



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Soldater med begrenset politimyndighet

*En undersøkelse av kompetanseoverføringen fra politiet
til Grensevakten*

Anders Horn-Lyndgren

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
Høst 2019

«Vi kan være stolte over det samarbeidet vi har fått til her nord, og jeg tror det er mange som kunne ha noe å lære av oss både i forsvaret og hos politiet»
Oberstløytnant Jan Erik Haug, SJ GSV (NRK 2014).

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært en lang reise, med flere opp- og nedturer. Å undersøke et forhold man tidligere har vært en aktiv del av, har vært både spennende og utfordrende. Å skrive et akademisk verk, samtidig som man er i full jobb, har derimot presset meg ut i sonen utenfor hva jeg anser som utfordrende.

Når oppgaven nå er på vei å bli avsluttet er det viktig å få takket de som har gjort det mulig å tilegne seg denne kunnskapen og kompetansen som en militær master har gitt. Først vil jeg takke etatene som har gjort det mulig; Politidirektoratet og Forsvarets Høgskole.

En rekke personer har bistått og fortjener rettmessige honnør. Takk til veileder André Berg Thomstad for faglige innspill, velformulerte tilbakemeldinger og gjentatte oppfordringer om progresjon. Uten Thomstad, ingen masteroppgave. Takk også til medstudenter og kollegaer som har lest igjennom og kommet med føringer og innspill. En spesiell takk til AGK for faglig tilbakemelding og juridiske betraktninger. Jeg vil rette en stor takk til informantene både som kunnskapsformidlere og for å ha gitt meg dypere innsikt i tematikken med deres faglige tyngde. Ikke minst takk til Finnmark politidistrikt og Garnisonen i Sør-Varanger som har vist en åpenhet og ønske om å bli gjenstand for forskning og kritisk blick. Å se positivt på ekstern evaluering av egen arbeidsmetodikk tilhører kanskje sjeldenheten, men deres tilnærming til prosjektet mitt bør stå som et eksempel til etterfølgelse.

En stor takk rettes til mine foreldre Tommy og Margrethe Lyndgren for gjennomlesning, korrektur og akademisk teft. Til min kone og mine barn som har sett meg henge over faglitteratur og datamaskinen gjennom familiemiddager, fotballturneringer og lekselesing, vil jeg rette en inderlig takk. Denne oppgaven er uten tvil dedisert til og realisert på grunn av dere: Elisabeth, Thomas og Magnus.

Anders Horn-Lyndgren

Oslo, 2019

Sammendrag

I Norge er hovedregelen at politiet har ansvaret for all polititjeneste, mens Forsvaret har ansvaret med å forsvare riket mot fremmede makter. Det er sågar grunnlovsfestet at soldater ikke skal utøve makt mot samfunnets borgere i fredstid. Samtidig er det en rekke forhold som påvirker organiseringen av myndighetsutøvelse hvor de to etatene støtter eller bistår hverandre. Samvirket mellom Finnmark politidistrikt og Grensevakten er et slikt forhold, men det er ikke bare bistand. Det er et daglig felles oppdrag. Dette kan aksepteres så lenge det er regulert i lov og forskrift. For at samfunnet skal ha tillit til at Forsvaret kan utøve makt, på vegne av politiet, må Forsvaret ha nødvendig kunnskap og kompetanse. Dette opplæringsansvaret er tillagt politiet som må overføre kompetansen gjennom strukturert opplæring og tett oppfølging. Kompetanse er mer enn bare kunnskap. Det er også ferdigheter, evner og holdninger. Når myndighet skal utøves mot mennesker stilles det derfor strenge krav til utøverens kompetansenivå. Dette stiller igjen strenge krav til de som skal sette utøveren i stand til å handle rett, og samtidig unngå at samfunnets tillit ikke svekkes. Overføringen av kompetansen er ikke sentralt regulert, så hvordan skal man vite at metodikken man bruker er riktig? Er det «best practice», eller bare godt nok? Er det tilstrekkelig, og er det forsvarlig?

Problemstilling: Hvordan overføres den politifaglige kompetansen fra politiet til Grensevakten, og hvilke faktorer hemmer eller fremmer overføringen?

Denne masteroppgaven er en kvalitativ undersøkelse av hvordan de to etatene møter overnevnte utfordring. Den har sett nærmere på hvordan politiet i praksis overfører den nødvendige politifaglige kompetansen til en av Forsvarets operative infanteri-bataljoner, som under gitte forutsetninger utøver myndighet på vegne av politiet langs den norsk-russiske landegrensen. Masteroppgaven har videre sett på hvilke faktorer som påvirker overføringen, og hvordan de to etatene samarbeider for å forsterke de fremmede faktorene i overføringen og redusere de hemmende faktorene.

Nøkkelord: Kompetanseoverføring, Opplæring, Samvirkemodellen, politiet, Grensevakten

Summary

In Norway, the main rule is that the police are responsible for all police service, while the Armed Forces are responsible for defending the kingdom against foreign powers. It is even enshrined in the Constitution that soldiers should not exercise power against the citizens of our society in peacetime. At the same time, there are several factors that influence the organization of tasks where the two agencies support or assist each other. The cooperation between Finnmark police district and the Armed Forces Border Guard is one such relationship. It is not just assistance, but a daily joint mission. This is accepted as long as it is regulated. For our society to be confident that the Armed Forces can exercise legal power, on behalf of the police, the soldiers must have the necessary knowledge and expertise, which the police must transfer through structured schooling, training and close follow-up.

Competence is more than just knowledge. There are also skills, abilities and attitudes. Therefore, when authority is to be exercised against people, there are strict requirements for the competence level of the practitioner. This in turn places stringent demands on those who are to enable the practitioner to act right, while at the same time avoiding that the trust of society is not weakened. The transfer of competence is not centrally regulated, so how do we know that the methodology the agencies use is correct? And is it “best practice” or just “good enough”?

Thesis question: How is the police competence transferred from the police to the Border Guard, and what factors inhibit or encourage this transfer?

This thesis is a qualitative study of how the two agencies meets the above-mentioned challenge. It has looked at how the police, in practice, transfer the necessary police expertise to one of the Armed Forces operational infantry battalions, which under given conditions exercises authority on behalf of the police along the Norwegian-Russian border. The master's thesis also looked at the factors that influence the transfer and how the two agencies work together to reinforce the promotional factors in the transfer and reduce the inhibitory factors.

Keywords: Transfer of competence, Training, Collaborative model, Police, Border Guard

Innholdsfortegnelse

1.1 INNLEDNING.....	8
1.2 FORMÅL MED OPPGAVEN OG VALG AV TEMA.....	9
1.3 TIDLIGERE FORSKNING PÅ TEMA.....	10
1.4 PROBLEMSTILLING	12
1.5 FREMGANGSMÅTE/FORSKNINGSSPØRSMÅL	12
1.6 OPPGAVENS STRUKTUR	13
1.7 AVGRENSNINGER.....	14
2 Metode	16
2.1 INNLEDNING.....	16
2.2 METODEVALG – KVALITATIV METODE	16
2.3 DATAINNSAMLINGSMETODE	17
2.4 INTERVJU OG UTVALG.....	20
2.5 DATAREDUKSJON OG ANALYSE	21
2.6 FORSKNINGSETISKE ASPEKTER.....	21
2.7 VALIDITET OG RELIABILITET.....	23
2.8 ANDRE STYRKER OG SVAKHETER VED VALGT METODIKK	25
2.9 OM Å FORSKE PÅ EGEN ORGANISASJON.....	26
3 Bakgrunn	27
3.1 INNLEDNING.....	27
3.2 AKTØRENE	31
3.2.1 Politiet: Finnmark politidistrikt (FPD).....	31
3.2.2 Forsvaret: Grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger (GSV).....	33
3.2.3 Grensekommisariatet (GKS)	34
3.3 «SAMVIRKEMODELLEN» - HVA ER DET?	34
3.4 OPPSUMMERING	36
4 Kompetanseoverføringens teoretiske rammeverk	37
4.1 INNLEDNING.....	37
4.2 LEGALT RAMMEVERK.....	37
4.2.1 Politimyndighet.....	38
4.2.2 Rettsprinsippene	40
4.2.3 Rettskilder for utøvelse og kompetanseoverføring	43
4.3 POLITIOPERATIV TEORI.....	46
4.3.1 Operativ virksomhet	47
4.3.2 Maktutøvelse på vegne av politimesteren i Finnmark.....	48
4.3.3 Etterforskning	52
4.4 KOMPETANSETEORI	53
4.5 LÆRINGSTEORI	57
4.6 OPPSUMMERING	62
5 Analyse	63
5.1 INNLEDNING.....	63
5.2 KURS I BEGRENSET POLITIMYNDIGHET.....	63
5.3 LÆRINGSMÅL.....	66
5.4 KUNNSKAP SOM SKAL FORMIDLES - INNHOLDSANALYSE.....	71
5.5 VURDERING OG EVALUERING	77
5.6 VEDLIKEHOLDELSE AV KOMPETANSE ETTER ENDT UTDANNING	77
5.7 OPPSUMMERING	82
6 Faktorer som påvirker overføringen.....	83
6.1 INNLEDNING.....	83
6.2 DELTAKERFORUTSETNINGER - MOTIVASJON	83

6.3 RAMMEFAKTORER - LEGALT RAMMEVERK	86
6.4 RAMMEFAKTORER - ORGANISERING AV INSTRUKTØRENE.....	87
6.5 RAMMEFAKTORER - KOMPETANSEBÆRERE	91
6.6 MÅL/INNHOLD - MÅLSETNINGER OG TID TIL RÅDIGHET	93
6.7 LÆREPROSESSEN - KULTUR OG KOMMUNIKASJON	95
6.8 VURDERING/EVALUERING - KVALIFIKASJONS- OG STANDPUNKTKONTROLL.....	101
6.9 VURDERING/EVALUERING – PRAKTISK UTØVELSE AV MYNDIGHET.....	101
7 Oppsummering	Feil! Bokmerke er ikke definert.
7.1 KONKLUSJON.....	FEIL! BOKMERKE ER IKKE DEFINERT.
7.2 PERSPEKTIVER OG VEIEN VIDERE.....	106
8 Litteraturliste.....	107
Vedlegg.....	117
Vedlegg I – Figuroversikt	117
Vedlegg II – Informantoversikt	118
Vedlegg III – Begrepsoversikt	119
Vedlegg IV – Intervjuguide	120
Vedlegg V – Informasjons- og samtykkeskjema	122
Vedlegg VI – Godkjenning fra NSD.....	125

1.1 Innledning

Jeg vil innlede med knytte problemstillingen inn i en samfunnsmessig sammenheng for hvorfor kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten har en relevans og dermed verdig å studere nærmere.

Forsvarets støtte og bistand til det sivile samfunnet, som et viktig bidrag til Totalforsvarskonseptet, har lange og tradisjonsrike røtter. Samtidig, og til tross for etablerte juridiske rammer og retningslinjer for bistand, er debatten om Forsvarets støtte til politiet i fredstid fremdeles preget av et kritisk syn. Historiske begivenheter som «*Menstad-slaget*», «*Alta-aksjonen*» og «*22. juli-terroren*» er med på holde debatten i livet. Forskning av Morten Narum (2013), supplert av André Berg Thomstad (2016), betviler eksempelvis Heimevernets evne til å «*være både politi og kriger*» når det kommer til evne til bistand og støtte til politiet. Men greier stående militære avdelinger å være det? Samtidig, og uten nevneverdig kritisk blikk, eksisterer det i dag noen enkelte oppdrag hvor Forsvarets ressurser og materiell benyttes fullt og helt til daglig utøvelse av politisære oppdrag og på vegne av stedlig politimester.

Grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) overvåker Norges landegrense til Russland 24 timer i døgnet, 365 dager i året. Gjennom observasjon, deteksjon og varsling utøver de grenseovervåking og gjennom tilstedeværelse med troverdig kampkraft utøver de suverenitetshevdelse, på oppdrag for Forsvaret (Prp. 151 S, s. 22). Samtidig ivaretar Grensevakten et betydelig sivilt oppdrag, som en selvstendig oppgave for Forsvaret (ibid, oppgave nr. 6), med en nasjonal og internasjonal knytning til Norges forpliktelser i Schengen-samarbeidet. Ved en ulovlig grensepassering, hvor personer har tatt seg inn i Norge, skal soldatene stanse denne form for lovovertrедelser - om så med fysisk makt. Soldatene går dermed fra å være en militær sensor og kapasitet for Forsvaret, med et deloppdrag for sivile myndigheter, til å anvende makt på vegne av, og som en ressurs for, politimesteren i Finnmark. For at denne myndighetsutøvelsen skal være legitim er soldatene tildelt begrenset politimyndighet (PBS 1, s. 79).

1.2 Formål med oppgaven og valg av tema

Oppgavens overordnede formål er å belyse på hvilken måte kompetanseoverføringen av politifaglige emner til Grensevakten er hensiktsmessig organisert og utført for å utvikle soldatenes ferdigheter, kunnskaper og generelle kompetanse for å utøve oppdraget på vegne av politimesteren i Finnmark. Tidligere politimester i Finnmark og rektor ved Politihøgskolen, Håkon Skulstad, uttrykte i Klassekampen i 2014: ”*Det er for lite forskning på metodene vi bruker, og derfor vet vi heller ikke nok om vi jobber på den beste og mest effektive måten.*”. (Hove, 2014 s. 83). Jeg ønsker derfor å se nærmere på rammene for, og effekten av, opplæringen (kompetanseoverføringen) av de kunnskaper som kreves for å utøve politimyndighet.

Ettersom Politihøgskolen, som politietatsens sentrale utdanningsinstitusjon allerede gjennomfører utdanning i begrenset politimyndighet, er det interessant å forske på hvordan et politidistrikt – uten Politihøgskolens ressurser og kapasiteter – har bygget opp et undervisningskonsept som skal tilfredsstille kvalitetskravene for de som skal utføre tjenesten. Deretter er det vesentlig å se på hvilke faktorer som påvirker politiets evne til å sikre kompetanseoverføringen fra et opplæringsforhold til et samvirkeforhold i praksis.

Min egen bakgrunn har også påvirket valget av tema for denne studien. I 2013 avsluttet jeg ettårig studie *Instruktørutdanning i politioperative disipliner* ved Politihøgskolen i Oslo som sertifisert instruktør innen politifaglige emner. Samtidig var jeg politiinstruktør med delt fagansvar for opplæring av Grensevakten i «*Kurs i begrenset politimyndighet*» på GSV. Samtidig som jeg har vært instruktør og tilhenger av opplæringskonseptet av militære mannskaper innen politifaglige emner, manglet jeg imidlertid et kritisk og undersøkende blikk på det jeg selv var en aktiv del av. Med tilført kunnskap, gjennom masterstudiet ved Forsvarets Høgskole, har jeg derimot sett på kompetanseoverføringen fra utsiden og forhåpentligvis med et nytt og undersøkende fokus.

I fredstid, og i tråd med totalforsvarskonseptet, samarbeider politiet med Forsvarets avdelinger på flere områder for å ivareta stas- og samfunnssikkerheten. I nesten samtlige av de ulike samarbeidsområdene mellom politiet og Forsvaret er det et fravær av en grundig og nivådannende politifaglig opplæring av de militære mannskapene, i regi av politiet. Unntaket er Grensevakten langs den norsk-russiske grensen, som understøtter samfunnet generelt og

Finnmark politidistrikt (FPD) spesielt døgnet rundt. Soldatene mottar en betydelig opplæring innen juridiske og politiooperativ opplæring, som avslutningsvis tildeles begrenset politimyndighet.

På den ene siden handler den politifaglige kompetansen om å sikre at Grensevaktens ansatte og soldater ivaretar myndighetsutøvelsen på en forsvarlig, sikker og legitim måte overfor publikum. På den andre siden handler det om å sette den enkelte soldat i stand til å utøve den pålagte myndighetsutøvelsen, gjennom å tilføre de riktige forutsetningene innen ferdigheter, holdninger og generelle kunnskaper.

Det er identifisert ulike samvirkemodeller, mellom politiet og Forsvaret, som fungerer mer eller mindre etter intensjon, basert på behov, historikk eller ressurser (PBS 1, s. 76-80). Felles for samvirkemodellene er et felles sett med rettsregler, forankret i bistandsinstruksen, som regulerer selve utøvelsen. Der militære mannskaper benyttes som et alternativ til, som substitutt for eller som en duplisering av politiets ressurser, gjelder politiloven (Pl.), politiinstruksen (Pi.) og politiets våpeninstruks uforbeholdent så langt forholdene tillater det, i henhold til Pi § 14-2.

Etter Pi § 14-2 fremkommer forhold som regulerer ansvar og ledelse under samvirke under bistand, samt at de militære mannskapene skal meddeles politimyndighet. Det skal altså ikke være tvil hvilken funksjon soldaten har, når tjenesten utføres på vegne av og som bistand til, stedlig og ansvarshavende politimester. Allikevel samsvarer bistandsinstruksens overordnede formål, når det gjelder kunnskap og kompetanse, med formålet til samarbeidsavtalen mellom politiet og Grensevakten, selv om det ene er *bistand* og det andre er *samarbeid/samvirke*. De militære mannskaper skal «*settes i stand*» til å løse et bestemt oppdrag. Uavhengig av art og omfang, skal løsningen bygge på juridiske og politifaglige premisser, noe som krever kunnskap, kjennskap og kompetanse.

1.3 Tidligere forskning på tema

Formell utdanning av politimyndighet til andre enn politiutdannet personell er relativt nytt. Utøvelsen kan i rettskildene spores tilbake til 1927, og som praksis enda lengre tilbake i tid (Fredriksen og Sand, 2018, s. 5). Allikevel har det ikke eksistert en formalisert utdanning for dette formålet. I 2018 introduserte Politihøgskolen utdanning i begrenset politimyndighet.

Teori knyttet til begrenset politimyndighet er derfor hentet fra Steinar Fredriksen og Per Håkon Sands *Juss for utøvere av begrenset politimyndighet* (2018).

Det er ikke funnet eller identifisert forskning på politiets opplæring av Grensevakten for å utøve begrenset politimyndighet langs den norsk-russiske grensen, utover nærliggende tematikk i bacheloroppgaven til (daværende) kadett Per Christian Ludvigsen (2013). Allikevel nevnes ofte samvirkemodellen mellom FPD og Grensevakten, som en suksesshistorie og som et relevant forskningstema i andre masteroppgaver, eksempelvis Kvilekval (2018), André Berg Thomstad (2015), Bård Ravn (2013), Morten Narum (2013) og Ole A. Heintz (2009). I tillegg er det masteroppgaver som analytisk tar for seg samvirkemodellen mellom politiet og Grensevakten på et mer overordnet nivå. Det er heller ikke funnet forskning på politiets opplæring av andre yrkesgrupper innenfor polisier virksomhet i kurs-format, i motsetning til utdannings-format. Dette gjør oppgaven interessant for å se på potensiell effekt-gevinst og kost-nytte, dersom man skal belage seg på kursing av andre militære (eller sivile) enheter i politifaglig og kvalifikasjonsdannende opplæring.

Forøvrig foreligger det til dels mye tidligere og pågående forskning på tematikken knyttet til politiets og Forsvarets evne til å ivareta samfunnssikkerhet, statssikkerhet og tverretattlig samarbeid. Med samfunnssikkerhet menes samfunnets evne til å verne seg mot, og kollektivt håndtere, hendelser eller handlinger som truer våre grunnleggende funksjoner og verdier (Meld. St. 10, s. 9). Med statssikkerhet menes ivaretagelsen av statens suverenitet og territorielle integritet, som utfordres av truende handlinger som væpnet angrep, politisk eller militært press eller anslag mot våre interesser og verdier (NOU 2016:19, s. 28)

Utfordringen som er identifisert er derimot at tilnærmet ingen av samarbeidsmodellene mellom politiet og Forsvaret er like. Hvordan man samarbeider, herunder hvor tett de to etatene jobber sammen før, under og etter en hendelse, vil følgelig kreve en viss grad av forståelse for hverandres virksomhet, tjenesteutførelse, fagfelt og terminologi, samt juridiske forpliktene rammer og retningslinjer. Interessante fellestrekk for det som angår denne studien er derfor den generelt positive fremstillingen av det daglige og tette samvirket mellom politiet i Norges nordligste politidistrikt og en av Norges infanteri-bataljoner. I motsetning til sitatet «ressursene som ikke fant hverandre» (NOU 2012:14, s.134) i kritikken av samarbeidet

mellom politiet og Forsvaret etter terrorangrepet 22. juli 2011, fremstilles samarbeidet på den norsk-russiske grensen ofte som «ressursene som allerede jobber sammen».

1.4 Problemstilling

Problemstillingen jeg har valgt for denne oppgaven er:

«Hvordan overføres den politifaglige kompetansen fra politiet til Grensevakten, og hvilke faktorer hemmer eller fremmer overføringen?»

Oppgavens problemstilling er beskrivende og søker å gi svar på *hvordan* ett bestemt forhold fungerer og påvirkes, og Dag Ingvar Jacobsen definerer den beskrivende problemstillingen som en kartlegging av innhold, omfang, variasjon og utvikling (Jacobsen, 2015. s:81-83). Innholdet i denne studien er selve kompetanseoverføringen og forholdet mellom politiet og Forsvaret fra en opplærings-situasjon til en utførelsessituasjon. Derfor har jeg sett nødvendigheten av å kartlegge hvorvidt omfanget av selve opplærings-situasjonen former tilstrekkelig rammer for en adekvat måloppnåelse i utførelsessituasjonen. Til slutt peker Jacobsen på nødvendigheten av å kartlegge utviklingen i det forholdet som skal undersøkes. For denne oppgaven vil dette si sikringen av at kompetansen er tilstrekkelig overført. For dette forholdet er det derfor vesentlig å kartlegge og identifisere eventuelle utfordringer knyttet til det forholdet som skal undersøkes.

Avslutningsvis er det oppgavens intensjon å belyse mulighetsrommet for at opplæringskonseptet i politimyndighet ved GSV er overførbart til andre samvirkemodeller mellom politiet og Forsvarets avdelinger. Dersom opplæringskonseptet av Grensevakten har overføringsverdi til eksempelvis Garden eller Heimevernet, kan potensialet for et legalt og samtidig effektivt samvirke være tilstede. Historiske begivenheter har vist at politiet vil ha behov for Forsvarets ressurser selv i etterarbeidsfasen, gjerne flere dager etter at den umiddelbare krisesituasjonen er håndtert.

1.5 Fremgangsmåte/forskningsspørsmål

Fremgangsmåten jeg har valgt for denne oppgaven er en tredelt datainnsamling, basert på skriftlige kilder, muntlige kilder og observasjon. For å besvare problemstillingen, har jeg utledet fire forskningsspørsmål. Ettersom problemstillingen er kausal – forklarende – er

forskningsspørsmålenes formål å systematisk besvare den overordnede problemstillingen. En operasjonalisering av problemstillingen, gjennom forskningsspørsmål, er med på å bryte det mer *overordnede* ned til det mer *håndterbare*:

1. Hvorfor skal Grensevakten ha politifaglig kompetanse?
2. Hvilken kompetanse skal politiet overføre til Grensevakten?
3. Hvordan overføres kompetansen fra politiet?
4. Hvilke faktorer påvirker kompetanseoverføringen?

1.6 Oppgavens struktur

I **kapittel 1** beskrives oppgavens formål og relevans. Deretter presenteres problemstillingen og forskningsspørsmålene. Avslutningsvis følger oppgavens struktur og avgrensninger.

I **kapittel 2** presenteres og beskrives kvalitativ metode, som oppgavens tilnærming til besvarelsen av problemstillingen. Jeg beskriver forskningsdesign og -prosessen, intervjuutvalg, -guide og behandling av data. Deretter beskrives observasjon som en forsterkende metodikk til de skriftlige og muntlige kildene, samt prosessen knyttet til analysen. Avslutningsvis beskrives validitet, reliabilitet og etikk.

Kapittel 3 er oppgavens bakgrunn, det historiske bakteppet for samvirkemodellen mellom politiet og Grensevakten. Deretter gis en kortfattet beskrivelse av de involverte aktørene, og en presentasjon av samvirkemodellen som konsept. Kapittel 3 søker å besvare forskningsspørsmål nr. 1.

I **kapittel 4** beskriver jeg oppgavens teoretiske rammeverk. Formålet med en slik beskrivelse er å definere det teoretiske grunnlaget som oppgaven baserer seg på og på den måten søker jeg å etablere en felles kunnskapsforståelse for leseren av oppgaven. Videre presenterer jeg den juridiske teorien som skaper det rettslige fundamentet for samvirkemodellen og utøvelsen av politimyndighet gjennom politioperativ teori, før jeg beskriver kompetanseteori og opplæringsteori i henhold til Politihøgskolens teoretiske rammeverk. I delkapittel 4.2 søker jeg å underbygge besvarelsen av forskningsspørsmål 1.

I **kapittel 5** presenteres kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten, med den didaktiske relasjonsmodellen som analyseverktøy. Videre analyseres innhold og målsetninger for opplæringen. Avslutningsvis vil jeg understøtte de overnevnte skriftlige kildene med observasjoner, for å se Grensevaktens praktisering av den politifaglige kompetanse. Kapittel 5 søker å besvare forskningsspørsmål 2 og 3.

I **kapittel 6** drøftes de hemmende og fremmende faktorer som er identifisert, og drøfter dette opp imot teorien som allerede er presentert i kapittel 4. I kapittel 6 søker jeg å besvare forskningsspørsmål 4.

I **kapittel 7** presenteres konklusjonen hvis formål er å besvare problemstillingen. Jeg presenterer deretter kortfattet studiens perspektiv og veien videre. Avslutningsvis i oppgaven foreligger litteraturlisten, referanser og definisjoner av forkortelser og terminologi som jeg har benyttet meg av.

1.7 Avgrensninger

Samvirke mellom Forsvaret og politiet er omfattende, hvis man inkluderer samtlige domener og aspekter (Støtte og samarbeid, 2018). Inkluderes bistandsinstruksen generelt øker samvirkeflatene betydelig og oppgavens struktur står i fare for å bli uoversiktlig. Ettersom det er få samvirkemodeller som innebærer et så tett og organisert utdanningsregime som FPD og Garnisonen i Sør-Varanger leverer, er oppgaven avgrenset deretter. Jeg kommer i denne oppgaven ikke inn på bruken av Grensevakten til å løse sivile myndighetsoppdrag er feil, uhensiktsmessig eller uforsvarlig. Det er ikke funnet relevante forutsetninger for å forske på samvirkemodellen legitimitet i en samfunnsfaglig kontekst. Forsvarets støtte til politiet på grensen mellom Norge og Russland har lange historiske røtter og ansees av både politisk hold, politiet og Forsvaret som en nødvendighet (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s.248). I likhet med Kystvaktens utøvelse av sivile politioppgaver langs indre og ytre kystlinje, er det for forfatteren ukjent om det i det hele tatt eksisterer en diskusjon rundt politiets «*outsourcing*» til Grensevakten. Så lenge de juridiske rammefaktorene og den nødvendige ansvarsfordelingen er forankret, ansees en slik oppgavefordeling som både praktisk og nødvendig (ibid, s.248) for myndighetene, så vel som i det offentlige ordskifte.

Oppgaven avgrenses til å kun gjelde menneskelige ressurser i samvirket. Bruken av andre militære kapabiliteter til støtte for politiets oppdragsutførelse vil ikke bli behandlet videre. Studien har et særskilt og gjennomgående fokus på å skjerme detaljgraden i operasjonskonseptet og taktiske disponeringer. Alle illustrasjoner eller beskrivelser av samvirket på taktisk nivå er beskrevet på et overordnet og allerede offentlig kjent nivå.

Oppgaven baserer seg utelukkende på ugradert informasjon, og sikkerhetsgradert informasjon, jf. *lov om nasjonal sikkerhet* (Sikkerhetsloven, 2018) vil derfor ikke bli behandlet. Dette har derfor hatt en vesentlig påvirkning på datainnsamlingen. Formålet med å skrive en ugradert oppgave, er å kunne spre kunnskapen til et større publikum.

Mye av politiets informasjon graderes etter *Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter* av 1972 (Beskyttelsesinstruksen). Det har vært særskilt nødvendig for datagrunnlaget for denne oppgaven å få tilgang til denne informasjonen, for å kunne kartlegge, kontrollere eller dokumentere relevante aspekter i min egen analyse. Data opprinnelig gradert etter beskyttelsesinstruksen er kun brukt i oppgaven etter at informasjonen er behandlet etter Bi. § 5, pkt 4. Innsyn i dokumenter og informasjon for denne studien ble av Politidirektoratet behandlet og skriftlig godkjent, med enkelte vilkår, den 11.10.2019¹.

¹ Ref. 201903237-7-501. Dokumentet er tilgjengelig hos forfatter.

2 Metode

2.1 Innledning

Jeg vil her beskrive og reflektere over metoden jeg har benyttet meg av, både for oppgavens struktur og besvarelsen av problemstillingen. Jeg vil videre beskrive datainnsamlingen og utvalget av informanter. Deretter vil jeg beskrive etikk, validitet og reliabilitet, før jeg avslutningsvis gjør meg noen korte refleksjoner rundt eventuelle utfordringer av valgt metodikk.

Metode (av gresk: *methodo*) betyr å følge en bestemt vei mot et mål. For å kunne kartlegge virkeligheten er det, ifølge Jacobsen (2015), forskjellige strukturelle fremgangsmåter man kan benytte. Fremgangsmåten man velger å benytte seg av, er ofte styrt av hva man ønsker å få besvart og hvordan. Denne studien bygger på en fortolkningsbasert tilnærming til problemstillingen, ettersom virkeligheten oppfattes subjektivt og er ofte erfaringsbasert. Valget av tilnærming understøttes av at primærkilden, for forholdet som skal undersøkes, er menneskelige aktører.

Ved bruk av samfunnsvitenskapelig metode kan man finne ut hvordan relevant informasjon kan samles inn for å besvare problemstillingen. Samfunnsvitenskapelig metode fungerer også som et analyseverktøy for å behandle den informasjonen man har hentet inn, og strukturerer det for å forklare forhold og prosesser i et samfunn (Johannessen et al. 2009).

2.2 Metodevalg – Kvalitativ metode

«Information is facts. Data is intentionally gathered facts»

Powner (2015)

Å vitenskapelig samle inn data betyr at man benytter seg av forskjellige akademiske verktøy. Man følger altså en forskningsbasert mal for å besvare problemstillingen. Dette deles ofte inn i to overordnede kategorier: kvalitativ metode og kvantitativ metode. Som nevnt i kapittelets innledning, er «veien mot målet» styrende for hvilken metode man velger (Repstad, 2007, s.

15). Hvis det søkes svar på et enkelt fenomen innen en større gruppe, foretrekkes kvantitativ metode (Jacobsen, 2015; Brinkmann & Tangaard 2012 & Seglen 2001).

For forskning av et fenomen eller forhold i en mer forklarende art eller et mindre demografisk omfang, foretrekkes kvalitativ metode. Denne oppgaven er gjennomført som et kvalitativt studium. Jeg har vært opptatt av å undersøke erfaringer og opplevelse knyttet til et bestemt forhold som har (1) en historisk relevans, (2) er juridisk forankret og dokumentertbasert, og (3) er fysisk utført og erfart. Det er dybdekunnskapen av et enkeltfenomen og forholdet mellom de skriftlige kildene og de muntlige kildene jeg mener tilsier at kvalitativ metode har vært den mest adekvate tilnærmingen til problemstillingen, fremfor en kvantitativ metode. Mye av tidligere forskning knyttet til samvirke mellom politiet og Forsvaret bygger på bistandsinstruksen og evnen til samarbeid under kriser. Men det er lite forskning på de varige samvirkeoppdragene mellom de to etatene i det daglige, og ingen forskning på premissfaktorer som utdanning og opplæring.

I tillegg er det gjennom forarbeidet til denne oppgaven identifisert en rekke varierende faktorer innen samarbeid, samhandling, samvirke og koordinert innsats, som gjør det vanskelig å trekke paralleller. Eksempler på dette er samvirke mellom Oslo politidistrikt og Hans Majestet Kongens Garde, samvirke mellom Beredskapstroppen og Forsvarets Spesialstyrker eller samvirke mellom stedlig politimester og Heimevernets Innsatsstyrker. En undersøkelse av alle de overnevnte konstellasjonene ville gått ut over oppgavens mandat. Jeg har derfor valgt å gå i dybden av hvordan politiet som ansvarshavende overfører sin kompetanse til en tildelt utøvende militær avdeling gjennom å undersøke opplæringsmodellen i samvirke mellom FPD og Garnisonen i Sør-Varanger.

2.3 Datainnsamlingsmetode

Samfunnsvitenskapelig metode viser til hvordan man innhenter informasjon om den sosiale virkeligheten. Dette betyr en strukturering av innsamlingen av data, analysen av dataen og avslutningsvis fortolkningen av dataen (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 12) Det er i denne oppgaven lagt til grunn en deduktiv tilnærming, som betyr at innsamlingen av data bygger på de teoretiske antagelsene i oppgaven og ikke omvendt (Jacobsen, 2015: s. 23).

For å danne et godt grunnlag for analysen og drøftelsen i en oppgave som bygger på kvalitativ metode, er de skriftlige kildene sentrale. I en oppgave som bygger på kvalitativ metode er skriftlige kilder sentrale for å danne grunnlaget for analyse, basert på en grundig dokumentundersøkelse.

I denne oppgaven har jeg vektlagt sentrale offentlige dokumenter og styringsdokumenter. Dette er kilder som lov og forskrift, offentlige utredninger og retningsgivende dokumenter. I tillegg kommer sentrale dokumenter som operasjonaliserer den politifaglige opplæringen av Grensevakten som samarbeidsavtaler på sentralt og lokalt nivå. På samme måte som at forskning ikke er naturlov (vedtatt sannhet) er heller ikke styringsdokumenter, bestemmelser eller instruksjoner med på alltid å definere de faktisk rådende forhold. Skriftlige kilder er med på å beskrive, underbygge og danne grunnlag for den empiriske undersøkelsen. Jeg vil derfor først presentere relevante lover, forskrifter og veiledere som er juridisk forpliktende dokumenter, hvor strukturen tilsvarer det juridiske dokumenthierarkiet de er forfattet i. Deretter presenteres de aktuelle styringsdokumenter som operasjonaliserer samarbeidet mellom politiet og Grensevakten. Avslutningsvis beskriver jeg de førende dokumentene som definerer utførelsen av opplæringen, herunder fagplan, scenario- og casetrening og eksamen.

For å undersøke kravene og rammer rundt kompetanseoverføringen fra politiet til Forsvaret, kan man basere seg på de skriftlige kildene. For statlig virksomhet er det nødvendig å utføre sine arbeidsoppgaver i henhold til gjeldende rettsregler, bestemmelser og instruksverk.

En ren rettsdogmatisk studie av en fysisk samvirkemodell vil ikke alltid fange opp reelle forhold eller effekt av kompetanseoverføringen. Denne påstanden forsterkes av det menneskelige aspektet som er en avgjørende faktor i samvirket. Det er tjenestepersonell som gjennomfører opplæringen, det er soldater som mottar kunnskap og det er politipersonell og soldater som utfører samvirke i praksis etter endt opplæring. For å tilstrekkelig belyse problemstillingen har det derfor vært nødvendig å knytte muntlige kilder til oppgaven, for å enten bekrefte eller avkrefte funn og for å belyse kvaliteten i forholdet som undersøkes.

Jeg vil senere i metodekapittelet beskrive utvelgelsen og dokumentasjonen av informanter som har deltatt med supplerende informasjon for besvarelsen.

Observasjon er innhenting av informasjon gjennom en enkelthendelse (Powner, 2015), som supplert med flere innhentingsdisipliner være med på å beskrive, forklare eller understøtte en påstand. Ettersom jeg selv har hatt en aktiv rolle i opplæringen av Grensevakten de siste 10 årene, kunne mye av empirien ha bygget på erfaringsbasert kunnskap. Gjennom deltakelse på feltøvelser, undervisning og samtrening har jeg fått anledning til å enten bekrefte (styrke) eller avkrefte (svekke) informasjon som ellers er hentet inn enten gjennom skriftlige eller muntlige kilder. Et erfaringsbasert eksempel på dette er når de skriftlige kildene sier «*forhold X og Y fungerer bra*» og observasjon av samvirke-øvelser viser tydelige utfordringer. En slik dissonans mellom teori og praksis er vanskelig å identifisere dersom man ikke får gjennomført observasjoner av forholdet.

Men å argumentere med at oppgaven da ville vært objektiv hadde da vært en vanskelig eksersis. Som beskrevet i kapittelet for etikk er det nødvendig for meg å både gjøre leseren oppmerksom på dette forholdet, og samtidig gjennomgående ivareta min faglige integritet. Jeg valgte derfor, i forbindelse med denne studien, å returnere tilbake til FPD som observatør. Å delta som observatør av forhold som jeg tidligere har vært aktiv deltaker i, ga en høyere verdi av innsikt og forståelse. Jeg vil, som nevnt, presisere påstander og funn forankret i erfaringsbasert kunnskap der det er påkrevet.

Ettersom observasjonen i denne studien bygger på et enkeltstående forhold, vil jeg søke å være forsiktig med å generalisere mine funn. Men med de faglige forkunnskapene og erfaringsgrunnlaget jeg besitter innenfor feltet som studeres, mener jeg det har betydning for kvaliteten på nettopp observasjonen (Bjørndal, 2011, s.44).

Både skriftlige og muntlige kilder kan alene og samlet sett gi en troverdig og gyldig beskrivelse av forholdet. Når de skriftlige og muntlige kildene underbygges av observasjoner, tilføres de en mer faktabasert beskrivelse av situasjon og omgivelsene rundt (Jacobsen, 2015, s.37). Jeg har derfor inkludert observasjon av den teoretiske og den praktiske kompetanseoverføringen som et metodisk verktøy for å styrke besvarelsen av oppgavens problemstilling. Observasjon av samvirketreningene mellom FPD og GSV, ble gjennomført i treningsregimet som, både av den militærfaglige informanten og de politifaglige informantene, kalles «*Teigvis*»-trening eller -øvelse (Informant, 2019 [Intervju]). Teigvis betyr at øvelsene finner sted ute i felt. Første observasjon var i felt, med politiets og

Forsvarets innsatspersonell, og andre observasjon var i kommandoplass, med politiets Innsatsleder og Forsvarets Vakhavende Befal (VHB). Observasjonene ble gjennomført i uke 36, torsdag og fredag, i 2019 som åpen og ikke-deltakende observasjon (Jacobsen, 2015, s. 167) etter invitasjon fra FPD.

2.4 Intervju og utvalg

For gjennomføringen av et forskningsintervju stilles det krav til struktur av intervjuet, i form av en intervjuguide. For å kunne besvare forskningsspørsmålene, har jeg derfor utarbeidet en intervjuguide (se vedlegg V). Spørsmålene i intervjuguiden er knyttet til teorikapittelet og strukturert etter de pilarene jeg søker å bygge oppgaven rundt. Innledningsvis søker jeg bakgrunnsinformasjon for å danne et bilde av hvilken relevans, validitet og reliabilitet intervjuobjektet (informanten) kan tilføre oppgaven og problemstillingen. Deretter ser jeg nærmere på de strukturelle forholdene i samvirkemodellen informanten har kjennskap og kunnskap til, herunder de politis-strategiske linjene. Jeg går så videre til aspekter knyttet til opplæring og kompetanseoverføring mellom politiet og Forsvaret. Videre knytter jeg spørsmålene til trening og øvelser for å kunne vurdere kunnskaps- og erfaringsoverføringer samt rolleavklaringer og en felles situasjons- og ansvarsforståelse. Avslutningsvis har jeg lagt opp til spørsmål som har til hensikt å identifisere faktorer som påvirker overføringen og besvare problemstillingen.

Denne studien bygger på et avsenderperspektiv, hvor mottakers opplevelse av å bli tilført kompetanse er underordnet. Fokuset for studien har derfor vært rettet mot *politiets* evne og effekt til å overføre sin læring og praksis til vernepliktige soldater. Utvelgelse av informanter i forbindelse med denne oppgaven har vært relativt spesifikk når det gjelder krav til hvem som kunne supplere de skriftlige kildene og observasjonen med refleksjoner og faglig dybdeforståelse. Jeg satte derfor som kriterium at informantenes erfaringsgrunnlag måtte omfavne alle aspektene i den teoretiske kompetanseoverføringen samt praktisk utførelse i samarbeidsmodellen mellom politiet og Grensevakten.

For å danne det empiriske grunnlaget for oppgaven, gjennom bruken av muntlige kilder, er det gjennomført semi-strukturerte dybdeintervjuer med informanter på forskjellige nivåer i

organisasjonene. Utvelgelsen underbygger dermed oppgaven ved å se problemstillingen med ulike perspektiver, og dermed supplere den skriftlige dataen med kontekst.

Informantene representerer både det overordnede nivået (strategisk-operasjonelt) som skal knytte rammer og retningslinjer sammen med oppdragsutøvelse og det utførende nivået (operasjonelt-taktisk).

2.5 Datareduksjon og analyse

Dybdeintervju kan, for en politiutdannet, minne om et politiavhør. Intervjueren konfronterer informanten med ulike spørsmål. Informantens svar, enten direkte eller som en refleksjon, vil igjen kunne benyttes til å avkrefte eller bekrefte, svekke eller styrke, intervjuerens egne betraktninger eller manglende kunnskaper. Gjennom en samtales varighet er informasjonstilfanget betydelig, og menneskets muntlige fremstillingsevne er sjelden lineær. Dette betyr igjen at intervjueren, som ønsker svar på spesifikke enkeltelementer knyttet til studien og problemstilling, ofte sitter med et informasjonsoverskudd. Med erfaringsbasert kunnskap til tematikken var min uttalte intensjon for flere av kartleggingsspørsmålene å få verifisert egen kunnskap. Samtidig var det min uttalte intensjon at spørsmål som åpnet for refleksjoner og erfaringsbaserte holdninger, ikke skulle påvirkes av egen *bias* (skjevhet). Bias beskrives av De nasjonale forskningsetiske komiteene som skjevhet som kan føre til at resultatet ikke samsvarer med virkeligheten (etikkom.no/bias). Samtlige intervjuer er lagret på lydfiler. Gjennom en systematisk seleksjon av datamaterialet har jeg trukket ut relevante refleksjoner og betraktninger som informantene har uttrykt.

2.6 Forskningsetiske aspekter

Studiens fortolkningsbaserte tilnærming medfører bruk av individers perspektiver, prosesser og tolkninger. Dette kan ha konsekvenser, både for *den* som undersøker, *de* som undersøkes og *samfunnet*. Informantene fikk derfor tilsendt informasjon i forkant av intervjuene som medførte at de kunne gi et samtykke eller avvise anmodningen om deltakelse basert på et godt informasjonsgrunnlag (Jacobsen, 2015, s. 47-48). Hensyn til de forskningsetiske krav om behandling og oppbevaring av sensitiv data og personopplysninger har vært grunnleggende gjennom studien og retningslinjer er hentet fra De nasjonale forskningsetiske komiteene på internett (etikkom.no).

Av erfaring er det ingen enkel sak å være informant i et forskningsprosjekt. Rolle- og lojalitetskonflikt kan gjøre det utfordrende for enkelte å enten delta eller å uttale seg fritt. Antagelig bygger dette kanskje mer på usikkerhet til rettsreglene knyttet til ytringsfrihet eller organisasjonskultur, enn på reell frykt for å si noe feil, kritikkverdige eller gradert.

Jeg har vært særlig oppmerksom på de fordeler og ulemper som kan fremkomme av å studere egen og tidligere organisasjon (Jacobsen, 2015, s.56-57). For det første har det vært vesentlig lettere å få tak i informasjon som både er relevant for oppgaven og samtidig har høy validitet. Dessuten har jeg hatt kjennskap til de uformelle strukturene som dannes innad og imellom politiet og Forsvaret, både innenfor formelle og uformelle prosesser, som har hjulpet under datainnsamlingen. Dette har vært gjeldene i innsamling av skriftlige kilder, så vel som muntlige. I tillegg er det min oppfatning at min erfaring gitt meg en historisk kontekst å sette informantenes meninger og fortolkninger inn i.

På den andre siden har jeg måttet fokusere på at jeg ivaretok integriteten i forskningsarbeidet, gjennom en nødvendig kritisk avstand. I tillegg er det vesentlig at jeg informerer informantene og leseren om mulige interesse- og rollekonflikter, i kraft av å ha egen bakgrunn, kunnskap og kompetanse på feltet (A. Johannessen et al., 2015, s.232). Fullstendig nøytralitet til datagrunnlaget som skal tolkes eksisterer ikke, ifølge professor Aksel Tjora (2013), som viser til at pålitelighet bygger på hvordan jeg redegjør for hvordan min egen kunnskap og kompetanse kan prege forskningsarbeidet. Å ta stilling til datagrunnlaget uten en troverdig og grundig analyse, kunne ha påvirket oppgaven i negativ retning lenge før oppgavens drøftingsdel.

Denne studien har ikke hatt til hensikt å «*identifisere at noe er galt*» med forholdet som skal studeres (ibid, s:57), men jeg mener allikevel at det har vært riktig å belyse det som en etisk utfordring i oppgavens innledning.

Ettersom informantene har vært personer med nåværende eller tidligere tilknytning til organisasjonene og konsept som skal undersøkes, har jeg tilbudt informantene konfidensialitet (ibid, s. 50). Ettersom referansegrunnlaget var lavt i antall (primært som følge av lite «turn-over» blant enkelte grupper innad i etatene), har full anonymitet vært utfordrende og en avgitt garanti tilnærmet umulig. Jeg ønsket derfor at informantene besvarte som informanter og de

har valgt, jf. informasjonsskrivet med samtykke, å uttalelse seg som nettopp det. Den militærfaglige informanten er Sjef GSV, Oberstløytnant Marius Nilsen, og samtykket til identifisering i denne studien. Nilsen har ikke bare bidratt med overordnede synspunkter som sjef, men har også supplert med dybdekunnskap med sin tidlige bakgrunn som operasjonsoffiser på GSV (Ludvigsen, 2013, s.6). Den ene politifaglige informanten er Sjef for Felles enhet for operative tjenester (FOT) i FPD, Politiinspektør Lars Blix Olsen. Blix Olsen har hatt en lang og operativ karriere på alle nivåer i politiet, og skrev blant annet samarbeidsavtalen mellom politiet, Forsvaret og Grensekommisariatet (2005) med vedlegg. To av de politifaglige informantene ba om konfidensialitet, noe jeg har respektert jf. Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) retningslinjer og som jeg mener ikke vil forringe informasjonens kvalitative form. Til sammen har de over 25 års erfaring fra samvirkemodellen, samt instruksjonsansvar og ledelse av Kurs i begrenset politimyndighet på GSV.

De kvalitative intervjuene er i enkelte tilfeller gjennomført med informanter som jeg har hatt en tidligere faglig og/eller personlig relasjon til. De etiske utfordringene knyttet til relasjoner med informantene har krevd at jeg har måttet være bevisst min faglige integritet som mastergrad-student. Jeg har hatt dette fokuset kontinuerlig gjennom kartleggingen, datainnsamlingen og selve skrivearbeidet, og presisert dette i innledningen i samtlige intervjuer som er gjennomført med informantene. Masteroppgaven er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste ved personvernombudet for forskning (Norsk Senter for Forskningsdata, NSD), som har godkjent søknaden (Vedlegg VI).

2.7 Validitet og reliabilitet

En masteroppgave krever en metode som gir troverdighet til den kunnskap som skal innhentes, vurderes og formidles. Validitet og reliabilitet må derfor vurderes nøye når man analyserer innhentet datagrunnlag (Andersen m.fl., 2006 og Dalland, 2000).

Validitet (av engelsk: *validity*) betyr *gyldighet* og forklarer hvordan en metode er egnet til å undersøke det som skal undersøkes og om resultatet gjenspeiler virkeligheten. (Kvale og Brinkmann, 2015) Validitet vil også si at de besvares gjennom analyse og undersøkelse, faktisk har en relevans for problemstillingen (Ringdal, 2016, s. 96-100). Gjennom validering

drøftes intern (indre) og ekstern (ytre) gyldighet for å etablere om dataen er troverdig og relevant. Når vi drøfter intern gyldighet, vurderer vi om vi har beskrevet dataene på riktig måte (Jacobsen, 2015). Således kontrollerer og reduserer vi mulig bias eller skjevhet, slik at ikke prosessen kan påvirke svarene. Med bias mener jeg her en predisposisjon til fordel for en side eller synspunkt, som kan ramme forskningens objektivitet. Når vi drøfter ekstern gyldighet vurderer vi om funnene kan generaliseres til sammenlignbare forhold (ibid); enten det gjelder menneskelige, organisatoriske eller fysiske forhold. Eksempel på dette vil være når et forhold skal besvares av en informant med et faglig høyt nivå eller spesifikk egeninteresse; og hvor erfarings- og kompetansegrunnlag påvirker innsamlingen i en bestemt retning (Powner, 2015, s.139). Informantgrunlaget jeg har valgt for denne studien er begrunnet med deres spisskompetanse innenfor fagfeltet eller erfaringsgrunnlag. Jeg vil ikke komme utenom utfordringer knyttet til egeninteresse hos informantene, som kanskje har vært med på å bygge opp utdanningskonseptet. Derfor vil det være vesentlig å presisere hvorvidt refleksjoner, påstander eller vurderinger understøttes av flere av informantene eller kun ytres av en enkelt informant.

Reliabilitet betyr *pålitelighet* (av engelsk: *reliability*), og handler både om pålitelighet og troverdighet (Jacobsen, 2015. s:17). Som Jacobsen skriver er det vesentlig for troverdigheten i forskningen å spørre seg om man ville fått det samme resultatet hvis man gjennomførte samme undersøkelsen to ganger. Man må stole på de resultatene man får, og således vil høy reliabilitet i data som samles inn, styrke informasjonens egnethet til å besvare problemstillingen (Halvorsen, 2003). Denne oppgaven har til hensikt å undersøke kompetanseoverføringen fra politiet til Forsvaret og en dokumentundersøkelse av de skriftlige kildene vil kunne gi samme resultat, så lenge dokumentene er gyldige. I tillegg er de parter som undersøkes sammenlignbare for andre nåværende eller framtidige samvirkemodeller uten den strukturelle opplæringsrammen som mellom politiet i Finnmark og Grensevakten. I Norge har vi et enhetspoliti som tilsier at politiets organisering og rammer er like, uansett hvor i landet man befinner seg. Det samme kan sies om Forsvaret generelt, dersom man primært forholder seg til de landbaserte styrkene (den menneskelige faktoren) som myndighetsutøvere på vegne av politiet.

Viktige faktorer som kan påvirke reliabiliteten i det som undersøkes i denne oppgaven, er derfor faktorer som knyttes til det menneskelige aspektet: rammefaktorer og

læreforutsetninger. En instruktør kan benytte seg av en annen, og antatt svakere, didaktisk formidlingsmodell enn en annen instruktør. Vil da soldatene tilegne seg den samme kunnskapen, som soldater under tidligere kurs? Dersom undervisningen har avhengigheter av teknisk art, kan dette påvirke undervisningsopplegget fra gang til gang?

Det er derfor denne oppgavens intensjon å finne fellesnevnerne som ivaretar troverdigheten i de funn som gjøres.

2.8 Andre styrker og svakheter ved valgt metodikk

Kvalitative intervjuer er en styrke når man skal analysere en effekt av en modell i spennet mellom det strategiske nivået og det operasjonelle-taktiske nivået. Det er min påstand at kvalitative intervjuer av fagpersonell som både har kjennskap, kunnskap og kompetanse knyttet til det konseptuelle bak en slik modell (som eksempelvis ledere og mellomledere), og samtidig har nærhet til det utøvende ledd (som eksempelvis instruktører på kurset eller politioperativt personell i felt), er en styrke. Med dette følger et bevisst *eierskap* til konseptet, og besvarelsene bærer i tillegg en faglig tyngde. Ved å intervjuer fagpersoner ved bruk av semi-strukturerte intervjuer er oppfattelsen at informantene kom med uforbeholdent utdypende og utfyllende svar som følge av et personlig engasjement til tematikken jf. nevnte eierskap.

På den andre siden har jeg erfart at kompetansesterke fagpersoner ofte uttrykker personlige synspunkter, gjerne forankret i nevnte *eierskap*, knyttet til modellens kvalitet. Dette er ofte synspunkter som kan tituleres som kritikk eller uenighet, og som må behandles deretter. Det har derfor vært viktig for meg å vurdere de uttalelser og påstander som informantene fremlegger enkeltvis, opp imot andre informanternes synspunkter og uttalelser samt det skriftlige kildegrunnlaget som er tilgjengelig. Ettersom oppgaven bygger på tre politifaglige informanter og en militærfaglig informant, kan det argumenteres med at informantgrunnlaget er for lite. For de politifaglige har dette sin forklaring iblant annet tilgang til informanter og et ønske om å få tilført kunnskaper fra personer som har faglig bredde. Dette har ført til at de har tilført oppgaven med opplysninger tilegnet fra flere sider av samvirkemodellen, både som utøvende, kontrollerende og ledende roller.

2.9 Om å forske på egen organisasjon.

Jeg har tidligere jobbet og vært leder i politiet både på taktisk og operasjonelt nivå. Som nevnt allerede tidlig i innledning har jeg også bred erfaring fra opplæringen i begrenset politimyndighet for Grensevakten. Jeg estimerer at jeg har undervist på 10-11 slike kurs i spennet fra å være hjelpe-instruktør i begynnelsen til å revidere undervisningsmateriellet som hovedinstruktør innenfor enkelte emner på slutten. Dette er noe jeg har vurdert med tanke på oppgavens troverdighet, både med tanke på egen bias rettet mot vurderingen av politiets kompetanseoverføring og i kommunikasjonen med tidligere nære kollegaer. Jeg opplevde raskt at min bakgrunn var en styrke i intervjusammenhengen og under observasjon. Ettersom informantene og brorparten av de tjenestepersonene som ble observert, kjente til meg opplevde jeg et fravær av distanse mellom den som forsker og den som blir utforsket. Jeg oppfattet også en høy grad av ønske om å bli forsket på, med et genuint ønske om at resultatet kunne brukes til en positiv utvikling. Utsagn som «*Dette er bra, men det kan bli bedre*» og «*Vi vil se hva vi gjør feil, slik at vi kan bli bedre*» falt gjentatte ganger fra både de politifaglige informantene og fra innsatspersonellet som ble observert.

3 Bakgrunn

3.1 Innledning

Samvirkemodellen mellom politiet og GSV, slik vi kjenner den helt eller delvis i dag, er over femti år gammelt. Oppdraget forplikter Grensevakten både å utøve grensekontroll og sikre Schengen-yttergrense, samt hevde suverenitet gjennom grenseovervåkning.

Historikk

Samarbeidsmodellen, altså det formaliserte samvirke mellom de to etatene, er hjemlet i grenseavtalen mellom Norge og Russland (da Sovjetunionen) fra 1949. Fra 1949 og til 1955 ivaretok Justisdepartementet grenseoppsynet, herunder kontroll og tilsyn, og vaktholdet langs den norsk-russiske grensen jf. Grenseavtalen, og i Riksgrenseloven av 1950. Kombinert med dette ivaretok Forsvaret sitt primæroppdrag med overvåkning og suverenitetshevdelse (Ot. prp. nr.31 2000-2001, pkt. 2.2, s.5). Fra juli 1955 ble det opprettet et særskilt grenseoppsyn bestående av 51 personer (postsjefer og grenseoppsynsmenn), underlagt Grensekommissæren, med formål å øke både «*det passive grenseoppsynet og den aktive overvåkingen*» etter ønske fra Forsvaret (ibid.).

I 1958 økte ansvaret for grenseoppsyn og –vakthold helhetlig i omfang hos Forsvaret, men med et tydelig ansvarssamvirke mellom Forsvaret og politiet. Det var politiet som fremdeles ivaretok det juridiske ansvaret og forplikelsene i skillet mellom samfunnsikkerhet og statssikkerhet:

«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)

Av naturlige årsaker har utviklingen medført behov for avklaringer innen rolle- og ansvarsfordeling, ettersom to aktører som maktutøvende myndighetsorganer opererer både selvstendig og adskilt fra hverandre eller under samvirke. Hvorvidt oppdragene løses som rene politioppdrag eller som rene militære oppdrag, avhenger i stor grad av situasjon og hvilke rettsregler som hjemler handlingene.

Grensevakten har dermed to oppdrag de er satt til å forvalte: et militært og et sivilt oppdrag. Jeg vil videre beskrive de to oppdragene, som danner grunnlaget for en samarbeidsmodell, og starter først med det militære. Selv om studien ikke omhandler den «militære siden» av Grensevaktens oppdrag, mener jeg allikevel det er vesentlig å redegjøre for hvorfor nettopp en militær avdeling utfører politiets oppgave. Jeg vil deretter gjøre rede for det sivile oppdraget som danner grunnlaget for samarbeidsmodellen, slik vi kjenner den i dag.

Det militære oppdraget

Grensevakten har et militærstrategisk oppdrag i kraft av å være en militær ressurs for Forsvaret. Selv om den militære tilstedeværelsen langs den norsk-russiske grensen har lange historiske røtter, førte den kalde krigen til en betydelig opprustning av Norges militære tilstedeværelse i Finnmark. Den sovjetiske invasjonen av Tsjekkoslovakia i 1968 viste Norge at Sovjetunionen var villig til å benytte militær makt for sikre sine interesser, noe som ble forsterket av den sovjetiske oppmarsjen mot den norske grensen i juli samme år (Børresen et al., 2004, s.37). Forsvarsledelsen så på det tidspunktet som et sannsynlig scenario at Norge kunne bli angrepet via Finnmark og Nord-Norge som et ledd i en krig med Europa, og Grensevaktens tilstedeværelse på grensen mot Russland ivaretar Forsvarets første oppgave: sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar (NOU 2007:15, s. 34).

Forsvarets sjette oppgave er å ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder. Med dette menes den oppsyns- og kontrollvirksomhet som Forsvaret har ansvar for å utøve på vegne av andre offentlige etater (ibid.). Med myndighetsutøvelse menes å utøve myndighet, med hjemmel i nasjonal rett og overfor rettssubjeter som ikke er stater, for å håndheve norsk lovgivning på norsk territorium (ibid.). Utøvelsen favner den inngripen eller reaksjon som

overgår den enkelte borgers rettigheter og plikter; og er et verktøy for den norske stat. Med «*rettssubjekter som ikke er stater*» legges det her til grunn privatpersoner og private organisasjoner. NOU 2007:15 legger videre til grunn at «*det daglige, praktiske samarbeidet i Norge mellom sivile myndigheter, herunder politiet, og Forsvaret fungerer (...) godt. Garnisonen i Sør-Varanger (...) har veletablerte rutiner for samarbeid med politiet og sivile myndigheter*» (ibid., s. 48)

Det sivile oppdraget

Det sivile oppdraget som Grensevakten ivaretar, er delt i to. Først ivaretar Grensevakten Schengen-oppdraget (grenseoppsyn og -kontroll) på vegne av norske myndigheters forpliktelser gjennom Schengen-samarbeidet. Deretter ivaretar Grensevakten nasjonalt grenseoppsyn og -kontroll på vegne av politimesteren i Finnmark, som et selvstendig sivilt oppdrag. Jeg vil først redegjøre for Grensevaktens oppdrag for Schengen-samarbeidet, før jeg redegjør for det sivile og polisiære grenseoppdraget.

Schengen-oppdraget

Grensevaktens oppdrag for utøvende kontrollvirksomhet, altså **grensekontroll** på norsk territorium, er overordnet forankret i Grenseforordningen av 22.09.2006. Dette forordningen er en rettslig bindende avtale som innfører fellesregler som regulerer bevegelsen av personer over grensen (Schengen-grenseregler).

Ordningen, kalt Schengen-samarbeidet, ble først etablert i 1985 mellom Tyskland, Frankrike, Nederland, Belgia og Luxemburg, som et grunnleggende og regulerende sikkerhetssamarbeid. Formålet med ordningen var å opprette et grenseoverskridende område med reisefrihet der man avviklet personkontroll på grensen mellom de suverene statene. I tillegg til å medføre en større bevegelsesfrihet for den enkelte borger i et økonomisk handelsperspektiv, medførte det også et utstrakt og tett samarbeid mellom politietatene og sikkerhetsorganisasjonene mot den økende grenseoverskridende kriminaliteten (UD,2018).

Selv om Norge hadde deltatt i en passunion med de andre nordiske landene siden 1954, som tillot felles reisefrihet mellom statene, måtte dette endres da de andre nordiske EU-medlemslandene (Danmark, Sverige og Finland) søkte seg inn i Schengen-samarbeidet. På den ene siden medførte en inkludering i Schengen-samarbeidet nye utfordringer for Norges

samfunnssikkerhet. Organisert kriminalitet kjenner som kjent ingen grense, og de utallige kriminelle forband i Europa har sterke økonomiske knytninger til hverandre. Reisefriheten, som utvilsomt styrket frihandel og arbeidsmigrasjon, førte også med seg store utfordringer med den kriminelle virksomheten som følger de økonomiske og menneskelige aktiviteter. På den andre siden styrket dette Norges evne til å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet og knytte tettere sikkerhetssamarbeidsbånd til de andre europeiske statene. Norge, som medlem, fikk følgelig både rett og plikt til å benytte hele Schengen-regelverket. Med dette betyr det at Norge forplikter seg til regelverket om politisamarbeid, strafferettslig samarbeid, visumarbeid og regelverk om *«personkontroll ved de ytre grensene»* (også kjent som Schengen-yttergrense). Disse tiltakene skal møte de utfordringene som følger av at grensekontrollen mellom hvert enkelt medlemsland opphører (UD, 2018).

Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet medførte et behov for å ivareta grensekontrollen mellom Norge og Russland, både som et nasjonalt ansvar og på vegne av hele Schengen. For å ivareta, trenger man kontrollmekanismer som detekterer, verifiserer og reagerer på brudd mot de gjeldende bestemmelsene for grensepassering. I Grenseforordningens pkt. 12 har Norge ansvar for å utpeke en nasjonal tjeneste som skal påse og sikre at grensekontrollen er i samsvar med de gjeldende lover og forskrifter. I tillegg viser pkt. 12 til at det bør være et nært og kontinuerlig samarbeid mellom tjenestene, dersom *«mer enn en tjeneste har ansvaret i én og samme medlemsstat»* (Grenseforordningen, 2006, pkt. 12).

I forordningens Avdeling 1, art. 2 defineres grensevakt som *«en offentlig tjenestemann som er utpekt i samsvar med nasjonal rett til å tjenestegjøre på et grenseovergangssted eller langs grensen eller i umiddelbar nærhet av grensen, og som i samsvar med denne forordning og nasjonal rett utfører grensekontrolloppgaver»*.

Håndhevelse av sivil myndighet

Det sivile grenseoppdraget bygger på bestemmelser gitt i Instruks for samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland, jf. kongelig resolusjon 5. august 2005 § 1, også kjent som *samarbeidsinstruksen*. Samlet sett omfatter overnevnte instruks flere lover og forskrifter, som betegnes som *Grenselovgivningen* (riksgrenseloven med forskrift, utlendingsloven med forskrift, straffeloven §§ 345, 351, og 352 første og annet ledd, forskrift om registrering og merking av fartøy i vassdrag som danner riksgrensen mellom Norge og

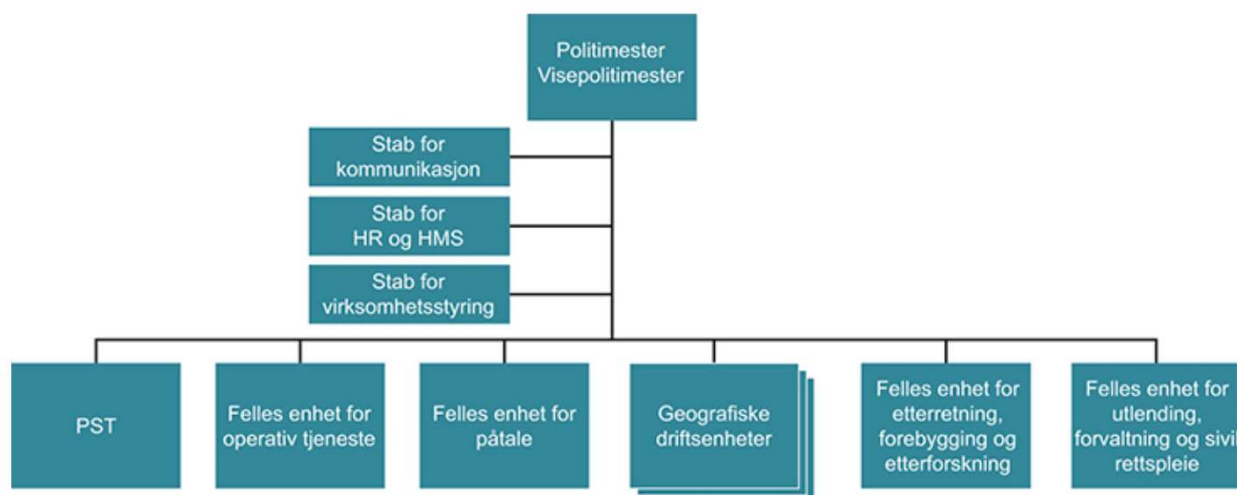
Sovjet-Samveldet, forskrift for fiske i Grense-Jakobselv og Pasvikelva av 7. desember 1971 med senere forandringer etter Kronprinsregentens resolusjon av 20.august 1976, forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn § 8-2, og Hundelovens §§ 6 og 10.)

3.2 Aktørene

3.2.1 Politiet: Finnmark politidistrikt (FPD)

Den første aktøren som skal beskrives i denne studien om kompetanseoverføring er *avsender*-aktøren; politiet. Polititjenestene tilfaller Politi- og Lensmannsetaten, jf. politiloven (Pl.) § 1, andre ledd, og det er politiet som er statens apparat for maktutøvelse i fredstid. Som hovedregel er det ingen andre som skal utøve denne virksomheten på vegne av stat og samfunn, jf. Pl. § 1, første ledd.

Politidistriktet er organisert i henhold til Politidirektoratets strukturering av politi- og lensmannsetaten, som vist i illustrasjon fra NOU 2017:9, pkt 5.1.6. Forskjellen på direktoratets og politidistriktets organisering, er at Felles enhet for forebyggende er lagt under Felles enhet for etterretning og etterforskning, og Felles enhet for sivil rettspleie er lagt under Felles enhet for utlending og forvaltning. Organiseringen av distriktet illustreres på følgende måte:



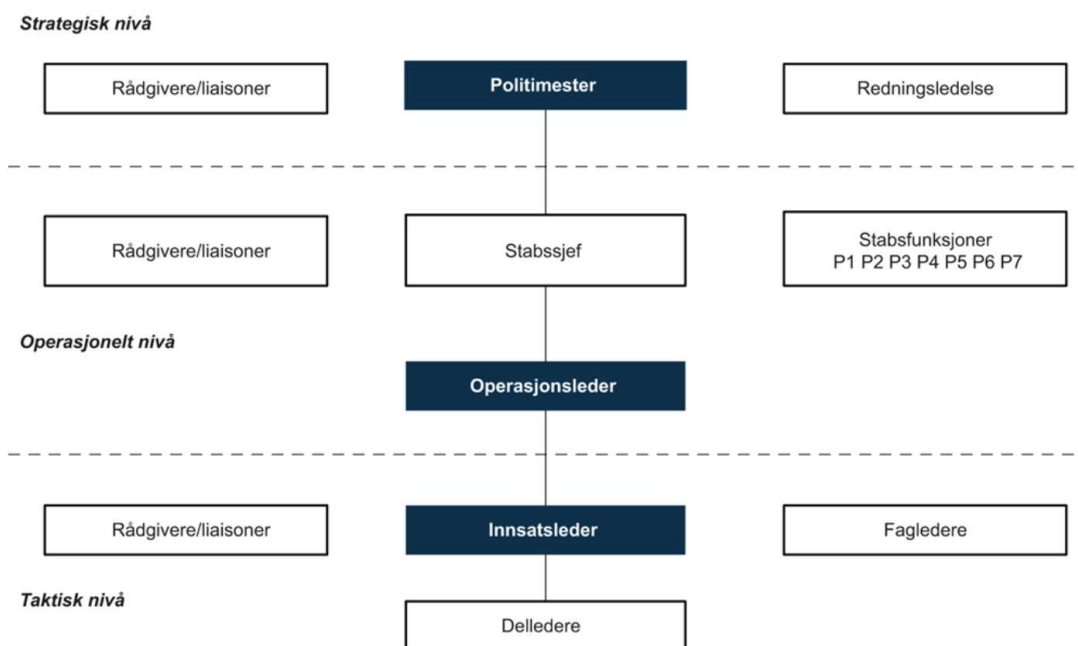
Figur 1: Organiseringen av Finnmark politidistrikt i 2016 (NOU 2017:9, POD 2017)

Politiets overordnede ledelsesnivå deles inn i tre:

- Strategisk nivå (Justis- og beredskapsdepartementet),
- Operasjonelt nivå (Politidirektoratet)

- Taktisk nivå (Politidistriktene).

Det særegne med politiet er at det taktiske nivået deles ytterligere inn i tre; strategisk, operasjonelt og taktisk, hvor politimesteren utgjør det strategiske nivået. Ledelsesnivåene illustreres på følgende måte:



Figur 2: Ledelsesnivået i Finnmark Politidistrikt (NOU 2017:9, POD 2011)

Finnmark politidistrikt (FPD) er Norges nordligste og østligste politidistrikt. Det grenser til både Russland i øst og Finland i sør. Politidistriktet har ansvaret for Norges eneste grenseovergang til Russland, og samtidig Norges eneste landbaserte Schengen-yttergrense. Politidistrikt ledes av politimesteren i Finnmark, som er steds plassert ved Politihuset i Kirkenes, i Sør-Varanger kommune. Plasseringen gir både geografisk og strategisk nærhet til Sjef Grensevaktens (SJ GSV) og Grensevaktens soldater, og til Grensekommissæren (GKS). Politimesteren er, med støtte fra SJ GSV og GKS, overordnet ansvarlig for den norsk-russiske grensen på vegne av norske myndigheter, herunder bilaterale forhold av juridisk-, beredskaps- og krishåndteringsmessig art.

Politimesteren i Finnmark

Politimesteren i Finnmark er, som vist i figur 2, politidistriktets strategiske nivå.

Politimesteren har fagansvaret for *Kurs i begrenset politimyndighet* på GSV

(Samarbeidsavtalen FPD/GSV/GKS, s. 6). Politimesteren får også kommando og instruksjonsmyndighet over Grensevakten når de utfører myndighetsutøvelse under sitt sivile oppdrag (ibid., s.5)

Felles enhet for operativ tjeneste (FOT)

Dette er enheten for blant annet operasjonssentralen, beredskapsplanlegging, innsatsledere og utrykningsenheten (UEH). UEH-mannskapene er normalt sett tjenestegjørende i politidistriktets geografiske driftsenhet, men organiseres under FOT når de er mobilisert i lagsforband. Relevant for studien er at UEH er enheten som primært benyttes til utdanning internt i politidistriktet og i opplæringen av soldatene, samt håndterer brudd på grenselovgivningen med høy trussel - understøttet av Grensevakten.

Felles enhet for utlending, forvaltning og sivil rettspleie (FUFSSR)

Dette er enheten med ansvaret for blant annet Storskog grensekontrollsted og den sivile grensekontrollen. FUFSSR er tildelt ansvaret for gjennomføringen av kurs i begrenset politimyndighet på GSV.

Geografisk driftsenhet (GDE)

FPD er delt inn i en geografisk driftsenhet (GDE), som er en administrativ inndeling av polititjenesten i politidistriktet. Ansvarlig tjenestested for grenserelaterte forhold er Kirkenes politistasjon. Stasjonen ledes av en tjenestestedsleder som har ansvaret for orden, etterforskning og forebyggende politivirksomhet i sitt geografiske område, riksgrensen inkludert. Det operative personellet som benyttes som instruktører på kurs i begrenset politimyndighet er hovedsakelig hentet fra GDE. Primært er dette personell som også er tilknyttet UEH.

3.2.2 Forsvaret: Grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger (GSV)

Den andre aktøren som skal kortfattet beskrives i denne studien er *mottaker*-aktøren; Grensevakten.

Grensevakten er en av Hærens infanteri-bataljoner, og består av primært vernepliktige soldater (12 til 18 måneders tjeneste). Grensevaktens leir, Garnisonen i Sør-Varanger, er lokalisert på Høybuktmoen vest for Kirkenes, og Grensevakten er utplassert på to

grensestasjoner tett på grensen til Russland. Oppdraget til Grensevakten er to-delt. For det første skal de sikre suverenitetshevdelse og troverdig avskrekking langs den norsk-russiske grensen, og for det andre skal de støtte lokalt politi i grenseoppsyn og -kontroll. Grensevakten består av et jegerkompani, et utdanningskompani, et garnisonskompani og to grensekompanier, titulert som Jarfjordkompaniet og Pasvikkompaniet (basert på grensestasjonenes geografiske plassering). Grensekompaniene er de utøvende kompaniene langs den norsk-russiske grensen og består av grensejegere og befal (Forsvaret.no/Organisering av GSV).

Før soldatene tildeles tittelen grensejeger og overføres til grensekompaniene, er de underlagt utdanningskompaniet som står for den grunnleggende soldatutdanningen, og det er her de gjennomfører kurset i begrenset politimyndighet.

3.2.3 Grensekommissariatet (GKS)

Den siste aktøren som studien vil trekke frem og beskrive, er Grensekommissæren og dens organisasjon. Norges Grensekommissær har som hovedoppgave å føre tilsyn med at Grenseavtalen mv. mellom Norge og Russland, som regulerer grenseforholdene, blir overholdt av begge parter (politiet.no, 2019). Overordnet sett skal Grensekommissæren gjennom informasjonsvirksomhet internt (med politiet og Forsvaret) og utad (med russiske grensemyndigheter) forebygge og avgrense hendelser som er i strid med nevnte avtale (ibid). Grensekommissariatet bidrar inn i kurset i begrenset politimyndighet med undervisning i emnet knyttet til egen funksjon og rolle. Utover dette er ikke Grensekommissæren eller kommissariatet ytterligere involvert i kompetanseoverføringen, og vil ikke videre bli behandlet i denne oppgaven.

3.3 «Samvirkemodellen» - hva er det?

Samarbeidsmodellen mellom politiet og Grensevakten er forankret i samarbeidsavtalen mellom politiet og Forsvaret (Samarbeidsavtalen FPD/GSV/GKS, 2017), og operasjonalisert i avtalens vedlegg. Samarbeidsavtalens vedlegg IV deler samvirke inn i to oppdrag basert på trusselaktør, og beskriver dette som «høy risiko»-oppdrag og «lav risiko»-oppdrag (høy trussel og lav trussel). På den ene siden legger en slik inndeling føringer for når soldatene kan

håndtere situasjoner selv og alene, og på den andre siden legger inndelingen føringer for når politiets innsatspersonell skal involveres i selve hendeshåndteringen og samvirket.

For å eksemplifisere samvirkemodellen på et overordnet nivå, kan man bruke et tenkt scenario hvor en person krysser grensen fra Russland og inn til Norge ulovlig. Forsvaret, i kraft av sin tilstedeværelse som en militær enhet langs den norsk-russiske grensen, detekterer og verifiserer lovbruddet, ettersom grensekryssingen faller inn under grenselovgivningen. Dersom Forsvaret ikke verifiserer, eller informasjon ikke tilsier, at en grensekryssing har funnet sted er oppdraget å ansees som et politioppdrag. Et reelt eksempel er søk etter en sinnsforvirret person som politiet forsøker å lokalisere i grenseområdet. Da er all militærfaglig støtte å ansees som bistand, jf. bistandsinstruksens rammer.

Så fort en grensekryssing verifiseres eller sannsynliggjøres, iverksettes samarbeidet mellom politiet og Forsvaret. Oppdraget blir derfor ikke et bistandsoppdrag, men et forpliktende samvirke mellom de to etatene. I initialfasen er forsvarets oppgave å lokalisere og observere personen, identifisere ferdselsretning og støtte politiet gjennom påvirkning fra avstand. Med påvirkning menes her handlinger eller aktivitet som får personen til å reagere slik *politiet* ønsker (ligge stille, fortsette samme retning eller endre kurs). Politiets oppgave er å rykke frem til området hvor personen befinner seg for å stanse og pågripe. Forsvarets handlemåte er styrt av trussel. Dersom det er høy trussel (eksempelvis observert våpen) skal soldatene holde betydelig avstand, observere i skjul og unngå konfrontasjon med personen. I motsatt fall kan soldatene, ved lav trussel, iverksette tiltak som pågripelse, ransaking og beslag på vegne av politiet. Det er av den grunn soldatene er tildelt begrenset politimyndighet.

Dersom informasjon tilsier at personen bærer våpen eller situasjonen på andre måter vil kreve et samvirke mellom politiet og Forsvaret, vil det igangsettes flere mekanismer simultant. På operasjonelt nivå vil politiet og Grensevaktens Operasjonssentral jobbe sammen gjennom fysisk liaisonering, som betyr at ressurser plasseres sammen. På taktisk nivå vil politiets innsatsleder reise ut til den grensestasjonen (Hansen, 2014) som har eierskap til grensekryssingen (geografisk betinget), og sammen med vakthavende befal (VHB) opprette innsatsleders kommandoplass (ILKO) (PBS 1, 2011, s. 99). På taktisk nivå vil politiets dellerleder (heretter kalt aksjonsleder) for innsatsstyrken reise ut til området og etablere kontakt med øverste befalingsmann i felt. Politiets og Forsvarets innsatspersonell ute i felt vil forsøke

å posisjonere seg basert på den informasjonen som ILKO mottar fra de militære sensorene i felt. Sensorene i dette tilfelle er blant annet, og ikke uttømmende, militære statiske observasjonsposter rundt i terrenget, sporsøk ved bruk av hund og mobile patruljer.

Samarbeidsavtalens vedlegg IV deler samvirke inn i to oppdrag basert på trusselaktør, og beskriver dette som «høy risiko»-oppdrag og «lav risiko»-oppdrag (høy trussel og lav trussel). På den ene siden legger en slik inndeling føringer for når soldatene kan håndtere situasjoner selv og alene, og på den andre siden legger inndelingen føringer for når politiets innsatspersonell skal involveres i selve hendelseshåndteringen og samvirket.

3.4 Oppsummering

I dette kapitlet har studien sett nærmere på bakgrunnen for at Forsvarets soldater er tillagt ansvaret for myndighetsutøvelse i et sivilt oppdrag, på vegne av politimesteren i Finnmark. Deretter har de aktuelle aktørene som danner samvirket blitt presentert. Avslutningsvis har samvirkemodellen som konsept blitt beskrevet.

4 Kompetanseoverføringens teoretiske rammeverk

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg presentere og beskrive teorien som er benyttet i oppgaven, og som søker å belyse problemstillingen gjennom å danne et fundament som analysene bygger på. Soldatene skal ha kunnskap og kompetanse innen to overordnede emner: maktmidler og tvangsmidler. Maktmidler er fysisk handling hvor man påfører rettssubjekter grader av vold for å oppnå en tjenestehandling, er regulert blant annet i politiloven §§ 6 og 7, og strekker seg fra tilstedeværelse og advarsler til arrestasjonsteknikker, bruk av slagvåpen og skytevåpen. Tvangsmidler kan også være fysisk, men er primært en prosess vi påfører rettssubjekter, regulert i straffeprosessloven (ransaking, beslag, pågripelse).

Det teoretiske rammeverket bygger på ett bredt teorigrunnlag. Ettersom problemstillingen knyttes til overføring av kompetanse har det vært nødvendig å både å se på teori knyttet til *hva* som skal overføres, *hvordan* det skal overføres og *hvilke* faktorer som påvirker knytningen mellom *hva* og *hvordan*. Deretter har jeg videre basert det teoretiske rammeverket på kompetanseteori innen lærende organisasjoner og opplæringsteori som i dag benyttes av Politihøgskolen og videre i politifaglig instruksjon internt i etaten.

4.2 Legalt rammeverk

I dette kapitlet presenteres relevante og aktuelle lover, forskrifter og veiledere som utgjør det juridiske hjemmelsgrunnlaget for soldaters bruk av makt eller tvang på vegne av politimesteren i Finnmark. Grunnlaget for å drøfte dette er at enhver handling soldatene utfører på vegne av politimesteren i Finnmark med hjemmel i begrenset politimyndighet, er regulert av annen lov og forskrift enn hva som gjelder for utøvelse av militær makt. Det presiseres innledningsvis at dette bør være et vesentlig tankekort jf. mulig overførbarhet til andre samvirkemodeller mellom politidistrikter og militære enheter. Hjemmelsgrunnlaget er derfor førende og gjennomgående for opplæringens formål, målsetninger og innhold.

Først vil begrepet *politimyndighet*, som følger av tre ulike standarder for utøvelse av myndigheten, presenteres. Videre presenteres tre av de fire grunnleggende rettsprinsipper, som beskrevet i NOU 2017:9; legalitetsprinsippet, proporsjonalitetsprinsippet og behovsprinsippet. Ansvarsprinsippet, som det fjerde grunnleggende rettsprinsipp, ansees å falle utenfor oppgavens problemstilling selv om det følgelig er like etablert og bindende i samvirkemodellen som de andre rettsprinsippene.

Deretter vil jeg bygge kapittelet opp i henhold til gjeldende dokumenthierarki for rettskilder som vårt demokratiske rettssystem er bygget opp etter. I den overnevnte hierarkiske oppbygningen vil jeg først beskrive de rammer og retningslinjer som FNs menneskerettighetstandarder setter for politiets tjenesteutførelse. Dette er relevant for studien, både fordi det ligger som et grunnleggende krav for utøvelsen av begrenset politimyndighet, men også fordi samarbeidsavtalen mellom politiet og Grensevakten er bygget opp etter disse standardene. I tillegg er det rettet særskilt helhetlig fokus på dette igjennom kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten: «*Undervisningen har gjennomgående fokus på fundamentale menneskerettigheter, menneskeverd og respekt uavhengig av menneskers nasjonalitet, etnisitet, kjønn og religion.*» (Fagplan Begrenset politimyndighet (BPM), 2017, s. 3)

4.2.1 Politimyndighet

Felles for alt personell med politimyndighet er at de, ved utøvelse av denne myndigheten, underlegges politiets kommandomyndighet og regelverk (Politihøgskolen, 2015). Dette betyr at personellet får fullmakter til å gjennomføre handlinger, som normalt sett ville vært inngripende og straffbare, med hjemmel i lov. I enkelte tilfeller kan personellet utøve fysisk makt for å få gjennomført sine handlinger uten at det foreligger krav til å oppfylle vilkårene i nødretts- eller nødvergebestemmelsen, og «*god kompetanse er derfor en forutsetning for å inneha og utøve begrenset politimyndighet. Politihøgskolen vil bidra til dette gjennom utdanning i begrenset politimyndighet.*» (ibid.)

Full Politimyndighet

Politimyndighet gjelder i Norge, inkludert Svalbard og Jan Mayen. Politimyndighet tildeles som hovedregel de som har gjennomført og bestått politihøgskolens treårige bachelorutdanning ved Politihøgskolen og som ansettes i politi- og lensmannsetaten etter endt utdanning. For å kunne gi påbud eller foreta inngrep overfor samfunnets borgere, om så med

makt, skal det både foreligge en lovhjemmel og personellet skal ha rett kompetanse til å både tolke aktuell lovhjemmel og handle deretter. Den som har mottatt definert kompetanse til å utøve slike inngripen, på vegne av politiet og definert i politilovens oppgaver jf Pl. § 2, skal være tildelt politimyndighet. Dette må også sees i sammenheng med legalitetsprinsippet som er tidligere beskrevet i oppgaven. Polititjenestepersoner har denne politimyndigheten i kraft av sin stilling, jf. Pl. § 20 første ledd, mens andre og tredje ledd åpner for at andre enkeltstillinger kan tildeles politimyndighet eller unntaksvis begrenset politimyndighet. Det følger av politiloven § 20 fjerde ledd, at *«Kongen kan bestemme at militært personell fra Forsvaret kan tildeles begrenset politimyndighet ved utøvelse av grenseoppsyn på landegrensen mellom Norge og Russland»*. Det er etter min mening en interessant presisering i lovteksten å vise til en enkelt virksomhet, men det viser samtidig alvorret i hvilken tillit som er gitt Forsvaret i ivaretagelsen helt og holdent av politiets oppgave (grenseoppsyn). Før oppgaven går videre i å drøfte *«myndighet ved utøvelse»* er det nødvendig å definere hva begrenset politimyndighet er.

Begrenset politimyndighet

I motsetning til full politimyndighet reguleres adgangen til utøvelsen av begrenset politimyndighet overordnet til 1) saklighet, 2) geografisk og 3) tidsmessig (Rundskriv G-107/00). Selv om begrenset politimyndighet for Grensevakten nevnes særskilt i politiloven § 20 fjerde ledd, har begrensningen ingenting med Forsvaret å gjøre spesielt. Organiseringen av politiet har medført en rekke tilfeller hvor personell uten treårig bachelorutdanning må utøve politimyndighet, herunder bruk av makt eller tvangsmidler, som arrestforvarere, grensekontrollører eller transportledsagere. Dette personellet er eksempelvis ansatt i politiet og utfører oppdrag eller oppgaver som kan defineres som den direkte polititjeneste, eller det er personer som har en stilling eller oppgaver utenfor politiet som omfatter handlinger som verner offentlige interesser. Dette har en todelt effekt. For det første sikres tilstrekkelig vern av det personellet som utøver politimyndighet, enten på vegne av politiet eller som offentlige tjenestepersoner jf. straffeloven § 155. For det andre ivaretas legalitetsprinsippet gjennom kvalitetssikring av myndighetsutøvelsen for de som blir utsatt for den.

For begrensninger i *saklighet* menes det her at myndighetsutøvelsen regulerer hjemmelsgrunnlaget personellet kan utøve sin tildelte myndighet etter (Samarbeidsavtale FPD/GSV/GKS, 2017, s. 7). Det stilles særskilte krav til hvilke lovbrudd som personell med

begrenset politimyndighet kan agere etter, for å unngå uforholdsmessige inngripen eller feil tjenesteutførelse. Det er gjerne her det knyttes størst usikkerhet til utførelse, hvorpå det stilles krav til opplæring og tydelige rolle- og ansvarsavklaring.

Med *geografisk begrensning* menes det her at myndighetsutøvelsen kan reguleres til å gjelde et definert geografisk område eller lokasjon. For en polititjenesteperson i FPD vil politimyndigheten gjelde uansett hvor i kongeriket utøvelsen av tjenestehandlingen finner sted, herunder på et hvert område staten Norge hevder territoriell suverenitet. For en grensejeger vil begrenset politimyndighet kun gjelde for et definert område rundt den norsk-russiske grensen, eller i FPD dersom forholdet er knyttet til et grenserelatert oppdrag, jf. samarbeidsavtalens pkt. 5.2.2 (ibid.).

Med begrensning i *tid* menes det her at rett til myndighetsutøvelse er regulert til å gjelde innenfor et bestemt tidsrom. Eksempelvis kan dette være seks måneder for en vernepliktig grensejeger, mellom 08:00-16:00 for en arrestforvarer eller under aktivt oppdrag for en transportledsager. For Grensevaktens soldater tildeles den begrensende politimyndigheten for det tidsrommet de utfører aktiv tjeneste som grensejegere. Den begrensende politimyndigheten opphører når soldaten ikke lenger er i tjeneste, eksempelvis ved permisjon eller ved dimittering (ibid.)

Militær Politimyndighet

For å gi militære mannskaper med plikt til å gripe inn overfor overtredere av lov og forskrift et tilstrekkelig rettslig vern, sett i sammenheng med legalitetsprinsippet, har man etablert militær politimyndighet. Tildelingen av nevnte politimyndighet er regulert i egen lov jf. lov om militær politimyndighet, og gjelder primært på militært område eller områder som er definert som umiddelbar nærhet. Ettersom den norsk-russiske grensen ikke er et militært område, og Grensevakten er tildelt begrenset politimyndighet gjennom definert lov og forskrift, er militær politimyndighet ikke videre relevant å drøfte i denne studien.

4.2.2 Rettsprinsippene

Legalitetsprinsippet

Legalitetsprinsippet (av latin: *Nulla poena sine lege*, «ingen straff uten lov») betyr at ethvert inngrep eller myndighetsutøvelse overfor et rettssubjekt, i denne oppgaven ment individer, ikke skal utføres uten hjemmel i lov (Phelps, Larsen & Singh (red.), 2017, s. 261), og Grunnloven § 113 sier: «*Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov*». Når man benytter ordet legitimt betyr det altså at det er «i henhold til lov». Derfor kan man si at den makt soldatene utøver er legitim fordi de gjør det i kraft av å være en lovpålagt funksjon, og ikke som privatpersoner eller militært personell.

Proporsjonalitetsprinsippet

En annet grunnleggende rettsprinsipp, er proporsjonalitetsprinsippet, også kjent som forholdsmessighetsprinsippet. Prinsippet betyr at den makt eller myndighetsutøvelse må stå i forhold til den til enhver tid gjeldende handling. Folkelig forklart skyter man ikke spurv med kanon. Betyr det så at man kan skyte en person som skyter mot én? Svaret er ja, men med forbehold. Forbeholdet, herunder proporsjonalitetsprinsippet, finner vi forankret i politilovens § 6, annet ledd, som krever at utøvende myndighet (les: politiet) ikke skal ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike midler forgjeves har vært forsøkt. Der hvor en gjerningsperson potensielt skyter vilkårlig mot politiet, kan ikke politiet vilkårlig skyte tilbake. Tjenestepersonene må til enhver tid vurdere gjerningspersonens plassering, fare for tredjeperson (andre mennesker) i nærheten, om gjerningspersonen plutselig stopper, overgir seg og så videre. Herunder må tjenestepersonene kontinuerlig vurdere og revurdere, og ofte hurtig deescalere egen maktutøvelse. Videre står det i annet ledd at midlene (les: maktmidler som pålegg, ordre, arrestasjonsteknikk, batong, pepper, nærkamp eller skytevåpen) som anvendes må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene forøvrig. Politiet, så vel som militære mannskaper som utøver myndighet på vegne av politiet, må derfor forholde seg til eskalerende makt når tid, sted og situasjon krever det.

Når tjenesteutførelsen er forankret i lov betyr det at utførelsen eller forholdet er *hjemlet*. Derfor har man en forpliktelse, jf. de rettsprinsippene som er tidligere nevnt, til å ha et *hjemmelsgrunnlag* før man utfører tjenesten. Hjemmelsgrunnlaget kan finnes i lov, forskrift, instruksjer og bestemmelser, men de skal alltid være forankret.

Behovsprinsippet.

Som utøvere av makt, enten om det her betyr fysisk makt, forvaltningsmessige inngripen eller andre former for rettslig belastning på et individ, må den enkelte tjenesteperson til enhver tid vurdere om det foreligger et behov. Det må vurderes om den inngripen som skal påføres er nødvendig for å oppnå ønsket effekt jf. politiloven § 2. I behovsprinsippet ligger med dette utøverens handlingsrom, som krever kompetanse og erfaring for å selvstendig vurdere effekt og kost-nytte i sin tjenestehandling. Dette kalles ofte *konduite*, som betyr «skjønnsmessig vurdering» og vil bli nærmere beskrevet og problematisert i kapittel 6.

Grunnleggende menneskerettigheter

Teori knyttet til de internasjonale retningslinjene for maktutøvelse i en oppgave som undersøker et forhold mellom et lokalt politidistrikt og en militær avdeling, kan oppfattes som en altfor bred eksersis. Årsaken til at det er nødvendig er to-delt. For det første er det nødvendig å etablere en forståelse av hva politiets, og med dette soldatenes, maktutøvelse er forankret i. For det andre, og som tidligere nevnt, er kurset i begrenset politimyndighet bygget på et «gjennomgående fokus» på nettopp den forpliktelsen vi har for de grunnleggende menneskerettighetene.

Politiets maktutøvelse bygger overordnet på de Forente Nasjoners (FN) menneskerettighetsstandarder, som beskrevet i FNs håndbok i menneskerettigheter for politiet (FN, 1997). Selv om håndboken fokuserer på et bredt spekter av politiets oppgaver, er det relevant å beskrive de aspektene som omhandler maktanvendelse og bruk av makt, herunder skytevåpen. Gjennomgående finner man rammer og retningslinjer som selv i ordlyd er gjenkjennbare med nasjonale bestemmelser og instruks, som bekrefter at legitime maktutøvelse er tuftet på og i samsvar med internasjonale rettsdogma. Dersom makt (uansett omfang) skal utøves, forpliktes det til eskalerende maktutøvelse. Med dette presiseres det at man først skal benytte seg av ikke-voldelige midler og metoder for å oppnå sin tjenestehandling (maktpyramiden, se delkapittel 4.3.2), og at målet med maktanvendelsen er å «*håndheve rett*» (NOU 2017:9, s. 37). Dette er en regel uten unntak og i motsatt fall, altså uten noen rett å hevde, vil maktutøvelsen ansees som illegitim (ulovlig, straffbar).

FNs håndbok sier at skytevåpen kun kan benyttes under ekstreme omstendigheter (ibid). Våpeninstruks for politiet (Vi) understreker dette ytterligere med vilkår i § 4-2: (1)

Skytevåpen kan bare brukes når det er absolutt nødvendig og hvor lempeligere midler forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart ikke vil føre frem». Selv om soldatene er militære mannskaper, underlagt forsvarets bestemmelser for bruk av skytevåpen, er soldater med begrenset politimyndighet bundet av politiets instruks jf. Vi. § 1-2, pkt. 1, når handlingen skjer i kraft av samvirkemodellen.

4.2.3 Rettskilder for utøvelse og kompetanseoverføring

Kongerike Norges Grunnlov (Grl.) av 1814.

Grunnloven er høyeste rettskilde i Norge. Dette betyr at alle andre vedtatte lover, som eventuelt er i strid med Grunnloven, må vike. Som nevnt i innledning viser Grl. § 101, tredje ledd til at militær makt ikke skal utøves mot statens borgere «*med mindre med hjemmel i lov*».

Politiloven og Politiinstruksen

All polititjeneste, uavhengig av hvem som legalt utøver den, er regulert i lov om politiet (politiloven, pl.). politiloven § 20 tredje ledd sier: «*politimyndighet kan unntaksvis gis til andre*». Dette innebærer en tildeling av begrenset politimyndighet til Grensevakten, med hjemmel i pl.§ 20 tredje ledd.

Politiinstruksen (Alminnelig tjenesteinstruks for politiet, pi) § 14-2, sier at «*De militære mannskapene skal meddeles politimyndighet (...) når forholdene tilsier at de kan bli pålagt å anvende makt eller iverksette andre regulerende politiltak overfor sivile personer.*

Våpeninstruksen og annet regelverk om utøvelse av politimyndighet gjelder også (...)» som betyr at personell som underlegges § 14-2 må besitte kunnskap og kompetanse innen bruk av makt, regulerende politiltak, våpeninstruksen og «*annet regelverk om utøvelse*».

Instruks om tildeling av begrenset politimyndighet til militære grensevakter ved den norsk-russiske grensen. Fastsatt ved kgl.res. 5. august 2005 med hjemmel i lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 20 fjerde ledd.

For å gi rettslig adgang til å gi Grensevakten politimyndighet til å utøve sitt tjenstlige oppdrag på vegne av politimesteren i Finnmark, ble det i 2005 etablert en egen instruks for tildelingen av denne myndigheten. Videre knytter denne instruksen det militære personellet med begrenset politimyndighet til politiinstruksen, «*så langt den passer under utøvelse*», jf.

politiinstruksen § 1-1 og som tidligere belyst i denne oppgaven. Instruksens opplæringsparagraf forplikter at den som tildeles begrenset politimyndighet, skal normalt ha gjennomgått nødvendig opplæring, jf. instruksens § 4. Videre fordeler instruksens ansvaret for denne «*nødvendige opplæringen*» mellom FPD og sjefen for Grensevakten (SJ GSV). Ansvaret er delt slik at SJ GSV er ansvarlig for at opplæringen *gjennomføres*, mens politimesteren i Finnmark tillegges ansvaret for det *faglige innholdet*.

Rundskriv G-107/00

Opplæring i og tildeling av begrenset politimyndighet for ansatte i politiet uten politiutdanning, reguleres videre i rundskriv av 2000, Rundskriv G-107/00. Rundskrivet tillegger politimesteren ansvaret for å sikre at den som tildeles begrenset politimyndighet har tilfredsstillende kvalifikasjoner, herunder innen bruk av tvangsmidler, rapportskrivning og «*de alminnelige regler for politiets opptreden*» (Rundskriv G-107/00, pkt. 3).

I tillegg stiller rundskrivet noen normative krav. For det første skal alt personell som skal utøve politimyndigheten ha den nødvendige opplæring, for det andre skal opplæringen være gjennomført før tildeling av myndigheten og for det tredje skal timeantallet for opplæringen være minimum 40 timer (ibid.) Rundskrivet stiller ingen normative krav ytterligere undervisningsrammer som leksjoner, emner eller instruktørkvalifikasjoner. Ansvaret for dette tillegges politimesteren.

Samarbeidsavtale mellom FPD og GSV.

Samarbeidsavtalen mellom politiet og Grensevakten skal oppfylle de bestemmelsene som er gitt i Instruks for samarbeid om grenseoppsynet på landegrensen mellom Norge og Russland jf. Kgl.res. 5.august 2005 (samarbeidsinstruksens) §1 ref. samarbeidsavtalens § 1.1. I tråd med samarbeidsinstruksens beskriver avtalen en fordeling av ansvar, oppgaver og utøvelse mellom de tre nevnte aktørene i modellens tre-partssamarbeid, herunder politiet, GSV og Grensekommisjonen.

Samarbeidsavtalen mellom de tre partene gir en nærmere beskrivelse av ansvar og oppgaver, men også særskilt hvordan dette skal utføres rent operativt.

Avtalen har i tillegg fire vedlegg:

Vedlegg 1: Utdanning

Vedlegg 2: Observasjon og deteksjon

Vedlegg 3: Riksgrenseloven, Grenseavtalen og Grensekommissærens håndhevningsdirektiv

Vedlegg 4: Utlendingsloven (Schengen-opdraget)

Samlet sett utgjør avtalen med vedlegg grunnlaget for Grensevaktens utdanning, ansvar og utførelse i forhold til grenseoppsynet og -kontrollvirksomheten.

Grenselovgivning

Lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer (Riksgrenseloven, Rgl.), av 2018

Riksgrenseloven, først fastsatt allerede den 7. juni 1950, er en rettsregel som regulerer forbud mot bestemte aktiviteter langs den norsk-russiske grensen. Grensevakten, på vegne av politimesteren i Finnmark, overholder denne bestemmelsen, jf. *Instruks om grenseoppsynet, Norge og Russland*. Loven formål er å «sikre at grensetilsyn og grensekontroll av personer utføres i samsvar med nasjonale behov og internasjonale forpliktelser», jf. § 1.

Dette krever igjen et adekvat kunnskaps- og kompetansenivå for soldatene som skal utføre de lovpålagte oppgavene de er tildelt etter instruksens § 6 Forsvaret skal, på vegne av politiet, utøve grensekontroll av Schengen yttergrense som nevnt i § 19, innenfor rammene av politiloven § 6, og videre står det i instruksens § 6, andre ledd at nærmere bestemmelser for opplæring, bevæpning og ledelse av militære mannskaper reguleres i forskrift.

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven), av 2008

Grensevakten er, jf. *Instruks om grenseoppsynet, Norge og Russland* § 4 gitt i oppdrag å understøtte Politimesteren i Finnmark med å overholde reguleringen av og kontroll med inn- og utreise over grensen. Dette betyr at Grensevakten støtter ivaretagelsen av lovlig bevegelse over landegrensen gjennom å avverge, stanse eller forfølge all ulovlig bevegelse.. Det er, med hjemmel i instruksens § 22, politiet som har ansvaret for grensekontrollen, men Grensevakten støtter politiet i ivaretagelsen av dette ansvaret. For å kunne gi nødvendig håndhevelsesstøtte må kunnskap og kompetanse ligge til grunn, og derav nødvendig opplæring (Rundskriv G107/2000).

4.3 Politioperativ teori

For politiets tjenstepersonell er den politifaglige opplæringen overordnet forankret i politilovens § 24a, som fastsetter at «*Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politiet.*», med det overordnede ansvaret for all utdanning og kompetanseheving av personell innen politifaglige oppgaver og disipliner (NOU 2017: 11, s.66).

Selv om utdanning av politifaglig virksomhet er knyttet til en sentral institusjon, er ikke dette ensbetydende med at all utdanning skal utføres av en sentral institusjon. Som nevnt over har Politihøgskolen en rekke etter- og videreutdanninger, hvorav flere er rene instruktørutdanninger. Dette har en tredelt effekt. Politihøgskolen sørger for en enhetlig undervisnings- og instruksjonspraksis ute i distriktene, noe som ivaretar fagets integritet. Deretter sørger Politihøgskolen for å ha tilgjengelige instruktører i distriktene, som på et senere tidspunkt kan trekkes inn for å utøve instruksjon for skolens elever. I tillegg styrkes distriktenes instruktørkapasitet for å faglig ivareta distriktets ansatte som mottar årlig trening og øving uten å måtte reise til en sentral institusjon.

I denne studien foreligger det både forståelse og aksept for at utdanning og kurs er to vidt forskjellige undervisningsmetoder, både i kvalitetskrav og i omfang av tilegnet kompetanse. Allikevel er det interessant å se på Politihøgskolens krav til utdanning innen begrenset politimyndighet for en rekke yrkesutøvere uten politifaglig utdanning. Dette er for sivilt ansatte i politiet eller for personell som på annen måte utøver politisære oppdrag på vegne av politiet.

Politihøgskolens utdanning i begrenset politimyndighet bygger både på to grunnleggende utdanningsmoduler. En introduksjonsmodul, hvorav estimert undervisnings- og studietid er satt til ca 140 timer. Deretter gjennomføres det en generell modul, hvorav estimert undervisnings- og studietid er satt til ca 420 timer. Avslutningsvis gjennomføres det en spesialisert utdanningsmodul som er yrkesrettet (arrestforvarer, transportledsager mv.). Estimert undervisnings- og studietid, for den spesialiserte modulen (modul 3) er satt til ca 140 timer (PHS, 2019). Total utdannings- og studietid for en som gjennomfører utdanning i begrenset politimyndighet estimeres til 700 timer.

Formålet med studien er å gi yrkesutøveren forståelsen av politiet og politimyndigheten som en del av forvaltningsretten. Samtidig skal studentene gis grunnleggende kunnskaper om den rettslige forankringen for tildeling og utøvelse av begrenset politimyndighet. Politihøgskolen definerer dette som «en forutsetning for å *«fastslå rammene for egen politimyndighet og kunne se etterforskningens plassering og betydning for politiets samlede ansvar, mål og oppgaver»* (Studieplan for utdanning i begrenset politimyndighet, PHS 2019, s. 3)

Mål for utdanningen er å gi studentene kunnskap og kompetanse innen rammer og retningslinjer for den begrensede politimyndigheten de skal tildeles, og hvilke rettigheter og plikter som følger av å utøve denne myndigheten. Kunnskapsmålene er at studentene har grunnleggende kunnskap om politiets organisering, mål og oppgaver. Deretter skal de ha kunnskap om de rettslige rammer for politimyndighet og begrenset politimyndighet, samt de regelsett som styrer både politiets som virksomhet og utøvelsen av politimyndigheten.

Ferdighetsmålene er at studentene kan avgjøre grensene for egen politimyndighet i oppdrags- og oppgaveløsning, behandle personopplysninger i tråd med gjeldende regelverk og utarbeide egenrapporter. Avslutningsvis skal de ha tilegnet seg ferdighetene for å identifisere stress. I målsetningen om generell kompetanse, skal studentene fremstå med innsikt og trygghet i utførelsen av sine tjenestehandlinger ved bruk av begrenset politimyndighet. Deretter skal de vise forståelse for betydningen av dokumentert kunnskap og korrekt anvendelse av lovverket i utførelsen (ibid).

4.3.1 Operativ virksomhet

Ut fra hvilke oppdrag Grensevakten er satt til å forvalte på vegne av politimesteren i Finnmark, kan hovedvekten karakteriseres som operativ virksomhet. Hva som menes med operativ virksomhet, er imidlertid ikke allment etablert. Som beskrevet i Ot.prp. nr. 7 (1999-2000), lov om endringer i politiloven, både brukes og tolkes begrepet forskjellig og det er *«ingen klar og entydig definisjon av begrepet «operativ virksomhet» på politiets område»* (Ot.prp. nr. 7, s. 69). Det ansees derfor som viktig for studiens kontekst å forsøke å etablere en forståelse av hva som legges til grunn når operativ virksomhet videre beskrives.

Operativ virksomhet kan defineres som det arbeidet innad i politiet som innebærer direkte ledelse og gjennomføring av politimessige tiltak *«i felten»*. Videre skal de politimessige

tiltakene være rettet mot individer, som enten «brukere av politiets tjenester eller overtrede av de lover politiet er satt til å håndheve» (ibid, s.69). Således vil «de politimessige tiltakene» være ensbetydende med inngripen og maktanvendelse, som eksempelvis anholdelse, visitasjon, pågrepelse og ransaking som operativ virksomhet.

4.3.2 Maktutøvelse på vegne av politimesteren i Finnmark.

Denne studien har bevisst valgt å tillegge maktbegrepet vesentlig fokus, både som følge av det legale rammeverkets regulering av maktutøvelse og vektingen det har gjennom opplæringen i begrenset politimyndighet. Dette delkapittelet vil ta for seg begrepet makt og maktutøvelse, mentale forberedelser, rettslige rammer og avslutningsvis bruken av makt i et etisk perspektiv. Dette vil deretter settes inn i rammen av samvirkemodellen mellom politiet og Forsvaret. I analysen vil dette settes inn i rammen av kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten.

For det første, og som tidligere beskrevet, har politiet monopol på legitim bruk av makt i fredstid, som statens sivile maktapparat, nedfelt i politiloven §§ 1 og 2. I tillegg er Forsvaret et tilsvarende, og større, maktapparat for statens forsvar av riktet (bl.a. i Kampkraft og bærekraft, 2019, s. 20). Selv om det er gråsoner og unntak, som eksempelvis samvirkemodellen mellom politiet og GSV, er hovedregelen at politiet har et indre trusselbilde og innenriksfokus, mens Forsvaret har et ytre trusselbilde og utenriksfokus. Samlet sett utgjør de to sentrale aktørene i oppgaven statens kapasiteter og kapabiliteter for bruk av makt mot egne innbyggere og fremmede makter, interne og eksterne trusler. Et fellestrekk er at aktørenes eksistens er derfor tuftet på formålstjenlig maktutøvelse.

For det andre er maktutøvelsens rettslige rammer og retningslinjer gjennomgående beskrevet og definert i de teoretiske kildene knyttet til samvirke og samarbeid mellom de to aktørene. Det som gjelder for politiets maktutøvelse, skal også gjelde de militære som bistår (Bistandsinstruksen) eller samvirker med politiet (pl. § 20 femte ledd). Fra rettskilder som lov og forskrift, ned til samarbeidsavtalens vedlegg (operasjonaliseringen av rettskildenes intensjon) har bruk av makt derfor en sentral plassering.

For det tredje er det tillagt et stort fokus på kompetanseoverføring i maktbruk og etiske refleksjoner knyttet til maktutøvelse i all opplæring, trening og faktisk samvirke mellom de to

aktørene. Grensevaktens ressurser er de lege lata² og de facto³ fysiske maktutøvere på vegne av politimesteren i Finnmark. På den ene siden gjennom *kontroll* og *oppsyn*, altså før et forhold oppstår, og på den andre siden gjennom *hendelseshåndtering*, altså etter at forholdet har oppstått. Ettersom politiet er underlagt rammevilkår for sin tjenesteutøvelse ved bruk av makt, medfører det at politiet må forvalte dette ansvaret med varsomhet. De rettslige rammene, undervisningsteori og -praksis på utøvelsen i all politifaglig utdanning og fokuset i det kultur- og holdningsskapende arbeidet er sentrale faktorer (Phelps, Larsen & Singh (red.), 2017, s. 219). Det er sentralt både for å begrense maktutøvelsen til det absolutt nødvendige, men også for å ivareta den tillit utøveren er gitt av publikum spesielt og samfunnet generelt (ibid.).

I utarbeidelsen av lovendring i politiloven (Ot. Prp 31 (2000-2001)) ble det i forarbeidet innhentet en rekke hørings svar fra relevante aktører. Flere av disse høringsinstansene viste til utfordringen knyttet til den generelle bevæpningen av Grensevaktene, som en militær avdeling med et aktivt sivilt oppdrag. Bevæpningen er forankret i et militært beredskapshensyn, men det finnes ingen prosesser som fører til at et tjenestevåpen «forsvinner på magisk vis». Dette kan problematiseres med at Grensevakten har en generell bevæpning, men den er ikke forankret i det sivile politioppdraget, men det militære oppdraget til GSV. Med dette foreligger det altså ingen diskusjon knyttet til hvorfor Grensevakten er bevæpnet, men heller hvordan dette kan komme i konflikt i forhold til utøvelsen av politimyndighet. (ibid, s. 13). Det argumenteres derfor for at det er gitt en aksept for bevæpningen, så lenge «*bevæpningen ikke skal fremstå som element i utøvelse av begrenset politimyndighet*» (ibid.).

Å definere makt er ingen enkel øvelse, noe som ofte avhenger av fra hvilket perspektiv makt defineres etter. Et forhold kan defineres som ikke bruk av makt etter et mer rettsdogmatisk perspektiv, men oppfattes av den som blir utsatt for forholdet på en helt annen måte. Et eksempel på dette er en person som opplever å bli utsatt for makt bare av å bli bedt om å forlate et sted av politiet. En annen person vil kanskje ikke definere makt før tjenestepersonens bruk av fysisk tvang for å oppnå samme formål (ibid, 221).

² «Etter gjeldende rett»

³ «I praksis»

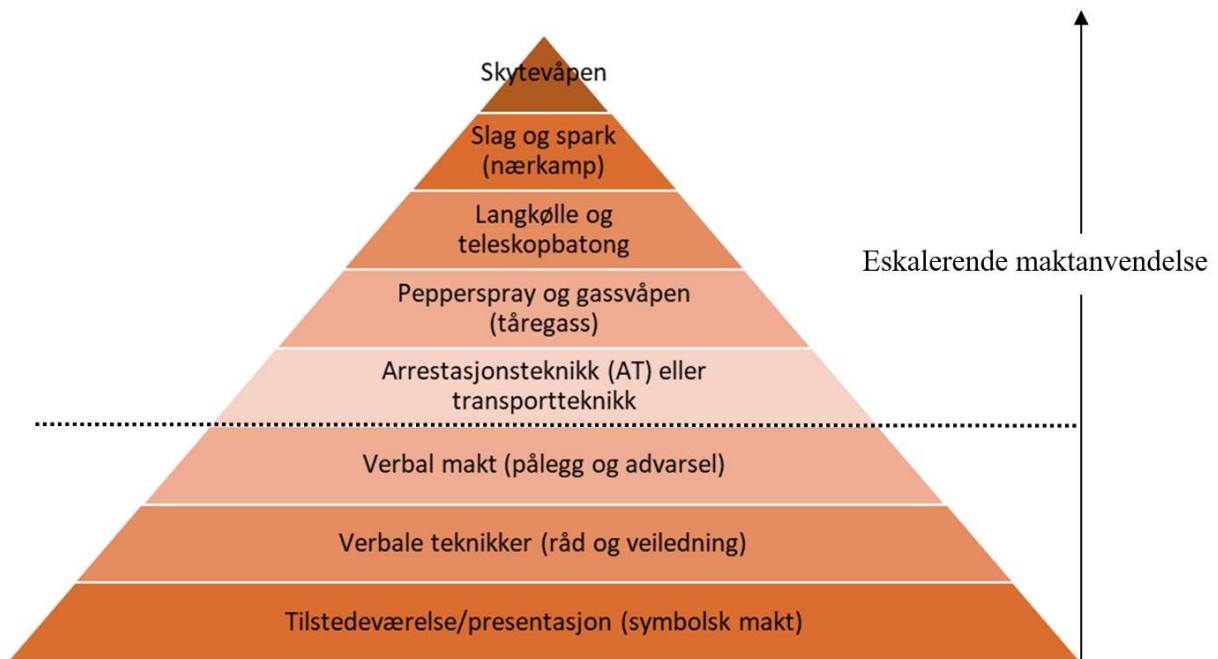
En mer folkelig definisjon av makt, definert av statsviteren Robert A. Dahl (1915-2014), er:
«A har makt over B i den grad A får B til å gjøre noe han/hun ellers ikke ville gjort»
(snl.no/makt, 2019).

For videre drøftelse i denne oppgaven vil bruk av makt foreligge når tjenstepersonen bruker *«tvangsmessige fysiske inngrep for å få en tjenestehandling gjennomført»* (Fredriksen & Sand, 2018, s. 604), og som videre definert i politiinstruksen § 3-2. Det fysiske aspektet i selve inngrepet rettes mot det utøvende ledd. Derfor kan maktutøvelsen materialisere seg i psykisk makt ved eksempelvis trusler om bruk av makt, fra verbale trusler om iverksetting av tiltak til å true med rettet våpen. For den videre teoretiske beskrivelsen av teori i maktutøvelse, vil oppgaven bruke Phelps, Larsen & Singh (red.) *Kommunikasjon og konflikthåndtering i operativt politiarbeid* (2017).

Bruk av makt illustreres i politiet som en maktpyramide, som beskriver nivåene i henhold til både forholdsmessighets- og legalitetsprinsippet, jf. politiloven § 6, første og andre ledd:

«Tjenesteoppdragets mål skal søkes nådd gjennom opplysning, råd, pålegg eller advarsel eller ved iverksettelse av regulerende eller forebyggende tiltak.

Politiet skal ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt. De midler som anvendes, må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig.»



Figur 3: Maktpyramiden (Lie & Lagestad, 2011)

De tre nederste trinnene (under den stiplede linjen i figur 3) er makt uten den rene fysiske inngripen, som i eskalerende grad medfører et skadepotensiale overfor den som makten blir utøvd mot. For samvirkemodellen vil det nederste trinnet illustreres med tilstedeværelsen av en uniformert patrulje fra Grensevakten i området. Dette har en forbyggende, men samtidig utfordrende målbar, effekt. Det er vanskelig å måle effekten, ettersom vi ikke kan vite hvor mange forhold som hadde blitt gjennomført dersom tilstedeværelsen ikke hadde funnet sted. Neste trinn er de kommunikative forebyggende tiltakene som soldatene iverksetter for å rettlede publikum med et formål å unngå at et straffbart forhold vil finne sted. Dersom råd og veiledning ikke fører frem, er tredje trinn et nødvendig kommunikativt tiltak for å unngå at et straffbart forhold vil finne sted. Samtidig utsettes bruk av fysisk makt som siste utvei og således unødig maktanvendelse.

Pyramidens fjerde trinn er av fysisk art. Arrestasjonsteknikker (AT) og transportteknikker betinger menneskelig inngripen for å få løst tjenesteoppdraget. Dette er den mildeste form for fysisk makt en tjenesteperson kan utøve overfor et annet rettssubjekt (person), men det sier ingen ting om omfang av makt eller eskalerende utøvelse (herunder smerte). Omfang og/eller smertepåføring reguleres ene og alene av den som motsetter seg teknikkene. For å skape effekt i tjenesteutøvelsen, må tjenestepersonen forsterke teknikken **proporsjonalt** med motpartens motstand. Ordet proporsjonalt presiseres ettersom maktutøvelsen skal være

forholdsmessig og legitim, jf. de juridiske prinsippene oppgaven har lagt til grunn. Dersom motstanden minker, skal press eller smertepåføring reduseres umiddelbart.

Dersom AT eller transportteknikker ikke fører frem eller åpenbart fremstår som uhensiktsmessig, kan det benyttes pepperspray og gassvåpen (tåregass) når forholdene tillater det. Dersom dette ikke fører frem, kan det benyttes slagvåpen (batong og langkølle). Slagvåpen er plassert over pepperspray på grunn av et høyere skadepotensialet sett i forhold til pepperspray og gass.

De to øverste trinnene i maktpyramiden er slag og spark som ofte betegnes som nødvergeteknikker (trinn syv) og bruk av skytevåpen (trinn åtte). Dette er voldsomme fysiske maktmidler, med særdeles høyt skadepotensiale og har, særskilt for pyramidens siste trinn, en alvorlig risiko for tap av liv. Utøvelse av samtlige trinn på maktpyramiden krever kunnskap, kompetanse og erfaring, men med særskilt fokus på bruk av skytevåpen.

4.3.3 Etterforskning

Etterforskning er en av hovedoppgavene for politiet, jf. politiloven § 2-3. Jf. samarbeidsavtalen er politimesteren i Finnmark ansvarlig for Grensevaktens opplæring innen etterforskning ved brudd på utlendingsloven. Avtalen viser til at Grensevakten skal, etter anmodning fra politiet, bistå med etterforskningskritt for å sikre bevis (samarbeidsavtalen FPD/GSV/GKS, 2017, pkt. 6.5.1), der hvor «*tidsperspektivet kan være avgjørende*».

Som hovedregel skal etterforskning iverksettes og utføres av politiet, jf. Straffeprosessloven § 225, når det blant annet er «rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold» jf. § 224. Soldatene har i kraft av sin politimyndighet derfor en plikt til å utføre etterforskningskritt på vegne av Politimesteren. Formålet med etterforskningen er å skaffe til veie nødvendige opplysninger, jf. Straffeprosessloven § 226. «Nødvendige opplysninger» er derfor alt som belyser sakens sanne sammenheng, og vil bety alt som faller inn under fellesbetegnelsen *bevis*. Bevis kan være avhør, foto og video, dokumenter eller gjenstander som knytter eller avskriver et rettssubjekt (person eller firma) fra et straffbart forhold. Videre, etter beslutning fra politiets operasjonssentral, skal grensevakten kunne gjennomføre straks-avhør av mistenkte/siktede der dette er hensiktsmessig eller at politiet er avskåret for å foreta dette i tide. Formålet med kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten, innenfor

dette emnet, søker derfor å gi soldatene tilstrekkelig kunnskap og kompetanse på hvordan de skaffer til veie de nødvendige opplysningene, jf. legalitetsprinsippet.

I dette kapittelet vil jeg presentere og beskrive teorien som er benyttet i oppgaven, og som skal være med på å belyse problemstillingen gjennom å danne et fundament som analysene bygger på.

Det teoretiske rammeverket bygger på ett bredt teorigrunnlag. Ettersom problemstillingen knyttes til overføring av kompetanse har det vært nødvendig å både å se på teori knyttet til *hva* som skal overføres, *hvordan* det skal overføres og *hvilke* faktorer som påvirker knytningen mellom *hva* og *hvordan*. Deretter har jeg jeg videre basert det teoretiske rammeverket på kompetanseteori innen lærende organisasjoner og opplæringsteori som i dag benyttes av Politihøgskolen og videre i all politifaglig instruksjon på alle nivåer.

4.4 Kompetanseteori

«Opplæring innen nye systemer eller taktikk, er en nødvendighet for å gi utøvende ledd de riktige forutsetningene for å mestre de tildelte oppgavene de er satt til å håndtere. [God] opplæring selve nøkkelen for god krisehåndtering» (Solstrand, 1987:7).

Selv med et akademisk grunnlag, eksempelvis ved utdanningsinstitusjoner som Politihøgskolen eller ved Krigsskolen, har erfaringsdeling et mer muntlig preg (Schøn, 1983). Schøn mener at profesjonelle yrkesutøvere i større grad tar beslutninger og vurderinger uten at de i særlig grad kan forklare reglene eller teoriene bak sine valg. Schøn beskriver dette som handlingskunnskap, som består av tre komponenter (Lauvås og Handal, 2000, s:101):

Profesjonelle yrkesutøvere vet hvordan de skal utføre handlinger og vurderinger uten at de tenker på hvordan de agerer, før eller under arbeidet.

De er ikke klar over at de har lært dette, og hvordan de har lært det.

De er ikke i stand til å beskrive den kunnskapen deres handlinger og vurderinger avslører de har.

Kompetanse (av latin *competentia* som betyr «Å være i stand til noe» eller «å kunne noe») kan beskrives som evnen til å mestre en oppgave eller beherske et yrke i møte med komplekse og sammensatte krav, situasjoner og utfordringer (NOU 2017:11, s. 214). Kompetanse kan

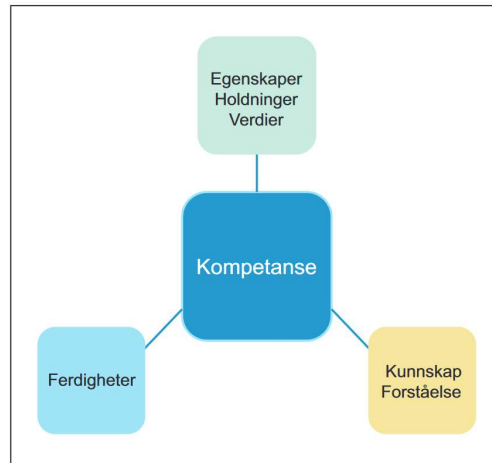
derfor sees som «*summen av praktisk og teoretisk kunnskap, ferdigheter, oppøvde holdninger og evne til å omsette dette i konkrete handlingsvalg som realiserer et større gode*» (ibid.)

Kompetanse defineres som «*de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål*» (Lai 2008. S:48). Det som gjør Lais definisjon interessant for denne oppgaven, er at hun inkluderer *holdninger* som en relevant faktor for kompetanse. Et sentralt tema for all politifaglig tjeneste er nettopp de gjennomgående holdninger hos den enkelte til undervisning, opplæring og til slutt i tjenesteutførelsen. Holdninger er også et etablert undervisningsmål i all opplæring ved Politihøgskolen. Hvordan den enkelte tilegner seg kompetanse gjennom egne holdninger er derfor et vesentlig aspekt å være bevisst på i undervisningen.

Et annet vesentlig aspekt i Lais «*Strategisk kompetansestyring*» (2008) er hvordan kompetanse klassifiseres. Lai deler eksempelvis mellom formell og uformell kompetanse; noe som igjen er relevant for denne oppgavens undersøkelse av samvirkemodellene mellom politiet og Forsvaret. Formell kompetanse er de kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som tilegnes gjennom utdanningssystemer i et kortere perspektiv (førstegangstjenesten, Politihøgskolen, Befalskolen mv.), Uformell kompetanse er den realkompetansen som tilegnes gjennom tjenesteerfaring, trening eller mindre kurs i et lengre perspektiv (Lai 2008).

For videre beskrivelse av kompetanseteori vil denne oppgaven basere seg på professor Linda Lais kompetansekomponeanter (Linda Lai, 2013, s. 52):

- Kunnskaper
- Ferdigheter
- Evner
- Holdninger



Figur 4: Kompetanse (NOU 2019:2, s. 17)

Kunnskap

I *kunnskap* ligger «*det å vite*», noe som deles inn i deklarativ kunnskap, kausal kunnskap og prosedyrisk kunnskap. Med deklarativ kunnskap menes her faktakunnskap, som reell viten om enkelte forhold: Hva heter Politimesteren i Finnmark? Hvor mange tjenestegjør i Grensevakten?. Kausal kunnskap betyr at man forstår årsakssammenheng, knytning eller relasjoner i større eller mindre omfang. Prosedyrisk kunnskap er en mer spesifikk forståelse av mer metodisk og prosessuell art. Dette betyr en kunnskap som er mer rettet mot problemløsning av bestemte forhold (Lai, 2013).

Avslutningsvis er det relevant å peke på den «tause kunnskapen». Dette er all kunnskap som er tilegnet gjennom erfaringer, opplevelser eller handling, men uten et bestemt formål å overføre eller tilføre kunnskap. Den tause kunnskapen kan mottas direkte eller overføres gjennom de sosiale felleskapene som ofte skapes gjennom formelle og uformelle plattformene, som oppgaven senere vil belyse. Det er allikevel vesentlig å presisere at den tause kunnskapen ikke lar seg måle eller kvalitetssikres, nettopp i kraft av å være taus. Det er dermed vanskelig, om ikke umulig, å basere kompetanseoverføring med hovedvekt på taus kunnskap.

Ferdigheter

I *ferdigheter* ligger «*det å gjøre*», som eksempelvis hvordan man utfører en bestemt oppgave, basert på kognitive og mentale forutsetninger. Relevant for oppgaven vil derfor være eksempelvis utførelsen av oppgaver av mer praktisk art. Dette er primært observerbare eller

målbare handlinger, som eksempelvis fysiske øvelser, skyting mv., men kan også være abstrakte ferdigheter som fra analyse til praktisk utførelse. Ferdigheter kan tillæres og utvikles over tid (Lai, 2004).

Evner

Om *evner* viser Lai til et individs «*potensiale for å kunne gjøre*» sett i forhold til individets grunnleggende egenskaper og kvaliteter. Intuisjon, talent, individets egenart (personlighetstrekk, mentalitet mv.) og kreativitet vil påvirke individets evner til bestemte oppgaver eller handlinger. I motsetning til ferdigheter mener Lai at evner ikke kan tillæres eller utvikles på samme måte. I motsatt fall er det derimot evner som påvirker ferdigheter og kunnskap, gjennom holdninger.

Holdninger

Som element er *holdninger* sentralt i overføringen mellom evner på den ene siden og kunnskap og ferdigheter på den andre. Holdninger påvirker individets evne til å tilegne seg ny kunnskap, men også forvalte det gjennom ferdigheter. Motivasjon og interesse er to grunnleggende elementer som ofte synliggjør individets holdninger til ny kunnskap og hvordan dette skal anvendes i praksis. For kompetansebegrepet vil derfor holdninger være et sentralt element for individets evne til å forvalte den kompetansen som gjøres tilgjengelig eller som tilføres (Lai, 2004)

Denne oppgaven bygger på organisert læring av kompetanse i et overføringsperspektiv. Utgangspunktet er således et formelt opplæringstiltak (kurs i begrenset politimyndighet, forankret i forskrift og samarbeidsavtaler), hvor hensikten er å belyse hvordan overføringen av politifaglig kunnskap fra kurs til arbeid (fra teori til praksis) fremmes. Her anser jeg læring og overføring som knyttet til hverandre, og det er derfor vesentlig at læring har mye å si for hva som illegges overføringsbegrepet. Jeg vil derfor redegjøre kort for de læringsteoretiske perspektivene som jeg mener er relevant for forståelsen av læring og overføring av læring. Ettersom aktørene som legger premissene for oppgaven er to etater som er knyttet tett sammen, vil jeg ha en sosiokulturell tilnærming i min analyse.

Først ønsker jeg å redegjøre for de sentrale begrepene *læring*, *On-the-job training (OJT)*, *formell læring*, *uformell læring* og *overføring av læring*, for å danne et grunnlag for hvordan

dette skal forstås videre i oppgaven. Deretter vil jeg presentere en de forskjellige overføringsfaktorene som jeg benytter som utgangspunkt i min analyse av innsamlet datagrunnlag. Til slutt vil jeg redegjøre for begrepet *kompetanse* og *kompetansetypologi* som danner grunnlaget for min kartlegging av opplæringskompetanse, lærerforutsetningene og -utbytte fra Kurs i begrenset politimyndighet og de identifiserte overføringsfaktorene.

Hvordan skille mellom læring og overføring av læring?

Å få **tilført** kunnskap og informasjon betyr selvfølgelig at det legges et grunnlag for både a) overføring av kompetanse og b) anvendelse av det man har blitt tilført i mindre eller større grad. Tor Bush, i sin doktoravhandling *Overføring av Læring* (Bush, 1992), beskriver allikevel at det nødvendigvis ikke er en korrelasjon mellom en tilfredsstillende opplæringssituasjon og automatikk i praktisk utøvelse. Med dette mener han at vi ikke kan gi noen garanti for at den kunnskapen eller de spesifikke ferdighetene som er formidlet kan omdannes til adekvat utførelse i praksis.

Bushs' problematisering peker på det vi kan definere som *overføring* (av engelsk: *transfer*). For Kurs i begrenset politimyndighet handler dette mer spesifikt om mottakers (soldatens) evner og ferdigheter til å bruke tilegnede kunnskaper, kompetanse og ferdigheter i henhold til sender (politiets) formidlede intensjon. I denne studien fokuseres det derimot på avsenders evne og ferdigheter til å tilrettelegge for mottakers evner og ferdigheter. Begrunnelsen for dette er de kvalitets- og kompetansekrav Politihøgskolen setter for utdanning i begrenset politimyndighet sett opp i mot de kvalitets- og kompetansekrav FPD setter for kurs i begrenset politimyndighet.

4.5 Læringsteori

«Tell me, and I will forget. Show me, and I may remember. Involve me, and I will understand.»

Confucius

Studien har valgt å avgrense teori knyttet til *sosial kognisjon* til det området av sosialpsykologen som fokuserer på informasjonsdeling. Grunnlaget for dette er at studien bygger på to aktører – en avsender og en mottaker, og broen imellom disse aktørene som er

«overføring av kompetanse» gjennom opplæring. I tillegg trekkes dette teorigrunnlaget frem av flere av informantene, når de referer til «*kognitive strukturer*» i sine besvarelser.

Hva er sosial kognisjon?

Nils Morten L. Larsen og Joshua M. Phelps systematiserer teori knyttet til sosial kognisjon inn i en politifaglig kontekst, relevant for denne studien i sitt delkapittel i «Kommunikasjon og konflikthåndtering i operativt politiarbeid, Sosialpsykologiske perspektiver (2017).

Kognisjon er individets mentale aktiviteter, som regulerer hvordan vi tenker og «*skaper mening om verden og våre omgivelser*» (Fiske & Taylor, 2013, i Phelps, Larsen og Singh 2017). Vi må her se på hvordan individet prosesserer og organiserer tilfanget av informasjon, og hvordan man forstår og tilegner seg kunnskap (Reisberg, 2016, Sternberg & Sternberg, 2017, i Phelps, Larsen og Singh 2017). Før denne prosesseringen er det i tillegg en rekke andre faktorer som påvirker tilfanget av informasjon og oppfattelsen av denne. For det første er det individbasert hvordan man *tilegner seg og bearbeider* informasjonen som gjøres tilgjengelig enten gjennom formidling eller observasjon av omgivelsene rundt (Baguley & Edmonds, 2010, i Phelps, Larsen og Singh 2017) . For det andre er det individbasert hvordan man *tolker* all denne informasjonen. Som mennesker tolker vi enten ubevisst (automatisk) eller bevisst (kontrollert) avhengig av hvor tilstede vi er i situasjonen, og i tillegg komplimenterer vi informasjonen med kontekst slik at situasjonen gir mening (Ibid.).

Psykologiprofessor Martha Augoustinos, med sine medforfattere Forsker Iain Walker og Professor Ngaire Donahue viser til at hvordan vi setter informasjonen inn i kontekst bygger på våre sosiale strukturer, enten gjennom atferd, motivasjon eller hvordan vi forstår verden med den forforståelsen vi besitter før vi tilegner oss informasjon (Augoustinos et. al, 2014). Dette er et vesentlig vurderingsaspekt når man legger til grunn deltakerforutsetningene for et så fagspesifikt kurs som politiet gir til Forsvarets vernepliktige soldater.

Det sosiokulturelle perspektivet

For teori knyttet til læring og læringsprosessen i kompetanseoverføringen (opplæringen), bygger denne studien på Vygotskys sosiokulturelle perspektiv. Den politifaglige kompetansen som soldatene skal besitte vil i liten grad kunne tilstrekkelig læres gjennom selvstudium av

relevant litteratur, i kraft av å være et praktisk «håndverk». Den må formidles, og formidling av noe krever i stor grad kommunikasjon.

Psykologen Lev S. Vygotsky (1896-1934) viste til at kommunikasjon med andre mennesker er en språklig samhandling, som er med på å utvikle individets tenkning (Wallebek, 2014). Dette går begge veier og er samtidig avhengig av hverandre. *Evne og ferdigheter* knyttet til det å *formidle*, enten i en teoretisk eller en praktisk undervisningssammenheng, må derfor sees som en premissbærende faktor for formidleren av kunnskap (instruktøren) og læring (soldaten) blir derfor å ansees som en sosial prosess, som foregår i samspill mellom mennesker (Vygotsky 1986).

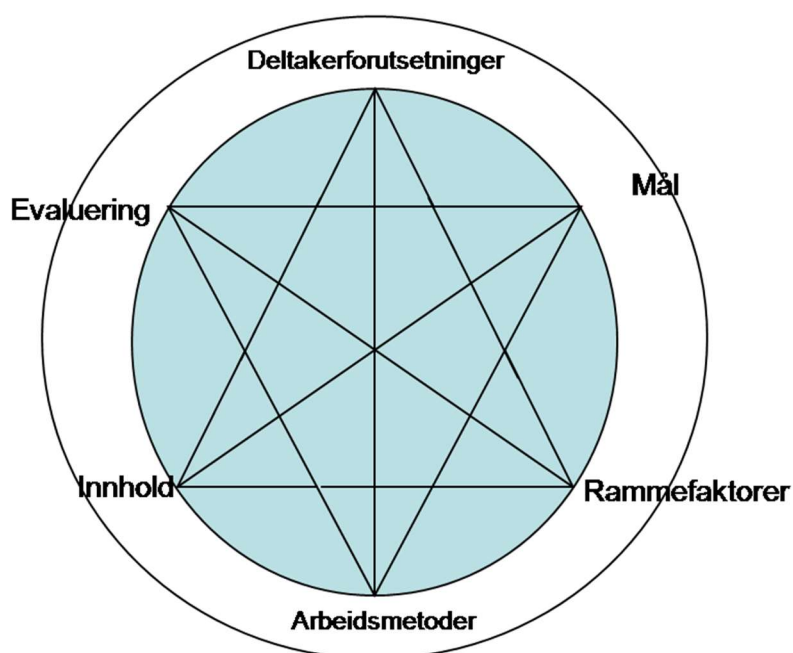
Opplæring er i denne oppgaven en strukturering av å «*overføre det som skal kunnes*». Når det her vises til «*det*», vises det til den *essensielle kompetansen* som skal benyttes for å utføre tjenesten i henhold til lov og forskrift, men også samvirket som konsept i henhold til samarbeidsavtalen. Opplæringen er den kvalitative broen mellom kompetansebærer og mottaker.

Opplæring er fellesbetegnelsen for kompetanse- og kunnskapsoverføring fra en part til en annen. Overføring av læring krever en form for undervisning tilpasset fag, innhold og mottaker. Dette betyr at det eksisterer en rekke forskjellige faktorer som påvirker læring, herunder mottakers forutsetning og evne til å tilegne seg kunnskap og kompetanse. Dette stiller igjen krav til velbegrunnede og faglig forankrede pedagogiske vurdering for hvordan undervisningen bygges opp for måloppnåelse (Hiim og Hippe 2009).

Ettersom Politihøgskolen forfekter den didaktiske relasjonsmodellen i sin undervisningsoppbygging, har jeg valgt å benytte meg av samme modell i denne studien. Jeg mener den didaktiske relasjonsmodellen er relevant både fordi opplæringen av begrenset politimyndighet utføres av politietaten som har knyttet denne modellen til seg, og fordi jeg har erfart at modellen tidligere er benyttet i opplæringen av Grensevakten. Jeg har videre valgt å bygge dette kapittelet på Hiim og HIPPES *Undervisningsplanlegging for yrkeslærere* fra 2009.

Den didaktiske relasjonsmodellen

Den didaktiske relasjonsmodellen ble laget av Bjarte Bjørndal og Sigmund Lieberg i 1978 som et arbeidsverktøy for lærere i planlegging og utvikling av undervisning. I motsetning til målstyrt planlegging (herunder mål-middel modellen) så de behovet for en mer reflekterende og analytisk tilnærming til planleggingen av undervisningen, gjennomføringen av undervisningsopplegget og evalueringen av gjennomført undervisning.



Figur 5: Den didaktiske relasjonsmodellen (Hiim og Hippe 2009, Bjørndal og Leiberg 1978)

Modellen bygger på seks trinn, som hver for seg krever et selvstendig fokus og som samlet sett styrker måloppnåelsen; at mottaker sitter igjen med et høyere og anvendbart kunnskaps- og kompetansenivå enn mottaker gjorde forut for undervisningen. For å oppnå målet om styrket kunnskaps- og kompetansenivå hos mottaker fordrer dette en bevisstgjøring ved at hvert enkelt trinn i modellen kartlegges og kritisk analyseres.

Forutsetninger

Deltakerforutsetninger (læreforutsetninger eller menneskelige forutsetninger er også benyttet i annen litteratur, men med samme formål) er betegnelser på modellens første trinn. Ingen individer, som plasseres i en undervisningssituasjon, er like. Den mentale og fysiske «ryggsekken» vi alle bærer på er forskjellig, og det er vesentlig at forutsetningene er kjent før undervisningen starter. Utslagsgivende faktorer er mottakers forventninger, kunnskapsnivå,

evner og ferdigheter og motivasjon. Det er derfor viktig for instruktøren å stille seg spørsmålet: «Hvem er det jeg skal undervise?».

Mål

«Det viktigste er ikke at du får sagt det du planla å si, men at elevene sitter igjen med det du satte deg som mål å formidle»
Lærer, Politihøgskolen, 2013.

I all undervisning må det foreligge en bevisstgjøring knyttet til ønsket effekt av hvorfor vi gjennomfører undervisningen. Et viktig pedagogisk virkemiddel er derfor, ifølge Hiim og Hippe, å bryte ned målene til mer konkrete og underordnede målsetninger som bygges lag på lag gjennom undervisningstimen, treningen eller øvelsene. Samlet sett vil man, dersom man oppnår de konkrete målene, kunne oppnå det mer generelle og overordnede målet for undervisningen. En utfordring som denne teorien belyser, er et altoverskyggende press på selve måloppnåelsen kontra læringseffekten – økt kunnskap og kompetanse hos mottakeren. Dette kan gi utslag i eksempelvis manglende fleksibilitet i undervisningssammenhengen dersom enkelte «henger etter» og trenger tilrettelagt tid til oppfølging, eller spørsmål og gjentakelser som tar av den tilmålte tiden til formidling.

Rammefaktorer

Rammefaktorer er, jf. den didaktiske relasjonsmodellen, knyttet til alt det som påvirker både selve undervisningen, samt gjennomføringsevnen for både den som instruerer og for mottaker. Ettersom det er en rekke forhold og faktorer som kan påvirke undervisningen, har jeg valgt å se relasjonsmodellen i lys av den undervisningen jeg har valgt å studere. Rammefaktorene vil derfor være de overordnede styringsdokumentene, undervisningsmateriell og -fasiliteter, timeplan, instruktørens kunnskaps- og kompetansenivå både innenfor fag og pedagogikk samt soldatens muligheter og begrensninger for å tilegne seg kunnskap.

Arbeidsmetode

Arbeidsmetode er en strukturering av hvordan kunnskapen og kompetansen formidles, og er nødvendig for å oppnå de målsetningene man har satt seg for undervisningen. Den mest fremtredende undervisningsformen, særskilt med flere deltakere, er klasseromsundervisning eller plenumsundervisning.

Innhold

«Målene henger nøye sammen med innholdet i opplæringen»

Hiim og Hippe 2018, s. 79

I følge Hiim og Hippe må innholdet sees ut ifra et *hva-* og et *hvordan-*aspekt (Ibid.). En seleksjon av et fags mange kunnskaps- og kompetansekomponeanter er nødvendig for å nå målene som allerede er definert. Eksempelvis trenger man ikke å bruke tid på å lære om forvaltningsrett, selv om leksjonen er juridiske emner, dersom mottaker aldri vil ha befatning med forvaltningsrett i sin tjenesteutførelse. En pilot kan ikke tilegne seg alt gjennom klasseromsundervisning, men må fysisk fly et fly i løpet av sin utdanningsperiode. Et interessant aspekt for denne studien er at det eksisterer et motsetningsforhold, særlig mellom ulike yrkesgrupper, i valg og organisering av innhold (Ibid, s. 81). Hvilket perspektiv man har på tradisjonell klasseromsundervisning kontra praktisk problemløsninger med øvelser, kan påvirke innholdet i undervisningen.

Evaluering

Det er nødvendig å evaluere soldatene etter endt kurs, for å etablere en faktisk sikkerhet i at innholdet i undervisningen både er forstått og kan anvendes etter intensjon. Denne evaluering operasjonaliseres gjennom en standpunktkontroll eller avsluttende prøve, for å objektivt vurdere elevens kvalifikasjoner. I tillegg legger relasjonsmodellen opp til en egenevaluering internt mellom de ansvarlige instruktørene, men også eksternt ved hjelp av tilbakemeldinger fra mottaker (soldatene). Evalueringer av undervisningen som helhet, enkeltelementer som leksjoner og presentasjoner eller eksempelvis vektingen mellom teori og praksis er nødvendige verktøy for å se analytisk på eventuelle faktorer som hemmer eller fremmer læring og kompetanseoverføring.

4.6 Oppsummering

I dette kapitlet har studien sett nærmere både til juridisk og politioperativ teori. Deretter har kapitlet presentert relevant kompetanseteori for den lærende organisasjonen. Avslutningsvis er den didaktiske relasjonsmodellen presentert og som, i neste kapitlet, vil bli benyttet som et analyseverktøy i behandlingen av kompetanseoverføringen fra politi til Grensevakten i praksis.

5 Analyse

5.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg presentere data som er innsamlet, strukturert og analysert. Jeg ønsker å presentere dataen ut ved å bruke den didaktiske relasjonsmodellen som analyseverktøy. Jeg presentere de funn som er gjort gjennom analyser av de skriftlige kilder som finnes tilgjengelig og som underbygges av de muntlige kildene og observasjoner gjort under samvirke i praksis.

5.2 Kurs i begrenset politimyndighet

Kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten er utarbeidet etter en strukturert mal (Fagplan BPM, 2017). Undervisningen er operasjonalisert i en godkjent fagplan, som igjen er forankret i samarbeidsavtalen mellom FPD og GSV. Denne malen kan illustreres som et hjul, hvor elementene følger hverandre etter kjente prinsipper, og hvor enkeltelementene i hjulet enten bygger på eller påvirker hverandre.



Figur 6: Illustrasjon av overføringen av kompetanse fra politiet til Grensevakten (Horn-Lyngdren, 2019)

For å beskrive hvilken kompetanse politiet forventer at Grensevaktens skal besitte vil jeg først definere overordnet emnene som utgjør kurset som helhet. Deretter vil jeg se nærmere på de enkelte emnene hver for seg. FPD gjennomfører årlig to slike kurs i løpet av Grensevaktens grunnopplæring. Siden den militære tjenesten innebærer seks måneder med grunnutdanning og seks måneder med tjeneste, betyr det at politiet gjennomfører kurset en gang pr kontingent (nye soldater). Opplæringen foregår både som plenumsundervisning i forelesningssal, scenario- og caserening i større grupper, klasseromsundervisning ute på grensestasjonene og som rene stor-øvelser ute i felt.

Etter en innledning på starten av kurset, som introduserer politimesteren i Finnmark, Sjef GSV og Grensekommissæren, fortsetter kurset videre med følgende emner:

Grenseavtalen med tilhørende protokoller og forskrifter; Politiets og påtalemyndighetens organisasjon i forhold til forsvaret; Schengen, et europeisk politisamarbeid; Polititerminlogi og begrepsforklaringer; Utlendingsloven/Riksgrenseloven; Forebygging; Alminnelig politilære, etikk og fundamentale menneskerettigheter; Hva kan man gjøre med hjemmel i begrenset politimyndighet (BMP); Maktbruk, herunder bruk av våpen i nødverge og politiets våpeninstruks; Håndtering og samhandling mellom politiet og grensevakta, jfr. Vedlegg IV til Samarbeidsavtalen; Rapportskriving, avhør, rapporteringsrutiner og sikring av bevis og Veipost.

Fordelingen av emnene utover 4 dager, illustreres med følgende timeplan:

TID	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag
0800-0850	Innledning: Presentasjon av kurs, forventinger og instruktører.	Alminnelig politilære, etikk og fundamentale menneskerettigheter	Maktbruk, herunder bruk av våpen i nødverge. Politiets våpeninstruks	Veipost
0900-0950	Grenseavtalen med tilhørende protokoller og forskrifter	Forebygging	-<<-	Rapportskriving, rapporteringsrutiner og sikring av bevis
1000-1050	Schengen	Hva kan man gjøre med hjemmel i begrenset politimyndighet	-<<-	-<<-

1200-1250	Polititerminlogi og begrepsforklaringer	Hva kan man gjøre med hjemmel i begrenset politimyndighet	Håndtering og samhandling mellom politiet og grensevakta	Forberedelse prøve/spørsmål/ avklaring
1300-1350	Politiets og påtalemyndighetens organisasjon i forhold til forsvaret	--	--	Teoretisk skriftlig prøve
1400-1450	Utlendingsloven og Riksgrenseloven	--	--	--
1500-1550	Evaluerings/spørsmål	Evaluerings/spørsmål	Evaluerings/spørsmål	

Figur 7: Timeplan, revidert 2019, Finnmark politidistrikt

Juridiske emner

Formålet med de juridiske emnene er å gi soldatene kunnskap om hvilke rettsregler de skal forfølge og håndheve. Dette krever kompetanse innen relevante lover og regler, og samtidig kompetanse innen lovforståelse og -anvendelse. Undervisningen i juridiske emner følger en systematisk oppramsing av aktuelle straffbare forhold som soldatene skal håndheve, supplert med eksempler fra reell oppdragsløsning for å sette dette inn i en forståelig kontekst.

Undervisningen gjennomføres i sin helhet ved bruk av plenumsundervisning i kinosal, hvor soldatene er passive deltakere. De overordnede juridiske linjene formidles av en politiadvokat fra påtaleenheten i FPD, mens den mer praktisk rettede jussen, «ordensjuss», formidles av de politifaglige instruktørene.

Operative emner

Formålet med leksjonene innen operativ virksomhet er å gi soldatene kunnskap om den utøvende polititjenesten som yrkesspesifikk praksis. Et særskilt viktig element i det operative politiyrket er å vite rammene og retningslinjene for selve tjenesteutførelsen (begrensninger), men også hva man kan gjøre innenfor disse rammene (handlingsrom). Leksjonene gjennomføres primært som en teoretisk gjennomgang i plenum, men inkluderer også aktiv problemløsning gjennom enkle øvelser på scenen eller gruppearbeid i scenario-øvelser utendørs.

Repetisjonsundervisning på grensestasjonene

Når soldatene har avsluttet sin militærfaglige utdanning og kan tituleres som grensejegere, plasseres de på en av to grensestasjoner for tjenestegjøring langs den norsk-russiske grensen. Politiets opplæring av Grensevakten avsluttes ikke med dette. Det gjennomføres ytterligere to teoretiske leksjoner, som repetisjonsundervisning til kurset i begrenset politimyndighet, med fokus på Grenseavtalens vedlegg III og vedlegg IV, og en praktisk leksjon med fokus på hendelseshåndtering og avhør. Formålet med denne undervisningen er å videreutvikle den enkelte soldats kompetanse innen praktisk arbeid og hendelseshåndtering ute ved grensen. Grunnleggende for undervisningen er soldatenes tildelte begrensede politimyndighet. Undervisningen setter krav til at soldatene, etter endt leksjon, skal kunne gjennomføre en rekke politifaglige oppgaver som opptak av personalia, vilkår og bruk av pålegg (ordre, trusler m/juridiske konsekvenser), samt anholdelse, innbringelse og pågrepelse eller riksgrense- og utlendingsloven, med rapportskriving. Deretter skal soldatene være i stand til å kunne reglene for visitasjon, ransaking og beslag, samt maktanvendelse som bruk av håndjern, nødverge eller bruk av hund i forbindelse med pågrepelse.

5.3 Læringsmål

Opplæringens mål skal stå som et målbart parameter for hvilken kompetanse soldatene skal ha tilegnet seg etter gjennomført undervisning (Hiim og Hippe, 2009, s. 78). Dette samsvarer med de overordnede kravene som stilles i Forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) for livslang læring og om henvisning til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (Forskrift om NKR og EQF), med henvisning til forskriftens vedlegg 1 (Nivåbeskrivelser i NKR). Forskriften definisjonsparagraf fastsetter at *kvalifikasjon* er «*et dokumentert læringsutbytte på et gitt nivå*» jf. § 2.

Nivåbeskrivelsene i NKR er delt inn i 10 nivåer. Det laveste nivået på skalaen er nivå 2, nivå 4 er delt inn i A og B og Nivå 5 og 6 er delt inn i 5.1/6.1 og 5.2/6.2. Samtlige nivåer er overordnet nivellert inn i tre kategorier: Kunnskap, Ferdigheter og Generell Kompetanse. Fagplanen setter som forutsetning at opplæringen tilfredsstillende «kravene til nivå 3 i det norske kvalifikasjonsrammeverket» (Fagplan BMP, s. 3).

Nivå 3 er som vist over det nest laveste nivået for å beskrive et kvalifikasjonsmål, og beskrevet i Forskrift om NKR og EQF, vedlegg 1 som:

Innenfor kategorien *kunnskap* har kandidaten etter endt undervisning:

... kunnskap om sentrale fakta og begrep innen eget fag/fagfelt

... kjennskap til relevant regelverk og krav til kvalitet

... har kunnskap om arbeidsmåter, prosedurer og verktøy innenfor ett eller flere avgrensede fag/fagfelt

Innenfor kategorien *ferdigheter* kan kandidaten, etter endt undervisning:

... kommunisere og uttrykke seg muntlig og skriftlig innenfor eget fag/fagfelt

... anvende relevant teknologi for å løse fagspesifikke oppgaver

... motta og følge instruksjoner og kan utføre konkrete oppgaver innenfor fagfeltet

... vise kreativitet i utførelse av oppgaver

... søke og bruke informasjon fra ulike kilder i egen utvikling for videre arbeid og/eller utdanning

Innenfor kategorien *generell kompetanse* kan kandidaten, etter endt undervisning:

... samarbeide med andre i utførelse av faglig arbeid og anvende relevante ferdigheter og kunnskaper

... ta initiativ til, og gjennomføre avgrensede arbeidsoppgaver

... søke og ta imot veiledning i forhold til konkrete arbeidsoppgaver og egen faglig utvikling

Selv om denne studien forsker på et kurs med vesentlig kortere varighet og omfang enn en utdanning, er det relevant å knytte forskriftens kvalifikasjonsmål til kursets målsetninger.

Bakgrunnen for dette er at kursets fagplan selv innleder med at opplæringen bygger på de definerte kvalifikasjonsrammene som forskriften krever, jf. § 4 andre ledd, og

dokumentanalysen av fagplanens arbeidskrav og -mål viser at målsetningene er definert etter forskriftens vedlegg 1 (Nivåbeskrivelser i NKR).

Analyse av arbeidskrav og -mål.

Politiet og Forsvaret benytter ulik terminologi når de skal beskrive kvalifikasjonsrammene for kompetanse. Det er derfor nødvendig med en definisjonsforklaring før studien presenterer dokumentanalysen av arbeidskrav og -mål.

Følgende begrep er derfor kompatible mellom politiet og Forsvaret (Fagplan BPM, 2017, s. 4):

Kompetansenivå	Politiet	Forsvaret
Lavt	Skal kjenne til	Vite om
Middels	Skal ha kunnskap om	Forstå
Høyt	Skal kunne	Selvstendig/beherske

Kursets mål er en strukturering av forventet læringsutbytte som skal gi soldatene en rekke kvalifikasjoner innen relevante emner. Summen av disse kvalifikasjonene skal gi soldatene det nødvendige kunnskaps- og kompetansegrunnet de trenger for å utøve tjenesten i praksis. Studien har valgt å strukturere målsetningene i en tabell for å gi et oversiktlig inntrykk av antall målsetninger og forventet kompetansenivå som ligger til grunn i fagplanen:

<i>EMNER</i>	<i>Kurs i begrenset politimyndighet</i>			
	Lavt	Middels	Høyt	Bevisstgjøres
<i>Kandidatens kompetansenivå:</i>				
Innledende teori	6	9	4	
Operativ teori	6	14	15	
Juridiske teori	1	6	10	1
Etterforskning		4	1	
Case-øvelser og avhør		2	9	
Repetisjonsundervisning	8	10	12	
Trening og øving i felt	3	13	14	
TOTAL MÅLSETNING	24	58	65	1

Tabell 1: Fagplan Begrenset politimyndighet (BPM), 2017

For å forenkle strukturen i tabellen, er følgende leksjoner slått sammen til emner:

1. **Innledende teori:** 1. Organisering av politi og påtale; 2. Begrepsforklaring; 3. Schengen-samarbeidet; 4. Samhandlingsmodellen (Vedlegg IV).
2. **Operativ teori:** 5. Maktbruk, bruk av våpen og politiets våpeninstruks; 6. Alminnelig politilære, etikk og fundamentale menneskerettigheter; 7. Veipost (Veiinformasjonspost, Veikontrollpost) og veisperring; 8. Sivile politioppgaver
3. **Juridisk teori:** 9. Grenseavtalen; 10. Utlendingslov og Riksgrenselov; 11. Hjemler i begrenset politimyndighet
4. **Etterforskning:** 12. Rapportlære og sikring av bevis
5. **Case-øvelser og avhør:** 13. Praktisk opplæring og case; 14. Praktisk opplæring og avhør
6. **Repetisjonsundervisning:** 1. Repetisjon av grenseavtalen; 2. Repetisjon av vedlegg IV; 3. Repetisjon av vedlegg III
7. **Trening og øving i felt:** 1. «Teigvis»-øvelse; 2. Øvelse «Joint Action»

Etter endt repetisjonsundervisning skal soldatene i teorien være i stand til å utføre tjenesten slik at den har et sivilt preg. Med dette menes at gjennomføringen bærer et preg av å bli utført på vegne av politimesteren i Finnmark, og ikke som et militært oppdrag på vegne av Forsvaret.

En sammenlignbar kompetanseoverføring er arbeidskrav og -mål for Utdanning i begrenset politimyndighet ved Politihøgskolen. Det er relevant å sette disse undervisningsinstitusjonene opp mot hverandre og sammenligne de. Grunnlaget for dette har en enkel juridisk forklaring. Antall år (tjenestens varighet) er irrelevant for selve utførelsen av politimyndighet. For å bruke et annet eksempel: En pilot som skal fly en enkelt kommersiell flygning fra Oslo til Bergen må besitte den samme kompetansen som en pilot som har jobbet fast i SAS i 10 år og skal fly samme flytype fra Trondheim til Tromsø. Både de politifaglige informantene og den militærfaglige informanten er samde om at det ikke er realistisk å utvide kursets varighet, men det er uenighet om tilmålt tid er tilpasset mengden informasjon som skal overføres og **tilegnes** i lys av soldatenes læreforutsetninger.

Kurs i begrenset politimyndighet har, som nevnt innledningsvis, 147 målsetninger som skal operasjonalisere læringsutbyttet etter endt undervisning. Av disse er 65 mål lagt til det

høyeste nivået innen kvalifikasjonskrav 3 (kapittel 5.3). Til sammenligning har Utdanning i begrenset politimyndighet ved Politihøgskolen 20 målsetninger på høyeste nivå, mens Militærpolitiets grunnutdanning har 29 målsetninger. Dette betyr at kurs i begrenset politimyndighet for GSV har tre ganger så mange målsetninger som Politihøgskolen stiller på høyeste nivå, og rett over dobbelt så mange målsetninger som Militærpolitiet stiller til sine politisoldater. Et annen sammenlignbart kompetanseoverføringskonsept er utdanningen av Militærpolitiets politisoldater (vernepliktige MP-soldater). På samme måte som grensejegerne skal MP-soldatene kun utøve sin aktive vernepliktstjeneste i en særdeles begrenset tidsperiode, i motsetning til fast ansatt sivilt personell i politiet. En annen påvirkende faktor er at grensejegerne får begrenset politimyndighet, som blir beskrevet som full politimyndighet, men med vilkår (tid, hjemler og varighet) (Blix Olsen, 2019 [Intervju]), mens Militærpolitiets soldater tildeles militær politimyndighet (som beskrevet i delkapittel 4.2.1).

Selv om fag- og emneplanene ikke samsvarer eller kan direkte sammenlignes, er det en rekke fellestrekk mellom kurset og Militærpolitiets utdanning av vernepliktige soldater innenfor juridiske emner og politifag. En grundig dokumentanalyse av Grunnutdanning Militærpolitiet nivå 1 viser 174 målsetninger innen sammenlignbare leksjoner (Emneplan Politisoldat, 2019). Isoleres antall undervisningstimer, jf. sammenlignbare leksjoner i kurs i begrenset politimyndighet, er estimert undervisningstid 177 timer (Ibid.).

Studien har valgt å strukturere sammenligningsgrunnlaget i en tabell for å gi et oversiktlig inntrykk av antall målsetninger og forventet kompetansenivå som ligger til grunn i de tre forskjellige fagplanene:

EMNER	Kurs i begrenset politimyndighet				Utdanning i begrenset politimyndighet			Militerpolitiets grunnutdanning		
	Lavest	Lavt	Middels	Høyt	Lavt	Middels	Høyt	Lavt	Middels	Høyt
<i>Kandidatens kompetansenivå:</i>										
Innledende teori		6	9	4						
Operativ teori		6	14	15						
Juridiske teori	1	1	6	10						
Etterforskning			4	1						
Case-øvelser og avhør			2	9						
Repetisjonsundervisning		8	10	12						
Trening og øving i felt		3	13	14						
Modul 1 Kunnskap						5				
Modul 1 Ferdigheter							4			
Modul 1 Generell kompetanse							3			
Modul 2 Kunnskap						7				
Modul 2 Ferdigheter							8			
Modul 3 Kunnskap						9				
Modul 3 Ferdigheter							3			
Modul 3 Generell kompetanse							2			
MP Basisfag								4		
MP Juridiske emner								7	29	3
MP Etterforskning								20	68	16
MP Ordenstjeneste								4	13	10
TOTAL MÅLSETNING	1	24	58	65	0	21	20	35	110	29

Figur 8: Sammenligning av læringsmål⁴

5.4 Kunnskap som skal formidles - Innholdsanalyse

Der hvor foregående delkapittel beskrev om mål og læringsutbytte (tilført og strukturert ny kunnskap og kompetansen) vil dette delkapittel beskrive hva målene søkes å oppnås med - selve innholdet i undervisningen. Opplæringens mål må derfor henge nøye sammen med det faglige innholdet i opplæring (Hiim og Hippe, 2009, 3.utgave, s. 33), hvor målene definerer hva soldatene skal kunne og innholdet er premissleverandør for å oppnå dette.

⁴ (U) Fagplan Grunnutdanning Militærpoliti Politisoldat, FOBID

Kapittelet vil videre beskrive emnene soldatene skal tilegne seg kunnskap og kompetanse i, og hvilken vektning emnene har sett helhetlig opp imot den totale undervisningsperioden. Empirien i dette delkapittelet er hentet fra kursets fagplan (Fagplan BPM, 2017) og gjeldende timeplan, og understøttet med supplerende opplysninger fra de muntlige kildene.

Selve innholdet i undervisningen i Begrenset politimyndighet bygger på to kriterier. De to kriteriene, som overordnet er regulert i lov og forskrift og videre er operasjonalisert gjennom samarbeidsavtaler på strategisk/operasjonelt og taktisk nivå, er 1) fagets egenart og 2) mottakers behov sett opp imot fagets egenart. For Kurs i begrenset politimyndighet for Grensevakten materialiserer dette seg som en fordeling av juridiske emner, politifaglige emner (operativ virksomhet, forebyggende polititjeneste og etterforskning) og tverrfaglige temaer. Men tverrfaglige temaer mener jeg her tematikk som belyser handlinger eller scenarioer hvor politiet og Grensevakten samvirker innenfor samme geografiske område og som respons til samme hendelse.

Innledende teori:

Soldatene skal i innledningen gjøres bevisst på den overordnede betydningen av at militært personell utfører sivile politioppgaver. Deretter skal soldatene kunne de generelle etiske kravene i den polisiære tjenesten, og få kunnskaper om både lovforståelse og vurdering knyttet til lov. Deretter blir soldatene gjort kjent med formål og intensjoner som ligger i samarbeidsavtalen og samtidig samfunnets «*følsomhet ift. Bruk av makt mot sivile*» (Fagplan BPM, 2017, s. 5). Denne leksjonen er et tre-part-ansvar mellom politimesteren i Finnmark, Sjef Garnisonen i Sør-Varanger (SJ GSV) og Grensekommissæren (GKS).

Først holder Grensekommissæren (GK) en egen leksjon rundt sine oppgaver og kommissariatets organisering. Soldatene skal her motta kunnskap om blant annet grenseavtalen og sammenfallende rettskilder (eksempelvis overenskomster mellom Norge og Russland). Deretter holder politiet en egen leksjon om politiets og påtalemyndighetens oppgaver og politiets organisering lokalt. Deretter gjøres soldatene kjent med politiets samarbeid med Grensevakten, før de avslutningsvis gjøres kjent med det avtaleverket som regulerer samvirke mellom lokalt politi, Grensevakten og GKS.

I tråd med politimesterens overordnede intensjon for undervisningen, skal soldatene settes i stand til å tilegne seg kunnskaper om utøvelse av oppgavene med «*et sivilt preg innenfor Schengen Catalouge «best practices»»*» (Fagplan BPM, 2017, s. 3). I tillegg er det presisert at det skal være et kontinuerlig fokus på de grunnleggende menneskerettighetene, menneskeverdet og respekt, gjennom opplæringen. Soldatene får derfor opplæring i formålet med Schengen-samarbeidet, trusselvurderinger vedr. immigrasjon og de juridiske rammene knyttet til menneskerettigheter i lys av Schengen-samarbeidet. Avslutningsvis får de opplæring i de forpliktende juridiske rammene som Norge har implementert som Schengen-medlemsland.

Ettersom både politiet og påtalemyndigheten benytter faglige ord og uttrykk som ofte ikke er normale i dagligdags tale, er det nødvendig å begrepsforklare disse. Terminologi (fagord) som benyttes både av politipersonell og jurister kan ofte forvirre eller svekke kommunikasjonen i samvirke, og soldatene får derfor en overordnet og kortfattet leksjon i de mest brukte begrepene. Begrepene er direkte knyttet både til kommunikasjonen i kurset (således en forberedelse for den kommende opplæringen), men også knyttet til polisiære og juridiske begreper for ettertiden (i samvirke, i rapporteringsformat og i instruksjoner).

Jeg har i første del redegjort for den innledende teorien. Dette danner bakteppet og introduksjonen både til kurset, men også til formålet for hvorfor soldatene behøver å tilegne seg denne kunnskapen. Jeg vil videre gjøre rede for den juridiske og polisiære teorien i kurset, og starter først med juridisk teori. Deretter vil jeg gjøre rede for den polisiære teorien, før jeg videre beskriver politioperativ teori knyttet til samvirkemodellen.

Juridisk teori:

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og Lov om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåkning av riksgrensen (riksgrenseloven) er de to rettskildene som fungerer som paraply for samlebegrepet *Grenselovgivningen*. Juridisk teori er omfattende, men leksjonen i utlendingsloven og riksgrenseloven er tilpasset til å omhandle «*aktuelle bestemmelser (...) og grensevaktas befatning med disse.*» (Fagplan BPM, 2017, s. 7). Soldatene skal kunne skille mellom de to lovenes og når bestemmelsene kommer til anvendelse, herunder bruken av juridisk teori i

praktiske hendelser. Det er også et ferdighetsmål at soldatene skal kunne selvstendig anvende bestemmelsene innenfor rammene av Grensevaktens oppdrag.

Selv om juridiske emner er rettet inn mot det rettsgrunnlag (hvilke lover som publikum/gjerningsperson bryter) som soldatene skal agere på, er soldatenes handlinger – på vegne av politimesteren i Finnmark – også regulert i lov og forskrift. Soldatene har derfor et behov for å tilegne seg kunnskap og kompetanse innen de juridiske rammene og retningslinjene som går spesifikt på deres egen handlemåte, herunder politiloven, politiinstruksen og straffeprosessloven. Leksjonen er bygget opp slik at soldatene tilegner seg kunnskaper i legale tvangsmidler som pågripelse, ransaking og beslag, og selve politimyndighetens begrensninger knyttet til sted (geografisk begrenset), tid (tidsmessig begrenset, som også kan være gyldighet og varighet) og rom (saklig begrenset).

I tillegg er soldatene, når de utfører tjeneste med begrenset politimyndighet, offentlige tjenestemenn og -kvinner. Soldatene får derfor opplæring i hvilket rettsvern den enkelte har, i kraft av å utøve polisiære tjenester.

Jeg har i denne delen beskrevet de overordnede juridiske emnene som soldatene skal ha kunnskaper og kompetanse i, og som politiet forventer skal være nivådannende for hvilke kvalitative juridiske rammer soldatene skal levere etter. Jeg vil videre beskrive kursets polisiære og politioperative teorigrunnlag slik det presenteres under kurs i begrenset politimyndighet. Jeg vil først beskrive operativ teori, før jeg avslutningsvis viser til politioperativ teori.

Operativ teori:

Politiets mål skal, jf. politiloven § 6 første ledd, jf. § 1, søkes oppnådd gjennom råd og veiledning. Soldatene skal ha kunnskap og kompetanse knyttet til gevinstrealiseringen av et godt forebyggende arbeid, og trenes i å løse potensielle brudd på lovgivningen allerede før det straffbare forholdet finner sted. Publikumskontakt, informasjon og tilstedeværelse er viktige faktorer som soldatene skal kjenne til – og kunne anvende riktig. Politiyrket omtales som «et eget fag» og har sine særegenheter og rammer i møte med samfunnet generelt og publikum spesielt. Den alminnelige politilære skal gi soldatene kunnskaper om dette gjennom leksjonen. Oppdragets art og «hvordan politiet ville ha løst det» er også viktig

erfaringsoverføring til en yrkesgruppe som etter endt utdanning skal besitte samme rett til myndighetsutførelse og korrekt rolleforståelse som politiet. I tråd med politimesternes intensjon om gjennomgående fokus på fundamentale menneskerettigheter, er fokuset for leksjonen knyttet til politiets virkemidler i kontakt med publikum, ivaretagelse av omdømme, framferd og legalitets- og forholdsmessighetsprinsippet.

Etterforskningskritt og rapportskrivning er særskilt nødvendig kompetanse, ettersom sakene som Grensevakten produseres overtas av lokalt politi. Soldatene får opplæring i å sikre bevis både forsvarlig og i henhold til straffeprosessloven. Soldatene skal, etter endt opplæring, besitte kunnskaper og kompetanse knyttet til avhør og sikring av spor, ransaking, beslag og rapporteringsrutiner og -format som senere kan benyttes som bevisførsel. Soldatene skal, etter endt undervisning, ha tilstrekkelig ferdigheter til å kunne skrive en politirapport som kan overleveres i sin helhet til politiet for videre saksgang.

Politioperativ teori:

Leksjonene er rettet inn mot lover, forskrifter og instruksjoner som regulerer politiets bruk av makt og hvordan soldatene skal bruke (anvende) disse i oppdragsløsningen selvstendig eller i samvirke med politiet. Først skal soldatene gjøres kjent med myndigheten knyttet til bevæpning, og forhold som påvirker beslutningen om bevæpning i oppdraget. Soldatene får opplæring i politiets maktpyramide, med hovedfokus på pyramidens øvre trinn: bevæpning og krav til bruk av våpen med et politi-perspektiv. Den juridiske delen av leksjonen er rettet inn mot nødvergebestemmelsen som supplerende maktinngripende ramme utover lovregulert voldsutøvelse i lys av politiets maktpyramide. I tillegg mottar soldatene opplæring i eskaleringskjeden og forholdsmessighetsprinsippet, som regulerer politiets bruk av makt i konteksten av hendelsen, alvoret de står overfor eller evnen de må besitte for å løse oppdraget på lempeligst mulig måte.

Leksjonen i samhandling skal gjøre soldatene kjent med det militære ansvaret ved straffbare forhold som faller inn under utlendingsloven. De skal skape en praktisk forståelse av samhandlingskonseptet mellom politiet og Grensevakten, gjennom å tilegne seg kunnskap og kompetanse på hvordan de best mulig skaper de nødvendige forutsetningene for politiets pågrepelse av gjerningspersonen(e). Dette krever en forståelse av politiets taktiske nivå, og forutsetningene for felles situasjonsforståelse (SA, av engelsk: *Situation awareness*).

Soldatene skal deretter ha kompetanse til å forstå innholdet i, og forskjellen på, lav- og høyrisikoppdrag (lav og høy trussel), som er beskrevet i Samarbeidsavtalen, samt intensjonene bak samvirkemodellens operative konsept. Denne leksjonen er en detaljert beskrivelse av oppdragets gjennomføringsfase på taktisk nivå, hvor soldatene får kunnskap om eksempelvis fargekoding (husvegg med inngangsdør heter *hvit side* og så videre) og den taktiske disponeringsrekkefølgen⁵ politiet benytter seg av, med et overordnet fokus på *isolasjon*.

Ettersom både politiet og Forsvaret benytter Veikontrollpost (VKP) konseptuelt, er det nødvendig å bevisstgjøre soldatene på forskjellene, likhetene, roller og ansvar. I tillegg benyttes også ord som veipost, veiinformasjonspost (VIP), veiobservasjonspost (VOP) og veisperring. Denne leksjonen skal gjøre også gjøre soldatene kjent med hvordan de forskjellige postene opprettes og driftes i samvirke eller alene, og ikke minst vilkårene og beslutningsgrunnlaget for å opprette de. Denne leksjonen er en skjematisk gjennomgang, som soldatene får trent på alene eller sammen med politiets innsatspersonell under øvelsene ute på grensestasjonene.

Som en avslutning på kurset skal soldatenes kunnskaps- og kompetansenivå vurderes og evalueres. Den første delen av den avsluttende leksjonen bygger på oppgaveløsning i grupper. Dette er første gang instruktørene har mulighet til å overfladisk evaluere soldatene i et mindre format enn tidligere (hvor leksjonene har vært plenumsundervisning). Formålet med leksjonen er å «sikre at soldatene har nødvendig kunnskap for å bli tildelt begrenset politimyndighet» (Fagplan BPM, 2017, s.12). Avslutningsvis gjennomfører soldatene en «multiple-choice»-prøve, flersvars-prøve, som må bestås. Dersom soldatene ikke består (poengbestemt resultat), får de ett forsøk til etter en kort og selvstendig gjennomgang av pensum. Prøven ansees å være meget lett, og så å si alle består ved hvert kurs (Informant, 2019 [Intervju]).

⁵ PBS 1 2011, s. 106: Politiets momentliste bygger på et gjenkjennbart handlingsmønster for planlegging, forberedelse, iverksetting og etterarbeid av et skarpt oppdrag: Lokalisering, Observasjon, Isolasjon, Evakuering, Forhandling, Organisering, Situasjonsvurdering, Aksjonering og pågripelse og Sikring av åstedet.

5.5 Vurdering og evaluering

Dette kapitlet beskriver funn i de skriftlige og muntlige kildene knyttet til faktorene vurdering og evaluering i kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten. Som beskrevet i delkapittel 5.3 er forskriften tydelig på at *kvalifikasjon* er «et dokumentert læringsutbytte» jf. Forskrift om NKR, § 2.

Vurdering kan deles inn i tre nivåer (Kristiansen, 2016, s. 41). For det første må de ansvarlige vurdere soldatenes læreforutsetninger. Politiet må med dette vurdere hva soldatene kan fra før, og hvilke forutsetninger de allerede besitter for å tilegne seg kunnskapen som skal formidles. Det første nivået blir derfor en forventningsavklaring for instruktørene, og medvirker i stor grad til å tilpasse formidlingen med et mottaker-perspektiv. Denne vurderingsformen kalles for diagnostisk vurdering, eller en *før*vurdering. Det andre nivået er vurdering som foregår underveis. Det andre nivået stiller krav til kvalitativ vurdering under kurset og gjennom øvelsene og samtrening, men også under reelle hendelser hvor samvirkemodellen mellom politiet og Forsvaret trer i kraft. Det tredje vurderingsnivået er finner sted når kurset eller samvirkeoppdraget er gjennomført.

Overordnet er det identifisert to funn knyttet til formell vurdering og evaluering i kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten:

1. Avsluttende «multiple-choice» prøve på kurset, kvalifikasjonsdannende.
2. Ingen avsluttende prøve under repetisjonsundervisningen

Den avsluttende prøven på kurset er kvalifikasjonsdannende og må bestås. En informant beskriver de uformelle evalueringssamtalene som verdifulle ettersom informasjonen og de mulige utfordringene i øvelsen er «ferskvare» (Informant, 2019 [Intervju]). Imidlertid nedtegnes ingen ting for senere evalueringer og det er produsert ingen tverrfaglige erfaringsrapporter hvor eventuelle identifiserte problemstillinger presenteres. Derfor er det nærliggende å anta at dersom lignende problemstillinger skulle dukke opp for andre tjenestepersoner vil den samme evalueringssamtalen finne sted.

5.6 Vedlikeholdelse av kompetanse etter endt utdanning

Etter en kortere periode i aktiv tjeneste, mottar soldatene plenumsundervisning i samarbeidsavtalens vedlegg 3 og vedlegg 4. Informantene beskriver dette som en primært teoretisk presentasjon og en gjennomgang av vedleggene punkt for punkt, med noe case-løsning i plenum. Instruktører fra politiet reiser ut til grensestasjonene for å gjennomføre undervisningen, og informantene begrunner denne formen for repetisjonsundervisning som positivt av to grunner. For det første er informasjonstilfanget som soldatene har under kurs i begrenset politimyndighet så stort og kursets varighet så kort at det ville vært uforholdsmessig å forvente at soldatene kan prosessere alt i den komprimerte formen (Informant, 2019 [Intervju]). Det ansees som tvingende nødvendig å spre obligatorisk undervisning utover en lengre tidsperiode enn innenfor de 40 timene som kurs i begrenset politimyndighet varer.

På den ene siden har de soldatene som mottar repetisjonsundervisning allerede tjenestegjort på grensestasjonene, gjennomført patruljevirkosomhet og mottatt grenserelatert undervisning fra sine overordnede. De politifaglige informantene beskriver det som lettere å undervise soldatene på grensen enn i plenumsundervisningen under kurs i begrenset politimyndighet, noe de forklarer med en økt forståelse hos den enkelte soldat. «Økt forståelse» kan her beskrives som styrkede kognitive strukturer for behandling av ny kunnskap.

Interessante funn i intervjuene med informantene og under observasjon, er hvordan kompetansen vedlikeholdes internt og eksternt. Men internt vedlikehold menes her hvordan individet beholder kunnskapen som han eller hun mottar gjennom sosial kognisjon (som beskrevet i delkapittel 4.5). Med eksternt vedlikehold menes her kompetanseoverføringen etter endt undervisning, herunder repetisjonsundervisning, trening, øvelser og erfaringsdeling.

Analysen vil videre beskrive dette ved å bruke tre situasjoner. Situasjon 1 og 2 ble observert i feltarbeidet under samvirketreningen mellom politiet og Grensevakten. Situasjon 3 ble beskrevet av en førstehåndskilde i forbindelse med nevnte feltarbeid.

Situasjon 1 – Maktanvendelse ved bruk av kjøretøy.

Scenario i øvelsen er at et mistenkelig kjøretøy skal stanses. De eneste ressursene politiet kan benytte for å stanse kjøretøyet, er Grensevaktens mobile patruljer. Soldatene får ordre om å stanse kjøretøyet:

Politiet til Vakhavende befal: «Den bilen der, den skal stoppes!»

Vakthavende befal på samband til soldatene: «Stans det kjøretøyet som er på vei inn i området, om så med makt»

Befal til politiet: «Har vi lov til å stoppe den? Sånn fysisk?»

Politiet til befalet: «Ikke tvinge den av veien, nei»

Deretter oppstår det en faglig diskusjon om hjemmelsgrunlaget for å stanse et kjøretøy. Observasjon av kommunikasjonen, og den etterfølgende faglige diskusjonen, mellom politiet og befalet er interessant av to grunner. For det første er uttrykket «om så med makt» interessant å problematisere. Formålet er å stanse et kjøretøy, som begge parter er enige i. Men hva den ene partens forståelse av maktbegrepet er derimot ikke gitt å samsvare med den andre parts forståelse. Som beskrevet i delkapittel 6.4 belyser Røksund-utvalget nødvendigheten av å være bekjent med at politiet og Forsvaret har nærliggende, men allikevel distanserte, organisasjonskulturer (Forsvarets bistand til politiet, 2015, s. 30):

«Politiet driver primært løpende håndheving av lovverket med tung forankring i det politi- og juristfaglige. Det militære forsvaret er primært en krigs- og beredskapsorganisasjon med forankring i militærfaget og det allierte samarbeidet i NATO.»

På bakgrunn av de kulturelle forskjellene, er det derfor interessant å se hva hvordan utsagnet «med makt» blir tolket.

For det første kan man argumentere for at det i kommunikasjon må foreligge en felles etablert forforståelse om hverandres organisasjonskultur og et kompetanseminimum innenfor de operative rammene (lov og forskrift) og retningslinjene (instrukser og bestemmelser). For det andre er det interessant å observere den subjektive oppfattelsen av begrepet makt, som tilsynelatende styres av voldsomheten i utøvelsen. Diskusjonen her knyttes til maktbruken for å oppnå formålet. Som beskrevet i kapittel 4.3.2 inntreffer maktbegrepet, og det å «utøve makt», allerede før fysisk inngripen finner sted. Å tvinge et kjøretøy av veien er en alvorlig inngripen med særskilt høyt skadepotensiale. For det første kreves det forholdsmessighet, for det andre kreves det en risikovurdering og for det tredje kreves det operativ trening.

Allikevel er det ingen av de nevnte tre forhold som løftes frem i diskusjonen mellom politiet og Grensevakten. Det som diskuteres er om soldatene hadde hjemmel (lov) til å utføre handlingen jf. legalitetsprinsippet, eller ikke.

Situasjon 2 – Straksavhør i felt (Avhør under øvelse)

Scenario i øvelsen er at to bevæpnede personer har krysset grensen ulovlig og samvirke mellom politiet og Grensevakten iverksettes. Mot slutten av øvelsen blir de to markørene pågrepet av politiet, og det skal gjennomføres et *straksavhør*, altså et avhør gjennomført på stedet. Dette er som tidligere nevnt både en nødvendighet for å avdekke mulig tidskritisk informasjon og et etterforskningskritt soldatene har hjemmel til å utføre jf. samarbeidsavtalen pkt. 6.5.1 (Samarbeidsavtale FPD/GSV/GKS, 2017).

Selv om soldatene i øvelsen allerede har gjennomført opplæring og er tildelt begrenset politimyndighet, hersker det usikkerhet blant soldatene knyttet til gjennomføringen av et slikt avhør (Notat, 2019 [Observasjon]):

Soldat: «Han (den pågrepne) har rettigheter, men de husker jeg ikke»

Dette var gjentagende ved samtlige straksavhør som var gjenstand for forskningsbasert observasjon (2 stk.). Etter som ingen andre soldater støttet den som ble pekt ut, antas det at få (eller ingen) hadde tilstrekkelig kompetanse til å overta situasjonen eller understøtte soldaten i å gjennomføre et straksavhør av mistenkt/siktet. Samtidig hadde samtlige gjennomført opplæring i begrenset politimyndighet, med avhør som eget leksjonsemne. En polititjenesteperson veileder passivt soldaten i selve gjennomføringen av avhøret, mens resten av soldatens lag står rundt og observerer. Etter at avhøret er avsluttet gir polititjenestepersonen en kortfattet tilbakemelding til soldaten spesielt og laget generelt om gjennomføringen. Tilbakemeldingen inneholder også en del oppfriskning av kunnskap rundt avhørssituasjonen.

Så kan det argumenteres med at avhørssituasjonen som case ble gjennomført under øvelsen, og at man fremdeles befinner seg i en opplæringssituasjon. Dette bestrides gjennom observasjon av situasjonen og de andre soldatene som sto rundt vedkommende som skulle gjennomføre avhøret. Ingen hadde de nødvendige kunnskapene eller kompetansen til å selvstendig gjennomføre et avhør som verken formelt kunne brukes i en straffesak eller som

ivaretok den pågrepnes juridiske rettigheter. Uavhengig av om avhøret ble en dag gjennomført som et øvingsmoment eller reelt i aktiv tjeneste, fremsto samtlige soldater som usikre på hva de skulle gjøre, hva de skulle spørre etter eller hvordan de skulle sikre informasjonen de ble gjort kjent med jf. straffeprosessloven.

Etter gjennomført avhør blir det en faglig diskusjon mellom politiet og befal om soldatene virkelig skal gjennomføre avhør av den pågrepne, hvorpå befalet orienterer om at praksisen er at det kun er befal/offiserer som kan gjennomføre avhør. Denne praksisen blir igjen gjenstand for faglig diskusjon ved neste øvelse, når en annen soldat skal gjennomføre et straksavhør.

En ikke navngitt polititjenesteperson bekrefter at denne praksisen også kommer til uttrykk under kurset i begrenset politimyndighet:

«Når jeg sto og hadde leksjonen (om avhør) reiste plutselig et befal seg opp, snudde seg til soldatene og sa høyt: «Dette er greit å kjenne til, det dere lærer her, men det skal dere aldri gjennomføre». Det er litt demotiverende. Jeg tenkte: «Takk skal du ha, liksom»»

Situasjon 3 – Maktanvendelse ved bruk av våpen

Observasjoner gjort under «Teigvis» trening viser at våpenbruk, og det presiseres *trussel ved bruk* av våpen (altså å peke med våpenet mot et menneske), fremstår som en inkorporert handling både for politiet og for Grensevakten. Dette forklares med at det trenes med «høy trussel»-aktør, en markør våpen, hvor handlingen ved å peke med våpenet («ha våpenet oppe») er en nødvendighet.

Ettersom politiet og Grensevakten hadde jobbet sammen gjennom øvelsen, på samtlige nivåer, var gjerningspersonene (to markører med to-håndsvåpen) presset ut på en veiakse hvor de bevegde seg nordover. Politiet hadde etabert et foretrukket og sikkert sted for pågrepelse, og ble støttet av et lag fra Grensevakten. Under pågripelsen rykket innsatspersonell fra både politiet og Forsvaret frem for ta kontroll på gjerningspersonene, hvorav Grensevakten tok ytre perimeter mens politiet gjennomførte pågripelsen. Avstanden fra Grensevakten til gjerningspersonene ble målt og vurdert til 10 meter. Dette betyr at Grensevaktens soldater var vel innenfor farlig område (skulle gjerningspersonene ha brukt sine våpen) og enhver handling soldatene utførte opp til og med bruk av våpen hadde vært regulert i

Våpeninstruksen for politiet (Våpeninstruksen, 2016). Det ble observert utstrakt sikring med våpenet pekende mot farlig område (gjerningspersonene) frem til de var lagt i bakken og påsatt håndjern.

Basert på

5.7 Oppsummering

I kapittel 5 har studien kartlagt og beskrevet rammene for Kurs i begrenset politimyndighet, samt gått i dybden i innholdet i leksjonene som bygger kompetansen opp mot kvalifisering til tildeling av myndigheten. Deretter har målene for opplæringen blitt analysert og sammenlignet med sammenlignbare opplæringsinstitusjoner med tilsvarende faglig innhold. Avslutningsvis har kapittelet tatt for seg analytisk aktørens evne til å vedlikeholde kompetansen etter endt undervisning, med eksemplifiserte situasjoner som belyser politiets og Grensevaktens evne til å ivareta kunnskapen og kompetansen som formidles.

6 Faktorer som påvirker overføringen

6.1 Innledning

I dette kapittelet går studien igjennom de faktorene som fremmer og hemmer kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten. Identifiseringen av faktorene bygger på dokumentanalyse av de skriftlige kildene, datainnsamling gjennom de muntlige kildene og observasjoner gjort av samvirke mellom politiet og Grensevakten. Faktorene presenteres med den didaktiske relasjonsmodellen som analyseverktøy, i likhet med kapittel 5.

6.2 Deltakerforutsetninger - Motivasjon

Et uttrykk som er gjentatt både under intervjuene av informantene og som ble identifisert gjennom observasjonsstudiet, er motivasjon. Motivasjon fremstår som en av de mest fremtredende faktorene som påvirker kompetanseoverføringen og evnen til å omsette kunnskapen til praksis.

Jeg har tidligere i oppgaven belyst hvilken motivasjon soldatene besitter når de starter på kurs i begrenset politimyndighet. Jeg vil her drøfte hvilken rolle motivasjon spiller i evnen til å tilegne seg og anvende kunnskap som soldatene mottar på kurset, undervisningen i Grenseforordningens vedlegg og under samtrening og øvelser. Motivasjon er identifisert som en faktor som både kan fremme, men også hemme, kompetanseoverføringen. «*Den viktigste forutsetning for overføring er at det etableres kunnskaper som lar seg anvende i arbeidssituasjonen. Dersom kunnskapene er mangelfulle, hjelper det lite med motivasjon og self-efficacy.*» (Bush, 1992, s.172)

På den ene siden er motivasjon drevet av vilje og ønske om en betydningsfull, spennende, givende og selvrealiserende tjeneste i løpet av verneplikten for den enkelte soldat (Alviniussen, 2012, s. 15). De vernepliktige soldatene som har fått plass i et utdanningsløp for å bli grensejegere har en betydelig høy grad av motivasjon allerede i forkant av kurset i begrenset politimyndighet. For det første er de selektert gjennom Forsvarets Personell- og Vernepliktssenter (FPVS) sesjonssystem. Det er per dags dato et nasjonalt vernepliktsoverskudd (Forsvaret, 2019), som følge av allmenn verneplikt for begge kjønn og

samtidig et behov for inntak til sesjon på kun en fjerdedel (Forsvaret/Sesjon, 2019). Tiden hvor alle aldersbestemte menn skulle avtjene sin verneplikt, og hvor kun enkelte fikk fritak eller ble overført til annen tjeneste, er forbi. Deretter har tjeneste ved Garnisonen i Sør-Varanger, etter hva forfatteren har erfart gjennom et tallrikt antall samtaler med de vernepliktige soldatene opp igjennom de siste 10 årene, vært særskilt ettertraktet når man først har kommet igjennom første seleksjon på sesjon. Dette bekreftes av informantene som en tungtveiende faktor for vellykket kompetanseoverføring fra et *mottaker*-perspektiv, og understøttes av Ombudsmannen for Forsvarets innrapportering for 2016-2017 (Dokument 5, s. 33). En informant peker på at tjeneste under tvang eller plikt ikke hadde hatt samme effekt på undervisningen. Grensejegerne var lydhøre og reflekterte deltakere, og det var vanskelig å huske sist informanten hadde erfart eller hørt om en demotivert soldat (Informant, 2019[Intervju]). Grensevakten har opplevd et betydelig søkeroverskudd, og har således vært i en positiv særstilling i motsetning til andre deler av Forsvaret. Det er blitt gjentatt mange ganger at soldatene har hatt et intenst ønske om å utrette en meningsfull tjeneste eller et skarpt oppdrag (altså ikke bare trening og øving for en eventuell krig), når de først har kommet inn.

«Det er et aktivt oppdrag, så du føler at du virkelig får gjort noe ut av førstegangstjenesten. Man føler at man er viktig og blir en del av et større spill.» (NRK, 2016)

I tillegg er det en ytterligere internseleksjon på GSV for å få en plass i Grensevakten. På GSV er det i tillegg til Grensevakten, som består primært av grensejegere, flere støttefunksjoner som må besettes for å drifte garnisonen og virksomheten generelt. Transport-, logistikk-, forpleining- og materiellstøtte er også avhengig av vernepliktige soldater. Å bli plassert i de nevnte støttefunksjonene er på ingen måte en bevisst straff, for de som ikke selekteres inn til å bli grensejegere, men kan av enkelte oppfattes som det. Majoriteten av de som søker seg til GSV, gjør som tidligere nevnte det av den grunn at de kan tilslutt få tjenestegjøre som grensejegere. Så på mange måter fungerer omplassering og overføring som et ytterligere insentiv for å prestere under den interne seleksjonen, hvis formål er å få en plass i utdanningsløpet for å bli grensejeger. Motivasjon fungerer derfor som en fremmede faktor for læring og en høy grad av indre motivasjonen, jf. Bushs' avhandling, er identifisert blant de soldatene som til slutt ender opp som deltakere på kurset.

På den andre siden er det viktig å være klar over en grunnleggende faktor, jf. det Bush belyser som *motivasjon med mangelfull kunnskap* (Bush, 1992, s. 172). De vernepliktige soldatene er unge og har generelt et særdeles lavt kunnskapsnivå innenfor tematikken de skal kurses i. Dersom man skulle forventet noe annet ville man raskt kunne bli anklaget for å være naiv. Soldatene har generelt sett ingen forutsetninger for et relevant kompetanse- eller erfaringsgrunnlag for den kunnskapen de mottar under kurset i begrenset politimyndighet. Dette stiller naturlig nok krav til formidleren av kunnskapen igjennom kurset og etter endt utdanning når kompetansen skal praktiseres. Man skal på mange måter bygge grunnmuren fra første spadetak. Dersom dette svikter, og soldatene tildeles begrenset politimyndighet på et sviktende grunnlag, vil dette kunne få konsekvenser for tjenesteutførelsen når de er ferdig utdannet som grensejegere og skal tjenestegjøre på grensestasjonene.

Det faglige innholdet i selve opplæringen er derfor praktisk rettet. Det vil si at tematikken som belyses er til enhver tid rettet inn mot de handlinger soldatene (på individnivå) vil kunne utøve i kraft av stilling og funksjon. Dette kommer som følge av både tilmålt tid til gjennomføringen av kurset og primæroppgavene grensejegerne skal utøve på vegne av Politimesteren i Finnmark. Den definerte begrensningen i tid til undervisning påvirker rammefaktorene for innholdet i kurset, og handlingene de skal utføre er praktiske. Dette er styrende for undervisningsopplegget i opplæringen og vektlegges i fagplanen.

Dermed er oppbygningen av kurset en viktig forutsetning for at det etableres et miljø for riktig nivådannende kunnskap, som til slutt skal materialisere seg i praksis når soldatene ansees som ferdig utdannede grensejegere. Det er også vesentlig å presisere at den praksisen skal utøves overfor primært sivile borgere og på vegne av myndighetene i reelle situasjoner.

«Høy motivasjon kombinert med svake kunnskaper kan gi en negativ effekt. Vi kan få anvendelser som fungerer dårlig og svekker arbeidsorganisasjonen.»
(Bush, 1992, s. 172-173)

Soldatene har ikke et erfaringsbasert kunnskapsgrunnlag som kan sette det de lærer opp i inn i en relatert kontekst forut for tjeneste på grensen. Jf. Bush (1992) vil da dette kunne føre til en negativ effekt som i «beste fall» svekker tilliten til grensevakten og/eller myndighetsutøvelsen generelt, og i verste fall kan føre til en uforholdsmessig og mulig straffbar tjenestehandling.

Som tidligere belyst er soldatene, som offentlige tjenestepersoner med begrenset politimyndighet, selvstendig ansvarlig for sine tjenestehandlinger. De er også ansvarlig for den individuelle bruken av de fysiske eller forvaltningsmessige maktmidlene de er tildelt. De er gitt en betydelig grad av tillit som soldater som, med etablerte virkemidler, skal ivareta sitt primæroppdrag som forsvarere av statssikkerheten. På samme tid er de gitt en betydelig grad av tillit som utøvere av de politiare oppgavene på veggen av politimesteren i Finnmark.

6.3 Rammefaktorer - Legalt rammeverk

I teorikapittelet er det belyst de juridiske forpliktene dokumentene som legger føringer for organiseringen av opplæringen og kompetanseoverføringen av politifaglige emner fra politiet til Grensevakten.

På den ene siden er fundamentet for å etablere en legal praksis derfor tilstrekkelig tilstede. Politiloven § 20 tredje ledd, jf. Grunnloven § 101 hjemler Grensevaktens politimyndighet i kraft av å utøve myndighet på vegne av politimesteren i Finnmark og instruks av 2005 vedr. grenseoppsynet spesifiserer samvirket mellom politiet og Forsvaret. Rundskriv G-107/00 pålegger opplæring av personell uten politifaglig utdanning innen politifaglige emner for å utføre tjenesten, og Fagplanen i begrenset politimyndighet operasjonaliserer igjen dette rundskrivet jf. instruks av 2005.

De lege lata, eller «etter gjeldende rett», anses således å være tilfredsstillt og samvirket mellom politiet og Forsvaret har den nødvendig juridiske forankring som trengs for å bygge konseptet mellom de to etatene videre.

På den andre siden viser rundskriv G-107/00 at det ikke eksisterer noen normative krav til innhold i opplæringen i begrenset politimyndighet. Det stilles ingen krav til ordensjus, psykologi (mentale forberedelser), lovverk eller arrestasjonsteknikk (AT, maktpyramiden) og lignende. Samtidig viser analysen at det er et reelt behov for fastsetting av enkelte nødvendige emner for å kunne etablere et tilfredsstillende kvalifikasjonskrav til opplæringen. Ansvar for hva som er viktig å implementere i opplæringen er, gjennom rundskriv G-107/00 tillagt politimesteren. For kurs i begrenset politimyndighet for Grensevakten er det derfor lagt til grunn en rekke leksjoner som bygger på erfaringsbasert kunnskap av nødvendig kunnskap

som Grensevakten vil måtte trenge for utøvelsen av sin tjeneste på vegne av politimesteren i Finnmark.

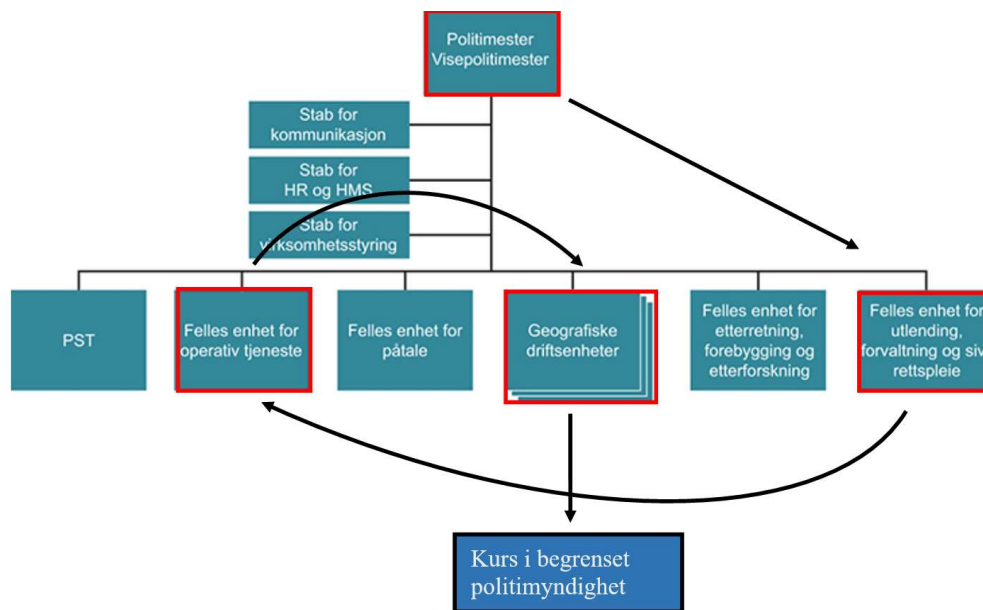
6.4 Rammefaktorer - Organisering av instruktørene

Overordnet ansvar for organisering og gjennomføring av kurs i begrenset politimyndighet er tillagt Sjef Grensevakten (SJ GSV), jf. Samarbeidsavtalens pkt. 3.6 (Samarbeidsavtale FPD/GSV/GKS, 2017, s. 6). Fagansvaret er tillagt Politimesteren, jf. pkt. 3.5 (ibid.) og politiet skal støtte Grensevakten i utdanningen.

På den ene siden vil dette bety i praksis betyr at Forsvaret kun tilrettelegger og fasiliteter for at soldatene får gjennomført kurset som ledd i den fastsatte grunnutdanningen, men det er politiet står for kompetanseformidlingen og det faglige innholdet. Selv om politimesteren i Finnmark er tillagt fag- og tildelingsansvaret for begrenset politimyndighet, er det administrative ansvaret for at kurset gjennomføres formelt lagt til Felles enhet for utlending, forvaltning og sivil rettspleie (FUFSSR). I tillegg kommer de politifaglige instruktørene fra både de Geografiske driftsenhetene og Felles enhet for Operative tjenester (FOT), dersom man forenkler dette ved å utelate de fagspesifikke instruktørene (Grensekommissæren holder en leksjon, og enkelte jurister i Felles enhet for påtale holder leksjonene med hovedvekt av juridiske emner).

I praksis er denne rollefordelingen med FUFSSR som ansvarlig enhet, en ren administrativ rollefordeling (Informant, 2019 [Intervju]). Den faglige kompetansen for samvirket mellom politiet og Grensevakten er plassert i FOT og informanten gir uttrykk for at FOT er de facto ansvarlig for at kurset gjennomføres, herunder at kvaliteten på instruksjon og formidlingen holder et adekvat høyt nivå – både operativt og kompetansebasert (Informant, 2019 [Intervju]) og pedagogisk (Notat, 2019 [observasjon]).

Ansvaret for gjennomføringen fra Politimester til instruktørene kan illustreres som følgende:



Figur 10: Illustrasjon av ansvarslinjen for gjennomføring av kurs i begrenset politimyndighet.

Politimesteren har delegert overordnet ansvar for kurset til FUFSSR. Ettersom FUFSSR ikke har kompetanse eller ressurskapasitet til å gjennomføre kurset, har FUFSSR identifisert at best egnet kursleder er plassert i FOT og gitt vedkommende oppgaven for å ha kontroll på gjennomføringen. Kursleder i FOT har spesifikke instruktører, som er plassert i GDE, som kan trekkes ut av ordinær tjeneste og gjennomføre leksjonene på kurset. Denne strukturen er fastsatt slik at den er gjenkjennbar på årlig basis, noe som gjør den gjenkjennbar for de involverte ansvarlige.

På den andre siden kan man argumentere for at dette er en «ansvarspulverisering», jf. figur 9, som svekker notoritet, forutsigbarhet og kvalitet i kompetanseoverføringen fra et avsenderaspekt. Ansvarlige for den praktiske gjennomføringen av kurset har tidligere vært tillagt stasjonsledelsen ved Kirkenes politistasjon, uten at spesifikk kompetanse knyttet til instruksjon, operativ virksomhet eller samvirkemodellen på taktisk nivå har nødvendigvis vært lokalisert der. Samtidig er det viktig å være kjent med risikoen for at et mindre kompetent instruktørkorps kan være utslagsgivende for svakere kompetanseoverføring, ettersom instruksjon bygger på ferdigheter og erfaring (Trosdahl m.fl., 2013). Flere informanter peker på tidligere historikk når de beskriver hvem som ble sendt opp til Garnisonen i Sør-Varanger for å gjennomføre opplæringen. Enkelte politiansatte, uten instruktørutdanning eller særlig erfaringsgrunnlag til samvirkemodellen ved Kirkenes Politistasjon ble sendt opp til GSV for å gjennomføre undervisningen med en

ledelseholdning om at «*hvem som helst kan holde leksjoner for Grensevakten*» (Informant, 2019 [Intervju]). Dette står i sterk kontrast til Politidirektoratets *Grensekontrollrundskrivet, Rundskriv 2010/009* som instruerte politidistriktet til å styrke oppfølgingen av GSV. Politidistriktet fikk i oppdrag å videreutvikle samarbeidet på det praktiske plan ved å «systematisk følge opp Grensevakten ute på stasjonene gjennom teoretisk og praktisk opplæring» (POD, 2010, s. 11).

Fagansvar for opplæring handler ikke bare om den praktiske gjennomføringen av undervisning. Det handler også om fagutvikling og innovasjon (NOU 2017: 11, s. 215). Dette krever igjen nærhet til faget som skal formidles, herunder erfaring i utøvelse av samvirkemodellen og operativ kompetanse. Flere av informantene peker på avsendermotivasjon som en grunnleggende suksessfaktor for kompetanseoverføringen. Det beskrives som et faglig *eierskap* til samvirkekonseptet, i kraft av å både være de som tilfører soldatene ferdigheter og utøve operativ virksomhet med de samme soldatene ute i felt etter endt utdanning. En slik «*skin-in-the-game*»-mentalitet, som beskrives i Nassim Nicholas Talebs «*Skin in the game: Hidden Asymmetries in Daily life*» (2018) mener blant annet en informant fremmer den generelle arbeidslysten til å gjennomføre kurset på et kvalitativt faglig høyt nivå, ettersom de samme instruktørene skal potensielt samvirke med de samme soldatene i aktiv tjeneste på et senere tidspunkt.

Ulempen med distriktets tilnærming til rammefaktorene for kompetanseoverføringen er også risikoen for svakere faglig kvalitet, undervisningsinnhold og -metode. Generelt kan man argumentere for at mangel på ensartet undervisning svekker kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten. Bruken av politipersonell med lav eller ingen instruktørkompetanse og/eller lav eller ingen erfaring med samvirkemodellen, er ifølge informantene et resultat av flere faktorer. Manglende kjennskap og forståelse for gjeldende kompetanse- og undervisningsteori trekkes frem som en faktor. Den historiske tilnærmingen står derfor også i sterk kontrast til Politihøgskolens syn på undervisnings- og instruktørfaget, som en profesjonalisert virksomhet innen den operative virksomheten i politiet (Politihøgskolen 2012). Politihøgskolen mener at integriteten i faget sikrer både enhetlig formidling, samt en kvalitativ opplæring og et nødvendig læringsutbytte gjennom instruktørens praktiske lærerdyktighet (Ibid.).

Enkelte av de politifaglige informantene beskriver denne strukturen som tungvint organisatorisk, som rammer både evnen til fleksibilitet og forutsigbarhet. FPD har ikke definert eller avsatt en fast instruktørgruppe, men det er allikevel tilpasset slik at de politioperative med instruksjonserfaring har blitt benyttet gang etter gang.

«De siste årene har vi vært en «fast» instruktørpool, men det krever jo forhåndsplanlegging i TTA» (Informant, 2019 [Intervju])

Det som gjør kartleggingen og analysen av dette funnet interessant, er graden av avhengighet virksomheten er av enkeltindividers roller og ansvar. Bakgrunnen for en manglende formalisert instruktørgruppe er mangefasettert. For det første finnes det ingen sentral instruksjon fra Politidirektoratet om etablering av et formelt instruktørkorps i politidistriktene.

En annen faktor som trekkes frem er manglende ressursdisponering ut ifra et økonomisk perspektiv. Enkelte informanter, med tidligere erfaring med fagansvar for gjennomføringen av kurset, viste til at det tidligere var uformelle interne krav til progresjonsbetinget instruksjon. En politiinstruktør skulle først delta på kurset som observatør. Samtidig skulle vedkommende lese og forstå leksjonene og grunnlagsdokumentene for leksjonene. Deretter kunne vedkommende få enkle hjelpe-instruktøroppgaver, under tilsyn av mer erfarne instruktører. Etterhvert fikk instruktøren hjelpe-instruktøroppgaver med enkelte hovedinstruktøroppgaver. Etter en uformell vurdering og evaluering kunne instruktøren få hovedansvaret for gjennomføring av enkeltemner (herunder planlegge, forberede og gjennomføre leksjonsopplegg selvstendig). En av de politifaglige informantene trekker frem at dagens organisering legger uformelle krav til grunn for utvelgelsen av instruktører: *«Vi har erfaringskrav og vi har formidlingskrav»* (Informant, 2019 [Intervju]). Dette ansees å være personbetinget og ikke virksomhetsbetinget. Det tilfaller altså de ansvarlige for gjennomføringen å årlig søke tidlig etter de riktige kandidatene, og man er således prisgitt at turnuslister og arbeidsplaner muliggjør en omdisponering. Dette er en identifisert utfordring med dagens organisering i FPD.

En tilsvarende hemmende faktor som enkelte av informantene trekker frem er nivået på den ikke-politifaglige undervisningen i kurset. Med dette menes hovedsakelig undervisning utført

av jurister fra påtaleenheten i FPD. Undervisningsopplegget er rettet inn mot soldatenes virksomhet ved bruk av begrenset politimyndighet. Pensumet er spisset inn mot spesifikk og relevant juss, men soldatene mangler de kognitive strukturene (som beskrevet i delkapittel 4.5) for å tilegne seg den juridiske kompetansen på en adekvat måte. En informant beskrev manglende evner til å knytte ny kunnskap til etablerte evner og ferdigheter på følgende måte:

«Soldatene mangler de mentale knaggene for å henge kunnskapen på».

På den ene siden kan dette også sies om undervisning i politioperative virksomhet, ettersom soldatene ikke har politifaglig bakgrunn. På den andre siden vil man kunne argumentere for at soldatenes grunnleggende militærfaglige opplæring allerede har etablert en større kognitiv struktur for tilegnelse av den mer operative kompetansen. I tillegg kan soldatene relatere seg til denne kunnskapen etter som det politioperative er knyttet direkte opp imot samvirkemodellen.

På bakgrunn av dette vil jeg i denne studien argumentere for politidistriktet prioriterer instruksjon og ikke minst organiseringen av instruktørene, for å ivareta det faglige nivået og videreutvikle opplæringskonseptet videre.

6.5 Rammefaktorer - Kompetansebærere

Kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten opphører ikke etter endt opplæring og tildeling av begrenset politimyndighet. Et funn basert på informantenes uttalelser, og som underbygges gjennom observasjon, er fraværet av en politifaglig ressurs tilstede på grensestasjonene. Informantene er enige i nødvendigheten av både å ha kompetansebærende kapasiteter tett på soldatene og at kunnskap og kompetanse er noe som må kontinuerlig vedlikeholdes. Allikevel er informantene delte i synet på hvordan et slikt fravær kan møtes med tiltak. På den ene siden handler dette om ressursdisponering og økonomi, og på den andre siden handler det om vurdering av tiltakets effekt. Observasjoner gjort under samtrening mellom politiet og Grensevakten viser både gjentatte situasjoner preget av usikkerhet knyttet til polisiær myndighetsutførelse og hjemmelsgrunnlag, som løses adekvat på grunn av nettopp nærhet til kompetansebæreren på stedet (Polititjenesteperson i sampatrulje eller Innsatsleder i ILKO med Vakthavende befal). Dette taler for å vurdere potensialet av å knytte en politifaglig ressurs til hver grensestasjon som en fagspesialist til støtte for Grensevakten. I tillegg vil synergieffekten være stor med tanke på hurtig tilstedeværelse på ansvarlig grensestasjon

dersom et brudd på grenselovgivningen iverksetter samvirke mellom politiet og Grensevakten. Ved et fravær av en politifaglig ressurs, enten militær med vesentlig høyere erfaringsgrunnlag eller en politiressurs, står soldatene i fare for å tape kunnskap og kompetanse eller utvikle egen metodikk, jf. delkapittel 5.6, situasjon 2.

På den ene siden har soldatene en tjenesteplikt til å forfølge et straffbart forhold. Soldater er trent til å følge ordre fra sine overordnede og deres handlinger bygger på et repetitivt handlingsmønster (drill) innen så å si alt de utfører. Samtidig krever myndighetsutøvelsen for politiet et aspekt av forebyggende virksomhet og handlinger som bygger på mer enn bare drill. Politiet skal forebygge gjennom råd og veiledning, jf. Pl. § 1, andre ledd, som i mange tilfeller krever bruk av *konduite*. Geir Heivoll beskriver dette, i sin doktoravhandling «*Lovens lange arm?*» (2017) som «*profesjonsmoraliske skjønn som retthåndhevere*» (2017, s.250). Som tidligere beskrevet i oppgaven, mottar soldatene opplæring i behovsprinsippet. En utfordring knyttet til undervisningen av dette prinsippet er at det står som noe mer uklart enn eksempelvis forholdsmessighetsprinsippet. Dette gjør seg utslagsgivende i misforståelser som fører til at soldatene går rett på pålegg eller anmeldelse, før de søker en endring hos motpart gjennom råd og veiledning.

På den andre siden er det praksis at man unnlater å straffe forfølge mindre alvorlige forhold, dersom man kan oppnå samme eller høyere effekt gjennom eksempelvis råd, veiledning, rettleiding eller advarsler (Olsen 1995, i Heivoll 2017, s. 256). Denne sedvanen kalles «*konduite*», og betyr «*sunt omdømme*» eller «*skjønnsmessig handlemåte*» (Ibid, 252). Politiet kan rettmessig anmelde et individ for brudd på straffebestemmelsene, uten at ønsket effekt oppnås. Slike vurderinger er en vanskelig kunst i den politifaglige tjenesteutøvelsen for polititjenestepersoner. Desto vanskeligere er det for personell med særskilt lavere kompetansenivå, i dette tilfelle soldater, å ta slike vurderinger.

Samtidig har virkeligheten vist at enkelte møter mellom Grensevakten og publikum har medført manglende tillit til Grensevaktens utøvelse av politimyndigheten og uforholdsmessig belastning på publikum. En turist som er åpenlyst på vei til å fiske i et ulovlig område, og ikke er kjent med de lokale bestemmelsene, blir ikke stanset før han har utført handlingen og gjort seg skyldig i et lovbrudd (Informant, 2019 [Intervju]). Et ektepar på bobil-ferie stanser ved et grensegjerdet, men i tett skog og langt fra allmenheten. Kvinnen må urinere, og antar at ingen

ser henne ettersom de er alene i skogen. En soldat i et observasjonstårn observerer henne ved hjelp av sensorer på lang avstand, og en patrulje tar kontakt med ekteparet og anmelder kvinnen.

Burde patruljen fra Grensevakten ha forstått at turistene de passerte, og som tydelig skulle fiske, ikke kunne være kjent med regelverket (selv om villfarelsen ikke er straffefrihetsgrunn)? Burde de ha tatt kontakt og informert han om gjeldende lov og forskrift? Kunne de ha forebygget lovbruddet og gitt turistene anledning til å forstå fra å utføre en straffbar handling? Hadde soldaten anledning til å se vekk fra kvinnen som urinerte, eller ville det ha vært en tjenesteforsømmelse? Kunne patruljen heller ha tatt en alvorsprat med ekteparet og forklart dem at skogen langs grensen ikke er lik skogen i resten av Norge, og at det er ofte russiske patruljer tett på og handlingen til kvinnen kunne falle inn under *fornærmede atferd*? Konduite krever altså et kompetansegrunnlag og en politifaglig erfaring som overskrider det soldatene evner å tilegne seg i løpet av tjenesteperioden ute på grensen.

Både de politifaglige informantene og sjef GSV peker på at et nødvendig utviklingstrekk for å møte denne faktoren er en styrking av kunnskaper og kompetanse hos befalet. En politifaglig informant trekker frem mulighetsrommet for 18 måneders verneplikt, for å holde kompetent personell lengre i tjeneste. Sjef GSV på sin side viser til introduksjonen av OR-korpset i det norske forsvaret som vil tilføre spesialister til lagfører-rollen i Grensevakten. Uavhengig av forslaget til løsning er en styrking av erfaringsgrunnlaget internt på grensestasjonene en utelukkende positiv utvikling for å ivareta kunnskapen gjennom kvalifiserte kompetansebærere.

6.6 Mål/Innhold - Målsetninger og tid til rådighet

Som beskrevet i delkapittel 5.3 er kursets fagplan delt inn i 148 målsetninger som soldatene skal bevisstgjøres, kjenne til, ha kunnskap om eller kunne. Som tidligere presentert i studien er kurset varighet satt til 25 timer (Fagplanen BPM, 2017). Dette er kun 62.5% av de pålagte 40 timene som rundskriv G-107/00 legger til grunn for opplæring før tildeling av begrenset politimyndighet.

På den ene siden er målsetningene en formell rettesnor for vektingen av innhold som skal formidles, for å oppnå et gitt læringsutbytte. Målsetningene er således satt for soldatene, men også for instruktørene. Dersom instruktørene avviker fra innholdet, gjennom sin formidlingsevne, er det vanskeligere for soldatene å oppnå målene. Ettersom fagplanen setter så konkrete mål, fungerer de som hjelpeverktøy for instruktørene i planleggingen og gjennomføringen av leksjonene.

På den andre siden viser analysen at soldatene skal ha tilegnet seg kun 88 målsetninger gjennom den teoretiske undervisningen, og de resterende 60 målsetningene er lagt til repetisjonsundervisning og øvelser. Dette betyr at soldatene gis begrenset politimyndighet når kun 59,5% av læringsmålene, som betyr 25 timer med undervisning. De resterende læringsmålene for opplæringen (40,5%) skal soldatene tilegne seg gjennom repetisjonsundervisning og øvelser (32 timer). Til sammenligning har Politihøgskolens Utdanning i begrenset politimyndighet totalt 41 målsetninger når man legger sammen samtlige moduler og samtidig er utdanning estimert til 700 timer (Studieplan for Utdanning i begrenset politimyndighet, PHS 2018) og Militærpolitiets Utdanning av politisoldater innenfor sammenlignbare leksjoner har ca 177 timer til rådighet (jf. delkapittel 5.3).

På den ene siden kan det argumenteres med at dette er adekvat som følge av at fagplanen legger til grunn 57 timers opplæring, når man inkluderer repetisjonsundervisning og praktiske øvelser. Soldatene mottar således 42,5% mer opplæring enn rundskrivets normative krav. En av de politifaglige informantene viser til at fraværet av kritikkverdige forhold eller rapporteringer på feil tjenesteutførelse, herunder «*toppscore av sist Schengen-inspeksjon*», er et bevis på at kurset er langt nok for å tilføre soldatene med nødvendig og tilstrekkelig kompetanse til å utføre tjeneste korrekt: «*40 timer er tilstrekkelig, eller akseptabelt. Dette begrunner jeg med 20 års erfaring, og det er lite behov for en utvidelse*» (Blix Olsen, 2019 [Intervju]).

På den andre siden beskriver andre politifaglige informanter en dissonans mellom hvor mye kunnskap og kompetanse som soldatene forventes å besitte gjennom læringsmålene på den ene siden og hvor mye tid som er avsatt til undervisning på den andre (Informanter, 2019 [Intervju]):

«*Tiden er ikke på langt nær tilstrekkelig*»

«De får en betydelig pakke, man har dratt strikken langt»

På den ene siden er det generell enighet om nødvendigheten av at hvert enkelt emne eller fag behandles under kurset. I tillegg er det sterk enighet om den positive effekten av å spre kompetanseoverføringen utover soldatens tjeneste, både under grunnutdanningen (kurs i begrenset politimyndighet avholdes under den militære utdanningsperioden) og ute på grensestasjonene (når soldatene er i aktiv tjeneste).

På den andre siden er innholdet spredt utover kursets varighet. Dette medfører at soldatene blir tildelt begrenset politimyndighet før samtlige emner i fagplanen er gjennomført. Dersom man legger rundskriv G-107/00 til grunn, som beskrevet i delkapittel 4.2.3, tilfredsstillers ikke kurs i begrenset politimyndighet de sentrale føringene for gjennomført opplæring før tildeling av kvalifikasjonsbeviset. Samtlige informanter mener derfor at det er særskilt nødvendig å opprettholde tett dialog og høy frekvens på samtrening på samtlige nivåer for å ikke miste momentum i kompetanseoverføringen.

Som beskrevet i analysen, i delkapittel 5.3, stilles det et særdeles høyt krav til måloppnåelse under kurset. Kursets målkrav, samsvarer ikke med tilrettelagt tid til rådighet for gjennomføringen når man setter det i sammenheng med timeplanen i delkapittel 5.2. Som belyst i kapitlet om læringsteori, sosial kognisjon, fremstår det som utfordrende å argumentere for at soldatene evner å tilegne seg forventet nivå. Ikke minst når det forventes at de på selvstendig grunnlag skal kunne praktisere tillært kunnskap og kompetanse. Ettersom det følgelig er utfordrende å forlenge undervisningstiden, peker studien i retning av at målsetningene bør revideres og nedjusteres.

6.7 Læreprosessen - Kultur og kommunikasjon

«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).

En informant erkjenner kulturforskjellen i samarbeidet mellom politiet og Grensevakten: *«Det er ingen konflikt, men ulike kulturer.»* (Informant, 2019 [Intervju]). Informant sammenligner

videre samarbeidet med samarbeidet mellom Redningstjenesten og politiet: «*Se på for eksempel på redningsoppdrag. Her handler det om å redde liv. Der hvor man har felles verdinormer i bunn, fungerer samarbeidet 100 prosent*» (ibid.).

På den ene siden kan man argumentere for at kultur og verdinormer er en hemmende faktor mellom to forskjellige organisasjoners evne til samvirke, kommunikasjon og læring. Røksund-utvalget⁶, som ble opprettet i 2016 av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, understøtter dette i sin rapport «Forsvarets bistand til politiet - Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks»:

«Politi og forsvar er to forskjellige etater med ulik organisering. Organiseringen er basert på hvilke oppgaver og kapasiteter de har i dag, men også på historie og tradisjon. De to etatene har riktignok det til felles at de begge forvalter statens voldsmonopol, men ut over dette er det to grunnleggende forskjellige virksomheter med ulike oppgaver, tilnærminger og dypest sett også vidt forskjellige kulturer.» (2016, s.30)

Utvalget peker noe kategorisk på kun et enkelt forhold som likhetstrekk mellom politiet og Forsvaret (voldsmonopolet) men at de to etatene er fundamentalt forskjellige basert på oppgaver, tilnærming og kultur. Dette gjelder også for samvirket mellom FPD og Garnisonen i Sør-Varanger. Alikevel vil jeg argumentere for at politiet og Grensevakten har et særegent forhold som reduserer kulturforskjellen gjennom nærhet og kommunikasjon på samtlige nivåer. «*Silotenkning eksisterer ikke her*» (Sjef GSV, 2019 [Intervju]). En av de politifaglige informanter beskriver det på følgende måte:

«En del av befalet og politifolkene som er involvert i det her som har en kjennskap til hverandre, noen over flere år, og har utviklet vennskap på tvers av etatene og da opplever man jo at man kan ha relativt gode diskusjoner og erfaringsutvekslinger i en del andre sammenhenger som er nyttig og jeg tror kanskje at den type erfaringsoverføring er ekstremt viktig at vi har kjennskap til kultur og enkeltindivider på tvers av teamene og lagene og bransjene, nettopp for å skape forståelse og innsikt i hverandres tenkemåte og atferd.»(Informant, 2019 [Intervju])

⁶ Navnet på utvalget kommer av utvalgsleder Arne Røksund,

Erkjennelsen, på samtlige nivåer, av at det er to ulike organisasjonskulturer som skal fungere og løse oppdrag i felleskap, er ifølge samtlige informanter en styrke i samvirkemodellen. Selv om denne studien har sett på politiets opplæring av Grensevakten, trekker de politifaglige informantene frem viktigheten av at politiinstruktørene har kompetanse innenfor det militærfaglige. Forståelse av den militære organisasjonsstruktur og -kultur, samt Forsvarets operative handlingsmønster og fagterminologi, forsterker politiinstruktørenes evne til å «*snakke samme språk*» som soldatene (Informant 2019 [Intervju]). Soldatene har, som tidligere nevnt i oppgaven, et vesentlig lavere erfaringsnivå enn instruktørene fra politiet. Denne nivåforskjellen kan ikke endres, verken under et kurs i begrenset politimyndighet eller forut for kurset i regi av Forsvaret. Denne nivåforskjellen må aksepteres og møtes med pedagogiske virkemidler. Kommunikasjon er, som nevnt i kapittel 4, en vesentlig faktor innen kognitiv teori som en nøkkel for samvirke mellom individer.

«Den viktigste basisen for en positiv overføring av læring er derfor utviklingen av en hensiktsmessig kognitiv struktur. Dette innebærer noe langt mer enn at deltagerne skal ha lært noe nytt. De nye kunnskaper må være integrert med den eksisterende kognitive struktur på en slik måte at det har oppstått ny innsikt som kan benyttes i arbeidssituasjonen. For å oppnå dette kreves et undervisningsopplegg som setter deltageren og hans/hennes arbeidssituasjonen i sentrum» (Bush, 1992, s. 172)

Erfaringer fra kurs i begrenset politimyndighet og tilbakemeldinger fra de politifaglige informantene viser at instruktørene fra politiet har et høyt fokus på soldatenes kognitive struktur. Kunnskap som formidles tilstrebes derfor å plasseres i en kontekst som soldatene kan relatere seg til. Dette eksemplifiseres gjennom å bruke hypotetiske eksempler av politifaglig virksomhet, inn i en militær kontekst. Eksempler som «*Du skal håndtere bråk på byen*» blir til «*du skal håndtere en verbal konflikt i en VKP (veikontrollpost)*». I tråd med det Bush belyser som vesentlig for mottakers kognitive utviklingsprosess, forsøker instruktørene å utvikle soldatenes kunnskaper inn i en prosess hvor de vurderes opp imot soldatens eksisterende kunnskaper.

«Nye kunnskaper må utvikles i en prosess hvor de vurderes mot eksisterende kunnskaper under løsning av reelle problemer. Når hensiktsmessige kognitive strukturer er etablert, må det utvikles en motivasjon og en self-efficacy som letter overføringen og som bidrar til at læringsprosessen forsetter i arbeidssituasjonen» (Bush, 1992, s.173)

Både under den teoretiske undervisningssituasjon i kurset og i praksis i samvirke mellom politiet og Forsvaret er denne kommunikasjonen interessant å observere. Erfaringer fra tidligere observasjon viser at dette handler ikke om å innarbeide en påtatt militærfaglig sjargong i undervisningen, fra de politifaglige instruktørenes side. Det er ikke gjort funn som tilsier at instruktørene bevisst legger om sitt fagspråk for å kommunisere med et prioritert mottaker-perspektiv eller benytter andre sosiolekter kun fordi man instruerer en annen spesifikk yrkesgruppe. Funn viser at instruktørene på den ene siden benytter et gjenkjennbart språk for Forsvaret i sin daglige tale, og på den andre siden er bevisste på sine egenartede sosiolekter i en utdanningssituasjon.

Under observasjon av politiets forberedelser til øvelse, med kun politioperativt personell fra Utrykningsenheten (UEH) tilstede, fremkom det en rekke eksempler på et gruppespråk som bar preg av militærfaglig sjargong. Dette er gruppen operativt personell som benyttes primært av FPD til de politifaglige og samvirkespesifikke leksjonene under kurs i begrenset politimyndighet. Det er personell med spesiell kompetanse innen operative politioppdrag med høy trussel og skrape oppdrag knyttet til samvirkemodellen.

Personellet diskuterte terrenget som gjerningspersonen var observert i, og brukte ord og uttrykk som «brink», «lende» og «hvis du rek'er det området her først ...» (Notat, 2019 [Observasjon]). Det fremsto som åpenbart at kollegaene forsto at brink betyr øverste visuelle kant av sidene i et dalføre, og at lende betyr et spesifikt terreng eller område på kartet, selv om dette er militærfaglig gruppespråk. «Rek» henviser til rekognosering, og betyr å bli kjent med eller å undersøke gjennom observasjon. Da et slikt militærfaglig eller -påvirket språk ble kommunisert internt mellom de politioperative mannskapene, ga ingen uttrykk for at de ikke forsto. Tvert imot ble observert at samtlige mannskaper responderte med mye av den samme sjargongen.

På den andre siden beskrives politiets og forsvarrets gruppespråk, sosiolekter, som gjenkjennbare for hverandre:

«Vi kjenner og forstår hverandre, vi snakker jo samme språket»

(Notat, 2019 [Observasjon])

Dette kan problematiseres ytterligere gjennom å utfordre sitatet over. Politiet og forsvaret har ikke samme gruppespråk (eller sosiolekter). Politiets gruppespråk har en mengde låneord fra forsvaret, men har også en egenartet måte å kommunisere internt. Erfaringer fra kurs i begrenset politimyndighet viser denne forståelsen blant de politifaglige instruktørene. Et reelt eksempel som ofte benyttes under kurset i begrenset politimyndighet, er ordet «pålegg». Ordet pålegg er åpenbart for den alminnelige leser et spiselig produkt man legger oppå brødskiven. I juridisk forstand er ordet pålegg «*en ordre som det er straffbart å ikke følge*».

Politiet viser en høy grad av bevissthet knyttet til sitt eget gruppespråk under kompetanseoverføringen til soldatene. Dersom eksempelvis betydningen av ordet pålegg ikke beskrives godt nok av juristene under de juridiske leksjonene på kurset, blir det beskrevet og gjentatt av de politifaglige instruktørene. Grunnlaget for dette er eksempelvis at soldatene er rettslig bundet av, jf. maktpyramiden, å advare potensielle lovbrøyttere om at «det er straffbart å ikke etterkomme vårt pålegg». Når den enkelte borger har utfordringer med å forstå konsekvensen av en slik setning, er det naturlig at soldatene også har det. Derfor må sosiolekter som dette beskrives, forklares og læres.

Den overnevnte kommunikative interaksjonen mellom politiet og soldatene, som observert i den teoretiske opplæringssituasjonen, forsterkes gjennom observasjon av en utstrakt bruk av militærfaglig sjargong under samvirke i praksis (Notat, 2019 [Observasjon]):

Politiets innsatsleder til forsvarers ressurser: «Link opp med X»

Politiet innsatspersonell på samband: «... verifisert at Tango holder et langt våpen»

*Sambandskommunikasjon mellom Forsvarets og politiets innsatspersonell:
«Hele X⁷ er rød sone»*

⁷ Refererer til et geografisk område. Anonymisert i oppgaven av hensyn til operasjonskonsept.

For å forstå språkbruken, må den settes inn i en forståelig kontekst. Dette kan for mange oppfattes som banalt å måtte forklare uttrykksformene som benyttes, men forståelse av kommunikasjon i kommunikasjon har ofte vist seg å være essensiell i situasjoner hvor det ikke er rom for misforståelser. Bruk av samband har en historisk militær forankring, som kommunikasjonsplattform. Gjennom moderniseringen av andre etaters samband har mye av den militære kommunikasjonsformen enten blitt videreført, konvertert eller videreutviklet internt.

«Link opp» er i denne sammenhengen «å knytte ressurser sammen» og betyr at en enhet skal dra til eller møte en annen enhet. Dette er en språklig uttrykksmåte som krever en gjensidig forforståelse. Et annet eksempel er det fonetiske alfabetet. Dette alfabetet, som bygger på språklyder (auditiv fonetikk), ble opprinnelig opprettet for luftfarten i 1956 men er forankret i dag i som NATO-standard, SMG-675-55⁸. «Tango» kommer av det fonetiske alfabetet for T, og har en historisk forankring fra det amerikanske forsvarets bruk av ordet «target» (fienden/mål). I samvirkemodellen benyttes riktig nok «Tango» for T, men T står for «Trussel» (Undervisningsmaterieell - PowerPoint presentasjon, 2019 [Erfaringsbasert kunnskap]). «Rød Sone» stammer igjen fra det amerikanske forsvaret, konvertert til den norske militære språkbruken, og definerer farlig område (*red zone, hot zone*). Det er i dette området en motstander kan påvirke eller utgjøre en uforholdsmessig høy risiko mot våre egne ressurser. I politiet vil dette tilsvare *varm sone* jf. den nasjonale prosedyren for PLIVO (Nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold, Hdir/POD/DSB, 2015).

En slik bevisstgjøring kan være med å sikre at mottaker, i dette tilfelle den enkelte soldat, forstår budskapet. Forståelse er selvfølgelig en viktig nøkkel når det her snakkes om overføring av kunnskap. Men på den andre siden stiller det krav til en kvalifisert vurdering av hvordan man skal bruke dette pedagogiske verktøyet. Som nevnt er ikke dette en bevisst pedagogisk strategi, noe som igjen stiller krav til den enkelte instruktør og igjen en personavhengig opplæringssituasjon.

⁸ <https://no.wikipedia.org/wiki/Bokstaveringsalfabet>

6.8 Vurdering/Evaluering - Kvalifikasjons- og standpunktkontroll

På den ene siden er etableringen av en standpunktprøve, på slutten av kurset, viktig for å kunne gjennomføre en målrelatert vurdering (kalt absolutt vurdering, Hiim og Hippe, 2009, s. 119). Å kunne måle soldatenes faglige nivå understøtter politimesterens beslutningsgrunnlag for tildelingen av begrenset politimyndighet jf. rundskriv G-107/00, pkt. 3 (Politidirektoratet, 2000).

På den andre siden er den avsluttende prøven under kurset er beskrevet som en lettfattelig flersvars-prøve, som går overordnet igjennom leksjonstemaene med enkle scenarier. Soldatene skal krysse av riktig svarsalternativ. Som tidligere beskrevet i delkapittel 5.5 ansees ikke dette tilstrekkelig for både med tanke på omfanget av leksjoner som soldatene er gitt under kurset, og med tanke på kvalifikasjonskravene som er lagt til grunn gjennom målsetningene (ref. delkapittel 5.3). I tillegg forklarer informantene at det ikke gjennomføres en kvalitetssikring av overført kunnskap etter endt repetisjonsundervisning. Fraværet av et summativt vurderingssystem, som eksempelvis en teoretisk prøve, gir politiet liten til ingen kontroll på kunnskaps- og kompetansenivået til soldatene (Hiim og Hippe, 2009, s. 125).

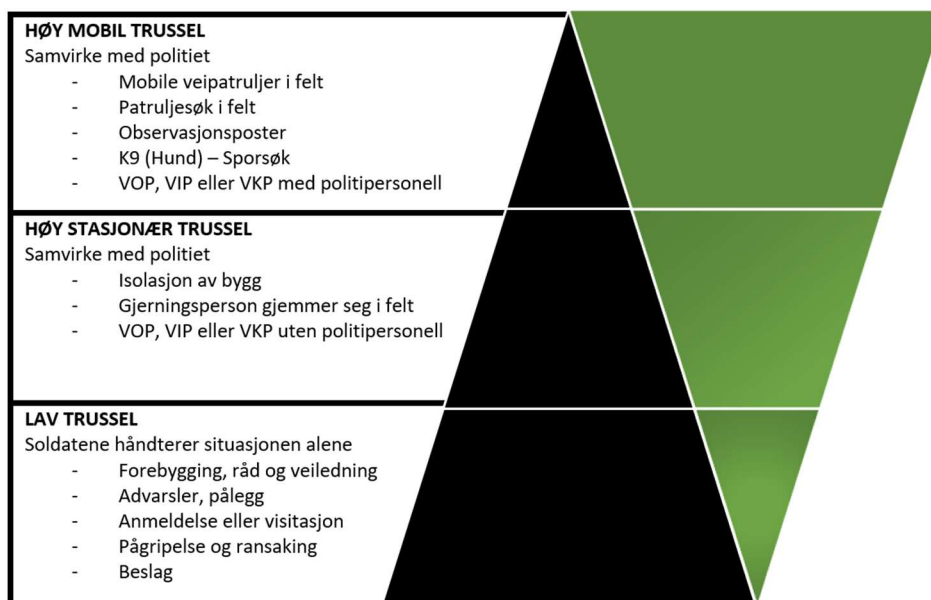
6.9 Vurdering/Evaluering – praktisk utøvelse av myndighet

«Train as you fight»

U.S. Marine Corps

Kildegrunnlaget legger til grunn en differensiering av behovet for utøvelse av politimyndigheten til tross for at Grensevakten bistår politimesteren uavhengig av en lav eller høy trussel (lavrisiko- og høyrisikooppdrag). Med dette mener studien å kunne legge til grunn at soldatene har et større behov for juridisk og politifaglig kompetanse desto lavere trusselen er. Som nevnt i delkapittel 3.3 skal Grensevakten legge til rette for at politiet får gjennomført en sikker og effektiv pågripelse av høy trussel (høyrisikooppdrag). Dette er situasjoner hvor man ikke kan utelukke at tjenestehandlingen vil medføre fare for liv og helse. Grensevakten opererer i felt og utøver militærfaglige arbeidsoppgaver til støtte for politiet. Ved oppdrag

som ansees som håndterbart for Grensevakten i kraft i sin tilstedeværelse på grensen (brudd på riksgrenseloven mv.) vil soldatene ofte operere uten støtte fra politifaglig personell. Kompetansebehovet for utøvelse av politimyndighet øker derfor tilsvarende med reduksjon av utøvelse av militærfaglig virksomhet, som illustrert på figur 9 (side 101).



Figur 9: Grensevaktens faglig tilnærming til situasjon (Horn-Lynggren, 2019)

Figur 9 illustrerer vektingen av det faglige behovet under gitte forutsetninger i oppdragsutførelsen. For situasjoner med lav trussel må soldatene utøve mer politifaglig kompetanse (sort). For situasjoner med høy trussel vil politiet ha en vesentlig større tilstedeværelse, og Grensevakten supplerer med militærfaglig kompetanse (grønn). Trussel og endringer i situasjonsbildet fjerner allikevel ikke behovet for å ha den nødvendige politifaglige kunnskapen (som vist ved eksempelvis «høy stasjonær trussel»). Plutselig kan soldatene som opererer i felt stå overfor en trusselaktør. Dette stiller store krav til den enkelte soldat å gå fra en militær kapasitet som eksempelvis en observasjonspost til å utøve makt i henhold til maktpyramiden, i kraft av sin politimyndighet.

Situasjon 3, som beskrevet i delkapittel 5.6, belyser en utfordring som kan settes inn i en mer reell kontekst. Ved minst en anledning skal grensevakten ha pekt på en person som krysset grensen ulovlig (Notat, 2019 [Observasjon], Informant, 2019 [Intervju], Sjef GSV, 2019 [Intervju]). Gjerningspersonen forsøkte å unndra seg kontroll, men var definert som lav trussel. Det var en asylsøker som hadde møtt opp på Storskog Grensekontrollsted, unndratt

seg saksbehandling og forlatt området og inn i norsk territorium. Hendelsen medførte et lengre lokaliserings- og observasjonsoppdrag for Grensevakten til støtte for politiet, iht. samvirkemodellen. Grunnet gjerningspersonenes ferd gjennom området, samt innsatsselementenes (politiet og Grensevakten) posisjonering, var det grensejegere som påtraff gjerningspersonen først og alene. Soldatene skal ha pekt på vedkommende med rettede våpen og gitt tydelige kommandoer og pålegg, noe som ble etterkommet. Pågripelsen ble gjengitt som gjennomført uten videre dramatikk eller behov for maktutøvelse. Ettersom soldatene er bevæpnet etter militær beslutning, og ikke på grunn av det sivile oppdraget, reagerte både politiet og GSV internt på dette, som et mulig brudd på våpeninstruks for politiet kapittel IV (samarbeidsavtalen FPD/GSV/GKS, pkt. 7.2) og håndterte det videre. Det bekreftes av Sjef GSV (Intervju, 2019), som begrunnet dette med manglende kompetanse hos soldatene og enkeltmannsferdigheter innen fleksibel oppdragsløsning.

Uttalelser fra informantene, og informasjon gitt under observasjon, viser at det på den ene siden er et stadige fokuset på høy trussel under trening og øving, som igjen medfører at soldatene benytter våpenet i scenariotreningene. Dette ble problematisert videre på følgende måte (Informant, 2019 [Intervju]):

«Dette er historisk sett en rolig grense.»

«Det trenes kun på høy trussel, men det bør også trenes på samvirkekonseptet men med lav trussel, for det er det vi får mest av reellt.»

Informantenes uttalelser ble underbygget av notater nedskrevet under observasjon av samvirkeøvelsene med politiet og Grensevakten (Notat, 2019 [Observasjon]):

«Vi har knapt grensekryssinger, men vi trener gang på gang med høy trussel»

«Trener vi konseptet med politiet og Forsvaret med lav trussel? Nei....nei, jeg tror ikke vi gjør det»

Man kan på den andre siden vise til at behovet for å trene på lav trussel (lavrisikoopdrag i samvirke) er tilstede. Ved å trene på en variabel trussel skapes fleksibilitet i oppdragsløsningen og man får samtidig trent evne og ferdigheter til å eskalere eller deeskalere på bakgrunn av gjerningspersonens handlemåte og en trusselvurdering.

7 Konklusjon

7.1 Oppsummering

Denne studien har undersøkt og beskrevet kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten. Deretter har studien analysert og drøftet de identifiserte faktorene som påvirker politiets evner å overføre og kvalitetssikre gjeldende kunnskaps- og kompetansenivå. Avslutningsvis har studien sett nærmere på hvilke faktorer som påvirker kompetanseoverføringen både med et fremmende og et hemmende aspekt. Studien har vist at selv et historisk samvirke, og et lovpålagt opplæringsregime, har elementer som påvirker i enten positiv eller negativ retning, og som det er viktig å få belyst, kartlagt, identifisert og bekjentgjort. Bare når man kan se seg selv utenifra med et kritisk blikk, kan man gjennomføre de nødvendige kursendringene for å maksimalisere effekten av leveransen – enten det er i opplæringsammenheng eller ute i fellesskap i felt.

7.2 Konklusjon

Kartleggingen og analysen av de skriftlige kildene viser at FPD i samarbeid med Garnisonen i Sør-Varanger tar oppdraget om samvirke innen grenseoppsyn og -kontroll svært alvorlig og med en sterk kollektiv ansvarsfølelse. Verken politiet eller Forsvaret er av den oppfatning at Forsvaret støtter politiet, men at det er to etater som er historisk, geografisk og juridisk forpliktet til å løse et oppdrag i fellesskap og likeverd. Dette eierskapet og denne nærheten til hverandre, kan vanskelig adapteres av andre militære enheter og politidistrikter uten videre.

I tillegg er det to etater som har en grunnleggende fellesforståelse av at samfunnet og de politiske beslutningene har ført til at vernepliktige soldater skal utøve politifaglige tjenester langs den norsk-russiske grensen, med de juridiske rammer og retningslinjer som ordinært politiutdannet personell må forholde seg til i sin tjenesteutførelse. Det er, som belyst av de muntlige kildene, identifisert en felles forståelse av at dette stiller enorme krav til politiet og Forsvaret som etater, det stiller enorme krav til instruktørene og befalet og det stiller enorme krav til de som skal utføre tjenesten: soldatene på enkeltmannsnivå. Det er også felles enighet knyttet til behovet for en overføring av politifaglig kompetanse til soldatene. I tillegg er det enighet for at kurset i begrenset politimyndighet er en nødvendig premissleverandør for at soldatene skal kunne handle på vegne av politimesteren i Finnmark innen sitt sivile oppdrag.

Denne studien har identifisert at opplæringen av soldatene inneholder de nødvendige emnene som skal tilsi en troverdig kompetanse innen relevante polisiære fag for utøvelse av begrenset politimyndighet. Utfordringen er at tiden ikke strekker til. Studien har identifisert at opplæringen ikke samsvarer med de normative kravene i G-107/00 om 40 timers opplæring før tildeling av politimyndigheten (Rundskriv G-107/00, pkt. 3). Kurs i begrenset politimyndighet har totalt sett mer enn hva rundskrivet krever, men timeantallet spres ut over soldatenes aktive tjenestetid etter at politimyndigheten er tildelt. Basert på antall målsetninger som er identifisert i analysen er dette på en måte pedagogisk riktig. For mye kunnskap presset inn på for kort tid vil ikke øke effekten av læring, men snarere tvert imot svekke den.

På den andre siden står politimesteren i fare for å tildele politimyndighet til personer som ikke besitter tilstrekkelig eller nødvendig kunnskap og kompetanse. Dette taler for et sterkere nærvær av kompetansebærere (eksempelvis politiutdannet personell) tettere på soldatene i deres daglige tjeneste. På samme måte som at ressurser er allokert til Reinpolitiet eller politistasjonen på Nyrud, anbefaler studien å tilføre ressurser som kan øremerkes kompetansehevingen av samvirket med Forsvaret. Det anbefales, på bakgrunn av denne studien, at ressursene tilføres fra sentralt hold, ettersom samvirkemodellen er sentralt bestemt og styrt, men forvaltes av FPD. På den måten kan ressursene tilføre Forsvaret politifaglig kunnskap og kompetanse på daglig basis og samtidig ivareta behovet for kontinuitetsbærende politifaglig erfaring på vegne av politimesteren i Finnmark.

I tillegg er det identifisert en for stor grad av personlig avhengighet til kvalitet i utførelse og gjennomføringsevne internt i politiet, og samtidig mangelfull overordnet strukturering av opplæringssystemet i politidistriktet. Denne studien anbefaler derfor at FOT får gjennomføringsansvaret for kurset i sin helhet, for å ivareta en enhetlig linje fra den teoretiske undervisning til utøvelse i samvirke på grensen. For å få gjennomført dette i praksis anbefales det at ressurser allokeres internt i FPD og knyttes tettere til FOT. Det er en særdeles positiv utvikling at Grensevakten fokuserer på å øke kompetansen hos sitt befall gjennom mer undervisning, og en retning som tyder på implementering av spesialistkorpset i Grensekompaniene. Denne studien anbefaler at FPD gjør det samme som Forsvaret og utvikler konseptet videre gjennom å stille krav til seg selv og samtidig styrke forutsetningene for å lykkes enten soldatene handler alene eller i samvirke med politiets innsatspersonell.

7.3 Perspektiver og veien videre

Denne studien har vist at kompetanseoverføring innen politioperativ virksomhet krever mer enn bare et teoretisk grunnlag. Politimyndighet er ikke noe man kan uforbeholdent tildele i den tro at rettsprinsippene blir ivaretatt så lenge «noen» er tildelt «noe».

Kompetanseoverføringen bygger først og fremst på et legalt rammeverk som forplikter et tett samarbeid. Samarbeid og samvirke fungerer sjelden når det går fra teori alene til praksis som følge av en akutt krise. Fordelen FPD og GSV har, i forhold til flere andre potensielle samvirkemodeller mellom politiet og Forsvaret, er den daglige nærheten, det fellesoperative oppdraget og avhengighetene av hverandre for å lykkes i oppdragsløsningen. Ansvarsfølelsen og eierskapet til samvirkekonseptet, på samtlige ledernivå, er to viktige faktorer som må ligge som et fundament for at samarbeidet skal lykkes. Der hvor mange beredskapsorganisasjoner sier «oss» og «dem», sier FPD og GSV «vi» når de beskriver støtte, samarbeid og samvirke.

Selv om dette ofte blir et spørsmål om økonomi generelt eller tid spesielt (for eksempel dersom man skulle vurdere denne studien opp imot Heimevernet), handler det i bunn og grunn om to ting: På den ene siden handler det om den enkeltes soldats forutsetninger til å tilfredsstillende lov og forskrift i den faktiske tjenestehandling og på den andre siden samfunnets krav til soldatens kunnskaper, evner, ferdigheter og holdninger.

Politimyndighet er derfor ikke en «tick-off» for politisk og strategisk nivå, men en kvalifikasjonsramme for legitim maktutøvelse. Mottakeren av denne rammen er det sivile samfunnet, og det norske samfunnet tart ikke lett på en vilkårlig tildeling uten tilstrekkelig, adekvat og nødvendig opplæring. Dette går igjen på tillit, som staten er avhengig av å tilegne seg. I dagens situasjon vil samfunnet kreve mer av Forsvaret enn en administrativ tildeling av myndighet, dersom man skal bruke militære mannskaper utover bistandsinstruksens rammer. Totalforsvarskonseptets rammer legger opp til økt samvirke mellom en virksomhet som opererer i fredstid og en virksomhet som er opprettet, bevart og vedlikeholdt for krigstid. Dette krever en ny måte å tenke på, gjennom nye operative krav, hvor kompetanse har en naturlig plass.

8 Litteraturliste

- Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) (1990) *Politiinstruksen*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1990-06-22-3963?q=alminnelig%20tjenesteinstruks>
- Alviniussen, Christoffer (2012). *18 måneders førstegangstjeneste – Hvordan kan vi motivere de vernepliktige*. Oslo: Krigsskolen
- Augoustinos et. al. (2014). *Social Cognition. An integrated introduction*. 3 utgave. London: SAGE Publications Ltd.
- Bang, Henning (2011). *Organisasjonskultur*. 4.utgave Universitetsforlaget
- Bjørndal, B. & Lieberg, S. (1978). *Nye veier i didaktikken?: En innføring i didaktiske emner og begreper*. Oslo: Aschehoug.
- Bjørndal, Cato R.P., (2011). *Det vurderende øyet. Observasjon, vurdering og utvikling i undervisning og veiledning*. 2 utg. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Brinkmann, Svend. Tanggaard, Lene. (2012). *Kvalitativ metoder, Empiri og teoriutvikling*. 1.utgave. Glydendal Norsk Forlag AS.
- Busch, T. (1992). *Overføring av læring* (Doktoravhandling). Bergen: Norges Handelshøgskole,
- Børresen, J., Gjeseth, G. og Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie, Bind 5. Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide forlag.
- Dalland, O., (2000). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dalland, O., (2010). *Pedagogiske utfordringer for helse- og sosialarbeidere.*, 2. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.

De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2015, 17. juni). *Kvalitativ metode*. Hentet fra <https://www.etikkom.no/FBIB/Introduksjon/Metoder-og-tilnarminger/Kvalitativ-metode/>

De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2015, 23. juni). *Bias*. Hentet fra <https://www.etikkom.no/FBIB/Temaer/Spesielle-problemomrader/Bias/>

De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2016, 27. april). *Forskningsetiske retningslinjer*. Hentet fra <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/>

Dysthe, O. (2001). "Sosiokulturelle teoriperspektiv på kunnskap og læring. Dialog, samspill og læring." 33-72.

Edvinsen, K. (2016). *Ordenstjeneste*. Nesbru: Vett & Viten

Finnmark Politidistrikt (2017) *Fagplan BPM GSV*. Kirkenes: Politiet

Finnmark Politidistrikt (2017). Samarbeidsavtale mellom Finnmark politidistrikt, Grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger/(sic.) og Grensekommissariatet. Kirkenes: Politiet

Finnmark Politidistrikt (2019). *Kurs/timeplan I – opplæring leir GSV*. Kirkenes: Politiet

Fiske, Susan T. & Taylor, Shelly E. (2013). *Sosial cognition. From brains to culture*. London: SAGE Publications Ltd

Forente Nasjoner (FN) (1990). *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*. Havana: Forente Nasjoner.

Forente Nasjoner (FN) (1997). *International Human Rights Standards for Law Enforcement: A Pocket Book on Human Rights for the Police*. Genève: Forente Nasjoner

Forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisning til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring (Forskrift om NKR og EQF, FOR-2017-11-08-1846)

Forsvaret (2019) *GSV organisering*. Forsvaret.no. Hentet fra <https://forsvaret.no/fakta/organisasjon/Haeren/Garnisonen-i-Soer-Varanger>

Forsvaret. (2019). *Sesjon. Sesjon er inngangen til en karriere eller utdanning i Forsvaret*. hentet fra: <https://forsvaret.no/sesjon>

Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Oslo: FD og JD.

Forsvarsstaben. (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben

Fredriksen, Steinar og Sand, Per Håkon (2018). *Juss for utøvere av begrenset politimyndighet*. 1 utg. Oslo: Gyldendal

Grunnloven. (1814). *Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814*.

Halvorsen, Knut (2003). *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Hansen, Stian (2014). *Forsvaret varsler færre stasjoner, mer spesialisering, 18 måneders verneplikt og ny teknologi. Finnmarken*. Hentet fra <https://www.ifinnmark.no/nyheter/store-forandringer-langs-grensa-mot-russland/s/1-30002-7257767>

Heintz, Ole A. (2009). *Erfaringsoverføring fra kontigenter i utenlandsoperasjoner til nye kontigenter i Norge. Erfaringsoverføring sett i et læringsperspektiv*. Oslo: FHS.

Heivoll, Geir. (2017). *Lovens lange arm? En studie av politibetjentes rolle som rettshåndhevere i den norske demokratiske rettsstaten*. Oslo: Wittusen & Jensen

Hiim, Hilde og Hippe, Else (2009). *Undervisningsplanlegging for yrkeslærere*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hove, K.(2014). *Kunnskapsbasert erfaringslæring (KEL)*. Politiet. Oslo: Endringsprogrammet.

Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (1972) Beskyttelsesinstruksen. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1972-03-17-3352?q=beskyttelsesinstruksen>

Instruks for Forsvarets bistand til politiet (2017) *Bistandsinstruksen*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789>

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. Utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Johannessen, A., Kristoffersen, L., & Tufte, P. A. (2009). *Forskningsmetode for økonomiskadministrative fag* (Vol. 2). Oslo: Abstrakt Forlag AS.

Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5 utg.). Oslo: Abstrakt forlag

Johannessen, Stig. O., (2015) *Politi i krise*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Jusleksikon.no. (2017, 31. mars) *Grunnloven*. Hentet fra: https://jusleksikon.no/wiki/Norges_Grunnlov

Jusleksikon.no. (2018, 21. januar). *Legalitetsprinsippet*. Hentet fra: <https://jusleksikon.no/wiki/Legalitetsprinsippet>

Justis- og beredskapsdepartementet (2010). *Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*.

Kristiansen, Terje G. (2016). *Veiledningspedagogikk i politiutdanningen*. Oslo: Gyldendal Akademiske

Kvale, Steinar og Svend Brinkmann. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Kvilekval, Ann-Kristin. (2018). *Samvirke politi og Forsvar; Et samvirke som fungerer men som krisen utfordrer*. (Masteroppgave) Bergen: UiO

Lai, Linda. (2013): *Strategisk kompetanseledelse, 3 utgave*. Bergen: Fagbokforlaget

Lauvås, P. og Handal, G. (2000). *Veiledning og praktisk yrkesteori*. Oslo: Cappelen.

Lov om nasjonal sikkerhet. (2019). *Sikkerhetsloven*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24?q=sikkerhetsloven>

Lov om politiet. (1995). *Politi-loven*. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53#KAPITTEL_1

Lov om straff. (2019). *Straffeloven*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28>

Ludvigsen, Per Christian, (2013). *Sivilt-militært samarbeid i Grensevakten, Utfordringer i tverretatlig samarbeid*. Oslo: Krigskolen

Meld.St nr 10 (2016-2017). *Risiko i ett trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justisdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/>

Narum, Morten. (2013). *Heimevernet som bistandsressurs til politiet. Krieger og politi?*. Oslo: Forsvarets Høgskole

Nassim Nicholas Taleb (2018). *Skin in the game: Hidden Asymmetries in Daily life*. New York: Penguin Random House

NOU 2007:15. (2007) *Et styrket forsvar*. Oslo: Forsvarsdepartementet

NOU 2012:14 (2012) *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: DSS

NOU 2016:19 (2016) *Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Oslo: DSS

NOU 2017:11 (2017) *Bedre bistand. Bedre beredskap*. Oslo: Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet

NOU 2017:11. (2017) *Bedre bistand. Bedre beredskap*. Oslo: Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet

NOU 2019:2 (2019) *Fremtidige kompetansebehov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019:2. (2019) *Fremtidige kompetansebehov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NRK (2016, 25. juni) *Dette er det nye hjemmet til grensejegerne*. NRK.no/finnmark. Hentet fra <https://www.nrk.no/finnmark/dette-er-det-nye-hjemmet-til-grensejegerne-1.13015032>

Ombudsmannsnemda for Forsvaret (2017). *Dokument 5, Ombudsmannsnemdas befarings – Garnisonen i Sørvaranger (GSV)*. Hentet fra <http://www.ombudsmann.no/media/1173/dok-5-2016.pdf>

Ot. Prp. Nr. 7 (1999-2000). *Om lov om endring i politiloven (den sentrale politiledelsen)*.

Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-7-1999-2000-/id160195/>

Ot. prp. nr.31 (2000-2001). *Om lov om endring i politiloven (begrenset politimyndighet til militære grensevakter på den norsk-russiske grense)*. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/542afdfbd68a43c39d2de1831742e0ec/no/pd/fa/otp200020010031000dddpdfa.pdf>

Overenskomster med fremmede stater (1993) Protokoll mellom Kongeriket Norge og Den russiske føderasjon om det avtalerettslige grunnlag for de bilaterale norsk-russiske forbindelser. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1993-04-22-7/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2

Phelps, Joshua M., Larsen, Nils Morten og Singh, Manjeet (red.) (2017). *Kommunikasjon og konflikthåndtering i operativt politiarbeid*. Oslo: Universitetsforlaget

PLIVO (2015) *Nasjonal prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold. Versjon 1.0*. Oslo: Helsedirektoratet, Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Politidirektoratet (2000). *Rundskriv G-107/00*.

Politidirektoratet (2011) *Politiets beredskapssystem, del 1*. Oslo. Tilgjengelig fra:

https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1660.pd

Politidirektoratet (2018) *Årsrapport 2018*. hentet fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/arsrapport-2018-politidirektoratet.pdf>

Politidirektoratet (2019). *Om Grensekommisariatet*. Politiet. Hentet fra

<https://www.politiet.no/om/organisasjonen/sarorganene/grensekommisariatet/hovedarbeidsomrader/>

-
- Politidirektoratet, (2019a). *Bemanning og dekningsgrad*. Hentet fra <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/tall-og-fakta/bemanning/>)
- Politihøgskolen (2012). *Studieplan. Instruktørutdanning politioperative disipliner*. Oslo: Politihøgskolen.
- Politihøgskolen (2019). *Studieplan for Utdanning i begrenset politimyndighet*. Oslo: PHS
- Powner, Leanne C. (2015). *Empirical Research and writing. A Political Science Student's Practical Guide*. Los Angeles: SAGE Publications, inc.
- Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft, Langtidsplan for forsvarssektoren*. Oslo: Forsvarsdepartementet
- Reisberg, David (2016). *Cognition: exploring the science of the mind*. New York: W.W. Norton & company
- Renå, Helge. (2016, 21. mai). *Ressursene som ikke fant hverandre?*. Politiforum. Hentet fra <https://www.politiforum.no/artikler/ressursene-som-ikke-fant-hverandre/387150>
- Repstad, Pål. (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Riksgrenseloven av 14. juli 1950, med forskrift av 7. nov. 1950.
- Ringdal, K. (2016). *Enhet og mangfold* (3. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.
- Schön, D. (1983). *The reflective practioner: how professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Selgen E. (2001). *Vitenskap, teknologi og samfunn: En innføring i vitenskapenes teori og praksis*. Oslo: Cappelens forlag AS.

Solstrand, Ragnvald H. (1987) «Norsk krisehåndtering i fred». *Norsk militært tidsskrift*, 157 (5).

St.prp nr. 42. (2003-2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Oslo.

Sternberg R. J. & Sternberg, K. (2017). *Cognitive psychology*. Boston: Cengage Learning.

Store norske leksikon. (2019, 20. juni). *Makt*. Hentet fra <https://snl.no/makt>

Thomstad, André Berg. (2016). *Terrorangrepet i Oslo. Forsvarets håndhevelsesbistand og samarbeid med Oslo-politiet etter 22. juli*. Oslo: Instituttet for forsvarsstudier

Tjora, A. (2013) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (Bind 2). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Trosdahl, L., et.al. (2013) *Kompetanseheving innsatspersonell*. Politidirektoratet, Oslo.

Ulrich, Stein (2016). *Norsk politi i Schengen, 1996-2016*. Oslo: Politidirektoratet

Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. (2018, 13. august). *Schengen- og sikkerhetssamarbeid*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/schengen-justis-samarbeid/id684929/>

Utlendingsloven av 15.05.2008, med Utlendingsforskriften av 15.10.2009 med endringer.

Vygotsky, Lev S. (1986) *Thought and Language*. London: The Massachusetts Institute Of Technology.

Våpeninstruks for politiet. (2016). *Våpeninstruksen*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-07-02-1088>

Wallebek, Caroline D. (2014) *Fra dialog til læring, En kvalitativ studie av lærings- og utviklingsprosesser i teamarbeid*. Oslo: UIO

Vedlegg

Vedlegg I – Figuroversikt

Figur 1:	Organiseringen av Finnmark politidistrikt (Politidirektoratet, 2016)
Figur 2:	Ledelsesnivået i Finnmark Politidistrikt (PBS 1, 2011)
Figur 3:	Maktpyramiden (Lie og Lagestad, 2011)
Figur 4:	Kompetanse (Linda Lai, 2013)
Figur 5:	Den didaktiske relasjonsmodellen (Hiim og Hippe, 2009)
Figur 6:	Illustrasjon av overføringen av kompetanse fra politiet til Grensevaktene (Horn-Lyngren, 2019)
Figur 7:	Timeplan BPM (Finnmark politidistrikt, 2019)
Figur 8:	Sammenligning av læringsmål (Horn-Lyngren, 2019)
Figur 9:	Grensevaktens faglig tilnærming til situasjon (Horn-Lyngren, 2019)
Figur 10:	Illustrasjon av ledelsesansvar for gj.føring av kurs i begrenset politimyndighet (Horn-Lyngren, 2019, Politidirektoratet, 2016)

Vedlegg II – Informantoversikt

Informant	Rolle	Hvem
1	Informant	Informant Nesten 20 års politioperativ erfaring. Jobbet på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå i politidistriktet. Erfaring med kurs i begrenset politimyndighet som instruktør, hovedinstruktør og fagansvarlig.
2	Sjef Felles enhet for operative tjenester	Politiinspektør Lars Blix Olsen. Over 20 års politioperativ erfaring. Jobbet på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå i politidistriktet. Tidligere UEH-leder og Stabsjef i daværende Øst-Finnmark politidistrikt. Erfaring med kurs i begrenset politimyndighet som instruktør, hovedinstruktør og fagansvarlig.
3	Politiet	Informant Nesten 10 års politioperativ erfaring. Jobbet på taktisk og operasjonelt nivå i politidistriktet. Erfaring med kurs i begrenset politimyndighet som instruktør, hovedinstruktør og fagansvarlig.
4	Sjef GSV	Oberstløytnant Jan Marius Nilsen. Dekorert offiser med bred erfaring som tidligere nestkommanderende ved Hærens befalsskole, operasjonsoffiser ved GSV og NATO teamleder ved Joint Training and Evaluation Centre. Masterutdannet ved Forsvarets Høgskole.

Vedlegg III – Begrepsoversikt

GSV	Garnisonen i Sør-Varanger
POD	Politidirektoratet
FPD	Finnmark politidistrikt
PM	Politimester
FOT	Felles enhet for operative tjenester
FUFSR	Felles enhet for utlending, forvaltning og sivile rettsoppgaver
GDE	Geografisk driftsenhet. Har ansvar for politioppgavene innenfor et geografisk område. Leder og koodinerer ressursene ved de underlagte tjenestestedene.
UEH	Utrykningsenheten, politidistriktets innsatsenhet for spesielle operasjonr
VHB	Vakthavende befal. Befalingsmann som til enhver tid er gitt myndighet til å lede/koordinere militært innsattpersonell fra en grensestasjon
ILKO	Innsatsleders kommandoplass
IL	Innsatsleder. Øverste politileder på taktisk nivå.
AL	Aksjonsleder
PLIVO	Pågående livstruende vold – Konsept
Samvirke	Felles innsats med forfordelt ansvar
Samvirkemodell	Konsept av et operativt samarbeid bestående av Finnmark politidistrikt (FPD) og Grensevakten (GSV), for hendelser langs den norsk-russiske grensen
BPM	Begrenset politimyndighet
Pl.	Politi-loven
Pi.	Politiinstruksen
Vi.	Våpeninstruks for politiet
Strl.	Straffeloven
Strpl.	Straffeprosessloven
Tvangsmidler	Ransaking, straffeprosessuelt Beslag, straffeprosessuelt Pågrepelse, Straffeprosessuelt

Maktmidler	Tilstedeværelse Råd og veiledning Advarsel og pålegg Arrestasjonsteknikker Pepperspray og gass Batong og langkølle Slag og spark Skytevåpen
Konduite	Vise skjønn, Sundt omdømme
Trussel – Lav	Lavrisikooppdrag. Oppdrag hvor man i forkant, på grunnlag av en trusselvurdering, vurderer det som lite sannsynlig at tjenestehandlingen vil medføre fare for liv og helse.
Trussel - Høy	Høyrisikooppdrag. Oppdrag hvor man i forkant, på grunnlag av en trusselvurdering, ikke kan utelukke at tjenestehandlingen vil medføre fare for liv og helse. Oppdraget karakter stiller krav til innsatsstyrkens utrustning, verneutstyr og kompetansenivå.
VKP	Veikontrollpost. Etablering av et trafikalt kontrollpunkt med formål å kontrollere kjøretøy og personer.
GKS	Grensekommissariatet
GK	Grensekommissæren

Vedlegg IV – Intervjuguide

Tema	Under og oppfølgingsspørsmål
Faktaopplysninger om informant	Enhetens/Distrikts tilhørighet Stilling Utdanning Erfaring
Bakgrunnsinformasjon	Har du kunnskap om sentral og lokal samarbeidsavtale mellom FOH og POD og FPD og GSV? Har du erfaring med politiets opplæring av Grensevakten? Har du erfaring med trening og øving med politiet og Grensevakten? Har du erfaring med oppdragsløsning med politiet og Grensevakten?

<p>Kompetanseoverføring Hvordan opplever du kompetanseoverføringen mellom politiet og forsvaret?</p> <p>Hvordan kvalitetssikres overføringen?</p>	<p>Beskriv kompetanseoverføringen mellom politiet og Grensevakten som helhet? Hvordan fungerer det i praksis? Tenk her på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå.</p> <p>Hva skjer hvis noen ikke er skikket til videre opplæring? Hva skjer hvis man stryker på kursets avsluttende eksamen?</p> <p>Er alle plattformer for kompetanseoverføring formelle (kurs øvelse eller trening), eller finnes det også uformelle plattformer (samtaler, møter, arrangementer)? Kan du beskrive dette?</p>
<p>«Politikurset» Hvordan opplever du opplæringen? Vurder både forberedelser, gjennomføring og etterarbeidet av kurset.</p>	<p>Beskriv politikurset. Beskriv vektingen av teori og praksis. Er det kun politiutdannet personell som instruerer? Er det andre fag som instruerer? Etterforskning? Påtale? Krim.tek.? Beskriv avsluttende eksamen/test. Er det tilstrekkelig eller er det mangler?</p>
<p>OJT Beskriv undervisning av vedlegg og den oppdragsspesifikke opplæringen ute på stasjonene.</p>	<p>Hvordan gjennomføres undervisning på grensestasjonene (politiets opplæring innen samarbeidsavtalens vedlegg)? Hvordan kvalitetssikres opplæringen av de militære mannskapene i samarbeidsavtalens vedlegg (herunder prøve/test)?</p>
<p>Trening Hvordan opplever du trening med Forsvaret/politiet?</p>	<p>Beskriv samtrening i egen enhet/distrikt. Er det scenariobasert trening? Eller table-top? Differensieres det mellom enkelte ad-hoc treninger og trening i større forband?</p>
<p>Øvelser Hvordan gjennomføres samøvelser?</p>	<p>Beskriv øvelsesfrekvensen mellom politiet og Grensevakten. Beskriv det politifaglige innholdet i øvelsene? Hvordan evalueres øvelsene? Overføres erfaringslære over til neste teorikurs/opplæring?</p>
<p>Usikkerhet Samsvarer opplæring, trening og øvelser med virkelighetens oppdragsløsning?</p>	<p>Beskriv usikkerheten. Hvis noe er utfordrende, hva kan politiet eller Grensevakten gjøre? Hva skal til for å begrense/minimere avstanden mellom teori og praksis? (Opplever du utfordringer knyttet til hjemmelsgrunnlag, samarbeidsavtale, opplæring, trening og øving sett opp imot praksis?)</p>
<p>Annet/Avslutningsvis</p>	<p>Er det noe du ønsker å forklare nærmere? Hvis det er noe du kunne ha endret på i opplæringsmodellen, hva skulle det ha vært? Er det noen momenter du mener kan være relevant i denne sammenheng som ikke er belyst så langt?</p>

	Hvordan fungerer endringer eller fagutvikling av konseptet?
--	---

Vedlegg V – Informasjons- og samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet ved Forsvarets Høgskole?
«Soldater med begrenset politimyndighet – En undersøkelse av den politifaglige kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten»

Bakgrunn og formål:

Prosjektet er en masteroppgave som avslutning på masterstudiet ved Forsvarets Høgskole (FHS) 2016-2019, Master i militære studier (deltid). Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan politiets kompetanseoverføring av politifaglige emner til Grensevakten sikres gjennom opplæring, trening og øvelser.

Prosjektet er planlagt å være ugradert, så opplysninger som innhentes vil være av generell karakter og således ikke gå i detalj om beredskapstiltak, kapasiteter, kapabiliteter eller annen sensitiv informasjon. Informasjon som, jf. Sikkerhetslov med forskrift, er gradert vil ikke etterspørres eller videre behandles.

Du forespørres om deltakelse i intervju på bakgrunn av din stilling og/eller din kunnskap om fagfeltet eller samarbeidet mellom politiet og Grensevakten.

Hva innebærer deltakelse i prosjektet?

For deg innebærer deltakelse i prosjektet et personlig intervju. Intervjuet vil være halvstrukturert (åpent). Ved hjelp av en intervjuguide vil du bli stilt en rekke åpne spørsmål om dine erfaringer og kunnskap knyttet til tematikken, som kan være med på å forklare hvordan kompetanseoverføringen gjennomføres og hvilken effekt den har. Intervjuet vil ha en varighet av ca. 90 minutter.

Intervjuet innebærer lydopptak av samtalen. Dette er kun for bruk som hjelpemiddel av opplysningene fra muntlig til skriftlig kildebehandling. Informasjonen som innhentes vil bli «åpent» brukt i masteroppgaven, inkludert ditt navn og stilling der det er behov. Dette er sentralt for å gi oppgaven troverdighet i forhold til både kilder, intervjuobjekter og analyse. Det er ønskelig å gjennomføre observasjon av politiets utdanning av Grensevakten gjennom teoriundervisning (*Politikurset*) og praksis (øvelser mv.) om dette godkjennes av politiet og Forsvaret. Dersom du deltar i dette prosjektet, og samtidig har en rolle i observert undervisning, vil opplysninger og/eller uttalelser som du kommer med under observasjon ikke benyttes i prosjektet. Bare opplysninger som er gitt i en intervjusammenheng eller en prosjektrelatert samtale, vil benyttes som innsamlet data fra deg som deltaker og da etter samtykke.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Dine personopplysninger og din informasjon holdes adskilt. Lydopptakene vil lagres på maskinvare tilhørende forsvarret inntil 2 år etter prosjektsslutt (oktober 2019) og oppbevares internt på behandlingsansvarlig institusjon (Forsvarets Høgskole). Dette for å sikre tilgjengelighet for senere forskning dersom funn eller prosjektet forøvrig kan føre til nye interessante problemstillinger. Kun veileder og prosjektansvarlig vil ha tilgang på opplysningene, og ved senere forskning vil man måtte søke om samtykke fra deg for bruk av din informasjon. **Etter 2 år slettes lydopptakene.** Den informasjonen du gir vil bli brukt i masteroppgaven og bli publisert av Forsvarets Høgskole. Om ønskelig kan du kreve å se igjennom informasjonen du har gitt før dette blir publisert. Dette vil bli avklart i løpet av selve intervjuet. Prosjektet skal etter planen avsluttes ultimo oktober 2019. Lydopptak lagres derfor frem til oktober 2021.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i dette prosjektet, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi grunn. Planlagt intervjuperiode er primo august 2019 til medio september 2019. Prosjektleder vil ta kontakt med deg for å avtale eksakt tidspunkt for intervjuet. Intervjuet kan foretas både på dagtid og kveldstid.

Hva skjer hvis du trekker deg underveis?: Opplysninger du har gitt vil bli fjernet fra prosjektet og lydopptaket slettes.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til Personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Ved spørsmål, ta kontakt med:

Prosjektleder: Anders Horn-Lyngdren / Rådgiver
Mobil: 41470657
Mail: hornlyngdren@gmail.com

Veileder: Andre Berg Thomstad / Major
Tlf: 23095802
Mail: athomstad@fhs.mil.no

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS, som kan kontaktes ved behov på: epost: nsd@nsd.no, tlf: 55 58 21 17, post: Harald Hårfagres gate 29, N-5007 Bergen.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

- Jeg samtykker til å delta i intervju og bli observert i undervisning som beskrevet over.*
- Jeg samtykker til at opplysninger jeg gir kan benyttes i prosjektet og jeg samtykker til at jeg kan identifiseres i oppgaven, som vil publiseres.*
- Jeg samtykker til at opplysninger jeg gir lagres i inntil 2 år etter prosjektslutt*

Vedlegg VI – Godkjenning fra NSD



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Soldater med begrenset politimyndighet - En undersøkelse av kompetanseoverføringen fra politiet til Grensevakten.

Referansenummer

802873

Registrert

19.05.2019 av Anders Alfa - hornlyndgren@gmail.com

Behandlingsansvarlig institusjon

Forsvarets høyskole / Forsvarets stabsskole

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Andre Berg Thomastad, athomstad@fns.mil.no, tlf: 23095802

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Anders Horn-Lyndgren, hornlyndgren@gmail.com / ahornlyndgren@mil.no, tlf: 41470657

Prosjektperiode

15.08.2018 - 22.10.2019

Status

09.09.2019 - Vurdert

Vurdering (2)

09.09.2019 - Vurdert

NSD har vurdert endringen registrert 03.09.2019. Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 09.09.2019. Behandlingen kan fortsette. OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning