



Politidirektoratet  
Postboks 2090 Vika  
0125 Oslo

Deres referanse:  
23/104657 – 4

Vår referanse:  
23/118969 - 4

Sted, dato:  
Kirkenes, 28.07.2023

## Høringssvar - Forsvarskommisjonens rapport

Vi viser til Politidirektoratets brev av 02.06.2023 om intern høring av NOU 2013:14 *Forsvarskommisjonens av 2021 – Forsvar for fred og frihet*.

Finnmark politidistrikt slutter seg til Forsvarskommisjonens hovedkonklusjoner om behovet for å styrke forsvarsevnen, og vil spesielt understreke det påpekte behovet for en helhetlig og langsiktig satsing på sikkerhet, forsvar og beredskap på tvers av sektorer.

Politidistriktets høringsinnspill vil i hovedsak omhandle temaene sammensatte trusler, sivil-militært samarbeid og forsvarets bidrag til samfunnssikkerhet.

### 1. Interesser, verdier og det sivile ansvaret i fredstid

Finnmark politidistrikt mener det er positivt at kommisjonen har valgt en bred tilnærming, der forsaret av Norge i vid forstand berører alle sektorer og samfunnet for øvrig. Det er viktig og riktig å ta utgangspunkt i hvilke interesser og verdier som skal forsvares, beskrevet som "det grunnleggende og tidløse ansvaret det er å skape sikkerhet for staten, befolkningen og samfunnet, og beskytte og fremme våre verdier og interesser."<sup>1</sup>

I kjernen av verdiene som skal beskyttes ligger den friheten som bygger på demokratiet, menneskerettighetene og rettsstaten. Norge er fritt og liberalt demokrati, en småstat med behov for et sterkt forsvar og gode venner, og dermed ikke en autoritær eller militærstyrt stat. Derfor mener Finnmark politidistrikt at det er prisverdig at kommisjonen nettopp fremhever betydningen av at tiltak som iverksettes mot sammensatte trusler må utvikles på en måte som ikke går på bekostning av de verdiene en ønsker å beskytte.<sup>2</sup>

Risiko- og trusselbildet er mer sammensatt og framover vil krisene trolig bli mer kumulative, med trusler fra både statlige og ikke-statlige aktører. Et sammensatt trusselbilde kan ramme ulike samfunnssektorer på forskjellige måter.

---

<sup>1</sup> Forsvarskommisjonens rapport s. 15

<sup>2</sup> Forsvarskommisjonens rapport s. 223

Finnmark politidistrikt mener at selv om virkemiddelbruk og trusselbilde er sammensatt, og omfatter bruk av både sivile og militære virkemidler utenom væpnet konflikt, er det prinsipielt sett verken riktig eller tjenlig å hevde at skillet mellom fred, krise og krig er mindre tydelig eller viktig av den grunn.

Bruk av sammensatte virkemidler skjer i fredstid. Det er et kjennetegn ved sammensatte trusler at de i hovedsak ikke vil være del av en væpnet konflikt, og selv om situasjonen kan utvikle seg oppover krisespekteret, er målet ikke nødvendigvis krig og okkupasjon.

Nettopp når situasjonen er eskalerende, uoversiktlig og uavklart er det av avgjørende betydning å ha bevissthet og klarhet rundt ansvarsforhold og kapasiteter. Så lenge landet ikke er i krig må håndtering og virkemidler være forankret i det sivile samfunnet og rettsstaten. Det betyr at de sivile myndighetene må være rustet til å kjenne igjen, forstå og svare ved sammensatte trusler. Sivil beredskap er avgjørende for evnen til å møte sammensatte trusler.

I tråd med dette ønsker politidistriktet å forsterke kommisjonens synspunkt om at "styrking av forsvaret mot sammensatte trusler handler ... primært om hvordan Forsvaret kan understøtte andre offentlige myndigheter og sivile aktører."<sup>3</sup> Finnmark politidistrikt slutter seg videre til anbefalingen fra FFI som er gjengitt i kommisjonsrapporten om "at det utøves aktsomhet ved mulige utvidelser av Forsvarets ansvar for å avskrekke, avdekke og håndtere sammensatte trusler."<sup>4</sup>

I møte med sammensatte trusler vil Finnmark politidistrikt derfor fremheve kommisjonens konklusjon om at det "ikke først og fremst er militære virkemidler som bygger motstandskraft. Det er samfunnets totale motstandskraft som vil være avgjørende."<sup>5</sup> Dette må ligge til grunn for en helhetlig styrking av sikkerhet og beredskap mot sammensatte trusler i hele samfunnet.

I uavklarte situasjoner, og spesielt oppover krisespekteret, er koordinering av myndighetsutøvelse viktig for å kunne møte trusselen på en riktig og troverdig måte. Politidistriktet vil påpeke at kommisjonen, med unntak av det strategiske nivået, ikke har konkrete forslag til koordinering av myndighetsutøvelse med tanke på trusler mot sikkerhet, kriminalitet og suverenitet. Koordinering av sivil og militær myndighetsutøvelse i hele krisespekteret mellom fred, krise og krig bør utredes nærmere.

Sammensatte trusler fra statlige aktører og organisert kriminalitet må ses i sammenheng og håndteres helhetlig. I forlengelsen av Forsvarskommisjonens bemerkning<sup>6</sup> mener Finnmark politidistrikt at politiets evne til å bidra til situasjonsforståelse, lede krisehåndtering og iverksette tiltak tilsier at Politidirektoratet bør ha en ledende og koordinerende rolle i det tverrsektorielle samarbeidet på nasjonalt/direktoratsnivå, inkludert et styrket Sentralt totalforsvarsforum, og at politidistriktene bør ha en tilsvarende rolle på regionalt nivå.

Det ligger i dette at politidistriktet ikke ser det som formålstjenlig at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), slik direktoratet ifølge kommisjonen selv har foreslått, gis en formalisert lederrolle med ansvar for å utarbeide tverrsektorielle situasjonsbilder og vurdering av konsekvenser for kritiske samfunnsfunksjoner og samfunnsstabilitet. DSB har etter politidistriktets vurdering ikke forutsetninger for å se statlig aktivitet og organisert kriminalitet i en helhetlig sammenheng. DSB har i begrenset grad en utøvende rolle med ansvar og fullmakter til å lede og håndtere en

---

<sup>3</sup> Forsvarskommisjonens rapport s. 223

<sup>4</sup> Samme sted

<sup>5</sup> Forsvarskommisjonens rapport s. 98

<sup>6</sup> Forsvarskommisjonens rapport s. 230

sammensatt og eskalerende situasjon. Den formelle kompetansen til å iverksette tiltak ligger hos en lang rekke andre aktører, der politiet er den sentrale aktøren i det sivile samfunnet for håndtering av en lang rekke typer trusler og hendelser som omfatter bruk av statens maktmidler både operativt og i påtale. En helhetlig styrking av sikkerhet og beredskap bør organiseres på en måte som reflekterer de reelle ansvarsforholdene i det sivile samfunnet.

## **2. Utfordringer og sårbarhet i Finnmark**

Nordområdene har stor sikkerhetspolitisk betydning og står overfor andre utfordringer enn resten av Norge. I Finnmark har nabolandet Russlands utvikling i totalitær retning, risikovilje og hardere konfrontasjon med Vesten en direkte betydning for innbyggernes opplevelse av trygghet og sikkerhet. I dette området er også de historiske og kulturelle erfaringene annerledes enn i andre deler av landet. Dette gir helt spesielle forutsetninger i dette området. Utviklingen av trusselbildet, og spesielt sammensatte og uforutsigbare trusler fra statlige og ikke-statlige aktører, innebærer at Finnmark på mange ulike måter er et sårbart og utsatt område som er særlig relevant for sikkerheten til Norge, NATO og EU.

I trusselbildet de neste 10-20 årene danner det sivile samfunnet et helt avgjørende grunnlag for forsvarsevnen. Forsvarskommisjonen understreker at en styrking av norsk forsvarsevne og beredskap forutsetter en helhetlig styrking i flere sektorer. Spesielt i Finnmark er det vesentlig at forsvarsevnen styrkes på bred front i det sivile samfunnet.

Naboskapet med Russland medfører helt spesielle behov i Finnmark og grenseområdene som betinger en strategisk nasjonal oppmerksomhet innenfor alle samfunnsområder. Finnmark politidistrikt slutter seg til kommisjonens synspunkt om at vern om Norges strategiske interesser vil kreve vesentlig mer innsats og ressurser, og vil legge til at Finnmark i så måte står i en særstilling.

### **2.1 Tillit og troverdighet er avgjørende**

Befolkningen er avgjørende for Norges forsvarsevne. I krise og krig vil befolkningen stå overfor spørsmål om hvilken informasjon som er til å stole på og hvordan det er riktig å reagere. Norges evne til å håndtere alvorlige hendelser som er preget av stor usikkerhet, vil i stor grad påvirkes av tilliten og troverdigheten til myndighetene.

Påvirkningsoperasjoner med formål om å destabilisere samfunnet og undergrave tilliten til norske myndigheter utgjør ifølge E-tjenestens og PSTs trusselvurderinger en sentral trussel mot Norge. Økt digitalisering og bruk av sosiale medier utvider angrepsflaten mot befolkningen, og dermed mulighetene for og virkningene av statlige påvirkningsoperasjoner. Viljen til å utnytte eksisterende konfliktlinjer gjør Finnmark sårbart for påvirkning, for eksempel relatert til relasjonen mellom nord og sør i Norge, urfolk og minoriteter, ressursutnyttelse, mv.

Norges fremtidige sikkerhets- og forsvarspolitiske veivalg og prioriteringer må understøtte tilliten og troverdigheten til myndighetene ved å bygge på grunnleggende verdier som rettssikkerhet, menneskerettigheter og demokrati.

Sårbarhetene i det sivile samfunnet i Finnmark er vesentlige. I forlengelsen av kommisjonens hovedkonklusjon er det Finnmark politidistrikts oppfatning at norsk politikk for å utvikle og styrke det sivile samfunnet i Finnmark ikke i tilstrekkelig grad reflekterer alvoret i den nye sikkerhetssituasjonen. Det skjer ikke nok, og det går ikke raskt nok. Spesielt i Finnmark må Forsvarskommisjonens anbefalinger følges av en bred og helhetlig styrking av det sivile samfunnet i et sikkerhetsstrategisk perspektiv.

## **2.2 Bosetting er et sikkerhetspolitisk anliggende**

Bosetting danner grunnlaget for suverenitetshevdelse og sivil motstandskraft. Videre er det sivile samfunnets støtte avgjørende for Forsvaret og forsvarsevnen. Å opprettholde bosettingen i Nord-Norge, og særlig i Øst-Finnmark, er derfor et avgjørende sikkerhetspolitisk anliggende.

Den demografiske utviklingen i Finnmark, og særlig i små kommuner, er preget av befolkningsnedgang og aldring. Stor konkurranse om kompetent arbeidskraft skaper utfordringer med å rekruttere og beholde tilstrekkelig personell, både i Forsvaret og i sivile funksjoner. Finnmark er derfor avhengig av pendlere til å fylle behovet for arbeidskraft innen blant annet helsevesenet, Forsvaret og offentlig forvaltning. Dette bidrar i liten grad til å utvikle stabile og levedyktige lokalsamfunn og bosetting.

For å lykkes med bosetting i Finnmark kreves etter politidistriktets oppfatning kraftige og annerledes politiske grep og en helhetlig strategisk tilnærming både på kort og lengre sikt.

## **2.3 Grensen mot Russland**

Med Russland som nærmeste nabo er Finnmark militærstrategisk og sikkerhetspolitisk viktig. Grensen mot Russland er, i tillegg til å være Norges riksgrense, NATOs nordlige grense og Schengen yttergrense.

Gjennom kongelig resolusjon av 2005 er politimesteren i Finnmark tildelt ansvar for grensekontroll ved den 198 km lange norsk-russiske grensen, samt å avdekke, stanse og forfølge straffbare forhold og verne om den offentlige orden og sikkerhet. Garnisonen i Sør-Varanger (GSV) utfører grenseovervåkning (med sivile formål) og patruljering av den norsk-russiske grensen på vegne av politimesteren i Finnmark, og bistår ellers politiet i utføringen av grenseoppdraget. Grenseoppdraget (både det militære og sivile) er et nasjonalt ansvar, da Norge etter Schengen-regelverkets krav til yttergrensekontroll og grenseavtalen med Russland av 29.12.1949 er rettslig forpliktet til å overvåke den norsk-russiske riksgrensen for å hindre ulovlige grensepasseringer.

Behovet for overvåkning og kontroll av land- og sjøgrensen mot Russland er vesentlig styrket etter Russlands fullskala-invasjon av Ukraina i februar 2022. En spent sikkerhetspolitisk situasjon medfører økt risiko for sammensatt virkemiddelbruk over grensen, herunder statlig styrt migrasjon med formål å teste og utfordre norsk reaksjonsmønster og evne.

Det er avgjørende for tillit og troverdighet at håndteringen av grenserelaterte hendelser skjer innenfor lovens rammer og ivaretar krav til rettssikkerhet og domstolkontroll. Ved en ytterligere eskalering av situasjonen vil Forsvarets kapasitet til å bistå politiet i grenseoppdraget kunne utfordres som følge av samtidighetskonflikter. I en fremvoksende krise med sikkerhetspolitisk overbygging må politiet derfor ha tilgjengelig tilstrekkelig sivile kapasiteter og ressurser til å håndtere hendelser ved den norsk-russiske grensen.

En effektiv og troverdig grensekontroll med en tydelig sivil profil og signatur vil videre kunne forebygge uønskede hendelser og unødig eskalering ved den norsk-russiske riksgrensen. En helhetlig styrking av sikkerhet og beredskap kan ikke baseres ensidig på avskrekking og styrking av Forsvaret i Finnmark. Den sivile siden må styrkes tilsvarende for å sikre kapasitet og kompetanse til en fleksibel og situasjonstilpasset håndtering også i situasjoner høyere opp på krisespekteret, der Forsvarets ressurser er innrettet mot primæroppdraget.

## **2.4 Egenberedskap**

Samfunnet i Finnmark opplever fra tid til annen bortfall av kritisk infrastruktur. Den demografiske utviklingen, store avstander, hardt klima og sårbar infrastruktur gjør

nordområdene særlig sårbare ved uforutsette hendelser. Bortfall av offentlige tjenester, kritisk infrastruktur og stengte forsyningslinjer vil kunne være sentrale elementer i en fremvoksende sikkerhetspolitisk krise og krig.

Samfunnets motstandsdyktighet og beredskap kan ikke alene ivaretas av myndighetene. Det meste av kapasiteter til mat og transport ligger i dag i private hender. Det er sentralt for Finnmark at den enkelte innbygger må forberede seg på uønskede hendelser og sikkerhetspolitiske situasjoner preget av usikkerhet og svikt i ordinære rutiner. Ved at befolkningen kan ta vare på seg selv og sine nærmere i kortere eller lenger tid, vil samfunnets og politiets ressurser kunne prioriteres mot menneskene som trenger det mest. Dette vil beskytte liv og helse i krise og krig, og bidra til å styrke forsvarsevnen.

Egenberedskap forutsetter imidlertid at befolkningen erkjenner risikoen for uønskede hendelser og mulighetene for forverring av situasjonen som reelle. Myndighetene må derfor tydelig og strategisk kommunisere om risiko og egenberedskap. Kommunikasjon vil bidra til gjensidig forventningsavklaring mellom myndighetene og befolkningen, og slik at befolkningen i stand til å treffe gode valg som øker den samlede evnen til å forvare landet og våre sentrale verdier og interesser.

### **3. Tilstedeværelse av sivil myndighet i Finnmark**

Tilstedeværelse av sivil makt og myndighet viser omverdenen at Norge har evne og vilje til å hevde norsk suverenitet på territoriet ut over militær tilstedeværelse og alliansepolitikken. I en allerede urolig normalsituasjon og ikke minst i en sikkerhetspolitisk spisset situasjon er det derfor avgjørende at sivil myndighet er sterkt og kompetent til stede. Dette gjelder særlig i grenseområdene i nord.

Norges sikkerhetspolitikk i nordområdene har vært tuftet på en balansegang mellom avskrekking og beroligelse, en såkalt balanserende politikk. Styrkingen av Forsvaret i Finnmark er en del av avskrekkingspolitikken som skal hindre militær aggresjon og angrep. For å oppnå formålet er det viktig og riktig at forsvaret har fokus på sitt primæroppdrag, som er å hevde nasjonal suverenitet.

Beroligelse innebærer derimot å unngå eskalering av en situasjon mellom sikkerhetspolitiske motstandere, og praktiseres i det militære domenet blant annet ved ulike former for selvpålagte restriksjoner. I det sivile domenet er opprettholdelse av et sterkt sivilt avtrykk gjennom tilstedeværelse av sivil makt og myndighet i grenseregionen, et viktig moment for beroligelse. Desto lengere Norge klarer å holde sivil kontroll i Finnmark, desto vanskeligere blir det å bruke militære og sammensatte virkemidler.

I en sikkerhetspolitisk krevende situasjon for Norge er den sivile myndighetsutøvelsen tilsvarende viktig. Den foreslåtte militære opprustningen i landsdelen krever en sivil motvekt for å skape en helt nødvendig balanse. Uten fysisk tilstedeværelse av sivil myndighet kan det oppstå et maktvakuum, for eksempel ved bortfall av digital kommunikasjon, på et tidspunkt der en sivil signatur kan være helt avgjørende for videre utvikling. Videre vil tilstedeværelsen kunne bidra til at myndighetene har tillit og troverdighet blant lokalbefolkningen i nord.

### **4. Sammenfallende distriktsgrenser for beredskapsaktørene**

Forsvarskommisjonen mener det bør foretas en harmonisering av distriktsgrensene for beredskapsaktørene og andre samarbeidsaktører for å effektivisere samarbeidet.<sup>7</sup> Finnmark politidistrikt tiltrer forslaget, og vi har i vår høringsuttalelse til evalueringen av statsforvalternes geografiske inndeling påpekt at sammenfallende grenser gir bedre beredskap. Finnmark politidistrikt anser det som vesentlig og viktig for den regionale

---

<sup>7</sup> Forsvarskommisjonens rapport s. 229

beredskapen og forsvarsevnen at Statsforvalteren i Troms og Finnmark deles, slik at Statsforvalteren i Finnmark får sammenfallende grenser med politidistriktet, SAMLOK Finnmark (nødmeldesentralene 110, 112 og 113), Finnmark landforsvar og HV distrikt 17, sivilforsvarsdistriktene i Øst- og Vest-Finnmark, det regionale politiske nivået i fylkeskommunen, med videre.<sup>8</sup>

Som fremhevet av Forsvarskommisjonen krever et mer komplekst og sammensatt trusselbilde bedre evne til koordinert innsats fra en rekke samfunnsaktører.<sup>9</sup> I krig og krise må aktørene raskt og effektivt koordinere innsatsen, også i fravær av sentral styring og ved bortfall av elektronisk kommunikasjon. Finnmark politidistrikt mener at dette fordrer regional ledelse med myndighet og kompetanse til å treffe forpliktende beslutninger på vegne av egen organisasjon. Regional tverrsektoriell ledelse, håndtering og koordinering er i samsvar med nærhetsprinsippet, og de ulike aktørene må innrettes seg på en måte som er hensiktsmessig også i forhold til ansvars- og likhetsprinsippene.

Viktige statlige aktører for hendelseshåndtering og til å skape godt oversikt over situasjonsbildet som Kystverket, Tolletaten og Avinor har i dag en funksjonsbasert organisering. Finnmark politidistrikt opplever at denne organiseringen og manglende regional tilstedeværelse med makt og myndighet kan stå i veien for effektiv samhandling og forsinke viktige avgjørelser i tidskritiske situasjoner. På grunn av store geografiske avstander vil problemstillingene aktualiseres ytterligere ved bortfall av elektronisk kommunikasjon og annen kritisk infrastruktur. Vi mener derfor at regionale kontaktpunkter/-personer med tilstrekkelig beslutningsmyndighet bør utpekes slik at politiet og øvrige beredskapsaktører vet hvem en skal forholde seg til ved krise og krig.

## **5. Sivil-militært samarbeid**

Ved alvorlige eller samtidige kriser vil Forsvarets ressurser måtte prioriteres mot primæroppdraget knyttet til statssikkerhet og suverenitetshevdelse. Følgelig vil Forsvarets bistand til sivile oppgaver måtte nedprioriteres. Politiet og samfunnet kan derfor være tjent med å ha lave forventninger til forsvarets bistandskapasitet i en sikkerhetspolitisk eskalert situasjon.

Finnmark befinner seg langt unna nasjonale bistandsressurser. Videre vil store avstander, sårbar infrastruktur, samtidighetsproblematikk og utfordrende værforhold kunne forhindre tilførselen av og omdisponering av personell. Ressurstilgangen vil blant annet skape utfordringer ved sikring av samfunnskritiske objekter, da tilgjengelig personell ikke vil kunne ivareta samtlige behov. Finnmark politidistrikt mener at problemstillingene må møtes med forventningsavklaring og tydelige prioriteringer av kapasitet og ressurser.

### **5.1 Øvelser og samhandling**

En styrket militær struktur i Finnmark vil påvirke sivil-militært samarbeid, da flere kommandonivå, avdelinger og personer må implementeres i et allerede etablert og godt samarbeid mellom Forsvaret og Finnmark politidistrikt. Dette fordrer regelmessig og systematisk samhandling og øvelser mellom politiet og Forsvaret, men også i hele totalforsvarets bredde. Vi støtter derfor Forsvarskommisjonens påpekning av behovet for regionale samvirkearenaer for trening og øving, samt en avklaring av samhandlingsledelse i fredstid og oppover krisespekteret.

Finnmark politidistrikt har gode erfaringer med totalforsvars og -beredskapsøvelser og øvelser med samvirkeaktørene. Vi opplever at aktørene utviser stor positivitet og engasjement for øvelsene, men at deltakelsen begrenses av kapasitet og ressurser.

---

<sup>8</sup> [https://www.regjeringen.no/contentassets/c72b7043006c42e8b8ea43af7c1f69b5/finnm-ark-politidistrikt.pdf?uid=Finnmark\\_politidistrikt](https://www.regjeringen.no/contentassets/c72b7043006c42e8b8ea43af7c1f69b5/finnm-ark-politidistrikt.pdf?uid=Finnmark_politidistrikt)

<sup>9</sup> Forsvarskommisjonens rapport s. 222

Dette gjelder særlig for kommunene. Flere og mer omfattende øvelser fordrer derfor at øvelsene defineres som "må"-oppgaver. Kommunene trenger generelt støtte i beredskapsarbeidet, og en styrket Statsforvalter i Finnmark bør ha et utvidet ansvar for å støtte kommunene for å bidra til å styrke den samlede beredskaps- og forsvarsevnen.

## **5.2 Informasjonsutveksling**

Koordinert innsats fra totalforsvarsaktørene fordrer felles situasjonsforståelse. Aktørene må derfor kunne kommunisere og dele informasjon i sanntid på tvers av etater og sektorer i egnede regionale fora for dette. Finnmark politidistrikt slutter seg til det påpekte behovet for rutiner, samarbeidsformer og systemer for horisontal og vertikal informasjonsdeling, og mener dette bør være en nasjonal oppgave å utforme. Det samme vil gjøre seg gjeldende med andre samvirkeaktører.

Videre peker vi på at regelverket for informasjonsdeling på enkelte områder skaper praktiske samhandlingsutfordringer. Finnmark politidistrikt mener at informasjonsdeling ikke må gå på bekostning av rettsikkerhet og menneskerettslige krav til personvern. De juridiske rammene for og utfordringene knyttet til informasjonsdeling på tvers av sektorer og aktører bør derfor utredes særskilt.

## **6. Sivil aktivitet og militære behov må sees i sammenheng**

Det er foreslått en rekke politiske virkemidler for å understøtte aktivitet, næringsvirksomhet og bosetting i Finnmark. Finnmark politidistrikt mener at sivil aktivitet og militære behov må sees i sammenheng. Eksempelvis kan bygging eller utbedring av havner og kaianlegg tilrettelegge for sivile formål som fiskeri, transport og turisme. Samtidig oppnås militær attraktivitet og nasjonal kontroll over viktig infrastruktur.

Med hilsen

**Ellen Katrine Hætta**

*Politimester*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Saksbehandlere:

Anders Stang Lund  
*Leder SKOM*

Tarjei Sirma-Tellefsen  
*Stabssjef*

Lisbeth Fawaz-Pinstrup  
*Seksjonsleder*