

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Resumé af udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om onlinemanipulation og personoplysninger

(Udtalelsen findes i sin helhed på engelsk, fransk og tysk på den tilsynsførendes websted www.edps.europa.eu)

(2018/C 233/06)

Digitaliseringen af samfundet og økonomien har et blandet indvirkning på det samfundsmæssige engagement i beslutningstagningen og på barriererne for borgernes involvering i demokratiske processer.

Analysen af big data og systemer til kunstig intelligens har gjort det muligt at indsamle, kombinere, analysere og på ubestemt tid lagre massive mængder af oplysninger. I de seneste to årtier er der fremkommet en dominerende forretningsmodel for de fleste webbaserede tjenester, der er baseret på at spore personer online og indsamle oplysninger om deres personlighed, sundhed, relationer samt tanker og holdninger med henblik på at generere digitale reklameindtægter. De digitale markeder er blevet koncentreret om nogle få virksomheder, der fungerer som effektive internetvognere og råder over højere inflationskorrigerede markeds kapitaliseringsværdier end nogen virksomheder i mands minde.

Dette digitale økosystem har forbundet mennesker med hinanden i hele verden, idet over 50 % af befolkningen er på internettet, om end meget ujævnt fordelt hvad angår geografi, velstand og køn. Den indledende optimisme med hensyn til internetværktøjets og de sociale mediers potentiale i forbindelse med det samfundsmæssige engagement er afløst af bekymring over, at mennesker manipuleres, dels gennem den konstante indsamling af ofte intime oplysninger om dem, dels gennem kontrollen over de oplysninger, de ser online på grundlag af den kategori, de er blevet placeret i. Viral spredning er for mange algoritmedrevne tjenester en vigtig drivkraft for værdi, med produkter og applikationer, der er designet til at maksimere opmærksomhed og afhængighed. Forbundethed — i det mindste i forbindelse med den nuværende model — har ført til opdeling.

Den efterfølgende debat har været koncentreret omkring de vildledende, falske eller misvisende oplysninger (»indhold«), der gives til personer i den hensigt at påvirke den politiske diskurs og valg, et fænomen, der har fået betegnelsen »falske nyheder« eller »onlinemisinformation«. Løsningerne har haft fokus på gennemsigtighedsforanstaltninger, hvor man har afdækket oplysningskilderne, men samtidig negligeret ansvarligheden hos aktører i økosystemet, som profiterer af en skadelig adfærd. I mellemtiden udgør markeds koncentrationen og den øgede platformdominans en ny trussel for medipluralismen. For den tilsynsførende illustrerer denne krise med hensyn til tilliden til det digitale økosystem den gensidige afhængighed mellem privatlivets fred og ytringsfrihed. Formindskelsen af personers intime sfære som følge af en uundgåelig overvågning fra virksomheders og forvaltningers side lægger en dæmper på personers evne og vilje til at udtale sig og indgå relationer frit, herunder i den samfundsmæssige sfære, der er af så afgørende betydning for et sundt demokrati. Denne udtalelse vedrører derfor den måde, hvorpå personoplysninger anvendes med henblik på at mikromålrette specifikt indhold til fysiske personer og grupper, de relevante grundlæggende rettigheder og værdier samt relevante love til at imødegå truslerne.

Den tilsynsførende har gennem flere år slået til lyd for et større samarbejde mellem databeskyttelsesmyndigheder og andre tilsynsmyndigheder for at beskytte fysiske personers rettigheder og interesser i det digitale samfund, hvilket er baggrunden for, at vi i 2017 lancerede et digitalt clearing house. I betragtning af bekymringerne over, at politiske kampagner kan udnytte det digitale rum med henblik på at omgå eksisterende love⁽¹⁾, mener vi, at det nu er på tide, at dette samarbejde udvides til tilsynsmyndigheder på valgområdet og det audiovisuelle område.

1. HVORFOR OFFENTLIGGØR VI DENNE UDTALELSE

i. Intens igangværende offentlig debat

Der er for øjeblikket en intens offentlig debat om indvirkningen af nutidens enorme og komplekse økosystem af digital information på ikke kun markedsøkonomien, men også på den politiske økonomi, hvordan det politiske miljø interagerer med økonomien. De vigtigste platforme befinder sig i centrum af dette økosystem og drager uforholdsmæssig stor fordel af væksten inden for digitale reklamer og øger deres relative styrke i takt hermed. Der er behov for personoplysninger til at segmentere, målrette og skræddersy budskaber rettet til personer, men de fleste annoncører er udvidende om, hvordan sådanne beslutninger træffes, og de fleste personer er uvidende om, hvordan de bruges. Systemet belønner sensationelt og viralt indhold og skelner generelt ikke mellem annoncører — om der er tale om kommercielle eller

⁽¹⁾ Se f.eks.: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/election-2017-facebook-ads-marginal-seats-tories-labour-outdated-election-spending-rules-a7733131.html> [tilgået 18.3.2018].

politiske annoncører. Afløringer af, hvordan bevidst misinformation («falske nyheder») er blevet udbredt via dette system, har ført til frygt for, at demokratiers integritet kan være truet. Systemer til kunstig intelligens — hvor markedet også er kendetegnet ved koncentration — er selv baseret på data og vil — uden kontrol — føre til en mere fjern og uansvarlig beslutningstagning i dette miljø.

ii. Relevansen af databeskyttelseslovgivning og politiske kampagner

De grundlæggende rettigheder til privatlivets fred og til databeskyttelse er klart en afgørende faktor for at afhjælpe denne situation, hvilket gør dette spørgsmål til en strategisk prioritet for alle uafhængige databeskyttelsesmyndigheder. I deres *Resolution on the Use of Personal Data for Political Communication* (resolution om anvendelse af personoplysninger til politisk kommunikation) fra 2005 gav databeskyttelsestilsyn udtryk for væsentlige bekymringer vedrørende databeskyttelse på verdensplan med hensyn til ikke-kommercielle aktørers øgede behandling af personoplysninger. Resolutionen henviste specifikt til behandlingen af følsomme oplysninger vedrørende reelle eller formodede moralske og politiske overbevisninger eller valgaktiviteter samt invasiv profilering af forskellige personer, der på nuværende tidspunkt er klassificeret — undertiden unøjagtigt eller på grundlag af en overfladisk kontakt — som sympatisører, fortalere, tilhængere eller partimedlemmer⁽¹⁾. I den internationale resolution opfordredes der til en strengere håndhævelse af databeskyttelsesreglerne om dataminimering, lovlig behandling, samtykke, gennemsigtighed, registreredes rettigheder, formålsbegrænsning og datasikkerhed. Tiden er måske nu inde til at gentage denne opfordring.

EU's lovgivning om databeskyttelse og fortrolighed i forbindelse med elektronisk kommunikation finder anvendelse på dataindsamling, profilering og mikromålretning og skulle, hvis den håndhæves korrekt, bidrage til at minimere skader som følge af forsøg på at manipulere fysiske personer eller grupper. Politiske partier, der behandler vælgeroplysninger i EU, er omfattet af anvendelsesområdet for den generelle forordning om databeskyttelse. I den generelle forordning om databeskyttelse defineres personoplysninger om politisk overbevisning som særlige kategorier af oplysninger. Behandling af sådanne oplysninger er generelt forbudt, medmindre et af de opregnede forhold gør sig gældende. I forbindelse med politiske kampagner er de to nedenstående forhold navnlig relevante og fortjener fuld gengivelse:

- »(d) Behandling foretages af en stiftelse, en sammenslutning eller et andet organ, som ikke arbejder med gevinst for øje, og hvis sigte er af politisk, filosofisk, religiøs eller fagforeningsmæssig art, som led i organets legitime aktiviteter og med de fornødne garantier, og på betingelse af at behandlingen alene vedrører organets medlemmer, tidligere medlemmer eller personer, der på grund af organets formål er i regelmæssig kontakt hermed, og at personoplysningerne ikke videregives uden for organet uden den registreredes samtykke.
- (e) Behandling vedrører personoplysninger, som tydeligvis er offentliggjort af den registrerede. [...].
- (g) Behandling er nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser på grundlag af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret og står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, respekterer det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og sikrer passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes grundlæggende rettigheder og interesser.«

I betragtning 56 præciseres artikel 9, stk. 2, litra g): »Hvis det i forbindelse med afholdelse af valg i en medlemsstat er nødvendigt, for at det demokratiske system kan fungere, at politiske partier indsamler personoplysninger om personers politiske holdninger, kan behandling af sådanne oplysninger tillades af hensyn til varetagelsen af samfundsinteresser, såfremt fornødne garantier er etableret«.

Flere databeskyttelsesmyndigheder har udviklet regler eller retningslinjer om databehandling i politisk øjemed:

- I marts 2014 vedtog den italienske datatilsynsmyndighed regler om politiske partiers behandling af personoplysninger. Reglerne havde fokus på det generelle forbud mod at anvende personoplysninger, der er offentliggjort på internettet, f.eks. på sociale netværk eller fora, til politisk kommunikation, hvis disse oplysninger var indsamlet til andre formål⁽²⁾.
- I november 2016 offentliggjorde den franske Commission Nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) yderligere retningslinjer til sine henstillinger fra 2012 om politisk kommunikation og præciserede reglerne for behandling af personoplysninger på sociale netværk. CNIL understregede navnlig, at det kun kan være lovligt at aggregere vælgeres personoplysninger med henblik på at profilere og målrette dem på sociale netværk, hvis det er baseret på samtykke som en grund til databehandling⁽³⁾.

⁽¹⁾ Resolution tilgængelig på: <https://icdppc.org/wp-content/uploads/2015/02/Resolution-on-Use-of-Personal-Data-for-Political-Communication.pdf> [tilgået 18.3.2018].

⁽²⁾ <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/3013267> »Provvedimento in materia di trattamento di dati presso i partiti politici e di esonero dall'informativa per fini di propaganda elettorale« offentliggjort i den italienske databeskyttelsesmyndigheds tidende nr. 71 den 26.3.2014 [doc. web n. 3013267].

⁽³⁾ <https://www.cnil.fr/fr/communication-politique-queles-sont-les-regles-pour-lutilisation-des-donnees-issues-des-reseaux> »Communication politique: quelles sont les règles pour l'utilisation des données issues des réseaux sociaux?« offentliggjort af *Commission Nationale de l'informatique et des libertés* den 8.11.2016.

- I april 2017 udsendte UK Information Commissioner's Office (ICO) en ajourført *Guidance on political campaigning*, som også omfattede retningslinjer om anvendelsen af dataanalyser i politiske kampagner. ICO forklarede, at når en politisk organisation lader en anden virksomhed gennemføre analyser, er denne virksomhed formentlig databehandler, mens organisationen er dataansvarlig. Særlige bestemmelser i databeskyttelseslovgivningen om forholdet mellem dataansvarlig og databehandler skal opfyldes, for at behandlingen er lovlig ⁽¹⁾.

De nationale databeskyttelsesmyndigheders retningslinjer har potentiale til at give en yderligere autoritativ fortolkning af lovbestemmelser om databeskyttelse og privatlivets fred, som tager hensyn til forskellene i organisationen af nationale politiske systemer ⁽²⁾.

iii. Formålet med den tilsynsførendes udtalelse

Det er den tilsynsførendes vision at hjælpe EU med at gå foran med et godt eksempel i den globale dialog om databeskyttelse og privatlivets fred i den digitale tidsalder ved at identificere tværfaglige strategiske løsninger på udfordringer i forbindelse med big data og udvikle en etisk dimension i relation til behandling af personoplysninger ⁽³⁾. Vi har opfordret til, at den registrerede behandles som en person, ikke blot som forbruger eller bruger, og sat fokus på etiske spørgsmål i forbindelse med virkningerne af prædiktiv profilering og algoritmebestemt personalisering ⁽⁴⁾. Vi har opfordret til en ansvarlig og bæredygtig udvikling af det digitale samfund på grundlag af den enkeltes kontrol over personoplysninger vedrørende vedkommende, privatlivsbevidst konstruktion og ansvarlighed og ensartet håndhævelse ⁽⁵⁾. Den tilsynsførendes rådgivende etikgruppe bemærkede i sin rapport fra januar 2018, at mikromåltretning af canvassing i forbindelse med valg ændrer reglerne for offentlig tale, hvilket giver et mindre råderum for debat og udveksling af idéer, hvor der hurtigst muligt skal indledes en demokratisk debat om anvendelsen og udnyttelsen af oplysninger til politiske kampagner og beslutningstagning ⁽⁶⁾.

Dette spørgsmål om at anvende information og personoplysninger til at manipulere mennesker og politik går selvfølgelig langt ud over retten til databeskyttelse. Et personaliseret, mikromålrettet onlinemiljø skaber »filterbobler«, hvor mennesker udsættes for »mere af det samme«-information og færre meninger, hvilket resulterer i en øget politisk og ideologisk polarisering ⁽⁷⁾. Det øger falske historiers og konspirationsteoriens gennemtrængnings- og overbevisningsevne ⁽⁸⁾. Forskning viser, at manipulationen af personers nyhedsstrøm eller søgeresultater kunne påvirke deres stemmeadfærd ⁽⁹⁾.

Det ligger den tilsynsførende på sinde at bidrage til at sikre, at behandlingen af personoplysninger — som anført i den generelle forordning om databeskyttelse — tjener menneskeheden, og ikke omvendt ⁽¹⁰⁾. Den teknologiske udvikling bør

⁽¹⁾ https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1589/promotion_of_a_political_party.pdf Information Commissioner's Office »Guidance on political campaigning« (vejledning om politiske kampagner) [20170426].

⁽²⁾ I henhold til artikel 57, stk. 1, litra d), i den generelle forordning om databeskyttelse skal hver tilsynsmyndighed på sit område [...] fremme dataansvarliges og databehandlers kendskab til deres forpligtelser i henhold til denne forordning.

⁽³⁾ Se *Leading by Example: The EDPS Strategy 2015-2019*, s. 17. »Big data« henviser efter vores opfattelse til den praksis, hvor enorme mængder meget forskellige oplysninger kombineres og analyseres, ofte ved hjælp af selvlærende algoritmer, med henblik på at træffe informerede beslutninger. En af de største værdier af big data for virksomheder og regeringer stammer fra overvågningen af menneskelig adfærd, både kollektivt og individuelt, og ligger i deres prædiktive potentiale; Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelses udtalelse nr. 4/2015, *Towards a new digital ethics: Data, dignity and technology* (Mod en ny digital etik: Data, værdighed og teknologi), 11.9.2015, s. 6.

⁽⁴⁾ Profiler, der bruges til at forudsige menneskers adfærd, risikerer at blive udsat for stigmatisering, som styrker eksisterende stereotyper, social og kulturel adskillelse og udstødelse, idet en sådan »kollektiv intelligens« undergraver individuelle valg og lige muligheder. Sådanne »filterbobler« eller »personlige ekkokamre« kan ende med at sætte en stopper for al den kreativitet, innovation og ytrings- og forsamlingsfrihed, som har gjort det muligt for den digitale teknologi at blomstre; Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelses udtalelse nr. 4/2015, s. 13 (henvisninger udeladt).

⁽⁵⁾ Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelses udtalelse nr. 7/2015: *Meeting the challenges of big data* (Udfordringerne ved massedata), s. 9.

⁽⁶⁾ Rapport fra den tilsynsførendes rådgivende etikgruppe, januar 2018, s. 28.

⁽⁷⁾ Se f.eks. *The Economist*, *How the World Was Trolled* (4.-10. november 2017), Vol. 425, nr. 9065, s. 21-24.

⁽⁸⁾ H. Allcott og M. Gentzkow, *Social Media and Fake News in the 2016 Election* (forår 2017). Stanford University, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 31, nr. 2, s. 211-236. <https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf>, s. 219.

⁽⁹⁾ I et af forsøgene fik brugere af sociale platforme at vide, hvad deres venner havde sagt, at de havde stemt, hvilket fik en statistisk signifikant større andel i dette segment af befolkningen (0,14 % af de stemmeberettigede eller ca. 340 000 vælgere) til at stemme til midtvejsvalget til Kongressen i 2010; H. Allcott og M. Gentzkow, *Social Media and Fake News in the 2016 Election* (forår 2017), Stanford University, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 31, nr. 2, s. 211-236, s. 219). I en anden undersøgelse fandt forskerne, at forskelle i Google-søgeresultater kunne ændre uafklarede vælgeres præferencer med hensyn til stemmeafgivelse med 20 %; F. Zuiderveen Borgesius & D. Trilling & J. Möller & B. Bodó & C. de Vreese & N. Helberger (2016). *Should we worry about filter bubbles?*. *Internet Policy Review*, 5(1). DOI: 10.14763/2016.1.401, s. 9.

⁽¹⁰⁾ Betragtning 4 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF, herefter »den generelle forordning om databeskyttelse«.

ikke hæmmes, men derimod styres i overensstemmelse med vores værdier. Respekten for de grundlæggende rettigheder, herunder en ret til databeskyttelse, er af afgørende betydning for at sikre retfærdige valg, navnlig efterhånden som vi nærmer os valget til Europa-Parlamentet i 2019⁽¹⁾. Denne udtalelse er den seneste i en række med bredt engagement fra den tilsynsførendes side i spørgsmålet om, hvordan databeskyttelse skal anvendes med henblik på at behandle de mest presserende spørgsmål vedrørende grundlæggende retsprincipper. Den bygger videre på den tilsynsførendes tidligere arbejde vedrørende big data og digital etik og behovet for at koordinere reguleringen af konkurrencedygtige og fair markeder⁽²⁾. I udtalelsen sammenfattes først den proces, hvorved personoplysninger støtter og bestemmer den nuværende cyklus af digital sporing, mikromålretning og manipulation. Derefter behandles de forskellige aktørers roller i det digitale informationsøkosystem. Der ses nærmere på de relevante grundlæggende rettigheder, de relevante databeskyttelsesprincipper og andre relevante juridiske forpligtelser. Afslutningsvis anføres, at problemet med onlinemanipulation kun kan forventes at blive værre, at ingen enkelt reguleringsmæssig tilgang vil være tilstrækkelig alene, og at det derfor er nødvendigt, at tilsynsmyndighederne ufortøvet samarbejder for ikke blot at tage fat på konstaterede misbrug, men også de strukturelle fordrejninger, der er forårsaget af en for stor markedsconcentration.

7. KONKLUSION

Onlinemanipulation udgør en trussel mod samfundet, da filterbobler og indhegnede samfund gør det vanskeligere for mennesker at forstå hinanden og udveksle erfaringer. Svækkelsen af denne »sociale lim« kan underminere demokratiet og flere andre grundlæggende rettigheder og friheder. Onlinemanipulation er også et symptom på uigenomsigtigheden og den manglende ansvarlighed i det digitale økosystem. Problemet er reelt og presserende og kan forventes at blive værre, efterhånden som flere personer og ting forbindes til internettet, og den rolle, som systemer til kunstig intelligens spiller, bliver større. Årsagen til problemet er til dels den uansvarlige, ulovlige eller uetiske anvendelse af personoplysninger. Gennemsigtighed er nødvendig, men ikke nok. Indholdsstyring kan være nødvendig, men må ikke krænke grundlæggende rettigheder. En del af løsningen er derfor at håndhæve de eksisterende regler, navnlig den generelle forordning om databeskyttelse, konsekvent og sammen med andre normer for valg og mediepluralisme.

Som et bidrag til at fremme debatten vil den tilsynsførende i foråret 2019 afholde en workshop, hvor nationale tilsynsmyndigheder inden for databeskyttelse, valglovgivning og lovgivning om audiovisuelle medier vil kunne undersøge disse samspil yderligere, drøfte de udfordringer, de står over for, og se nærmere på muligheder for fælles tiltag, også under hensyntagen til det kommende valg til Europa-Parlamentet.

Det fremgår af denne udtalelse, at teknologi og adfærd på markedet forårsager skade på grund af strukturelle ubalancer og fordrejninger. Vi har opfordret til at tilpasse incitamenterne til innovation. Teknologigiganterne og -pionererne har indtil nu draget fordel af at operere i et forholdsvis ureguleret miljø. Traditionelle industrier og grundlæggende begreber som territorial kompetence, suverænitæt og også sociale normer, herunder demokrati, er berørt. Disse værdier afhænger af en mangfoldighed af meninger og balance mellem parter. Ingen enkelt aktør eller sektor kan klare dette alene. Beskyttelse af oplysninger er en del af løsningen og måske en større del end forventet. Det er ikke tilstrækkeligt at sætte sin lid til velviljen hos kommercielle aktører, der i sidste ende ikke stilles til ansvar. Vi er nu nødt til at gribe ind for at sprede fordelene ved digitalisering mere ligeligt.

Udfærdiget i Bruxelles, den 19. marts 2018.

Giovanni BUTTARELLI

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse

⁽¹⁾ Som fastslået af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sagen Orlovskaya Iskra mod Rusland danner »frie valg og ytringsfriheden, navnlig den frie politiske debat, grundlaget for ethvert demokratisk system. De to rettigheder er indbyrdes forbundne og forstærker hinanden: Eksempelvis er ytringsfrihed et af de »forhold«, der er nødvendige for at sikre »folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling«. Det er derfor navnlig vigtigt i perioden forud for et valg, at alle slags meninger og oplysninger har mulighed for at cirkulere frit. I forbindelse med valgdebatter er kandidaternes uhindrede udøvelse af ytringsfriheden af særlig betydning« (henvisninger udeladt af teksten), punkt 110. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525>.

⁽²⁾ 2014 — Foreløbig udtalelse om »Privacy and Competitiveness in the Age of Big Data« (Beskyttelse af privatliv og konkurrenceevne i en tid med big data); 2015 — udtalelse nr. 4/2015 »Towards a new digital ethics. Data, dignity and technology« (Mod en ny digital etik: Data, værdighed og teknologi); 2015 — Udtalelse nr. 7/2015 »Meeting the challenges of big data. A call for transparency, user control, data protection by design and accountability« (Udfordringerne ved massedata — behov for gennemsigtighed, brugerkontrol, indbygget databeskyttelse og ansvarlighed); 2016 — Udtalelse nr. 8/2016 »EDPS Opinion on coherent enforcement of fundamental rights in the age of big data« (Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om effektiv håndhævelse af grundlæggende rettigheder i en tid med big data).