

Sivilt-militært samarbeid i Grensevakten

Utfordringer i tverretatlig samarbeid

Kadett Per Christian Ludvigsen



KRIGSSKOLEN

Bachelor i militære studier; ledelse og landmakt

Krigsskolen

Høst 2013

Antall ord: 7733

Innhold

Innledning.....	3
Problemstilling	4
Innledning.....	4
Problemstilling og delproblemstillinger	5
Avgrensning	5
Metode.....	6
Intervjuene.....	6
Kildekritikk	7
Lovmessig grunnlag og teori: instruksverk, ledelse og organisasjonskultur.....	8
Instruksverk.....	8
Bakgrunn	8
Dagens situasjon.....	10
Schengen-samarbeidet.....	10
Instruks for grenseoppsyn, Norge - Russland.....	12
Politidirektoratet.....	13
Samarbeidsavtalen.....	14
Organisasjonskultur.....	16
Empiri.....	18
Hvordan fungerer samarbeidet mellom ØFPD og GSV på de forskjellige nivåene?.....	18
Schengen	19
Utviklingspotensial.....	22
Organisering og ledelse	22
Beredskapstroppen DELTA og Forsvarets Spesialkommando	25
Konklusjon	26
Bibliografi	28
Vedlegg A	29
Vedlegg B.....	30

Innledning

Hovedtyngden av min tjenesteerfaring i Hæren har jeg fra Grensevakten GSV, Garnisonen i Sør-Varanger. Jeg avtjente førstegangstjeneste ved avdelingen i 2001, samt tjeneste som troppssjef fra 2006-2011. Som soldat og senere offiser ved avdelingen samarbeidet jeg ofte med politiet siden grensevaktoppdraget er et politioppdrag som Forsvaret løser på vegne av politimesteren i Finnmark. Som offiser i Grensevakten var jeg med på å koordinere og videreutvikle dette samarbeidet, noe som vekket min nysgjerrighet og interesse for dette tverretatlige samarbeidet.

Jeg ønsker derfor å se nærmere på samarbeidet mellom Øst-Finnmark Politidistrikt (ØFPD) og Garnisonen i Sør-Varanger –« Grensevakten» (GSV) i grensevaktholdet. GSV løser til daglig flere oppdrag på grensen mot Russland, hvorav ett av disse oppdragene er på vegne av politimesteren i ØFPD. Oppdraget omfatter håndheving av norsk lov i grenseområdet, herunder også spesifikke lover som er særegne for grenseområdet. Dette oppdraget løses i nært samarbeid med ØFPD, og «Grensejegerne» er i praksis polititjenestemenn som går i grønn uniform. I tillegg til ØFPD og GSV, er Grensekommissariatet (GKS) en viktig del av troikaen som samarbeidet dreier seg om.

De vernepliktige soldatene får undervisning i politifaget som gjennomføres av ØFPD og GSV og består av et 40 timers politi-kurs, etterfulgt av øving og repetisjon av dette stoffet i teori og praksis. Når soldatene er ferdige med sin utdanning i utdanningskompaniet (grensekompani/utdanning), overføres de til Grensekompaniet og oppnår tittelen «grensejeger».

I tillegg til å utdanne soldatene innen politifaget, samarbeider Grensevakten med ØFPD på daglig basis i planlegging, gjennomføring og evaluering av tjenesten på alle nivåer i Grensevakten (4 nivå – sjef – stab – kompani (kp) – stasjon/tropp (stn/tr)). Dette skjer gjennom ukentlige møter på stabsnivå, øvelser på stasjons-/troppsnivå 2-3 ganger per halvår, samt stabsøvelser hvor begge etaters staber blir satt. Dette skjer i tillegg til Grensevaktens øvrige oppgaver, som også krever mye tid.

Dette samarbeidet mellom de to etatene inneholder en del utfordringer. Begge etater er regelstyrt, med lover, reglement og instruksjoner som skildrer hvorledes tjenesten skal utføres. Politiet på sin side rår tilsynelatende over en betydelig knappere sum av ressurser som kan nyttes til trening og utdanning av og sammen med grensevakten. Dette er synlig blant annet ved øving og trening utenfor normal arbeidstid, noe som medfører en betydelig større kostnad

for ØFPD enn for GSV. Dette er som følge av at de vernepliktige er i tjeneste uansett, mens polititjenestemennene skal ha overtidsbetaling for arbeid ut over normal arbeidstid.

I tillegg er politiet i mye større grad enn Grensevakten begrenset av den daglige tjenesten som ikke omhandler grensetjenesten. Dette medfører en prioritering som Grensevakten ikke trenger å ta i like stor grad.

Kommando og kontroll (K2IS) kan også være en utfordring, siden ØFPD og Grensevakten ikke har felles samband, og at stabene ei heller er samlokalisert. Dette gjør kommunikasjon krevende, og særdeles utfordrende å ha et felles situasjonsbilde til enhver tid underveis i operasjonen.

En annen utfordring er Grensevaktens evne til å utdanne og opprettholde den mentaliteten som kreves for å løse oppdraget som polititjenestemenn. Dette krever selvstendighet, selvsikkerhet, modenhet og erfaring. En politimann har en betydelig større fagkompetanse innen politifaget og kan vurdere en situasjon på en annen måte enn en vernepliktig soldat.

Jeg ønsker å finne ut hva som karakteriserer samarbeidet, eventuelle utfordringer som finnes og hvordan de preger samarbeidet mellom ØFPD og Grensevakten GSV.

Problemstilling

Innledning

Grensevakten GSV og Øst-Finnmark Politidistrikt har samarbeidet lenge og har utviklet en samarbeidskultur over mange år. GSV har fått stadig mer konkretiserte oppgaver og handlemåter i forbindelse med forebygging og håndtering av brudd på grenseavtalen og utlendingsloven gjennom samarbeidsavtalen. Selv om etatene har samarbeidet lenge virker det som om man ennå ikke er helt i mål hva angår metodikk og prosedyrer for samhandling, ettersom det stadig avdekkes forhold som gir rom for misforståelser og mangler i instruksverket som gir handlingsrom i situasjoner hvor politimyndigheten skal utøves.

Problemstilling og delproblemstillinger

Oppgavens problemstilling lyder som følger:

«Hva karakteriserer samarbeidet mellom politiet og Forsvaret i Grensevakten? Finnes det utfordringer?»

I forhold til oppgavens tittel (sivil-militært samarbeid) er politiet den sivile parten, mens GSV og GKS er den militære delen. Oppgaven fokuserer på det konkrete samarbeidet mellom disse to etatene, og jeg vil etter hvert se om mine funn kan overføres til en større sammenheng mellom politi og forsvar på nasjonalt nivå.

Jeg forventer å finne ut at samarbeidet inneholder utfordringer, noen mer fremtredende enn andre. Disse vil jeg se på og analysere nøyere, for å forsøke å komme frem til hvorfor disse utfordringene oppstår. Derfor vil mine delproblemstillinger være følgende:

Er det kulturelle og ledelsesrelaterte forhold som påvirker samarbeidet mellom ØFPD, GSV og GKS i negativ grad?

Er det organisatoriske forhold som påvirker samarbeidet mellom ØFPD, GSV og GKS i negativ grad?

Avgrensning

I lys av debatten omkring bistandsinstruks og samfunnssikkerhet i Norge etter terrorhendelsene 22.juli 2011 er det viktig med en avgrensning av oppgaven. Jeg vil avgrense oppgaven til å fokusere på samarbeidet mellom ØFPD og GSV, og ikke samarbeidet mellom politiet og Forsvaret generelt, men jeg vil avslutningsvis også trekke inn andre eksempler på samarbeid mellom de to etatene. Jeg vil da se om funnene mine er representative for andre arenaer hvor samarbeidet foregår.

Jeg har unngått å gradere oppgaven iht. sikkerhetsloven ved å bruke informasjon som er ugradert. Informanter og kilder er med enkelte unntak ugraderte.

Jeg vil fokusere på det oppdraget som GSV løser på vegne av politimesteren i Øst-Finnmark, altså grenseoppsyn med forebygging og håndtering av ulovlig innvandring. Dette vil redegjøres for i kapittelet som omhandler «lovmessig grunnlag og teori; bakgrunn».

Metode

ØFPD og Grensevakten GSV har samarbeidet i mange år, et samarbeid som har vært under kontinuerlig utvikling spesielt etter at Schengen-avtalen trådte i kraft i mars 2001. Med denne oppgaven ønsker jeg å undersøke hva som karakteriserer samarbeidet mellom ØFPD og Forsvaret i denne sammenhengen, men hva som karakteriserer samarbeidet. Jeg ønsker å avdekke utfordringer og årsaker, og det er ikke i min hensikt å peke på eller *fordele ansvar til noen* med denne oppgaven.

Jeg har gjennomført dokumentstudier av gjeldende lovverk og instruksjoner som omhandler temaet, i tillegg til en lang rekke grunnlagsdokumenter, rapporter, stortingsmeldinger og andre kilder som omhandler emnet.

Intervjuene

Intervjuene vil være kvalitative. For å få den informasjonen jeg trenger er jeg avhengig av at intervjuene foregår semi-strukturert. Jeg ønsker at informantene gir av seg selv og sine profesjonelle betraktninger og erfaringer som omhandler temaet. Dette får jeg ikke til ved å stille ja- og nei-spørsmål. Intervjuobjektene blir presentert et hovedspørsmål med en rekke tilleggsspørsmål. Intervjuobjektene har variert bakgrunn fra egen etat. Under er en liste over mine utvalgte intervjuobjekter:

Garnisonen i Sør-Varanger:

Jan Erik Haug, Oberstløytnant, Garnisonssjef

Michael Rozmara, Major, Nestkommanderende og Stabssjef

Jan-Marius Nilsen, Major, Operasjonsoffiser (S-3)

Arild Kubban, Major, Sjef analysesenter

Trond Lysholm, Kaptein S-7

Andreas Hildonen, Løytnant, Ass S-3

Kay Arne Storvold, Løytnant, Ass S-7

Kildekritikk

Gjennom intervjuene som har blitt gjennomført har jeg en overvekt at informanter fra Forsvaret hvor jeg selv hører til. Informantene er også tidligere kollegaer og enkelte er gode venner av meg. Fra den andre etaten, Øst-Finnmark Politidistrikt, har jeg ingen informanter. Dette er på grunn av lav tilgjengelighet på informanter i ØFPD, av forskjellige årsaker. I denne sammenhengen regnes Grensekommisariatet som en del av Forsvaret, selv om stillingshjemplene formelt er organisert under Politiet.

Det er derfor viktig å vurdere utsagn og synspunkt ut fra hvilken tilhørighet informanten har, og hans stilling innenfor den aktuelle etaten. Noen informanter har gitt mye av seg selv og sine personlige synspunkt som vil være preget av ens egen tilhørighet i organisasjonen. Andre informanter har gitt mindre av sine egne synspunkter, men et mer forutsigbart bilde av problemstillingen.

Det faktum at et klart flertall av informantene tilhører Forsvaret er klart begrensende for oppgaven. I tillegg vil min tilhørighet til Forsvaret og mitt personlige forhold til enkelte av informantene gjøre at jeg vurderer min undersøkelse grundig på Forsvarets side, mens den er overfladisk fra politiets side. Årsaken til overvekten av informanter fra Forsvaret er at det har vært svært vanskelig å få informanter i politiet i tale. Tilgjengeligheten på disse har vært svært begrenset.

I utgangspunktet hadde jeg et like stort antall informanter fra politiet som fra Forsvaret, som hadde bekreftet at de ville delta på intervju eller besvare mine spørsmål via e-post. Informantene fikk tilsendt spørsmålene, men besvarelsen uteble, selv etter gjentatteurringer.

Påstander og konklusjonen i denne oppgaven vil også være preget av min egen erfaring og holdninger til temaet. Jeg har fått en bredere innsikt i temaet som følge av denne oppgaven, men jeg kan ikke avvise at mine funn og konklusjoner fra empiri vil påvirkes av mine tidligere erfaringer.

Lovmessig grunnlag og teori: instruksverk, ledelse og organisasjonskultur

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for hvordan samarbeidet mellom ØFPD og GSV skal være i henhold til lovverk, instruksverk og lokale avtaler med mer. På et nasjonalt nivå er det «Instruks om Forsvarets bistand til politiet» av 22.juni 2012 («bistandsinstruksen») som regulerer dette. Bistandsinstruksens § 2 3.ledd pkt. 7 lyder som følger: *«Instruksen gjelder ikke for det etablerte samarbeidet mellom politiet og den militære grensevakt vedrørende forhold på landegrensen mellom Norge og Russland, hvor særskilte prosedyrer gjelder».* (Instruks om Forsvarets bistand til politiet, 2012)

Det er disse særskilte prosedyrer som regulerer samarbeidet jeg skal se nærmere på. I tillegg skal jeg se på teorier som omfatter organisasjon- og lederskapskultur som forklarer enkelte av mine funn i studien.

Instruksverk

I dette kapittelet vil jeg ta for meg de offisielle dokumenter som regulerer samarbeidet om grenseoppsynet. Jeg vil gå gjennom de som har hatt mest å si for samarbeidet mellom ØFPD og GSV i hierarkisk rekkefølge fra Justis- og beredskapsdepartementet og ned til den enkelte soldats «engasjementsregler» (Rules of Engagement/ROE).

ROE defineres som instruks til militære styrker, inkludert individer. ROE er tillatelse til eller begrensinger for maktanvendelse i militære operasjoner gitt av kompetent myndighet. (Johansen/Staib 2009, s.358 pkt. 9.2.2).

Engasjementsregler vil videre i oppgaven bli omtalt som ROE.

Bakgrunn

Opprinnelsen til dagens grensevakt vil jeg for denne oppgaven avgrense til etterkrigstiden og etableringen av grenseavtalen mellom Norge og Sovjetunionen i 1949. Ot.prp. nr.31 beskriver bakgrunnen på følgende måte:

I henhold til grenseavtalen med Russland (daværende Sovjetunionen) av 1949 og riksgrenseloven av 1950 har Justisdepartementet hatt ansvaret for oppsynet med grenselinjen mot Russland med tanke på krenkelser av grensen, samt ivareta Norges avtalemessige forpliktelser i forhold til Russland når det gjelder grenselinjen. Selve oppsynet av grensen har vært ordnet på forskjellige måter i etterkrigsårene (Ot.prp. nr.31 pkt.2.2, s.4)

Frem til 1955 var det en politistyrke som besto av opptil 25 polititjenestemenn som sto for grenseoppsynet. Disse var innkalt fra landets samtlige politidistrikt og underlagt

politimesteren i Sør-Varanger. Grenseoppsynet fremstår i denne perioden som en dugnadsordning som alle politidistriktene delte kostnaden av ved å sende enkelte av sine tjenestemenn til grensetjeneste.

Det fremgår av Ot.prp. nr.31 2000-2001:

Fra 15.juli 1955 etablerte man et særskilt organisert grenseoppsyn bestående av 9 postsjefer og 42 grenseoppsynsmenn. Denne styrken var underlagt Grensekommissæren. Bakgrunnen var et ønske fra militære myndigheter om å få skjerpnet både det passive grenseoppsynet og den aktive overvåkingen. (Ot.prp. nr.31 2000-2001 pkt.2.2 s.5)

Grensekommissariatet (GKS) er og har fra denne perioden av vært en viktig del av dette samarbeidet. Norges grensekommissær for den norsk-russiske grensen (Grensekommissæren) har som hovedoppgave å føre tilsyn med at grenseavtalen og andre avtaler mellom Norge og Russland som regulerer grenseforholdene, blir overholdt av begge parter.

Grensekommissariatet ble opprettet i 1950 og er underlagt Politidirektoratet. Stillingen som grensekommissær er sivil, men har av flere årsaker vært besatt av en yrkesoffiser avgitt fra Forsvaret.

Norges grensekommissær er oppdragsgiver til Grensevakten, som er en del av Garnisonen i Sør-Varanger. Det er Grensevakten som foretar grenseovervåkning av overenskomstene på vegne av grensekommissæren. Grensekommissariatet består av fire årsverk som er ansatt/organisert innen politiet.

Videre viser Ot.prp.nr.31 2000-2001 utviklingen i 1958:

I en regjeringskonferanse den 29. desember 1958 ble det besluttet å nedlegge grenseoppsynet, og overføre ansvaret for oppsynet av den norsk-russiske landegrensen til Hæren v/Garnisonen i Sør-Varanger i nært samarbeid med grensekommissæren og politimesteren i Sør-Varanger. I denne forbindelse ble det opprettet et eget Grensekompani ved GSV som fikk tilført ca 90 mann inklusive befal i tillegg til eksisterende mannskapsstyrke. Bakgrunnen for denne omorganiseringen var å styrke grenseoppsynet på grunn av den forestående utbyggingen av kraftverkene i Pasvikdalen. Dette gjorde det påkrevet med en styrking av grenseoppsynet både av ordensmessige og sikkerhetsmessige grunner, og ikke minst av hensyn til overholdelsen av utbyggingsavtalen og grenseavtalen med daværende Sovjetunionen. (Ot.prp. nr.31 pkt.2.2 s.5)

Dagens situasjon

GSV gjennomfører til daglig grensevaktoppdraget langs grensen mot Russland. Dette oppdraget er tredelt; suverenitetshevdelse, etterretningsmessig overvåkning av grenseområdet og grenseoppsyn, herunder også forebygging og håndtering av ulovlig innvandring. Suverenitetshevdelsen og det etterretningsmessige oppdraget er militære oppdrag, mens grenseoppsynet med forebygging og håndtering er et politioppdrag. For ordens skyld er det med bakgrunn i de militære oppdragene at grensejegerne bærer våpen og stridsutrustning, og ikke som en del av politioppdraget (Samarbeidsavtalen s.3, pkt. 1.2 2.ledd.). Bevæpning og bruk av våpen er regulert i «Våpeninstruks for politiet» 1. august 1989 (våpeninstruksen) som skal være «gjeldende så langt den passer» (Ot.prp. nr.31 2000-2001 pkt.2.3, s.6).

Schengen-samarbeidet

Schengen-samarbeidet ble først etablert i 1985 mellom Belgia, Nederland, Luxembourg, Frankrike og Tyskland, og er oppkalt etter byen Schengen i Luxembourg der avtalen ble undertegnet. Ordningen opprettet et reisefrihetsområde der personkontrollen på grensen mellom de deltagende land ble avskaffet, og innebar også et tettere samarbeid om grenseoverskridende kriminalitet.

Mellom de nordiske land har det siden 1954 eksistert en passunion som gjør Norden til ett felles reisefrihetsområde. Da de nordiske EU-medlemmene Danmark, Sverige og Finland søkte om å tiltre Schengen-samarbeidet, ble det nødvendig for Norge og Island å inngå en avtale med Schengen-landene for å bevare den nordiske passunionen. Denne samarbeidsavtalen ble undertegnet 19. desember 1996. (www.regjeringen.no)

Beslutningen i Amsterdam-traktaten om å integrere Schengen-samarbeidet i EU innebar at det ble opprettet nye institusjonelle rammer for samarbeidet, og nødvendiggjorde en ny avtale mellom Norge, Island og EU. Avtalen om tilknytning til Schengen-samarbeidet ble undertegnet 18. mai 1999, og Norge ble operativt integrert i Schengen-samarbeidet i 2001.

Avtalen om Schengen-samarbeidet gir Norge rett og plikt til å anvende hele Schengen-regelverket. Det innebærer at avtalens regler om politisamarbeid, rettslig samarbeid i straffesaker, regler om visumarbeid og regler om personkontroll ved de ytre grensene skal gjelde for oss. Disse reglene skal samlet sett kompensere for de utfordringer som følger av at

kontrollen er opphevet ved de indre grensene. Politiet, påtalemyndighetene og utlendingsmyndighetene er de sentrale aktørene i dette arbeidet.

Dette samarbeidet og den dermed økte viktigheten av en streng kontroll langs den norsk-russiske grensen førte til en storstilt opprustning av infrastruktur, bygningsmasse og materiell for grensevakten. Siden grensevakten ikke lenger var kun i nasjonale interesser, men skulle ha kontroll på en Schengen-yttergrense, ble samarbeidet mellom politiet og GSV nå sett på med internasjonale øyne fra Brussel. Dette kommer jeg tilbake til senere i oppgaven.

Det er derfor min tolkning at norske myndigheter så det nødvendig med en formalisering og modernisering av det formelle forholdet mellom ØFPD og GSV.

I 2000 fremmet det daværende Justis- og Politidepartement et forslag om endring i politiloven som omhandlet begrenset politimyndighet til militære grensevakter på den norsk-russiske grense. (Ot.prp.nr 31 2000-2001) Forslaget var ikke ment å endre den eksisterende praksis, men å formalisere den situasjon som har eksistert siden 1959. (Ot.prp.nr 31 s.2 pkt. 1.1)

Hovedpunktene i dette lovendringsforslaget var at politimyndigheten, som frem til da hadde vært forbeholdt polititjenestemenn, formelt skulle kunne utstedes til GSV sine soldater som drev grenseoppsyn. Punkt 1.1, andre avsnitt gir beskrivelse av bakgrunnen for lovendringsforslaget:

I forhold til situasjonen på 1950-tallet, stilles i dag større krav til ryddig hjemmelsopphav i all offentlig virksomhet, og i særdeleshet for virksomhet som medfører mulig maktanvendelse ovenfor enkeltindivider. Hensett til at vi i dag har en politilov som legger opp til en mer stringent regulering av begrenset politimyndighet, anses det også av denne grunn ønskelig at grensevaktens utøvelse av politimyndigheten nå gis en klar forankring i politiloven (Ot.prp. nr.31 2000-2001 pkt. 1.1, s.2).

Dette lovendringsforslaget ble vedtatt og godkjent, og ny lovtekst i lov av 4.august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) ble følgende endring gjort:

§20 nytt fjerde ledd skal lyde:

Kongen kan bestemme at militært personell fra Forsvaret kan tildeles begrenset politimyndighet ved utøvelse av grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland. Kongen gir nærmere bestemmelser om politimyndigheten. §20 nåværende fjerde og femte ledd blir femte og sjette ledd.

Denne endringen førte til en formalisering av ordningen med begrenset politimyndighet til grensejegeren. Med *begrenset* menes det at den gjelder kun under forutsetning av at visse vilkår er oppfylt. For grensejegerens tilfelle er myndigheten begrenset på følgende måte:

Saklig begrensning: Myndigheten er kun gyldig ovenfor personer som har brutt det aktuelle lovverket som grensejegeren er satt til å håndheve. I dette tilfelle riksgrenseloven og utlendingsloven.

Geografisk: myndigheten gjelder kun i grensenære strøk. Med *grensenære* strøk menes i praksis hele Sør-Varanger, gitt at prinsippet om lovmessighet også er oppfylt.

Tidsmessig: Myndigheten gjelder kun så lenge personen tjenestegjør i grensekompaniet enten som vernepliktig soldat, vervet, eller befal/offiser.

(Samarbeidsavtalen 2008 s.5, pkt. 4.1)

I tillegg til den begrensede politimyndigheten legges det også vekt på nødvergeprinsippet (straffeloven § 48), samt borgerretten, som gir anledning til maktanvendelse for å pågripe, uavhengig av lovbrudd på fersk gjerning/spor samt retten til å ta beslag i slike situasjoner.

Maktanvendelse skal alltid være i henhold til proporsjonalitetsprinsippet også i nødvergesituasjoner, dette følger av nødvergebestemmelsene og soldatkortet.

Instruks for grenseoppsyn, Norge - Russland

De særskilte prosedyrer som bistandsinstruksen refererer til er beskrevet i «instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland» som ble fastsatt ved kgl.res. 5. august 2005 med hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet. Fremmet av Justis- og politidepartementet (nå Justis- og beredskapsdepartementet). Instruksen ble sist endret ved forskrift 14.desember 2012 (nr. 1270).

Det fremgår av § 1 i «Instruks for grenseoppsynet, Norge - Russland», som er instruksens korttittel, definerer virkeområde og lyder som følger:

Denne instruks fastsetter retningslinjer for samarbeidet mellom Grensekommissæren for den norsk-russiske grensen, politimesteren i Øst-Finnmark og sjefen for Garnisonen i Sør-Varanger i tilknytning til arbeidsoppgaver ved den norsk-russiske grensen.

Innenfor rammen av denne instruks kan partene avtale forhåndsprosedyrer for gjennomføring av operative tiltak.

Instruksen gjelder ikke militær bistand til politiet som gis i medhold av Instruks om Forsvarets bistand til politiet gitt ved kgl. res. 28. februar 2003 nr. 220 eller bistand som gis under redningsaksjoner.

Innenfor rammen av denne instruks kan partene avtale forhåndsprosedyrer for gjennomføring av operative tiltak.

Instruksen gjelder ikke militær bistand til politiet som gis i medhold av Instruks om Forsvarets bistand til politiet gitt ved kgl. res. 28. februar 2003 nr. 220 eller bistand som gis under redningsaksjoner. (Instruks for grenseoppsynet § 1)

Bistandsinstruksen ble revidert i 2012, men denne paragrafen har ikke blitt endret i takt med ny instruks slik at den referer den «gamle» instruks.

Med grunnlag i andre ledd fra i denne paragrafen som omhandler «avtalte forhåndsprosedyrer for gjennomføring av operative tiltak», ble det utarbeidet en instruks som beskriver disse prosedyrene. Denne instruks ble utarbeidet i fellesskap mellom de to etatene. Den fikk senere navnet «Samarbeidsavtalen» og ble sist revidert 17. august 2012.

Politidirektoratet

I 2010 kom Politidirektoratet (POD) med en presisering til ØFPD om konkrete behov for å videreutvikle samarbeidet på *det praktiske plan* (Rundskriv POD 2010/009). Dette rundskrivet påla ØFPD å styrke oppfølgingen av GSV ved å:

- Utarbeide en årlig strategisk trussel- og risikoanalyse og utarbeide kvartalsvise operative trusselvurderinger for den norsk-russiske grensen basert på informasjon fra politi, GSV, Tollmyndighetene, GKS, Generalkonsulatet i Murmansk og finske og russiske grensevaktmyndigheter
- Utarbeide årlig oppdragsbrev til GSV som angir prioriteringer i løsning av grenseovervåkingen
- Disponere en reaksjonskapasitet hos politiet til å bistå Grensevakten i håndtering av situasjoner som oppstår på grensen
- Systematisk følge opp Grensevakten ute på stasjonene gjennom teoretisk og praktisk opplæring
- Videreutvikle metoder i den operative grenseovervåkingen og felles øvelser

Samarbeidsavtalen

Dokumentets punkt 1.1 Formål lyder:

Formålet med avtalen er å utfylle bestemmelsene gitt i Instruks for samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland jf. Kgl.res. 5.august 2005 §1 (Samarbeidsinstruksen). Avtalen gir en beskrivelse av ansvar, oppgaver og utførelse mellom Politimesteren i Øst-Finnmark, Sjef GSV og Grensekommissæren. (Samarbeidsavtalen s.3 pkt. 1.1)

Samarbeidsavtalen er en konkretisering av hvordan samarbeidet skal foregå i operative former, og har i tillegg 4 vedlegg som omhandler følgende:

- I. Utdanning
- II. Observasjon og deteksjon
- III. Riksgrenseloven (Rgl), Grenseavtalen (Gravt) og Grensekommissærens håndhevingsdirektiv
- IV. Utlendingsloven (Schengen-oppdraget)

Samarbeidsavtalen med vedlegg danner grunnlaget for GSV sin utdanning og oppdragsløsning i forhold til grenseoppsynet, og har vært gjennom flere revideringer siden første utgave.

Som tidligere nevnt er Grensevaktens personell i stor grad yngre og mer uerfarent som polititjenestemenn enn politiet selv. Dette medfører at den vernepliktige grensejegers evne til

å utvise skjønn i enhver situasjon er sterkt begrenset i forhold til en erfaren politibetjent. For å gjøre grensejegerens trygg på sitt handlingsrom og som en forutsetning til å gjøre de riktige vurderingene i situasjoner som hjemler bruk av politimyndigheten, har Grensevaktens konkretisert hjemmelsgrunnlaget og handlingsrommet ned til ROE-nivå. Dette er gjort i form av et soldatkort som oppsummerer grensejegerens hjemmelsgrunnlag på en konkret og lettfattelig måte.

Dette soldatkortet er utviklet med bakgrunn i samarbeidsavtalen, og ble sist revidert i 2011. Kortet er et sammendrag av Grensevaktens myndighet i fredstid, ref. definisjonen i innledningen som omhandler engasjementsregler.

SAMMENDRAG AV GRENSEVAKTENS ROE – FREDSTID

Forutsetning for maktanvendelse

Grensevaktens oppdrag	
Rent militært oppdrag Norsk suverenitetshåndhevelse Hjemler bæring av våpen	Sivilt oppdrag Polititjeneste i forbindelse med håndheving av grenselovgivningen på vegne av PM i ØFPD. Grensekontroll Inn- /utreisekontroll
Grenseovervåkning	
Grensejegerens politimyndighet (BPM) begrenses; <ul style="list-style-type: none"> • Saklig – til brudd på Riksgrenseloven, Politiloven, Utlendingsloven og Forskrift for fiske i Grense-Jakobselv og Pasvikelva. • Geografisk – til den Norsk-Russiske grense med nærrområde. • Tidsmessig – i tjeneste som grensejeger. 	
Prinsipper og forutsetninger for anvendelse av makt Enhver grensejeger er selvstendig ansvarlig for de tjenestehandlingene han utfører	
Legalitetsprinsippet: Grensejegeren skal ha hjemmel i lov for anvendelse av makt	Forholdsmessighetsprinsippet: Grensejeger skal ikke anvende mer makt enn nødvendig for å oppnå det han har hjemmel til
Eskalering/hjemlet bruk av makt som tjenestehandling Grensejegeren kan med hjemmel i	
Utlendingsloven jfr. Politiloven og Straffeprosessloven: Straff: bot eller fengsel inntil 6 mnd eller begge deler (hovedregel). Avkreve ID; ved grunn til å mistenke at vedkommende er utenlandsk statsborger og tid, sted og situasjon gir grunn til kontroll. Schengenborgere fremviser ID. Andre utlendinger fremviser pass. Nordmenn oppgir personalia.	Riksgrenseloven jfr. Politiloven og Straffeprosessloven: Straff: Bot eller fengsel inntil 3 mnd (hovedregel). Avkreve ID; av mistenkte og/eller vitne ved mistanke om brudd. Norske statsborgere oppgir personalia. Schengenborgere fremviser ID. Andre utlendinger fremviser pass. - Visitere; nekter å oppgi eller mistanke om falsk ID (ID. Visitasjon).
Anholde; personer kortvarig (stanses og holdes tilbake) for å avverge eller stanse lovbrudd inntil de er sjekket inn/ut av saken. Innbring; den som treffes på eller ved et åsted der det må antas å være begått et brudd umiddelbart forut (maks 2 timer).	Gi pålegg; - Avslutte aktivitet; dersom det er sannsynlig at brudd vil skje. - Bortvise; dersom det er sannsynlig at brudd vil skje. - Avvise; dersom personell forstyrrer bevisinnhenting eller det er fare for deres sikkerhet. - Fjerne; dersom nekter å følge pålegg.
Pågripe; dersom mistenkte treffes på fersk gjerning/spor eller skjellig grunn til mistanke om brudd og det ikke er mulig å innhente beslutning fra påtalemyndigheten.	Anholde; dersom forstyrrer grensevaktens tjenestehandling, avverge eller stanse brudd. Innbring; alle som nekter å etterkomme pålegg, eller nekter å oppgi personalia - eller grunn til tvil om oppgitt personalia.
Visitere; personer som innbringes eller pågripes (sikkerhetsvisitasjon).	Pågripe norske statsborgere; på fersk gjerning som ikke avstår fra brudd og det ikke er mulig å innhente beslutning fra påtalemyndigheten. Pågripe utenlandske statsborgere; ved brudd.
Ransake; mistenkte og mistenktes kjøretøy i den hensikt å sikre bevis ved brudd eller fersk gjerning/spor. I andre kjøretøy enn mistenktes kan det ransakes dersom mistenkte er tatt på fersk gjerning/spor og særlig grunn til å tro det kan finne bevis i kjøretøyet. - Ta beslag i gjenstander som er brukt til lovbruddet eller for å sikre bevis.	Visitere; personer som fjernes, anholdes, innbringes eller pågripes (sikkerhetsvisitasjon). Ransake; mistenkte og mistenktes kjøretøy i den hensikt å sikre bevis ved brudd eller fersk gjerning/spor. I andre kjøretøy enn mistenktes kan det ransakes dersom mistenkte er tatt på fersk gjerning/spor og særlig grunn til å tro det kan finne bevis i kjøretøyet. - Ta beslag i gjenstander som er brukt til lovbruddet eller for å sikre bevis.

<p>Med brudd på Utlendingsloven/forskrift regnes bla:</p> <ul style="list-style-type: none"> - (§ 14) Kryssing av grensen utenfor Storskog, og på Storskog utenfor åpningstid - (§ 21) utlending som ikke kan eller nekter å legitimere seg når Grensejegeren krever det (f. eks ved brudd på eller mistanke om brudd på Riksgrenseloven). - (§108, 4 og 5 ledd bokstav a og b) medhjelpere/mottaksapparat 	<p>Med brudd på Riksgrenseloven/forskrift regnes bla:</p> <ul style="list-style-type: none"> - skyting over grensen - fornærmelig adferd rettet mot Russland - overskridelse av grensen til lands, vanns eller i luften utenfor Storskog i åpningstiden. - fotografering av russisk militært personell (provoserende og nærgående) - samtale/samkvem over riksgrensen
<p>Ta straksavhør av mistenkte; i den hensikt å få klarlagt viktige forhold for avgjørelse om skyld, dersom mistenkte er villig i å forklare seg. Det skal IKKE tas avhør dersom mistenkte er under 15 år, uten verge under 18 år, eller det allerede er gode bevis for det straffbare forhold og personalia på mistenkte og denne utvilsomt er knyttet til lovbruddet.</p>	
<p>Ta seg inn på privat grunn for å avverge eller stanse brudd, eller for å etterforske (ikke i bygning).</p>	
<p>Anvende håndjern på person som under pågrepelse eller transport gjør seg skyldig i vold, eller det er grunn til frykt for utøvelse av vold eller flukt. Kan også anvendes for å hindre bevisforspillelse eller egenskade. Sikkerhet og helbred til person lagt i jern er grensejegerens ansvar.</p>	
<p>På fersk gjerning/spor for brudd på lov med strafferamme mer enn 6 måneder som omfattes av begrenset politimyndighet:</p> <p>Slippe hund i angrep i den hensikt å pågripe, dersom den som skal pågripes anses som farlig, og/eller forsøker å unndra seg pågrepelse. Dersom mulig skal varselrop gis før hunden slippes i angrep. Før hund slippes eller det trues med å slippe hund, skal lempeligere maktmidler være forsøkt eller antatt å være utilstrekkelige eller uhenksmessige. Det må være nødvendig og forsvarlig å slippe hunden for å pågripe personen.</p>	
<p>Hjemlet bruk av makt som norsk statsborger (ikke tjenestehandling) Grensejegeren kan med hjemmel i</p>	
<p>Nodverge; anvende alle maktmidler, herunder skytevåpen, dersom eget eller andres liv er i umiddelbar fare, og det er siste utvei.</p>	
<p>Borgerrett; pågripe, uavhengig av type lovbrudd, på fersk gjerning/spor, og det kan tas beslag.</p>	

Dette er de formelle dokumentene og instruksene som regulerer samarbeidet mellom politiet og Forsvaret omkring grenseoppsynet fra departement til den enkelte grensejeger. Jeg vil komme tilbake til enkelte av disse i min drøfting.

Organisasjonskultur

Som nevnt tidligere kan begge etatene relativt anses som regelstyrt og rigide, og begge er hierarkisk organisert. Som store organisasjoner vil begge inneha sin egen *organisasjonskultur* som er mer eller mindre unik for den enkelte (Bang, 2011, s.23). Med etatenes bakgrunn, historie, størrelse og samfunnsmessige tilhørighet mener jeg at det er viktig å se på etatenes organisasjonskultur for å se om dette påvirker samarbeidet i noen grad.

For å beskrive hva jeg mener med organisasjonskultur vil jeg se nærmere på hva dette er og hvordan det har betydning for samarbeidet mellom de to etatene.

«Organisasjonskultur er de sett av felles delte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene.»

(Bang, 2011, s.23)

Med utgangspunkt i Bangs definisjon av organisasjonskultur kan man si at det handler om felles standpunkt i forhold til viktige ting som verdier og normer som holdes ved like av organisasjonens medlemmer gjennom deres adferd som medlemmer av organisasjonen.

Videre skiller Bang mellom sterke og svake kulturer, hvor en sterk kultur kjennetegnes ved hvor mange medlemmer som deler kulturen i organisasjonen, og kan betraktes langs tre dimensjoner: den sosiologiske, psykologiske og historiske dimensjonen. (Bang 2011, s110-111)

Den sosiologiske dimensjonen beskriver hvor mange som deler kulturen. En organisasjon kan inneha flere subkulturer istedenfor en felles kultur for alle medlemmene. Dette svekker organisasjonen siden det er færre som deler en felles kultur. En sterk organisasjonskultur har få eller ingen subkulturer, men mange medlemmer som deler en felles kultur. (Bang, s110)

Den psykologiske dimensjonen beskriver i hvilken grad medlemmene tolker kulturen på samme måte, eller hvor dypt meningsinnholdet i kulturen deles av medlemmene (Bang, s 111). Både GSV og politiet er organisasjoner hvor medlemmene tolker verdiene og normene likt i stor grad, siden det er snakk om lov- og instruksverk som beskriver hva som er akseptabel og ikke-akseptabel adferd for medlemmene i organisasjonen.

Den historiske dimensjon omhandler hvor lenge kulturen har eksistert og hvor stabil medlemsmassen har vært gjennom årene (Bang, s.111). Både GSV og politiet er gamle organisasjoner som er rike på tradisjoner, i tillegg til at de to etatene har en lang og innholdsrik historie lokalt i forbindelse med grenseoppsynet.

Med Bang sin teori som bakgrunn, vil jeg klart definere både politiet og Forsvaret som sterke kulturer. Å være en sterk kultur betyr ikke at det ikke finnes ulemper. Bang mener at det kan være ulemper med sterke kulturer, som gruppepress innad i kulturen ovenfor enkeltmedlemmer og mangel på respekt fra ledere i andre organisasjoner.

Fordelene er at verdier, normer og forventninger er godt kjent for alle medlemmene av organisasjonen. Lojalitet og engasjement for organisasjonens oppgaver og regelverk er også fordeler ved en sterk organisasjonskultur.

Empiri

I denne delen vil jeg gjøre rede for de undersøkelser som jeg har gjennomført og presentere mine funn. Intervjuene av informanter har gitt meg mye empiri som jeg skal knytte opp mot instruksverket og til teorien, for å besvare problemstillingen på den måten. Jeg vil gjøre dette ved å diskutere problemstillingen underveis i drøftingen.

Hvordan fungerer samarbeidet mellom ØFPD og GSV på de forskjellige nivåene?

Lovverket, instruksjer og samarbeidsavtalen regulerer hvordan samarbeidet skal foregå og hvordan den enkelte etat er forpliktet til oppdraget. Gjennom intervjuene har jeg forsøkt å undersøke nærmere hvordan samarbeidet fungerer eller *ikke* fungerer.

Mine informanter har gitt meg et nyansert bilde på hvordan den enkelte ser på samarbeidet og forholdet til den andre etaten, og sine egne synspunkter på hva som eventuelt fungerer bra og hva som er utfordrende eller kan gjøres annerledes for å oppnå en høyere effekt i andre enden.

Informantene fra GSV tegner et meget positivt bilde av samarbeidet med politiet. Alle informantene er fra forskjellig nivå i samarbeidet, fra det *strategiske* nivået (Sjef GSV – PM) til stasjon/tropp. «Fra avdelingen (GSV) til ØFPD er det et meget godt samarbeid, og har vært det i mange år.» (Haug) «Samarbeidet blir stadig bedre, siden det dannes nye og bedre fora hvor man kan kommunisere behov og forhold som må avklares i forbindelse med oppdragsløsning». Ett forum som dette er ukentlige møter mellom Tollmyndighetene, politiet, GKS og GSV hvor agendaen er fri og takhøyden er høy (Haug). Haug fremhever viktigheten av å møtes, siden gode relasjoner bygger godt samarbeid mellom etatene.

Samtidig poengterer Haug at samarbeidet er basert på tillit, noe som for meg viser at organisasjonskulturen ikke er et fremtredende problem i samarbeidet. Selv om både GSV og ØFPD begge er tilhørende i en sterk yrkes- og profesjonskultur, er det ikke noe som tyder på at dette er en utfordring i den grad jeg har beskrevet det i teori-kapittelet.

«*Generelt vil jeg si at samarbeidet har utviklet seg kun til det bedre, og at dette har en direkte sammenheng med at mennesker møtes og snakker sammen om det som ansees som relevant og viktig*» (Haug).

Overvekten av informantene fra GSV har sitt daglige virke på dette nivået. Et funn som går igjen hos flere informanter er påstanden om at samarbeidet er så godt som det kan bli med de

forutsetninger som ligger til grunn i dagens situasjon. Major Kubban sier at potensialet i samarbeidet er stort sett tatt ut. GSV kan selv øke ambisjon og innsats over en tidsbegrenset periode, for eksempel gjennom trening, øvingsplanlegging eller annen ressursbruk, og dette fører til at samvirket bedres midlertidig som konsekvens av slik ensidig økt ambisjon. Etterpå går samvirket tilbake til det nivået det hadde før. Dette viser at politiets bidrag i samvirket er relativt konstant, og at det kan forbedres ytterligere, men at dette antagelig ikke har noen hensikt så lenge politiet – oppdragsgiveren – er tilfreds med sin prioritering av samvirket. (Kubban)

Denne teorien og holdningen går igjen hos flere informanter. Dette peker mot at potensialet er mer eller mindre tatt ut, og understøttes av det faktum at til tross for varierende ambisjoner fra GSV og økt innsats for å få samarbeidet ytterligere forbedret, har innsatsen og ambisjonene fra politiet vært stabil over lengre tid, med enkelte unntak. Unntakene er i hovedsak på grunn av enkeltindivid som har en økt motivasjon og personlig engasjement i grenseoppsynet og samarbeidet.

Dette støtter opp under min konklusjon om at politiet er mer eller mindre fornøyd med dagens ambisjoner i samarbeidet. Årsakene til dette kan være mange, og en av de mest fremtredende er det faktum at politiet må prioritere sine ressurser på en annen måte enn GSV.

For ØFPD har narkotikakriminalitet vært et satsningsområde i lengre tid, mens vold i nære relasjoner er et nytt fokusområde for politiet generelt med bakgrunn i Soria Moria-erklæringen fra den forrige regjeringen (regjeringen Stoltenberg).

Dette gjør at politiet tilsynelatende ikke prioriterer ulovlig innvandring og brudd på riksgrenseloven samt håndhevelse av fiskebestemmelsene i Grense Jakobselv høyt på sin dagsorden. Min erfaring er at antall brudd på lovverket er få, og de som finner sted blir håndtert innenfor gjeldende lov-, regel- og instruksverk. Det er derfor nærliggende å vurdere det dithen at politiet er fornøyd med dagens samarbeidsklima, siden oppdraget blir løst godt innenfor det som kan karakteriseres som «godt nok» på en meget kosteffektiv måte, sett fra POD sin side. (Ot.prp. nr.31 2000-2001 s.2 pkt.1.3)

Schengen

I 2005 og 2011 ble det gjennomført evalueringer av de nordiske schengen-landenes yttergrenser som ble gjennomført av Schengen Evaluation Committee. Inspektørene skulle

evaluere grensekontroll og – overvåkning og grensevaktens beskaffenhet. Rapporten etter inspeksjonen i 2005 påpekte en rekke mangler og spørsmål i forbindelse med grensevaktholdet. Schengen-komiteen stiller også spørsmål ved selve samarbeidet mellom etatene:

Although the Norwegian authorities are of the opinion that the actual cooperation between the National Police and the Armed Forces is satisfactory – and the evaluation committee has no reason to contradict this position – it appears that there are several arguments available to strengthen the effectiveness of the actual border surveillance in terms of border management can be improved. (Schengen-rapport 2005 pkt. 2.2.2)

Rapporten påpeker at etatene involvert i grenseoppsynet arbeider sammen, men ikke integrert i hverandre; ikke innen etterretningsdeling, strategisk planlegging eller operativ utførelse av grenseoppsyn og heller ikke informasjonsdeling.

Rapporten peker også på utfordringen med at det er to departementer som er ansvarlige for utvikling og økning av tilgjengelige ressurser innen grenseoppsynet, altså Justis- og Beredskapsdepartementet (JD) og Forsvarsdepartementet (FD), og at begge har et felles ansvar for rammen rundt og utførelsen av grensevaktoppdraget. Dette oppleves som problematisk av kommisjonen. Årsaken til dette fremgår ikke av rapporten, men jeg tolker det slik at kommisjonen ser på det at oppdragsgiver er justis- og beredskapsdepartementet, mens den største bidragsyteren til grenseoppsynet målt i antall personer er Forsvarsdepartementet. FD har da en betydelig større utgiftspost enn JD i utførelsen av oppdraget, mens JD også er oppdragsgiver. Med andre ord, FD bærer den største økonomiske kostnaden for et oppdrag som dikteres av JD. Trolig er det dette kommisjonen har reagert på i forbindelse med rapporten.

Schengenkomiteen mener også at den tekniske delen av overvåkingen er best egnet til militær rekognosering, og at en stor del av de tekniske innretningene nyttes til dette fremfor grenseovervåking.

I 2011 ble det gjennomført en ny inspeksjon for å evaluere utviklingen etter inspeksjonen i 2005. Denne gangen la ØFPD og GSV ned et betydelig arbeid i å forberede seg godt slik i forkant av inspeksjonen. Med 2005 rapporten i minne var det viktig for etatene å vise at utvikling hadde funnet sted og at Schengen-komiteens påpekninger hadde blitt tatt til etterretning og utbedret, samt punktene som komiteen var bekymret over ikke hadde ført til vanskeligheter. Dette var viktig også internt i de respektive etater og departement for å ha

legitimitet og troverdighet ovenfor de andre Schengen-medlemslandene på et utenrikspolitisk nivå.

Rapporten etter inspeksjonen i 2011 sammenligner seg med rapporten fra 2005. I motsetning til tidligere er denne komiteen meget fornøyd («most appreciative») med samarbeidsforholdet mellom GSV og politiet. (Schengenrapport 2011 s.48)

Komiteen fremhever også et godt system for informasjonsdeling mellom russisk grensevakt, ØFPD og GSV, men ser en utfordring i å kunne samle og analysere informasjonen på en god nok måte til å utnytte den til det fulle. Dette stemmer også overens med flere av mine informanter (Kubban, Lysholm)

Komiteen skryter også i store ordelag om GSV og bruken av vernepliktige mannskaper med begrenset politimyndighet, i sterk kontrast til 2005-rapporten. (Schengenrapport 2011 s.48)

Samarbeidsavtalen som hadde blitt utarbeidet etter inspeksjonen i 2005 får meget god omtale av kommisjonen. Denne avtalen sammen med soldatkortet, tidligere beskrevet i kapitlet «lovmessig grunnlag og teori» er trolig bakgrunnen for at kommisjonen skriver følgende:

«The EvalCom appreciated the high level of performance and situational awareness by the GSV and the clear definition of roles with the Police in case of incidents». (Schengenrapport 2011 s.48)

Dette står i sterk kontrast til den forrige rapporten, hvor kommisjonen er bekymret over at det ikke er klart nok definer hvilke roller politiet og GSV har hver for seg i grensevakten. (Schengenrapport 2005 pkt.2.2.2 med fotnote)

Utviklingspotensial

Organisering og ledelse

Flere informanter fremhever politistudien som et negativt punkt i samarbeidet. Forholdet mellom GKS og ØFPD vært forsuret som en følge av politistudien, og grensekommisariatets rolle i samarbeidet og stillingshjemler. Dette har blitt gjenstand for forskjellige høringsuttalelser fra politimesteren, fra kommisær, fra GSV (...) hvor politimesteren har uttalt seg på en som måte har påvirket samarbeidsklimaet i troikaen i negativ retning.

Politianalysen skal være grunnlaget for en langsiktig plan for utvikling av politiet som skal presenteres i forslaget til statsbudsjett for 2014. I følge tidligere justis- og beredskapsminister Grete Faremo(Ap) er hensikten med analysen å avdekke utfordringer og endringer som skal gjennomføres i justissektoren. Målet er økt trygghet, forebygging og mer tilgjengelige tjenester i sektoren.

Analysegruppen skal blant annet vurdere politiets ressursbruk, prioriteringer, kompetanse, ledelse og organisering. Den må vurdere om sentrale administrative ressurser kan omdisponeres for å gi mer politikraft ute i distriktene. Den skal også vurdere hvilke endringer som kan gjøres for at politiets oppgaver kan løses bedre og mer effektivt.

Bakgrunnen for denne forsuringen er at Politimester Hætta, Ellen Katrine ønsker å bekle stillingene i GKS med polititjenestemenn og ikke militære som har vært sedvane fra 1950. En av årsakene til denne sedvanepraktisen er tradisjonelt forankret i at militære snakker med militære blant norsk og russisk grensevakt, hvor russiske grensevakter ikke ønsker å forholde seg til det sivile politiet, men militære offiserer.

Dette handler trolig om en posisjonering i forhold til en eventuell sammenslåing av dagens to politidistrikt i Finnmark. I en slik prosess er det trolig viktig for ØFPD å fremstå som den naturlige «distriktskommandoen» med viktige organer som for eksempel Grensekommisariatet og at disse stillingene bekles av embetspersoner.

Flere informanter beskriver også organiseringen av politiet som en utfordring å forholde seg til. Den største forskjellen på Forsvaret og politiet er ifølge mine funn en betydelig svekket handlekraft og evne til initiativ hos den enkelte. Dette gjelder rutiner og prosedyrer og mindre endringer som må løftes til et høyt nivå for å få en avgjørelse. Informasjonsdeling er et punkt som Schengen-kommisjonen hadde evaluert og funnet i orden i 2011, men informanten

beskriver virkeligheten som noe annerledes. Ifølge major Kubban er GSV helt avhengige av å få info og gi info.

Det går greit, men vi klarer ikke å få på plass noen faste rutiner på det. Det fungerer som å dra ned dit og møte folk, ring og mas, så får du info. De menneskene som vi er involverte med til vanlig er veldig dedikerte og ønsker å få til det beste, men disse er tilknyttet Kirkenes politistasjon og ikke ØFPD. Egentlig så er det meste av det som er knyttet til grensekontroll, virksomheten på Storskog grensepasseringssted, praktisk samvirke med grensevakten, egentlig alt annet enn UEH (utrykningsenheten) og «Joint Action»-øvelsene overlatt til Kirkenes politistasjon og Hans Møllebakken som politistasjonssjef. (Kubban)

Flere informanter påpeker helt eller delvis at dette er en utfordring. Manglende rutiner gjør at denne informasjonsutvekslingen blir mangelfull, ikke presis, treg og ikke så strømlinjeformet som den kunne ha vært hadde det vært et godt etablert regime for utveksling av etterretningsinformasjon.

Andre informanter nevner ikke dette som en faktor i det hele tatt, noe som forteller meg at dette trolig er noe som er synlig og merkbart i hovedsak kun for de personene som har sitt virke innenfor dette fagfeltet, og ikke for de utenfor.

Igjen viser relasjoner seg som noe informanten vil dra frem som en suksessfaktor. Manglende rutiner gjør at man må stole mer på relasjoner og enkeltmennesker for å oppnå et godt samarbeid.

De vi lykkes best med er derfor personell ved Kirkenes politistasjon, hvor det gjennomføres månedlige tverretatlige møter med folk fra S-2 (etterretning og sikkerhet) S-3/5/7 (operasjoner, kurs og utdanning), tollvesenet og politiet på Storskog. PST (Politiets sikkerhetstjeneste), selv om de verken tilhører politistasjonen eller distriktet, og kommissariatet selvfølgelig. Dette forumet fungerer greit, men også her har man på en måte uttømt potensialet. Det er disse vi har mest med å gjøre til daglig, derfor fungerer samarbeid i praksis best med de personene vi møter her – naturlig nok. (Kubban)

«Jeg tror samarbeidet er så godt det kan bli, men det er på ingen måte perfekt.» (Kubban)

Informanten startet med denne uttalelsen som jeg ønsker å følge opp.

Hva er det informanten mener ikke er perfekt?

Det som gjør at det ikke er perfekt er at det er forskjellige nivå man må forholde seg til, og en henvendelse til POC'en (kontaktperson) vi har fått «utdelt» kan ikke nødvendigvis løses innenfor det nivået. Autoritetsavstanden er mye større i politiet enn

den er hos oss, og det merkes veldig godt med at avgjørelser må løftes. Hos oss kan en lagfører gå til sjefen og si at noe må gjøres med stridsteknikkutdanningen, og det en helt naturlig greie i vår organisasjon, men helt utenkelig i politiet. En annen årsak kan være at POC'en ikke alltid har myndighet til å utløse ressurser, for eksempel til forhåndsplanlagt felles patruljering, selv om situasjonen tilsier at det er behov for dette. (Kubban)

Dette vurderer jeg til å være et utbredt fenomen i politiet som organisasjon og organisasjonskultur. I boken «Politikultur» beskriver Stig O. Johannesen praksisen jeg beskriver som «byråkratisk lederpraksis» (Johannesen 2013 s.214)

Denne lederpraksisen er preget av distanse og regelrytteri og utøves i skriftlig form gjennom notater, direktiver og instruksjoner. En forskjell jeg mener er fremtredende og som slik lederpraksis er et symptom på, er at politiet som organisasjon ikke skiller på styring og ledelse, og heller ikke på ledelse og administrasjon (Johannesen 2013, s.214). Dette betyr at man derfor ikke nødvendigvis vektlegger lederegenskaper hos dem eller den personen som sitter med lederansvar, men heller en evne og vilje til å gjøre som direktivene og instruksene sier. Dette gjør at politiet har en veldig annerledes ledelsesfilosofi enn Forsvarets oppdragsbaserte ledelse, noe som gjør seg gjeldende i samarbeidet i Grensevaktene.

Operative lederkulturer er på mange måter motsatt av byråkratiske lederkulturer fordi de ansporer en fellesskapskultur og stiller seg kritisk til formalt regelrytteri (Johannesen 2013 s.215). Ifølge Johannesen betyr et slikt gruppepress videre at det kan også oppleves ganske brutalt og strengt normbindende for den enkelte å måtte innordne seg i gruppefellesskapet og ikke kunne tenke selv, slik det oppleves av operative ledere i politiet, som i høy grad er styrt av byråkratiske ledere.

Et poeng som flere av informantene påpeker, er at samarbeidet fungerer meget bra på et taktisk nivå (kompani/tropp – UEH). Innsatsledere og stasjonsbefal er taktiske ledere som snakker samme språk og har felles situasjonsforståelse, i likhet med politibetjenter og grensejegere som løser oppdrag sammen. På dette nivået er det flere likheter enn forskjeller, noe som gjør samarbeidet meget bra.

Samarbeidet har også vært preget av perioder med økt fokus på å utvikle samarbeidet, noe som i stor grad skyldes enkeltindivids engasjement og interesse i grenseoppsynet. En slik periode var i 2009/2010, hvor ØFPD og GSV hadde felles patruljer på snøskuter i påsken. Dette samarbeidet hadde flere hensikter, blant annet å vise ovenfor publikum at de to etatene

samarbeider tett, samt å vise tilstedeværelse i grenseområdet for å forebygge brudd på lovverket.

Beredskapstroppen DELTA og Forsvarets Spesialkommando

På et nasjonalt nivå er funnene mine representative for en isolert del av etatssamarbeidet. Jeg mener samarbeidet mellom Forsvarets Spesialkommando (FSK) og Beredskapstroppen (BT) er et eksempel på dette. Av sjefen for FSK, oberst Eirik Kristoffersen, karakteriseres dette samarbeidet som meget godt, og mye av dette er som en følge av gode relasjoner avdelingene imellom. Nestkommanderende i BT, politioverbetjent Helge Mehus, bekrefter langt på vei denne påstanden.

«For at man skal lykkes med et slikt samarbeid, må man møtes. Og dersom det er et ønske om å få til et samarbeid er man langt på vei. Dersom det ikke er gode relasjoner på det taktiske nivået, så blir det ikke noe av.»

(Kristoffersen/Mehus, foredrag Gamle Krigsskolen 26.november 2013)

I tillegg understreker begge viktighetene av å øve sammen for å bli kjent med hverandres kapasiteter. Dette er avgjørende for å lykkes med samarbeidet i reelle operasjoner.

Jeg vil dra parallellen fra samarbeidet mellom FSK og BT til GSV og ØFPD. Et klart flertall av informantene understreker hvor viktig det er å trene sammen for de to etatene. På denne måten blir man kjent med hverandres svakheter og styrker, som gir grunnlag for det videre samarbeidet hvor etatene utfyller hverandres behov.

For resten av landet har jeg i denne oppgaven ingen empiri for å beskrive samarbeidet mellom etatene på en tilstrekkelig utfyllende måte.

Konklusjon

Min problemstilling var «Hva karakteriserer samarbeidet mellom politiet og Forsvaret i Grensevakten? Finnes det noen utfordringer?». Denne skal jeg nå besvare med bakgrunn i empirien og analysekapittelet.

Samarbeidet mellom politiet og Forsvaret i Grensevakten fremstår som bra, men på ingen måte perfekt. Informanter, teori og empiri tyder på at GSV i stor grad er fornøyd med samarbeidet med ØFPD. Samtidig er det min tolkning at potensialet er mer eller mindre utnyttet, i hvert fall i forhold til hva Forsvaret kan påvirke lokalt i samarbeid med ØFPD. Dersom man skal utvikle samarbeidet videre er det nødvendig med sentrale myndigheters involvering, eksempelvis pålegg og krav fra POD eller Kripos. Uten sentrale myndigheters krav og oppfølging, lik som rundskrivet og Schengen-inspeksjonene vil lite utvikling finne sted. Dette i stor grad fordi ØFPD tilsynelatende er fornøyd med dagens praksis, og finner den tilfredsstillende. ØFPD må i tillegg til ansvaret for grenseoppsynet håndtere alle andre politioppdrag i Øst-Finnmark, noe som naturligvis gjør at grenseoppsynet ikke er øverst på prioriteringslisten. Det er helt klart at det finnes andre og mer pressende samfunnsutfordringer som politiet må håndtere.

Med bakgrunn i teorien som omhandler organisasjonskultur og politikultur kan man forvente at samarbeidet skulle vært betydelig vanskeligere enn det fremstår som. Mine funn tyder på at dette ikke er tilfellet, da kun et fåtall av informantene i Forsvaret nevner det som en fremtredende faktor. Utfordringene knyttet til organisering og ledelse gjør seg likevel gjeldende på enkelte fagområder som informasjon- og etterretningsdeling.

Organisasjonskulturelle forskjeller merkes ved en klar forskjell i autoritetsavstand hos politiet til forskjell fra Forsvaret hvor dette er mindre utbredt. Denne maktdistansen gjør seg gjeldende på flere fagfelt. Ett av disse er utvikling av direktiv, instruksjer og regelverk, som eksempelvis samarbeidsavtalen og soldatkortet, hvor enhver endring skal tolkes og drøftes før den kan gjøres gjeldende, og da kun hvis den sammenfaller med vedtatte praksisen (Johannessen 2013 s.214).

En viktig faktor som flere av informantene, empirien og teorien viser til er relasjoner mellom mennesker, noe som presiseres godt av sjefen for Grensevakten GSV:

«Samarbeidet blir bra når mennesker møtes». (Haug)

Informantene i Grensevakten GSV gir et nyansert og godt bilde av samarbeidet med ØFPD. Med unntak av enkelte faktorer som er følger av etatens forskjellige organisasjons- og

lederskapskulturer, er samarbeidet godt på alle nivåene fra avdelingssjef og politimester til grensejegeren og politibetjenten.

Ved øvelser som omhandler oppdukkende operasjoner (eksempelvis brudd på utlendingsloven) har etatene besluttet å øve med samlokaliserte staber under en fremtidig øvelse i et forsøk på å unngå unødvendig prosessstap i forbindelse med kommando og kontroll. Informasjonsdeling, felles situasjonsforståelse og kommunikasjon vil også bli forbedret som følge av dette, samt en styrking av relasjoner som er viktig for utviklingen av samarbeidet. Dette kan tyde på at begge etatene er interessert i å utvikle samarbeidet ytterligere.

Bibliografi

Bang, Henning 2011 «Organisasjonskultur» 4.utgave Universitetsforlaget

Council of the European Union, 2005, Schengen-rapport, Brussel 20.oktober 2005

Council of the European Union, 2011, EU, Schengen-rapport, Brussel 2011

Forsvarsdepartementet (2012) Instruks om Forsvarets bistand til politiet. OSLO: Sikkerhetspolitisk avdeling.

Garnisonen i Sør-Varanger, Samarbeidsavtalen mellom Øst-Finnmark politidistrikt, Grensevakten/Garnisonen i Sør-Varanger og Grensekommisariatet av 1.februar 2008

Grensevakten GSV 2013 «Sammendrag av Grensevaktens RoE i fredstid.»

Johannessen, Stig O. 2013, «Politikkultur», Akademika forlag, Trondheim.

Johansen, Sigrid Redse og Staib, Jacob Thomas, «Jus og militærmakt» Gyldendal Akademiske forlag 1.utgave 1.opplag 2009

Det Kongelige Justis- og Politidepartement. 21.desember 2000, Ot.prp. nr.31 (2000-2001) Om lov om endring i politiloven (begrenset politimyndighet til militære grensevakter på den norsk-russiske grense)

Justis- og beredskapsdepartementet, 5.august 2005, Instruks om samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland..

Politidirektoratet, 2010 «Retningslinjer for politiets planlegging og gjennomføring av grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet» (Grensekontrollrundskrivet) Rundskriv til Politimestrene fra Sjef Særorgan 2010/009

Politidirektoratet, Våpeninstruks for politiet av 1.august 1989, Oslo

Foredrag av Sjef FSK oberst Eirik Kristoffersen og NK i Beredskapstroppen Politioverbetjent Helge Mehus Krigsskolens krisehåndteringsmodul for kull Sønsteby (2.avdeling) ved Gamle Krigsskolen T-10 26.november 2013.

www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/norge-og-eu/schengen-justis-samarbeid.html?id=684929

Vedlegg A

Intervjuguide

Spm til intervju ifm bachelor.

Intervjuet vil bli brukt som kilde i oppgaven. Det er derfor viktig for validiteten til oppgaven at informanten ikke er anonym, siden kilden vil hen vise til ett særskilt nivå i samarbeidet mellom politiet og Forsvaret, eller til en særskilt etat, eks GKS, ØFPD eller GSV.

Informanten vil bli referert til med fullt navn og stilling/funksjon. Dersom dette ikke er akseptabelt ber jeg Dem om å ta kontakt per telefon eller mail. (95 24 93 89 pekaglud@online.no)

Bruk av kilden, det være seg deler av, eller hele, samt sitat fra intervjuet vil bli klarert med den enkelte informant før oppgaven ferdigstilles. Kildematerialet vil bli slettet etter sensur på oppgaven.

Veiledere og utenforstående vil ikke ha tilgang til kildematerialet.

- 1.) Hvordan vil du karakterisere samarbeidet mellom Grensekommisariatet – Øst-Finnmark Politidistrikt og Grensevakten GSV på ditt nivå?
- 2.) Hvilke faktorer mener du påvirker samarbeidet i fremtredende grad, eller gjør samarbeidet mer utfordrende enn det kunne ha vært uten disse faktorene?
- 3.) Hvordan mener du at samarbeidet mellom ØFPD – GKS – GSV kan utvikles til det bedre i fremtiden?

Vedlegg B

Forklaringer

ØFPD: Øst-Finnmark politidistrikt

GSV: Garnisonen i Sør-Varanger, siden 2006 offisielt omtalt som «Grensevakten GSV».

GKS: Grensekommissariatet

POD: Politidirektoratet

UEH: Politiets utrykningsenhet. Distriktressurs som responderer på risikofylte oppdrag hvor bevæpning er gitt. Utrustet på lik linje som en soldat med ballistisk verneutstyr, pistol og tohånds våpen (MP5). Mobil på snøskuter om vinteren og LTK/sommer (ATV) i barmarkperioden.

Schengen: Europeisk samarbeid om passfrihet innenfor medlemslandene av Schengen-samarbeidet.