



Kommunal- og distriktsdepartementet

Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Finmark politidistrikt

Deres referanse:

22/7042-19

Vår referanse:

22/239479 - 5

Dato:

23.01.2023

Høringssvar - Evaluering av statsforvalternes geografiske inndeling

Vi viser til Kommunal- og distriktsdepartementets høringsbrev av 05.12.2022 vedrørende evalueringsrapport om statsforvalternes struktur, utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).

Høringssvaret fra Finmark politidistrikt vil i hovedsak omhandle høringens spørsmål 7 og 8 som gjelder vurdering av ny struktur for statsforvalterembetene, og omhandler primært forhold som angår fremtidig struktur for Statsforvalteren i Troms og Finmark.

Hensynet til grunnleggende nasjonale, europeiske og vestlige sikkerhetsinteresser, nasjonal suverenitetshevdelse, beredskap, samiske interesser og nærheten til Russland tilsier sterk og kompetent tilstedeværelse av sivil makt og myndighet i Finmark.

I tråd med dette er Finmark politidistrikts klare faglige anbefaling at det (re)etableres et eget statsforvalterembete i Finmark, der grensen er sammenfallende med grensene til politidistriktet, nødmeldingsregionene (110, 112 og 113-sentralene), Finmark landforsvar, Heimevernsdistrikt 17, de to sivilforsvarsdistriktene og det regionale politiske nivået i Finmark fylkeskommune fra 01.01.2024.

Vi vil i det følgende belyse forholdene vi mener er avgjørende for vurderingene rundt statsforvalterens rolle og framtidige struktur i Finmark.

Finmark i en ny sikkerhetspolitisk virkelighet

Finmark ligger i en strategisk utsatt posisjon med Russland som nærmeste nabo. I tillegg til å være Norges nasjonale grense er dette også NATOs nordlige grense og EU/Schengen yttergrense, med de internasjonale forpliktelsene det medfører for Norge.

I sin tale til NHOs årskonferanse 5. januar 2023 beskrev NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg en ny sikkerhetspolitisk virkelighet og en farligere verden, der autoritære krefter er på frammarsj og demokratier på vikende front.

Generalsekretæren understreket at det er farlig å undervurdere Russland. Russlands vilje til å nå strategiske politiske ambisjoner kommer til uttrykk på ulike måter, både ved bruk av

Finmark politidistrikt

militære virkemidler og gjennom et bredt spekter av sammensatte virkemidler som treffer befolkningen og alle sivile samfunnssektorer.

I tillegg til behovet for å investere i forsvar la Stoltenberg avgjørende vekt på at det er et felles ansvar på tvers av sektorer i samfunnet å ivareta det grunnleggende nasjonale behovet for å sikre kontroll over infrastruktur, havner, 5G-nett, osv. Offentlige myndigheter, næringsliv og andre samfunnsaktører må være aktsomme. Det kan ikke være slik at kortsiktige økonomiske interesser settes foran grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser.

Stoltenbergs tale er viktig og relevant, fordi den gir strategisk situasjonsforståelse og på en presis måte belyser hva Norge, EU og NATO står overfor og hva som er potensialet i situasjonen.

Finmark er i en strategisk særstilling som kan sammenliknes med Svalbard, om ikke viktigere. På grunn av sin utsatte posisjon og Norges grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser og internasjonale forpliktelser *må alle samfunnsforhold i Finmark ses i lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen* som er oppstått etter Russlands invasjon i Ukraina.

I Finmark hører derfor spørsmålet om den geografiske strukturen til statsforvalteren hjemme i denne større konteksten, og kan ikke vurderes isolert. Vurderinger rundt rekruttering av kompetanse og andre forhold som fremholdes i DFØs evalueringsrapport kan ikke settes foran grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser.

Tilstedeværelse av sivil makt og myndighet i Finmark

Sammen med blant annet politiet står statsforvalteren i en sentral nøkkelposisjon som representant for staten og sivile norske myndigheter. I en farligere verden er det helt avgjørende, og viktigere enn noen gang, at sivil norsk makt og myndighet er sterkt og kompetent til stede i Finmark, og spesielt i grenseregionen i øst.

Norsk sikkerhetspolitikk i nord har vært tuftet på en balanse mellom *avskrekking* og *beroligelse*. Styrkingen av Forsvaret i Finmark er en del av avskrekkingspolitikken. Det er viktig og riktig at Forsvaret i Finmark har et forsterket fokus på sitt hovedoppdrag, som er å hevde norsk nasjonal suverenitet.

I det militære domenet handler beroligelse blant annet om ulike former for selvpålagte restriksjoner. I det sivile domenet er det et element i beroligelse å opprettholde et sterkt sivilt avtrykk gjennom tilstedeværelse av sivil makt og myndighet i grenseregionen.

Når den sikkerhetspolitiske situasjonen blir mer krevende for Norge, blir den sivile myndighetsutøvelsen tilsvarende viktigere. Oppbyggingen av militær tilstedeværelse 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 avgjørende.

Dersom situasjonen skulle utvikle seg og bevege seg oppover langs kriespekteret er nettopp utøvelsen av sivil makt og myndighet i områdene ved Norges grense mot Russland helt avgjørende for å kunne håndtere ulike typer hendelser og situasjoner som potensielt kan oppstå, uten at det bidrar til en uønsket eskalering.

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. Ifølge FFI kan uønsket påvirkning og spredning av desinformasjon ha betydning for liv og helse, og undergraver tilliten mellom befolkningen og myndighetene. Sårbarheter som trekkes fram er knyttet til tillit, demokratiske samfunnsverdier, sikkerhetsbevissthet og felles situasjonsforståelse. 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. Polarisering, svekkelse av tillit, forstyrrelse av virkelighetsoppfatning kan understøtte mål om å svekke demokratiet. (FFI-RAPPORT 21/01237)

Det er naturlig at grenseregionen og Finnmark vurderes som et spesielt sårbart og relevant område for påvirkning. 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.

Politimesteren i Finnmark skal innenfor sitt ansvar og geografiske område håndtere ekstraordinære situasjoner knyttet til liv og helse og alvorlig kriminalitet, også det som kan relateres til samfunnsforstyrrende aktiviteter på tvers av sektorene i samfunnet. Dette ansvaret blir værende hos politimesteren også i situasjoner som beveger seg oppover langs krisespekteret. Politiets håndtering flyttes ikke til et høyere regionalt eller nasjonalt nivå. I dagens trusselbilde og sikkerhetssituasjon er politiet helt avhengig av å møte kompetente og relevante samarbeidspartnere, og herunder en statsforvalter som kan bidra til å ivareta samfunnets behov for situasjonsforståelse og tilstrekkelig beredskap i Finnmark.

Tilstedeværelse av sivil makt og myndighet og bruken av øvrige virkemidler i det sivile samfunnet forteller til omverdenen i hvilken grad Norge har evne og vilje til å hevde norsk territorium ut over den militære tilstedeværelsen og alliansepolitikken. Enkelt sagt må det bo folk i Finnmark, og spesielt i områdene i øst, der det over år har vært befolkningsnedgang. Noen av disse folkene må også representere makt og myndighet i et bredt spekter av norske myndigheter.

Statsforvalteren har en viktig regional og lokal rolle på vegne av staten overfor kommunene, og i samordningsrollen som bindeledd mellom de ulike sektorene i regional stat. Det er hevet over tvil at en tydelig tilstedeværende statsforvalter med makt og myndighet i Finnmark er av grunnleggende betydning for norske sikkerhetsinteresser.

Betydningen av nærhet, fokus, kjennskap og forståelse

Nærhet og fokus på de lokale forholdene er av vesentlig betydning for å etablere kjennskap og forståelse for utfordringene i grenseregionen. Det er en kjensgjerning, og helt naturlig, at når man beveger seg vestover i Finnmark, og derfra videre til Troms, så reduseres forståelsen og interessen for forhold som har med grensen og naboskapet til Russland å gjøre. Dette var en tydelig felles erkjennelse da politidistriktene i Øst- og Vest-Finnmark ble slått sammen i 2016. Den samme opplevelsen gjør seg også gjeldende i møte med den sammenslåtte statsforvalteren i Troms og Finnmark. Dagens embete fremstår som reaktivt på hendelser som

får oppmerksomhet i media, men oppleves i mindre grad som en tilstedeværende medspiller i det løpende arbeidet med å styrke beredskapen.

I evalueringsrapporten fra DFØ fremheves det som et argument for ikke å dele statsforvalteren i Troms og Finnmark at det er lettere å rekruttere fagkompetanse i Tromsø enn i Vadsø. Det er en selvfølge at det i en større by med ca 77 000 innbyggere vil være større tilgjengelighet av folk med utdanning enn i en mindre by med en befolkning på snau 5 500. Konsekvensen av en slik argumentasjonen er at statsforvalteren like gjerne kunne styres fra Oslo, som har enda større befolkning og bredere rekrutteringsgrunnlag. Disse utfordringene må søkes løst med andre virkemidler enn sammenslåing i større enheter.

Intervjuene med DFØ etterlater et inntrykk av at Statsforvalteren i Troms og Finnmark ikke helt har lyktes i å tilpasse seg behovene for å jobbe digitalt med stor vekt på avstandsledelse og selvledelse, slik det nå gjøres mer og mer i privat og offentlig sektor. Det kan virke som om den egentlige målestokken fortsatt er å sitte fysisk samlet i Statens hus, og at viljen til å drive fram endring og moderne ledelse er noe begrenset.

Vår erfaring i Finnmark politidistrikt er at det er verdifullt at både ledere og medarbeidere er fordelt på flere tjenestesteder i hele Finnmark. Det gir tilstedeværelse og bygger interne og eksterne relasjoner over hele distriktet, og bidrar til fellesskap og helhetstenkning. Det er selvsagt også utfordringer, men etter vår oppfatning kan det være en god idé for statsforvalteren og andre offentlige myndigheter å være tilstede flere steder i Finnmark. Det vil også kunne gi større fleksibilitet og muligheter for rekruttering av kompetanse på flere steder.

Poenget med rekruttering og kompetanse kan like gjerne ses som en begrunnelse for å reversere sammenslåingen. Det er en reell og overhengende fare for at det egentlige faglige tyngdepunktet i den sammenslåtte statsforvalteren i Troms og Finnmark gradvis og umerkelig forskyves i retning Tromsø, blant annet med begrunnelse i rekruttering av kompetanse. En slik utvikling vil over tid svekke statsforvalterens evne til å være til stede og ivareta grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser i Finnmark og grenseregionen mot Russland.

Troms og Finnmark er til sammen et svært stort geografisk område, med mange kommuner og ulike problemstillinger. Det er krevende å være tilstrekkelig og fokusert til stede i alle deler av et så stort geografisk område. Med de aktuelle behovene i Finnmark og grenseregionen er det vanskelig å se for seg at den sammenslåtte statsforvalteren skal kunne ivareta grunnleggende nasjonale interesser og perspektiver uten at det samtidig vil gå ut over tilstedeværelse i Troms.

Et annet aspekt som også påpekes av DFØ i evalueringen og flere andre rapporter, er at de ulike statlige virksomhetene i det som kalles regional stat over tid og hver for seg har endret og sentralisert sin organisering. Først ble fylkene forlatt som geografisk inndelingsprinsipp til fordel for regioner. Deretter er det innført funksjonsbasert organisering, der geografisk inndeling enten er helt forlatt eller kun kan gjenfinnes langt nede i organisasjonsstrukturen. På denne måten er staten gradvis mindre tilgjengelig med makt og myndighet i Finnmark og grenseregionen enn tidligere.

Et spørsmål som oppstår som følge av denne utviklingen, og som i Finnmark settes på spissen på grunn av de grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteressene, er hvilke forventninger staten har til sin egen tilstedeværelse nettopp i grenseregionen.

Med et sikkerhetsperspektiv på hele samfunnet i Finnmark er det rimelig å legge til grunn at kommunene virkelig 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 med et tydelig fokus på Finnmark vil være helt avgjørende for videre utvikling av bosetting, kommunale og offentlige tjenester, og dermed også beredskap og robusthet i det sivile samfunnet.

Troverdighet i grenseoppdraget

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

I perspektiv av beroligelse er det samlede sivile avtrykket i utøvelsen av grenseoppdraget viktig. Politiet har ansvaret for grenseovervåking og inn- og utreisekontroll av personer ved Norges grense mot Russland. Når Forsvaret overvåker og utøver myndighet langs den norsk-russiske grensen er det på vegne av politiet og etter oppdrag fra politimesteren i Finnmark. Det er også politiet, det vil si sivile norske myndigheter, som møter russiske grensemyndigheter for løpende samhandling og nødvendig håndtering av hendelser som gjelder landenes felles grense.

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. I lys av den nye situasjonen må politiet bygge kapasitet og effektive virkemidler som bidrar til å styrke det sivile avtrykket i grenseoppdraget.

Oppover kritespekteret forsterkes behovet for solide sivile mekanismer, både i et sikkerhetspolitisk perspektiv og overfor befolkningen. I den aktuelle situasjonen og ved mulige fremtidige scenarier er det viktig at det er etablert gode mekanismer for både å forebygge og håndtere konkrete hendelser langs grensen og i Finnmark på lavest mulig nivå. Dette er viktig i perspektiv av beroligelse i en sikkerhetspolitisk kontekst.

I utøvelsen av grenseoppdraget langs den norsk-russiske grensen er det viktig at politiet har kompetente og tilstedeværende samarbeidspartnere i øvrige offentlige myndigheter og samfunnssektorer. Statsforvalteren med sitt samordnings- og beredskapsansvar er i den forbindelsen en sentral aktør.

Vår erfaring med et sammenslått Troms og Finnmark er at mye av fokuset fra statsforvalteren blir Tromsø. Vi mener at sikkerhetspolitikken i dag tilsier et sterkere fokus og en tydeligere tilstedeværelse i Finnmark.

Sammenfallende grenser gir bedre beredskap

Det er påfallende, og en grunnleggende svakhet ved DFØ-evalueringen, at den i svært begrenset grad belyser betydningen statsforvalterens beredskapsrolle. Behovet for samhandling med politiet er nevnt kun én gang i rapporten. Dette står i sterk kontrast til Kommunal- og moderniseringsdepartementets utredningen av fremtidig struktur for fylkesmannen i 2016 (KMD 21.12.2016), der det ble fremhevet som en gjennomgående

vurdering fra ulike aktører som kom med innspill at inndelingen av fylkesmannen bør samsvare med inndelingen av de nye politidistriktene.

I utredningen fra 2016 heter det:

"Fylkesmannen har en klar samordnings- og lederrolle i samfunnssikkerhetsarbeidet, og hele embetet bør betraktes som en potensiell beredskapsorganisasjon. Mest mulig sammenfall i inndelingen av beredskapsetatene gir gode vilkår for forebygging av kriser og for effektiv samhandling når kriser oppstår. Eksempelvis vil det å ha felles grense med politi/heimevernet/sivilforsvaret/brannvesen/NVE gi et betydelig løft for evnen til å gjennomføre ROS-analyser innenfor en region. Tilsvarende også ved krisehåndtering. Evnen til felles situasjonsforståelse, samordnet ledelse og økt responsevne styrkes ved størst mulig grad av felles regiongrenser for de sentrale beredskapsaktørene."

Det er vanskelig å tenke seg at behovet for forebyggende beredskapsarbeid og effektiv samhandling mellom samvirkeaktørene er redusert eller endret siden 2016.

I Finnmark er politidistriktets grenser sammenfallende med 110-regionen og AMK-distriktet, og nødmeldingssentralene er samlokalisert i SAMLOK Finnmark i Kirkenes. Grensene sammenfaller videre med Finnmark Landforsvar og HV-distrikt 17. Finnmark omfatter to sivilforsvarsdistrikter, ett i øst og ett i vest. Fra 1.1.2024 er Finnmark et eget fylke. Fra alle grupper som ga innspill til utredningen i 2016 ble det gitt støtte til at inndelingen av fylkesmannen måtte samsvare med inndelingen av det folkevalgte regionale nivået.

Det er knyttet usikkerhet til hvordan klimaendringene vil påvirke vær og klima i årene fremover. I Finnmark må dette forventes å ha betydning for beredskapen, og beredskapsaktørene vil være avhengige av å god oversikt og tilstrekkelig lokal kunnskap for å kunne iverksette nødvendige tiltak for å kunne forebygge og håndtere hendelser. Tilsvarende vil økt næringsvirksomhet (som oppdrett og turisme) i tilknytning til fjordene i Finnmark også omfatte et beredskapsfokus. God beredskap er viktig både for folk og næringsliv.

I den grad beredskap er omtalt i DFØs evalueringsrapport, trekker den fram de positive erfaringene med statsforvalteren som et viktig bindeledd mellom sentrale myndigheter og kommunene under Covid 19-pandemien, med hyppig kontakt og utstrakt veiledning av kommunene. Statsforvalteren formidlet kommunenes behov og synspunkter til sentrale myndigheter, og bidro til å samordne statlige etater overfor kommunene.

Utredningen av fylkesmannsstrukturen i 2016 la nettopp vekt på at ny struktur måtte legge til rette for tre hovedroller, henholdsvis

- bindeledd mellom stat og kommune
- tverrsektoriell samordner
- rettssikkerhetsinstans overfor innbyggerne

Kommunene har en omfattende beredskapsplikt, og det synes å være tydelig at kommunene i Finnmark innenfor en lang rekke områder har behov for støtte og kontakt med statsforvalteren, ikke minst innenfor beredskap. Forutsetningene for at statsforvalteren kan være tett på er bedre med lavere antall kommuner og et mindre geografisk område.

Det framheves i KMDs fylkesmannsutredning fra 2016 at aktiv samordning forutsetter både lokalkunnskap og relasjonsbygging, der større regioner både vil gi større avstander og mange nye personer som skal samhandle.

Dette poenget underbygges av erfaringene med Fylkesberedskapsrådet i perioden med sammenslått statsforvalter i Troms og Finnmark. Det er mange aktører som møtes og denne arenaen blir lite effektiv og fokusert. Det oppleves som krevende å nå frem med forståelse og nær kjennskap til utfordringene i grenseregionen i et bredt sammensatt fylkesberedskapsråd med et så stort geografisk ansvarsområde. Lokalkunnskap og relasjoner er i mindre grad til stede og tyngre å etablere enn det vi erfarer når arenaene er avgrenset til Finnmark. Fylkesberedskapsrådet er i sin nåværende form ikke en funksjonell arena for å samhandle om beredskapsutfordringene i Finnmark og grenseregionen mot Russland.

Det sammenslåtte embetet fremstår fortsatt som delt mellom Troms og Finnmark. Det er dessuten uheldig at statsforvalteren må forholde seg til to ulike politidistrikt, med ulike beredskapsutfordringer, ikke minst for Finnmarks del relatert til grensen og naboskapet med Russland.

Det er viktig at politimesteren kan møte andre samfunnsaktører, ikke minst statsforvalteren, med et noenlunde likt ansvarsområde. Etter vår oppfatning gjelder dette generelt, og i Finnmark er det av avgjørende betydning for mulighetene til å etablere fungerende mekanismer for å håndtere et bredt spekter av situasjoner som kan oppstå innenfor beredskap og samfunnssikkerhet. I en tid der det er avgjørende viktig å sette samfunnet i stand til å håndtere ulike scenarier langs hele krisespekteret blir disse forholdene kritiske og avgjørende for at statsforvalteren må avgrenses til Finnmark.

Samiske forhold og reindrifta

Finnmark er i særlig situasjon når det gjelder samisk språk. Vi har et særlig ansvar for å ivareta språk og kultur slik at de mer perifere områdene skal klare seg. Det er også betydelig forskjell mellom Troms og Finnmark på dette området. Vi mener at Finnmark bør være den sentrale enheten som skal understøtte andre svakere regioner innenfor det samiske.

Når det gjelder reindrift så driftes det i dag rein i alle de nordligste distriktene. Driften er imidlertid forskjellig. Dette tilsier at man burde ha lokal forankring i styringen av reindriften fra statens side.

Konklusjon

Etter Finnmark politidistrikts erfaring er det ikke alltid slik at større er bedre. Utfordringen med intern og ekstern koordinering og samordning på tvers av fag og sektorer kan heller synes å bli større med større og mer selvtilstrekkelige enheter og fagmiljøer. Vår opplevelse er at de gode løsningene ofte finnes mellom mennesker som kan møtes og med de ressursene som faktisk er til stede og tilgjengelige når situasjonen utvikler seg.

Som det fremgår over er Finnmark politidistrikts klare faglige anbefaling at det etableres et eget statsforvalterembete i Finnmark med sammenfallende grenser med politidistriktet, de andre beredskapsaktørene og Finnmark fylke.

Med hilsen

Ellen Katrine Hætta
Politimester

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Anders Stang Lund
Leder SKOM