



## OSLO STATSADVOKATEMBETER

Øst politidistrikt  
Postboks 3390  
1401 SKI

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

22/1035 - 3 / EFO005

29.06.2022

### **Rapport - Inspeksjon/tilsyn av Felles enhet for utlending og forvaltning Øst politidistrikt**

#### **Innledning**

Statsadvokatenes inspeksjon av politiet er en del av fagledelsen av politiet. Fagledelsen er forankret i riksadvokatens rundskriv 3/2020 og vil fra 1. juli 2022 være hjemlet i straffeprosessloven. Formålet med inspeksjonen er kontroll av at politiet følger de føringer og prioriteringer som er gitt på straffesaksbehandlingens område, og ikke minst bidra til at å gjøre politiets oppgave løsning bedre.

Forut for inspeksjonen hadde politiet den 1. juni 2022 oversendt en skriftlig redegjørelse i tråd med vårt bestillingsbrev av 18. mai 2022. Vedlagt svarbrevet fulgte også en liste over saker knyttet til Felles enhet for utlending og forvaltning til bruk ved saksgjennomgangen. Årets inspeksjon var en såkalt oppfølgingsinspeksjon hvor man skulle ha fokus på de oppfølgings/forbedringspunkter som var angitt i inspeksjonsrapporten av 3. juli 2020 etter inspeksjon gjennomført i juni 2020.

Opgavene til Felles enhet for utlending og forvaltning er som navnet sier forvaltning – herunder utlendingsforvaltning. For Øst politidistrikt betyr det også ikke ubetydelige grensekontrolloppgaver. Enheten har ingen enheter som har straffesaksbehandling som hovedoppgave. Dog slik at operativt utlendingsavsnitt er gitt etterforskningsansvar for overtredelse av utlendingsloven. Det er noe forskjell mellom nord og sør når det gjelder dette etterforskningsansvaret. Gjennom grense- og territorialkontrolloppgavene vil enheten avdekke en del straffbare forhold. Disse saken håndteres i tråd med prinsippene i PPS (Politiarbeid på stedet) av de mannskapene som avdekker det straffbare forhold. De sakene som ikke etterforskes av operativ utlending blir etterforsket av allmenseksjonene der de geografisk hører hjemme eller FEE hvis forholdet er alvorlig. Mange saker vil i tråd med saksflyten i distriktet også håndteres av FSI og kriminalvaktene. Det er enhetens straffesaksbehandling som beskrevet ovenfor, og den påtalemessige oppfølgingen som er gjenstand for statsadvokatenes inspeksjon.

#### **Møte med politiet**

Inspeksjonen ble gjennomført den 9. juni 2022 ved at statsadvokatene Monica Krag Pettersen og Erik Førde hadde møte med politiet. Fra politiet møtte fungerende enhetsleder, seksjonsleder Utlendingsseksjonen Merete Beck, FOA utlending Erik Kongsgaard, politiinspektør Svein Erik Bjørndal, Nasjonalt kompetansesenter ved Grensekontrollseksjonen, politioverbetjent Linda Strømnes fungerende avsnittsleder Operativ utlending Sør, politioverbetjent Håvard Djupvik avsnittsleder Operativ utlending Nord politiadvokat Bendik Hermansen for FSI seksjonen, påtaleavsnittsleder påtale Nord politiinspektør Hilde Bøch Høyer som representant for Allmenseksjonen påtale, og politiadvokat Live Roaldseth fra Operativ utlending Sør.

Politiet gav en redegjørelse for status ved enheten med utgangspunkt i brevet av 1. juni 2022. Siden sist inspeksjon er det covid-19-pandemien med økte grensekontrolloppgaver som har preget enheten. Da tiltakene etter pandemien ble trappet ned førte Ukrainakonflikten til at grensekontrollen på ny ble skjerpet. I tillegg har Øst pd. avgitt ressurser til PU for håndtering av flyktninger fra Ukraina.

### **Enkelte særlige forhold**

Når det gjelder forhold som er endret siden sist vil statsadvokaten her trekke frem noen punkter

#### *- Rutinebeskrivelser*

Det er utarbeidet to rutinebeskrivelser "Etterforskning ved Operativ utlending" og "Arbeidsstedskontroller foretatt av Operativ utlending". Det er positivt at politidistriktet søker å forankre sin tjenesteutøvelse i rutinebeskrivelser. Dette vil som et utgangspunkt, bidra til en enhetlig utførelse oppgavene. En har noen merknader til rutinebeskrivelsen knyttet til "Etterforskning ved Operativ utlending". Denne beskrivelsen berører i det alt vesentlige organisatoriske forhold. Den påpeker i pkt. 1.3, forskjellene mellom og hjemmelsgrunnlaget knyttet til forvaltningssak og straffesak. Sett fra vårt ståsted hadde det vært ønskelig om beskrivelsen hadde gått lengre og beskrevet konsekvensene av at man operer i forskjellig spor og problemstillinger knyttet til at samme personell til dels samtidig, håndterer begge spor. Da kanskje særlig opp mot den kontrollertes rettigheter og plikter, og betydningen av at disse ikke er ivaretatt. Den utarbeide rutinen er imidlertid et godt utgangspunkt for videre rutineutvikling. Slik rutineutvikling må skje i nært samarbeid med Felles enhet for påtale.

#### *- Organisatoriske forhold*

Hvordan politidistriktet velger å organisere sin virksomhet hører ikke under Den høyere påtalemyndighets ansvarsområde. Dog vil det være en del av fagledelsen å påpeke organisatoriske forhold som gjør at straffesaksbehandlingen ikke blir optimal eller som medfører like saker blir behandlet ulikt.

Felles enhet for utlending og forvaltning i Øst pd. er ikke organisert med eget påtaleavsnitt i motsetning til f.eks. Oslo pd. Påtalebehandlingen skjer derfor i hovedsak ved jourseksjonen FSI eller ved allmenavsnittende. Operativt utlending sør er imidlertid organisert med en påtalejurist som trekker saker som etterforskes av Operativ utlending sør og som er geografisk hører hjemme i Østfold. Påtalebehandlingen av saker fra FUF følger da tre spor noe som åpner for at sakene håndteres forskjellig, ut fra kompetanse og organisatorisk tilknytning. Håndtering av saker etter utlendingsloven, på samme måte som saker etter andre spesiallover, krever kunnskap om det underliggende rettsområdet i tillegg til strafferett og straffeprosess. Basert

på saksgjennomgangen kan det synes som om at kunnskapen om utlendingsrett og direktiver på området er varierende. (Mer om dette under saksgjennomgangen nedenfor.) Også spørsmål om tvangsmidler etter utlendingsloven knyttet til bortvisning ved innreise som ble diskutert under møtet gav inntrykk av at et foreligger uenighet knyttet til begreper som forholdsmessighet. Statsadvokaten vil påpeke at dette begrepet kanskje ikke har samme innhold i straffeprosessloven og utlendingsloven, og kanskje heller ikke har samme innhold etter utlendingsloven når det gjelder tvangsmiddelbruk for borgere som er i landet som for borgere som ønsker å reise inn i Schengenområdet.

Statsadvokaten er kjent med at organiseringen av Felles enhet for påtale er under vurdering. I den prosessen bør problemstillingene knyttet opp mot grensesnittet Felles enhet for utlending og forvaltning søkes løst på en enhetlig måte. Hvorvidt det er behov for en eller annen form for spesialisering – som har både fordeler og ulemper, blir opp til politiet å vurdere. Det som er statsadvokatens budskap er at man velger en ordning som sikrer enhetlig behandling, av personell med god kunnskap til den materielle retten på området.

## **Saksgjennomgang**

Som ledd i inspeksjonen har en gjennomgått en del straffesaker som har utgangspunkt i enhetens oppgaveløsning. Av kapasitetshensyn har vi begrenset oss til tre sakstyper. Saker knyttet til menneskesmugling med fokus på initialfasen og sakene er etterforsket på en hensiktsmessig måte. Saker om brudd på innreiseforbudet med fokus på straffenivå. Saker om bruk av ulovlig arbeidskraft med fokus på bruk av bøtedirektivet.

### *- Menneskesmugling*

Vi har gjennomgått alle saker FUF har behandlet i 2021 og som er kodet som menneskesmugling jf. utlendingsloven § 108 fjerde ledd. Til sammen er det tale om 14 saker. Av disse er 11 henlagt, en under etterforskning, en på journalkontoret og en sak er påtaleavgjort med tiltale og dom i første instans. Etter domfeltes anke er tingrettens dom nylig opphevet av Borgarting lagmannsrett grunnet feil/manglende ved forsettsvurdering - dolus eventualis.

De av sakene som er henlagt er de fleste henlagt etter bevisets stilling. Noen saker er henlagt på grunn av andre lovbestemte grunner, under henvisning til Flyktningkonvensjonen artikkel 31 nr. 1 idet innsmuglede er reell asylsøker med Norge som første trygge havn.

Alt de fleste av sakene som er henlagt etter bevisets stilling synes med rette å være lagt bort med denne begrunnelsen. For noen av sakene synes henleggelsen alene begrunnet i at siktede og/eller vitnene er transportert før straffesaken er avgjort. Basert på det kan det se ut til at enheten har noe å gå på hva gjelder større bevissthet omkring bevissikring i straffesaken og dialog med utlendingsmyndighetene hva gjelder effektivering av uttransport. Det kan ikke utelukkes at enkelte av disse sakene kunne ha resultert i et positivt pålevedtak dersom vitneforklaringene var sikret ved rettslig avhør på et tidligere stadium av straffesaken. Øvrige etterforskningskritt i sakene FUF har håndtert synes å være hensiktsmessige og adekvate.

Gjennomgangen viser etter vårt syn ellers at enheten og de operative mannskapene er gode på å identifisere mulige menneskesmuglingssaker og at sakene initialt sett ser ut til å kodes riktig.

- Brudd på innreiseforbudet

Det er registrert 10 saker med positivt påtalevedtak – 9 dommer og ett forelegg. Straffenivået både påstand og idømt straff synes å være i tråd med Høyesterettspraksis på området. En av dommene endte med frifinnelse idet retten fant at det heftet feil ved utvisningsvedtaket – ugyldig forvaltningsvedtak. Slik faktum er beskrevet i dommen synes dette korrekt. En sak er avgjort ved forelegg. Dette er korrekt i forhold til at vedkommende var 3. landsborger og at han ikke hadde forlatt Schengenområdet – frivillig eller ved uttransportering. Påstandspraksis er motsetning til tidligere, nå enhetlig.

- *Bruk av arbeidskraft uten arbeidstillatelse*

Det er kun utferdiget fem forelegg for bruk av arbeidskraft uten arbeidstillatelse i 2021. Dette er ikke et veldig stort tall og statsadvokatene er av den oppfatning at omfanget av bruk av arbeidskraft uten arbeidstillatelse er betydelig større enn de positive påtalevedtakene gir uttrykk for. Samtlige forelegg gjelder bruk av arbeidskraften i næring. Et av foreleggene har vært utstedt etter ordre statsadvokaten.

Bruk av arbeidskraft uten arbeidstillatelse er en type overtredelse som er omfattet av det felles bøtedirektivet som gjelder for Øst, Oslo, Sør-Øst, Agder og Sør-Vest politidistrikt. Her gis det anvisning på at for den som har en person uten arbeidstillatelse i arbeid – som ledd i næring, så er bøtesatsen 50.000,- for første dag og deretter et påslag på 5.000,- pr. dag. Er det flere personer i arbeid så er det et påslag på 25.000,- pr. person for den første dagen og deretter et påslag på 2.500,- pr. person pr. dag. Bøtedirektivet gir anvisning på et lineært straffenivå som hvis det brukes etter sin ordlyd fort kan gi urimelige høye bøter. Det fremgår av direktivet at det derfor må utøves skjønn i forhold til bøtenivå. Det må også utøves skjønn i forhold til overtredelsens karakter.

Ingen av de utferdigede foreleggene synes å forholde seg til bøtedirektivet. Bøtene er dels satt for lavt – til dels betydelig for lavt. I sak 14731147 hvor en to personer hadde jobbet i flere dager var boten satt til 30.000,-. I følge direktivet skulle boten vært 75.000,- for en arbeidsdag for to personer. I sak 14866585 var boten satt til 60.000,- til tross for at to arbeidere hadde jobbet i lengre tid, for en av arbeiderne hadde arbeidet vart i flere år. I sak 15039753 var det gitt et forelegg på 20.000,- for arbeid i 2 mnd. som trailersjåfør i tillegg til andre forhold knyttet til sjåførvirksomheten. Også i saken som var sendt statsadvokatene var det foreslått et forelegg på 75.000,- til tross for at de to utlendingene hadde jobbet i over en måned. (her kan det være bevismessige forhold som gjorde at man bøtla for arbeid i en dag) Skal bøtedirektivet ha en funksjon så må politiet følge sitt eget direktiv. Det kan synes som om de påtalejuristene som har håndtert disse sakene har vært kjent med direktivet.

Når bøtenivået er forholdsvis høyt vil også den subsidiære fengselsstraffen kunne bli forholdsvis streng. Det fremgår av bøtedirektivet at den subsidiære fengselsstraffen skal være 1 dag pr (nå) 1.000,- og at man skal doble kronesatsen når man kommer høyere enn 10 dager. Dette synes ikke å være gjort i noen av sakene. Med såpass høye bøter vil den subsidiære fengselsstraffen kunne bli meget høy. I enkelte tilfelle vil begrensingen i strl. § 55

være aktuell. Det bør utvises betydelig skjønn ved fastsettelse av den subsidiære fengselsstraffen. Det er ikke uten videre gitt at de subsidiære fengselsstraffene i denne typen saker skal være opp mot lovens maksimum.

Fastsettelsen av bøtestraff for bruk av ulovlig arbeidskraft kan være vanskelig og det må utvises betydelig skjønn basert på varigheten av arbeidsforholdet, forholdets karakter og da særlig om det foreligger elementer av utnyttelse, skatteunndragelser eller andre skjerpene forhold. Følgende avgjørelser kan gi noe veiledning Rt-2010-1118, Rt-2015-1217, HR-2021-1774-A, HR-2021-1780-A, HR-2022-1245-A og LB-2020-48505. I forbindelse med tidligere inspeksjoner ved Oslo pd. er påtalegruppen på Felles enhet for utlending og forvaltning blitt bedt om å se på praksis på dette området med tanke på å trekke opp noen retningslinjer for bøtenivået i typetilfeller. Det hadde vært hensiktsmessig om Øst pd. også gjorde det samme. Dette kan med fordel skje sammen med Oslo pd. og statsadvokatembetet.

### **Oppsummering og påpekning av forbedringspunkter**

Enhet for utlending og forvaltning i Øst pd. er en stor og spesialisert enhet hvor man i tillegg til de ordinære forvaltningsrettslige oppgavene, har en oppfattende oppgave knyttet til grensekontroll. Ved grenseovergangene på Gardermoen (luft) og Svinesund (land) skjer en brorpart av grensepasseringene inn til Norge. Dette er dels en formidabel kontrolloppgave, men også en unik mulighet til å avdekke kriminalitet. Vårt inntrykk er at enheten er seg dette ansvaret bevist og jobber målrettet for å få til en god og effektiv oppgaveløsning, hvor avdekking av straffbare forhold inngår som en del av dette.

Sakgjennomgangen har avdekket enkelte svakheter. I forhold til etterforskningen av menneskehandelsaker er det viktig at man tenker bevissikring i initialfasen. Dette gjelder særlig i forhold til bevis som vil bli uttransportert før påtalevedtak og iretteføring. Menneskesmugling kan ha en side til menneskehandel og arbeidslivskriminalitet. Enheten bør i sin kontrollvirksomhet også ha dette i mente. Ved gjennomgangen av sakene om bruk av arbeidskraft uten arbeidstillatelse var det en sak som med fordel kunne vært etterforsket med et noe bredere perspektiv.

Gjennomgangen av saken hvor det var gitt forelegg etter utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a, avdekket at påtalejuristene ikke forholder seg til det gjeldende bøtedirektivet og at bøtene gjennomgående har vært for milde. Bruk av bøtedirektivet er ikke uten videre enkelt, særlig for forhold av noe varighet. Det bør derfor utarbeides noen retningslinjer knyttet til anvendelsen av direktivet. Dette kan med fordel gjøres i samarbeid med Oslo pd. Se mer om dette ovenfor.

Enhver enhet som driver forvaltningskontroll vil avdekke straffbare forhold. For rene forvaltningsorganer vil dette være uproblematisk idet de vil oversende sakene til politiet for etterforskning. Når politiet selv har rollen som forvaltningskontrollør og etterforskningsenhet vil det oppstå rollekonflikter knyttet til den kontrollertes plikter og rettigheter. Disse rollekonfliktene bør tydeliggjøres og avklares gjennom rutinebeskrivelser. Statsadvokatene har ikke ved den begrensede saksgjennomgangen ved denne inspeksjonen, avdekket at de forskjellige rollene har medført svakheter i straffesaksbehandlingen. Det har heller ikke vært det som har vært fokus ved saksgjennomgangen.

Erik Førde  
statsadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

**Gjenpart**

Politidirektoratet

Fridtjof 0369 OSLO

Nansens vei 14-  
16

Riksadvokaten

Postboks 2102 0125 OSLO

Vika

**Mottakere**

Øst politidistrikt

Postboks 3390

1401

SKI