



A light gray grid pattern on a white background. The grid consists of small, evenly spaced squares that form a continuous pattern across the entire image. The lines are thin and gray, creating a subtle guide for layout and design.

Side 1 av 10

Sammendrag

- Rapporten belyser høyreekstrem og ekstrem islamistisk angrepsaktivitet mot «arrangementer», «merkedager og religiøse høytider», «religiøse samlingssteder» samt «folkesamlinger på avgrensede steder».
- Rapporten må sees i sammenheng med våre øvrige, gjeldende trusselvurderinger. PST vil utarbeide oppdaterte trusselvurderinger, dersom utviklingen i trusselbildet tilsier det.
- Overordnet vurderer vi det som **mulig** at både høyreekstremister og ekstreme islamister vil forsøke å gjennomføre terrorangrep i Norge i 2026.
- Ekstremister har ofte en intensjon om å ramme mange mennesker. Arrangementer og folkesamlinger kan i den sammenheng fremstå som attraktive mål. 43 prosent av alle gjennomførte og avvergede høyreekstremer og ekstreme islamistiske angrep i perioden 2014-2025 har vært rettet mot slike mål.
- 18 prosent av alle avvergede og gjennomførte terrorangrep i Vesten i perioden 2014-2025 har vært rettet mot folkesamlinger på avgrensede steder.
- 8 prosent av alle avvergede og gjennomførte terrorangrep i perioden 2014-2025 har vært rettet mot arrangementer. Politiske arrangementer og kulturarrangementer har vært noe mer utsatte enn øvrige arrangementer.
- 5 prosent av alle avvergede og gjennomførte angrep i perioden 2014-2025 har vært rettet mot merkedager og religiøse høytider.
- 12 prosent av alle avvergede og gjennomførte angrep i perioden 2014-2025 har vært rettet mot religiøse samlingssteder. Moskeer har vært jevnt utsatt i perioden, mens synagoger har de siste to årene vært mer utsatt enn tidligere. Angrep mot religiøse samlingssteder har oftest forekommet utenom høytider.
- Fiendebildet, målutvelgelse og forventet handlemåte ved et angrep i Norge mot disse måltypene samsvarer med vurderingene i Nasjonal trusselvurdering for 2026.
- Arrangementer som samler et stort antall sentrale aktører innen politikk, samfunns- og næringsliv, eller der personer har direkte, indirekte eller fremtidig tilgang til skjermingsverdig informasjon, er spesielt utsatte mål for etterretningsaktivitet fra statlige aktører. Iran, Russland og Kina kan bruke sine etterretningsorganisasjoner til å kartlegge, påvirke og overvåke dissidenter og egne borgere som er bosatt i Norge og bedriver opposisjonsaktivitet.

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	4
Ekstremismetrusselen i Norge	4
Ekstremismetrusselen mot arrangementer, merkedager, religiøse høytider og folkesamlinger på avgrensede steder	5
<i>Terrortrusselen mot arrangementer.....</i>	5
<i>Terrortrusselen mot merkedager og religiøse høytider.....</i>	6
<i>Terrortrusselen mot religiøse samlingssteder</i>	6
<i>Terrortrusselen mot folkesamlinger på avgrensede steder</i>	6
Overordnet vurdering.....	7
Etterretningstrusselen mot folkesamlinger og arrangementer	7
<i>Virkemidler</i>	8

Innledning

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) vil i det følgende gi en oppdatert vurdering av det generelle trusselbildet for arrangementer og folkesamlinger i Norge. Denne rapporten må sees i sammenheng med den Nasjonal trusselvurdering (NTV) for 2026, samt andre gjeldende trusselvurderinger. PST vil utarbeide oppdaterte trusselvurderinger, dersom utviklingen i trusselbildet tilsier det.

Den største terrortrusselen i Norge kommer fra ekstreme islamister og høyreekstremister. Denne vurderingen vil derfor fokusere på aktivitet fra disse ekstremismeretningene, samt trusselen fra statlige aktører. Arrangementer og folkesamlinger kan også bli utsatt for trusler fra andre typer aktører, men disse vil ofte falle inn under politiets mandat.

PST formidler graderte trusselvurderinger til politiet for å gi politiet beslutningsstøtte opp mot iverksettelse av sikkerhets- og beskyttelsestiltak i forbindelse med folkesamlinger og arrangementer. Hensikten med denne ugraderte trusselvurderingen er å også gi arrangører og publikum kunnskap om trusselen mot folkesamlinger og arrangementer.

Tallene er basert på vår angrepsdatabase som føres etter bestemte kriterier. Databasen omfatter gjennomførte og avvergede høyreekstremer og ekstreme islamistiske terrorangrep i Vesten i perioden 2014-2025.

Alle trusselvurderinger er beheftet med usikkerhet, og trusselbildet påvirkes av mange faktorer, herunder også faktorer som ikke faller inn under PSTs ansvarsområde. Dette innebærer at mottaker selv må se trusselvurderingen opp mot annen informasjon som kan påvirke risikobildet.

Ekstremismetrusselen i Norge

PST vurderer det som **mulig** at ekstreme islamister og høyreekstremister vil forsøke å gjennomføre terrorangrep i Norge i 2026.

Høyreekstremisters fiendebilde omfatter særlig personer, grupper og institusjoner som oppleves å true overlevelsen til «den hvite kultur og rase». Potensielle terrormål for høyreekstremister er muslimer, personer med ikke-vestlig utseende, jøder, politikere og representanter for norske myndigheter, skeive, tradisjonelle medier og venstreekstremister.

En eventuell høyreekstrem terrorhandling i Norge vil mest sannsynlig bli utført av en enkeltperson. De mest sannsynlige formene for angrep er masseskadeangrep eller målrettede drapsforsøk mot enkeltpersoner i høyreekstremisters fiendebilde.

Ekstreme islamisters fiendebilde bygger på en forestilling om at Vesten er i krig med islam, og de anser derfor *alt og alle i Vesten* som legitime mål.¹ Tilfeldige sivile på åpen gate, enten

¹IS står bak de fleste planlagte og avvergede terrorangrep i Vesten siden 2014. De mener at alle mål i Vesten er legitime. al-Qaida begrenser religiøse steder, samt samlingssteder for kvinner og barn fra hvilke mål de betrakter som legitime mål.

de er alene eller del av en folkemengde, er det målet som oftest rammes av ekstreme islamistiske angrep. Vi forventer at dette vil vedvare i 2026.

Både høyreekstreme og ekstreme islamister har jøder og staten Israel i sitt fiendebilde. Trusselen mot jødiske og israelske mål har vært skjerpet siden 2023, og er ytterligere aktualisert i forbindelse med krigen som USA og Israel innledet mot Iran i 28. februar 2026.

Fiendebildet, målutvelgelse og forventet handlemåte ved et fremtidig angrep i Norge mot disse måltypene samsvarer med vurderingene vi har presentert i NTV 2026.

Ekstremismetrusselen mot arrangementer, merkedager, religiøse høytider og folkesamlinger på avgrensede steder

Både høyreekstreme og ekstreme islamister vil ofte ha en intensjon om å ramme et stort antall mennesker i sine terrorhandlinger. Angrep mot forhåndsannonserte arrangementer og folkesamlinger kan derfor være attraktive for ekstremister. Slike mål har et høyt skadepotensial og vil potensielt gi stor oppmerksomhet til saken deres.

Vi har delt rapporten inn i fire hovedkategorier; «arrangementer», «merkedager og religiøse høytider», «religiøse samlingssteder» samt «folkesamlinger på avgrensede steder». Angrepsaktivitet mot disse måltypene omfatter til sammen 43 prosent av all ekstremistisk angrepsaktivitet.

Dersom et potensielt mål fremstår som utilgjengelig i gjerningsøyeblikket, kan gjerningspersonen(e) endre modus og velge andre og lettere tilgjengelige mål i nærheten, såkalt *målforskyvning*.

Terrortrusselen mot arrangementer

Med «arrangement» mener PST i denne rapporten en begivenhet avgrenset i tid og sted, ofte med en fysisk avgrensing i form av gjerde eller et egnet lokale. Arrangementer vil være forhåndsannonsert med et tydelig program. Arrangementer har gjerne adgangskontroll og billettsalg, men såkalte *gratisarrangementer* faller også inn under begrepet. *Religiøse arrangementer* inkluderes ikke i denne kategorien, da de vil bli omtalt som angrep på *religiøs høytid* eller *religiøse samlingssteder*. Det samme gjelder religiøse merkedager, nasjonaldager og nyttårsmarkeringer.

Kategorien arrangementer deles inn i fem underkategorier; «kulturarrangementer», «politiske arrangementer», «Pride-arrangementer», «sportsarrangementer» og «arrangementer med utenlandske myndighetspersoner».

Samlet har arrangementer vært utsatt for åtte prosent av alle gjennomførte og avvergede terrorangrep i Vesten fra 2014-2025. Blant disse har «politiske arrangementer» og «kulturarrangementer» vært noe mer utsatt enn de øvrige. Selv om angrep mot

arrangementer utgjør en liten andel av angrepsaktiviteten til ekstremister, kan det skje også i Norge. Angrepet på Utøya i 2011 og under Pride i Oslo 25. juni 2022 er eksempler på dette.

Terrortrusselen mot merkedager og religiøse høytider

I løpet av året feires det et stort antall religiøse helligdager, høytider samt ikke-religiøse merkedager hvor mennesker samles. Denne kategorien deler vi i fire underkategorier; «jødiske høytider», «muslimske høytider», «kristne høytider» samt «ikke-religiøse merkedager».

Samlet sett har «merkedager» og «religiøse høytider» blitt utsatt for fem prosent av alle gjennomførte og avvergede terrorangrep i Vesten fra 2014-2025. Angrepsaktiviteten har imidlertid oftere blitt rettet mot religiøse samlingssteder utenom religiøse høytider.

Selv om angrep mot religiøse høytider utgjør en liten andel av angrepsaktiviteten til ekstremister, kan det inntreffe også i Norge. Angrepet mot Al-Noor i Bærum i 2019 illustrerer dette. Angrepet ble gjennomført dagen før Eid-feiring, men var planlagt gjennomført på selve Eid-feiringen.

Terrortrusselen mot religiøse samlingssteder

Med «religiøse samlingssteder» mener PST enhver bygning som fast eller sporadisk benyttes til å formidle religion. De religiøse samlingsstedene som så langt har vært rammet omfatter samlingssteder for muslimer, jøder, kristne og ett sikhtempel.

Samlet har religiøse samlingssteder vært utsatt for 12 prosent av alle gjennomførte og avvergede terrorangrep i Vesten fra 2014-2025. Mens moskeer har vært jevnt utsatt i perioden 2014-2025, har synagoger og kirker de siste to årene vært mer utsatt enn tidligere. Angrep mot religiøse samlingssteder har oftest forekommet utenom høytider.

Terrortrusselen mot folkesamlinger på avgrensede steder

Med «folkesamlinger på avgrensede steder» mener PST ansamlinger av mennesker i en fysisk bygning, et område som er markert eller har fysiske barrierer. Denne kategorien er svært vid, sammenlignet med kategoriene «arrangementer», «merkedager og religiøse høytider» og «religiøse samlingssteder».

Denne kategorien deler vi i fire underkategorier: «kollektivtransport og knutepunkter», «utdanningsinstitusjoner», «utesteder» og «kjøpesenter». Samlet har folkesamlinger på avgrensede steder vært utsatt for 18 prosent av alle gjennomførte og avvergede terrorangrep i Vesten fra 2014-2025. De fire underkategoriene har vært omtrent likt utsatt for angrepsaktivitet i perioden.

Folkesamlinger på avgrensede steder vil ofte være et sted som er lett tilgjengelig, har begrensede fluktmuligheter og lite sikringstiltak, med potensiale for masseskade.

Overordnet vurdering

Ekstremister har ofte en intensjon om å ramme mange mennesker. Arrangementer og folkesamlinger kan i den sammenheng fremstå som attraktive mål. Fra 2014-2025 har 43 prosent av all høyreekstrem og ekstrem islamistisk angrepsaktivitet i Vesten rettet seg mot «folkesamlinger på avgrensede steder», «religiøse samlingssteder», «arrangementer» og «religiøse høytider og merkedager». Den mest utsatte kategorien blant disse var «folkesamlinger på avgrensede steder» (18 prosent). Angrepsaktivitet mot «religiøse samlingssteder» var noe lavere (12 prosent). «Arrangementer» (8 prosent) samt «merkedager og religiøse høytider» (5 prosent) ble i noe mindre grad rammet.

Etterretningstrusselen mot folkesamlinger og arrangementer

Flere land driver etterretningsvirksomhet i Norge. Av disse mener vi at Russland vil utgjøre den største trusselen det inneværende året, samtidig som etterretningstrusselen fra Kina er tiltakende.

Statlig etterretningsvirksomhet er rettet mot mål i hele Norge. Arrangementer som samler et stort antall sentrale aktører innen politikk, samfunns- og næringsliv, eller der personer har direkte, indirekte eller fremtidig tilgang til skjermingsverdig informasjon, er spesielt utsatte mål for etterretningsaktivitet fra statlige aktører. Russiske etterretnings- og sikkerhetstjenester vil være spesielt interessert i arrangementer knyttet til krigen i Ukraina, norsk utenriks- og forsvarspolitik, arrangementer knyttet til nordområdene og Svalbard, eller med militær eller energipolitisk tematikk. I tillegg vil spesielt kinesiske etterretnings- og sikkerhetstjenester være interessert i arrangementer som omhandler teknologisk utvikling innen fagfelt hvor Norge er ledende.

Kinas globale og omfattende transnasjonale undertrykkelseskampanje er en vedvarende trussel mot enkeltpersoners demokratiske rettigheter og handlefrihet. Personer i Norge som uttaler seg kritisk om menneskerettighetssituasjonen og styresettet i Kina er utsatt. Eksempelvis har representanter fra den kinesiske stat oppsøkt en menneskerettighetskonferanse i Oslo med den hensikt å true og skremme deltakere. Også arrangementer der russiske opposisjonelle er deltakere, vil være gjenstand for russisk interesse.

Foruten Russland og Kina bruker andre statlige aktører, som Iran, sine etterretningsorganisasjoner til å kartlegge, påvirke og overvåke dissidenter og egne borgere som er bosatt i Norge. Særlig utsatte mål er flyktninger og dissidenter som bedriver opposisjonsaktivitet. Menneskerettighetsorganisasjoner, akademikere og journalister som kritiserer iranske styresmakter, samt dissidenter og individer som knyttes til protester og

ytringer mot det iranske regimet er også en del av det iranske målbildet i Norge. Iran kartlegger dissidenter i Norge gjennom innhenting av informasjon via menneskelige kilder, for eksempel under demonstrasjoner eller markeringer.

Virkemidler

Deltakere på folkesamlinger og arrangementer kan være utsatt for både cyber-operasjoner, samt menneskebaserte og tekniske innhentingsmetoder fra utenlandske etterretningstjenester, eller andre aktører som ikke har noen åpenbar tilknytning til fremmede stater. Det bør tas høyde for at statlige aktører kombinerer innhentingsmetoder for å nå sine operasjonelle målsetninger.

Å innhente informasjon om et arrangement, overvåke deltakere i en demonstrasjon, eller prøve å kultivere deltakere på arrangementer kan være en del av etterretningsaktørers oppdrag i Norge. Ulike typer arrangementer, seminarer og konferanser kan gi etterretningsaktørers en anledning til å kartlegge sentrale beslutningstakers nettverk av rådgivere og støttespillere. Kultivering av potensielle kilder utvikles ofte videre etter at kontaklinformasjon har blitt utvekslet på en møtearena.

Etterretningsaktiviteten kan også involvere bruk av innsidere og norske borgere. Andre lands etterretningstjenester kan for eksempel forsøke å rekruttere, bestikke eller presse ansatte som har tilganger til restauranter, møterom og bosteder, og som kan være i en utsatt posisjon. Innsidere kan utnyttes med formål om å legge til rette for bruk av avlyttingsutstyr eller til å innhente informasjon.

Ved et ønske om å forstyrre et arrangement vil det være mindre risikofylt å utføre cyberoperasjoner enn fysiske operasjoner, ettersom cyberoperasjoner av natur er mer fordekt og kan utføres fra utlandet. Cyberoperasjonene kan ta form som for eksempel tjenestenektangrep mot arrangøren, phishing-forsøk hvor eposter eller meldinger med skadevare sendes til arrangørene og deltakernes epostkontoer eller mobiltelefoner.

I tillegg til å innhente informasjon vil russiske etterretnings- og sikkerhetstjenester trolig forsøke å forstyrre og forhindre norsk støtte til Ukraina. I tillegg til politiske beslutningsprosesser er også den norske meningsdannelsen et mål for russiske påvirkningsoperasjoner.

Vi ser med økende bekymring at russiske etterretnings- og sikkerhetstjenester forsøker å rekruttere ukrainske flyktninger i Norge til å gi dem informasjon eller utføre annen ulovlig virksomhet på deres vegne. Forsøkene retter seg først og fremst mot ukrainske borgere som kan utsettes for press eller trusler til samarbeid. Folkesamlinger og arrangementer kan også være en arena for denne virksomheten.

Trusselkommunikasjon

Bruk av sannsynlighetsord i vurderingene om politisk motivert vold – ekstremisme

Innen fagfeltet politisk motivert vold – ekstremisme - brukes et sett med standardiserte sannsynlighetsord. Formålet med disse er å skape en mer ensartet beskrivelse av sannsynligheten i vurderingene og derigjennom redusere uklarhet og misforståelser.

Nasjonal standard	Beskrivelse	Prosent
Meget sannsynlig	Det er meget god grunn til å forvente	>90%
Sannsynlig	Det er god grunn til å forvente	60-90%
Mulig	Det er like sannsynlig som usannsynlig	40-60%
Lite sannsynlig	Det er liten grunn til å forvente	10-40%
Svært lite sannsynlig	Det er svært liten grunn til å forvente	<10%

PSTs terrortrusselskala

PSTs terrortrusselskala har til hensikt å gi et samlet uttrykk for terrortrusselsituasjonen. Mens sannsynlighetsordene representerer PSTs vurdering av sannsynligheten for at det vil skje forsøk på en terrorhandling, gir skalaen uttrykk for graden av alvorlighet i situasjonen.

Det opereres med en skala på fem trinn, fra nivå 1 som betyr ingen terrortrussel til nivå 5 som betyr kritisk terrortrussel. I arbeidet med å fastsette et trusselnivå legger PST blant annet gjeldende trusselvurdering til grunn, sammen med en vurdering av (i) alvorlighetsgrad/skadepotensial ved en eventuell terrorhandling, (ii) usikkerhet og omfang av mangler i etterretningen knyttet til aktuelle trusselaktører, og (iii) vår/myndighetenes evne til å iverksette mottiltak før eventuelle trusler iverksettes.

Terrortrusselnivået fastsettes etter en kvalitativ vurdering. Terrortrusselnivået forsøker å beskrive flere komplekse forhold på en enkel måte.

En trusselvurdering vil alltid ligge til grunn ved en endring av terrortrusselnivået. Dette vil være en vurdering av hvordan relevante faktorer, aktører og hendelser påvirker trusselsituasjonen i Norge.

Nivå	Begrep
■ 5	Kritisk
■ 4	Høy
■ 3	Moderat
■ 2	Lav
■ 1	Ingen

5. Kritisk terrortrussel: PSTs vurdering er at et terrorangrep er nært forestående eller et terrorangrep har blitt gjennomført og flere angrep kan inntreffe.

4. Høy terrortrussel: PSTs vurdering er at en eller flere personer har konkrete og realistiske planer og tar konkrete skritt for å gjennomføre terrorangrep og/eller at flere forhold forsterker terrortrusselen.

3. Moderat terrortrussel: PSTs vurdering er at én eller flere personer har en intensjon om å gjennomføre terror-angrep, men uten å ha tatt konkrete skritt eller å ha realistiske planer og/eller at noen forhold forsterker terrortrusselen.

2. Lav terrortrussel: PSTs vurdering er at det er få personer som har et ønske om å gjennomføre terror-angrep og/eller at få forhold forsterker terrortrusselen.

1. Ingen terrortrussel: PSTs vurdering er at ingen personer har et ønske om å gjennomføre terrorangrep, og det er ingen forhold som bidrar til en terrortrussel.



**POLITIETS
SIKKERHETSTJENESTE**

pst.no