene i påtalegruppen og at FUF sørger for at Riksadvokatens retningslinjer i RA-2014-167-1 er vel kjent.

Når det gjelder andre saker om bruk av forfalskede dokumenter, var enkelte av disse henlagt under henvisning til at allmenne hensyn ikke tilsa påtale (strpl. § 62a) – dette til tross for at sakene var ferdig etterforsket og med gode nok bevis for en positiv påtaleavgjørelse (typisk bot eller påtaleunntatelse). Saker som er ferdige etterforsket og med nok bevis, bør avgjøres nettopp med en positiv påtaleavgjørelse. Dette er prinsipielt riktigere, i tillegg vil merkostnaden ved en slik



avgjørelse sammenholdt med å legge bort saken i medhold av strpl. § 62 a, være svært liten. Endelig påpekes det at etterforskning av saker som en forstår at vil ende med henleggelse bør unngås og motsatt at det er motiverende for etterforskning å erfare at deres arbeid og gir resultater. For en del siktede som også hadde en aktiv forvaltningssak og som skulle ut av riket som et ledd i denne, ble også straffesaken løst etter strpl. § 62a. Det var intet å bemerke til den konkrete helhetsvurderingen som var gjort vedrørende henleggelsen i disse sakene. Hovedinntrykket var at henleggelsene vi gjennomgikk syntes å bygge på en forsvarlig skjønnsutøvelse.

**Brudd på innreiseforbudet.** Denne sakstypen har politiet selv kompetanse til å ta ut tiltale og fullbyrde dom i, i kraft av delegert påtalekompetanse. Statsadvokatene vil normalt ikke se disse sakene, med mindre de ankes. Statsadvokatens har et visst inntrykk av at det skjerpede straffenivået ikke i tilstrekkelig grad er fanget opp eller fulgt opp i domstolene. Formålet med vår kontroll var å se om de påståtte og idømte straffene syntes å ligge på et riktig nivå. Normalstraffen skal være 1 års fengsel ved førstegangs overtredelse, jf. Rt 2015 s. 51 og HR-2019-2044-A.

Det ble gjennomgått 20 saker hvor det var tatt ut tiltale og 17 saker som var avgjort ved tilståelsesdom. Gjennomgangen viste at det kan se ut til at påtalemyndigheten foreslår og domstolene gir større tilståelsesrabatt enn det er grunnlag for. Bevistemaet i de fleste sakene er nokså begrenset og krever normalt liten bevisførsel. Den prosessøkonomiske gevinsten av tilståelsen er derfor marginal. Når det ikke er noen fornærmet i saken og tilståelsen heller ikke gir et reelt bidrag til oppklaring, er det etter statsadvokatens oppfatning ikke grunnlag for noen stor tilståelsesrabatt. Alt over en måned krever en særskilt begrunnelse.

Åtte av de gjennomgåtte sakene gjaldt gjentatt brudd på innreiseforbudet. Normalstraffen skal da være ett år og seks måneder fengsel for førstegangs gjentakelse og deretter en måned ekstra per gjentakelse. Heller ikke her er det grunn til å gi særlig rabatt for tilståelse. Ethvert avvik fra normalstraffen krever en særskilt begrunnelse. Det faktum at utvisningsvedtaket ikke skyldes kriminalitet syntes i noen av de gjennomgåtte sakene å begrunne at straffen ble satt under normalstraffenivået. Det fremgår imidlertid direkte av forarbeidene Prop. 181 L (2012-2013) at dette ikke skal lede til mildere straff. Etter vår gjennomgang er det derfor nødvendig å minne om at møtende aktor må være klar på hva som er lovgivers utgangspunkt i sin prosedyre i disse sakene.

Av de 20 sakene hvor det var tatt ut tiltale, var syv saker fullt ut tilstått. Tilståtte saker bør bestrebes avgjort ved tilståelsesdom, ettersom dette er mest ressurseffektivt. Vi opplevde under inspeksjonen ikke å få noen god forklaring på hvorfor det var tatt ut tiltale. Vi forventer at FUF i det videre sender egnede saker til retten som tilståelsessaker.

Å ha asylsøkere med endelig avslag på sin asylsøknad i arbeid er ulovlig og undergraver utlendingsmyndighetenes returstrategi. Vi fikk i forkant av inspeksjonen oversendt en liste på 136 saker som omhandlet ulovlig arbeid, men hvor typetilfellet som gjelder asylsøkere i arbeid ikke var

skilt ut. Saker med positive påtaleavgjørelser ble prioritert ved gjennomgangen. 28 anmeldelsesnumre knyttet seg til den såkalte "Viste-saken". Saken gjaldt en person som driver arbeidsformidling for asylsøkere som har fått endelig avslag. Virksomheten drives fra Stavangerområdet og burde nok ha vært etterforsket av politiet der. Det er fortjenestefullt at Oslo pd påtar seg en slik oppgave. Samtidig så vi ved gjennomgangen at etterforskningen nok burde ha vært strukturert noe tydeligere inn mot hva som var sakens bevisstema – medvirkning til ulovlig arbeid - og ikke minst inn mot mulighetene for å inndra utbytte.

De øvrige sakene som ble gjennomgått, ga et litt blandet bilde. I henhold til Oslo pds bøtedirektiv (felles bøtedirektiv med Øst, Sør-Øst, Sør-Vest og Agder pd) skal ulovlig arbeid av en varighet på inntil 100 dager, normalt straffes med bøter på 50 000,- kr per tilfelle + 5 000,- kr per dag vedkommende person har vært i arbeid. Bøtene i de gjennomgåtte sakene gjaldt arbeid én enkelt arbeidsdag, dvs. kontrolldagen, selv om det var bevismessig dekning for å fastslå at arbeidet hadde vart over lengre tid. En del av disse sakene lå derfor slik an at en relativt begrenset ytterligere etterforskningsinnsats ville kunnet gi merkbare resultater og en riktigere reaksjon som i større grad reflekterte de reelle faktiske forholdene. Videre syntes den subsidiære fengselsstraffen å være nokså tilfeldig fastsatt.

Bøtenivået i disse sakene kan bli betydelig. Det følger av straffeloven § 55 første ledd at den subsidiære fengselsstraffen kan settes fra 1 til 120 dager. Bøtedirektivet gir anvisning på 1 dag pr 500,- kr i bot inntil 10 000,- kr og dernest 1 dag pr 1 000,- kr. Subsidiære fengselsstraffer på 100 dager ved forelegg på 50 000,- kr, hvilket vi så eksempler på, er således ikke i tråd med bøtedirektivet. Statsadvokatene ber politiet vurdere om det er grunn til å standardisere den subsidiære fengselsstraffen på linje med det som er tilfelle for kjøring i påvirket tilstand.

Også her syntes noen av sakene å være henlagt med begrunnelser som ikke uten videre var åpenbar. I enkelte tilfelle så vi saker henlagt på bevisets stilling selv om det fremsto klart at det var grunnlag for et positivt påtalevedtak.

**Helhetsinntrykket** når det gjelder kvaliteten på etterforskningen er at denne varierte. Dette skyldes nok flere forhold. I flere av sakene som ble gjennomgått, var forholdet opprinnelig anmeldt av Politiets utlendingsenhet (PU), som vi kjenner til har drevet en viss territorialkontroll på det geografiske området som hører under Oslo politidistrikt. PUs mannskaper synes noe utrente med etterforskning, herunder med arbeidsmetodikken Politiarbeid på stedet (PPS). I flere av sakene kan det synes som om PPS-metodikken ikke i tilstrekkelig grad sitter. Vi ser at fokuset ikke alltid er innrettet mot alle relevante straffbarhetsvilkår og både avhør og rapporter fremstår ofte noe snaue. Problemstillinger knyttet til ansvarsforhold er behandlet ovenfor. Det samme gjelder utfordringer knyttet til målkonflikten. I noen saker synes etterforskningen å være avbrutt og saken henlagt på et tidspunkt uten at årsaken fremgår av saken. Selv om det gjøres godt arbeid i mange saker blir

totalinntrykket at det er et forbedringspotensial hva gjelder kvaliteten på straffesakene. Samtidig er svakhetene ikke større enn at det ved relativt enkle grep vil være mulig å heve kvaliteten.

Det forhold at PU driver territorialkontroll innenfor Oslo politidistrikts område, ser vi som uheldig og representerer en utfordring. For statsadvokatene er det underordnet at dette ikke er i tråd med prinsippet om hvem som har det geografiske ansvaret for territorialkontrollen i politidistriktene. Det som bekymrer oss mer, er at når PU i realiteten åpner etterforskning i straffesaker og foretar innledende etterforskingsskritt, kan det lett bli uklart hvem som har ansvaret for etterforskningen. PU har ikke formell kompetanse til å etterforske ettersom PU er et særorgan uten påtalekompetanse. PUs personell svarer heller ikke til påtalemyndigheten i Oslo pd i etterforsknings spørsmål. Gjennom sin kontrollvirksomhet vil PU dessuten i praksis legge føringer og binde opp ressurser hva gjelder hvilke typer saker og hvor mange saker FUF skal etterforske. Satt på spissen kan man kanskje si at FUF mister noe av kontrollen over egen straffesaksportefølje.

## **Kompetanse**

Det er ikke utviklet kompetanseplaner i tråd med PODs pålegg om at slike skulle foreligge innen utløpet av 2019. Dette arbeidet har vi fått opplyst at pågår i regi av HR. Vi forventer at dette følges opp og ferdigstilles dette halvår i 2020.

Det er ikke fastsatt formelle kompetansekrav ved ansettelse ut over de åpenbare utdanningskrav, annet enn at det formidles at det er ønskelig med relevant erfaring fra de fagområdene som ligger til FUF. For politiadvokat 2 er det krav om større erfaring fra instruksjon og veiledning. For "fagpob´en" er det krav om bred etterforskererfaring og videreutdanning innen etterforskning. Vi har ikke noe å bemerke til dette.

FUF har gjennomført obligatorisk årlig opplæring (OÅO) og rapporterer at de opplever at de har godt utbytte av opplegget. Fordi etterforskermiljøet er såpass lite har det vært utfordrende å gjennomføre dette innen de oppsatte frister. Dette har medført at det nå i god tid er satt av dager for å gjennomføre OÅO. Statsadvokaten er fornøyd med at dette prioriteres.

For øvrig opplyses det at ingen fra FUF har fått plass på utdanning i etterforskningsledelse ved PHS.

## **A-krimisenteret**

Arbeidslivskriminalitet er et område som er prioritert av riksadvokaten. I riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2020 kap. V, pkt. 1 (side 12) heter det om arbeidslivskriminalitet:

*"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 lovbruddskategorier, som trusler, vold og utnyttning 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."*

Etableringen av A-krimsentret er en viktig brikke i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Oslo pds deltakelse i A-krimsentret skjer ved at FUF avgir personell til senteret. FUF håndterer kun en mindre del av den kriminaliteten som avdekkes gjennom senterets innsats idet vesentlige deler av det som regnes som arbeidsmarkeds kriminalitet vil høre inn under FEEs ansvarsområde. Også i forbindelse med inspeksjonen på FEE hadde statsadvokatene fokus på dette kriminalitetsområdet. Av de 54 sakene som var registret som arbeidsmarkeds kriminalitet i perioden november 2019 til januar 2020, var 53 anmeldt av skatteetaten eller bostyrere. Disse sakene omfattet verken menneskehandel eller tvangsarbeid.

Statsadvokatene er usikker på hvordan Oslo pd som sådan ivaretar arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Pr i dag virker satsingen fragmentarisk ved at ansvarsområdet er spredt på flere enheter, og ved at hovedansvaret er plassert på en enhet med meget begrensede etterforskningsressurser. Slik arbeidet i dag er organisert fanges ikke kompleksiteten og mangesidigheten i denne kriminalitetsformen godt nok opp. Statsadvokaten oppfordrer politidistriktet til å gjennomgå og vurdere hvorvidt dette kriminalitetsområdet er prioritert i den grad som riksadvokaten forutsetter.

## Oppsummering og forslag til tiltak

Møte med FUF har i all hovedsak vært positivt. Den organisasjonen som er etablert fremstår som hensiktsmessig, men med visse utfordringer. De menneskene vi møtte fremsto som dedikerte og med et oppriktig ønske om å gjøre en god jobb. Vi har likevel pekt på enkelte utfordringer som FUF bør ta tak i.

Målkonflikten mellom antallet uttransporterte bort- og utviste og kvaliteten på etterforskningen, herunder balansen mellom forvaltnings- og straffesakene, bør håndteres på en bedre måte enn i dag, jf. ovenfor. Ut fra det vi så i sakene og oppfattet i samtaler under inspeksjonen, går fokuset på uttransporter til en viss grad på bekostning av kvaliteten på etterforskningen.

Hvis det åpnes etterforskning, er det en forutsetning at den gjennomføres med tilstrekkelig kvalitet. Hvorvidt det skal åpnes etterforskning kan politiet til en viss grad avgjøre selv. For mange saker vil det være mer hensiktsmessig å la saken få sin løsning i forvaltningssporet med uttransportering innen kort tid. Velges denne løsningen vanskeliggjør det bevisbildet for straffesaker mot personer hjemmehørende i Norge – eksempelvis for bruk av ulovlig arbeidskraft. I noen av sakene som har vært gjennomgått kan det virke som om politiet har kommet et stykke på vei i etterforskningen, men så er den gitt opp før man er kommet helt i mål. Videre må man i enhver etterforskning må ha klart for seg hvilke bevisstema som er aktuelle. Et bidrag til å bedre kvaliteten kan være følgende tiltak.

- Påtalegruppen og etterforskningsavsnittet med innspill fra kontrollavsnittene bør utvikle tiltakskort hva gjelder etterforskningskritt 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 etterforskningskritt som foretas.
- Med utgangspunkt i riksadvokatens føringer i RA 05/370 bør man lage tydeligere føringer for hvilke saker man åpner etterforskning i.
- Systematisk erfaringslæring og tilbakemeldinger må brukes aktivt for bidra til økt kompetanse når det gjelder etterforskning.

Med vennlig hilsen

OSLO STATSADVOKATEMBETER

Erik Førde

statsadvokat

Dokumentet er godkjent elektronisk og oversendes uten signatur

Gjenpart sendes til Politidirektoratet og riksadvokaten. (På e-post til postmottaket)