



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
23/145361 - 3

Sted, dato:
Kirkenes, 03.10.2023

Høringssvar - NOU 2023:17 Nå er det alvor - Totalberedskapskommisjonens rapport

Vi viser til Politidirektoratets brev av 30.06.23 om høring av Totalberedskapskommisjonens rapport *NOU 2023:17 Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*. Vi takker for muligheten til å gi innspill, og håper vi fra Finnmark politidistrikt kan bidra med relevante perspektiver som kan sette retning for en vesentlig styrking av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge.

Finnmark politidistrikt vil berømme Totalberedskapskommisjonen for et omfattende, verdifullt og imponerende arbeid. Mandatet er svært bredt, og tematikken kompleks og gjenstridig. Temaets alvor og totale bredde gjør det samtidig krevende å gi en kortfattet og presis tilbakemelding i høringen.

I første del av høringssvaret gis noen overordnede hovedsynspunkter som Finnmark politidistrikt ser behov for å fremheve spesielt. Etter hovedsynspunktene kommenterer politidistriktet noen utvalgte kapitler, og følger kapittelinnstillingen i Totalberedskapskommisjonens rapport.

Utvalgte hovedpunkter i høringssvaret fra Finnmark politidistrikt er:

- Sammensatte virkemidler er den mest alvorlige trusselen
- Sammensatte virkemidler, kriminalitet og redning må håndteres under ett
- Politiet er en hovedaktør i samfunnssikkerhet og beredskap, og har ansvar for kriseledelse og samordning i beredskapsstrukturene
- Den kollektive redningsledelsen utvikles for regional kriseledelse og samordning
- Beredskapsprinsippene og sektoransvaret må ikke undergraves ved samordning
- Sivil kontroll på grensen mot Russland må styrkes
- Forsvarets ressurser i Finnmark har hovedfokus på primæroppdraget, og har begrenset anvendelse som sivil ressurs i grenseområdet og Finnmark som helhet
- I lys av strategisk posisjon og sikkerhetspolitisk situasjon styrkes politiet i Finnmark med kapasitet og kompetanse for å ivareta grenseoppdraget og det sivile beredskapsoppdraget i hele spekteret fred, krise, krig

- Kommune og fylkeskommune må styrkes som lokal og regional beredskapsaktør og planmyndighet, og det stilles krav om lokal og regional plan for samfunnssikkerhet og beredskap
- Finnmark må ha eget fylkesberedskapsråd og egen statsforvalter, som må styrkes for regional utvikling av samfunnssikkerhet og beredskap
- Statsforvalterens og DSBs samordningsrolle må avgrenses mot kriseledelse og krisehåndtering
- Ett nasjonalt krisehåndteringssystem, med Justis- og beredskapsdepartementet som fast lederdepartement, og Politidirektoratet har en sentral rolle i nasjonal kriseledelse og samordning på direktoratsnivå
- En nasjonal tiltakssone for samfunnssikkerhet, beredskap og samfunnsutvikling i Finnmark gir et bredt samfunnsløft som omfatter hele bredden av satsinger og virkemidler og samler alle politikkområder under en forpliktende helhetlig og felles paraply

FINNMARK POLITIDISTRIKTS HOVEDSYNSPUNKTER

Finnmark politidistrikt gir i hovedsak sin tilslutning til det overordnede utfordringsbildet og en stor del av hovedanbefalingene til Totalberedskapskommisjonen. Vi vil sterkt understreke kommisjonens hovedsyn om at det er «stort behov for å prioritere sikkerhet og beredskap, og at tiden for den prioriteringen er nå».¹ Dette gjelder i bred forstand, og i særlig grad i Finnmark som har grense mot Russland.

På noen sentrale punkter er det behov for å presisere, utdype og justere kommisjonens fremstilling. Finnmark politidistrikt har på noen sentrale punkter selvstendige anbefalinger og forslag.

Sammensatte virkemidler er den mest alvorlige trusselen

Forestillingen om dyp fred i Europa er forlatt. Vi må forberede oss på at krig kan skje, selv om vi ikke ser en overhengende fare for at Norge blir angrepet i nær fremtid. Situasjonen aktualiserer særlig Norges behov for et adekvat forsvar og et fungerende totalforsvar.

I det brede og alvorlige bildet av sikkerhets- og beredskapsutfordringer er det likevel ikke scenariet krig som dominerer i et 10-20 års perspektiv. Snarere er de mest påtrengende beredskapsutfordringene vi står overfor et bredt spekter av mulige ekstraordinære og samtidige kriser som utfordrer samfunnsfunksjonene og beredskapssystemene, og som samtidig kan true både samfunnssikkerheten og statssikkerheten.

Totalberedskapskommisjonen og Forsvarskommisjonen synes å være enige om at statlig bruk av sammensatte virkemidler den største og mest alvorlige trusselen innenfor det brede utfordringsbildet de neste 10-20 årene. Dette er også over tid fremhevet i de nasjonale trusselvurderingene fra EOS-tjenestene. Finnmark politidistrikt er enig i dette.

Kommisjonen beskriver sikkerhetssituasjonen som preget av «konkurranse, konfrontasjon og konflikter under terskelen for væpnet konflikt eller krig.»² Videre heter det i rapporten at «overgangene mellom fred, krise og krig blir mindre tydelige og mer dynamiske, og sammensatte trusler tilslører skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet».

Det er utvilsomt at sammensatte trusler utfordrer både samfunnssikkerheten og statssikkerheten, skaper utrygghet og undergraver samfunnet, verdiene og interessene

¹ NOU 2023:17 s. 24

² NOU 2023:17 s. 24

våre. Det brede utfordringsbildet og spesielt sammensatte trusler rammer samfunnet på tvers av sektorer, og innebærer økt kompleksitet og nye utfordringer. Selv om situasjonen kan utvikle seg oppover krisespekteret, er målet likevel ikke direkte krig og okkupasjon, men snarere destabilisering, svekkelse av tillit og forstyrrelse av samfunnet i et langsiktig perspektiv.

Det er et vesentlig poeng at bruk av sammensatte virkemidler skjer i fredstid. Finnmark politidistrikt mener at det prinsipielt sett verken er riktig eller tjenlig å hevde at overgangen mellom fred og krig er blitt mindre tydelig eller viktig.

Så lenge landet ikke er i krig, er det avgjørende at ansvaret for kriseledelse, håndtering og virkemidler er forankret i det sivile samfunnet og i rettsstaten. Det har grunnleggende betydning for hvordan vi bygger sikkerhet og beredskap at Norge ikke er en autoritær eller militærstyrt stat. Norge er et fritt og liberalt demokrati, og en småstat med behov for en sterk egen sivil og militær motstandskraft, og gode venner som kan beskytte oss.

I kjernen av verdiene som skal beskyttes ligger friheten som bygger på menneskerettighetene og demokratiet. I møte med en usikker og uforutsigbar fremtid må samfunnets beredskap og motstandsevne bygges solid på det sivile samfunnets og rettsstatens grunn.

Totalberedskapskommisjonen legger vekt på de grunnleggende verdiene, tillit og rettsstaten som fundament for beredskapsarbeidet.³ Finnmark politidistrikt ser imidlertid ikke at kommisjonens rapport etablerer de viktige prinsipielle og konkrete forbindelsene mellom 1) demokratiets og rettstatens verdier, 2) sammensatte truslers karakter og kjennetegn, og 3) politiet og påtalemyndighetens ansvar og rolle, og hva dette innebærer for beredskap og håndtering av sammensatt virkemiddelbruk i hele krisespekteret til landet er i krig. Vi vil i det følgende utdype dette.

Sammensatte trusler, kriminalitet og redning må ses under ett

Et sentralt premiss for å forstå ansvar og roller i beredskapsstrukturene er den konkrete og praktiske forståelsen av hvordan sammensatt virkemiddelbruk kommer til uttrykk, og hvordan den kan avdekkes og håndteres.

Sammensatt virkemiddelbruk er etter regjeringens definisjon gjerne distribuert bredt, langsiktig i sin tilnærming og kombinerer åpne, fordekte og skjulte metoder. Formålet er å utnytte sårbarheter for å skape usikkerhet, splid og destabilisering.

Utgangspunktet er at det til enhver tid ikke er kjent hvilke konkrete aktiviteter eller hendelser som inngår i eller har opprinnelse i en annen stats sammensatte virkemiddelbruk. Mange av disse hendelsene og aktivitetene har hver for seg en hverdagslig og tilforlatelig art i et fritt og åpent samfunn som det norske.

I Finnmark erfarer vi konkret at de praktiske uttrykkene for sammensatt virkemiddelbruk berører innbyggerne våre på jobb og i fritiden, i det fysiske og digitale dagliglivet deres der de bor i en stor eller liten kommune. Det angår offentlige virksomheter og næringslivet i deres daglige drift. Det kan handle om utenlandske borgere som flyr drone eller oppholder seg på steder der de kan drive kartlegging av installasjoner og personer. Det kan være den nysgjerrige og interesserte kollegaen som i realiteten snoker etter informasjon. Det kan være bedragerier på nett eller digitale angrep mot kommunens datasystemer. Et skadeverk på en transformatorstasjon kan være akkurat det, et skadeverk utført av noen ungdommer som kjeder seg. Det kan også muligens knyttes til

³ NOU 2023:17 s. 24-25

en annen stats interesse for sårbarheter i kraftssystemet vårt. Vi ser det ikke før vi undersøker nærmere hva det er.

Terror, organisert kriminalitet og utrygghet omtales av kommisjonen som sentrale samfunnsutfordringer som truer befolkningen. Kommisjonen peker i den forbindelse også på at kriminelle aktører benytter de samme metodene som statlige aktører, og de kan operere på vegne av eller med støtte eller tillatelse fra statlige aktører.⁴ Ved cyberhendelser er det også vanskelig å sette presise merkelapper på hva som foregår og hvem som står bak. Det lar seg ikke alltid gjøre å tilordne (attribuere) eller knytte en statlig aktør til en konkret hendelse, hverken på nett eller i det fysiske rom.

Et poeng som kommisjonen ikke har omtalt er at det i lys av sammensatt virkemiddelbruk også vil kunne være vanskelig å trekke et skarpt skille i hendelseshåndtering mellom ulykkestilfeller (redning) og hendelser som er resultat av en villet handling (kriminalitet). Det som i utgangspunktet er en tilfeldig ulykke og redningsaksjon kan utnyttes og forsterkes av en statlig aktør. En tilspisset sikkerhetspolitisk situasjon vil kunne omfatte trusler mot liv og helse som krever redningsinnsats.

En situasjon kan samtidig omfatte kombinasjoner av flere ulike elementer på tvers av sektorer, og det vil i utgangspunktet være uklart hvilken type situasjon det dreier seg om. Vi vil kunne oppleve glidende overganger mellom ulike typer hendelser eller samtidig håndtering av situasjoner i flere «spor».

Det er altså et grunnleggende og sentralt premiss at sammensatte trusler, naturulykker og andre alvorlige hendelser, og kriminalitetstrusler må forstås og håndteres i sammenheng, og med fortløpende og rettidig respons ut fra situasjonen.

Det er en vesentlig svakhet at Totalberedskapskommisjonen ikke har viet vesentlig oppmerksomhet eller vektlagt dette i sine anbefalinger om videreutvikling av beredskapsstrukturene.

Politiet er en hovedaktør i samfunnssikkerhet og beredskap

Sett i lys av at statlig bruk av sammensatte virkemidler er den største og mest alvorlige trusselen, og videre at sammensatte trusler i sin natur er slik at de må forstås og håndteres i en bredere sammenheng av både kriminalitet, naturulykker og andre redningstilfeller, må politiet, som en hovedaktør i samfunnssikkerhet og beredskap, ha en sentral og avgjørende rolle i løpende situasjonshåndtering og kriseledelse.

Derfor er det uheldig at Totalberedskapskommisjonens rapport på et overordnet nivå gir en svak og fragmentert beskrivelse av spesielt politiets rolle, ansvar, kommando og kontroll, fra hverdagen gjennom hele krisespennet frem til regjeringen erklærer krig og beredskapslovene trer i kraft. Politiets rolle, ansvar og oppgaver behandles spredt over ulike kapitler, og ses sideordnet med alle andre viktige temaer, sektorer og etater, uten at det etableres et helhetlig perspektiv på hva politiets rolle betyr for forståelse og innrettingen av beredskapsstrukturene.

Som samfunnets sivile maktapparat har politiet ut fra sitt samfunnsoppdrag et eget ansvar, og kan med polisiære og straffeprosesuelle makt- og tvangsmidler fange opp og undersøke mistenkelige hendelser i hverdagen i hele landet. Mulig ulovlig aktivitet må behandles som kriminalitet innenfor rettsstatlige rammer.

⁴ NOU 2023:17 s. 47

Det fordekte, skjulte og tilforlatelige ved sammensatt virkemiddelbruk betyr at uavhengig av hvilken sektor som opplever hendelser eller unormal og mistenkelig aktivitet, så er innledende undersøkelser og etterforskning i regi av politiet og videre oppfølging av PST helt nødvendig for å avdekke om det er snakk om kriminalitet, en mer tilfeldig hendelse, eller om det eventuelt lar seg sannsynliggjøre at det faktisk dreier seg om sammensatt virkemiddelbruk i regi av en annen stat. For korrekt situasjonsforståelse kan det være minst like viktig å kunne vise at forklaringen er en annen, slik at mistanken kan legges til side. Noen ganger finnes det svar, andre ganger får vi ikke vite sikkert.

Politiet og PST samarbeider i det daglige tett og løpende om å innhente informasjon og forstå trusselsituasjonen lokalt, regionalt og nasjonalt. Politiet og sikkerhetstjenesten har hjemmel og prosesser for å håndtere personinformasjon og fenomener på tvers av landegrensene, og samarbeider med andre lands tjenester for å kunne avdekke hva og hvem som står bak hendelser og kan utgjøre trusler.

På denne måten er håndtering av den løpende sikkerhetssituasjonen og spesielt sammensatte trusler nært knyttet til og innvevet i hverdagens grunnberedskap. Terskelen må være lav i hverdagen for å melde fra om noe som er unormalt, annerledes eller mistenkelig, slik at hendelser, observasjoner eller situasjoner som på en eller annen måte skiller seg ut eller framstår som relevante kan undersøkes nærmere. Sammensatte trusler må avdekkes og forstås fortløpende og i sanntid, nær «bakken» og ute i samfunnet der de skjer. Bitene i puslespillet må settes sammen slik at et helhetlig situasjonsbilde kan etableres og opprettholdes «her og nå», både lokalt, regionalt og nasjonalt.

Samspillet mellom og håndtering på tvers av de ulike sporene som er omtalt tidligere ivaretas i det daglige ved at politiet er den sentrale hovedaktøren som binder de ulike sporene sammen. Politidistriktene svarer til fire ulike oppdragsgivere som alle er sentrale og relevante i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap: 1) Hovedredningssentralen i redning, 2) Politidirektoratet i det politioperative og beredskapsfaglige, 3) Riksadvokaten i etterforskning og påtale, og 4) PST relatert til deres oppdrag. Uansett type hendelse og hvilken samfunnssektor som eventuelt er berørt, så aktiveres politiets oppgaver og ansvar på flere ulike måter.

Konkret i hverdagen håndteres nåsituasjonen regionalt, med mottak av meldinger, iverksettelse av operative tiltak og kriseledelse av politiets operasjonssentral. I operasjonssentralen kombineres rollen som lokal redningssentral underlagt Hovedredningssentralen (HRS) med den umiddelbare ivaretagelsen av politioperative tiltak, etterforskning og nødvendig kontakt med PST og andre relevante samvirkeaktører, blant dem Forsvaret. Dette systemet fungerer godt, og må bevares og ytterligere styrkes for å håndtere bredden av sammensatte trusler og beredskapsutfordringer.

Politiet er den sentrale hovedaktøren som gjennom døgnet har ansvaret for å håndtere hendelser som til enhver tid måtte oppstå i ett eller flere av de omtalte sporene. Når situasjonen utvikler eller endrer seg kan politiet sammen med andre aktører etablere og oppdatere situasjonsbildet, slik at myndigheter på alle nivå skal kunne få en helhetlig og reell forståelse av den aktuelle trusselsituasjonen og hendelser som må håndteres i sammenheng.

Basert på den informasjonen som er tilgjengelig til enhver tid har politiet også ansvar og virkemidler til direkte og uten opphold å iverksette tiltak og gripe inn for å forebygge, avverge fare, redde liv og helse, iverksette etterforskning eller å starte informasjonsinnhenting for å skaffe mer kunnskap.

Det brede og unike samfunnsoppdraget og den sentrale rollen som statens sivile maktapparat gir politiet en avgjørende nøkkelrolle i en nødvendig og helhetlig styrking av samfunnssikkerhet og beredskap, og spesielt i møte med sammensatte trusler. Et tilstedeværende og kompetent politi både i det fysiske og i det digitale rom er nødvendig for å skape trygghet for innbyggerne og samfunnet i møte med sammensatte trusler.

Finnmark politidistrikt mener at den forverrede og usikre sikkerhetspolitiske situasjonen tilsier at politiet som hovedaktør og samfunnets sivile maktapparat må styrkes og videreutvikles å håndtere det brede utfordringsbildet, og spesielt sammensatte trusler i hele krisespekteret sammen med resten av samfunnet innenfor rammene av totalforsvaret.

Det er, som politidirektøren har påpekt, nødvendig med en større langsiktighet i en nødvendig styrking og utvikling av politiet, basert på et bredt tverrpolitisk forlik.

Politiets rolle som den regionale hovedaktøren i ledelse av krisehåndtering har avgjørende betydning for hvordan de regionale beredskaps- og krisehåndteringsstrukturene innrettes. Finnmark politidistrikt ser ikke at Totalberedskapskommisjonen har ivaretatt dette på en god og hensiktsmessig måte, og anbefaler en videre utvikling av regional krisehåndtering som ikke er omtalt av kommisjonen.

Den kollektive redningsledelsen som regional krisehåndtering

Sammensatt virkemiddelbruk er en del av hverdagen, og må håndteres deretter. Som omtalt tidligere er det avgjørende at store og små hendelser i ulike sektorer fanges opp, meldes til politiet og undersøkes med tanke på at hendelsen kanskje ikke alltid er slik som det umiddelbart kan se ut. Evnen til tidlig og fortløpende å avdekke og avklare om store og små hendelser er resultat av en villet handling eller ikke vil være avgjørende for å kunne etablere rett situasjonsforståelse til enhver tid.

Det følger av behovet for å se sammensatte trusler og ulike typer hendelser i sammenheng at de lokale, regionale og nasjonale krisehåndteringsstrukturene og -mekanismene må bygges opp rundt og forsterke de beredskapssystemene og aktørene som allerede har ansvaret for å håndtere både daglig drift og ekstraordinære hendelser.

Nødetatenes samvirke innenfor rammene av samlokaliserte nødmeldingssentraler er kjernen i det døgnbaserte beredskapssystemet og den offentlige redningstjenesten. Dette systemet er skalerbart og situasjonstilpasset, og fungerer godt i dag. Det håndterer regelmessig og daglig redningsaksjoner etter folk som har gått seg vill i fjellet eller trenger hjelp på annen måte.

Fra det dagligdagse kan dette systemet raskt rigges for en omfattende og vedvarende redningsinnsats over tid, med et stort antall og bredt spekter av involverte myndigheter og aktører, slik tilfellet var for eksempel ved skredet i Gjerdrum. Ved slike større redningshendelser ledes og samordnes innsatsen av den kollektive redningsledelsen, som leder den regionale innsatsen og krisehåndteringen under ledelse av politimesteren.

Som tidligere nevnt vil det i lys av sikkerhetssituasjonen og sammensatte trusler kunne være vanskelig å trekke et skarpt skille mellom ulike typer hendelser. Regional kriseledelse og samordning vil måtte håndtere glidende overganger, herunder også samvirke og samordning i skarpe operative situasjoner i en tilspisset situasjon preget av mer konfrontasjon og konflikt.

Finnmark politidistrikt anbefaler at organiseringen av den kollektive redningsledelsen danner utgangspunkt for en ny organisering av regional krisehåndtering og samordning. En slik regional kriseledelse under ledelse av politimesteren vil ivareta prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke, og vil sikre en situasjonstilpasset og fleksibel organisering der ulike aktører og sektorer kan involveres etter behov.

Beredskapsprinsippene og sektoransvaret må ikke undergraves

Finnmark politidistrikt vil understreke betydningen av at beredskapsprinsippene ansvar, likhet, nærhet og samvirke videreføres, og at sektoransvaret for samfunnssikkerhet og beredskap består som grunnprinsipp.

Politidistriktet mener, som kommisjonen også fremhever, at nye og mer komplekse utfordringer på tvers av sektorer gir behov for å etablere og videreutvikle lokale, regionale og nasjonale beredskapsstrukturer som understøtter samvirke og samordning både i beredskap og krisehåndtering.

Totalberedskapskommisjonen tar i den forbindelse til orde for en styrking av samordningsrollene til statsforvalteren og DSB ved håndtering av kriser. DSB har også selv overfor både Forsvarskommisjonen og Totalberedskapskommisjonen tatt til orde for en styrket rolle i nasjonal krisehåndtering.

Finnmark politidistrikt vil advare sterkt mot å etablere regionale og sentrale samordnings- og krisehåndteringsmekanismer under ledelse av aktører som ikke har operativt ansvar og etablerte roller i daglig håndtering av hendelser og kriser. Dette kommenteres ytterligere under kapittel 5 og punktet om de sentrale beredskapsstrukturene.

Sivil kontroll på grensen mot Russland må styrkes

I en farligere verden og med Russlands invasjon i Ukraina er behovet for overvåking og kontroll på grensen mot Russland betydelig forsterket de siste årene. Det er av grunnleggende nasjonal sikkerhetsinteresse å sørge for en troverdig og tilstrekkelig sivil overvåking og kontroll langs land- og sjøgrensen mot Russland, innad på territoriet og med kritisk infrastruktur i Finnmark.

Politiet har ansvaret for grenseovervåking og inn- og utreisekontroll av personer ved Norges grense mot Russland. GSV Grensevakten bistår politimesteren med overvåking av grensen med sivile formål. Norge har omfattende forpliktelser på grensen som følge av medlemskapet i Schengen, se mer om dette i kapittel 6 under.

Når den sikkerhetspolitiske situasjonen blir mer krevende for Norge, blir den sivile myndighetsutøvelsen og signaturen tilsvarende viktigere, både i et sikkerhetspolitisk perspektiv og overfor befolkningen i et rettssikkerhetsperspektiv. Dette gir begrensninger på hva politiet kan be Forsvaret om bistand til.

Det er også politiet, det vil si sivile norske myndigheter, som møter russiske grensemyndigheter for løpende samhandling og nødvendig håndtering av hendelser som gjelder de to landenes felles grense.

Oppover krisespekteret forsterkes behovet for solide sivile mekanismer. Nettopp utøvelsen av sivil makt og myndighet i områdene ved Norges grense mot Russland er helt avgjørende for en tilpasset håndtering av ulike typer hendelser og situasjoner som kan oppstå i grenseregionen. Håndtering må skje på lavest mulig nivå og uten at det bidrar til uønsket eskalering. Adekvat sivil håndtering på grensen har derfor nasjonal og internasjonal betydning.

Dagens konsept på grensen ble utviklet etter murens fall og baserer seg på en underliggende forutsetning om dyp fred. I den aktuelle sikkerhetspolitiske situasjonen må Forsvaret i Finnmark ha hovedfokus på sitt primæroppdrag. Samtidig må politiet i Finnmark bygge kapasitet og etablere effektive praktiske og teknologiske virkemidler som bidrar til å styrke det sivile avtrykket og evnen til å ivareta grenseoppdraget i en ny sikkerhetspolitisk situasjon.

Som ellers i samfunnet handler beredskap i grenseoppdraget om å være forberedt med kapasitet, virkemidler og kompetanse til å overvåke (detektere og håndheve) og drive kontroll ved grensen i ulike scenarier, både de mest sannsynlige og de verst tenkelige. Finnmark politidistrikt opplever det som en utfordring i et strategisk fremtidsperspektiv å ivareta og videreutvikle det nasjonale sivile grenseoppdraget samtidig som politiets budsjetter blir strammere.

Russlands invasjon i Ukraina har også endret Norges rolle som energileverandør til Europa. For Finnmark betyr det i den aktuelle sikkerhetssituasjonen et konkret og direkte behov for beredskap og sikkerhet rundt relevante installasjoner, herunder Melkøya i Hammerfest. Dette har dimensjonerende betydning for politiet i Finnmark at politidistriktet i en tilspisset sikkerhetspolitisk situasjon må ha kapasitet og kompetanse til å samtidig ivareta sikkerhet både ved nasjonalt og internasjonalt viktige objekter i Vest-Finnmark og grensek kontroll ved grensen mot Russland.

Etter politidistriktets oppfatning er det i lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen nødvendig å avklare nasjonale ambisjoner og forventninger, og dimensjonere politiet i Finnmark spesifikt for det nasjonale sivile grenseoppdraget på en tydeligere og mer atskilt måte enn det gjøres i dag.

Finnmark politidistrikt mener det er nødvendig med en strategisk og langsiktig gjennomgang for å sikre at kapasitet og kompetanse i det sivile grensekonseptet er tilpasset og dimensjonert for den fremtidige utviklingen og relevante og dimensjonerende scenarier i et 10-20 års perspektiv.

Behovene knyttet til det sivile grenseoppdraget kommenteres ytterligere under kapittel 6 om internasjonalt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid og kapittel 9 om beredskap i nordområdene.

KOMMENTARER TIL RAPPORTENS DEL II – UTFORDRINGSBILDET OG ARBEIDET MED SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP

Høringssvaret vil etter dette følge kapittelinnstillingen i Totalberedskapskommisjonens rapport, og kommenterer noen utvalgte kapitler.

Kapittel 3 Sikkerhets- og beredskapsutfordringene endres

Finnmark politidistrikt vil i all hovedsak slutte seg til kommisjonens vurdering av hvordan sikkerhets- og beredskapsutfordringene er i endring.

Politidistriktet vil fremheve at Finnmark på en rekke måter er sterkere og mer direkte berørt enn resten av landet av det utfordringsbildet som kommisjonen presenterer. Naboskapet med Russland, sammensatte trusler, klimaendringene og den demografiske utviklingen er eksistensielle trusler som må møtes med ekstraordinære tiltak i Finnmark.

Som kommisjonen skriver, er Russland den største utfordringen.⁵ Finnmark har gjort en rekke konkrete og relevante erfaringer med nærheten til nabolandet gjennom de siste ti

⁵ NOU 2023:17, s. 40

årene, blant annet med migrasjonen over Storskog i 2015, og med regelmessige forstyrrelser av GPS-signaler fra 2017 til i dag.

Som allerede belyst tidligere er håndtering av den aktuelle sikkerhetspolitiske situasjonen og aktiviteter som kan knyttes til andre staters virksomhet og sammensatte trusler en vesentlig og sentral del av hverdagen for politiet i Finnmark i 2023. Slik har det i stigende grad vært gjennom mange år. Russlands utvikling i totalitær retning, risikovilje og hardere konfrontasjon med Vesten har direkte betydning for innbyggernes opplevelse av trygghet og sikkerhet i Finnmark.

Kapittel 4 Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

Finnmark politidistrikt er svært opptatt av at samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet må bygge på demokratiske og rettsstatlige prinsipper. Noen av svakhetene ved kommisjonens overordnede beskrivelse av beredskapssystemene er kommentert tidligere i høringsvaret. Kommisjonen har ikke vist hvordan hensynene til demokratiske og rettsstatlige prinsipper reelt skal ivaretas i innrettingen av systemene for beredskap og krisehåndtering.

Høy tillit i samfunnet har som kommisjonen skriver betydning for samfunnssikkerhet og beredskap. Politidistriktet understreker betydningen av å videreutvikle motstandsdyktigheten i det norske samfunnet, og ikke minst må Finnmark vies spesiell oppmerksomhet. Tendenser til populisme og polarisering kan utnyttes av statlige aktører for å destabilisere samfunnet.

I Finnmark er de historiske og kulturelle erfaringene annerledes enn i andre deler av landet. Dette gir helt spesielle forutsetninger og utfordringer i dette området, og en lang rekke aktuelle og relevante politiske konfliktlinjer i det norske samfunnet berører Finnmark i særlig grad. Utviklingen av trusselbildet, og spesielt sammensatte og uforutsigbare trusler fra statlige og ikke-statlige aktører, sammenholdt med andre samfunnsforhold innebærer at Finnmark er et spesielt sårbart og utsatt område.

Kapittel 5 En sammenhengende og robust beredskapsstruktur

Finnmark politidistrikt er enig i kommisjonens vurdering i at det må tas høyde for flere langvarige og mer sammensatte hendelser og kriser, der effektivt horisontalt og vertikalt samarbeid på tvers av beredskapsressurser og i samfunnet generelt er avgjørende.⁶

I dagens trusselbilde og sikkerhetssituasjon er politidistriktene helt avhengige av å møte kompetente og relevante regionale og lokale samarbeidspartnere. I Finnmark er en sterk og kompetent tilstedeværelse av lokal og regional sivil makt og myndighet avgjørende av hensyn til grunnleggende nasjonale, europeiske og vestlige sikkerhetsinteresser, nasjonal suverenitetshevdelse, beredskap, samiske interesser og nærheten til Russland.

Den nødvendige styrkingen av samfunnssikkerhet og beredskap i Finnmark må komme til uttrykk gjennom en bred og målrettet satsing på de lokale og regionale nivåene.

Det lokale nivået

Som kommisjonen legger til grunn har kommunene et omfattende beredskapsansvar som de i varierende og begrenset grad har kapasitet og kompetanse til å etterleve i dag. Dette gjelder ikke minst i Finnmark, med geografisk store kommuner, en begrenset befolkning og et bredt spekter av beredskapsutfordringer. Sett i lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen og sammensatte trusler er det et stort behov for å styrke samfunnssikkerhet, beredskap og motstandsdyktighet i kommunene i Finnmark.

⁶ NOU 23:17 s. 67

Det lokale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene må styrkes på en måte som bidrar til felles lokal og regional situasjonsforståelse, slik at lokale, regionale og nasjonale trusler og utfordringer kan forebygges og hendelser håndteres i sammenheng og fellesskap, på tvers av sektorer og nivåer.

Finnmark politidistrikt støtter kommisjonens forslag om å innføre krav om et lokalt beredskapsråd i kommunene. Dette rådet bør etableres som en presisering eller utvidelse av dagens politiråd, der navnet endres til *lokalt politi- og beredskapsråd*.

Det er naturlig at samarbeid om samfunnssikkerhet og beredskap henger sammen med forebygging og kriminalitetsbekjempelse, der sammensatte trusler fra statlige aktører og organisert kriminalitet også kan vurderes i sammenheng.

Videre støtter Finnmark politidistrikt kommisjonens anbefaling om en umiddelbar styrking av kommunenes kapasitet og kompetanse i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap ved å tilføre friske midler til beredskapskoordinator i alle kommuner.

Totalberedskapskommisjonen peker på kommunenes beredskapsplikt, men omtaler ikke direkte kommunenes rolle og betydning som lokal planmyndighet. Den kommunale planprosessen omfatter helhetlig og tverrfaglig arbeid med samfunnsplaner, risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner, der kommuneplanens samfunnsdel er kommunens verktøy for helhetlig planlegging.

Det er svært positivt at samfunnssikkerhet og beredskap er et av hovedtemaene i regjeringens forventninger til regional og lokal planlegging for perioden 2023–2027.⁷ Kommunenes etterlevelse av denne forventningen må følges opp konkret og direkte av statlige myndigheter nasjonalt og regionalt i tida framover. Finnmark politidistrikt mener at det må stilles eksplisitte krav til at kommunene utarbeider en egen delplan for samfunnssikkerhet og beredskap innenfor rammene av kommuneplanen.

De kommunale planene skal utarbeides med medvirkning av alle berørte interesser og myndigheter. Det er naturlig at relevante aktører som inngår i et lokalt politi- og beredskapsråd også medvirker i den kommunale planprosessen.

Det regionale nivået

Det regionale nivået er en nøkkel for å sikre et effektivt samarbeid på tvers av beredskapsressurser, både horisontalt og vertikalt. Det regionale nivået er etter politidistriktets oppfatning avgjørende for å løse utfordringene som det norske samfunnet står overfor i årene som kommer, jf. politidistriktets forslag om regional kriseledelse innledningsvis og kommentaren til kommisjonens kapittel 24 nedenfor.

Det er behov for å styrke kompetanse og kapasitet hos flere aktører på det regionale nivået, for å sikre samordning, koordinering og etablering og vedlikehold av en felles regional situasjonsforståelse og håndtering over tid.

Statsforvalterens og fylkesberedskapsrådets rolle

Politidistriktet støtter anbefalingen om å tydeliggjøre og videreutvikle statsforvalterens rolle, men vil samtidig advare mot endringer som innebærer å utvide statsforvalterens mandat.

⁷ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027. Vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Statsforvalteren må være solid og kompetent bemannet for å kunne veilede, føre dialog og drive tilsyn og fungere som bindeledd i regional stat ved å støtte og legge til rette for samarbeid om samfunnssikkerhet og beredskap mellom lokale og regionale myndigheter.

Mandatet må imidlertid ikke utvides på en måte som gir statsforvalteren et videre ansvar for samordning og ledelse av krisehåndtering. En slik utvidelse vil i realiteten bryte med ansvars- og likhetsprinsippene og den regionale krisehåndteringen, og er heller ikke forenlig med statsforvalterens rolle som tilsyns- og klageorgan.

I kommisjonens rapport heter det at «På regionalt nivå er fylkesberedskapsrådene viktige arenaer for beredskap og krisehåndtering.»⁸ Denne formuleringen er villedende, og etterlater en oppfatning av at fylkesberedskapsrådet er en arena for å utøve kriseledelse. Det er politiet som gjennom politiloven er gitt denne rollen, med unntak for atomsaker (strålevernet) og forurensing på sjøen (Kystverket).

Det er derfor viktig at fylkesberedskapsrådets viktige og langsiktige beredskapssamarbeid ikke videreutvikles i retning av å være et organ for ledelse og håndtering av konkrete hendelser og kriser. Det vil være i direkte konkurranse med den kollektive redningsledelsen og det regionale kriseledelsesapparatet under ledelse av politimesteren som ansvarlig myndighet.⁹

Samordning kan ikke skje et annet sted eller i annen regi enn der innsatsen og krisehåndteringen ledes. I alle krisehåndtering og spesielt i en tilspisset sikkerhetspolitisk situasjon må det ikke skapes tvil om ansvarsforholdene, og det er vesentlig at aktører på alle nivåer kjenner hverandres roller, og helt og fullt ivaretar sin del av ansvaret, også for å bidra til samvirke i regional krisehåndtering under politimesterens ledelse.

Det er behov for et eget statsforvalterembete i Finnmark

For Finnmark er det hevet over tvil at en tydelig tilstedeværende og kompetent statsforvalter er av grunnleggende betydning for norske sikkerhetsinteresser. Statssikkerhet, suverenitetshevdelse, samfunnssikkerhet og beredskap er avgjørende hensyn for at Finnmark må ha et eget statsforvalterembete. Finnmark må også ha et eget fylkesberedskapsråd for å ivareta og styrke koordinering og samhandling på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet.

Det er rimelig å legge til grunn at kommunene i Finnmark trenger statsforvalterens faglige støtte og veiledning for å utvikle seg og ivareta behovene for en positiv befolknings- og samfunnsutvikling. En solid og tilstrekkelig dimensjonert statsforvalter i Finnmark vil være avgjørende for videre utvikling av bosetting, kommunale og offentlige tjenester, og dermed også samfunnssikkerhet, beredskap og robusthet i det sivile samfunnet.

I tråd med dette er Finnmark politidistrikts klare anbefaling at det reetableres et eget statsforvalterembete i Finnmark, slik dette er presentert i politidistriktets hørings svar om statsforvalterens geografiske struktur.¹⁰ Politidistriktet ønsker statsforvalteren i Finnmark som en mer tilstedeværende og aktiv medspiller enn i dag i det viktige arbeidet med å styrke beredskapen i Finnmark og grenseregionen.

Finnmark politidistrikt vil forsterke Totalberedskapskommisjonens synspunkt om betydningen av sammenfallende regionale grenser for sentrale aktører.

⁸ NOU 23:17 s. 26

⁹ NOU 23:17 s. 26 og 75

¹⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/c72b7043006c42e8b8ea43af7c1f69b5/finnmark-politidistrikt.pdf?uid=Finnmark_politidistrikt (lenke hentet 24.09.23)

Statsforvalterembetet i Finnmark må ha sammenfallende grenser med Finnmark politidistrikt, nødmeldingsregionene (110, 112 og 113-sentralene i SAMLOK Finnmark), Finnmark landforsvar, Heimevernsdistrikt 17, de to sivilforsvarsdistriktene og det regionale politiske nivået og planmyndigheten i Finnmark fylkeskommune (fra 1.1.2024).

Troms og Finnmark favner et svært stort og beredskapsmessig krevende geografisk område, med mange kommuner og en lang rekke ulike problemstillinger som også reflekteres i fylkes-ROS. Med de aktuelle sikkerhets- og beredskapsbehovene i Finnmark er det vanskelig å se at det sammenslåtte statsforvalterembetet skal kunne ivareta grunnleggende interesser og perspektiver i grenseregionen mot Russland på en fokusert og tilstrekkelig måte.

På grunn av utfordringsbildet og Finnmarks strategiske utsatte stilling bør en egen statsforvalter i Finnmark styrkes spesielt og vesentlig med øremerkede ressurser til å ivareta arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Etter politidistriktets oppfatning bør alle regionale og lokale myndigheter i Finnmark tilordnes en forholdsmessig større bemanning samt andre ressurser og kapasiteter for reelt å kunne prioritere en vesentlig heving av samfunnssikkerheten og beredskapen.

Fylkeskommunen og det regionale folkevalgte nivået

Det er fortjenestefullt at kommisjonsrapporten trekker fram fylkeskommunens rolle og betydning i styrking av regional samfunnssikkerhet og beredskap.

Politidistriktet støtter kommisjonens anbefaling om å styrke, tydeliggjøre og kommunisere fylkeskommunens ansvar internt og overfor kommuner, andre regionale aktører og departementene.¹¹

Som regional planmyndighet har fylkeskommunen et lovpålagt ansvar for å lede arbeidet med regional planstrategi, som omfatter langsiktige mål for utvikling i regionen, og bestemmer hvilke spørsmål som skal arbeides videre med gjennom regionale planer. Statlige og regionale organer og kommuner er forpliktet til å legge den regionale planstrategien til grunn når de utarbeider planer eller deltar i planprosesser i regionen. Den regionale planstrategien vedtas av fylkestinget, og godkjennes av regjeringen gjennom kongelig resolusjon.

Som tidligere nevnt over er samfunnssikkerhet og beredskap et av hovedtemaene i regjeringens nasjonale forventninger til regional og lokal planlegging for perioden 2023–2027.¹² Det er viktig å påse at de regionale og lokale beredskapsaktørene blir involvert fra start, og at dette viktige arbeidet får tilstrekkelig prioritet i tida framover.

Politidistriktet støtter kommisjonens forslag om en kobling mellom fylkes-ROS og en regional delplan for samfunnssikkerhet og beredskap fastsettes i lov eller forskrift.

Kommisjonen anbefaler at fylkeskommunene styrkes med ressurser. Med bakgrunn i Finnmarks utsatte posisjon og utfordringsbildet er det spesielt viktig at Finnmark fylkeskommune raskest mulig tilføres friske og øremerkede midler for å styrke kapasitet og kompetanse til å videreutvikle og ivareta både sin egen beredskapsrolle og rollen som regional planmyndighet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

En styrking i Finnmark vil ha stor betydning i et nasjonalt sikkerhetspolitisk perspektiv, og vil bidra til å sikre tilstedeværelse av kompetente sivile myndigheter og samarbeid på

¹¹ NOU 23:17 s. 78

¹² Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027. Vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023. Kommunal- og distriktsdepartementet.

tvers av regionale og lokale myndigheter i den sikkerhetspolitisk mest utsatte og sårbare regionen i Norge.

Videre anbefaler politidistriktet at Finnmark fylkeskommune også tilføres friske utviklingsmidler som øremerkes til gjennomføring av en regional delplan for samfunnssikkerhet og beredskap. Dette kan sammenliknes med tidligere midler til regionale utviklingsprogram (RUP), men tenkes her rettet mer direkte og målrettet inn mot samfunnssikkerhet og beredskap.

Samlet sett vil en styrking av det regionale planarbeidet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap kunne være et konkret og effektivt element i tiltakene for å styrke beredskapen innenfor rammene av en nasjonal tiltakssone for samfunnssikkerhet og beredskap for Nord-Troms og Finnmark. Se for øvrig kommentarer til kommisjonens forslag i kapittel 9.

Regional statsforvaltning må koordineres bedre

Politidistriktet deler kommisjonens vurdering at det er svekker beredskapen at de statlige virksomhetene med en funksjonsinndelt organisering ikke ser viktigheten av å utpeke egne kontaktpersoner regionalt.

Politidistriktet støtter kommisjonens anbefaling om at det formaliseres en regional koordinatorrolle hos de relevante statlige virksomhetene som i dag ikke lenger har en regional tilstedeværelse i fylkene.

Dette må være personer som er tilgjengelige og har tilstrekkelige fullmakter og ansvar til både å kunne bidra reelt i beredskapsarbeidet i regi av fylkesberedskapsrådet og i den regionale krisehåndteringen, jf. den regionale kriseledelsen under ledelse av politimesteren.

I krisesituasjoner vil den regionale krisehåndteringen være avhengige av å ha tilgang til nødvendig fagkompetanse med lokalkunnskap fra alle relevante sektorer. De kan da ikke være til stede i flere regionale råd ved samtidig krisehåndtering i flere regioner.

Det sentrale nivået

Politidistriktet er enig med kommisjonen i at det er avgjørende at beredskapsstrukturen henger sammen fra lokalt til sentralt nivå, med tydelige ansvarslinjer. Politidistriktet mener også at den sentrale beredskapsstrukturen må videreutvikles.

Samtidig er det flere av kommisjonens forslag knyttet til håndtering og samordning av hendelser og kriser som på ingen måte kan anbefales, fordi de i realiteten innebærer ordninger som ikke er i samsvar med beredskapsprinsippene og sektoransvaret.

Politidistriktet støtter kommisjonens forslag om behovet for et fast sivilt lederdepartement, og at dette bør være Justis- og beredskapsdepartementet.¹³ Sikkerhetssituasjonen og trusselbildet med sammensatt virkemiddelbruk tilsier at justissektoren, og herunder spesielt politiet har en ledende rolle i den sentrale beredskapsstrukturen og krisehåndteringen.

Politidistriktet er også enig i at direktoratene har en viktig rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og at direktoratenes ansvar kan klargjøres i en egen samfunnssikkerhetsinstruks for direktoratene.

¹³ NOU 23:17 s. 94

Etter Finnmark politidistrikts oppfatning bør det være ett nasjonalt krisehåndteringssystem uavhengig av type hendelse. Helhetlige vurderinger er essensielt, og dette svekkes når ulike samordningsorganer og aktører med samordningsroller opptre parallelt, i flere kanaler og på forskjellige arenaer, og med ulik situasjonsforståelse og vekslende ansvarsområder. Ett nasjonalt system vil forenkle og effektivisere krisehåndteringen.

Politidistriktet mener også som kommisjonen at det er behov for sentrale koordineringsmekanismer. Distriktet støtter etablering av et sentralt beredskapsråd som kan erstatte Sentralt totalforsvarsforum (STF), som da vil inngå som det nasjonale elementet i en helhetlig krisehåndteringsstruktur hvor også regionale og lokale beredskapsråd inngår.

Det følger av hovedsynspunktene som er anført tidligere at det sentrale krisehåndteringssystemet må innrettes på en måte som reflekterer politiets sentrale rolle som samfunnets maktapparat, slik den er nedfelt i politiloven og annen lovgivning, og slik det kommer til uttrykk i politiets ansvar for ledelse av regional krisehåndtering.

Etablering av situasjonsforståelse, ledelse av krisehåndtering, iverksetting av tiltak og undersøkelse og etterforskning av hendelser er den del av politiets daglige drift. Politiet regionalt og nasjonalt 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 etterforskning og påtale. Håndtering av sammensatte situasjoner må fortløpende kunne skaleres og tilpasses, uten at det skapes forvirring om ansvarsforholdene som følge av innføres samordning, med enten skifte eller tillegg av arenaer eller kanaler.

Sett i lys av den nye sikkerhetssituasjonen og sammensatte trusler bør politiet og Politidirektoratet styrkes vesentlig og utvikles videre for å settes i stand til å ivareta nasjonal, regional og lokal kriseledelse og samordning. Politidirektoratet må ha en ledende og koordinerende rolle i det tverrsektorielle samarbeidet på nasjonalt direktoratsnivå, herunder i et sentralt beredskapsråd.

DSBs rolle må avgrenses mot krisehåndtering

I rapporten fra totalberedskapskommisjonen heter det at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ikke har et «avklart mandat i krisehåndteringsrollen».¹⁴ Videre fremkommer det at DSB i sine høringssvar til koronakommisjonen og forsvarskommisjonen har tatt til orde for at direktoratets samordningsrolle i kriser bør gjennomgås og utvikles videre.¹⁵

Finnmark politidistriktet er sterkt uenig i DSBs forslag og kommisjonens anbefaling om en styrking av DSBs samordningsmandat. Det er ikke formålstjenlig at DSB gis en formalisert lederrolle i kriser med ansvar for å utarbeide tverrsektorielle situasjonsbilder og vurdering av konsekvenser for kritiske samfunnsfunksjoner og samfunnsstabilitet.

Politidistriktet er enig i at det kan være uklart hva som egentlig er tanken bak Statsforvalterens og DSBs samordningsroller i krise. Det kan ha sammenheng med at samordning som en rolle ikke har noe tydelig definert innhold, ut over det å tilby en arena der de som hver for seg og sammen har ansvaret for håndteringen kan samordne seg. Videre antar vi at det som egentlig etterspørres eller ønskes er «samordningsmakt», som i realiteten vil innebære styring og ledelse, med makt og myndighet til for eksempel å prioritere og fordele ressurser eller innsats.

¹⁴ NOU 2024:17 s. 8

¹⁵ NOU 23:17 s. 88

Her opplever vi at kommisjonen i sine anbefalinger legger for stor vekt på erfaringene fra koronapandemien, som ble gjort i en krise som var grunnleggende annerledes enn utfordringene med sikkerhetssituasjonen og sammensatt virkemiddelbruk.

DSB har ikke i dag, og bør heller ikke gis, en utøvende rolle med ansvar og fullmakter til å samordne, lede og håndtere sammensatte og eskalerende krisesituasjoner. DSB har ikke faglige forutsetninger og eller virkemidler for å ivareta en slik samordningsrolle gitt utfordringsbildet.

Det er vanskelig å se at samordning med makt og myndighet til prioritering og ressursfordeling ikke vil gripe inn i ledelse og krisehåndtering. Det er heller ikke tjenlig i krisesituasjoner å bringe inn samordningsaktører som i realiteten ikke utøver slike roller i hverdagen. Det vil ikke være i tråd med verken ansvars- eller likhetsprinsippene, og vil utfordre sektoransvaret. Den formelle kompetansen til å iverksette tiltak ligger hos en lang rekke andre aktører enn DSB.

En utvidelse av DSBs samordningsrolle i håndtering av hendelser og kriser vil heller ikke være forenlig med DSBs rolle som tilsynsmyndighet overfor departementene og rekke andre myndigheter. Ivaretagelsen av evaluering og læring etter hendelser vil være vanskeligere om DSB selv skulle drive samordning og kriseledelse.

Politidistriktet mener derfor at det er nødvendig og viktig at DSBs roller avgrenses tydelig mot samordning som del av krisehåndtering, og at direktoratets mandat heller spisses og forsterkes inn mot øvrige roller.

Nasjonalt situasjonsbilde

Politidistriktet er enig med kommisjonen i at et rettidig nasjonalt situasjonsbilde bygger på et enhetlig system for vertikal og horisontal rapportering og tilbakeformidling. Det er behov for å videreutvikle den nasjonale situasjonsforståelsen ved å styrke systemene for å sammenstille og analysere uønskede hendelser som inntreffer i ulike sektorer.

Det knytter seg derimot mer usikkerhet til kommisjonens forslag om å etablere en funksjon på departementsnivå som setter lederdepartementet i stand til å etablere og vedlikeholde et nasjonalt situasjonsbilde.

Spørsmålet er om det vil være riktig å legge en slik funksjon til departementsnivå. Politidistriktet antar at det snarere vil være ønskelig at en slik funksjon etableres på direktoratsnivå (nasjonalt operasjonelt nivå), som det iverksettende og utøvende nivået i nasjonal kriseledelse, og at en slik funksjon bør være underlagt Justis- og beredskapsdepartementet som fast lederdepartement.

Etablering av en nasjonal funksjon på direktoratsnivå står ikke i veien for rettidig formidling av det samlede situasjonsbildet til lederdepartementet. Det forutsettes da at det ikke legges opp til integrert strategisk (krise)ledelse i sivil sektor.

Finnmark politidistrikt understreker behovet for rutiner, samarbeidsformer og systemer for horisontal og vertikal informasjonsdeling, og mener dette bør være en nasjonal oppgave å utforme.

Videre peker distriktet på at informasjonsdeling på enkelte områder skaper praktiske samhandlingsutfordringer. Informasjonsdeling må ikke gå på bekostning av rettssikkerhet og menneskerettslige krav til personvern. De juridiske rammene og utfordringene knyttet til informasjonsdeling på tvers av sektorer og aktører bør utredes særskilt.

EOS-tjenestene

Politidistriktet stiller seg avventende til kommisjonens forslag om en gjennomgang av EOS-tjenestene¹⁶, og vil i den forbindelse understreke at det kan være viktige rettssikkerhetsmessige og menneskerettslige grunner til den arbeids- og rolledelingen som eksisterer i dag.

Langtidsplanlegging

Politidistriktet er enig i behovet for større langsiktighet i planleggingen av beredskap, og slutter seg til forslagene om en nasjonal sikkerhets- og beredskapsstrategi og en langtidsplan for sivil beredskap.

Det bør søkes et bredt politisk politiforlik som kan sikre stabile rammevilkår for en langsiktig styrking og utvikling av politiet. Det bør videre etableres en langtidsplan for politiet basert på politidirektørens politifaglige råd.

Politidistriktet vil også i tråd med kommisjonen understreke at nettopp for Finnmarks del vil en styrking av Forsvaret føre til et behov for også vesentlig styrking av sivil side og spesielt politiet.

Kapittel 6 Internasjonalt samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeid

Finnmark politidistrikt er enig i kommisjonens vurdering at det er nødvendig å videreutvikle og styrke det internasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapssamarbeidet.

Schengen er et europeisk samarbeid mellom grensemyndigheter som gjelder inn- og utreisekontroll, grenseovervåking og bekjempelse av grensekryssende kriminalitet. Schengen-medlemskapet forplikter Norge både nasjonalt og internasjonalt, herunder hvilke forvaltningsmessige og operasjonelle krav som et medlemsland må ivareta i sin grensekontroll.

Hva Norge gjør eller ikke gjør relatert til grensekontroll kan derfor ikke utelukkende betraktes eller behandles som et nasjonalt, regionalt eller lokalt anliggende. Norge skal oppfylle forpliktelsene på vegne av alle andre medlemsland i Schengen, regulert av lov. Gjennomføringen av dette ansvaret er gitt hver enkelt politimester, slik at politimesteren i Finnmark har ansvaret for Schengen yttergrense mot Russland.

Nasjonalt aktualiserer Schengen-forpliktelsene politiets kapasitet og kompetanse i beredskapsperspektivet både til etterretning, etterforskning, inn- og utreisekontroll, territorialkontroll og grenseovervåking. Det siste omfatter politiets evne til deteksjon, reaksjon, kommando og kontroll. Kapasitet, kompetanse og solide sivile mekanismer for håndtering av hendelser i grenseregionen må bygges opp over tid, slik at Norge kan møte en ny og mer krevende situasjon.

I dag og i morgen er det Russlands uforutsigbarhet som kan utløse store endringer i situasjonen. Det kan på kort tid gi Finnmark og spesielt grenseområdene en helt ny situasjon, og med alvorlige nasjonale og internasjonale konsekvenser.

Beredskap er en sentral komponent i Schengensamarbeidet. Migrasjonskrisen i 2015, som rammet store deler av Europa, viste med all tydelighet betydningen av god grensekontroll og konsekvensene det gir når den ikke er tilstrekkelig. 1,82 millioner mennesker kom ulovlig til Europa i 2015, og rundt 35.000 av dem kom til Norge. 5.586 migranter kom over Storskog fra Russland.

¹⁶ NOU 23:17 s. 99

En ukontrollert migrasjon reiser en lang rekke beredskap- og sikkerhetsutfordringer, blant annet relatert til terrortrusselen og annen alvorlig kriminalitet. Grensekontrollen skal hindre grensekryssende kriminalitet og sikre samfunnets behov for avklart identitet og formål for alle personer som oppholder seg i Norge. I dette ligger et bredt spekter av beredskaps- og samfunnssikkerhetsdimensjoner.

Krisen i 2015 ble en alvorlig vekker for Europa og har i etterkant bidratt til en betydelig styrking av Schengenregelverket på flere områder. Den sikkerhetspolitiske situasjonen etter Russlands invasjon i Ukraina aktualiserer behovet for beredskapssamarbeidet ytterligere. Det forventes en styrket innsats knyttet til Schengenregionalt planverk, samhandling og øving – og det er viktig at politiet settes i stand til å få effekter av en slik satsing. Politidistrikt nevner også i den sammenhengen samarbeidet som er etablert med finsk grensevakt og politi, som også bør styrkes ytterligere regionalt og nasjonalt.

Etter Finnmark politidistrikts oppfatning betyr utviklingen i den sikkerhetspolitiske situasjonen og sammensatte trusler at det er behov for å videreutvikle og styrke den sivile grensekontrollen ved grensen mot Russland for å ivareta Schengen-forpliktelsene. Dette er omtalt som et hovedsynspunkt innledningsvis i høringsvaret.

All den tid landet ikke er i krig må det sikres at sivil myndighet ved politiet har en tilstrekkelig kapasitet på kriseforståelse- og ledelse, herunder kommando og kontroll. I en forverret sikkerhetspolitisk situasjon vil det kunne være begrensninger på hva Forsvaret kan/ bør bistå sivile myndigheter med. En sivil signatur på utførelse av et oppdrag i grenseregionen er et viktig budskap i seg selv, og gjør det vanskeligere for Russland legitimt å vise til en «militær provokasjon» e.l. fra norsk side.

Dette aktualiserer at politiet selv må ha kompetanse og kapasitet til å kunne håndtere ulike typer hendelser i grenseområdene. Et eksempel kan være helikopter med sensorkapasitet til å kunne etablere en god situasjonsforståelse. Dette vil utvilsomt være av nasjonal betydning som vurderings- og beslutningsstøtte for sentrale myndigheter. Det er også et eksempel på et område hvor det er avgjørende viktig med et sivilt «fotavtrykk».

GSV Grensevakten benytter i dag mer tid til å øve og trene på militære disipliner. GSV Grensevakten foretar gode prioriteringer, men det utfordrer likevel kapasiteten i det sivile politioppdraget. Styrking av politiets egen patruljevirkosomhet på den norsk-russiske grensen bør derfor vurderes i lys av å opprettholde og utvikle et mer sivilt preg på Schengen-oppdraget og Norges overvåking av yttergrensen.

Behovet for vurdering av konseptet for sivil grensekontroll er omtalt som hovedsynspunkt innledningsvis i høringsvaret.

KOMMENTARER TIL RAPPORTENS DEL IV SENTRALE BEREDSKAPSOMRÅDER

Kapittel 7 Sammensatte trusler

I trusselbildet de neste 10-20 årene danner det sivile samfunnet et helt avgjørende grunnlag for evnen til å beskytte oss mot sammensatte trusler. En styrking av beredskapen og motstandsevnen forutsetter en helhetlig styrking på tvers av sektorer. Spesielt i Finnmark er det avgjørende at det sivile samfunnet også styrkes samtidig som vi styrker Forsvaret.

Påvirkningsoperasjoner utgjør en betydelig del av sammensatte eller hybride trusler, og må antas å være en av de største truslene Norge står overfor i dag. Russland trekkes fram av norske myndigheter som den aktøren som har størst påvirkningsaktivitet rettet mot Norge, der det er særlig interessant for Russland å påvirke holdninger i den norske befolkningen og Norges posisjon i internasjonal politikk, på grunn av geostrategisk plassering som naboland og Natomedlem.

Det er naturlig at grenseregionen og Finnmark vurderes som et spesielt sårbart og relevant område for påvirkning og annen bruk av sammensatte virkemidler. Myndighetenes tilstedeværelse og felles situasjonsforståelse på tvers av samfunnssektorer er grunnlaget for en langsiktig strategisk bygging av beredskap, robusthet og motstandsevne i sivilsamfunnet i Finnmark. Det danner grunnlag for lokale tiltak og videreformidling av situasjonsforståelse til nasjonale myndigheter.

I møte med sammensatt virkemiddelbruk handler det om å se helhetlig på situasjonen og forstå tilsynelatende uavhengige mindre hendelser og utviklingstrekk i en større sammenheng. Dette krever bred tilstedeværelse på bakken i grenseregionen, og kan ikke løses digitalt eller på avstand.

Kapittel 8 Befolkningens egenberedskap og motstandsdyktighet

Finnmark politidistrikt er enig med Totalberedskapskommisjonen i at kunnskap i befolkningen om egenberedskap er viktig, og slutter seg til at rådene om egenberedskap forsterkes og bør utgis av regjeringen.¹⁷

Politidistriktet vil påpeke at befolkningens motstandsdyktighet og egenberedskap er spesielt relevant i Finnmark, og dette må få spesiell oppmerksomhet i regional planlegging og en nasjonal tiltakssone for samfunnssikkerhet og beredskap.

Politidirektoratet er enig i betydning av at befolkningen forstår at den normale hverdagen ikke fortsetter og betydningen av at hver enkelt forbereder seg slik at flest mulig er beredt til å ivareta seg selv og sine. Det kan legges til at det er avgjørende at færrest mulig belaster offentlige tjenester slik at de som trenger det mest kan få hjelp.

Kapittel 9 Beredskap i nordområdene

I mandatet ba regjeringen Totalberedskapskommisjonen om å vurdere spesielle utfordringer i områder preget av lavt folketall og store avstander. Finnmark politidistrikt vil berømme kommisjonen for å vie et eget kapittel til beredskap i nordområdene.

Finnmark politidistrikt gir full tilslutning til kommisjonens understreking av at Øst-Finnmark har den største utfordringen i nasjonal sammenheng ettersom det er her grensen mot Russland ligger. Ifølge kommisjonen er «vekst, utvikling og beredskap ikke isolerte finnmarksforhold, men omhandler nasjonal sikkerhet og suverenitet. En viktig faktor er det russiske bastionforsvaret og konsekvensene hvis Russland velger å øke kontrollen innenfor bastionen.»¹⁸ Dette har i en årrekke vært understreket av Finnmark politidistrikt og politimesteren i Finnmark i en lang rekke ulike sammenhenger.

Det er positivt at kommisjonen understreker at Finnmark er i en nasjonal strategisk særstilling og har helt spesielle behov som må prioriteres. På grunn av sin utsatte posisjon og Norges grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser og internasjonale forpliktelser *må alle samfunnsforhold i Finnmark ses i lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen* som er oppstått etter Russlands invasjon i Ukraina. Naboskapet med

¹⁷ NOU 23:17 s. 130

¹⁸ NOU 23:17 s. 151

Russland betinger strategisk nasjonal oppmerksomhet og styrking innenfor alle samfunnsområder.

Kommisjonen mener at det er «behov for en nasjonal tiltakssone for beredskap i Finnmark og Nord-Troms», og anbefaler at den tar utgangspunkt i Natos syv grunnleggende forventninger til samfunnssikkerhet og samfunnets motstandsdyktighet.¹⁹

Finnmark politidistrikt ser dette forslaget som en nødvendig og avgjørende styrking og utvidelse av den eksisterende tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. Tiltakssonen må avgrenses geografisk til dette området, for å sikre at tiltakene får reell effekt i de spesielt utsatte områdene i Finnmark.

Det er da en forutsetning at den nye tiltakssonen får en vesentlig større skala og annerledes innretning enn tidligere. For å markere dette foreslår politidistriktet at den gis et nytt beskrivende navn som tydeliggjør og forsterker det nasjonale og saklige formålet, for eksempel «Nasjonal tiltakssone for samfunnssikkerhet, beredskap og samfunnsutvikling i Finnmark og Nord-Troms».

Forslaget om en nasjonal tiltakssone for samfunnssikkerhet, beredskap og samfunnsutvikling må konkretiseres og operasjonaliseres. Etter Finnmark politidistrikts oppfatning vil tiltakssonen være et egnet instrument for et bredt samfunnsløft som omfatter hele bredden av satsinger og virkemidler, og som samler alle politikkområder under en forpliktende helhetlig og felles paraply.

Det er innlysende ut fra alvoret i sikkerhetssituasjonen at tiltakssonen raskt må tilføres tilstrekkelige midler og tiltak som har reell virkning på de grunnleggende og svært aktuelle problemstillingene i Finnmark.

Politidistriktet mener at det vil være riktig at tiltakssonen omfatter særskilte midler til styrking av det sivile grensekonseptet på grensen mot Russland og politiets kapasitet og kompetanse til å ivareta samfunnsoppdraget i lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen over hele Finnmark, jf. vurderingene om Forsvarets bistand til politiet i kapittel 31.

Videre er det innenfor rammen av en nasjonal tiltakssone behov for en ytterligere særskilt styrking av politiet i Finnmarks kapasitet og kompetanse til å være en vesentlig mer aktiv regional hovedaktør innen samfunnssikkerhet, beredskap og videreutvikling av totalforsvaret i Finnmark i bred forstand. Politiet er nødvendig som pådriver og medspiller både i regional og lokal planlegging og samfunnsutvikling, styrking av beredskapen og som leder av den regionale krisehåndteringen. Dette er avgjørende for å kunne samvirke aktivt med andre regionale og lokale beredskapsaktører, herunder i langt større grad enn tidligere understøtte og bidra til Statsforvalterens og fylkeskommunens arbeid med fylkes-ROS og regional plan for samfunnssikkerhet og beredskap, og ikke minst i arbeidet med å realisere disse planene slik at samfunnssikkerheten og beredskapen reelt styrkes i hele Finnmark.

Finnmark politidistrikt mener at sivil aktivitet og militære infrastrukturbehov må ses i sammenheng, og at dette må relateres til en nasjonal tiltakssone for samfunnssikkerhet, beredskap og samfunnsutvikling. For eksempel kan bygging eller utbedring av havner og kaianlegg legge til rette for sivile formål som fiskeri, transport og turisme. Utbygging av infrastruktur i form av elektriske kraft (420 kV til Øst-Finnmark) og elektronisk kommunikasjon (sårbarhet og manglende redundans) må ses i lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen og behovene for samfunnsutvikling. Samtidig ivaretas militære behov og nasjonal kontroll over viktig infrastruktur. Samspillet mellom militære

¹⁹ NOU 23:17 s. 151

og sivile kapasiteter innenfor rammen av totalforsvaret vil også fungere bedre dersom infrastrukturen blir mer robust.

Kapittel 10 Totalforsvaret

Finnmark politidistrikt støtter Totalforsvarskommisjonen anbefaling om at Natos forventninger om motstandsdyktighet følges opp med nasjonale mål og en handlingsplan som ses i sammenheng med den foreslåtte langtidsplanen for sivil beredskap.

Politidistriktet støtter anbefalingen om å styrke det sivil-militære samarbeidet, rundt kjernen av politiet som samfunnets sivile maktapparat og Forsvaret som det militære.

Politidistriktet vil bemerke til kommisjonens rapport at det er påfallende, underlig og vanskelig å forstå hva som kan være bakgrunnen for at politiet ikke nevnes i opplistingen av de regionale aktørene på sivil side i totalforsvaret: «Det regionale nivået på sivile side i totalforsvaret utgjøres av en rekke ulike aktører, for eksempel statsforvalterne, fylkeskommunene, helseforetak og distriktsenhetene i Sivildforsvaret.»²⁰

I lys av dette er det nødvendig å gjenta at sammensatte trusler og håndtering av sikkerhetspolitiske kriser skjer i fredstid. Alle aktørene i totalforsvaret da vil operere under ledelse av sivile myndigheter, der politiet har ansvar for kriseledelse og etterforskning etter politiloven gjelder i hele krisespekteret.

DSBs rolle

Finnmark politidistrikt ser behov for å nevne ett konkret avsnitt i kommisjonens vurderinger og anbefalinger i kapittel 10: «Når det gjelder ledelse, styring og koordinering i totalforsvaret, mener kommisjonen at DSB må få en tydeligere koordinerende rolle i dette arbeidet».²¹ Det er ikke helt klart hva kommisjonen konkret mener med denne formuleringen.

Det kan ut fra den umiddelbare konteksten antas at kommisjonen med henvisning til «dette arbeidet» mener at DSB bør ha en tydeligere koordinerende rolle i arbeidet med å videreutvikle totalforsvaret og samfunnets motstandsdyktighet. Dette kan politidistriktet støtte.

Dersom kommisjonen derimot skulle mene at DSB bør ha en koordinerende rolle i selve totalforsvaret som sådant, og da på en måte som innebærer koordinering i håndtering av konkrete situasjoner og hendelser der totalforsvaret er relevant, vil politidistriktet på det sterkeste advare mot dette. Vi viser for øvrig til tidligere kommentarer om avgrensning av DSBs rolle i krisehåndtering under kapittel 5 om beredskapsstrukturene.

Forsvarets bistand til samfunnssikkerheten

Finnmark politidistrikt er enig i kommisjonens vurdering at en langsiktig styrking av gir økt mulighet for å benytte Forsvarets kapasiteter også for sivil beredskap. Dette vil ikke minst kunne gjelde i Finnmark, og er av stor verdi og relevans for politiet i Finnmark.

Samtidig vil politidistriktet nettopp i Finnmark fremheve kommisjonens påpekning av at skillet mellom sivile og militære oppgaver ikke må opphøre. Politidistriktet gir dermed full støtte til kommisjonens prinsipielle advarsel «mot det som kan bli en form for militarisering av samfunnet dersom det etter hvert forventes at flere sivile samfunnsoppgaver skal løses av Forsvaret.»²² Politidistriktet mener sterkt at

²⁰ NOU 23:17 s. 160

²¹ NOU 23:17 s. 170

²² NOU 23:17 s. 171

beredskapsressursene må formålsrettes, og om det er sivile oppgaver som skal løses, bør utgangspunktet være at ressursene tilføres de sivile funksjonene.

I Finnmark er det et poeng i seg selv at den helt nødvendige og kraftige oppbyggingen av Forsvaret må balanseres med vesentlig styrking av sivile regionale og lokale myndigheter generelt, og i særlig grad politiet. Dette er nødvendig for å skape balanse og evne til å møtes på like fot for å løse felles utfordringer og ivareta eget ansvar i denne utsatte regionen. For politiet vil særlig grenseoppdraget og politiets ansvar for beredskap og objektsikring i hele krisespekteret være dimensjonerende. Dette må i politikonteksten vurderes særskilt for Finnmark, og ressursmessig ses som en del av en nasjonal tiltakssone, jf. kommentarene til kapittel 9.

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

Finnmark befinner seg langt unna nasjonale bistandsressurser. Store avstander, sårbar infrastruktur, samtidighetsproblematikk og utfordrende værforhold vil kunne forhindre tilførselen av og omdisponeringen av personell internt i politiet.

Begrenset ressurstilgang vil blant annet kunne skape utfordringer ved sikring av samfunnskritiske objekter, da personellet som er tilgjengelig ikke er tilstrekkelig til å kunne ivareta samtlige behov. Det er nødvendig med forventningsavklaring og tydelig prioriteringer av kapasitet og ressurser.

Se ytterligere kommentarer om Forsvarets bistand til politiet under kapittel 24.

Kapittel 11 Sivile beskyttelsestiltak

Finnmark politidistrikt er enig med kommisjonen at de sivile beskyttelsestiltakene må videreutvikles slik at de i størst mulig grad dekker hele krisespekteret, uansett utløsende årsak. Som kommisjonen skriver, er det viktig at Sivilforsvaret må finne en balanse mellom forsterkningsrollen og etatens oppdrag når det gjelder sivile beskyttelsestiltak i krig.²³

Finnmark politidistrikt vil i den forbindelse anerkjenne den jobben Sivilforsvaret gjør som forsterkningsressurs i redning og annen hendelseshåndtering. Politidistriktet vil også understreke at spesielt ledelsen i sivilforsvarsdistriktene i Øst- og Vest-Finnmark har en sentral rolle og yter viktige bidrag i de regionale planprosessene og videreutviklingen av den regionale beredskapen.

Finnmark politidistrikt støtter kommisjonens syn om at Sivilforsvarets kompetanse og kapasitet bør videreutvikles og at Sivilforsvaret bør styrkes.

Politidistriktet har gode erfaringer i samarbeidet med begge sivilforsvarsdistriktene i henholdsvis Øst- og Vest-Finnmark, og ledelse i øst og vest gir god forankring og lokalkunnskap i hele Finnmark. Samtidig kan det i lys av behovet for sammenfallende regionale grenser være grunn til å vurdere om distriktene kan slås sammen til ett sivilforsvarsdistrikt, samtidig som forankringen i øst og vest må bevares.

²³ NOU 23:17 s. 179

Kapittel 20 Digital sikkerhet

Kapitlet beskriver på en god og utfyllende måte hva som er dagens situasjon, aktuelle trusler, sårbarheter og ansvarsforhold. Politiet er også inne i pågående og omfattende digitaliseringsprosesser, og behovet for digital transformasjon gir krevende budsjettmessige prioriteringer der ressursene i første rekke må hentes fra lønnsbudsjettene.

Det er videre en utfordring at det ikke er satt av ressurser til å etablere redundans, dvs. alternative analoge eller manuelle systemer. Det er fra sentralt hold heller ikke gitt føringer på å utvikle lokale planverk for drift om digitale verktøy bortfaller over et lengre tidsrom. Med dagens sikkerhetspolitiske situasjon kan det ikke utelukkes forstyrrelser og andre påvirkninger av elektronisk kommunikasjon og energiforsyning. Finnmark er i denne sammenheng spesielt utsatt fordi det geografisk ligger innenfor det Russland definerer som «bastionen».

Det være en sentral anbefaling at sentrale aktører som politiet og de øvrige sivile myndighetene er i stand til å utføre samfunnsoppdraget også i en situasjon der digitale systemer bortfaller. Mye kan tilrettelegges og planlegges. Det vil også gi de sivile myndighetene mer mental motstandskraft og utholdenhet, ved å være både mentalt og fysisk forberedt på at en slik situasjon faktisk kan inntreffe.

Kapittel 22 Nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten

Finnmark politidistrikt støtter Totalberedskapskommisjonens anbefalinger om behovet for å videreutvikle nødetatene og den offentlig organiserte redningstjenesten i møte med fremtidens utfordringer.

Politidistriktet er videre enig i kommisjonens vurdering at organiseringen av den offentlige redningstjenesten som en funksjon der alle samfunnets ressurser kan benyttes, er den modellen som er best egnet til å sikre en effektiv redningstjeneste.²⁴ Politidistriktet opplever at redningstjenesten fungerer godt i dag, og vil sterkt understreke kommisjonens syn at dette er det viktig å ta vare på og utvikle.

Som det fremkommer hovedsynspunktene innledningsvis og kommentarene til beredskapsstrukturene mener politidistriktet også at det er avgjørende i møte med sammensatte trusler at de nasjonale, regionale og lokale beredskapsstrukturene videreutvikles nettopp i tråd med samvirkemodellen i redningstjenesten.

Kapittel 23 Frivillighetens rolle i beredskapen

Finnmark politidistrikt støtter kommisjonens syn om at frivilligheten er helt avgjørende for landets beredskap,²⁵ og at frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner må prioriteres spesielt gjennom en reell satsing ved å øke tilskudd, dekke kostnader og ytterligere tiltak.²⁶

I Finnmark opplever vi at de frivillige gjør en fabelaktig og livreddende innsats som del av samvirket i den offentlige redningstjenesten, og spesielt i Finnmark må rekruttering og stimulering av frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner inngå som en del av en regional plan og nasjonal tiltakssone for samfunnssikkerhet og beredskap.

Kapittel 24 Politiet

Kommisjonsrapportens kapittel 24 omtaler at politiet, som statens sivile maktapparat, er den sentrale aktøren som beskytter befolkningen mot fysiske overgrep og kriminell

²⁴ NOU 23:17 s. 341

²⁵ NOU 23:17 s. 348

²⁶ NOU 23:17 s. 358

virksomhet. Politiet håndterer daglig hendelser i den fysiske verden og digitalt, og utvikler gjennom daglig håndtering evnen til å håndtere større hendelser.

Politiet skal lede krisehåndteringen når en hendelse kan true liv eller helse. I tillegg til opplistingen av oppgaver i politilovens § 2, som er bred nok til å omfatte alle trusler mot samfunnet, også statssikkerheten gjennom vern av rikets selvstendighet og sikkerhet, bestemmer politilovens § 27 at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer på alle samfunnsområder i fredstid.

Som omtalt tidligere har kommisjonen i sine anbefalinger om utvikling av beredskapsstrukturene ikke tatt tilstrekkelig hensyn til politiets samfunnsoppdrag og ansvar slik det omtales innledningsvis i kapittel 24.

Finnmark politidistrikt støtter kommisjonens vurdering at det er nødvendig med en mer langsiktig styring, planlegging og utvikling av politiet. Etter vår oppfatning bør det etableres et system tilsvarende til Forsvarets, med Politidirektørens politifaglige råd og en langtidsplan for politiet. Dette må være selvstendige prosesser, som i tråd med kommisjonens syn må være forankret i det alvorlige utfordringsbildet og relateres til en langtidsplan for sivil beredskap.

Når det gjelder krisehåndtering og myndighet vil Finnmark politidistrikt slutte seg til at det er en styrke at politimyndigheten primært utøves fra politidistriktene ved politimesteren. Som kommisjonen skriver er politidistriktene på det regionale nivået tette på oppgaver og saker, og vil i de aller fleste tilfeller være best egnet til å disponere ressursene som er stilt til rådighet i henhold til regionale behov. Politidistriktet er også enig i at den lokale politimesteren har best oversikt og kjennskap til de regionale ressursene og samvirkeaktørene som inngår i regionalt samarbeid ved kriser.

Her er kommisjonen i essens helt på linje med grunnlaget for politidistriktets forslag om regional krisehåndtering med utgangspunkt i en videreutvikling av den kollektive redningsledelsen, jf. eget hovedsynspunkt og kommentarene til kapittel 5 om beredskapsstrukturene.

Forsvarets bistand til politiet i Finnmark

Politiet i Finnmark har omfattende og gode erfaringer med samarbeid og bistand fra Forsvaret. Politiet i Finnmark opplever å ha et nært og godt samarbeid med Finnmark landforsvar (FLF) generelt, og herunder med både HV-17 (bistand) og Garnisonen i Sør-Varanger spesielt (grenseoppdraget).

Politidistriktet ønsker å videreføre og ytterligere styrke dette samarbeidet, både tosidig som del av den løpende og gjensidige håndteringen av sikkerhetssituasjonen i Finnmark og innenfor rammene av totalforsvaret, jf. kapittel 10. Samarbeidskonseptet politiforsvar ved grensen er unikt i norsk og internasjonal sammenheng, og behovene for vurdering av de tsivile grensekonseptet ved grensen mot Russland kommenteres som eget hovedpunkt innledningsvis, samt ytterligere relatert til Schengen i kapittel 6.

For Finnmark er det nødvendig å gjøre egne vurderinger hva som kan forventes av bistand fra Forsvaret til politiet. I en usikker og uforutsigbar sikkerhetsspolitisk situasjon, og spesielt når landet befinner seg høyt oppe på krisespekteret, vil Forsvaret og militære avdelinger i Finnmark vil nødvendigvis ivareta sin primærfunksjon, som er å forberede forsvaret av landet.

Nærheten til Russland og en mulig kort responstid fremtvinger denne prioriteringen, som er relevant i dagens situasjon. Finnmark er innenfor den geografien der Russland ønsker

kontroll («bastionen»). Det vil helt naturlig påvirke Forsvarets egne tiltak og prioriteringer. Det er forholdsvis mange militære objekter med høy viktighet, og Forsvaret selv er ansvarlig for å sikre disse objektene.

Videre er det flere sivile objekter som skal beskyttes enn det er personellmessige ressurser til å kunne sikre ved en generell hevet beredskap i politiet. Politiet og Forsvaret i Finnmark har samlet ikke tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre sikringstiltak på alle aktuelle objekter ved en generell hevet beredskap.

Det gir også flere beredskapsutfordringer at Finnmark har en stor geografi, spredt bosetting og med relativt få innbyggere.

I en tilspisset situasjon kan politiet i Finnmark ikke forvente eller legge til grunn at Forsvaret kan gi ressurser til bistand (objektsikring) på samme måte som i normal fredstid. På tross av Forsvarets sterke og brede tilstedeværelse i Finnmark, må det ligge til grunn i ressursvurderingene at politiet i Finnmark i større grad enn de øvrige politidistriktene vil være nødt til å løse oppdragene med egne ressurser. Hensynet til uønsket militarisering av sivil oppgaveløsning, jf. kapittel 10, er også relevant å nevne i denne sammenhengen.

Gitt Finnmarks strategiske betydning krever dette en nasjonalt forankret planlegging og prioritering, og i lys av det sivile grenseoppdraget og det samlede utfordringsbildet kreves spesiell styrking av politiressursene for å ivareta sivil myndighetsutøvelse og samfunnets sikkerhet. Dette er også berørt i kapittel 9 om en nasjonal tiltakssone for samfunnssikkerhet og beredskap.

Politiets rolle i krig

Totalberedskapskommisjonen utreder ikke politiets rolle og oppgave i krig.²⁷ Utgangspunktet er at politiet skal opprettholde sin sivile status også under en væpnet konflikt, så sant ikke Forsvaret på krigsskueplass etter beredskapsloven § 6 overtar ledelsen av politiet.

Kommisjonen peker på at politiets rettslige stilling i krig og ved okkupasjon, både folkerettslig og nasjonalrettslig, er aktualisert som følge av krigen i Ukraina.

Det må legges til grunn at politiet blir regnet som et militært mål for en angripende fiende. Samtidig er kapasiteten og kompetansen til norsk politi som en bevæpnet ressurs vesentlig endret gjennom de senere årene. Et stort antall innsatspersonell er komplett utrustet og trent på skarpe oppdrag, riktignok uten trening på rene militære disipliner.

Finnmark politidistrikt støtter kommisjonens vurdering at den sikkerhetspolitiske utviklingen gjør det er nødvendig å planlegge for politiets rolle i det øvre krisespekteret, og at det bringes klarhet i politiets rolle i krig og ved okkupasjon. Dette bør utredes og avklares.

Kapittel 26 CBRNE-hendelser

Finnmark politidistrikt støtter at atomberedskapsarbeidet må prioriteres i lys av endringene i risiko- og trusselbildet. Samtidig er det nødvendig å nevne at kommisjonen ikke beskriver, vurderer eller gir anbefalinger til tiltak på konsekvensene ved en atomulykke på Kola og vindtransportert forurensning til Norge.

²⁷ NOU 23:17 s. 365

Vi minner i den forbindelse om brann i en russisk atomubåt i desember 2011. Erfaringen da var at informasjon fra russiske myndigheter ikke ga et sannferdig bilde av potensialet i situasjonen.

En atomulykke på Kola er en alvorlig trussel som på kort tid kan endre situasjonen i grenseområdet, og som reiser en lang rekke problemstillinger med alvorlige konsekvenser både på norsk og russisk side. En nærliggende konsekvens av en atomulykke er at en vesentlig andel av nøkkelpersonell i kritiske samfunnsfunksjoner kan forlater regionen, med påfølgende kollaps i viktige samfunnsfunksjoner som igjen kan gi ytterligere følger.

Det er nødvendig å vurdere hvordan befolkningen og samfunnet i Øst-Finnmark vil reagere i en akutt situasjon med innkommende atomforurensning, og hva det innebærer for kritiske samfunnsfunksjoner. Dette er det ikke planlagt for på nasjonalt nivå.

Finnmark politidistrikt anbefaler at regjeringen nedsetter en arbeidsgruppe for å beskrive trusselen, relevante problemstillinger på norsk og russisk side, og utarbeide en tiltaksplan for å redusere risiko og planlegge håndtering.

Kapittel 31 En beredskapslovgivning for hele krisespekteret

Kommisjonens rapport omtaler ikke politiloven og politiets samfunnsoppdrag i kapitlet om beredskapslovgivningen. Politiloven er en sentral del av sivil beredskapslovgivning, herunder politiets samfunnsoppdrag og ansvar for ledelse i kriser, jfr. omtalen i kapittel 24 og politilovens §§ 1, 2 og 27. Tematisk henger kapittel 24 og 31 sammen og må ses samlet.

Dagens situasjon preges av usikkerhet og uforutsigbar, der Norge utsettes for en lang rekke sammensatte virkemidler som er relevante i konteksten av samfunnssikkerhet og beredskap. Samtidig er det i dagens situasjon et godt stykke før beredskapsloven kommer til anvendelse. Som omtalt tidligere skjer sammensatt virkemiddelbruk i fredstid. Sett i lys av dette er det vesentlig å styrke sivil kommando og kontroll under politiets samfunnsoppdrag, jf. sårbarhetene som knytter seg til hele spekteret av viktige samfunnsfunksjoner og kritiske objekter.

Med hilsen

Ellen Katrine Hætta

Politimester

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandlere:

Anders Stang Lund
Leder SKOM

Lars Blix Olsen
Leder FOT

Kopi:
Kjetil Hatlebakk Hove