



FFI Forsvarets
forskningsinstitutt



Analyse & Tall



COMMON
CONSULTANCY

22/01424

FFI-RAPPORT

Scenarier for uønsket påvirkning i forbindelse med norske valg

Lea Bjørgul
Eskil Grendahl Sivertsen
Stig Rune Sellevåg

Scenarier for uønsket påvirkning i forbindelse med norske valg

Lea Bjørgul
Eskil Grendahl Sivertsen
Stig Rune Sellevåg

Emneord

Påvirkningsoperasjoner

Desinformasjon

Scenarier

Demokrati

FFI-rapport

22/01424

Prosjektnummer

5738

Elektronisk ISBN

978-82-464-3413-1

Engelsk tittel

Scenarios for unwanted influence in connection with Norwegian elections

Godkjenner

Stig Rune Sellevåg, forskningsleder

Janet Martha Blatny, forskningsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

Sammen drag

Hensikten med denne rapporten er å utvikle, beskrive og drøfte mulige scenarier for hvordan informasjonspåvirkning i sammenheng med norske valg kan foregå. Rapporten drøfter hvilke konsekvenser scenarioene kan ha og hvilket handlingsrom valgmyndighetene har til å forebygge og håndtere dem. Studien er gjennomført av Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) i samarbeid med de skandinaviske analysebyråene Analyse & Tall og Common Consultancy. Oppdragsgiver er Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

I denne rapporten har vi lagt til grunn at valgpåvirkning ikke er et mål i seg selv, men et middel for å nå et høyere, strategisk mål. Med dette som utgangspunkt har analysene i denne rapporten gitt tre scenarioklasser basert på hvilke målsettinger fremmedstatlige aktører, utenlandske ikke-statlige aktører og norske ikke-statlige aktører kan ha. Scenarioklassene som fremkommer ved bruk av morfologisk metode, er *politisk omveltning*, *politisk endring* og *svekket tillit i samfunnet*. Scenarioklassene er illustrert med konkrete scenarier som eksempler. Scenarier innenfor scenarioklassene *politisk omveltning* og *svekket tillit i samfunnet* er vurdert å foregå med tidshorisonter lengre enn ett år, mens scenarier med *politisk endring* som målsetting kan også foregå med en kortere tidshorison. Utfordringer og konsekvenser for valgmyndighetene synliggjøres både gjennom analysen, scenarioklassene og de enkelte scenarioeksemplene. Scenarioene er vurdert til å være gyldige frem til stortingsvalget i 2025.

Scenarioene illustrerer at informasjonspåvirkning i forbindelse med valg kan foregå både direkte og indirekte og rettes mot temaer og sektorer som ligger utenfor valgmyndighetenes ansvarsområde. Eksempler på dette kan være påvirkning av politiske saker eller undergraving av tillit til politikere. En viktig konklusjon er derfor at forebygging og håndtering av informasjonspåvirkning i forbindelse med norske valg ikke kan løses av valgmyndighetene alene, men krever en felles innsats på tvers av sektorer og involvering av politikere og politiske partier. Følgende tiltak utpeker seg som spesielt viktige for valgmyndighetene: å styrke evnen til å forebygge og håndtere uønskede hendelser i og utenfor valglokalene, samt styrke evnen til å forebygge og håndtere spredning av feil-/desinformasjon som omhandler selve gjennomføringen av valget.

Det er behov for mer kunnskap om informasjonspåvirkning. Scenarioene i denne rapporten gir et utgangspunkt for videre analyser og forskning på hvordan uønsket informasjonspåvirkning av norske valg kan forebygges, avdekkes og motvirkes.

Summary

The purpose of this report is to develop, describe and discuss possible scenarios for election influence in Norway. The report describes and discusses which consequences the scenarios may have and what the election authorities may do to prevent and handle them.

The study is conducted by the Norwegian Defence Research Establishment (FFI) in cooperation with Analyse & Tall and Common Consultancy on behalf of the Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development.

This report is based on the presumption that influencing an election is not a goal in itself, but a means to achieve a higher goal. Our analyses have thus produced three scenario classes based on which goals foreign state actors, foreign non-state actors and domestic non-state actors may have. The scenario classes developed using morphological analysis are “political upheaval”, “political change”, and “reduced trust in society”. Each scenario class comes with specific scenarios as examples.

Based on ambition level, scenarios in the scenario classes “political upheaval” and “reduced trust in society” have a timeline of more than one year. Scenarios in the scenario class “political change” may have a shorter timeline. Challenges and consequences for the election authorities are described as part of the analyses, the scenario classes and each scenario example. The scenarios are considered valid up until the parliamentary elections 2025.

As demonstrated in this report, election influence may take place both directly and indirectly, targeting topics and sectors outside of the election authorities’ areas of responsibility. Examples include influence on political issues and degrading of the public’s trust in politicians. An important conclusion is therefore that prevention and handling of election influence cannot be done by the election authorities alone, but require a joint effort across sectors and involvement of politicians and political parties.

The following actions stand out as especially important for the election authorities: Strengthen the ability to prevent and handle unwanted events inside and outside of polling stations and the spread of mis- and disinformation about the election itself.

There is a need to increase knowledge about information influence. The scenarios in this report provide a starting point for further analyses and research on how unwanted information influence in connection with Norwegian elections may be prevented, identified and deterred.

Innhold

Sammendrag	3
Summary	4
Forord	7
1 Innledning	8
2 Begreper	9
3 Morfologisk analyse	10
3.1 Analysefase – hva skal modelleres?	12
3.2 Definisjon av problemet	12
3.3 Forutsetninger og rammebetingelser	13
3.4 Parametere og parameterverdier	14
3.4.1 Aktør	14
3.4.2 Målsetting	15
3.4.3 Effekt på den politiske debatten	17
3.4.4 Målgruppe	18
3.4.5 Informasjonsspråk	18
3.4.6 Informasjonstype	19
3.4.7 Plattform	20
3.4.8 Åpenhet	21
3.4.9 Tidshorisont	22
3.5 Det morfologiske rom	22
3.6 Syntesefase – konsistente og inkonsistente løsninger	24
3.6.1 Er «politisk omveltning» en konsistent løsning?	25
3.6.2 Hvilke aktører kan ha som målsetting å svekke tilliten i det norske samfunnet?	26
3.6.3 Bruk av tradisjonelle medier til informasjonspåvirkning	26
3.6.4 Målgruppe	27
3.6.5 Tidshorisont	27
4 Scenarioklasser og scenarioer	28
4.1 Scenarioklasse 1: Politisk omveltning	29
4.1.1 Scenario – Norge ut av EØS	31

4.2	Scenarioklasse 2: Politisk endring	36
4.2.1	Scenario 1 – En regjering som setter klima først	38
4.2.2	Scenario 2 – En regjering som er mer velvillig innstilt til en fremmed stats målsettinger	40
4.3	Scenarioklasse 3: Svekke tillit i samfunnet	44
4.3.1	Scenario 1 – Undergraving av tilliten til politikere	46
4.3.2	Scenario 2 – Undergraving av tilliten til valget	49
5	Konklusjoner	53
	Referanser	56

Forord

I forbindelse med sametings- og stortingsvalget 2021, utarbeidet Solberg-regjeringen 13 tiltak for å hindre uønsket påvirkning. Ett av tiltakene var å gjennomføre et forskningsprosjekt om valgpåvirkning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet¹, 2021a).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), la oppdraget «Forskningsprosjekt om informasjonspåvirkning i forbindelse med det norske stortingsvalget 2021» ut på offentlig anbud på Doffin.no 25.05.21. Oppdraget var todelt: (1) kartlegging og analyse av målrettede forsøk på informasjonspåvirkning av stortingsvalget og (2) utvikling av scenarier for informasjonspåvirkning i forbindelse med et norsk valg (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021b, s. 3). FFI, i samarbeid med analyseselskapene Analyse & Tall og Common Consultancy, ble valgt som leverandør 05.07.21. Rapporten for oppdragets første del, *Uønsket utenlandsk påvirkning? Kartlegging og analyse av stortingsvalget 2021* (Sivertsen et al, 2022), ble publisert i januar 2022. Rapporten du nå leser utgjør oppdragets andre del.

Hensikten med denne rapporten er å utvikle, beskrive og drøfte mulige scenarier for hvordan informasjonspåvirkning i sammenheng med norske valg kan foregå, hvilke konsekvenser scenarioene kan ha og hvilket handlingsrom valgmyndighetene har til å forebygge og håndtere dem. Rapporten bygger på oppdragets første rapport (Sivertsen et al, 2022), samt internasjonal forskning og empiri.

Oppdraget er løst av FFI i samarbeid med analysebyråene Analyse & Tall og Common Consultancy. Vi ønsker å takke Håvard Lundberg (Analyse & Tall) og Thomas Albrechtsen (Common Consultancy) for samarbeid om kvalitetssikring av parametere, parameterverdier og scenarioene, og KMD (nå KDD) for oppdraget, støtte i gjennomføringen og et godt samarbeid.

Kjeller, 14.juni 22

Lea Bjørgul

Eskil Grendahl Sivertsen

Stig Rune Sellevåg

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet byttet navn til «Kommunal- og distriktsdepartementet» (KDD) 01.01.2022.

1 Innledning

Utenlandsk innblanding i andre lands offentlige debatter og demokratiske prosesser, inkludert valg, har de siste årene blitt en økende trussel (Bentzen, 2018; Markay, 2021). Slik uønsket påvirkning er ikke et nytt fenomen, men utviklingen innen spesielt digitale teknologier og sosiale medier har skapt nye muligheter for å oppnå betydelig større effekt i forhold til innsats og risiko.

Gjennom å utvikle scenarioer, søker denne rapporten å bidra til å gi bedre innsikt i hvordan ulike aktører kan benytte seg av informasjonspåvirkning i sammenheng med valg som virkemiddel for å oppnå ulike målsettinger, samt hvilke konsekvenser dette kan ha for valg gjennomføringen og for det norske demokratiet. Scenarioene tar utgangspunkt i funn fra oppdragets første del², samt internasjonal forskning og empiri.

Mulighetsrommet for informasjonspåvirkning er stort og komplekst. Det er kun teknologi og aktørens ressurser og fantasi som begrenser hvordan det kan gjøres. Påvirkning vil også alltid være kontekstuell og må forstås i lys av den gjeldende samfunnsmessige og politiske situasjonen. Å gi noen fasit på hvordan norske valg kan påvirkes i framtiden er derfor ikke mulig. Til det er variablene for mange og usikkerheten for stor. Vi har derfor benyttet oss av *morfologisk analyse* for å identifisere det store, teoretiske mulighetsrommet for informasjonspåvirkning av valg og redusere dette ned til et sett med ulike scenarioklasser. Det beskrives konkrete scenarioer som *eksempler* på hvordan ulike former for informasjonspåvirkning kan se ut innenfor de ulike scenarioklassene. Med scenarioene som utgangspunkt drøftes det hvilket handlingsrom valgmyndighetene har for forebygging og håndtering, og det gis råd om hvordan valgmyndighetene kan møte de mest sentrale utfordringene scenarioene illustrerer. Grunnet usikkerhetene knyttet til den fremtidige utviklingen innen teknologi, aktørbilde og den sikkerhetspolitiske situasjonen, vurderes scenarioene som relevante fram til neste stortingsvalg i 2025.

Rapporten har følgende oppbygning: I kapittel 2 redegjøres det for de mest sentrale begrepene som brukes gjennomgående i denne rapporten. Kapittel 3 beskriver den metodiske tilnærmingen vi har benyttet oss av; *morfologisk analyse*. Resultatet av denne analysen danner grunnlaget for scenarioklassene og scenarioene som beskrives i kapittel 4. Til slutt, i kapittel 5, drøftes hvilket handlingsrom valgmyndighetene har for å forebygge og håndtere scenarioene som er beskrevet og hvordan valgmyndighetene kan møte utfordringene.

² Se oppdragets første rapport her: <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/uonsket-utenlandsk-pavirkning-kartlegging-og-analyse-av-stortingsvalget-2021>

2 Begreper

I det følgende vil vi redegjøre for vår forståelse og presiseringer av de viktigste begrepene som brukes i denne rapporten.

- *Informasjonspåvirkning*: Påvirkningsaktiviteter gjennomført av fremmedstatlige eller ikke-statlige aktører for å påvirke målgruppers oppfatninger, atferd og beslutninger til fordel for den aktuelle aktøren (Grøtan et al., 2019, ss. 5-6).
- *Informasjonsmiljøet* (eng. «information environment»): Totaliteten av alle individer, organisasjoner og systemer som samler inn, behandler og deler informasjon, samt informasjonen i seg selv.
- *Valgpåvirkning*: Informasjonspåvirkning egnet til å påvirke valgets resultat, valgdeltakelsen eller tilliten til valggjennomføringen (Sivertsen et al., 2022, s. 12).
- *Scenario*: Beskrivelse av en mulig situasjon som er relevant med hensyn til planlegging og forebygging av fremtidige utfordringer (Amer, Daim & Jetter, 2013, s. 23).
- *Attribuerbar*: Handlingen kan tilskrives en bestemt aktør.
- *Ikke-attribuerbar*: Aktøren bak en handling er skjult eller har en plausibel fornektbarhet.
- *Sårbarhet*: Uttrykk for i hvilken grad et system påvirkes av en uønsket handling.
- *Autentisk aktivitet*: Aktiviteter og handlinger utført av autentiske personer.
- *Inautentisk aktivitet*: Aktiviteter og handlinger som ikke er utført av autentiske personer eller kan forklares som naturlig eller organisk. Eksempler er bruk av falske kontoer på sosiale medier, bots og koordinert aktivitet for å forsterke budskap (Sivertsen et al., 2021, s. 22).
- *Fordekt aktivitet*: aktiviteter og handlinger der avsender forsøker å skjule sin identitet. Eksempler er bruk av falske profiler og inautentisk atferd på sosiale medier eller bruk av stedfortredere/proxy-aktører for å tåkelegge innholdets opprinnelse.

3 Morfologisk analyse

Morfologisk analyse har blitt mer utbredt de seneste årene, og har blitt brukt på flere samfunnsvitenskapelige, naturvitenskapelige og tekniske problemstillinger. Metoden har blitt benyttet av FFI en rekke ganger før, blant annet i forbindelse med Forsvarets langtidsplanlegging (Skjelland et al., 2014). Andre eksempler der FFI har benyttet seg av morfologisk analyse er i undersøkelser av når nasjonal sikkerhet trues av økonomiske virkemidler (Waage, Kvalvik & Lindgren, 2021) og for å analysere bredden av Forsvarets fremtidige operasjoner (Diesen, 2016). FFIs scenariogrunnlag ble sist oppdatert i 2022 av Iver Johansen (Johansen, 2022). Metoden har imidlertid ikke blitt særlig mye brukt til å konstruere scenarier for informasjonspåvirkning.

Å beskrive påvirkningsoperasjoner og relaterte scenarier bringer med seg en rekke utfordringer. For det første kan det være usikkerhet knyttet til flere av variablene i analysen. For det andre er mulighetsrommet for aktører som opererer i informasjonsmiljøet stort, omskiftelig og under kontinuerlig utvikling. Videre er det et poeng at fordi oppdraget for denne rapporten er å utvikle relevante, *fremtidige* scenarier for informasjonspåvirkning av valg, innebærer arbeidet å se frem i tid.

Dette medfører en høy grad av usikkerhet, først og fremst knyttet til den teknologiske og sikkerhetspolitiske utviklingen de neste årene. Russlands ulovlige invasjon av Ukraina 24. februar 2022 har dramatisk endret det sikkerhetspolitiske landskapet og satt i gang en høyst uforutsigbar dynamikk som vil få store, og dels uante, konsekvenser på en rekke samfunnsområder. Jo lengre tidshorisonen for scenarioene er, jo større vil usikkerheten være. Tidsrommet for scenarioene strekker seg derfor i utgangspunktet fram til neste stortingsvalg i 2025. Scenarioene kan være gyldige etter det, men det må tas høyde for at det kan skje endringer i forutsetningene for scenarioene, noe som vil kreve revisjon av scenarioene.

Påvirkningsoperasjoner kjennetegnes ved at mulighetsrommet for hva en aktør kan gjøre er svært stort og begrenses kun av teknologiske muligheter og aktørens fantasi, kompetanse og ressurser. I så måte er det teoretiske antallet parametere og verdier omfattende. I tillegg kan svært mange parametere og verdier kombineres med hverandre i en tenkt situasjon. Denne kompleksiteten gjør morfologisk analyse til et nyttig verktøy for å gjøre mulighetsrommet håndterlig. Morfologisk analyse ble utviklet av Fritz Zwicky i 1930- og 40-årene (Zwicky, 1969). Det er en metode som er egnet til å studere problemer med et høyt antall teoretiske kombinasjoner av omstendigheter og for generering av scenarier (Johansen, 2018). Hensikten med metoden er å etablere fullstendig oversikt over alle mulige aspekter og løsninger for et gitt problem. For å redusere det store antallet kombinasjoner av omstendigheter til et mer håndterbart antall, gjøres det en systematisk gjennomgang av omstendighetenes innbyrdes sammenheng og konsistens.

Kort oppsummert består morfologisk analyse av følgende steg (Zwicky, 1969, s. 107):

1. Problemet som skal løses må formuleres så presist som mulig.

-
-
2. Alle *parametere* som kan ha betydning for problemet må identifiseres og nyanseres³. Det er viktig at parameterne i størst mulig grad er uavhengige. I vårt tilfelle handler dette om å utarbeide det settet med parametere som til sammen etablerer et rammeverk for å beskrive informasjonspåvirkning i sammenheng med gjennomføring av valg i Norge. Hver parameter representerer dermed en faktor som er av betydning for å beskrive en påvirkningsoperasjon.
 3. Hver parameter gis x antall *parameterverdier* (tilstander som hver parameter kan inneha). Generelt bør verdiene være uttømmende for hvilken tilstand hver parameter kan ha. Samtidig bør ikke antall tilstander bli for høyt fordi dette vil gjøre analysen unødvendig komplisert.
 4. Konstruksjon av det *morfologiske rommet*, som inneholder alle potensielle løsninger for problemet. Modellen fremstilles som en matrise med parameterne i den øverste raden og de tilhørende parameterverdiene i kolonner under hver enkelt parameter.
 5. Kompleksiteten i modellen reduseres gjennom en intern konsistensanalyse og dernest valg av et ønsket antall løsninger for videre analyse⁴.

De fire første stegene betegnes som *analysefasen*, og steg nummer fem som *syntesefasen*. I analysefasen defineres og formuleres problemet som skal løses, og brytes ned i parametere og parameterverdier. I syntesefasen konstrueres de internt konsistente løsningene på problemet. Hvilke løsninger som genereres avhenger av valget av parametere og parameterverdier (steg 2 og 3 beskrevet over). Hvilke valg man tar på dette stadiet av undersøkelsen er følgelig avgjørende for utfallet av hele analysen. Det samme gjelder for hver enkelt vurdering av parvis konsistens som tas i konsistensanalysen (steg 5).

Dette representerer en sårbarhet i den morfologiske tilnærmingen. Samtidig medfører metoden og analysen en rekke normative valg og vurderinger som i sin natur er avhengig av kontekst og kan derfor utfordres. For å bøte på denne svakheten har det vært gjennomført flere ulike forsøk på ulike kombinasjoner av parametere og parameterverdier og gjennomgang av innbyrdes konsistens for å komme frem til det resultatet som foreligger.

Utfallet av den morfologiske analysen, og et av de siste steget i denne rapporten, er å gjøre et utvalg av løsninger for praktisk anvendelse. Den morfologiske analysen brukes altså som et utgangspunkt for å utvikle *scenarioer*, eller beskrivelser av mulige situasjoner som er relevant med hensyn til planlegging og forebygging av fremtidige utfordringer knyttet til informasjonspåvirkning i sammenheng med norske valg.

³ Det er viktig å presisere at antallet parametere man velger avhenger av hva slags oppløsningsnivå man velger. I utgangspunktet kan problemet som skal løses brytes ned til et uendelig antall parametere.

⁴ For en mer detaljert gjennomgåelse av morfologisk metode, se Zwicky, Fritz (1969); *Discovery, Invention, Research through the Morphological Approach*. The Macmillan Company og Ritchey, Tom (2011); *Wicked Problems – Social Messes: Decision Support Modelling with Morphological Analysis*. Springer. Se også: FFI-RAPPORT 16/02096, 06/02664 og 18/00466.

3.1 Analysefase – hva skal modelleres?

Denne delen av rapporten tar for seg den konkrete analysen av utfordringer for Norge knyttet til informasjonspåvirkning i forbindelse med gjennomføring av valg. Vi vil starte med å konstruere en matrise som (så langt det er mulig), rommer alle *teoretisk* mulige utfordringer. I neste kapittel reduseres dette til et antall mulige og *praktisk realiserbare* utfall som til sammen utgjør kategorier av utfordringer som Norge vil kunne bli stilt overfor.

3.2 Definisjon av problemet

Det første steget i en morfologisk analyse er å definere problemet som skal analyseres så presist som mulig. Som nevnt innledningsvis i denne rapporten, etterspør oppdragsgiver en drøfting av hvilke konsekvenser eller betydning de ulike scenarioene kan ha for valggjennomføringen og demokratiet i stort. Formålet med denne rapporten er følgelig å beskrive handlinger innenfor informasjonsmiljøet⁵ som kan true både valggjennomføringen og det norske demokratiet, og scenarier som norske myndigheter bør være forberedt på å håndtere frem mot gjennomføringen av neste stortingsvalg i 2025. For å si noe om hvilke konsekvenser de ulike scenarioene kan tenkes å ha, er det nødvendig å knytte handlingene som utføres til spesifikke målsettinger en aktør kan søke å oppnå gjennom informasjonspåvirkning.

Vi har i dette arbeidet lagt til grunn at å påvirke et valg ikke er et mål i seg selv, men et middel for å oppnå et større mål. For eksempel, målet med å forsøke å påvirke valgresultatet kan være å endre norsk politikk eller å svekke tilliten i samfunnet.

Med bakgrunn i dette har vi stilt følgende spørsmål:

På hvilken måte kan utenlandske og/eller norske aktører bruke informasjonspåvirkning av et norsk valg for å nå sine målsettinger i perioden fram til neste stortingsvalg i 2025?

Som tidligere nevnt, forutsetter dette spørsmålet at vi ser fremover i tid, og mer spesifikt at vi må forsøke å forutsi den fremtidige utviklingen innen flere områder, som for eksempel aktørbildet (hvem som kan ha en interesse av å påvirke eller svekke det norske demokratiet og hvorfor) og den teknologiske utviklingen i informasjonsmiljøet.

Det er, på det tidspunktet denne rapporten skrives, svært høy usikkerhet knyttet til den sikkerhetspolitiske og teknologiske utviklingen innen informasjonsmiljøet. Et eksempel på en sikkerhetspolitisk endring som har fått konsekvenser for enkelte aktørers handlingsrom er Russlands

krig mot Ukraina. I løpet av de første to ukene av konflikten ble handlingsrommet til russiske medieplattformer vesentlig begrenset på grunn av utestengning fra EU og merking av russiske statskanaler på de største sosiale medieplattformene som Facebook, Twitter og Instagram. Dette førte til endringer i metoder for spredning av russisk propaganda, blant annet gjennom mer bruk av andre plattformer, som Telegram, og via kinesisk-kontrollerte nettsider, annonsører og profiler på sosiale medier (Bandurski, 2022).

Videre er flere av Russlands stedfortredere («proxyaktører») og «trollfabrikker» eid eller kontrollert av russiske oligarker, og det er usikkert hvordan deres støtte til Putin vil være i kommende måneder og år. Dette betyr at det er høy usikkerhet knyttet til Russlands prioriteringer og muligheter for informasjonspåvirkning framover. Regimet vil sannsynligvis bli nødt til å endre flere av sine metoder og teknikker, samt etablere og utnytte nye arenaer for påvirkning og manipulasjon. Det er derfor usikkert i hvor stor grad empiri fra tidligere påvirkningsoperasjoner kan brukes for å beskrive mulige fremtidige scenarioer.

Vi har forsøkt å definere et mulighetsrom for informasjonspåvirkning som i størst mulig grad vil være relevant selv med en høy grad av uforutsigbarhet og usikkerhet rundt fremtidig metodebruk.

Målet for vår analyse er å skissere eksempler på scenarioer som *kan* bli en realitet, for å synliggjøre ulike utfordringer valgmyndighetene *kan* bli stilt overfor. Rapporten tar ikke stilling til sannsynligheten for at de ulike scenarioene kan inntreffe. Usikkerheten vil naturligvis bli større jo lengre tidshorisont man velger å forholde seg til. I denne rapporten legger vi et tidsperspektiv på fire år til grunn, altså fram til neste stortingsvalg i 2025. Det vil si at konklusjonene i analysen kan sees på som gyldige fram til da. Å forsøke å forutsi hvordan valgpåvirkning mot Norge kan forekomme utover de neste fire årene, vurderes å være lite hensiktsmessig på grunn av høy usikkerhet knyttet til framtidig utvikling av digitale teknologier, metoder og ikke minst det norske og internasjonale samfunnet.

3.3 Forutsetninger og rammebetingelser

Enkelte andre rammebetingelser er også lagt til grunn. For det første antas det at Norge frem til 2025 fremdeles er medlem av Nato og EØS, men ikke av EU. Videre legges det til grunn at statsforfatningen er som i dag og at det ikke er innført oppløsningsrett i Norge. Vi forutsetter også at norske politiske partier ikke vil ta i bruk virkemidler som er ulovlige eller anses som illegitime i et liberalt demokrati. Til slutt legger vi til grunn en forutsetning om at valget gjennomføres etter dagens retningslinjer (Valgloven, 2002; Grunnloven, 1814, kap. C). Mindre endringer i lovverket vil ikke påvirke scenarioenes relevans. *Den viktigste forutsetningen er at det ikke er etablert en praksis for digital stemmegivning, da dette vil åpne for påvirkningsmuligheter som det ikke er blitt tatt høyde for i denne rapporten.*

3.4 Parametere og parameterverdier

For å bryte analyseproblemet ned til et håndterlig antall parametere, har vi tatt utgangspunkt i følgende spørsmål:

- a) Hvilke typer aktører kan ha interesse av å drive informasjonspåvirkning i sammenheng med norske valg?
- b) Hvilke overordnede målsettinger kan disse aktørene tenkes å ha?
- c) Hvilke effekter på den politiske debatten kan en aktør søke å oppnå for å nå sin overordnede målsetting?
- d) Hvilke målgrupper kan en aktør søke å påvirke for å oppnå sine målsettinger?
- e) Hva slags type informasjon kan en aktør benytte seg av?
- f) Hvilket språk kan benyttes for å spre informasjonen?
- g) Hvilke plattformer kan informasjonen spres på?
- h) Opptrer aktøren åpent eller fordekt?
- i) Hvilken tidshorisont kan aktøren tenkes å operere ut ifra?

Med utgangspunkt i disse spørsmålene har vi valgt følgende parametere:

- *Aktør*
- *Målsetting*
- *Effekt på den offentlige politiske debatten*
- *Målgruppe*
- *Informasjonstype*
- *Informasjonsspråk*
- *Plattform*
- *Åpenhet*
- *Tidshorisont*

Til sammen gir disse parameterne et minimumsgrunnlag for å beskrive potensielle fremtidige trusselscenarier. Hver parameter har flere mulige tilstander (verdier). Parameterne og verdiene beskrives her.

3.4.1 Aktør

Med *aktør* menes både eksterne og interne aktører som kan drive informasjonspåvirkning i sammenheng med norske valg. Hva gjelder eksterne aktører er det naturlig å ta utgangspunkt i det som ses på som hovedaktørene i internasjonal politikk, nemlig stater. En «stat» kan defineres som «uavhengige politiske fellesskap, hvor hvert av dem har en regjering og hevder suverenitet over en bestemt del av jordens overflate og en bestemt del av jordens befolkning» (Bull, 1977, s. 8). En teoretisk øvre verdi for parameteren *aktør* er følgelig *koalisjon av stater*, mens nedre verdi vil være *enkeltindivid*. Mellom disse ytterpunktene kan man ha nettverk av ulik størrelse osv. (Johansen, 2006, ss. 14-15). Vi vurderer det som lite sannsynlig at en kjent koalisjon av stater vil ha en interesse av å drive med informasjonspåvirkning i sammenheng med norske valg

frem til neste stortingsvalg i 2025. Videre legges det til grunn i denne analysen at norske, statlige aktører ikke vil forsøke å undergrave det norske demokratiet. Den øvre verdien for denne parameteren er følgelig *fremmedstatlige* aktører.

Med «fremmedstatlige aktører» menes aktører som representerer eller er knyttet til en stat. Ifølge Etterretningstjenesten, er Russland og Kina de statlige aktørene som med størst sannsynlighet vil kunne ha interesse av å forsøke å påvirke norske valg (Etterretningstjenesten, 2021, s. 14-25). Det er derfor naturlig at dette reflekteres i scenarioene som presenteres i denne rapporten, men mulighetsrommet for fremmedstatlige aktører i den morfologiske analysen er ikke begrenset til disse to statene.

Det er ikke bare statlige aktører som kan tenkes å påvirke norske valg. For eksempel, i en rapport publisert av Institute of Strategic Dialogue konkluderes det med at både statlige og ikke-statlige aktører forsøkte å påvirke det tyske valget i 2017 (Applebaum et al., 2017, s. 20).

Med «ikke-statlige aktører» menes aktører som ikke er knyttet til en stat. Dette kan være alt fra utenlandske terrororganisasjoner og radikale grupper til norske interessegrupper, kommersielt motiverte desinformasjonsaktører og enkeltpersoner. Dersom en ikke-statlig aktør opererer på vegne av en statlig aktør, anses aktøren som statlig. Den ikke-statlige aktøren vil i slike tilfeller være en stedfortreder for den statlige aktøren⁶. Vi har lagt til grunn at norske politiske partier ikke vil ta i bruk virkemidler som er ulovlige eller anses som illegitime i et liberalt demokrati. Ikke-statlige norske aktører inkluderer derfor ikke norske politiske partier.

Oppdragsbeskrivelsen fra KMD, som danner grunnlaget for denne rapporten, ber spesifikt om at både eksterne og interne aktører inkluderes i analysen. Nedre verdi for aktørparameteren i denne studien er følgelig delt inn i to verdier: *ikke-statlig (norsk)* og *ikke-statlig (utenlandsk)*.

Aktørparameteren har dermed disse verdiene:

- Fremmedstatlig
- Ikke-statlig (norsk)
- Ikke-statlig (utenlandsk)

3.4.2 Målsetting

Med *målsetting* menes hva aktøren ønsker å oppnå gjennom å bedrive informasjonspåvirkning i sammenheng med norske valg. Det legges til grunn at aktører har et mål og en hensikt med sin

⁶ Både Russland og Kina benytter seg av tilsynelatende uavhengige organisasjoner som mellomledd, eller «proxyaktører» (GEC, 2020; Aukia, 2021). Begge bruker også lokale PR-byråer og/eller lokale influensere (Seitz, Tucker & Catalini, 2022; Henley, 2021) i de landene de ønsker å påvirke. For eksempel, i 2021 avslørte seks franske og tyske influensere at de hadde blitt tilbudt 2000 euro av et russisk-tilknyttet PR-byrå basert i Storbritannia for å spre desinformasjon om at Pfizers covid-19-vaksine hadde forårsaket hundrevis av dødsfall. De fikk ikke vite hvem oppdragsgiveren var, og PR-byrået gikk under jorda da forsøket ble avslørt (Henley, 2021).

informasjonspåvirkning utover å blande seg inn i norske demokratiske prosesser. Denne antakelsen finner støtte i litteratur publisert de seneste årene.⁷ Fremmedstatlig informasjonspåvirkning er blitt satt i sammenheng med et relativt nytt begrep innen fagfeltet internasjonal politikk: *sharp power*⁸. Kort oppsummert representerer «sharp power» en nyere kategori av maktbruk (i tillegg til «hard» og «soft power»), kjennetegnet av at den aktuelle aktøren forsøker å *manipulere*⁹ den aktuelle målgruppen med sikte på å oppnå sine strategiske målsettinger (Cristobal, 2021, s. 6), ofte gjennom påvirkning og/eller destabilisering (Bernal et al., 2020, s. 3). Corstange og Marinov (2012, s. 657) argumenterer for at for stater, har valginnblanding utviklet seg til å bli en foretrukket måte å nå sine strategiske målsettinger på, sammenliknet med tradisjonell krigføring. Corstange og Marinov hevder at dette blant annet er fordi det har blitt mer tvilsomt de seneste årene om hvorvidt militær maktbruk har god effekt, samt at påvirkning av valg er svært billig og enkelt sammenliknet med mer tradisjonelle metoder for utøvelse av makt og innflytelse¹⁰ (ibid.). Informasjonspåvirkning bør altså sees på som nok et virkemiddel stater tar i bruk for å øke sin relative makt i det internasjonale systemet og for å skape fordelaktige forhold for å nå egne strategiske mål (Hanson et al., 2019, s. 7; Martin et al., 2020, s. 1).

Ikke-statlige aktører, både utenlandske og norske, bruker informasjonspåvirkning for å nå sine målsettinger i forbindelse med valg. Når dette gjøres åpent, anser vi det som en naturlig og legitim del av demokratiet. Eksempler kan være alt fra miljøvernorganisasjoner og lokale foreninger mot vindkraft eller for bedre lokalt helsetilbud, til radikale aktører som for eksempel Stopp Islamiseringen av Norge (SIAN). I prinsippet kan alle ikke-statlige aktører også ta i bruk fordekte og illegitime metoder, og vårt mulighetsrom må følgelig romme ikke-statlige aktører som opererer både innenfor og utenfor demokratiets spilleregler. Det er derfor rimelig å anta at parameteren *målsetting* er relevant også når det kommer til ikke-statlige aktører.

En naturlig øvre verdi for denne parameteren er *politisk omveltning*, forstått som endringer i styresett eller andre betydelige endringer som kan få store og langsiktige konsekvenser for Norge. Et eksempel på endret styresett kan være et autoritært regime istedenfor dagens liberale demokrati. Andre betydelige endringer kan være flertallsmakt til et radikalt eller ekstremt parti eller blokk. Andre eksempler på politisk omveltning kan være at Norge melder seg ut av Nato eller EØS-avtalen, inn i EU eller andre store politiske spørsmål som kan omfatte en nasjonal folkeavstemning.

I FFIs scenarioklasser for forsvarsplanlegging er *politisk endring* inkludert som målsetting (Johansen, 2022, s. 13). Denne parameterverdien er også relevant for denne studien. Med politisk

⁷ Se for eksempel: Ohlin, Jens David. (2018). Election Interference: A Unique Harm Requiring Unique Solutions. *Cornell Legal Studies Research Paper No. 18-50*; Walker, Christopher. (2018). What is “Sharp Power”? *Journal of Democracy*. Vol. 29(3), pp. 9-23; Corstange, D. & Marinov, N. (2012). *Taking Sides in Other People’s Elections: The Polarizing Effect of Foreign Intervention*. Midwest Political Science Association. Vol 56(3), ss. 655-670; Bernal et al., 2020, s. 3

⁸ Se for eksempel: Cristóbal, Daniel Martínez. (2021). *The Current Perspective on sharp power: China and Russia in the era of (dis)information*. *Revista Electronica de Estudios Internacionales*. No. 42.

⁹ Ordet «manipulere» er sentralt her, da dette knytter seg til de mer uønskede formene for informasjonspåvirkning som f.eks. bruk av inautentisk aktivitet.

¹⁰ Russlands atferd mot naboland over flere år, toppet med invasjonen av Ukraina 24. februar 2022, viser at militær krigføring likevel ikke er utenkelig som virkemiddel for å oppnå strategiske mål, også i våre nærrområder.

endring menes (i denne studien) endringer i politikk som er mindre omfattende enn «politisk omveltning». Eksempler kan være å endre maktbalansen på Stortinget eller Stortingets og/eller regjeringens standpunkt i enkeltsaker eller på konkrete politikkområder.

Den siste parameterverdien for *målsetting* som er inkludert i denne analysen er *svekket tillit i samfunnet*. Å forsøke å svekke tilliten i et samfunn anses som et viktig element i hybrid/sammensatt virkemiddelbruk, da det kan brukes som et ledd i å nå strategiske målsettinger (Diesen, 2018, ss. 17-19; Hybrid CoE, u.d.). Her kan det være snakk om en svekkelse av tilliten befolkningen har til hverandre, til politikerne og/eller til demokratiske institusjoner, inkludert Stortinget, regjeringen, domstolene og tradisjonelle medier (Haugsgjerd & Segard, 2020; Lipset, 1968, s. 74). Redusert tillit til valggjennomføringen kan for eksempel få betydning for legitimiteten til det valgte Stortinget.

En parameterverdi som ble vurdert inkludert i analysen var *svekke politisk beslutningsevne*. Et eksempel kan være at en aktør klarer å oppnå så sterk polarisering mellom partiene på Stortinget (og deres velgere) at de folkevalgte ikke evner å ha en konstruktiv dialog, som igjen leder til handlingslammelse. Et annet eksempel er at aktøren klarer å påvirke valgresultatet med det resultat at den endelige konstellasjonen av partier fører til svekket beslutningsevne. Vi valgte imidlertid å holde denne verdien utenfor analysen fordi begge de nevnte eksemplene kan sees på som konsekvenser av henholdsvis verdiene *svekke tillit i samfunnet* og *politisk endring*.

Valgte verdier for målsetningsparameteren er derfor:

- Politisk omveltning
- Politisk endring
- Svekke tillit i samfunnet

3.4.3 Effekt på den politiske debatten

Målsettingene beskrevet tidligere kan knyttes til to overordnede mål for informasjonspåvirkning i sammenheng med valg: påvirkning og destabilisering (Bernal et al., 2020, s. 3). Det vil være mange ulike måter en aktør kan oppnå en eller begge målsettinger på, men litt forenklet kan vi dele denne parameteren inn i to verdier: *agendasetting* og *vinkling*.

Med *agendasetting* menes at en aktør sørger for å sette en sak på den politiske dagsordenen, som ikke allerede er den del av den eksisterende politiske debatten. Et eksempel kan være en hack-and-release-operasjon, hvor inkriminerende opplysninger om en politiker stjeles gjennom datainnbrudd og lekkes. Med *vinkling* menes at en aktør forsøker å påvirke hvordan en allerede eksisterende sak diskuteres i den offentlige debatten eller hvilken mening som knyttes til den aktuelle saken. Et eksempel kan være å skape økt splid rundt kontroversielle temaer som vindkraft eller innvandring, eller å knytte ny mening eller andre assosiasjoner til etablerte begreper, fenomener, organisasjoner eller saker. «Agendasetting» handler altså om å påvirke *hva* som diskuteres, mens «vinking» handler om å påvirke *hvordan* saker diskuteres.

Verdiene for effektparameterne blir altså:

-
-
- Agendasetting
 - Vinkling

3.4.4 Målgruppe

Det ligger i sakens natur at påvirkning handler om å påvirke *noen*. Derfor har vi inkludert parameteren «målgruppe» i denne analysen. For at det morfologiske mulighetsrommet ikke skal bli uhåndterlig stort, er det nødvendig å lage verdier som ikke ekskluderer noen, men samtidig kan gi relevante konfigurasjoner. Denne parameteren henger tett sammen med effekten (jfr. parameteren *målsetting*), aktøren ønsker å oppnå. Det antas for eksempel at dersom en aktør ønsker å oppnå *politisk omveltning*, vil det være nødvendig å nå ut til en stor andel av befolkningen.

Det finnes ulike måter å dele inn parameteren *målgruppe* på, men en naturlig øvre verdi er *majoritet av befolkningen* (Wardle & Derakhshan, 2017, s. 6). En logisk nedre verdi vil være *individ* (ibid), men fordi denne rapporten undersøker informasjonspåvirkning i sammenheng med valg vurderes det som mest relevant at nedre verdi for denne parameteren er *spesifikk gruppe av befolkningen*. Den spesifikke gruppen kan være definert ut fra blant annet saksinteresse, geografi og sosiodemografi. Spesielt Russland har en lang historie med å forsøke å påvirke grupper av befolkningen, som for eksempel under den amerikanske presidentvalgkampen i 2016, hvor Russlands påvirkningsforsøk rettet seg direkte mot målgrupper som var opptatt av kontroversielle temaer som blant annet abort, våpenlovgivning, kristenkonserverte verdier og innvandring (Mueller, 2019).

Verdiene valgt for målgruppeparameteren er:

- Majoritet av befolkningen
- Spesifikk gruppe av befolkningen

3.4.5 Informasjonsspråk

Informasjonen som den aktuelle aktøren sprer for å påvirke målgruppen kan formidles på flere ulike språk, og vi har følgelig valgt å inkludere parameteren *informasjonsspråk* i denne analysen. Denne parameteren forstås altså som det språket aktøren benytter i sin kommunikasjon, for eksempel i en twittermelding eller et Facebook-innlegg.

Mange nordmenn behersker fremmedspråk, og engelsk snakkes av de aller fleste i befolkningen. Engelskspråklig innhold deles hyppig av norske brukere på sosiale medier, og kan sannsynligvis ha effekt. Eksempler på dette er spredningen av engelskspråklig desinformasjon om covid-19 og vaksiner de siste to årene¹¹. Det er likevel rimelig å anta at mulighetene for å lykkes med å påvirke en norsktalende målgruppe i forbindelse med et norsk valg vil være større ved bruk av norsk språk fra (tilsynelatende) norske profiler og aktører enn ved bruk av utenlandske språk fra

¹¹ Se for eksempel: European External Action Service (EEAS). (2021, 28. april). *EEAS Special Report Update: Short Assessment OG Narratives and Disinformation Around the Covid-19 Pandemic (UPDATE DECEMBER 2020-APRIL 2021)*. EUvsDiSiNFO. <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid-19-pandemic-update-december-2020-april-2021/>

utenlandske profiler og aktører. Dersom man skal nå en utenlandsk diasporagruppe i Norge, kan det imidlertid være mer hensiktsmessig å bruke deres morsmål.

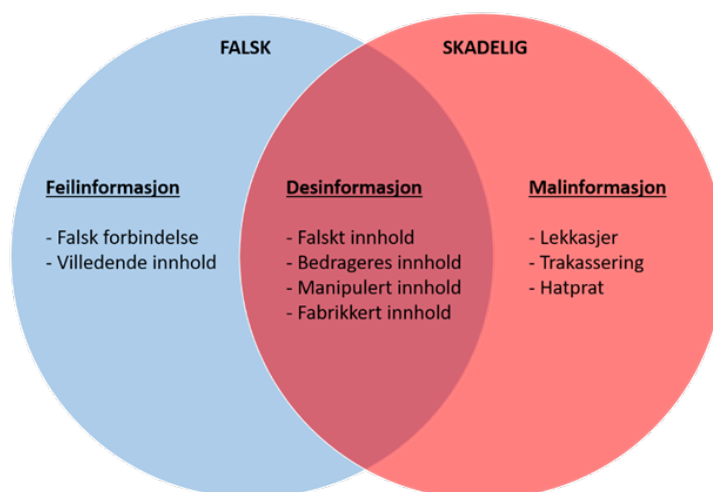
En viktig nyansering er at på sosiale medier kan språk opptre i ulike kombinasjoner. En norsk profil kan dele en norskspråklig twittermelding med lenke til en norskspråklig artikkel fra en norsk kilde. På den andre siden av skalaen kan en utenlandsk profil dele en fremmedspråklig twittermelding med lenke til en fremmedspråklig artikkel fra en utenlandsk kilde. I mellom de to ytterpunktene finnes flere kombinasjoner, som for eksempel at en norsk profil deler en norskspråklig twittermelding med lenke til en fremmedspråklig artikkel fra en utenlandsk kilde, eller at en utenlandsk profil deler en norskspråklig melding med lenke til en fremmedspråklig artikkel på et utenlandsk medium. Innlegg og meldinger på sosiale medier kan selvsagt også opptre uten lenker eller tekst, som for eksempel ved deling av memes og bilder.

Verdiene valgt for parameteren *informasjonsspråk* er:

- Norsk
- Utenlandsk

3.4.6 Informasjonstype

Informasjonen som spres i forsøk på å påvirke en målgruppe kan deles inn i ulike kategorier. Informasjonstype er krevende å kategorisere, ikke minst fordi den samme informasjonen endrer betegnelse basert på intensjon. Wardle og Derakhshan (2017, s. 6) foreslår en inndeling som tar utgangspunkt i to faktorer: sannhetsgehalt og intensjon.



Figur 3.1 Kategori-inndeling av ulike typer informasjon basert på intensjon (Wardle & Derakhshan, 2017).

På sosiale medier kan man ikke nødvendigvis vite noe om aktørens intensjon, men i scenarioutvikling er det vesentlig å kunne legge intensjon til grunn. Her finnes det også mange kombinasjoner. For eksempel kan en falsk profil dele en helt legitim nyhetsartikkel fra en troverdig kilde, og en ekte profil kan dele en falsk nyhetsartikkel fra en lite troverdig kilde. Parameterverdiene under er valgt for å kunne skille mellom ulike typer informasjon i ulike sammenhenger.

Med *desinformasjon* menes bevisst feilaktig informasjon som har til hensikt å villedde mottakeren. Informasjonen i seg selv er helt eller delvis usann.

Med *malinformasjon* menes sann informasjon som deles i den hensikt å påføre skade. Eksempler på denne typen informasjon kan være hemmelige dokumenter, informasjon om politiske beslutninger eller sensitive personopplysninger.

Som illustrert i Figur 3.1, foreslås *feilinformasjon* som en kategori. Med *feilinformasjon* menes informasjon som er helt eller delvis usann, men hvor avsenderen ikke har noen intensjon om å villedde. I denne analysen har vi valgt å kalle denne parameterverdien for *politisk informasjon*. Denne kategorien inkluderer både feilinformasjon (forstått som helt eller delvis usann informasjon uten intensjon om å villedde) og sann informasjon om politiske saker eller saker som på annen måte har relevans for valget. Informasjonen kan altså være sann, delvis sann eller usann, men avsenderen har ingen intensjon om å lyve eller villedde.

Verdiene valgt for parameteren *informasjonstype* blir dermed:

- Politisk informasjon
- Desinformasjon
- Malinformasjon

Informasjon kan komme i mange ulike formater og former. Med format menes her tekst, bilder, videoer, audio, memes, grafikker, grafer etc. Med form menes her faktisk, humoristisk, sarkastisk etc. Parameteren *informasjonstype* er uavhengig av formater og former. Med andre ord kan alle informasjonstypene inneholde alle formater og former.

3.4.7 Plattform

Informasjonspåvirkning kan foregå på en rekke ulike plattformer, og parameteren *plattform* er følgelig inkludert i denne analysen. Vi har valgt parameterne *tradisjonelle medier*, *sosiale medier* og *nettsider og blogger*. Dette utvalget er i tråd med det teoretiske rammeverket som dannet utgangspunktet for dette oppdragets første rapport (Sivertsen et al., 2022, s. 24-25).

Med *tradisjonelle medier* menes redaktørstyrte medier (radio, TV og aviser) som driver etter etablerte presse-etiske prinsipper i henhold til medieansvarsloven (Medieansvarsloven, 2020). Eksempler kan være Aftenposten og NRK. En påvirkningsaktør kan forsøke å benytte tradisjonelle medier til påvirkning gjennom en kronikk, selge inn en sak eller skape en situasjon som

det er sannsynlig at tradisjonelle medier vil dekke. At tradisjonelle medier også bruker andre kanaler, som nettsider og sosiale medier, utgjør kun en forsterking av spredningseffekten en aktør kan oppnå ved å få omtale på et tradisjonelt medium.

Med *sosiale medier* menes «nettsider og apper som tilrettelegger for å skape og dele innhold, og å delta i sosiale nettverk» (Enli, 2018). Eksempler er plattformer som Facebook, Instagram, Twitter, SnapChat, YouTube, TikTok etc., meldingsapper som WhatsApp, Signal, Telegram etc., samt diskusjonsfora som Reddit og 4chan etc.

Med *nettsider og blogger* menes alle nettsider som ikke tilhører tradisjonelle medier eller sosiale medier. Såkalte «alternative medier», podcaster, strømmetjenester og videoblogger faller følgelig inn under denne kategorien. Det finnes ingen etablert definisjon på «alternative medier». I vår forståelse har vi lagt til grunn følgende beskrivelse: «Alternative news media represent a proclaimed and/or (self-) perceived corrective, opposing the overall tendency of public discourse emanating from what is perceived as the dominant mainstream media in a given system ...» (Holt, Figenschou & Frischlich, 2019, ss. 862-863).

Verdiene valgt for plattformparameteren er altså:

- Tradisjonelle medier
- Sosiale medier
- Nettsider og blogger

3.4.8 Åpenhet

Innhold som deles på plattformene beskrevet over kan deles med ulike grader av åpenhet. Påvirkning er i seg selv ikke ulovlig, og ikke all påvirkning skjer i det skjulte. Åpen påvirkning kan være uønsket, men ikke illegitim av den grunn. Åpen, legitim påvirkning kan imidlertid foregå i kombinasjon med fordekt påvirkning gjennom illegitime metoder.

I denne undersøkelsen har vi valgt å dele parameteren *åpenhet* i to parameterverdier: *åpen* og *fordekt*. Med *åpen* menes at aktøren opptrer med sin faktiske identitet og at påvirkningsaktivitetene gjøres åpent. Et eksempel på det er da Tyrkias president Erdogan under det tyske valget i 2017 åpent oppfordret tyskere med tyrkisk opphav til å ikke stemme på Angela Merkel (Deutsche Welle, 2017).

Med *fordekt* menes at aktøren opptrer med skjult eller falsk identitet og/eller at påvirkningsaktivitetene gjøres fordekt og/eller med bruk av illegitime metoder, som for eksempel ved bruk av bots, koordinert lenkedeling eller andre manipulasjonsteknikker.

Verdiene valgt for parameteren åpenhet er altså:

- Åpen
- Fordekt

3.4.9 Tidshorisont

I kartleggingen av utenlandsk påvirkning av stortingsvalget 2021 (Sivertsen et al, 2022), konkluderte vi med at fremtidig kartlegging av informasjonspåvirkning av valg bør gjøres over et lengre tidsrom enn de ca. 6 ukene oppdraget dekket. Grunnen til det er at påvirkning ofte foregår over lang tid og med lav intensitet ved å endre holdninger gradvis. Påvirkning kan foregå, og ha signifikant effekt, i et kort tidsrom, men det skal sannsynligvis mye til (for eksempel en alvorlig avsløring av en kriminell eller korrump partileder) og risikoen for å bli oppdaget er større (ibid., s. 21). *Tidshorisont* er altså en nødvendig parameter for å skille mellom hvilke effekter og målsetninger som kan skapes og oppnås innenfor en kort tidshorisont og hvilke effekter og målsetninger som krever en lang tidshorisont.

I denne rapporten skiller vi derfor mellom *kort* og *lang* tidshorisont. Når det kommer til definisjonene av disse verdiene, vil de være preget av skjønn. Hva som er «kort» og «lang» tidshorisont er kontekstuel. Vi kan imidlertid ta utgangspunkt i hva litteraturen omtaler som påvirkningsoperasjoner som foregår over lang tid. I en rapport fra 2020, argumenterer analyseselskapet Graphika for at den russiske påvirkningsoperasjonen *Secondary Infektion* skal ha pågått siden 2014 og at den fremdeles var pågående da rapporten ble utgitt i 2020 (Nimmo et al, 2020, s. 5). Vi har valgt å definere *lang* som påvirkningsaktivitet som foregår over ett eller flere år. Med *kort* tidshorisont menes en tidsperiode som er *vesentlig* kortere enn *lang*. Her kunne man tatt med en tredje verdi «mellomlang» for å beskrive rommet mellom «kort» og «lang», men dette vil kun skape et større mulighetsrom uten å tilføre nevneverdig merverdi og er derfor utelatt.

Verdiene valgt for parameteren tidshorisont:

- Lang
- Kort

3.5 Det morfologiske rom

Kombinasjonsmulighetene av alle parameterne og verdiene utgjør det morfologiske rom (Tabell 3.1) for det vi i denne analysen ser på som *teoretisk* mulige utfordringer innen informasjonspåvirkning i forbindelse med valg, i Norge. I vår analyse får vi **3456 mulige kombinasjoner** av parametere og verdier. Det vil si 3456 antall måter et norsk valg i teorien kan påvirkes på.

Tabell 3.1 Det morfologiske rom inneholder alle mulige kombinasjonsmuligheter av de ulike parameterne og verdiene.

Aktør	Målsetting	Effekt på den politiske debatten	Målgruppe	Informasjons-språk	Informasjonstype	Plattform	Åpenhet	Tids-horisont
Fremmedstatlig	Politisk omveltning	Agendasetting	Majoritet av befolkningen	Utenlandsk	Politisk informasjon	Tradisjonelle medier	Åpen	Lang
Ikke-statlig (norsk)	Politisk endring	Vinkling	Spesifikk del av befolkningen	Norsk	Desinformasjon	Sosiale medier	Fordekt	Kort
Ikke-statlig (utenlandsk)	Svekke tillit i samfunnet				Malinformasjon	Nettsider og blogger		

3.6 Syntesefase – konsistente og inkonsistente løsninger

Neste steg i analysen består i å redusere det teoretiske mulighetsrommet til et mindre sett reelt mulige løsninger. Dette gjøres ved å gjennomføre en såkalt *konsistensanalyse*, der vi systematisk går igjennom og vurderer hver verdi på en parameter opp mot alle verdiene på alle de andre parameterne. Resultatet av konsistensanalysen fremstilles i konsistensmatrisen vist i Tabell 3.2.

For hvert verdipar stiller vi spørsmålet: «Er verdi A og verdi B gjensidig kompatible?» I mange tilfeller er svaret åpenbart og logisk, men ofte er det ikke slik. I disse tilfellene må man vurdere grader av sannsynlighet eller rimelighet. Her må vi altså foreta vurderinger basert på både empiri, skjønn og normative valg.

Tabell 3.2 *Konsistensmatrisen er en todimensjonal matrise hvor de verdiene som er definert i den morfologiske boksen, er plassert langs begge aksene. Kryss er satt der kombinasjonen vurderes som inkonsistent basert på spørsmålet «er verdi A og verdi B gjensidig kompatible?».*

	fremmedstatlig	ikke-statlig (norsk)	ikke-statlig (utenlandsk)	Politisk omveltning	Politisk endring	Svekke tillit i samfunnet	Agendasetting	Vinkling	Majoritet av befolkningen	Spesifikk del av befolkningen	Utenlandsk	Norsk	Politisk informasjon	Desinformasjon	Malinformasjon	Tradisjonelle medier	Sosiale medier	Nettsider, blogger	Åpen	Fordekt	Lang	Kort	
fremmedstatlig																							
ikke-statlig (norsk)																							
ikke-statlig (utenlandsk)																							
Politisk omveltning				x																			
Politisk endring																							
Svekke tillit i samfunnet		x	x																				
Agendasetting					x	x																	
Vinkling				x																			
Majoritet av befolkningen					x	x																	
Spesifikk del av befolkningen				x																			
Utenlandsk				x					x														
Norsk																							
Politisk informasjon																							
Desinformasjon																							
Malinformasjon																							
Tradisjonelle medier											x		x										
Sosiale medier																							
Nettsider, blogger									x														
Åpen																							
Fordekt																							
Lang						x										x							
Kort				x		x																	

Det vil ikke være hensiktsmessig å beskrive alle parene med de bakenforliggende vurderingene i denne rapporten. Til det er omfanget for stort og det gir liten verdi. I det følgende vil vi derfor begrense oss til å diskutere de parkombinasjonene som fremstår som mest betydningsfulle eller der konsistensanalysen ikke fremstår som åpenbar.

3.6.1 Er «politisk omveltning» en konsistent løsning?

Et av de mer utfordrende spørsmålene vi må vurdere i analysen av matrisen, er hvorvidt målsettingen «politisk omveltning» kan oppnås gjennom informasjonspåvirkning i sammenheng med valg. Som tidligere beskrevet, forstås «politisk omveltning» i denne rapporten som «endringer i styresett eller andre betydelige endringer som kan få store konsekvenser for Norge». Eksempler på endret styresett kan være dagens liberale demokrati erstattes med et mer autoritært styresett, flertallsmakt til et radikalt eller ekstremt parti (eller blokk), eller at Norge melder seg ut av Nato eller EØS-avtalen.

I analysen av matrisen vurderer vi muligheten for flere ulike scenarier knyttet til denne målsettingen, basert på hva slags aktør det dreier seg om.

Fremmedstatlig

At en fremmedstatlig aktør kan ta i bruk informasjonspåvirkning av et norsk valg i den hensikt å skape politisk omveltning anses som en konsistent løsning. Det er flere grunner til dette. For det første har vi de seneste årene sett flere eksempler på at stater involverer seg i andre staters demokratiske prosesser for å oppnå målsettinger som faller innenfor denne parameterverdien. Et kjent eksempel er informasjonspåvirkningen i sammenheng med Brexit (House of Common Digital, Culture, Media and Sport Committee, 2019; Field and Wright, 2018).

Et nærliggende scenario i norsk sammenheng vil være et forsøk fra en fremmedstatlig aktør på å sette EØS-spørsmålet på agendaen, for eventuelt deretter å påvirke norske borgere til å stemme for at Norge skal gå ut av EØS-avtalen. Et annet eksempel kan være å påvirke den norske befolkningen til å ønske å trekke seg ut av Nato (selv om dette anses som svært usannsynlig å kunne lykkes med, spesielt etter Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022). Begge disse eksemplene kan ses i sammenheng med både påvirkning av Norges nasjonale politikk og som en del av en bredere målsetting om å svekke europeisk samhold og sikkerhet.

Ikke-statlige aktører

Vi vurderer det som sannsynlig at en norsk, ikke-statlig aktør vil kunne ha politisk omveltning som målsetting. Parkombinasjonen «politisk omveltning» og «ikke-statlig (norsk) beholdes derfor. Eksempler på tenkelige scenarier kan være *norske* aktører som ønsker å melde Norge ut av EØS-samarbeidet eller Nato.

Når det kommer til ikke-statlige utenlandske aktører, er vår vurdering at denne løsningen ikke er konsistent. Dette er først og fremst fordi vi ikke kan identifisere en utelukkende utenlandsk,

ikke-statlig aktør som vil ha politisk omveltning i Norge som målsetting nå eller i tiden frem til neste stortingsvalg i 2025.

3.6.2 Hvilke aktører kan ha som målsetting å svekke tilliten i det norske samfunnet?

Fremmedstatlig

Vi vurderer det som konsistent at en fremmedstatlig aktør vil kunne ha som målsetting å svekke tillit i det norske samfunnet. Å svekke tillit i samfunnet synes å være et tydelig mål for de fleste russiske påvirkningsoperasjonene som er identifisert og beskrevet i en rekke analyser de siste årene. Dette har også støtte i de åpne trusselvurderingene fra PST og Etterretningstjenesten (Etterretningstjenesten, 2022, s. 21; Politiets sikkerhetstjeneste, 2022, s. 13). Eksempler på svekkelse av tillit kan være forsterking av eksisterende konfliktlinjer i det norske samfunnet eller forsøk på å skape tvil om valgresultatet og dermed svekke befolkningens tillit til valgmyndighetene og demokratiske prosesser.

Ikke-statlige aktører

Svekket tillit kan være en effekt av ikke-statlige aktørers aktivitet, men vi ser ikke på det som tilstrekkelig sannsynlig at en ikke-statlig (hverken norsk eller utenlandsk) vil ha «svekke tillit i samfunnet» som *målsetting*¹² til at disse parkombinasjonene skal tas med videre i analysen. Disse løsningene vurderes altså ikke som konsistente og er tatt ut av det endelige løsningsrommet.

3.6.3 Bruk av tradisjonelle medier til informasjonspåvirkning

Det er åpenbart at en aktør (både fremmedstatlig og ikke-statlig) vil kunne bruke tradisjonelle medier for å spre politisk informasjon rettet mot et norsk publikum. En noe mer krevende vurdering gjelder bruken av malinformasjon (sann informasjon som deles i den hensikt å påføre skade). I utgangspunktet publiseres det ofte saker i tradisjonelle medier som kan plasseres innenfor denne kategorien. Et nylig eksempel er pendlerbolig- og reiseregningsakene, som omhandlet en rekke norske politikere (Aftenposten, 2022). Disse avsløringene var imidlertid et resultat av undersøkelser utført av norske journalister. Spørsmålet blir dermed om det vurderes som sannsynlig at tradisjonelle medier vil gå videre med og publisere liknende saker der man får denne typen informasjon tilsendt fra for eksempel en fremmedstatlig aktør.

I mai 2020 uttalte flere av de største norske mediene at de ikke kan si kategorisk nei til å bruke stjålet informasjon som lekkes til pressen, for eksempel fra Russlands datainnbrudd på Stortinget samme år (Johansen, 2021). Vår vurdering er derfor at dersom informasjonen det dreier seg om er av offentlig interesse, er det sannsynlig at tradisjonelle medier vil offentliggjøre den.

¹² Å svekke tilliten til valg gjennomføringen kan selvsagt sees på som et ledd i en ikke-statlig aktørs forsøk på å oppnå *politisk endring*, men en svekkelse av tilliten vil ikke være den endelige målsettingen til en ikke-statlig aktør i et slikt scenario.

Vi vurderer imidlertid at den redaksjonelle kontrollen i norske, redaktørstyrte medier hovedsakelig vil forhindre at fremmedstatlige eller ikke-statlige aktører vil være i stand til å benytte seg av tradisjonelle medier som en plattform for spredning av desinformasjon. Vi forkaster derfor denne kombinasjonen.

Når det kommer til parameteren *åpenhet* fremstår det som åpenbart at en aktør som opptrer åpent kan bruke tradisjonelle medier i informasjonspåvirkning, for eksempel gjennom kronikker eller redaksjonell omtale. Vi vurderer det imidlertid som lite sannsynlig at en aktør som opptrer fordekt vil lykkes i å benytte seg av tradisjonelle medier, da disse har strenge krav til kildekritikk og bruk av anonyme kilder. Kombinasjonen *tradisjonelle medier* og *fordekt* defineres derfor som inkonsistent og tas ut av analysen.

3.6.4 Målgruppe

Enkelte av konsistensvurderingene knyttet til parameteren *målgruppe* bør begrunnes nærmere. For det første vurderes parkombinasjonen *majoritet av befolkningen* og *utenlandsk* som en inkonsistent løsning. Dette er fordi vi vurderer det som en nødvendig betingelse å kommunisere innhold på norsk for å lykkes i å nå ut til majoriteten av den norske befolkningen. Videre er *majoritet av befolkningen* og *nettsider og blogger* en inkonsistent løsning fordi disse plattformene alene vurderes som utilstrekkelige hvis målet er å nå majoriteten av befolkningen slik situasjonen er i dag og vurderes å være frem til stortingsvalget i 2025.

3.6.5 Tidshorisont

Til slutt noen kommentarer angående vurderingene knyttet til parameterne *tidshorisont* og *målsetting*. Parkombinasjonen *lang* (tidshorisont) og *politisk endring* (målsetting) forkastes fordi det vurderes å være tilstrekkelig å operere med en kort tidshorisont for å oppnå denne målsettingen.

For at det skal være mulig for en aktør å oppnå målsettingene *svække tillit i samfunnet* og *politisk omveltning* antas det imidlertid at det er nødvendig å operere med en lang tidshorisont. Når det gjelder parameterverdien *svække tillit i samfunnet* kan det argumenteres for at en aktør generelt sett ikke trenger å bruke særlig lang tid på å oppnå denne målsettingen. Dette vil imidlertid variere fra samfunn til samfunn og fordi tilliten mellom både ulike deler av befolkningen og mellom folket og myndighetene i Norge er såpass høy i dag, antas det at en lang tidshorisont for informasjonspåvirkningen er nødvendig for å oppnå denne målsettingen. Det samme gjelder for målsettingen *politisk omveltning*. Vi har trukket frem at Norge trekker seg ut av Nato som et eksempel på en konkret hendelse som faller inn under verdien *politisk omveltning*. Oppslutningen om norsk medlemskap i Nato er imidlertid såpass høy, og ytterligere forsterket av Russlands angrep på Ukraina, at vår vurdering er at det vil ta lang tid for en aktør å svekke denne oppslutningen tilstrekkelig til at Norge for eksempel avholder en folkeavstemning knyttet til dette spørsmålet. Et annet eksempel vi har trukket frem er at Norge trekker seg ut av EØS-avtalen. Også denne prosessen vil nødvendigvis ta lang tid, både når det kommer til påvirkningen av å sette saken på agendaen og av en eventuell folkeavstemning.

4 Scenarioklasser og scenarioer

Produktet av konsistensanalysen er et antall konsistente løsninger, det vil si konstellasjoner av verdier på tvers av parameterne som utgjør reelle løsninger. **Analysen resulterer i til sammen 240 konsistente løsninger**, og dette utgjør det vi kaller for *løsningsrommet*. Gjennom den morfologiske analysen har vi altså redusert det *teoretiske* mulighetsrommet på 3456 mulige konfigurasjoner til et *praktisk mulig* løsningsrom på 240 konfigurasjoner.

Matrisen gir imidlertid ikke så mye verdi uten at man sammenfatter innholdet i meningsfulle kategorier. I det følgende vil vi derfor konkretisere disse løsningene for å definere et sett overordnede, generelle kategorier som vil omtales som *scenarioklasser*. Matrisen hjelper oss med å kategorisere ved å tegne opp grensene for hva som kan anses som mulig. Scenarioklassene vil derfor ligge innenfor rammen av de 240 løsningene analysen har produsert.

Konfigurasjonene i løsningsrommet kan deles inn i meningsfulle kategorier på flere ulike måter. Amer, Daim & Jetter (2013, s. 36) nevner følgende kriterier for inndelingen av scenarioklasser:

- *Plausibilitet*: Det må være mulig eller plausibelt at scenarioene kan inntreffe.
- *Konsistens*: Løsningene må være konsistente.
- *Relevans*: Scenarioene/scenarioklassene må gi konkret innsikt om fremtiden som kan bidra til bedre beslutninger innenfor det aktuelle saksfeltet.
- *Utfordring*: Scenarioklassene bør utfordre oppdragsgivers tankegang om fremtidige utfordringer.
- *Differensiering*: klassene bør representere kvalitativt ulike utfordringer.

De to første kriteriene (*plausibilitet* og *konsistens*) er allerede blitt oppfylt gjennom konsistensanalysen redegjort for i forrige kapittel. Den morfologiske analysen sikrer *relevans* ut fra hvordan analyseproblemet formuleres og hvilke parametere som velges. Vi har følgelig tatt utgangspunkt i kriteriene *utfordring* og *differensiering* i utviklingen av scenarioklassene som beskrives i dette kapitlet.

Som nevnt i beskrivelsen av de valgte parameterne i denne undersøkelsen, kan en aktør søke å oppnå ulike målsettinger gjennom informasjonspåvirkning i sammenheng med valg. Konsekvensene (for det norske demokratiet) av de ulike målsettingene vil være kvalitativt sett ulike. Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i parameteren *målsetting* i utviklingen av scenarioklasser.

Løsningsrommet er kategorisert i tre *scenarioklasser*, som vil bli beskrevet her. I sammenheng med redegjørelsen av hver enkelt scenarioklasse vil vi beskrive ett eller flere *scenarioer*. Disse er *eksempler* på mulige handlemåter innenfor hver scenarioklasse. Det er viktig å presisere at

scenarioene som beskrives i denne rapporten er *tenkte, mulige* situasjoner. At de er *tenkte* innebærer at de er fiktive. Scenarioene sees på som *mulige* fordi de er *inspirert* av empiri, altså av hendelser og påvirkningsoperasjoner som faktisk har funnet sted. Denne rapporten argumenterer for at det er mulig at scenarioene som beskrives kan oppstå, men sier ingenting om hvor stor *sannsynligheten* er for at de faktisk vil det.

Det understrekes at scenarioene beskrives basert på *mulighetsrommet* definert i de tre scenarioklassene. Scenarioene tar ikke hensyn til planer og tiltak valgmyndighetene allerede har for å kunne håndtere ulike hendelser. Scenarioenes hensikt er nettopp å beskrive noen handlemåter som lar valgmyndighetene vurdere i hvor stor grad dagens planer og tiltak er tilstrekkelige.

4.1 Scenarioklasse 1: Politisk omveltning

Denne scenarioklassen rommer mulighetsrommet for en aktør som har *politisk omveltning* som målsetting. Forutsetningene som må være tilstede for denne scenarioklassen er oppsummert i Tabell 4.1.

Som tidligere nevnt antas det at det er lite sannsynlig at en ikke-statlig, utenlandsk aktør vil ha et mål om å skape *politisk omveltning* i Norge. Aktørene i denne scenarioklassen er derfor kun *fremmedstatlige og ikke-statlig norske*. Videre vurderes det som en minimumsbetingelse at aktøren evner å *sette agendaen*. Altså at aktøren sørger for at saksfeltet man ønsker politisk omveltning innenfor (som f.eks. Norge ut av EØS-avtalen), blir en del av den offentlige politiske debatten. Det vurderes også som nødvendig at man når ut til *majoriteten av den norske befolkningen* og at informasjonen av den grunn først og fremst spres på *norsk*.

Når det gjelder parameterne *informasjonstype, plattform og åpenhet*, kan aktøren benytte seg av en eller flere av verdiene. Det vurderes imidlertid som nødvendig å operere ut fra en *lang tids-horisont* for å oppnå målsettingen *politisk omveltning*. Dersom vi tar norsk EØS-medlemskap som eksempel, er det såpass høy oppslutning om norsk medlemskap (E24, 2021) at det sannsynligvis ville tatt lang tid å få en tilstrekkelig stor andel av befolkningen til å endre standpunkt på dette området. I tillegg ville dette spørsmålet mest sannsynlig blitt tatt opp gjennom en folkeavstemming.¹³ Aktøren hadde vært nødt til å først sette denne saken på agendaen for deretter å forsøke å påvirke utfallet av en eventuell folkeavstemming.

¹³ Fordi det er en historisk tradisjon i Norge for at folket får mulighet til å uttrykke sin mening i slike typer spørsmål.

Tabell 4.1 Forutsetninger for scenarioklassen «politisk omveltning» (markert med blått).

Aktør	Målsetting	Effekt på den politiske debatten	Målgruppe	Informasjons-språk	Informasjonstype	Plattform	Åpenhet	Tids-horisont
Fremmedstatlig	Politisk omveltning	Agendasetting	Majoritet av befolkningen	Utenlandsk	Politisk informasjon	Tradisjonelle medier	Åpen	Lang
Ikke-statlig (norsk)	Politisk endring	Vinkling	Spesifikk del av befolkningen	Norsk	Desinformasjon	Sosiale medier	Fordekt	Kort
Ikke-statlig (utenlandsk)	Svekke tillit i samfunnet				Malinformasjon	Nettsider og blogger		

4.1.1 Scenario – Norge ut av EØS

En fremmedstatlig aktør har som mål å isolere Norge fra det europeiske fellesskapet. Aktøren vurderer at en utmelding fra EØS-avtalen vil være et betydelig skritt i den retningen¹⁴. Som strategi velger aktøren å forsterke proteksjonistiske og nasjonalistiske holdninger og den økte misnøyen mange nordmenn opplever på grunn av økte priser på strøm, drivstoff og matvarer kombinert med flyktningstrøm og kutt i velferdstjenester. Planen er å skape et narrativ om at EØS-avtalen er årsaken til problemene og oppnå tilstrekkelig motstand mot avtalen slik at det blir en folkeavstemming om utmelding.

Klimakrisen, pandemien og Russlands krig mot Ukraina er tre viktige årsaker til at Norge har gått inn i en økonomisk og sikkerhetspolitisk krevende periode med usikre framtidsutsikter. Høyere priser og renter kombinert med kutt i offentlige budsjetter har skapt en vanskeligere livssituasjon og økt misnøye blant mange nordmenn, hvor regjeringen beskyldes for å «ikke gjøre nok for vanlige folk».

En fremmedstatlig aktør infiltrerer eksisterende norske miljøer på sosiale medier og diskusjonsfora som er kritiske til myndigheter og politikere generelt. Aktøren benytter falske profiler og automatiserte botnettverk til å spre innhold hvor skylden legges på Norges EØS-medlemskap. Narrativet som spres er at EØS-avtalen har fratatt Norge selvbestemmelsesretten og «tapper landet for penger og naturressurser uten at vanlige folk får noe tilbake». Tilsynelatende uavhengige, internasjonale medier og tenketanker, kontrollert av aktøren, produserer en rekke internasjonale nyhetssaker og analyser som støtter narrativet og fremstiller Norge som en naiv nasjon som blir utnyttet av den globale makteliten. Sakene blir flittig gjengitt av norske alternative medier og blogger, og spredd av norske EØS-motstandere i sosiale medier.

Etter hvert oppretter aktøren bevegelsen «Norge, mitt Norge» ved hjelp av en tilsynelatende autentisk, norsk profil. Med egne grupper og kanaler på sosiale medier og meldingsapper, skaper bevegelsen et bredt meningsfellesskap gjennom å forene nordmenn fra mange ulike miljøer. Disse har forskjellige kampsaker, men flere fellestrekk; De er patriotisk og nasjonalistisk anlagt, kritiske til myndighetene, har liten tillit til politikere, er mot fremmedkulturell innvandring og mener globalisering og internasjonale avtaler kun tjener makteliten og truer Norges og nordmenns frihet og uavhengighet. Aktøren gir

¹⁴ Justering: I første utgave av rapporten stod det «En utmelding fra EØS-avtalen vil være et betydelig skritt i den retningen». I oppdatert versjon har vi presisert at dette er aktørens vurdering.

administratorrettigheter til «Norge, mitt Norge» til en håndfull engasjerte, norske medlemmer rekruttert fra eksisterende myndighetskritiske grupper.

Medlemsmassen i gruppene og kanalene på sosiale medier øker i takt med økt produksjon og deling av både sann og usann informasjon. Innholdet deles nå bredt også utenfor gruppene og på alle sosiale medieplattformer. Spesielt videoer med personlige historier og kritikk av den politiske eliten oppnår bred spredning.

På samme tid tar flere politikere, eksperter og kommentatorer til orde for at Norge bør vurdere å bli medlem av EU for å «sikre europeisk samhold i den skjerpede sikkerhetspolitiske situasjonen som har oppstått som følge av Russlands invasjon av Ukraina». Spørsmålet om selvråderett, selvstendighet, nasjonal verdiskaping og forvaltning av egne naturressurser står mot spørsmålet om økt europeisk samhold og sikkerhet, og skaper steile fronter. Etablerte organisasjoner som er mot EØS og EU mottar betydelig økonomisk støtte gjennom folkefinansiering på nett.

I forkant av kommune- og fylkestingsvalget 2023 har engasjementet blitt svært synlig i norsk offentlig debatt på sosiale medier og i tradisjonelle medier. I tillegg til personlige historier, florerer det med rykter og desinformasjon blant annet om at EØS-reglene gjør at flyktninger får mer støtte enn norske minstepensjonister og at all norsk verdiskaping forsvinner til utlandet. Flere alternative medier og blogger skriver artikler med samme budskap, med en blanding av sann og usann informasjon, rykter og spekulasjoner. De gjør et poeng ut av at «mainstream media» fronter et annet budskap enn sannheten. Det største alternative mediet oppgir at deres leserskare er tredoblet på ett år og at det beviser at folket nå begynner å gjennomskue løgnene fra politikerne og «mainstream media».

Et internasjonalt PR-byrå basert i Storbritannia, med uklar eierstruktur, kontakter norske redaksjoner med resultater fra en stor, europeisk undersøkelse om europeeres holdning til EU og EØS. Resultatene i Norge viser en markant nedgang i nordmenns støtte til EØS-avtalen og en økning i proteksjonistiske og nasjonalistiske holdninger og mistillit til politikere. Undersøkelsen gjengis av flere norske medier og de overraskende tallene skaper betydelig offentlig debatt. Det skrives hyppige innlegg i landets regions- og lokalaviser hvor det tas til orde for utmelding av EØS. Tekstene er lokalt tilpasset, men bygget rundt samme mal. Alt deles på sosiale medier, med «Norge, mitt Norge» som en viktig drivkraft.

Alle stortingsrepresentantene mottar daglige, følelsesladde og personlige eposter fra velgere i sine fylker, med bønn om å ta opp EØS-spørsmålet i Stortinget. Også epostene har en rekke fellestrekk. Flere stortingsrepresentanter tar EØS-spørsmålet opp i spørretimer og gjennom skriftlige spørsmål til regjeringen.

Flere anti-EØS demonstrasjoner finner sted i norske byer, inkludert foran Stortinget. Bred pressedekning og filmer på sosiale medier følger. Bak demonstrasjonene står et titalls Facebookarrangementer, som etter å ha framstått som spontane og fragmentert nå er koordinert gjennom «Norge, mitt Norge».

Lokale Facebook-grupper tilknyttet «Norge, mitt Norge» i fem mindre kommuner finansierer og gjennomfører lokale, uformelle spørreundersøkelser om norsk EØS-medlemskap i forkant av kommune- og fylkestingsvalget for å kartlegge hva deres egne innbyggere mener. I alle fem kommuner viser undersøkelsene flertall for utmelding. Resultatet brukes av EØS-motstandere som et argument for at det bør gjennomføres en nasjonal folkeavstemming i forbindelse med stortingsvalget i 2025. En rekke ledende politikere og politiske kommentatorer støtter en folkeavstemming, først og fremst fordi de er bekymret for at det betente spørsmålet polariserer befolkningen og undergraver tilliten til politikere og myndigheter. For å sikre EØS-medlemskapets legitimitet, må spørsmålet om folkelig støtte avklares klart og tydelig, menes det.

På grunn av det høye engasjementet, bestemmer NRK seg for å bruke sin valgomat til å uformelt kartlegge om uenigheten faktisk er så stor som man kan få inntrykk av. Valgomaten viser et knapt flertall for utmelding. Dette overraskende resultatet blir til en sak på Dagsrevyen, og blir møtt med massiv kritikk fra mange hold. Andre undersøkelser viser nemlig langt lavere tall, og det stilles spørsmål ved om NRKs valgomat er hacket. Kritikken og spekulasjonene fører til ytterligere medieoppmerksomhet og opphetet debatt i sosiale medier.

Perioden fram mot stortingsvalget 2025 preges av høyt engasjement i sosiale medier, mens omtalen i tradisjonelle medier går i bølger. Flere og flere saker blir politisert i sosiale medier, med EØS-avtalen som syndebukk. Enkelte partier ser at dette er en anledning til å ta velgere fra andre partier, og bidrar til å nøre opp om EØS-motstanden. EØS-spørsmålet blir et viktig spørsmål i valgkampen, og stiller de største styringspartiene i et dilemma hvor de på den ene siden er mot utmelding, men på den andre siden ser at dette kan bety frafall av velgere.

Stortinget beslutter, med knapp margin, å avholde en rådgivende folkeavstemning i forbindelse med stortingsvalget. Samtidig informerer EOS-tjenestene¹⁵ regjeringen om at de har fått indikasjoner på at en fremmedstatlig aktør har påvirket den norske EU-/EØS-debatten og at den fremmedstatlige aktøren vil forsøke å påvirke folkeavstemningen og stortingsvalget.

Kommentarer til scenarioet

I dette scenarioet benytter den fremmedstatlige aktøren seg av en rekke virkemidler, inkludert stedfortredervirksomhet i form av skjult finansiering av anti-EØS-organisasjoner, PR-byrå og statskontrollerte medier i tillegg til manipulasjonsmetoder på sosiale medier. Scenarioet illustrerer således flere sentrale utfordringer knyttet til fremmedstatlig påvirkning, men det er først når det skal gjennomføres en nasjonal folkeavstemning at valgmyndighetenes ansvarsområde direkte påvirkes av disse utfordringene.

Det har vært gjennomført seks rådgivende nasjonale folkeavstemninger i Norge siden 1905, hvorav den siste ble gjennomført i 1994 (Stortinget, 2018). Informasjonspåvirkning ved bruk av sosiale medier har følgelig ikke vært en utfordring valgmyndighetene har måttet forholde seg til ved tidligere avholdte folkeavstemninger. *En sentral utfordring for valgmyndighetene vil være hvordan man på en mest mulig effektiv måte kan forebygge effekten av, og rette opp i, feil- og desinformasjon¹⁶ knyttet til selve gjennomføringen av avstemningen.*

Den andre sentrale utfordringen treffer regjeringen, som må forholde seg til EOS-tjenestenes informasjon om at de har fått indikasjoner på at en fremmedstatlig aktør har påvirket EU-/EØS-debatten og vil forsøke å påvirke folkeavstemningen og stortingsvalget. Dette skaper et dilemma knyttet til hva som bør kommuniseres utad. Å gå ut med denne informasjonen viser åpenhet og kan bidra til å øke bevisstheten i befolkningen, men det kan også utløse forventninger til attribusjon og dokumentasjon av påstanden, som man ikke nødvendigvis ønsker å imøtekomme av hensyn til mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser og avsløring av metoder. Dette kan styrke grobunnen for ytterligere spekulasjoner og rykterspredning som igjen kan undergrave valgets integritet. Erfaringer fra andre land, inkludert Russlands forsøk på å påvirke det franske valget i 2017, tilsier at effekten av fremmedstatlig valgpåvirkning kan reduseres blant annet ved at myndighetene på forhånd kommuniserer risikoen, deler informasjon om hendelser, samarbeider med SoMe-plattformene og raskt imøtegår rykter og falske nyheter (Vilmer, 2018).

Som illustrert i dette scenarioet vil eventuell feil- og desinformasjon ikke bare handle om gjennomføringen av folkeavstemningen. EØS-avtalen har så omfattende betydning for norsk poli-

¹⁵ EOS-tjenester er etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenester.

¹⁶ Se for eksempel: https://stratcomcoe.org/cuploads/pfiles/nato_stratcom_coe_fact-checking_and_debunking_02-02-2021-1.pdf

tikk på så mange områder at en debatt med spredning av desinformasjon og bruk av skjult manipulasjon kan berøre de fleste tema og sektorer. Forebygging og håndtering av en påvirkningsoperasjon av typen beskrevet i dette scenarioet vil følgelig kreve omfattende tverrsektorielt samarbeid¹⁷. Spørsmål som både valgmyndighetene og de øvrige delene av norsk offentlig sektor bør reflektere rundt er: Evner hver sektor å fange opp og håndtere informasjonspåvirkning? Vil norske myndigheter evne å se helheten og sikre en koordinert respons på tvers av sektorer? Hvordan balansere en legitim politisk diskusjon rundt spørsmålet om EØS-avtalen, samtidig som man hindrer fremmedstatlig påvirkning? Hvordan kan tilliten til folkeavstemningen og til gjennomføringen av stortingsvalget opprettholdes dersom man får informasjon om at en fremmedstatlig påvirkningsoperasjon pågår? Kan noen av risikoene reduseres gjennom forebyggende arbeid?

Hva gjelder det siste spørsmålet, peker litteraturen på at kunnskap og informasjon bidrar til å redusere spredningen og effekten av desinformasjon og påvirkning (Karlsen, 2021, s. 102; Kalsnes, 2019). Å bidra til/sørge for informasjon og kunnskap om hvordan påvirkning generelt sett fungerer (f.eks. erfaringer fra andre land, samt hvordan velgere kan identifisere feil- og desinformasjon), vil sannsynligvis falle utenfor valgmyndighetenes ansvarsområde.

For å forebygge og redusere risikoen for uønsket påvirkning av prosessen, resultatet eller etterfølgende politiske vedtak av en nasjonal folkeavstemning, bør valgmyndighetene sørge for å spre detaljert informasjon og kunnskap i forkant av avstemningen om hvordan den kommer til å foregå.¹⁸

En viktig utfordring er følgelig *hvordan valgmyndighetene på best mulig måte kan bidra til å spre informasjon til en så stor andel av befolkningen som mulig, samt opprettholde høy grad av tillit mellom seg og befolkningen, slik at denne informasjonen (i tillegg til rettelser av feil og/eller desinformasjon) fremstår som troverdig.*

¹⁷ En nylig publisert rapport fra The Virality Project ved Stanford Internet Observatory som fokuserer på desinformasjon knyttet til COVID-19 pandemien, trekker også frem at forebygging og håndtering av feil- og/eller desinformasjon krever omfattende samarbeid på tvers av sektorer. Forfatterne argumenterer også for at det ofte ikke vil være hensiktsmessig eller effektivt å fokusere på å rette opp i enkelte fakta. De anbefaler å heller fokusere innsatsen på overordnede tema. Les rapporten her: [Curbing the spread of COVID-19 vaccine-related mis- and disinformation | Stanford News](#) Den svenske Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har også gitt råd for håndtering og imøtegåelse av informasjonspåvirkning i håndboken *Countering information influence activities – A handbook for communicators*, som fokuserer på bevissthet om, identifisering av, og kontring av informasjonspåvirkning (MSB, 2019).

¹⁸ Fordi det er flere år siden forrige nasjonale folkeavstemning ble avholdt er det rimelig å anta at store deler av befolkningen vil ha behov for informasjon om hva en rådgivende folkeavstemning er (til tross for at mange nordmenn har deltatt i rådgivende folkeavstemninger på kommune- og fylkesnivå etter siste avholdte nasjonale folkeavstemning).

4.2 Scenarioklasse 2: Politisk endring

Denne scenarioklassen beskriver en samling med mulige scenarioer der aktørens målsetting er *politisk endring*. Forutsetningene for scenarioklassen er oppsummert i Tabell 4.2. Den morfologiske analysen viser at fremmedstatlige og ikke-statlige (både norske og utenlandske) aktører kan ha dette som målsetting.

For å oppnå denne målsettingen er det *tilstrekkelig* at aktøren påvirker hvordan en sak blir snakket om (*vinkling*), og at aktøren når ut til en *spesifikk del av befolkningen*. Det er med andre ord ikke nødvendig å nå ut til *majoriteten av befolkningen* for å oppnå *politisk endring*. For eksempel, for å øke konfliktnivået i den amerikanske befolkningen i forkant av presidentvalget i 2016, brukte Russland i hovedsak *vinkling* som metode. Fremfor å forsøke å få satt et nytt tema på dagsorden (*agendasetting*), gikk de inn i allerede betente og aktuelle samfunnsspørsmål og påvirket hvordan og hvor mye disse ble snakket om (*vinkling*) (Mueller, 2019).

Avhengig av hvilket saksfelt aktøren ønsker å påvirke, kan denne målsettingen oppnås ved å spre innhold på både norsk og utenlandsk. I tilfeller der aktøren sprer informasjon på et annet språk enn norsk, kan dette dreie seg om spredning av innhold på engelsk, eller et annet språk for å nå diasporagrupper i Norge.

Videre legges det til grunn at aktøren kan benytte seg av en eller flere av informasjonstypene (politisk, des- eller malinformasjon), og spre denne på en eller alle plattformene inkludert i denne analysen.

Aktøren kan spre informasjonen både åpent og fordekt. Scenarioene i denne klassen skiller seg fra klasse to og tre når det kommer til parameteren *tidshorison*, da det vurderes som tilstrekkelig med et *kort tidsperspektiv* for å oppnå målsettingen *politisk endring*.

Tabell 4.2 Forutsetninger for scenarioklassen «politisk endring» (markert med blått).

Aktør	Målsetting	Effekt på den politiske debatten	Målgruppe	Informasjons-språk	Informasjonstype	Plattform	Åpenhet	Tids-horisont
Fremmedstatlig	Politisk omveltning	Agendasetting	Majoritet av befolkningen	Utenlandsk	Politisk informasjon	Tradisjonelle medier	Åpen	Lang
Ikke-statlig (norsk)	Politisk endring	Vinkling	Spesifikk del av befolkningen	Norsk	Desinformasjon	Sosiale medier	Fordekt	Kort
Ikke-statlig (utenlandsk)	Svekke tillit i samfunnet				Malinformasjon	Nettsider og blogger		

4.2.1 Scenario 1 – En regjering som setter klima først

Dette scenarioet tar utgangspunkt i en norsk, ikke-statlig aktør som krever en drastisk omlegging av norsk klimapolitikk. Jo mer eksistensielt behovet for politisk endring oppleves, jo sterkere virkemidler må forventes brukt av aktivister. Klimakrisen er eksempel på det, hvor aktivister blant annet har forstyrret forurensende næringer (Velle, 2022) og limt seg fast i stortingssalen (Mjaaland et al., 2022).

Klimaopprøret blant ungdom har vokst i styrke som følge av politikerne ikke evner å gjøre det som trengs for å redde verden fra undergang. En gruppe ungdommer og unge voksne fra internasjonale klima- og hackermiljøer har etablert den ytterliggående, desentraliserte klimabevegelsen Guardians of Earth (GoE). Bevegelsen har ingen formell organisasjon og hvem som helst kan gjennomføre aksjoner i GoEs navn så lenge de holder seg til bevegelsens retningslinjer.

Godt hjulpet av populære influensere, har bevegelsen på kort tid lyktes i å mobilisere ungdom over hele verden til å gjennomføre «nødvendige tiltak» lokalt, inkludert «etisk» sabotasje og datainnbrudd, for tvinge igjennom politisk handling. GoE har fått kritikk for å ta i bruk antidemokratiske virkemidler. Talspersoner uttaler at demokratiet er en fin tanke, men har bevist sin utilstrekkelighet i møte med denne eksistensielle trusselen og at tiden er overmoden for handling. Filmer fra aksjoner og dramatiske klimakonsekvenser over hele verden deles hyppig blant millioner av ungdommer, og flere og flere gjennomfører aksjoner gjennom gaming-inspirerte «GoE Challenges» som gir poeng og status i bevegelsen.

I forkant av stortingsvalget i 2025 har det norske GoE-miljøet mobilisert. Målet er å styrke de klimavennlige partienes vannersjanser. Ungdom over hele landet produserer dramatisk innhold med sterke scener i sosiale medier for å vise klimaendringenes konsekvenser nasjonalt og lokalt. Filmer av organisert skolenekt, offentlige demonstrasjoner og blokkering av veier, bensinstasjoner og fabrikkanlegg spres bredt og får omfattende redaksjonell omtale spesielt i regionale og lokale medier, men også i rikspresen. En vesentlig del av spredningen på enkelte sosiale medier skyldes bots leid fra en «bot-farm» på Filippinene, men dette er ikke synlig.

Et norsk hackermiljø som støtter GoEs mål, bryter seg inn på epostserverne til Høyre, Ap, Senterpartiet og Frp sentralt og legger inn automatisk fraværsassistent med teksten «*Takk for din epost. Vi i [parti] setter kortsiktig popularitet foran klimaet. Dersom du ønsker en framtid for dine barn, oppfordrer vi deg på det sterkeste til å heller stemme på MDG.*» Stuntet får global redaksjonell dekning og hylles på sosiale medier for humor og kreativitet.

På valgdagen gjennomføres aksjoner over hele landet, hvor ungdommer og dukker av spedbarn ligger strødd – tilsynelatende døde – foran inngangen til en rekke valglokaler. Rundt dem ligger plakater med påskriften «*mine foreldre stemte [navn på «klimafiendtlige» partier]*». Ved flere valglokaler oppstår det munnhuggeri mellom valgmedarbeidere og aktivister, og vet ett valglokale blir ungdommene fjernet med makt av tre valgmedarbeidere. Alt blir filmet og delt på sosiale medier, hvor situasjonene ser mer dramatiske ut enn de egentlig er.

Aktivister i flere norske byer og tettsteder fjerner valgsedlene til de partiene de mener er minst klimavennlige. Andre fester klistremerker med «*klimavennlig*» og «*klimafiendtlig*» over de ulike partienes valgsedler. Alt deles på sosiale medier, både med og uten dokumentasjon.

GoEs aksjoner både hylles og fordømmes. Datatinnbruddet og stuntet med valgsedlene anmeldes. En rekke aviser, kommentatorer og engasjerte nordmenn kritiserer valgmyndighetene for dårlig valggjennomføring og manglende kontroll i og utenfor valglokalene, og på sosiale medier er det flere som krever omvalg.

Kommentarer til scenarioet

I dette scenarioet er aktøren en ikke-statlig, internasjonal, desentralisert bevegelse med forgreninger i Norge. Aktøren har ingen organisasjon eller ledelse og er ikke et rettsobjekt som kan ansvarliggjøres for aksjoner gjennomført av enkeltpersoner og grupper. Skillet mellom «utenlandsk» og «norsk» er uklart, og noen virkemidler (som hacking av partienes epost-servere) faller utenfor valgmyndighetenes ansvarsområde. Som en vignett til dette scenarioet, kan en fremmetatlig aktør henge seg på og forsterke effekten av GoEs aksjoner ved å bidra til økt spredning, forsøke å svekke demokratiet ved å forsterke norske stemmer som mener at radikale grep må trumfe demokratiske prosesser i en krisesituasjon, samt øke polariseringen og svekke tilliten i befolkningen ved å påvirke debatten både for og imot GoEs handlinger.

I tillegg til informasjonspåvirkning i form av utstrakt bruk av sosiale medier, influensere og datatinnbrudd, trekker dette scenarioet frem utfordringer knyttet til fysiske aksjoner som kan utfordre valgets integritet. Denne typen aksjoner kan utføres som en konsekvens av informasjonspåvirkning og/eller som et element som brukes i etterfølgende påvirkning i sosiale medier.

Dersom slike aksjoner skulle oppstå og øke i omfang, hvordan bør valgmyndighetene forebygge og håndtere dem? Er sikkerheten i og utenfor valglokale god nok? Er valgmedarbeidernes retningslinjer og kompetanse i dag tilstrekkelig til å håndtere denne typen situasjoner/hendelser? Dette er en mulig sårbarhet, da uheldig håndtering ved ett valglokale kan være nok til å skape et inntrykk av manglende kontroll og vurderingsevne. I denne sammenhengen kan det argumenteres for at kompetanseheving og bevisstgjøring av valgpersonell vil være viktig. Klare retningslinjer som tar hensyn til balansegangen mellom ytringsfrihet og sikkerhetstiltak bør adresseres. Uheldig håndtering av en aksjon i eller utenfor valglokaler kan få større negative konsekvenser for tilliten til valgmyndighetene og valggjennomføringen enn selve aksjonen.

Dette scenarioet er et eksempel på hvordan en påvirkningsoperasjon som utføres i sammenheng med valg treffer flere aktører, ikke kun valgmyndighetene. For å håndtere en slik situasjon på best mulig måte bør man koordinere og samarbeide om hvilke tiltak som skal settes i verk for å hindre eller redusere de potensielle effektene av påvirkningen. I tråd med eksisterende litteratur knyttet til forebygging og håndtering av påvirkningsoperasjoner anbefales det at det iverksettes tiltak som går ut på å etablere en tydelig fordeling av roller og ansvar, myndighet og samarbeidsrutiner mellom alle offentlig involverte organer, både på nasjonalt og lokalt nivå (Karlsen, 2021, s. 104).

4.2.2 Scenario 2 – En regjering som er mer velvillig innstilt til en fremmed stats målsettinger

En fremmedstatlig aktør med globale geostrategiske ambisjoner ønsker økt tilstedeværelse og innflytelse i Arktis. Norge er en betydningsfull politisk størrelse i nordområdene, med store havområder, naturressurser og en handels- og militærstrategisk viktig beliggenhet. Derfor ser aktøren på Norge som relevant for å nå egne strategiske mål.

Land X har i en årrekke jobbet målrettet for å styrke sin posisjon over store deler av verden. I Norge har denne strategien vært mindre vellykket av flere årsaker. Politisk er Norge klar over land X sine geostrategiske ambisjoner, som av mange - inkludert allierte - oppfattes som en trussel mot demokratiet, menneskerettigheter og vestlige interesser. Økonomisk har Norge i mindre grad vært avhengig av utenlandsk finansering. Den fremmedstatlige aktøren vil utnytte en sikkerhetspolitisk usikker og økonomisk krevende tid til å forsøke å endre norsk politikk til å bli mer fordelaktig for aktørens strategiske mål.

Aktøren følger en strategi langs fire spor:

1. Sikre et bedre fotfeste i Norge gjennom å etablere og støtte organisasjoner for å fremme handel og bilateralt samarbeid innen områder som akademia, forskning, idrett og kultur.
2. Fremme og forsterke positive fortellinger om aktøren og de store mulighetene for norsk verdiskaping gjennom tilgang på billig teknologi og tettere samarbeid med aktøren.
3. Tilby lukrative løsninger for å finansiere krevende prosjekter som står i fare for å utsettes, nedskaleres eller skrotes pga. strammere økonomi og usikre tider.
4. Undertrykke og straffe kritiske motstemmer ved hjelp av fordekte metoder.

Aktøren vurderer at vektleggingen av, og kompetansen om, nasjonal sikkerhet er større i det norske statsapparatet enn i kommunene. Aktøren vurderer også at mange kommuner har store behov for, og forventninger til, økt verdiskaping, arbeidsplasser og investeringer i infrastruktur, som Staten i varierende grad vil evne å levere på. Av den grunn vil aktøren forsøke å først styrke sin posisjon lokalt i utvalgte kommuner, og ser på lokal posisjonering som et nødvendig skritt mot det langsiktige målet om et mer velvillig innstilt storting og regjering. Selv om aktøren ikke skulle lykkes i å endre norske myndigheters holdninger, vil et solid fotfeste på lokalt plan likevel øke aktørens innflytelse og tilstedeværelse. Kommunene velges ut i fra geografisk plassering, relevant industri og teknologi og behov for investeringer.

I forkant av kommune- og fylkestingsvalget 2023, retter aktøren derfor sin oppmerksomhet spesielt mot kommuner i Troms og Finnmark, samt mot relevante teknologitunge kommuner i Midt-Norge og på Vestlandet. Målet er å bruke tiden før og under valgkampen til å skape mest mulig folkelig og lokalpolitisk støtte til aktørens initiativer.

Gjennom kronikker og redaksjonell omtale i lokalaviser presenterer aktørens ambassadør i Norge konkrete forslag til hvordan aktøren kan bidra til verdiskaping, nye arbeidsplasser, bedre infrastruktur og attraktive vekstmuligheter. Dette støttes av ulike kulturarrangementer, næringsssymposier, akademiske utvekslingsprogrammer og sponing av lokal kultur og idrett. Flere

lokale bedrifter ser hvilken stor betydning aktøren kan få for lokalt næringsliv og både støtter og samarbeider med aktøren. En håndfull norske influensere er aktive i å promotere de samme budskapene og arrangementene til sine følgere.

Bak målgruppeanalyser, innholdsproduksjon, innsalgene og aktivitetene står et norsk kommunikasjonsbyrå og andre norske kontakter aktøren har etablerte forhold med. Aktøren treffer derfor godt med sine budskap og tiltak. Det er også kommunikasjonsbyrået som har betalt influenserne. Slik tåkelegges aktørens egen rolle. Alt spres på sosiale medier, hvor aktøren også benytter bots og betalte norske brukere til å dele og forsterke aktørens budskap. Målet er å påvirke lokalbefolkningen til å se på aktøren som en attraktiv samarbeidspartner og gjøre det mest mulig politisk vanskelig å stå i veien for de mulighetene aktøren tilbyr.

Gjennom sitt allerede etablerte nettverk og representanter i Norge, presenterer aktøren et visjonært forslag til «Senter for framtidsforskning» som skal ha som formål å «sikre Norge en solid posisjon i framtiden gjennom å finne nye og bærekraftige løsninger på vår tids mest krevende utfordringer» gjennom samarbeid med ledende miljøer i land X. Senteret skal knytte eksisterende forskningsmiljøer i Norge tettere sammen med forskningsmiljøer hos den fremmedstatlige aktøren, og tilbyr generøse finansieringsordninger og stipender til norske forskere. Gjennom norske stedfortrederkontoer på sosiale medier opprettes en rekke grupper og kanaler for å bygge støtte til senteret og til konkrete prosjekter som utvikling av bærekraftig havnæring i Nord-Norge og utvikling av norsk romvirksomhet. Imponerende modeller og detaljerte beregninger viser hvor fordelaktig prosjektene vil være for kommunene, befolkningen og norsk næringsliv. Som en incentivordning, vil aktøren også forplikte seg til å finansiere kulturhus, parker og lekeplasser basert på en finansiell trappetrinnsmodell. Jo flere prosjekter som realiseres, jo mer penger vil aktøren tilgodese sosiale og kulturelle prosjekter i kommunene det gjelder.

Initiativene høster skarp kritikk av sikkerhetspolitiske analytikere, kommentatorer og politikere, men denne blir konsekvent imøtegått av lokale interesseorganisasjoner og grupper på sosiale medier som mener «eliten i Oslo» ikke skal få ødelegge for utviklingen i distriktene. Flere av de mest fremtredende kritikerne opplever å motta flere hundre eposter og meldinger daglig og henges ut i sosiale medier i det som fremstår som en koordinert aksjon av engasjerte nordmenn som er opptatt av å forsvare lokaldemokratiet.

Den betydelige folkelige støtten til aktørens initiativer setter lokalpolitikere under press. Det er krevende å si nei til det som fremstår som helt nødvendige prosjekter med stor lokal og regional betydning, svært gunstige vilkår og liten

nedside. Dette får derfor stor plass i valgkampen, noe aktøren selv forsterker ytterligere gjennom manipulasjonsteknikker på sosiale medier og aktiv bruk av støttende stedfortredere.

Kommentarer til scenarioet

I dette scenarioet forsøker en fremmedstatlig aktør å oppnå bedre forutsetninger for å nå egne strategiske mål gjennom å påvirke lokaldemokratiet. Aktøren benytter en kombinasjon av åpne og fordekte virkemidler og utnytter eksisterende konfliktlinjer (distrikt mot by, «folket» mot «eliten»), samt det politiske mulighetsrommet.

Gjennom bruk av et norsk kommunikasjonsbyrå og deres norske kontakter, får aktøren den nødvendige kunnskapen for å bli treffsikker i sitt budskap samtidig som egen rolle tåkelegges. Scenarioet viser også hvordan en aktørs langsiktige mål (et mer velvillig innstilt storting og regjering) kan forsøkes oppnådd gjennom økende grad av lokalt fotfeste. Hensikten er å synliggjøre hvordan påvirkning bør fanges opp og forstås tidligst mulig før den får virke lenge nok til å skape en situasjon hvor norske myndigheters handlingsrom svekkes.

Dette scenarioet viser hvordan kommune- og fylkestingsvalg kan påvirkes av en fremmedstatlig aktør, uten at det treffer valgmyndighetenes ansvarsområde (gjennomføringen av selve valget). Ansvar for å forebygge og håndtere liknede scenarioer vil dermed tilfalle andre deler av det offentlige.

4.3 Scenarioklasse 3: Svekke tillit i samfunnet

Den siste scenarioklassen beskriver potensielle situasjoner der en fremmedstatlig aktør har som målsetting å *svekke tilliten i samfunnet*. Forutsetningene for scenarioklassen er oppsummert i Tabell 4.3. Det vurderes som lite sannsynlig at norske eller utenlandske ikke-statlige aktører vil ha dette som målsetting, selv om det kan bli en utilsiktet effekt av slike aktørers påvirkningsaktivitet. Det vurderes som sannsynlig at kun fremmedstatlige aktører vil ha dette som målsetting.

I et slikt scenario vil det være tilstrekkelig at aktøren utnytter allerede eksisterende polariserende temaer for å skape ytterligere polarisering og mistillit, enten mellom ulike deler av befolkningen, eller mellom befolkningen og norske myndigheter og/eller tradisjonelle medier. Videre kan det være tilstrekkelig å nå ut til *en spesifikk del av befolkningen*, og dette kan følgelig gjøres ved å spre innhold på enten *norsk* eller *utenlandsk*. I likhet med scenarioklasse to («politisk endring») kan aktøren benytte seg av en eller flere av verdiene for parameterne *informasjonstype*, *plattform* og *åpenhet*, og det er en forutsetning at aktøren opererer med en *lang tidshorisont*. Bakgrunnen for at det sees på som nødvendig å operere med en lang tidshorisont i disse scenariorene er at det norske samfunnet preges av høy grad av tillit og en sterk samfunnskontrakt (TI Norge, 2021; Segard, 2020). Det vil følgelig ta tid å svekke denne tilliten.

Tabell 4.3 Forutsetninger for scenarioklassen «svække tillit i samfunnet» (markert med blått).

Aktør	Målsetting	Effekt på den politiske debatten	Målgruppe	Informasjons-språk	Informasjonstype	Plattform	Åpenhet	Tids-horisont
Fremmedstatlig	Politisk omveltning	Agendasetting	Majoritet av befolkningen	Utenlandsk	Politisk informasjon	Tradisjonelle medier	Åpen	Lang
Ikke-statlig (norsk)	Politisk endring	Vinkling	Spesifikk del av befolkningen	Norsk	Desinformasjon	Sosiale medier	Fordekt	Kort
Ikke-statlig (utenlandsk)	Svække tillit i samfunnet				Malinformasjon	Nettsider og blogger		

4.3.1 Scenario 1 – Undergraving av tilliten til politikere

En fremmedstatlig aktør har som langsiktig mål å svekke tilliten i det norske samfunnet for å styrke egen posisjon. Hensikten er å svekke norsk samhold og politisk handlekraft gjennom å skape økt mistillit til politikere og myndighetene, en mer polarisert befolkning og et hardt debattklima. Aktørens hovedstrategi er å forsterke eksisterende misnøye og mistillit i deler av befolkningen som føler at dagens politikere er til for å gi den politiske eliten makt og fordeler på bekostning av folk flest.

Alle narrativer som er egnet til å tegne det bildet forsterkes og spres gjennom falske og ekte profiler inn i relevante grupper og kanaler på sosiale medier. Spesielt to narrativer benyttes, som allerede har klangbunn i flere miljøer og grupper på sosiale medier:

For det første har dagens politikere aldri hatt en ordentlig jobb. De er flasket opp i partiene, drives av maktbegjær, er korrupte selv om de later som om de ikke er det, og er mer opptatt av sine karrierer enn å skape gode liv for vanlige folk.

Avsløringene av falske reiseregninger, metoo-saker og aktiv skatteunndragelse knyttet til pendlerboliger brukes som beviser på at man ikke kan ha tillit til dagens politikere. Spesielt memes med sarkastisk vinkling spres hyppig. Det samme gjør rykter med ulike beviser og indikasjoner på at det som er avslørt bare er toppen av isfjellet.

For det andre er den politiske makten konsentrert til hovedstaden. Politikerne bryr seg ikke om lokaldemokratiet, og overstyrer dette gang på gang.

Eksemplene er mange: fra utbygging av vindkraft tross kommunal motstand og nedlegging av lokale, offentlige tilbud til tvangssammenslåing av fylker og en såkalt «nærpolitireform» som har ført til mindre politi der folk bor.

Aktiviteten i myndighetskritiske miljøer på sosiale medier forsterkes av norske alternative medier, blogger og podkaster. Disse brukes som kilder til saker i den fremmedstatlige aktørens statskontrollerte medier og på nyhetssider og tenketanker som fremstår som uavhengige, men som kontrolleres av aktøren (såkalte «stedfortredersider» eller «proxysider»), og spres i de samme miljøene slik at effektene blir selvforsterkende.

Seks måneder før stortingsvalget 2025, legger lederen for LO ut en twittermelding som tar et oppgjør med hvordan «Arbeiderpartiet ikke lenger er

arbeidernes parti og at LO ikke lenger kan assosiere seg med et parti som til de grader har forlatt de grunnleggende verdiene partiet og arbeiderbevegelsen ble tuftet på». Twittermeldingen blir raskt besvart av statsministeren, som anklager LO for å angripe Arbeiderpartiet som en del av et maktspill.

Begge twittermeldinger blir raskt avslørt som falske og et resultat av at profilene ble hacked. Saken er like fullt oppsiktsvekkende og omtales bredt i redaksjonelle medier hvor det påpekes hvor store konsekvenser slik hacking i verste fall kan ha. I myndighetskritiske miljøer blir saken fremstilt som at historien om at kontoene skal ha blitt hacked er falske nyheter laget for å dekke over at det nå knaker i sammenføyningene i den mektige Ap-LO-relasjonen.

I forkant av stortingsvalget 2025, opptrer en norsk partileder for et mindre, radikalt parti som gjest på det nyopprettede alternative mediet «The Truth». Her forteller partilederen om hvordan «norske politikere er en del av den korrupte, globale makteliten» og at årets valg er et skjebnevalg hvor hans parti jobber for å ta makten tilbake. Saken spres på sosiale medier både i Norge og internasjonalt, forsterket av botnettverk og flere nyhetsplattformer tilknyttet den fremmedstatlige aktøren. Flere målinger viser markant framgang for spesielt det aktuelle partiet, som av politiske kommentatorer karakteriseres som «tuftet på misnøye og mistillit».

En skjermdump dukker opp i en Telegram-kanal som er populær i målgruppene til det aktuelle partiet og spres raskt til andre plattformer. Den viser SMS-korrespondanse mellom nestlederne i to av de større, etablerte partiene som diskuterer hvorvidt oppslutningen til radikale småpartier nå kan være så stor at «noen burde gjøre noe». Dette skaper høyt engasjement og tas som bevis på at eliten nå skjelver i buksene» og nok en bekreftelse på at «de driver med skittent spill». Faktisk.no avslører skjermdumpen som falsk, men i miljøet rundt det aktuelle partiet blir dette tolket som nok et bevis på at Faktisk.no er «de korrupte politikernes verktøy gjennom å være eid av mediene som eies av Schibsted, som igjen eies av finanskjempene på Wall Street».

På valgdagen rapporteres det om manglende stemmesedler for det aktuelle partiet i flere valglokaler. Partiledelsen går ut på sosiale medier og sier at det bare kan skyldes to ting: enten at de har gjort et brakvalg eller at valget er utsatt for sabotasje. Saken dekkes av redaksjonelle medier. Spekulasjoner om valgfusk spres i myndighetskritiske miljøer på sosiale medier, og skjermdumpen fra tidligere spres på nytt. En demonstrasjon foran Stortinget, under parolene «valget er stjålet» og «makta kveler fakta», mobiliseres gjennom sosiale medier.

Det alternative nyhetsmediet «The Truth» dekker demonstrasjonen og lager en større sak om at «makteliten har sabotert folkepartienes vinnere sjanser i det som var et skjebnevalg for Norges framtid». Den tidligere mediasaken med partilederen og norske mediers nyhetssaker om de manglende stemmesedlene brukes til å gi saken legitimitet.

Kommentarer til scenarioet

I dette scenarioet lager den fremmedstatlige aktøren selv innhold som plantes i miljøer som er mottakelige for dette. Det benyttes også cybervirkemidler som hacking av twitterprofiler for å skape økt oppmerksomhet utover disse miljøene. Hovedgrepet er imidlertid å forsterke norske stemmer på sosiale medier, slik at engasjementet fremstår som mest mulig autentisk. Norske alternative medier og blogger som fra før er sympatiske til budskapene som fremmes, fungerer som viktige målbærere av informasjon som spres av leserne og forsterkes av aktøren gjennom inautentisk aktivitet som manipulert spredning. I tillegg opprettes nye alternative medier fordekt. Gjennom egne mediekanaler, bidrar aktøren til å befeste et inntrykk både i de norske miljøene og internasjonalt om at det norske demokratiet ikke er så bra som mange tror.

Dette scenarioet fremhever flere utfordringer som er krevende å løse. Det er en viktig oppgave for valgmyndighetene å tilbakevise feil- og/eller desinformasjon knyttet til valggjennomføringen. Det samme gjelder ryktespredning og spekulasjoner. Men hvilke kanaler bør man benytte seg av for å rette opp i denne typen informasjon? Faktisk.no og redaksjonelle medier anses ikke som troverdige i de miljøene som beskrives og vil derfor i liten grad kunne benyttes som kanaler for å tilbakevise spekulasjoner om valgfusk overfor den aktuelle målgruppa. En viktig utfordring for valgmyndighetene blir dermed å finne ut av hvordan man kan nå ut til disse målgruppene på en effektiv og troverdig måte.

Dersom feil- eller desinformasjon spres som budskap i form av memes med humoristisk eller sarkastisk innhold, kan ikke disse på en enkel måte faktasjekkes (og følgelig heller ikke tilbakevises). En annen krevende utfordring er hvordan man skal oppdage skjult manipulasjon som i stor grad benytter legitime norske profiler som målbærere.

4.3.2 Scenario 2 – Undergraving av tilliten til valget

En fremmedstatlig aktør har som målsetting å svekke tilliten i det norske samfunnet for å styrke egen posisjon. Som en del av strategien, forsøker aktøren å undergrave befolkningens tillit til myndighetene, offentlige institusjoner og demokratiske prosesser.

I forkant av kommunestyre- og fylkestingsvalget 2023, planter aktøren rykter i myndighetskritiske miljøer på sosiale medier om at valgets tekniske infrastruktur (EVA) kan være kompromittert. Innleggene kritiserer «naiviteten og udugeligheten i offentlig sektor» og lenker blant annet til en sak fra Dagens Næringsliv fra 2022¹⁹. Saken har overskriften «Advarer mot russiske dataprogrammer: Inviterte russisk IT-kjempen til å sjekke Norges valgsystem». Inngressen er som følger: «Valgdirektoratet inviterte i 2020 det russiske selskapet Kaspersky til en konkurranse om å gjennomgå kildekoden til Norges valgsystem – tre år etter at USA bannlyste Kaspersky av sikkerhetsgrunner». Saken er bak betalingsmur, så de færreste får med seg mer enn overskrift og ingress.

En rekke innlegg og kommentarer opplyser om at selv om Kaspersky ikke fikk oppdraget, fikk de tilgang til kildekoden som en del av anbudsprosessen. På sosiale medier sirkulerer påstander om at en av Valgdirektoratets ansatte i 2020 forgjeves hadde forsøkt å få ledelsen til å bytte ut hele den aktuelle modulen i valgsystemet fordi kildekoden nå var hendene på en russisk, svartelistet aktør.

Saken blir plukket opp av flere alternative medier og blogger som håner «naiviteten og mangelen på kompetanse i norsk offentlig sektor». Valgdirektoratet forsøker å forklare anbudsprosessen og avkrefte ryktene, men når i liten grad ut. I myndighetskritiske miljøer på sosiale medier, oppfattes det som et forsøk på å dekke over en «pinlig og alvorlig tabbe».

En norsk «IT-ekspert» skriver et blogginnlegg hvor han uttrykker uro over «manglende IT-sikkerhet i EVA kombinert med risikoen for innsidetrusler fra ansatte i Valgdirektoratet». Ifølge ham, trengs det kun én ansatt med riktig tilgang for å endre valgresultatet, og det finnes ingen systemer eller rutiner som vil klare å fange det opp. Han viser til at PST og Etterretningstjenesten har flagget både valgpåvirkning og innsidetrusler som risikoer og at det er «naivt av

¹⁹ <https://www.dn.no/magasinet/teknologi/russland/kaspersky/it-sikkerhet/advarer-mot-russiske-dataprogrammer-inviterte-russisk-it-kjempen-til-a-sjekke-norges-valgsystem/2-1-1186163>

Norge å stille seg i en situasjon hvor fremmedstatlig press eller overtalelse av én enkelt ansatt vil kunne undergrave hele valgets integritet». Innlegget deles bredt i sosiale medier, godt hjulpet av den fremmedstatlige aktørens falske kontoer og botnettverk. Saken plukkes opp av både alternative og tradisjonelle medier. Valgdirektoratet forsøker å forklare hvordan systemet fungerer, men oppnår lite synlighet utover noen kommentarer i tradisjonelle medier. Skeptikerne gjør et stort poeng ut av at Valgdirektoratet ikke kan framlegge beviser for at påstandene er feil.

I en koordinert epostaksjon sendes flere hundre tusen likelydende eposter til et hundretalls kommuner, med krav om at EVA ikke benyttes i årets valg. Aksjonen oversvømmer innboksene til personell i førstelinja og i sentrale stillinger. Epostserverne blir satt ut av spill i flere timer, med den konsekvens av arbeidsprosesser stopper opp, kalenderne fungerer ikke, intern og ekstern kommunikasjon går i stå og tidskritisk informasjon ikke kommer fram. Aksjonen omtales av alle norske medier, og det spekuleres i utenlandsk innblanding. Kommunene kritiseres for manglende IKT-sikkerhet. Selv om EVA og kommunenes epostsystemer ikke har noe med hverandre å gjøre, er etterlatt inntrykk at den offentlige IKT-sikkerheten er sårbar. I myndighetskritiske miljøer blandes disse forholdene sammen. Valgdirektoratet forsøker å tydeliggjøre at EVA er sikkert og har ingenting med kommunenes epostservere å gjøre, men lykkes i mindre grad i å nå igjennom i miljøene som allerede har lav tillit til myndighetene.

Dagen etter valget spres en historie på sosiale medier, hvor den samme IT-eksperten påstår at han har blitt kontaktet av en varslere i Valgdirektoratet. Vedkommende skal først ha forsøkt å varsle Valgdirektoratets ledelse uten å ha blitt tatt på alvor, og kontakter derfor IT-eksperten for å få saken ut. En skjermdump av en anonymisert epost fra varsleren deles på IT-ekspertens blogg og oppnår omfattende spredning på sosiale medier. I eposten fremgår det at varsleren er kjent med at en kollega skal ha blitt kontaktet et halvt år tidligere av en ukjent aktør via epost. Vedlagt var deler av sønnens helsejournal, som antas å stamme fra datainnbruddet i Helse Sør-Øst i 2018²⁰. Ifølge varsleren, skal kollegaen ha blitt presset til å «endre noen tall» i EVA for å unngå at sønnens rus- og psykiatrihistorie skulle lekkes.

²⁰ <https://helse-sorost.no/nyheter/innbrudd-i-datasystemene-til-sykehuspartner-i-helse-sor-ost>

Norsk presse kontakter Valgdirektoratet for å høre om dette stemmer, og får som svar at ledelsen ikke har mottatt noe slikt varsel. På spørsmål om direktoratet kan garantere at ingen av deres ansatte har blitt forsøkt presset, oppgir direktoratet at de ikke har noe informasjon som skulle tilsi det, men at «det er umulig å fastslå det uten at ansatte selv melder ifra».

Mediesakene er stort sett balansert, men overskrifter som «Ble valget utsatt for sabotasje?» bidrar til omfattende spredning på sosiale medier og skarpe reaksjoner fra de mange som kun leser overskriften. På sosiale og alternative medier får historien et eget liv og blir brukt som bevis på at valget ble tuklet med. I myndighetskritiske miljøer er det nå bred enighet om at det har foregått så mye rart at det bør iverksettes etterforskning og omvalg. Flere kommentatorer i tradisjonelle medier uttrykker tillit til valgmyndighetene og IT-systemene, men at usikkerheten tilsier at en etterforskning vil være klokt for å fjerne den tvilen som har oppstått.

Tvilen til EVA er skapt, og lever videre spesielt i miljøer som i utgangspunktet har lav tillit til myndighetene. Over de neste to årene fram til stortingsvalget 2025, jobber aktøren aktivt med å forsterke eksempler på lav datasikkerhet og manglende kompetanse i statsforvaltningen. Pressen skriver stadig om datainnbrudd, prosjektoverskridelser og manglende IKT-sikkerhet i offentlig sektor, og aktøren bruker dette til å forsterke holdningene i disse miljøene om at det er åpenbart at man ikke kan ha tillit til offentlige datasystemer. I tillegg til å forsterke og fordreie reelle saker, fortsetter aktøren med å spre rykter og påstander som underbygger budskapet.

Kommentarer til scenarioet

I dette scenarioet forsøker en fremmedstatlig aktør å svekke tilliten til valget gjennom å spre rykter i form av desinformasjon som spres gjennom stedfortredere uten synlig tilknytning til aktøren. Fordi de første ryktene ble bygget rundt en kjerne av sannhet (Kaspersky ble invitert til å delta i en anbudskonkurranse for å vurdere en modul i EVA), lykkes aktøren med å skape tilstrekkelig tvil i miljøer som allerede har lav tillit til myndighetene. Sakens omfang og allmenne interesse gjør at den også dekkes av tradisjonelle medier. Selv om mediedekningen er balansert, bidrar den til å spre saken og skape tvil også i deler av befolkningen som i utgangspunktet har tillit til myndighetene. Denne tvilen dyrkes over tid gjennom ryktespredning, desinformasjon og konsekvent framstilling av faktiske hendelser som bebreidelser på at tvilen er berettiget.

Den potensielt mest alvorlige utfordringen dette scenarioet illustrerer er hvordan valgmyndighetene bør håndtere rykter om valgfusk eller sabotasje som deles på sosiale medier. I siste instans kan denne typen anklager og rykter føre til krav om å gjennomføre et nytt valg, noe som kan bidra til å svekke innbyggeres tillit til valgmyndighetene. En slik reduksjon i tillit kan sees på som

en svekkelse av det norske demokratiet. Som nevnt i kommentarene til scenarioet «Norge ut av EØS» (kapittel 4.1.1), må valgmyndighetene finne ut av hvordan de på en mest mulig effektiv måte kan tilbakevise eventuell feil og/eller desinformasjon knyttet til selve valggjennomføringen.

Den viktigste utfordringen dette scenarioet trekker frem er hvordan man kan forebygge og håndtere aksjoner som forsøker å svekke tilliten til EVA. Det kan argumenteres for at dette er en av de viktigste utfordringene som faller innenfor valgmyndighetenes ansvarsområde. En svekkelse av tilliten til valgsystemet kan igjen bidra til svekket tillit til myndighetene og det norske demokratiet. Karlsen (2021, s. 103) poengterer at forebygging bør starte med en kartlegging og utarbeidelse av trusselvurderinger og risiko- og sårbarhetsanalyser, som kan danne et grunnlag for utarbeidelse av beredskapsplaner og kommunikasjonsplaner med forberedte budskap for håndtering av aktuelle utfordringer. Karlsen fremhever også at litteraturen anbefaler at disse planene øves på, og at man bør gjennomføre øvelser i krisehåndtering. Det anbefales følgelig at valgmyndighetene gjennomfører en kartlegging av hvilke elementer ved valggjennomføringen som er sårbare for å bli rammet av informasjonspåvirkning, og legger konkrete planer for hvordan dette skal håndteres.

5 Konklusjoner

Hensikten med denne rapporten har vært å utvikle, beskrive og drøfte mulige scenarioer for hvordan informasjonspåvirkning i sammenheng med norske valg kan foregå, hvilke konsekvenser scenarioene kan ha og hvilket handlingsrom valgmyndighetene har til å forebygge og håndtere dem.

Som vist i dette arbeidet kan informasjonspåvirkning av valg forekomme på svært mange måter og med ulike metoder og virkemidler. Påvirkningen kan ha ulike mål, som vi her har lagt til grunn for å skille scenarioklassene fra hverandre. Likevel kan mange av metodene og virkemidlene være de samme, uavhengig av målsetting. Videre er det nødvendig å ta i betraktning at selv om en aktør ikke skulle lykkes i å nå sine mest ambisiøse mål med å påvirke norsk politikk, kan aktøren likevel oppnå svekkelse av tilliten i samfunnet. Når informasjonspåvirkning i tillegg har lave kostnader, liten risiko for å bli oppdaget og få eller ingen konsekvenser, vil en aktør ha lite å tape på å forsøke å nå ambisiøse mål som *politisk omveltning* eller *politisk endring*.

Når det kommer til forebygging og håndtering, har valgmyndighetene et spesielt ansvar for å sikre valgets integritet. Denne rapporten viser imidlertid at å forebygge og håndtere uønsket informasjonspåvirkning av valg i sin fulle bredde ikke er noe valgmyndighetene kan gjøre alene slik deres ansvar er i dag. Scenarioene illustrerer at informasjonspåvirkning av valg kan gjøres både direkte og indirekte og rettes mot temaer og sektorer som ligger utenfor valgmyndighetenes ansvarsområde, som for eksempel gjennom påvirkning av politiske saker eller undergraving av tillit til politikere. Å sikre norske valg mot uønsket informasjonspåvirkning (så langt dette lar seg gjøre), vil følgelig kreve en felles innsats på tvers av sektorer, og involvere politikere, politiske partier og befolkningen. Denne konklusjonen støttes av eksisterende litteratur på dette forskningsfeltet (Brattberg og Maurer, 2018; Bentzen, 2020, ss. 2-4; Kalsnes, 2019; Sivertsen et al., 2021, ss. 34-38).

Da det per i dag ikke finnes en tydelig inndeling av oppgaver knyttet til informasjonsmiljøet, er det et åpent spørsmål hvem som skal ha det overordnede ansvaret for å fange opp og gjenkjenne spredning av desinformasjon. Skal for eksempel valgmyndighetene ha ansvaret for å identifisere feil- og/eller desinformasjon som omhandler valggjennomføringen, og hvert av de andre departementene ha ansvar for tema som faller innenfor deres fagfelt? Å kartlegge og analysere påvirkning krever både spesialkompetanse og egnede dataverktøy. Norske myndigheter bør derfor vurdere å etablere en felles, overordnet funksjon for å kartlegge og analysere informasjonsmiljøet løpende, på tvers av sektorer. En slik funksjon bør kunne avdekke forsøk på uønsket informasjonspåvirkning, vurdere eventuelle effekter av informasjonspåvirkningen og gi råd til relevante myndigheter. Her vil det være hensiktsmessig å se til andre stater det er naturlig for Norge å sammenligne seg med. For eksempel etablerte Sverige *Myndigheten för psykologiskt försvar*²¹ 1. januar 2022.

²¹ <https://www.mpf.se/>

Fordi informasjonspåvirkning av valg kan foregå indirekte ved å gradvis påvirke befolkningens virkelighetsoppfattelse og holdninger over tid, bør en slik funksjon ikke begrenses til valgmyndighetenes ansvarsområde eller tidsperioden rundt valg. Samtidig er det nødvendig at man er bevisst på balansen mellom å ivareta ytringsfriheten og personvern på den ene siden og skape tilstrekkelig situasjonsforståelse på den andre. Åpenhet om en slik funksjon vil være viktig for å sikre funksjonens legitimitet og unngå at den oppfattes som overvåkning. Konkret hvordan denne typen kartlegging og analyse bør gjennomføres, samt hvem som skal respondere og på hvilke måter (hva slags tiltak som bør iverksettes), må analyseres nærmere og faller utenfor rammene for dette oppdraget.

Til tross for uklarhetene beskrevet over, fremstår det som nærliggende at dersom valgmyndighetene skal ha deler av dette ansvaret, vil det være knyttet til å håndtere uønskede hendelser i og utenfor valglokalene og feil- og/eller desinformasjon som kan true valgets integritet. Det er derfor to tiltak som utpeker seg som spesielt viktige for valgmyndighetene:

1. *Videreutvikle evnen til å forebygge og håndtere uønskede hendelser i og utenfor valglokalene.*
2. *Videreutvikle evnen til å forebygge og motvirke effekten av spredning av feil-/desinformasjon som omhandler selve gjennomføringen av valget.*

Som illustrert i scenarioene, kan valgpåvirkning treffe samfunnet på tvers av sektorer og utenfor valgmyndighetenes ansvarsområde. Valgmyndighetene bør derfor gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser som ikke er avgrenset til valgmyndighetenes eget ansvarsområde, samt identifisere hvor det er behov for (tettere) samarbeid og koordinering med andre aktører, som blant annet pressen, andre myndighetsorganer og politiske partier. Hvordan slikt samarbeid og koordinering best kan gjøres på en ryddig måte bør vurderes og forankres før en eventuell påvirkningsoperasjon finner sted.

Det anbefales videre at valgmyndighetene deretter gjennomgår eksisterende planer, retningslinjer og ansvarsmatriser på alle nivåer fra KDD ned til lokale valgmedarbeidere i kommunene, inkludert *Valgmedarbeiderportalen*²² med tilhørende innhold som *Valghåndboken*²³ og vurderer om disse er tilstrekkelige til å håndtere informasjonspåvirkning i forbindelse med valg i sin fulle bredde som belyst i denne rapporten. Videre bør sikkerheten til portalen vurderes for å redusere risikoen for at innholdet kan manipuleres (FFI har ikke vurdert denne og anbefalingen er følgelig ingen indikasjon på at dagens sikkerhets ikke er tilfredstillende).

Forskning viser at økt kunnskap om påvirkning og desinformasjon reduserer både spredning og effekt (Karlsen, 2021, s. 102). Jo mer kunnskap norske innbyggere har om hvordan informasjonspåvirkning fungerer, jo mer motstandsdyktig vil de sannsynligvis være. Denne kunnskapen er i dag begrenset og må forbedres (Karlsen, 2021, s. 106). På grunn av usikkerhetene i den

²² <https://valgmedarbeiderportalen.valg.no/>

²³ https://www.regjeringen.no/contentassets/328b3cb156974d358f63319277a52837/2021_3_valghandboken-med-midlertidige-endringer.pdf

fremtidige utviklingen innen teknologi, aktørbildet og den sikkerhetspolitiske situasjonen, er det viktig at kunnskapsgrunnlaget hele tiden oppdateres, videreutvikles og formidles.

Denne rapporten gir et utgangspunkt for videre analyser og forskning på hvordan uønsket informasjonspåvirkning av norske valg kan forebygges, avdekkes og motvirkes.

Referanser

- Aftenposten. (2022, 11. mars). Flere mistenkt i pendlerboligsaken. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/OrJrR1/flere-mistenkt-i-pendlerboligsaken>
- Amer, M., Daim, T. & Jetter, A. (2013). A review of scenario planning. *Futures*, Vol- 46, pp. 23-40.
- Applebaum, A., Pomerantsev, P., Smith, M., & Colliber, C. (2017). “*Make Germany Great Again*” – *Kremlin, Alt-Right and International Influences in the 2017 German Elections - ISD*. <https://www.isdglobal.org/isd-publications/make-germany-great-again-kremlin-alt-right-and-international-influences-in-the-2017-german-elections/>
- Aukia, Jukka. (2021). *China as a hybrid influencer: Non-state actors as state proxies*. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. [20210616_Hybrid_CoE_Research_Report_1_China_as_a_hybrid_influencer_Non_state_actors_as_state_proxies_WEB.pdf \(hybridcoe.fi\)](https://www.hybridcoe.fi/20210616_Hybrid_CoE_Research_Report_1_China_as_a_hybrid_influencer_Non_state_actors_as_state_proxies_WEB.pdf)
- Bandurski, David. (2022). *China and Russia are joining forces to spread disinformation*. Brookings. <https://www.brookings.edu/techstream/china-and-russia-are-joining-forces-to-spread-disinformation/>
- Bentzen, N. (2020). *Foreign interference in democracies: Understanding the threat, and evolving responses*. European Parliament: Briefing
- Bernal, Alonso et al. (2020). *Cognitive Warfare: An Attack on Truth and Thought*. <https://www.innovationhub-act.org/sites/default/files/2021-03/Cognitive%20Warfare.pdf>
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Pitalgrave.
- Brattberg E & Maurer T. (2018). *Russian Election Interference – Europe’s Counter to Fake News and Cyber Attacks*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Corstange, D. & Marinov, N. (2012). Taking Sides in Other People’s Elections: The Polarizing Effect of Foreign Intervention. *Midwest Political Science Association*. Vol 56(3), ss. 655-670
- Cristóbal, Daniel Martínez. (2021). The Current Perspective on sharp power: China and Russia in the era of (dis)information. *Revista Electronica de Estudios Internacionales*. No. 42.
- Deutsche Welle. (2017, 18. august). *Erdogan tells German Turks not to vote for Angela Merkel*. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/en/erdogan-tells-german-turks-not-to-vote-for-angela-merkel/a-40149680>

-
- Diesen, Sverre. (2016). *Forsvarets fremtidige operasjoner: en morfologisk analyse av operasjonsspekteret*. (FFI-rapport 16/02096). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Diesen, S. (2018). *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt* (FFI-rapport 18/00080). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Enli, G. (2018, 14. mai). Sosiale medier. I *Store norske leksikon*. https://snl.no/sosiale_medier
- Etterretningstjenesten. (2021). Fokus 2021 - Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer. Forsvaret. <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus2021-web.pdf/>
- Etterretningstjenesten. (2022). Fokus 2021 - Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer. Forsvaret. <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus-2022-til-web.pdf/> /attachment/inline/ec6bec00-d2d3-41c0-af08-02b3b494e8b7:e4014ab4d0e3bd8b2509e7974430fe121e0473ba/Fokus-2022-til-web.pdf
- European External Action Service (EEAS). (2021, 28. april). *EEAS SPECIAL REPORT UPDATE: SHORT ASSESSMENT OG NARRATIVES AND DISINFORMATION AROUND THE COVID-19 PANDEMIC (UPDATE DECEMBER 2020-APRIL 2021)*. EUvsDiSiNFO. <https://euvsdisinfo.eu/ecas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid-19-pandemic-update-december-2020-april-2021/>
- E24. (2021). Måling: Rekordhøy støtte til EØS-avtalen. NTB. <https://e24.no/internasjonalekonomi/i/qAjzym/maaling-rekordhoeystoette-til-eoes-avtalen>
- Field, M. & Wright, M. (2018, 17. oktober). Russian Trolls Sent Thousands of Pro-Leave Messages on Day of Brexit Referendum, Twitter Data Reveals. *The Telegraph*. <https://www.telegraph.co.uk/technology/2018/10/17/russian-iranian-twitter-trolls-sent-10-million-tweets-fake-news/>
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov* (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17>
- Grøtan, T.O. et al. (2019). *På leting etter utenlandsk informasjonspåvirkning - en analyse av det norske kommunestyre- og fylkestingsvalget 2019*. SINTEF Digital. https://www.regjeringen.no/contentassets/4d850821991746ecbcd9477a475baf73/sintef-rapport_2019-01292_gradering_apen.pdf
- Hanson, F., O'Connor, S., Walker, M. & Courtois, L. (2019). *Hacking democracies: Cataloguing cyber-enabled attacks on elections*. The Australian Strategic Policy Institute.

-
- Haugsgjerd, A. & Seggard, S.B. (2020:6). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. Institutt for samfunnsforskning.
- Henley J. (2021, 25. mai). Influencers say Russia-linked PR agency asked them to disparage Pfizer vaccine. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/media/2021/may/25/influencers-say-russia-linked-pr-agency-asked-them-to-disparage-pfizer-vaccine>
- Holt, K., Figenschou, T. & Frischlich, L. (2019). Key Dimensions of Alternative News Media. *Digital Journalism*, Vol. 7, 860-869.
- House of Commons Digital, Culture, Media and Sport Committee. (2019). *Disinformation and 'Fake News': Final Report*. UK Parliament. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomeds/1791/179102.htm>.
- Hybrid CoE. (n.d.). *Hybrid threats as a concept*. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. Retrieved 2. april 2021 from <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/>
- Johansen I. (2006). *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*. (FFI-rapport 2006/02664). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Johansen, I. (2018). Scenario modelling with morphological analysis. *Technological Forecasting & Social Change*, Vol. 126, ss. 116-125. Johansen, Iver. (2022). *Scenarioklasser for forsvarsplanlegging – revisjon av FFIs scenariogrunnlag*. (FFI-Rapport 21/01788). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Kalsnes, Bente. (2019). *Falske nyheter – løgn, desinformasjon og propaganda i den digitale offentligheten*. Cappelen Damm Akademisk.
- Karlsen, G. H. (2021). Hvordan kan vi beskytte valg mot fremmed påvirkning? *Internasjonal Politikk*, 7(1), ss. 90-113.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021a, 1. juni). *Tiltak for å hindre uønsket påvirkning i valget*. Regjeringen Solberg.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021b). *Forskningsprosjekt om informasjonspåvirkning i forbindelse med det norske stortingsvalget 2021 - konkurransegrunnlag*. Regjeringen Solberg.
- Lipset, S. (1968). *Det politiske menneske*. Gyldendal.
- Medieansvarsloven. (2020). *Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier*. (LOV-2020-05-29-59). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-05-29-59>

-
- Markay, L. (2021). China increases spending 500% to influence America. AXIOS. <https://www.axios.com/2021/05/11/china-foreign-influence-spending>
- Martin, D. A., Shapiro, J. N., Ilhardt, J. G. (2020). Trends in online influence efforts. *Empirical Studies of Conflict*. <https://esoc.princeton.edu/publications/trends-online-influence-efforts>
- Mjaaland, O., Sand, L. N., Rønning, M., Alnes, E., Skei, L. Randen, A. (2022, 18. mai). Spørretimen i Stortinget avbrutt: Demonstranter limte seg fast. NRK. URL: https://www.nrk.no/norge/sporretimen-i-stortinget-avbrutt_-demonstranter-limte-seg-fast-1.15970950
- Mueller, R. (2019). *Report on the investigation into Russian interference in the 2016 Presidential Election - volume I of II*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/archives/sco/file/1373816/download>
- Nimmo, B. et al. (2020). *Secondary Infektion*. Graphika. <https://secondaryinfektion.org/downloads/secondary-infektion-report.pdf>
- NTB. (2021, 11. juni). Bred oppslutning om Nato. *Nettavisen*. <https://www.nettavisen.no/nyheter/utenriks/bred-oppslutning-om-nato/s/12-95-3424140008>
- Ohlin, Jens David. (2018). Election Interference: A Unique Harm Requiring Unique Solutions. *Cornell Legal Studies Research Paper No. 18-50*
- Politiets Sikkerhetstjeneste. (2022). *Nasjonal trusselvurdering 2022*. PST. <https://www.pst.no/globalassets/ntv/2022/nasjonal-trusselvurdering-2022-pa-norsk.pdf>
- Seitz A., Tucker E. & Catalini M. (2022, 30. mars). How China's TikTok, Facebook influencers push propaganda. *AP News*. <https://apnews.com/article/russia-ukraine-eileen-gu-winter-olympics-technology-business-12de242ee53092693c0711b932c1da5c>
- Segaard, Signe Bock. (2020). *Det norske lokaldemokratiets legitimitet*. (Rapport 2020:10) Institutt for samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmloi/bitstream/handle/11250/2677308/Det%2bnorske%2blokaldemokratiets%2blegitimitet.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Skjelland E., Glærum S., Gullichsen S. og Kvalvik S. (2014). *Sammenhengen mellom Forsvarets oppgaver, struktur og budsjett - innspill til arbeidet med ny langtidsplan (2017-2020) [BEGRENSET]*, (FFI-rapport 2014/01338).
- Sivertsen et al. (2022). *Uønsket utenlandsk påvirkning? – kartlegging og analyse av stortingsvalget 2021*. (FFI-rapport 21/02746). Forsvarets forskningsinstitutt.

-
- Stortinget. (2018, 11. april). *Folkeavstemninger*. Stortinget. URL: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Folkestyret/Folkeavstemninger/>
- Transparency International Norge (2021, 6. september). *Høy tillit til institusjonene og best i klassen, men ikke fri for korrupsjon*. TI Norge. https://transparency.no/wp-content/uploads/TI_Global-Corruption-Barometer-Norge-2021-1.pdf
- Valgloven. (2002). *Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre*. (LOV-2002-06-28-57). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-28-57/KAPITTEL_6#%C2%A76-4
- Velle, Vegard. (2022, 30. mars). 22 aktivister fra Extinction Rebellion har lenket seg til tog med flybensin på Sjursøya terminal. Vårt Oslo. URL: <https://vartoslo.no/bydel-nordstrand-extinction-rebellion-klimaendringene/22-aktivister-fra-extinction-rebellion-har-lenket-seg-til-tog-med-flybensin-pa-sjursoya-terminal/365636>
- Walker, Christopher. (2018). What is “Sharp Power”? *Journal of Democracy*. Vol. 29(3), pp. 9-23
- Wardle, C. & Derakhshan, H. (2017). *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*. Council of Europe report DGI.
- Zwicky F. (1969). *Discovery, Invention, Research through the Morphological Approach*. The Macmillan Company.
- Vilmer, Jean-Baptiste Jeangène. (2018). *Successfully Countering Russian Electoral Interference*. Center for Strategic & International Studies. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180621_Vilmer_Countering_russian_electoral_influence.pdf
- Waage, K. Kvalvik S. & Lindgren P. (2021). *Utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler – når truer de nasjonal sikkerhet?* (FFI-rapport 20/03149). Forsvarets forskningsinstitutt.

Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan, med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

FFIs formål

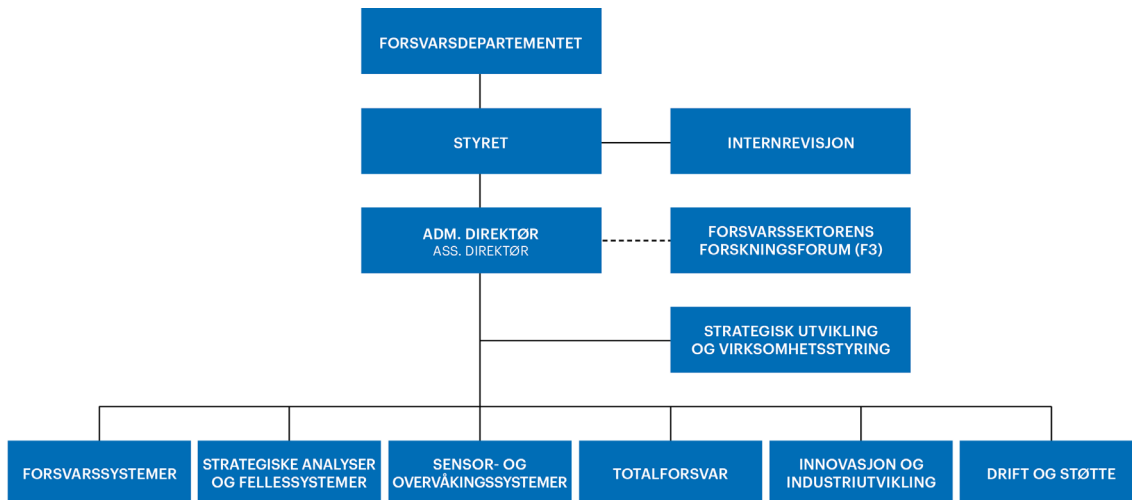
Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

FFIs visjon

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs verdier

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.



Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Kjeller: Instituttveien 20, Kjeller
Horten: Nedre vei 16, Karljohansvern, Horten

Telefon: 91 50 30 03
E-post: post@ffi.no
ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)
PO box 25
NO-2027 Kjeller
NORWAY

Visitor address:
Kjeller: Instituttveien 20, Kjeller
Horten: Nedre vei 16, Karljohansvern, Horten

Telephone: +47 91 50 30 03
E-mail: post@ffi.no
ffi.no/en