

Riksrevisjonens undersøkelse av ressursbruk og effektivitet i Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Dokument 3:6 (2025-2026)

Ugradert versjon

Til Stortinget

*Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:6 (2025–2026)
Riksrevisjonens undersøkelse av ressursbruk og effektivitet i Politiets
sikkerhetstjeneste (PST)*

Dette er en ugradert versjon av Dokument 3:6 (2025–2026). Riksrevisjonen har i dialog med Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet et ugradert sammendrag som er så fullstendig som mulig. Graderte opplysninger er fjernet, og en del tekst er omskrevet slik at informasjonen er mindre detaljert. Justis- og beredskapsdepartementet vurderer at dokumentet ikke inneholder gradert informasjon.

Dokumentet har følgende inndeling:

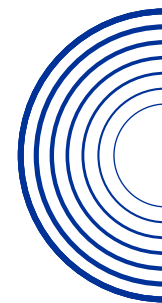
Del 1: Riksrevisjonens vurderinger

Del 2: Revisjonskriterier

Riksrevisjonen, 11. desember 2025

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor



Om undersøkelsen

Kort oppsummert

Bakgrunn

Bakgrunnen for undersøkelsen er at både terrortrusselen og etterretningstrusselen mot Norge har økt gjennom de to siste tiårene. Endringene i trusselbildet og i Norges sikkerhetspolitiske situasjon stiller PST overfor til dels nye og flere mer komplekse og ressurskrevende oppgaver. Flere hendelser og terrorangrep har ført til granskninger av PSTs forebygging og håndtering av terrorhandlinger.

Formål

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad PSTs organisasjon og ressursbruk er målrettet og effektiv for å kunne utføre sine oppgaver som innenlands etterretnings- og sikkerhetstjeneste gitt dagens trusselbilde.

Konklusjoner

- Selv om PST har fått noe økte ressurser i perioden, står det ikke i forhold til et vesentlig forverret trusselbilde og radikalt økte oppgaver
- Uforutsigbar og stor oppdragsmengde for beskyttelse av myndighetspersoner har hatt negative konsekvenser for de andre kjerneoppgavene
- PSTs kapasitet som nasjonal etterretnings- og sikkerhetstjeneste har vesentlige begrensninger, og PSTs organisering og ressursbruk er ikke tilstrekkelig målrettet og effektiv
- PSTs effektivitet og evne til å oppfylle sitt mandat som etterretnings- og sikkerhetstjeneste begrenses av at

regulverksutviklingen går sent, og av begrensede ressurser til informasjonsinnhenting

- Utfordringer med IT-ressurser reduserer PSTs effektivitet og begrenser PSTs evne til å fylle sitt mandat
- Samarbeidet mellom PST og E-tjenesten er vesentlig forbedret, men ulike ressurser påvirker samhandlingen og effektiviteten i begge tjenester
- Justis- og beredskapsdepartementets styring av PST er svak og utydelig

Overordnet vurdering

PST har i fredstid hovedansvaret for å håndtere de mest alvorlige truslene mot sikkerheten i landet og mot grunnleggende nasjonale interesser. I en sikkerhetspolitisk mer krevende tid der trusselbildet er og har vært i rask endring, er det høyt trykk på alle PSTs kjerneoppgaver samtidig. Det er flere forhold som peker i retning av at PSTs organisasjon og ressursbruk ikke er tilstrekkelig målrettet og effektiv for å kunne utføre sine oppgaver som innenlands etterretnings- og sikkerhetstjeneste, gitt dagens trusselbilde. Dette kan ha negative konsekvenser. Til tross for at PST har rapportert om gap mellom trusler og PSTs kapasitet samt høy risiko på flere sentrale kjerneoppgaver, har Justis- og beredskapsdepartementet (JD) ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp rapporterte utfordringer. Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at JD ikke har bidratt tilstrekkelig til at PST har nødvendige virkemidler til å fylle rollen som innenlands etterretnings- og

sikkerhetstjeneste, gitt de senere års endring i trusselsituasjonen.

Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet

- sikrer at PSTs økonomiske ressurser, kapasitet, verktøy og virkemidler er i tråd med PSTs mandat og dagens trusselbilde, og sørger for at PST bruker ressursene effektivt
- etablerer tiltak for å sikre at PSTs oppgaveløsning innenfor beskyttelse av myndighetspersoner ikke går på bekostning av andre kjerneoppgaver som kontraterror og kontraetterretning, for eksempel ved et organisatorisk skille, samt vurderer ytterligere tiltak for å begrense PSTs kostnader ved myndighetspersoners reiser til høyrisikoland
- tar initiativ overfor PST for mer effektiv samhandling mellom distriktsenhetene og Den sentrale enhet og for bedre utnyttelse av ressursene ved distriktsenhetene
- sørger for at PST har informasjons- og kommunikasjonsteknologi for mer effektiv drift og for å fylle sin rolle som innenlands etterretningstjeneste
- tar initiativ til å styrke samarbeidet mellom PST og E-tjenesten ytterligere slik at deres samlede kapasitet utnyttes best mulig
- i dialog med PST videreutvikler mer presise kvalitative og kvantitative styringsparametere som gir departementet bedre og mer systematisk innsikt i PSTs måloppnåelse og ressursbruk
- legger til rette for en vesentlig raskere regelverksutvikling der det er nødvendig



Innhold

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger	7
1 Bakgrunn.....	8
2 Mål og problemstillinger.....	9
3 Overordnet vurdering	11
3.1 Overordnet vurdering: Sterkt kritikkverdig	11
4 Konklusjoner.....	11
5 Utdyping av konklusjoner	12
5.1 Selv om PST har fått noe økte ressurser i perioden, står det ikke i forhold til et vesentlig forverret trusselbilde og radikalt økte oppgaver	12
5.2 Uforutsigbar og stor oppdragsmengde for beskyttelse av myndighetspersoner har hatt negative konsekvenser for de andre kjerneoppgavene.....	12
5.3 PSTs kapasitet som nasjonal etterretnings- og sikkerhetstjeneste har vesentlige begrensninger, og PSTs organisering og ressursbruk er ikke tilstrekkelig målrettet og effektiv	13
5.4 PSTs effektivitet og evne til å oppfylle sitt mandat som etterretnings- og sikkerhetstjeneste begrenses av at regelverksutviklingen går sent og av begrensede ressurser til informasjonsinnhenting	15
5.5 Utfordringer med IT-ressurser reduserer PSTs effektivitet og begrenser PSTs evne til å fylle sitt mandat.....	16
5.6 Samarbeidet mellom PST og E-tjenesten er vesentlig forbedret, men ulike ressurser påvirker samhandlingen og effektiviteten i begge tjenester	17
5.7 Justis- og beredskapsdepartementets styring av PST er svak og utydelig.....	18
6 Anbefalinger.....	19
7 Statsrådets svar.....	20
8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar.....	20
Del 2: Revisjonskriterier	21
9 PSTs organisering og ulike roller	22
10 Revisjonskriterier.....	23
10.1 PSTs overordnede ansvar.....	23
10.2 Samarbeid mellom PST og E-tjenesten	25
10.3 Ledelse, organisering og kompetanse i PST.....	26
10.4 Krav til Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av PST	27
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet.....	28
Vedlegg 2: Statsrådets svar	31

Ordliste og forkortelser

BMP	Beskyttelse av myndighetspersoner
DE	Distriktsenhet i PST
DSE	Den sentrale enhet i PST (Oslo)
Etterretning	Innsamling, analyse og bruk av informasjon for å støtte beslutningstaking, spesielt innen sikkerhet og forsvar
Forebyggende sak (F-sak)	Sak opprettet for å undersøke om noen forbereder et straffbart forhold som PST har til oppgave å forebygge
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KE	Kontraetterretning – den delen av sikkerhetspolitiet/ etterretningstjenesten som arbeider med å motvirke eller avdekke fremmed etterretningstjenestes aktiviteter
KT	Kontraterror, den delen av sikkerhetspolitiet/ etterretningstjenesten som arbeider med å motvirke eller avdekke terrorisme

Del 1: Riksrevisjonens vurderinger

1 Bakgrunn

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er både en etterretningstjeneste, en sikkerhetstjeneste og en polititjeneste, direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.¹ PSTs primære oppgave er å forebygge, avdekke, etterforske, føre for retten og håndtere de mest alvorlige truslene mot sikkerheten i landet og mot grunnleggende nasjonale interesser. Hovedoppgavene kan deles inn i kontraetterretning, kontraterror og beskyttelse av myndighetspersoner, samt forebygge, avdekke og etterforske brudd på bestemmelsene om eksportkontroll og ikke-spredning av komponenter for masseødeleggelsesvåpen og sanksjonsloven. I tillegg skal PST utarbeide trusselvurderinger og gi råd om tiltak av betydning for norske interesser, virksomheter og enkeltpersoners sikkerhet.

Gjennom de to siste tiårene har både terrortrusselen og etterretningstrusselen mot Norge økt. Internasjonal terrorisme tok en ny vending med hendelsene i USA 11. september 2001 og framveksten av ekstrem og voldelig islamisme. Den geopolitiske utviklingen med blant annet en mer multipolar verdensorden, Kinas økte økonomiske og militære styrke og geopolitiske ambisjoner, samt et mer autoritært og aggressivt regime i Russland med annekasjonen av Krymhalvøya i 2014 og fullskalainvasjonen i Ukraina i 2022, har ført til en mer krevende sikkerhetspolitisk situasjon for Norge med økt etterretningsaktivitet mot norske interesser og også økt fare for sabotasje, påvirkningskampanjer og cyberangrep fra statlige aktører.

Flere hendelser og terrorangrep, deriblant terrorangrepet i Oslo 25. juni 2022, har ført til granskninger av PSTs forebygging og håndtering av terrorhandlinger, noe som også var tilfelle etter terrorangrepet 22. juli 2011 der PST ble kritisert for sviktende håndtering i forkant av angrepet.

PST står hele tiden i et dilemma mellom å innfri forventninger om å sikre samfunnet samtidig som personvern og demokratiske prinsipper skal følges. Et samfunn der alle trusler oppdages og avverges, ville kreve store forsakelser av personlig frihet og andre samfunnsmessige verdier. I et liberalt demokrati ligger det derfor en «implisitt aksept for at en viss risiko er uunngåelig» dersom man ønsker å bevare konstitusjonell beskyttelse av sine rettigheter mot uhjemlede inngrep fra statsmakten.²

Samtidig har flere utvalg pekt på forhold som ikke kan rubriseres som uunngåelig «restrisiko». Traavikutvalget, som vurderte PST etter 22. juli-angrepet, mente PSTs arbeid led av flere svakheter, blant annet:

- PST var for konsentrert om løpende saker, og ledernivået hadde ikke hatt evnen til å løfte blikket og fange opp det større bildet og endringer i det
- Justisdepartementets styringsdialog med PST hadde i stor grad dreid seg om administrative og budsjettmessige forhold, og i liten grad om overordnede og strategiske politiske spørsmål

¹ Prop. 1 S (2022–2023) for Justis- og beredskapsdepartementet, s. 107.

² NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 365.

- PST kunne gjøre mye større bruk av IKT for å effektivisere håndteringen av en raskt økende informasjonsmengde inn til PST

Utvalget som gransket terrorangrepet 25. juni 2022 i Oslo, mente PST opererte med for høy terskel for å opprette forebyggende sak, og at det var medvirkende til at gjerningsmannen gikk under radaren før angrepet. Utvalget pekte på at kontraterrorområdet var underdimensjonert i forhold til tilfanget av saker og tilhørende oppgaver. Utvalget pekte også på at det store ressursforbruket i livvaktjenesten gikk ut over arbeidet på kontraterrorområdet.

Endringene i trusselbildet og i Norges sikkerhetspolitiske situasjon stiller PST overfor til dels nye og flere mer komplekse og ressurskrevende oppgaver, og det er da en risiko for at PST som organisasjon ikke makter å tilpasse seg endringene i omgivelsene raskt nok.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger. Særlig sentrale er følgende:

- politiloven, kapittel 17
- politiregisterloven
- Stortingets bevilgningsreglement
- Innst. S nr. 187 (2004–2005) om mål- og resultatstyring i staten
- Innst. 6 S (2015–2016) og Innst. 6 S (2016–2017) om samarbeid mellom PST og Etterretningstjenesten

Se kapittel 10 for revisjonskriterier.

2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad PSTs organisasjon og ressursbruk er målrettet og effektiv for å kunne utføre sine oppgaver som innenlands etterretnings- og sikkerhetstjeneste gitt dagens trusselbilde.

Undersøkelsen har følgende hovedproblemstillinger:

1. Hvordan har utviklingen i PSTs ressurser vært, og hvordan har ressursbruken fordelt seg på PSTs ulike kjerneoppgaver?
2. I hvor stor grad er PSTs arbeid med kjerneoppgavene, beskyttelse av myndighetspersoner, kontraetterretning og kontraterror, organisert og innrettet slik at måloppnåelsen blir best mulig?
3. I hvilken grad bidrar Justis- og beredskapsdepartementets (JD) styring til at PST er en målrettet og effektiv etterretnings- og sikkerhetstjeneste?

Undersøkelsen dekker perioden 2019–2024 og omfatter Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og PST. Etterretningstjenesten (E-tjenesten) har ikke hatt status som revisjonsobjekt i denne revisjonen, men har bidratt som informant i form av

intervjuer om hvordan E-tjenesten vurderer informasjonsutvekslingen og samarbeidet med PST.

Revisjonen er avgrenset fra ikke-spredningsarbeidet til PST som ble revidert som en del av Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med eksportkontroll, Dokument 3:4 (2020–2021), og som ble fulgt opp i Dokument 3:1 (2024–2025). Revisjonen er også avgrenset fra PSTs arbeid i Felles Cyberkoordineringssenter siden det ble behandlet i Riksrevisjonens rapport om *Myndighetenes samordning av arbeidet med digital sikkerhet i sivil sektor* (Dok 3:7 (2022–2023)). Revisjonen er også i all hovedsak avgrenset mot PSTs arbeid med etterforskning av straffebrudd.

Undersøkelsen er gjennomført ved bruk av ulike metoder og datakilder, både kvantitative og kvalitative. Det er blant annet gjennomført en omfattende dokumentanalyse, analyse av regnskapsdata, og gjennomført intervjuer i PST, Justis- og beredskapsdepartementet og E-tjenesten.

Rapporten ble forelagt Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 10. juni 2025. Departementet og PST har i brev 13. august 2025 gitt faglige kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet. Siden rapporten omhandler samarbeidet mellom PST og E-tjenesten, ble rapporten også forelagt E-tjenesten og Forsvarsdepartementet ved brev 10. juni 2025. Forsvarsdepartementet og E-tjenesten har i brev 12. august 2025 gitt faglige kommentarer til rapportens del om samarbeidet mellom PST og E-tjenesten. Disse kommentarene er innarbeidet.

Riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 6. november 2025 og statsrådets svar 20. november 2025 følger som vedlegg.

3 Overordnet vurdering

3.1 Overordnet vurdering: Sterkt kritikkverdig



PST har i fredstid hovedansvaret for å håndtere de mest alvorlige truslene mot sikkerheten i landet og mot grunnleggende nasjonale interesser. I en sikkerhetspolitisk mer krevende tid der trusselbildet er og har vært i rask endring, er det høyt trykk på alle PSTs oppgaver samtidig. Det er flere forhold som peker i retning av at PSTs organisasjon og ressursbruk ikke er tilstrekkelig målrettet og effektiv for å kunne utføre sine oppgaver som innenlands etterretnings- og sikkerhetstjeneste gitt dagens trusselbilde. Dette kan ha negative konsekvenser. Til tross for at PST har rapportert om gap mellom trusler og PSTs kapasitet samt høy risiko på flere sentrale kjerneoppgaver, har Justis- og beredskapsdepartementet (JD) ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp rapporterte utfordringer. Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at JD ikke har bidratt tilstrekkelig til at PST har nødvendige virkemidler til å fylle rollen som innenlands etterretnings- og sikkerhetstjeneste, gitt de senere års endringer i trusselsituasjonen.

4 Konklusjoner

- Selv om PST har fått noe økte ressurser i perioden, står det ikke i forhold til et vesentlig forverret trusselbilde og radikalt økte oppgaver
- Uforutsigbar og stor oppdragsmengde for beskyttelse av myndighetspersoner har hatt negative konsekvenser for de andre kjerneoppgavene
- PSTs kapasitet som nasjonal etterretnings- og sikkerhetstjeneste har vesentlige begrensninger, og PSTs organisering og ressursbruk er ikke tilstrekkelig målrettet og effektiv
- PSTs effektivitet og evne til å oppfylle sitt mandat som etterretnings- og sikkerhetstjeneste begrenses av at regelverksutviklingen går sent, og av begrensede ressurser til informasjonsinnhenting
- Utfordringer med IT-ressurser reduserer PSTs effektivitet og begrenser PSTs evne til å fylle sitt mandat
- Samarbeidet mellom PST og E-tjenesten er vesentlig forbedret, men ulike ressurser påvirker samhandlingen og effektiviteten i begge tjenester
- Justis- og beredskapsdepartementets styring av PST er svak og utydelig

5 Utdyping av konklusjoner

5.1 Selv om PST har fått noe økte ressurser i perioden, står det ikke i forhold til et vesentlig forverret trusselbilde og radikalt økte oppgaver

PSTs utgifter (Den sentrale enhet) har i nominell verdi økt vesentlig i undersøkelsesperioden, fra 891 millioner kroner i 2019 til 1 645 millioner kroner i 2024, men den reelle økningen har vært vesentlig mindre: Justert for inflasjon (reell verdi i 2024 kroner) har økningen vært på 571 millioner kroner, fra 1 092 millioner kroner til 1 645 millioner kroner, dvs. en økning på om lag 50 prosent. Men for å beregne den faktiske økningen bør det også tas hensyn til nye oppgaver som har tilfalt PST, som virksomhetsoverdragelsene av biltjenesten fra Statsministerens kontor (SMK) (2021) og Den kongelige politieskorte fra Oslo politidistrikt fra 2022. I tillegg kommer utgifter til overhead, pensjoner med mer. I sum innebærer dette en faktisk/reell økning på om lag 20 prosent (210 millioner 2024-kroner) i perioden. Det er en betydelig mindre økning enn dersom en kun ser økningen målt i nominelle kroner. I dette beløpet er det ikke iberegnet etableringen av Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS) i PSTs lokaler og utvidelsen av Felles etterretning- og kontraterrorsenter (FEKTS), samt at Den kongelige politieskorte var noe underfinansiert ved overdragelsen.

Antall årsverk ved PSTs sentrale enhet (Den sentrale enhet – DSE) i Oslo har økt fra 609 i 2017 til nesten 800 i 2024. En stor del av økningen i antall årsverk skyldes overføring av biltjenesten for SMK og Den kongelige politieskorte fra Oslo politidistrikt.

I samme periode har trusselbildet og den sikkerhetspolitiske situasjonen endret seg vesentlig. Dette har påvirket PSTs oppgaver i betydelig grad. Vedvarende terrortrussel og gjennomførte terroranslag (Al Noor 2019, Oslo 2022), alvorlige hendelser med nettverksangrep eller datainnbrudd (bl.a. Stortinget og departementene), sabotasje mot rørledninger og kabler i Norges nærområde (Østersjøen), krig i Ukraina med et mer autoritært og aggressivt regime i Russland og et autoritært og offensivt Kina, begge med økt etterretnings- og påvirkningsaktivitet mot Norge, har stilt og stiller PST overfor utfordringer i en helt annen skala enn tidligere. I tillegg opplever PST et mer alvorlig trusselbilde på alle PSTs ansvarsområder *samtidig*, mens det tidligere varierte mer mellom områdene. Høy belastning på livvaktsopgaven i 2022 og 2023 hadde indirekte en betydelig effekt fordi høy overtidsbruk resulterte i et betydelig merforbruk som påvirket driften i resten av organisasjonen.

5.2 Uforutsigbar og stor oppdragsmengde for beskyttelse av myndighetspersoner har hatt negative konsekvenser for de andre kjerneoppgavene

Både *Stortingets bevilgningsreglement* og *Reglement for økonomistyring i staten* har krav om at ressursbruken i statlige virksomheter skal være effektiv.

Undersøkelsen viser at et høyt aktivitetsnivå innenfor beskyttelse av myndighetspersoner inkludert dekning av uforutsette livvaktoppdrag – oppdrag som i utgangspunktet må gjennomføres – har hatt negative konsekvenser for andre sentrale kjerneoppgaver i en tid da trusselbildet har endret seg raskt til det verre. I løpet av undersøkelsesperioden har denne situasjonen ført til at PSTs ledelse og flere avdelinger i JD har brukt mye tid og ressurser på å finne ad hoc-løsninger for budsjettoverskridelsene fra år til år.

En situasjon med stadige budsjettoverskridelser som enten må dekkes på bekostning av andre kjerneoppgaver og utviklingsprosjekter i tjenesten eller dekkes gjennom tilleggsbevilgninger, er ikke i tråd med en effektiv økonomistyring og har vanskeliggjort virksomhetsstyringen. JD har i styringsdialogen presisert at PST skal holde seg innen budsjetttrammene. Først høsten 2023 har JD tatt mer fatt i utfordringene som økt oppdragsmengde og merforbruket i livvakttjenesten, forverringen i trusselbildet og samtidighetsutfordringene og nye oppgaver har innebåret. Det er heller ikke før sent i undersøkelsesperioden at PSTs ledelse for alvor har tatt fatt i styringen av ressurssettingen av livvaktoppdrag. Fra 2024 er området BMP blitt varig styrket med 52 millioner kroner, jf. Prop. 1 S (2023–2024). Dette har muliggjort en økning av grunnbemanningen i BMP for å ta ned den svært høye bruken av kostbare overtidstimer.

Det er etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig å se på flere tiltak for å begrense overtidskostnadene. Dagens ordning der ingen av kostnadene for livvakter på reiser til risikoland bæres av virksomheten som myndighetspersonen tilhører, har potensielt kostnadsdrivende insentiver. Det kan også vurderes om en utenlandsavtale, slik ansatte i Forsvaret og utenriktjenesten har, vil kunne gi større forutsigbarhet i økonomistyring og ressursplanlegging.

5.3 PSTs kapasitet som nasjonal etterretnings- og sikkerhetstjeneste har vesentlige begrensninger, og PSTs organisering og ressursbruk er ikke tilstrekkelig målrettet og effektiv

Det primære ansvaret til PST er å forebygge, avdekke, etterforske, føre for retten og håndtere de mest alvorlige truslene mot sikkerheten i landet og mot grunnleggende nasjonale interesser. PST er både en etterretningstjeneste, en sikkerhetstjeneste og en polititjeneste.³ Dette er et i utgangspunktet krevende samfunnsoppdrag, som per definisjon innebærer en viss risikoaksept og prioritering innenfor allerede høyt prioriterte oppgaver.

Det generelle aktivitetsnivået og produksjonen i PST har gått vesentlig opp i perioden 2019–2024. Antall registrerte etterretningsobjekter har økt vesentlig fra 2019 til 2024. Antall tipssaker og antall tips som krever oppfølging, har økt i løpet av perioden, og antall forebyggende saker og etterforskningssaker har også økt. I løpet av perioden har PST også fått avsluttet sakene raskere. Produksjonen av etterretningsrapporter per år har også

³ Prop. 1 S (2022–2023) for Justis- og beredskapsdepartementet.

økt betydelig, det samme har etatens samlede dokumentproduksjon. Det har vært et høyt trykk på livvaktjenesten som følge av myndighetspersoners reiseaktivitet til høyrisikoland og overføringen av kongeeskorten fra Oslo Politidistrikt. Det har også vært en sterk økning i den tilflytende informasjonen og endringer i trusselbildet som har ført til høy belastning på alle PSTs kjerneområder samtidig.

I samme periode har PST gjennomført to virksomhetsoverdragelser med biltjenesten og kongeeskorten og gjennomgått en betydelig omorganisering. Det var også lenge midlertidig ledelse og hyppige lederskifter både på toppnivå og avdelingsnivå i PST. I tillegg har det vært tre større hendelser som har gjort situasjonen krevende for tjenesten og dens ansatte (Al Noor 2019, Kongsberg 2021, Oslo 2022). Det er liten tvil om at PST har blitt hardt prøvet, men også møtt disse utfordringene på en offensiv måte, noe som blant annet reflekteres i indikatorer for aktivitet og produksjon.

I trussel- og risikovurderingene til PST, E-tjenesten og NSM de senere årene har Russland og Kina vært utpekt som de viktigste aktørene med hensyn til å true rikets sikkerhet/ grunnleggende nasjonale interesser gjennom ulovlig etterretning, sabotasje og påvirkningsoperasjoner. Dette kommer da i tillegg til økt aktivitet på øvrige områder for PST.

PST er gitt et stort ansvar med å forebygge, avdekke, etterforske, føre for retten og håndtere de mest alvorlige truslene mot sikkerheten i landet og mot grunnleggende nasjonale interesser. Undersøkelsen viser at det er begrensninger i PSTs kapasitet til å håndtere et mer krevende trusselbilde som berører alle PSTs kjerneoppgaver. En følge av ikke tilstrekkelig kapasitet er økt risiko for skadelige konsekvenser for grunnleggende nasjonale interesser.

Riksrevisjonen vil understreke at det innenfor et liberalt demokrati er urealistisk å se for seg et PST som skulle være i stand til å ta hånd om alle trusler; det ville også vært ekstremt kostbart. Selv om kapasiteten er noe styrket i 2023 og 2024 i forhold til tidligere år, innebærer dagens nivå et gap mellom behov og kapasitet. Riksrevisjonen mener PST har vesentlige begrensninger i sin kapasitet til å fylle sin oppgave som sikkerhets- og etterretningstjeneste.

Undersøkelsen viser videre at det er rom for å øke effektiviteten i ulike deler av PSTs virksomhet. De faglige ressursene ved PSTs elleve distriktsenheter er for eksempel lite styrt og fulgt opp av DSE. Etter Riksrevisjonens vurdering kan kapasiteten i PSTs distriktsenheter utnyttes bedre.

Videre mener Riksrevisjonen at PSTs kapasitet begrenses av at regelverksutviklingen tar tid, se under.

PST som nasjonal etterretningstjeneste har klare begrensninger. Forskriftsendringen som gir PST hjemmel til å behandle opplysninger fra åpne kilder, trådte først i kraft 1. juli 2025. Dette gir PST adgang til å analysere opplysninger fra åpne kilder som kan danne grunnlag for etterretningsbasert beslutningsstøtte om forhold som kan true nasjonal sikkerhet, før

det har materialisert seg som en konkret trussel. PSTs etterretningsvirksomhet har til nå hovedsakelig dreid seg om kriminaletterretning, det vil si innsamling og analyse av informasjon som ledd i etterforskningen av straffbare handlinger, eller i det forebyggende arbeidet når det er grunn til å undersøke om noe ulovlig er under planlegging.

PSTs begrensede kapasitet, for dårlig utnyttelse av ressursene i distriktsenhetene, manglende hjemler samt en hovedsakelig reaktiv arbeidsmåte innebærer at PST i relativt begrenset grad har fylt rollen som nasjonal etterretningstjeneste. Dette er etter Riksrevisjonens vurdering en svakhet som har potensielt negative konsekvenser i dagens komplekse og uoversiktlige trusselbilde.

5.4 PSTs effektivitet og evne til å oppfylle sitt mandat som etterretnings- og sikkerhetstjeneste begrenses av at regelverksutviklingen går sent og av begrensede ressurser til informasjonsinnhenting

PST bidrar i Justis- og beredskapsdepartementets (JD) arbeid med regelverksutvikling som er relevant for oppgaveløsningen, og gir beslutningsstøtte til departementet i disse prosessene.

Undersøkelsen viser at PST i undersøkelsesperioden har tatt initiativ til regelverksutvikling på flere områder for å kunne oppfylle sitt mandat, gitt den teknologiske utviklingen og endringer i trusselbildet. Det ble gjort en gjennomgang og endring av omfattende deler av lovverket på kontraterrorområdet i 2012–2013, mens store deler av lovverket på kontraetterretningsområdet har vært nesten uforandret i 20 år. Spionasjeparagrafene §§ 121, 122 og 126 ble for eksempel sist vurdert i 2003 (NOU 2003:18) da den nye straffeloven av 2005 ble utarbeidet. Dette til tross for at trusselbildet har endret seg vesentlig de senere år og er et helt annet enn da nevnte spionparagrafer ble vedtatt.

PST tok for første gang i 2014 til orde for å få hjemmel til å samle inn og lagre informasjon fra åpne kilder, men formelt sett ble saken først tatt opp i 2020. I 2023 vedtok Stortinget både en lovendring om åpne kilder og lovfestet PST som innenlands etterretningstjeneste. Den nødvendige forskriftsendringen for å kunne iverksette lovendringen om åpne kilder trådte i kraft 1. juli 2025. Det tok altså omtrent tre år fra PST formelt tok opp behovet med JD for en regelverksendring til Stortinget vedtok lovendringene, og fem år til forskriftsendringen om åpne kilder kom på plass sommeren 2025.

Med bakgrunn i trusselbildet knyttet til sammensatte trusler og påvirkningsoperasjoner, meldte PST i 2018 inn et behov for regelverksutvikling på dette området. PSTs handlingsrom hadde blitt redusert på dette området ved innføring av ny straffelov (2005) da to tidligere bestemmelser ble opphevet. Disse omhandlet henholdsvis forbud mot å ta imot økonomisk støtte fra fremmed makt for politiske formål og forbud mot spredning av uriktige opplysninger med videre som kan bringe rikets sikkerhet i fare. Med bakgrunn i den nye utviklingen innen hybride trusler og påvirkningsoperasjoner meldte PST i 2018 inn et behov for regelverksutvikling på dette området. Etter nærmere 4 ½ år vedtok

Stortinget en endring i straffeloven som ga PST et nytt verktøy for å kunne oppdage, forebygge og etterforske påvirkningsvirksomhet.

I 2021 meldte PST formelt inn et behov for å styrke regelverket om sabotasjehendelser. Riksrevisjonen konstaterer at PST per i dag ikke har lovhemmel til utvidet metodebruk for å forebygge sabotasjehandlinger.

Riksrevisjonen anerkjenner at lovarbeid tar tid. Rettsutviklingsarbeid er, som en konsekvens av demokratiske lovprosesser, preget av langsiktige perspektiver. Regelverksutviklingen innen PSTs mandat berører viktige verdier som ytringsfrihet og personvern som må balanseres opp mot nasjonens og samfunnets sikkerhet. I undersøkelsen tar ikke Riksrevisjonen stilling til behovet for regelverksendringer. Riksrevisjonen har likevel merket seg at regelverksutviklingen har tatt lang tid på dette området, og at det i en ny og tilspisset sikkerhetspolitisk situasjon med et trusselbilde i rask endring, er viktig at regelverksendringer kan underlegges en raskere saksbehandling.

Undersøkelsen har også sett hen til hvordan PST behandler forebyggende saker innenfor sitt mandat. Politiregisterloven fastsetter at PST kan opprette forebyggende sak (F-sak) hvis det er grunn til å undersøke om noen forbereder et lovbrudd som ligger innenfor PSTs mandat. Retten kan etter politiloven § 17d gi PST tillatelse som ledd i en forebyggende sak til å nytte tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven. Tillatelsen kan gis dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av straffelovens bestemmelser om vern av Norges selvstendighet og grunnleggende interesser, terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Tillatelsen kan også gis for vern av den personlige frihet og fred, voldslovbrudd mv. og som retter seg mot medlemmer av Kongehuset, Stortinget, Regjeringen, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater.

Som et svar på kritikken i evalueringen av 25. juni-terroren i Oslo 2022 har sjef PST siden 2023 senket terskelen for når PST skulle opprette F-sak. Undersøkelsen viser at PST har økt antallet F-saker. Det er ikke uproblematisk å sammenlikne slike tall fra år til år, og det er heller ikke noen garanti for at en F-sak blir fulgt opp med ressurser og dermed leder til økt faktisk forebygging. Utviklingen illustrerer trolig likevel både et endret trusselbilde og at terskelen for å opprette sak er senket, noe som er positivt. Samtidig gir det grunn til bekymring at PST har begrenset kapasitet til å følge opp disse sakene.

5.5 Utfordringer med IT-ressurser reduserer PSTs effektivitet og begrenser PSTs evne til å fylle sitt mandat

Informasjon, i ulike former, er grunnleggende for PSTs virksomhet. Ulike informasjonsbrokker skal samles inn, bearbeides og settes sammen, analyseres og anvendes for å identifisere, forebygge, avverge eller etterforske politisk motivert terror eller forhold/handlinger som truer grunnleggende nasjonale interesser. Relevant og tilstrekkelig kompetanse og verktøy er da avgjørende for hvor godt og effektivt PST-ansatte kan bidra til å løse PSTs oppgaver. PST fikk kritikk i rapportene fra

Gjørvkommisjonen og Traavikutvalget i 2012 for blant annet å henge etter på teknologi. Kontroll- og konstitusjonskomiteen regnet med at kritikken fikk konsekvenser for PSTs arbeid framover, jf. Innst. 210 S (2012–2013).

Undersøkelsen viser samtidig at det er svakheter og mangler ved dagens IT-portefølje som hemmer effektiviteten i PST. Dette vil utgjøre enda større utfordringer i årene framover. Dette er svært lite tilfredsstillende for et nasjonalt sikkerhetspoliti og etterretningstjeneste i 2025.

PST har i undersøkelsesperioden både hatt store IT-prosjekter og en stor utviklingsportefølje. Forsinkelsene i IT-utviklingen har flere årsaker, blant annet knyttet til svak ledelse og turnover/mangel på teknologikompetanse. Konsekvensen har vært mindre effektive løsninger og et betydelig effektivitetstap for PSTs oppgaveløsning.

Undersøkelsen peker på at det er tatt viktige steg på IT-fronten i PST, men at det fortsatt er utfordringer som hemmer effektiviteten. Riksrevisjonen mener den kraftige økningen i informasjonsmengden forsterker behovet for å få på plass IT-verktøy som i enda større grad støtter opp om oppgaveløsningen.

5.6 Samarbeidet mellom PST og E-tjenesten er vesentlig forbedret, men ulike ressurser påvirker samhandlingen og effektiviteten i begge tjenester

Stortinget har ved gjentatte anledninger presisert at det er viktig med et godt samarbeid mellom E-tjenesten og PST. Behovet for samordning og samarbeid mellom tjenestene har vært erkjent lenge og har blitt presisert i egen instruks. Mange av truslenes grenseoverskridende karakter og et stadig mindre klart skille mellom indre og ytre trusler gjør behovet for samarbeid enda mer presserende. Instruksen handler om å fremme samarbeidet mellom tjenestene på områder av felles interesse. Tjenestene skal holde hverandre generelt orientert om utviklingen innen relevant teknologi, sikkerhetstiltak og metoder, samt på andre områder av felles interesse. Felles etterretning og kontraterrorsenter (FEKTS) ble opprettet som senter, først for kontraterror, deretter for både kontraetterretning og kontraterror, for å sikre et effektivt samarbeid innen tjenestenes felles oppgaver.

PST og E-tjenesten er tjenester med ulike formål, mandat, roller, juridiske rammer og ulik tilgang til teknologi og ressurser, noe som gjør samarbeidet krevende. Til tross for at det er mange ulikheter mellom tjenestene, er det også mange likhetstrekk, og metodebruken er på flere områder forholdsvis lik.

Undersøkelsen viser at FEKTS som praktisk og faglig tilrettelegger har vært et viktig verktøy for å styrke samarbeidet. FEKTS har på ulike måter arbeidet med å stimulere til mer samarbeid mellom tjenestene. Blant annet har FEKTS lagt vekt på at de to tjenestene skal få gjensidig kunnskap og forståelse for hverandres mandat, lovgrunnlag og kultur. Gjennom å forstå de ulike tjenestenes mandat og juridiske grunnlag og å finne områder

der tjenestene vil ha nytte av et tettere samarbeid, har FEKTS bidratt til å skape en god plattform for videre samarbeid. Undersøkelsen viser også at det er økende interesse for kompetanseutvikling mellom E-tjenesten og PST, blant annet erfaringsutveksling og utstrakt bruk av hverandres kurs.

I undersøkelsesperioden har det vært en stor økning i informasjonsutvekslingen mellom de to tjenestene, og samarbeidet mellom PST og E-tjenesten er vesentlig forbedret. Det er etter Riksrevisjonens vurdering positivt at det er felles møteflater og god dialog på flere områder. Selv om samarbeidet er forbedret, gjenstår det fortsatt noen utfordringer. PST har blant annet ikke tilsvarende ressurser som E-tjenesten til å møtes på felles arenaer.

5.7 Justis- og beredskapsdepartementets styring av PST er svak og utydelig

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har det faglige, budsjettmessige og administrative ansvaret for PST. Departementet har ansvaret for at PST gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Grunnleggende styringsprinsipper er at det skal fastsettes mål og resultatkrav og at målene skal oppnås på en effektiv måte. Videre har departementet et overordnet ansvar for at PST bruker ressursene effektivt, og at styringsdialogen mellom departementet og PST fungerer på en hensiktsmessig måte. PST skal på sin side rapportere pålitelig resultatinformasjon.⁴

Statens regelverk pålegger at alle virksomheter har fastsatte mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. God etatsstyring forutsetter at departementet gir tydelige styringssignaler, med en tydelig og langsiktig visjon. Det framgår av DFØs veileder at styringsparameterne skal være tydelige. De kan være både kvalitative og kvantitative. Virksomheten skal holdes ansvarlig for resultatene. Styringsparameterne skal være relevante og være et verktøy for å kunne måle status for måloppnåelsen.

Undersøkelsen viser at mål- og resultatstyringen ikke har fungert godt i styringsdialogen mellom JD og PST. Mangelen på målbare styringsparametere har gjort det vanskelig å vurdere PSTs måloppnåelse og resultatutvikling. Hva som rapporteres har i stor grad vært opp til PST, og departementet har ikke sikret seg god nok styringsinformasjon og kunnskap om situasjonen i PST.

Riksrevisjonen forstår at det er krevende å formulere gode styringsparametere på PSTs ansvarsområde. Etter Riksrevisjonens mening er det likevel viktig å komme videre fra mange av dagens stikkordsbaserte og overordnede parametere til et sett av mer presise kvantitative og kvalitative parametere som gir departementet bedre og mer systematisk innsikt i hvor PST står med hensyn til sin måloppnåelse og ressursbruk.

Undersøkelsen viser videre at det har vært lite enhetlig styring av PST fra JD, og styringen har vært svak og utydelig. Områdegjennomgangen fra 2024 av økonomistyringen og

⁴ Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt 1.3. Fastsett av Finansdepartementet 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022.

budsjettsituasjonen i PST viser at siloarbeid i JD og mangelfullt beslutningsgrunnlag har ført til en uklar styringsdialog. Det har vært en asymmetri i informasjonen mellom departementets øverste ledelse og saksbehandlere i avdelingene, der departementets øverste ledelse har hatt tilgang til svært mye informasjon, mens informasjonen lenger ned i organisasjonen har vært mindre tilgjengelig blant annet på grunn av gradering, tjenstlig behov og silopreget arbeid. Riksrevisjonen anerkjenner at det i styringen av en hemmelig tjeneste som PST vil være begrensninger på deling av informasjon. Riksrevisjonen konstaterer at dette har påvirket styringen og budsjettoppfølgingen innad i departementet og i dialogen med Finansdepartementet.

Riksrevisjonen mener det er urovekkende at det har gått lang tid før JD har fulgt opp signalene om det stadig mer alvorlige trusselbildet, og anerkjent rekkevidden av PSTs utfordringer.

6 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet

- sikrer at PSTs økonomiske ressurser, kapasitet, verktøy og virkemidler er i tråd med PSTs mandat og trusselbildet, og sørger for at PST bruker ressursene effektivt
- etablerer tiltak for å sikre at PSTs oppgaveløsning innenfor beskyttelse av myndighetspersoner ikke går på bekostning av andre kjerneoppgaver som kontraterror og kontraetterretning, for eksempel ved et organisatorisk skille, samt vurderer ytterligere tiltak for å begrense PSTs kostnader ved myndighetspersoners reiser til høyrisikoland
- tar initiativ overfor PST for mer effektiv samhandling mellom distriktsenhetene og Den sentrale enhet og for bedre utnyttelse av ressursene ved distriktsenhetene
- sørger for at PST har informasjons- og kommunikasjonsteknologi for mer effektiv drift og for å fylle sin rolle som innenlands etterretningstjeneste
- tar initiativ til å styrke samarbeidet mellom PST og E-tjenesten ytterligere slik at deres samlede kapasitet utnyttes best mulig
- i dialog med PST videreutvikler mer presise kvalitative og kvantitative styringsparametere som gir departementet bedre og mer systematisk innsikt i PSTs måloppnåelse og ressursbruk
- legger til rette for en vesentlig raskere regelverksutvikling der det er nødvendig

Særmerknad fra medlemmet Lønnum:

I tillegg bør det rettes en anbefaling til Justis- og beredskapsdepartementet om å stille skjerpede krav til prioritering, planlegging og samordning av aktiviteter som krever store ressurser fra PST.

7 Statsrådets svar

Dokument 3:6 (2025–2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av ressursbruk og effektivitet i Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* ble oversendt statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet til uttalelse. Statsrådets svar er lagt i vedlegg 2.

8 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen merker seg at statsråden i all hovedsak slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger. Riksrevisjonen deler statsrådets vurdering av at trusselbildet har endret seg og blitt mer komplekst i løpet av Riksrevisjonens undersøkelsesperiode. PSTs kapasitet til å gjennomføre sitt samfunnsoppdrag har blitt utfordret som følge av dette.

Statsråden viser i sitt svar til at regjeringen gjennom hele regjeringsperioden sørget for at PST har fått økte budsjетtrammer, både varige og midlertidige. Riksrevisjonen understreker at selv om PST målt i faste kroneverdier har fått noe økte ressurser i perioden, står det ikke i forhold til et vesentlig forverret trusselbilde og radikalt økte oppgaver. Oppgaven med beskyttelse av myndighetspersoner har til tross for økte budsjетtrammer gått på bekostning av øvrige kjerneoppgaver. Fram til 2025 var en stor del av bevilgningene midlertidige og kom i nysalderingene av budsjettet. Over tid vil omfattende bruk av midlertidige bevilgninger gi manglende forutsigbarhet i virksomhetsstyringen i PST.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. november 2025

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Særmerknad fra medlemmet Lønnum:

Kollegiets medlem Lønnum bemerker at statsrådets svar ikke synes å inneholde en bekreftelse på at de ønskede sikkerhetsnivåer faktisk blir sikret ivarettatt gjennom de juridiske, organisatoriske og økonomiske rammer som PST må forholde seg til. Etter dette medlems syn er det ikke tilstrekkelig om det gjøres mer hvis ikke det er nok.

Del 2: Revisjonskriterier

9 PSTs organisering og ulike roller

Se kapittel 1 for nærmere redegjørelse for bakgrunnen for undersøkelsen.

PST er et politiorgan, direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og sidestilt med Politidirektoratet. Tjenesten består av Den sentrale enhet (DSE) i Oslo og 11 distriktsenheter (DE) som er lagt til de ulike politidistriktene. Unntaket er Oslo politidistrikt som ikke har en lokal distriktsenhet for PST, men dekkes av DSE.

PST har hovedsakelig tre roller. For det første er PST en *nasjonal sikkerhetstjeneste*. PST håndterer trusler avdekket og identifisert av tjenesten, enten ved å gjennomføre egne tiltak eller ved å informere aktører og myndigheter om trusselvurderinger og anbefalinger om tiltak. PST kan opprette en forebyggende sak dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder et lovbrudd som ligger innenfor PSTs mandat. PST kan benytte både ulovfestede og lovfestede metoder for å belyse trusselen. PST må innhente godkjennelse fra domstolene ved bruk av lovfestede metoder.

For det andre er PST *innenlands etterretningstjeneste*. PST samler inn, bearbeider, analyserer og setter sammen informasjon som ligger innenfor PSTs ansvarsområde, til temarapporter og trusselvurderinger på ulike nivåer. Etterretningen videreformidles til beslutningstakere på ulike nivåer, helt opp til regjeringen. PSTs rolle som innenlands etterretningstjeneste ble lovfestet i 2023. Det framgår nå eksplisitt av loven at PST er innenlands etterretningstjeneste (politiloven § 17a), samtidig som endringer av politiregisterloven ga PST hjemmel til å innhente og lagre informasjon fra åpne kilder (politiregisterloven § 65 a). PST har ikke kunnet nyttiggjøre seg fullt ut av lovendringen, fordi de nødvendige forskriftsmessige endringer ikke kom på plass før 1. juli 2025 og finansiering av infrastruktur og drift ikke har vært avklart. Hittil har PSTs mulighet til å innhente, analysere og lagre personopplysninger innen PSTs mandat vært begrenset til kriminalitetsetterretning.

For det tredje er PST *etterforskningsorgan med egen påtalemyndighet* for PST-saker. Etterforskning kan settes i gang når det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger noe straffbart. Skader som påføres samfunnet gjennom et straffbart forhold innen PSTs ansvarsområde, kan potensielt bli svært store.

PST har også beskyttelse av myndighetspersoner som oppgave, dvs. medlemmer av regjeringen, kongehuset, Stortinget og Høyesterett. Beskyttelse av myndighetspersoner inkluderer både fysisk beskyttelse (bl.a. livvaktstjeneste) og sikkerhetsfaglig rådgivning til myndighetspersoner og trusselutsatte politikere/folkevalgte som ikke regnes som myndighetspersoner. I tillegg kommer oppgaven som bil- og sjåførtjeneste for regjeringens medlemmer.

PST er underlagt en omfattende regulering gjennom blant annet politiloven, straffeprosessloven og politiregisterloven med forskrifter. Reguleringen omfatter bruk av lovfestede metoder, samt all behandling av opplysninger, herunder opprettelse av

forebyggende saker. Stortingets kontrollutvalg for EOS-tjenestene (EOS-utvalget) kontrollerer at PST overholder regelverket.

10 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for denne undersøkelsen er basert på lover, innstillinger til stortingsproposisjoner, instruksjer og faglige standarder.

10.1 PSTs overordnede ansvar

Det primære ansvaret til PST er å forebygge, avdekke, etterforske, føre for retten og håndtere de mest alvorlige truslene mot sikkerheten i landet og mot grunnleggende nasjonale interesser. PST er både en etterretningstjeneste, en sikkerhetstjeneste og en polititjeneste.⁵

Som *innenlands etterretningstjeneste* skal PST, ifølge politiloven § 17a, utarbeide analyser og etterretningsvurderinger om forhold i Norge som kan true Norges suverenitet, territorielle integritet, demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser. Denne bestemmelsen trådte i kraft 1. september 2023. Også tidligere var det forutsatt at PST skulle være Norges innenlands etterretningstjeneste og drive etterretning innenfor sitt mandat.⁶ Dette går fram av stortingsdokumenter og tildelingsbrev, men bestemmelsen har ikke vært forankret i lovverket.

Samtidig ble det gjort endringer i politiregisterloven slik at PST, jf. § 65 a, kan behandle åpent tilgjengelig informasjon dersom det antas å være nødvendig for utarbeidelse av analyser og etterretningsvurderinger. Opplysningene kan bare brukes til å utarbeide analyser og etterretningsvurderinger, opprettelse av eller bruk i forebyggende sak; og etterforskning av lovbrudd (slik nevnt i politiloven og i straffeprosessloven). Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2025, gjennom en forskriftsendring. Bakgrunnen for disse endringene var, ifølge Prop. 31 L (2022–2023), at PST har hatt «begrensede muligheter til å jobbe med enkelte typer trusler fordi de ikke er belagt med straff, herunder for eksempel kartlegging av radikaliserings og ekstreme subkulturer innen digitale nettverk, avdekking av statlig styrte påvirkningskampanjer og fremmede staters oppkjøp av samfunnskritisk infrastruktur.» Videre heter det at «PSTs vurderinger av framtidig trusselutvikling baseres i dag på informasjon som er innhentet til andre formål, noe som gjør at vurderingene kan være basert på et utilstrekkelig etterretningsgrunnlag og medføre fare for etterretningssvikt.»

Justis- og beredskapsdepartementet understreker i Prop. 31 L (2022–2023) at «endringen var ment å synliggjøre at PST også skal drive strategisk og kunnskapsbasert etterretning innenfor tjenestens ansvarsområde, der formålet er å gi et overordnet bilde av fenomener, trender og utvikling av trusselrelatert aktivitet i Norge, og derigjennom gi god beslutningsstøtte.»

⁵ Prop. 1 S (2022–2023) for Justis- og beredskapsdepartementet.

⁶ Prop. 31 L (2022–2023) foreslo en endring i politiloven som lovfester PSTs oppgave som innenlands etterretningstjeneste, og som tydeliggjør hva denne oppgaven innebærer. Denne endringen trådte i kraft 1. september 2023.

I stortingsbehandlingen av lovforslaget viste justiskomiteens flertall til at de foreslåtte lovendringene vil styrke PSTs muligheter til å følge med på ekstremistiske digitale nettverk. Komiteen viste til at PST over tid har varslet at terrortrusselen de kommende årene hovedsakelig antas å komme fra enkeltpersoner med tilknytning til slike nettverk. Komiteens flertall mente det var viktig at PST i tillegg settes bedre i stand til å følge med på blant annet sammensatte trusler og strategiske oppkjøp og fortelle om nye fenomener som kan utgjøre nye trusler. Det er ifølge komiteen viktig at lovverket holder tritt med den digitale utviklingen.⁷

Det finnes ikke en allment akseptert definisjon av begrepet etterretning.⁸ Etterretning er ikke et entydig rettslig begrep med et klart innhold, men kan benyttes både om en arbeidsprosess, et produkt som kommer ut av prosessen og om organisasjonen som utøver etterretning.⁹

Faglitteratur i etterretningsfaget vektlegger at etterretning tradisjonelt har vært forstått som innhenting, analyse og vurdering av informasjon med henblikk på å avdekke sannheter som en aktør ønsker å holde skjult. Denne informasjonen vil gi beslutningstakeren fortrinn i en beslutningsprosess. I Stenslie, Haugom og Vaage¹⁰ heter det imidlertid at: «Selv om det fortsatt finnes sannheter, er den nye normalsituasjonen at etterretning generelt er mindre absolutt og mindre varig over tid enn før. Rapportene handler stadig mer om å sannsynliggjøre hva som kan komme til å skje, og i mindre grad om å forklare sannheten om hvordan verden egentlig er. Etterretning som støtte til beslutninger må, i den digitale tid, redusere tvil og uklarhet om morgendagen i større grad enn å øke brukerens kunnskap om nåtiden».

Som *politiorgan* skal PST, ifølge politiloven § 17b, forebygge og etterforske:

- overtredelser av straffeloven kap. 17 og § 184¹¹ og sikkerhetsloven
- ulovlig etterretningsvirksomhet
- spredning av masseødeleggelsesvåpen og av utstyr, materiale og teknologi for produksjon eller bruk av slike våpen
- overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. og sanksjonsloven
- sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, eller overtredelser av straffeloven (§§131 til 136b, 145 eller 146)¹²

⁷ Innst. 229 L (2022–2023) til Prop. 31 L (2022–2023) om endringer i politiloven og politiregisterloven.

⁸ www.etterretningstjenesten.no. Hva er etterretning? Det norske forsvars definisjon av etterretning: Etterretning er resultatet av statlig sanksjonert innhenting, analyse og vurdering av data og informasjon som er generert åpent eller fordekt og utarbeidet for å gi fortrinn i beslutningsprosesser.

⁹ Prop. 31 L (2022–2023) *Endringer i politiloven og politiregisterloven (PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon)*.

¹⁰ Etterretningsanalyse i den digitale tid. Fagbokforlaget 2019.

¹¹ Kapittel 17 Vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. §184 Krenkelse av representasjonen til fremmed stat eller mellomstatlig organisasjon.

¹² Åpen etterforskning i slike saker foretas likevel av det øvrige politi, med mindre annet bestemmes av overordnet påtalemyndighet.

Den sentrale enhet (DSE) i PST har, ifølge politiloven § 17c, som særlige oppgaver å utarbeide trusselvurderinger til bruk for politiske myndigheter, samarbeide med andre lands politimyndigheter og sikkerhets- og etterretningstjenester; og foreta personkontroll til bruk ved sikkerhetsundersøkelser.

Retten kan ved kjennelse gi PST tillatelse til, som ledd i sin forebyggende virksomhet, å nytte tvangsmidler slik nevnt i bestemte paragrafer i straffeprosessloven.¹³ Tillatelsen kan gis dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av straffelovens bestemmelser om vern av Norges selvstendighet og grunnleggende interesser, terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Tillatelsen kan også gis for vern av den personlige frihet og fred, voldslovbrudd mv. og som retter seg mot medlemmer av Kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater.

Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste (PST) utfyller politilovens bestemmelser og fastsetter nærmere regler om PSTs oppgaver, virksomhet og organisasjon. Her går det fram at PST skal utøve sine forebyggende oppgaver blant annet ved å innhente, bearbeide, analysere og utveksle informasjon i samsvar med fastsatte prioriteringer. PST skal utarbeide trusselvurderinger og gi råd om tiltak av betydning for norske interesser, virksomheter og enkeltpersoners sikkerhet. Tjenesten kan yte tilsvarende bistand til departementene, Politidirektoratet, politidistriktene og sjefene for politiets særorganer. PST skal også bistå ved gjennomføringen av sikkerhetstiltak i statsadministrasjonen, sårbar infrastruktur, forsknings- og undervisningsinstitusjoner, offentlig og privat næringsvirksomhet og annen virksomhet av betydning for viktige samfunnsinteresser.

10.2 Samarbeid mellom PST og E-tjenesten

I stortingsbehandlingen av Gjørvkommisjonens rapport merket kontroll- og konstitusjonskomiteen seg, jf. Innst. 201 S (2012–2013) at kommisjonen mener PST må ta mer initiativ og vise større vilje til samarbeid og informasjonsdeling med andre etater, herunder det ordinære politiet og Etterretningstjenesten (E-tjenesten).

Justiskomiteen har gjennom innstillinger til de årlige budsjettproposisjonene i perioden 2016–2022 understreket viktigheten av at PST og E-tjenesten fortsetter samarbeidet og samhandlingen, og har lagt stor vekt på etableringen av det felles kontraterrorsenteret.¹⁴

I Innst. 6 S (2015–2016) og Innst. 6 S (2016–2017) understreker komiteen viktigheten av at PST og Forsvarets etterretningstjeneste fortsetter samarbeidet og samhandlingen, ved at kontakten mellom tjenestene bygger på et «need to share»-prinsipp. Komiteen legger stor vekt på at etableringen av et felles kontraterrorsenter og videre utvikling av dette skal styrke og effektivisere samhandlingen mellom de to tjenestene. Komiteen konstaterer at digitale trusler og ulovlig etterretning mot nasjonale interesser øker, og påpeker

¹³ Dette dreier seg om ransaking, skjult kameraovervåking og teknisk sporing, beslag og utleveringspålegg, avlytting og annen kontroll av kommunikasjonsanlegg (kommunikasjonskontroll), annen avlytting av samtaler ved tekniske midler, dataavlesing

¹⁴ Innst. 6 S (2021–2022), Innst. 6 S (2020–2021), Innst. 6 S (2019–2020), Innst. 6 S (2018–2019), Innst. 6 S (2017–2018),

betydningen av at PST kan møte disse truslene med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Komiteen framhever betydningen av informasjonsutveksling med samarbeidende tjenester og andre relevante fagmiljøer.¹⁵

Instruks om samarbeid mellom PST og E-tjenesten handler om å fremme samarbeidet mellom tjenestene på områder av felles interesse. Prioriterte områder for gjensidig informasjonsutveksling og annet samarbeid er terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, fremmed etterretningsvirksomhet og andre prioriterte forhold som berører viktige norske interesser. Tjenestene skal holde hverandre generelt orientert om utviklingen innen relevant teknologi, sikkerhetstiltak og metoder, samt på andre områder av felles interesse. Gjennom samarbeid og informasjonsutveksling tas det sikte på å unngå unødvendig etterretningsinnsamling og analyse om samme forhold.

Felles etterretnings- og kontraterrorsenter (FEKTS), lokalisert i PST, skal ha som oppgave å sikre et effektivt samarbeid innen tjenestenes felles oppgaver knyttet til kontraterror, kontraetterretning, spredning av masseødeleggelsesvåpen, samt andre prioriterte forhold som berører norske interesser, herunder påvirkningsoperasjoner fra statlige aktører samt eierskapsutfordringer, i et grenseoverskridende trusselsperspektiv. Samarbeidet i FEKTS skal omfatte operativt samarbeid, informasjonsutveksling og koordinering av analysesamarbeid samt annet relevant samarbeid.

Stortinget fattet vedtak 29. mai 2017 om endringer i straffeprosessloven og politiregisterloven som gir hjemmel for utlevering av opplysninger fra PST til E-tjenesten når dette er nødvendig ut fra forebyggings- eller sikkerhetsmessige formål.

Et annet samarbeidsområde mellom E-tjenesten og PST omtales i Meld. St. 38 (2016–2017) IKT-sikkerhet – Et felles ansvar. Her vises det til at en videreutvikling av samarbeidet mellom E-tjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), PST og politiet vil være ett av flere tiltak for å øke den nasjonale evnen til å motstå alvorlige digitale angrep.

10.3 Ledelse, organisering og kompetanse i PST

Fra stortingsbehandlingen av Gjørvkommisjonens rapport viste kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 210 S (2012–2013) til at det i rapporten kom fram at det foreligger en forsiktighetskultur i PST, ved at de ikke har behandlet så mange saker som de har hatt mulighet til. Komiteen pekte på at Justisdepartementet (JD) måtte sørge for at PST gjennomførte de oppgaver de var satt til. Komiteen viste også til Traavikutvalget som hadde gått gjennom PSTs oppgaver og funksjoner og avgitt rapporten «Ekstern gjennomgang av Politiets Sikkerhetstjeneste». Komiteen merket seg at utvalgets konklusjoner i det store og hele samsvarte med 22. juli-kommisjonens konklusjoner vedrørende PST. Traavikutvalgets rapport pekte på at PST hadde forsømt seg på organisasjonsutvikling, lederutvikling og kompetanseutvikling. PST fikk kritikk for manglende intern samordning, de hang etter på teknologi og var ikke oppdatert på

¹⁵ Innst. 6 S (2016–2017) og Innst. 6 S (2017–2018)

trusselbildet. Komitéen regnet med at kritikken i rapportene fra Gjørvkommisjonen og Traavikutvalget fikk konsekvenser for PSTs arbeid framover.

10.4 Krav til Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av PST

Stortinget har vedtatt at mål- og resultatstyring skal være et gjeldende prinsipp i staten, jf. Innst. S nr. 187 (2004–2005).

Stortingets bevilgningsreglement §10 viser til at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater.

PST er politifaglig og administrativt direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Departementet har således det overordnede ansvaret for at PST gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Videre har departementet et overordnet ansvar for at PST bruker ressurser effektivt, at styringsdialogen mellom departementet og PST fungerer på en hensiktsmessig måte, at PST rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon, at det gjennomføres kontroll med PST og at de har forsvarlig internkontroll samt at det gjennomføres evalueringer.¹⁶

Ifølge *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) skal alle virksomheter fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. Virksomhetene skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. Videre skal virksomhetene sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Departementet og PST skal i dialog fastsette styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, som skal være mest mulig stabile over tid. Rapporteringen skal inneholde PSTs egen vurdering av måloppnåelse samt effekt av tiltak og aktiviteter. Ifølge Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings veileder er det en forutsetning at styringsparametere kan påvirkes av virksomheten som skal måles og holdes ansvarlig for resultatene, slik at styringsparametere oppfattes som relevante og får konsekvenser for måten virksomheten arbeider på. Dersom resultatene er vanskelig å måle gjennom kvantitative metoder, finnes det kvalitative metoder. Styringsinformasjonen må være pålitelig og verifiserbar. Det forutsetter at styringsparametere er tydelig definert. De bør også være sammenlignbare over tid og mellom enheter.

¹⁶ Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt 1.3. Fastsett av Finansdepartementet 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022.

Vedlegg 1:
**Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og
beredskapsdepartementet**

Vår saksbehandler
Knut Aarhus
Vår dato
06.11.2025
Deres dato

Vår referanse
2025/00003-11
Deres referanse

U. off. jf. Sikkerhetsloven §5-3 jfr offentleglova §13

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Att.: statsråd Astri Aas-Hansen

Oversendelse av Dokument 3:X (2025-2026) Forvaltningsrevisjon av ressursbruk og effektivitet i Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2025-2026) *Riksrevisjonens undersøkelse av ressursbruk og effektivitet i Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*, del 1, gradert HEMMELIG. Vedlagt oversendes også en ugradert versjon av dokumentet. Stortinget vil motta både det graderte og ugraderte dokumentet til behandling.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Justis- og beredskapsdepartementet ved vårt brev 10.6.2025 og på departementets svar 13.8.2025. Vi viser til skriftlig og muntlig dialog om utarbeidelsen av utkastet til den ugraderte versjonen.

Vi ber statsråden redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Svaret kan enten være felles for det graderte dokumentet og den ugraderte versjonen eller separat for hvert dokument.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Vi ber om at svaret/svarene oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet (i svaret for den ugraderte versjonen) kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 17.11.2025.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er digitalt godkjent og har derfor ingen håndskreven signatur

Uten vedlegg er dette brevet *ugradert*.

2 vedlegg:

1. Dokument 3:x (2025-2026): *Riksrevisjonens undersøkelse av ressursbruk og effektivitet i Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*, del 1, gradert HEMMELIG
2. Dokument 3:x (2025-2026): Riksrevisjonens undersøkelse av ressursbruk og effektivitet i Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Ugradert versjon

Vedlegg 2: Statsrådets svar

Justis- og beredskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
25/6109 - KMØ

Dato
20.11.2025

Statsrådens tilbakemelding på Riksrevisjonens undersøkelse av ressursbruk og effektivitet i PST

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 6. november 2025, hvor jeg blir bedt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger i undersøkelsen av ressursbruk og effektivitet i Politiets sikkerhetstjeneste (PST), og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Jeg slutter meg i all hovedsak til Riksrevisjonens overordnede vurderinger og konklusjoner. Gitt utviklingen i trusselbildet i løpet av undersøkelsesperioden (2019-2024), er det flere forhold som peker i retning av at PSTs organisasjon og ressursbruk ikke har vært tilstrekkelig målrettet og effektiv til å kunne utføre sine oppgaver.

Videre merker jeg meg vurderingen om at det er sterkt kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet (JD) ikke har bidratt tilstrekkelig til at PST har nødvendige virkemidler til å fylle rollen som etterretnings- og sikkerhetstjeneste, gitt de senere års endring i trusselsituasjonen.

Innledningsvis er det viktig for meg å understreke at PST hver dag gjør en svært viktig jobb for å forebygge og etterforske aktiviteter og hendelser, og avverger alvorlige hendelser som truer nasjonens sikkerhet. Vi har flere eksempler på at PST i samarbeid med de øvrige etterretnings- og sikkerhetstjenestene våre og politiet har avverget alvorlige trusler i Norge.

Det er ingen tvil om at trusselbildet har endret seg og blitt mer komplekst i løpet av Riksrevisjonens undersøkelsesperiode, og at PSTs kapasitet til å gjennomføre sitt samfunnsoppdrag har blitt utfordret som følge av dette. Riksrevisjonen viser i sin

gjennomgang til at PST på flere områder har manglet tilstrekkelig med virkemidler for å løse sitt samfunnsoppdrag, men vurderer samtidig at produksjonen og effektiviteten i PST har gått vesentlig opp i undersøkelsesperioden. Dette samsvarer med slik jeg og regjeringen har lest situasjonen og er bakgrunnen for en rekke grep vi har tatt etter 2022.

JD har vært kjent med at endringene i trusselbildet etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina har utfordret alle sider ved PSTs samfunnsoppdrag, direkte og indirekte. Invasjonen førte til en betydelig endring i den sikkerhetspolitiske situasjonen samtidig som terrortrusselen var like høy. Dette medførte et økt press på ressursene i hele organisasjonen. Budsjettrammene til PST ble betydelig styrket, men ble det også avdekket utfordringer med den interne styringen i PST. Dette tok departementet umiddelbart konsekvensene av og innførte allerede i 2022 en særskilt styringsdialog om oppfølgingen av økonomisituasjonen i PST. For å få ytterligere kunnskap om økonomi- og budsjettsituasjonen i PST ble det i 2023 besluttet å igangsette en særskilt områdegjennomgang.

Som det framgår av redegjørelsen under, er det iverksatt en rekke tiltak for å bedre situasjonen, både underveis i og etter Riksrevisjonens undersøkelsesperiode. Jeg mener at disse grepene samlet har hatt vesentlig effekt på PST sin evne til å løse samfunnsoppdraget. Vår forståelse av situasjonen og de grepene som er tatt samsvarer både med Riksrevisjonens funn og anbefalinger.

Tiltakene berører særlig budsjettrammer, økonomi- og etatsstyring, regelverksutvikling, teknologi, og samhandling. I det følgende vil jeg redegjøre for gjennomførte, igangsatte og planlagte tiltak innenfor disse hovedområdene.

Økte budsjettrammer

En sentral konklusjon i Riksrevisjonens undersøkelse er at selv om PST har fått noe økte ressurser i undersøkelsesperioden, har det ikke stått i forhold til et vesentlig forverret trusselbilde og radikalt økte oppgaver.

Regjeringen har gjennom hele regjeringsperioden sørget for at PST har fått økte budsjettrammer, både varig og midlertidig, i de årlige budsjettframleggelsene. Siden regjeringen tiltrådte i oktober 2021 har PSTs budsjett nominelt økt med 545 mill. kroner. Dette vil øke til 668 mill. kroner dersom forslaget for 2026 i Prop. 1 S (2025-2026) blir vedtatt. Dette utgjør en økning på 45 prosent siden 2021. Styrkingen skyldes utviklingen i trusselbildet og økt oppgavemengde. Det er i den sammenheng viktig at økning i budsjettrammer gjøres på en helhetlig og forsvarlig måte for å sikre mest mulig effektiv ressursbruk. I tillegg er det en forventning at PST styrer sin virksomhet på en effektiv måte og jobber med tiltak for å få mest mulig ut av sitt budsjett.

I februar 2022 gikk Russland til fullskala angrepskrig mot Ukraina. Det at Russland startet en krig i Europa ga en vesentlig endret sikkerhetssituasjon som påvirket og fortsetter å ha betydelige konsekvenser PSTs samfunnsoppdrag. PST fikk derfor flere bevilgningsøkninger for å kunne håndtere den endrede sikkerhetssituasjonen:

- I forbindelse med Prop. 78 S i 2022 fikk PST økt bevilgning på 23 mill. kroner til å avdekke sammensatte trusler og etterretningsaktivitet, spesielt i Nord-Norge. Bevilgningen var midlertidig. PST fikk samtidig økt bevilgning på 90 mill. kroner til investeringer. Investeringene vil gå over noen år, og deretter gå inn i ordinær drift. Midlene til det totale investeringsbehovet og driftsutgiftene knyttet til investeringene konsekvensjusteres i budsjettet hvert år.
- I forbindelse med nysalderingen 2022 fikk PST økt bevilgning på 43 mill. kroner til økt aktivitetsnivå som følge av forhøyet trusselsituasjon og økt reiseaktivitet. Bevilgningen var midlertidig.
- I budsjettet for 2023 fikk PST varig, økt bevilgning på 49,3 mill. kroner til å avdekke sammensatte trusler og etterretningsaktivitet, spesielt i Nord-Norge.
- I forbindelse med nysalderingen 2023 fikk PST 106 mill. kroner i økt bevilgning på grunn av et ekstraordinært høyt aktivitetsnivå i 2023. Bevilgningen var midlertidig.
- PST fikk varig, økt bevilgning på 72 mill. kroner i budsjettet for 2024. Av dette var 20 mill. kroner til å styrke kapasiteten til kontraterror og 52 mill. kroner til arbeidet med beskyttelse av myndighetspersoner.
- I forbindelse med RNB 2024 fikk PST økt bevilgning på 150 mill. kroner for å sikre at PST hadde de rammebetingelsene som er nødvendig for å løse sitt samfunnsoppdrag. Bevilgningen var midlertidig.
- I forbindelse med nysalderingen 2024 fikk PST økt bevilgning på 31 mill. kroner fordi aktivitetsnivået i virksomheten hadde vært høyt gjennom året på grunn av den sikkerhetspolitiske situasjonen og trusselnivået. Bevilgningen var midlertidig.
- I budsjettet for 2025 fikk PST varig, økt bevilgning på totalt 255 mill. kroner. Av dette var 25 mill. kroner til økt kontroll og tilstedeværelse av russiske fiskefartøy i nord og 230 mill. kroner til å styrke budsjettet.
- I forbindelse med RNB 2025 fikk PST økt bevilgning på 10 mill. kroner fordi aktivitetsnivået har vært høyt i virksomheten i 2025 på grunn av den sikkerhetspolitiske situasjonen og trusselnivået. Bevilgningen var midlertidig.
- I regjeringens forslag til budsjett for 2026 foreslås det å øke PSTs budsjett med 104 mill. kroner. Av disse foreslås 100 mill. kroner til å styrke PSTs budsjett, og 4 mill. kroner til å øke situasjonsforståelse når det gjelder sammensatte trusler gjennom -samarbeidet i Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS).

Økonomi- og etatsstyring

Riksrevisjonen konkluderer med at departementets styring av PST har vært svak og utydelig. I 2022 innførte departementet en særskilt styringsdialog som oppfølging av budsjettsituasjonen i PST, med månedlige etatsstyringsmøter og rapportering om utviklingsporteføljen. Fra 2023 ble mandatet for disse møtene utvidet til å omfatte økonomistyringen generelt. Hensikten med denne særskilte styringsdialogen har vært at PST skal ha god virksomhets- og økonomistyring og benytte sine midler mest mulig effektivt, inkl. å ferdigstille viktige utviklingsprosjekter, slik at samfunnsoppdraget kan løses best mulig innenfor tilgjengelig rammer.

JD har løpende dialog med PST om BMP¹-oppdraget, og vil fortsette arbeidet med å se på muligheter for å redusere PSTs utgifter, i tett dialog med andre relevante aktører.

Departementet har de seneste årene foretatt vesentlige endringer i tildelingsbrevet til PST, blant annet for å legge til rette for bedre og mer resultatorientert styring fra JD og rapportering fra PST. I tildelingsbrevet for 2023 ble PSTs mål endret til graderte mål som i større grad sier noe om brukereffekter. I tildelingsbrevet for 2024 ble styringsparameterne videreutviklet med samme formål. Det arbeides nå blant annet med å videreutvikle styringsparameterne ytterligere. Dette samsvarer med det Riksrevisjonen anbefaler.

Som ledd i oppfølgingen av den korte og spissede områdegjennomgangen av økonomistyringen og budsjettsituasjonen i PST i 2024, har JD blant annet omorganisert internt, for å sikre tettere dialog mellom budsjett- og styringsmiljøene, forbedre den interne dialogen med fagmiljøene i JD og bidra til en mer helhetlig styringsdialog med PST. JD har også, i samarbeid med PST, laget en budsjettanalyse som skal jevnlig oppdateres for å få en helhetlig oversikt over PSTs økonomiske situasjon fremover i tid.

Et viktig grep i PST for å følge opp områdegjennomgangen har vært å utarbeide en ny virksomhetsstrategi, som staker ut kursen for de neste årene. PST har dessuten styrket arbeidet med virksomhets- og økonomistyring. Dette arbeidet har departementet allerede sett resultater av, noe budsjettanalysen er ett eksempel på.

JD får dessuten stadig bedre og mer relevant styringsinformasjon fra PST, noe som i stor grad kan tilskrives tiltakene som er omtalt over. Dette arbeidet vil fortsette. Det er særlig behov for mer målbar informasjon om aktiviteter og resultater og godt underbygde kvalitative analyser av effekten av PSTs arbeid, som også Riksrevisjonen peker på.

JD har startet arbeidet med langsiktig planlegging for utviklingen av PST. Formålet er å styrke den langsiktige og strategiske styringen og videreutviklingen av PST, i lys av utfordringsbildet og endrede behov. Arbeidet sees i sammenheng med langtidsplaner for politiet, samt oppfølgingen av Nasjonal sikkerhetsstrategi og totalberedskapsmeldingen.

Videre har JD, i samarbeid med Forsvarsdepartementet, fulgt opp samarbeidet mellom PST og E-tjenesten over flere år. Dette ble ytterligere vektlagt etter terrorangrepet 25. juni 2022 og er fulgt opp i styringsdialogen med PST. Jeg merker meg at Riksrevisjonen på dette punktet særlig fremhever at samarbeidet mellom PST og E-tjenesten er vesentlig forbedret, selv om det gjenstår noen utfordringer.

Regelverksutvikling

Riksrevisjonen vurderer at PSTs effektivitet og evne til å oppfylle sitt mandat som etterretnings- og sikkerhetstjeneste begrenses av at regelverksutviklingen har gått sent.

¹ Beskyttelse av myndighetspersoner

Regjeringen vurderer kontinuerlig om det er behov for endringer i regelverket, slik at PST på best mulig måte kan oppfylle sitt mandat. Siden 2021 har Stortinget blant annet vedtatt følgende lovendringer:

- Endringer i ekomloven som pålegger ekomtilbyderne å lagre IP-adresser, slik at politiet og PST kan få tilgang til disse for å etterforske alvorlig kriminalitet (Prop. 167 L (2020-2021))
- Hjemmel for at PST kan behandle åpent tilgjengelig informasjon dersom det antas å være nødvendig for utarbeidelse av analyser og etterretningsvurderinger (Prop. 31 L (2022-2023))
- Kriminalisering av skadelig påvirkningsvirksomhet fra utenlandsk etterretning i Norge og hjemler for bruk av skjulte tvangsmidler for å avdekke dette (Prop. 42 L (2023-2024))

For å sørge for at lovverket er tilpasset den nye sikkerhetssituasjonen, arbeider regjeringen også med å utrede andre behov for endringer i straffeloven og politiloven, som PST har spilt inn overfor departementet. Departementet ser blant annet på hvilke utfordringer som gjør seg gjeldende med dagens bestemmelser om etterretningsvirksomhet mot statshemmeligheter og annen ulovlig etterretningsvirksomhet. I tillegg vurderes behov for endringer i PSTs hjemler for bruk av tvangsmiddel i forebyggende saker. Departementet følger også opp høringen av et forslag til endringer i straffeprosessloven som omhandler skjult kameraovervåking ved bruk av mobile kamera, slik som droner. Også andre regelverksendringer har betydning for PSTs samfunnsoppdrag, som Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets oppfølging av høringsforslag om utlevering av IP-data for å forebygge alvorlig kriminalitet, samt pågående arbeid om helsepersonellens rett og plikt til å dele informasjon med politiet og PST.

Jeg vil for øvrig påpeke at det er ulike grunner til at det kan ta tid fra et initiativ om lovendring kommer til en sak blir vedtatt i Stortinget. Forslag som gjelder utvidede lovhjemler innenfor PSTs ansvarsområde vil ofte gjelde inngripende virkemidler som reiser spørsmål opp mot Grunnloven og EMK, og som nødvendiggjør grundige utredninger og prosesser.

Jeg vil også bemerke at selv om ikke alle innspill om behov for lovendringer innenfor PSTs mandat har endt i raske lovforslag fra regjeringens side, så er ikke det ensbetydende med at innspillene ikke har blitt vurdert. I en helhetlig vektning av behovet for økt sikkerhet gjennom eksempelvis kriminalisering av handlinger og utvidet tilgang til tvangsmiddelbruk, opp mot friheter som blant annet personvern, er det en rekke faktorer som skal hensyntas. Endringene i trusselbildet er en medvirkende årsak til at vurderingene av behov for virkemiddel til PST kan se annerledes ut i dag enn da behovene først ble spilt inn.

Teknologiutvikling

Riksrevisjonen vurderer at utfordringer med IT-ressurser har redusert PSTs effektivitet og begrenset PSTs evne til å fylle sitt mandat. JD har de siste årene hatt strategisk dialog med PST om teknologiutviklingen og hva det betyr for tjenesten, både i form av trusler og muligheter. Det er foretatt vesentlige teknologiforbedringer i virksomheten de senere årene. Dette påpekes også i Riksrevisjonens rapport, selv om det fortsatt er utfordringer

som hemmer effektiviteten. Det er etter Riksrevisjonens undersøkelse dessuten gjennomført flere IT-tiltak som har ytterligere styrket virksomhetens evne til å løse sitt samfunnsoppdrag.

Samhandling mellom den sentrale enheten i PST og distriktsenhetene

Etter Riksrevisjonens vurdering har kapasiteten i PSTs distriktsenheter ikke være godt nok utnyttet.

PST er tilstede i hele landet. Det er en styrke. PSTs distriktsenheter er en integrert del av tjenesten og viktige for at PST skal kunne løse sitt samfunnsoppdrag. PST har i 2025 gjort flere tiltak for å forbedre samhandlingen mellom Den sentrale enheten (DSE) og distriktsenhetene. DSE har styrket styringsdialogen med distriktsenhetene for å kunne utnytte de totale ressursene mer effektivt. Et nasjonalt prioriteringssystem sikrer at de mest alvorlige sakene, uansett hvor i landet de er, blir prioritert med ressurser. Videre har PST igangsatt et arbeid for å få en enda mer effektiv utnyttelse av de nasjonale ressursene til innhenting av informasjon.

Videre oppfølging

Departementet vil nøye vurdere hvilke øvrige tiltak som bør igangsettes for å følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger. De anbefalingene som berører PST vil bli fulgt opp i styringsdialogen med virksomheten.

Med hilsen

Astri Aas-Hansen

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur