

**NORGES GRENSEKOMMISSÆR FOR DEN NORSK-RUSSISKE GRENSE**
Grensekommisariatet

Det Kgl justis- og beredskapsdepartement
PB 8005 Dep
0030 OSLO

Gjenpart:
Politidirektoratet
PB 8051 Dep
0031 OSLO

POLITIDIREKTORATET	
11 SEPT 2013	
Arkiv 08-13	Arkivkode 008
Saksnr 13/2185	Dok.nr. 28

Deres ref.:

Vår ref.: 2013/00018-3 008

Dato: 09.09.2013

Grensekommisariatets kommentarer til Politianalysens anbefalinger gjennom NOU 2013:9 Ett politi – rustet for å møte fremtidens utfordringer**1. Innledning**

Det vises til nevnte NOU med vedlegg.

Grensekommisariatet har ikke blitt intervjuet eller på andre måter blitt kontaktet i prosessen, og det er derfor nødvendig med noen utdypninger.

2. Historikk

Grensekommisariatet ble etablert i 1950 som et resultat av "Overenskomst om forskjellige forhold ved den norsk-sovjetiske grense om fremgangsmåten ved ordning av konflikter og hendinger på grensen" med protokoller og vedlegg. I ettertid har det tilkommet tilleggsoverenskomster og en rekke forskrifter og protokoller som regulerer forholdet mellom Norge og Russland. Overenskomsten, i det daglige kalt Grenseavtalen, har fra 1950 blitt revidert en rekke ganger, men i hovedsak er den likelydende som da den ble undertegnet av norske og sovjetiske myndigheter i 1949. Den er like gyldig i dag, og er under Justis- og beredskapsdepartementets (JOB) jurisdiksjon (saklige virkekrets).

Fra 1950 til 2002 lå Grensekommisariatet organisatorisk direkte under Justisdepartementet. Etter reformen ble kommisariatet lagt under det nyetablerte Politidirektoratet (POD). I motsetning til JOB-dept, har POD ingen avdeling/seksjon som tar seg av grensesaker som faller inn under Grenseavtalen. Dette medfører et gap/vakum mellom eier og utøver av avtaleverket. Kommunikasjonen mellom POD og Grensekommisariatet dreier seg i all hovedsak om penger/ressurser, uten at det rent faglige kan diskuteres gjennomgående.

Besøksadresse:
Egebergsgate 6
9900 Kirkenes

Postadresse:
Postboks 88
9915 Kirkenes

Telefon: 78 99 57 90
Telefaks: 78 99 57 92
Epost: post.grensekom@politiet.no
Org.nr: 971 579 196

Vår saksbehandler
Ivar Magne
Sakserud

3. Grensekommissariatets oppgaver og gjøremål

Oppgaver og gjøremål er nøye beskrevet i Grenseavtalen av 1949 med tilleggsoverenskomster. Avtalen beskriver grensens gang, hva som er tillatt og ikke tillatt, hvordan partene skal forholde seg til hendelser på grensen, krav til vedlikehold og inspeksjoner, pliktig møtevirksomhet med mer. Tilleggsoverenskomstene omhandler og regulerer reindrift, kraftverk, fiske og miljøvern. Siden 1950 har denne avtalen blitt etterlevd av begge parter og skapt den nødvendige trygghet og forutsigbarhet som det er helt nødvendig å ha ved en slik grense.

Hvert år gjennomfører Grensekommissariatet mellom 50 og 80 møter med russiske grensemyndigheter. Dette er virksomhet som er styrt gjennom avtaleverket, men også en konsekvens av utviklingen og et mye nærmere samarbeid mellom grensemyndighetene (Kommissariatene).

Grensekommissariatet har dessuten siden 2008 støttet Utenriksdepartementet (UD) med opp til ett årsverk totalt i forbindelse med den pågående revisjon av riksgrensen (grenseoppgang). Både Grensekommissæren og Grenseinspektøren deltar på alle møter i Grensekommissjonen.

En annen meget viktig aktivitet ved Grensekommissariatet er opplæring, oppfølging og veiledning av Grensevakten i forbindelse med håndhevelse av Grenseavtalens intensjoner.

Grensekommissariatet gjennomfører kontinuerlig en rekke orienteringer, foredrag og informasjonsopplegg for både nasjonale og internasjonale aktører på alle nivå. Informasjonen er etterspurt fordi forholdet på grensen mellom Norge og Russland, og hvordan dette er løst også gjennom vanskelige perioder, er av stor interesse.

Rent administrativt står Grensekommissariatet for budsjetteringen, kostnadsfordeling og oppfølging av grensekontrollbygget på Storskog.

4. Innledende kommentarer til NOU 2013:9

Det er ingen tvil om at en rekke områder er meget vel gjennomgått og analysert i NOU 2013:9. Innholdet i NOU 2013:9 berører i meget liten grad Grensekommissariatet oppgaver og gjøremål, siden fokus i stor grad er rettet mot rent politimessige forhold. Når det gjelder områdene hvor kommissariatet er berørt, vil dette bli kommentert i det enkelte tilfelle under.

Dersom vedlegg 4, fig. 4.21 legges til grunn, så vil kostnader til eiendom, bygg og anlegg (EBA) få en skjev framstilling siden Grensekommissariatet betaler husleie og brukeravhengige driftskostnader for grensekontrollbygget på Storskog. Dette er en kostnad som må fordeles på Toll og Politi som er de faktiske brukere. Grensekommissæren har ikke lenger lokaliteter i bygget. Leie og drift av kontrollbygget på Storskog utgjør omtrent 20 % av Grensekommissariatets totale budsjett. Eiendomsmassen som i realiteten benyttes av Grensekommissæren og hans stab er kontorbygget i Kirkenes, konferansehuset på Storskog, OP-hytte Demningen på Skogfoss og en liten overnattingshytte i Grense Jakobselv.

Faktafeil

I Kap. 12.1.3 Grensekommissariatet og Vedlegg 7, figur 7.5 står Grensekommissariatet oppsatt med 4 fast ansatte. Dette medfører ikke riktighet. Grensekommissariatet har 5 faste stillingshjemler, men på grunn av praktiske årsaker lønnes Grensekommissæren av Forsvaret. Ved årets slutt refunderes Grensekommissærens lønnsutgifter til Forsvaret av Grensekommissariatets budsjett.

I Kap. 12.1.3 Grensekommissariatet, i forhold til nest siste setning presiseres det at Grensevakten *håndhever* Grenseavtalen på oppdrag fra Grensekommissæren (ikke *grenseovervåker* slik det står beskrevet i NOU 2013:9).

5. **Kommentarer til forhold som berører Grensekommissariatet**

Når man leser gjennom hele NOU 2013:9 med vedlegg, kan det være vanskelig å få tak på analysen og drøftingene som fører fram til anbefalingene som berører Grensekommissariatet. Siden Grensekommissariatet ikke er blitt involvert i prosessen med utarbeidelsen av NOU 2013:9, stiller man seg uforstående til hvordan man har analysert seg fram til nevnte anbefalinger.

Kontrollspenn (stort/lite) blir ofte brukt for å beskrive en situasjon hvor det som oftest er slik at sjefen har for mange, eventuelt kompliserte avdelinger rett under seg. Dagens POD med 27 underliggende politimestere pluss særorganer kan gjerne brukes som eksempel. Grensekommissariatet er i dag plassert sammen med særorganene PDMT, KRIPOS, ØKOKRIM m fl. I realiteten behandler ikke Grensekommissariatet noen politisaker, og det finnes pr i dag ingen i POD som har verken et direkte eller indirekte ansvar for Grenseavtalen. Det har i løpet av de siste 4,5 årene ikke kommet en eneste henvendelse/skriv fra Politidirektoratet som angår Grenseavtalen.

Budsjettmessig har Grensekommissariatet en egen post på Statsbudsjettet. Denne blir til ved at Grensekommissæren sender fram ønsker og behov i henhold til plan, POD videresender dette til Justis- og beredskapsdepartementet uten at innholdet blir gjort kjent for Grensekommissariatet. Det endelige budsjett fremkommer så i St prp nr 1 – Statsbudsjettet. I løpet av den etterfølgende periode gjennomføres så drøftinger av kommende års budsjett. I løpet av januar påfølgende år utarbeider Grensekommissæren sin årsrapport.

Grensekommissæren kan ikke se at den organisatoriske plasseringen har noen innvirkning på Politidirektørens kontrollspenn siden omfanget av virksomheten mellom POD og Grensekommissariatet må betraktes som et minimum av det som det må være. Det er også vanskelig å se for seg en økt faglig dialog i og med at POD ikke saksbehandler forhold i forbindelse med Grenseavtalen. Dette foregår først og fremst i Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Organisatorisk plassering ut fra geografi. NOU 2013:9 konkluderer med at det er mer naturlig at Grensekommissariatet plasseres under politimesteren i Region Nord ut fra geografisk beliggenhet. Rent visuelt og kartteknisk kan dette sikkert være riktig. Om det er 100 eller 200 miles avstand får en underordnet betydning.

Sett ut fra hvem Grensekommissæren og Grensekommissariatet jobber for, er det vanskelig å se nytten eller forbedringen av en slik organisering. Det er betenkelig at vi får enda et mellomledd/nivå mellom kommissariatet og departementsnivå, det vil si enda et nivå som ikke innehar kompetansen (formelt sett) til å håndtere saker som angår Grenseavtalen med underliggende dokumenter.

Budsjettmessig får man et nytt nivå som skal vurdere om Grensekommissæren skal gjøre den jobben som er regulert av avtaleverket. Dette skal da avdømmes mot kriminalitetsbekjempelse og de andre områdene som er typisk for et politidistrikt. Dette kan i verste fall føre til at det gode forholdet på riksgrensen mellom Norge og Russland forringes. Dette kan ingen være tjent med.

6. Drøfting

Forholdet mellom norske og russiske grensemyndigheter relatert til Grenseavtalen må i dag anses å være meget bra, robust og forutsigbart. Dette er et resultat av 63 år med samarbeid, som selv under den kalde krigen fungerte i henhold til intensjonen. Bakgrunnen ligger i historikk, stabilitet i forhold til organisering og ansvar, gjensidig respekt og ikke minst begge parters vilje til å etterleve avtaleverket. Og med dette har også forholdet partene i mellom åpnet seg betydelig, sammenlignet med tidligere tider.

Historisk sett har det vært stridigheter mellom Politimester og Grensekommissæren i forhold til myndighet på grensen. Politiet har ved flere anledninger uttalt at det hadde vært mer hensiktsmessig med en polititjenestemann/jurist som Grensekommissær enn en offiser med oberst grad, slik som det har vært siden 1950. Slike uttalelser kan virke basert på manglende kunnskaper om samarbeidet mellom de to lands grensekommissærer. Politimesteren har ansvar for grensekontroll, mens Grensekommissæren har ansvar for Grenseavtalen, herunder kontakt med russiske grensemyndigheter. Disse to ansvarsområdene kan meget vel løses med dagens organisering. En viktig forutsetning for dette er at partene finner vilje til det.

På russisk side styres og organiseres grensetjenesten først og fremst av FSB/Grense. Selv om FSB/G ikke er underlagt det russiske forsvaret, så er dette en avdeling med rene militære trekk. Utdanning, utrustning, organisering og uniformering/titler gjør den minst like militær som vår egen Grensevakt. Det må også tillegges at russisk grensevakt har en krigshistorie som tilsier at tjenesten aldri må likestilles med en alminnelig politiavdeling, slik som enkelte i Norge fremstiller det. Det er å anta at det faktisk ville bli sett på som en fornærmelse av den russiske part.

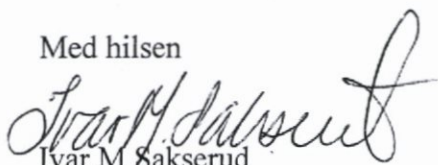
At det er en offiser som innehar stillingen som Grensekommissær har medført at partene har kunnet snakke "samme språk" gjennom alle tider. Dette er viktig for russisk part, og det er meget viktig, muligens også avgjørende for samarbeid og utvikling på riksgrensen mellom Norge og Russland. Ovennevnte poengteres fordi en ytterligere nedjustering av Grensekommissærens posisjon fort kan ende opp med uønskede endringer av dagens embete. Og det kan det ikke være mange som er tjent med.

7. Konklusjon/Anbefaling

Slik det er i dag kan det sies at Grensekommissariatet direkte bidrar til stabilitet og forutsigbarhet på riksgrensen mellom Norge og Russland. En slik stabilitet er kun mulig å opparbeide gjennom flere tiårs samarbeid og kontakt, hvor respekt for avtaleverket og hverandre alltid har vært i hovedfokus. Dette har også resultert i gjensidig tillit som det vil ta mange år å bygge opp på nytt. Siden nordområdene og Russland er et uttalt satsningsområde fra regjeringens side, virker det lite gjennomtenkt å endre noe som faktisk fungerer i dag.

Avslutningsvis stiller Grensekommissariatet slik det fremstår i dag spørsmål ved hva man har å tjene på denne foreslåtte omorganiseringen. Og om det er slik at man er av den oppfatning at en omorganisering ikke er til å unngå, ville det ikke være mer hensiktsmessig og naturlig å flytte Grensekommissariatet ut av politietaten og inn under Justis og beredskapsdepartementet som faktisk innehar jurisdiksjonen for grenseavtalen?

Med hilsen



Ivar M Sakserud

Oberst

Grensekommissær