



PÅ PARTI MED TEKNOLOGIEN

Digital målretting av politiske budskap i Norge
Juni 2019

Innhold

SAMMENDRAG	5
INNLEDNING.....	6
VÅR FELLES DIGITALE OFFENTLIGHET	7
MÅLRETTINGSINDUSTRIEN	8
HVA SIER LOVEN?	12
MIKROMÅLRETTING I USA OG EUROPA.....	15
NORSKE PARTIERS BRUK AV DATA OG MÅLRETTINGSTEKNOLOGI.....	18
Hva gjør partiene?	18
Hvilke rammebetingelser legger føringer for partienes bruk av digital målretting?	22
Utfordringer og risikofaktorer	24
KONKLUSJON.....	25
SEKS RÅD TIL FORSVARLIG BRUK AV MIKROMÅLRETTING AV POLITISK BUDSKAP	26
REFERANSER	27

Sammendrag

I denne rapporten undersøker vi bruken av digital målretting av politiske budskap generelt, og i Norge spesielt. Vi redegjør for hvordan digital målretting har blitt brukt i politiske kampanjer i utlandet, og viser hvordan norske politiske partier anvender digital målretting og dataanalyse. For å kartlegge hvordan digital målretting blir anvendt i Norge, har vi intervjuet representanter fra samtlige politiske partier som er representert på Stortinget. I slutten av rapporten gir vi også noen praktiske retningslinjer for bruk av digital målretting i valgkampsammenheng.

Målretting av politiske budskap er ofte basert på demografiske data som alder, kjønn og bosted. Mikromålretting er en form for digital annonsering som i større grad bygger på informasjon som er nært knyttet til deg som individ, og som analyserer personopplysninger samlet inn fra en rekke ulike kilder om atferd, interesser og verdier. Formålet er å påvirke dine handlinger.

Mikromålretting av politiske budskap kan bidra til at velgere får mer relevant informasjon og at det politiske engasjementet øker. Det kan imidlertid også ha konsekvenser for den enkeltes personvern. I tillegg kan det gjøre et politisk system sårbart for manipulering, bidra til diskriminering og gå ut over legitimiteten og tilliten til den demokratiske prosessen.

Alle de politiske partiene på Stortinget bruker Facebook for annonsering, og plattformen setter i stor grad premissene for hvilke segmenterings- og annonseringsverktøy partiene tar i bruk. Mange partier anser sitt mulighetsrom som definert av Facebook og de begrensninger plattformen til enhver tid setter. Dette innebærer at avgjørelser som tas i Facebooks styrerom, får direkte konsekvenser for rammebetingelsene til det norske demokratiske systemet.

Bruk av dataanalyse for å målrette husbesøk kan også i visse tilfeller muliggjøre målretting mot små segmenter, slik som boligområder eller husstander. Partienes satsing på slik teknologi varierer. Dersom det fra en ekstern virksomhet kjøpes analyser som forteller hvor det bor mennesker med en gitt velgerprofil, vil man i mange tilfeller behandle personopplysninger. Det kan

være fare for re-identifisering når slik teknologi kobles til geografisk lokasjonsdata på gate- og husstandsnivå, og antakelser om hva en bestemt person vil stemme, er i seg selv en personopplysning.

Å laste opp egne data, slik som informasjon fra medlemslister, til Facebook og andre annonseplattformer for å skreddersy egne målgrupper, representerer i dag en rød linje for partiene. Imidlertid har noen partier eksperimentert med dette tidligere. Måten Facebook tillater målretting basert på mer finmaskede kategorier enn kun demografiske data, slik som interesser og atferd, gjør likevel at partiene relativt enkelt kan lage spissede målgrupper uten bruk av egne data. Dermed blir kanskje ikke andre etiske og potensielt juridiske bekymringsmomenter vurdert.

Ingen av partiene har nedskrevne retningslinjer for bruk av persondata og digital mikromålretting. Dette kan gjøre partiene sårbare for utglidning mot mer invaderende målrettingsmetoder.

Mikromålretting er ressurskrevende. De fleste partiene oppgir at de verken har ressurser eller ser verdien i å fokusere på veldig små segmenter. Dette betyr at segmentene som blir brukt, ofte ikke er så presise at de utgjør en trussel for personvernet. Ressurser har også betydning for hvilke eksterne virksomheter partiene kan benytte, og hvilke verktøy de kan ta i bruk.

Rammebetingelsene som i dag bidrar til å begrense partienes bruk av mikromålretting, kan endre seg, og mange av partiene bruker eksterne aktører som behandler data på vegne av partiene. Dette kan bidra til at mikromålretting blir mer utstrakt i kommende år. For eksempel kan valgkampbudsjettene øke og målrettingsteknologien bli billigere og mer brukervennlig.

Funnene i denne rapporten samsvarer med funn fra lignende studier fra Europa, hvor det fremheves at relativt beskjedne budsjetter, politiske system og etiske og juridiske hindre bidrar til at målrettingen ikke foregår på samme måte, og i samme omfang, som i kjente tilfeller i USA og Storbritannia.^{1 2}

¹ Dobber, T., Trilling, D., Helberger, N., & de Vreese, C. H. (2017). Two crates of beer and 40 pizzas: the adoption of innovative political behavioural targeting techniques. *Internet Policy Review*, 6(4)

² Kruschinski, S., & Haller, A. (2017). Restrictions on data-driven political micro-targeting in Germany. *Internet Policy Review*, 6(4)

Innledning

Den 17. mars 2018 publiserte en rekke medier de første oppslagene av det som skulle bli en lang rekke avsløringer om et til da relativt ukjent selskap ved navn Cambridge Analytica.^{3 4} Selskapet hadde på ulovlig vis fått tilgang til flere titalls millioner Facebook-profiler som de analyserte og brukte videre for å drive politisk påvirkningsarbeid på oppdrag fra Donald Trumps valgkampanje i USA.

Cambridge Analytica-saken førte til at bruk og misbruk av personopplysninger i valgkampsammenheng ble satt høyt på agendaen i mange land. Blant annet har det britiske datatilsynet gransket aktører involvert i Brexit-avstemningen. I forbindelse med vårens EU-valg har det europeiske personvernrådet kommet med en uttalelse om målretting av politisk budskap. I 2019 initierte det nederlandske datatilsynet en kontroll for å avdekke hvordan de politiske partiene samler inn og bruker personopplysninger til markedsføring av politiske budskap.⁵

Høsten 2019 er det kommunevalg i Norge. Til tross for at valgkamper i Norge i økende grad foregår på digitale flater, er det lite kjent hvordan digital målretting og dataanalyse blir anvendt i politiske kampanjer. Med denne rapporten ønsker Datatilsynet å bidra til mer kunnskap om norske partiers bruk av slike metoder.

Målretting av politiske budskap er ikke ulovlig eller nødvendigvis problematisk. Partier, politikere og pressgrupper har siden midten av 1800-tallet målrettet bestemte budskap mot grupper for å øke egen gjennomslagskraft. Den teknologiske utviklingen de siste par tiårene har imidlertid gjort det mulig å innhente og sammenstille mye mer informasjon om velgerne enn før, og å bruke denne kunnskapen til å målrette budskap mer presist enn tidligere.

Ved hjelp av dataanalyse og målrettingsteknologi kan partiene i større grad overbevise og utforme annonser med temaer og argumenter som den enkelte velger kan

bli overtalt av, uten at de nødvendigvis vet eller skjønner hvorfor akkurat de får akkurat dette budskapet.

Bruk av mikromålretting til politisk påvirkning kan ha konsekvenser for den enkeltes personvern, men også for den demokratiske offentligheten. I tillegg kan det gjøre et politisk system sårbart for manipulering, bidra til diskriminering og eventuelt gå ut over legitimiteten og tilliten til den demokratiske prosessen.

Valg verden over preges i økende grad av frykt for manipulasjon, falske nyheter og fiendtlige staters innblanding i valgprosessen. Disse problemstillingene blir i liten grad berørt i denne rapporten. Hovedfokuset i vår rapport er på de politiske partienes bruk av personopplysninger til å målrette politiske budskap i valgkampsammenheng.

I forbindelse med arbeidet med rapporten har vi intervjuet representanter fra samtlige politiske partier som er representert på Stortinget om deres bruk av, og holdninger til, mikromålretting og dataanalyse i valgkampsammenheng. Intervjuene ble gjennomført i mars og april 2019.

I første del av rapporten omtaler vi hva mikromålretting er, hvilke aktører som er involvert i denne industrien og hvordan mikromålretting har vært benyttet i valg i USA og Europa. Vi gjennomgår deretter hvilke rettslige rammer personvernforordningen setter for bruk av personopplysninger i digitale valgkamper.

I andre del presenterer vi våre funn og hva vi mener er de største utfordringene. Vi gir også praktiske retningslinjer for forsvarlig bruk av digital målretting i valgkampsammenheng.

³ Rosenberg, M., Confessore, N., & Cadwalladr, C. (2018, 17. mars). How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/politics/cambridge-analytica-trump-campaign.html>

⁴ Cadwalladr, C., & Graham-Harrison, E. (2018, 17. mars). Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach. *The Guardian*. Hentet fra

<https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>

⁵ Autoriteit Persoonsgegevens. (2019, 15. februar). Verkenndend onderzoek naar gebruik persoonsgegevens in verkiezingscampagnes. Hentet fra <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/verkenndend-onderzoek-naar-gebruik-persoonsgegevens-verkiezingscampagnes>

Vår felles digitale offentlighet

I 2019 kan vi ikke lenger snakke om offentligheten uten å diskutere det faktum at så mye av vår felles, politiske samtale er flyttet inn i digitale rom. Offentligheten, begrepet som beskriver sfæren hvor borgere møtes og rasjonelle argumenter brynes mot hverandre, uavhengig av status og identitet, er en sentral komponent i et hvert demokratisk samfunn. Idealet om den borgerlige offentligheten, først formulert av den tyske sosiologen Jürgen Habermas i 1962, forutsetter at møteplassene – sfærene – hvor borgere deltar i fri meningsutveksling er frie og åpne for alle.

Ulike offentlighetssfærer har gjennom tidene hatt ulike egenskaper og teknologiske kjennetegn, og disse har stor betydning for hvordan den offentlige samtalen blir. Røykfylte kafeer på 1700-tallet, store folkemøter og lokalavisens spalter er alle typiske offentlighetssfærer med unike egenskaper som både begrenser og muliggjør spesifikke former for offentlig samtale.

Viktige endringer som har påvirket offentlighetssfærene i Norge, inkluderer TV-mediets gjennombrudd og endringen fra en partilokal til en partipolitisk uavhengig presse. Den største endringen det siste tiåret er fremveksten av sosiale medier som arena for offentlig meningsbrytning, debatt og politisk aktivitet. Offentligheten har, som mange andre samfunnssfærer, blitt digitalisert.

Den store utfordringen blir følgelig at reguleringene som Stortinget pålegger de tradisjonelle offentlighetssfærene, ikke gjelder i den nye digitale offentligheten. I likhet med mange andre land er det forbudt å sende politisk reklame på TV i Norge. Politiske budskap blir likevel lovlig fremført med lyd og bilde i sosiale medier.

Verdens demokratier er i en situasjon hvor en viktig del av vår politiske offentlighet i økende grad eksisterer på plattformer som ikke har den samme tydelig definerte samfunnsrollen som tradisjonelle medier har. De digitale plattformene har også store økonomiske insentiver til å motsette seg demokratisk kontroll.⁶

For de digitale plattformene er den økonomiske veksten i stor grad generert av digitalt annonse-salg. Dermed blir politiske budskap en attraktiv salgsvare på den inntektsbringende annonse-børsen.

En velfungerende offentlig sfære er i tillegg helt avhengig av at borgerne har en privatsfære som er skjermet fra offentlighetens søkelys. At dagens offentlighet i økende grad flyttes over i den digitale sfæren innebærer at ytringer og aktiviteter overvåkes, registreres, lagres og fungerer som datagrunnlag for kommersielle virksomheter.

En enorm vekst i prosessorkraft, fallende kostnader for lagring og utviklingen av sofistikert stordataanalyse har ført til fremveksten av en profitabel industri som målretter digitale annonser til enkeltpersoner basert på hvilke nettsider du har besøkt, lokasjonsdata, kjøps-historikk og en lang rekke andre faktorer. Disse metodene har de siste tiårene i økende grad også blitt tatt i bruk av politiske partier for å vinne valg, og dette har konsekvenser for vår felles, demokratiske offentlighet.

⁶ Bodó, B., Helberger, N., & de Vreese, C. H. (2017). Political micro-targeting: a Manchurian candidate or just a dark horse? *Internet Policy Review*, 6(4).

Målrettingsindustrien

Målretting av politiske budskap er ikke et nytt fenomen. En lokalpolitiker kan føre valgkamp på den lokale togstasjonen basert på en antakelse om at de som ferdes der har særlig interesse for et godt kollektivtilbud. Målretting av politiske budskap er ofte basert på demografiske data, slik som alder, kjønn og bosted. Mengden informasjon som samles inn av store digitale plattformer, har likevel skapt en større nøyaktighet og presisjon som anvendes i analyse av velgerbasen enn tidligere.

I motsetning til tradisjonell målretting, er mikromålretting i tillegg basert på opplysninger som er tett knyttet til deg som individ, slik som dine interesser, verdier, vaner og atferd.

Basert på denne informasjonen kan det utformes annonser med temaer og argumenter som er spesialtilpasset spesifikke grupper eller enkeltindivider. I politisk valgkamp kan mikromålretting også brukes til å identifisere nabolag og husstander med en høy andel personer som potensielt kan overtales til å stemme på et bestemt parti.

Mikromålrettingsteknologi gir politiske partier mulighet til å bevege seg fra å rette seg mot store målgrupper til å levere spissede budskap helt ned på individnivå.⁷

Det digitale annonsegullet

Den digitale annonseindustrien består av analysebyråer, PR-firma og reklame- og konsultentselskap som i mange tiår har perfektionert kunsten å analysere tall fra spørreundersøkelser, fokusgrupper og velgerstatistikk for å gjøre salg av produkter og politiske budskap mest mulig effektivt.⁸ Fremveksten av internett og sosiale medier har gitt denne bransjen enda kraftigere verktøy i jakten på de mest utfyllende databasene, som igjen gir de beste analysene og høyest inntjening.



Mikromålretting

Mikromålretting er en form for målrettet digital annonsering som analyserer personopplysninger samlet inn fra en rekke ulike kilder med mål om å påvirke en persons handlinger.

Informasjonen kan hentes fra en lang rekke kilder, inkludert nettaktivitet og handlinger i sosiale medier ved hjelp av informasjonskapsler (cookies) og sporingsbilder (web beacons/piksler).

Mikromålretting er en fundamental del av den digitale annonseindustrien som har gjort Google og Facebook til noen av verdens mest verdifulle selskap. I tillegg til å brukes til å målrette personaliserte annonser for den kommersielle sektoren, har politiske partier og kandidater de siste ti årene i økende grad dratt nytte av de samme metodene.

I tillegg fungerer sosiale medier som kommunikasjons- og påvirkningskanaler som også mindre aktører kan utnytte effektivt.⁹ De fleste av verktøyene som benyttes i valgkamper, er utviklet, testet, raffinert og perfektionert av aktører innen annonseindustrien.¹⁰

Den digitale annonseindustrien benytter sofistikerte dataanalyser på enorme datasett for å utforme annonser som er tilpasset akkurat deg. Overført til politikken betyr det at de samme metodene tas i bruk for å mobilisere, engasjere og påvirke velgere til å støtte eller motsette seg en politisk kandidat, parti eller sak. Dataanalysene kan også inkludere modeller som predikerer en persons psykologiske disposisjoner (også kjent som psykometri).¹¹ En person som modellen antar er

⁷ Bartlett, J., Smith, J., & Acton, R. (2018). *The Future of Political Campaigning*. Demos. Hentet fra www.demos.co.uk

⁸ Chester, J., & Montgomery, Kathryn, C. (2017). The role of digital marketing in political campaigns. *Internet Policy Review*, 6(4)

⁹ Gibson, R. K., & McAllister, I. (2015). Normalising or Equalising Party Competition? Assessing the Impact of the Web on Election Campaigning. *Political Studies*, 63(3), ss. 529-547

¹⁰ Tufekci, Z. (2014). Engineering the public: Big data, surveillance and computational politics. *First Monday*, 19(7).

¹¹ Kosinski, M., Stillwell, D., & Graepel, T. (2013). Private traits and attributes are predictable from digital records of human behavior. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(15), ss. 5802-5805. doi:<https://doi.org/10.1073/pnas.1218772110>

utadvendt og åpen for nye erfaringer og inntrykk, kan for eksempel motta andre budskap enn en antatt innadvendt person som er mest komfortabel med rutiner og vante opplevelser.

Politisk mikromålretting kan skje på en rekke ulike måter, men metodene er avhengige av infrastrukturen som den digitale annonseindustrien har bygget opp. Denne bransjen, og utfordringene de representerer for personvernet, ble grundig behandlet i Datatilsynets rapport «Det store datakappløpet».¹²

Industrien er dominert av to store aktører, Facebook og Google, som genererer enorme summer på å tilpasse digitale annonser til den enkeltes brukeratferd. Facebooks annonsering utføres i hovedsak ved bruk av deres eget annonseverktøy. Googles mest innbringende annonsesystem er basert på automatiserte sanntids-auksjoner mellom annonsører som bestemmer hvorvidt deres budskap skal plasseres på en nettside.

Virksomhetene som spesialiserer seg på politisk påvirkning

De siste årene har det vokst fram en rekke selskaper som spesialiserer seg på politisk målretting. Cambridge Analytica var et slikt selskap, og deres morselskap, SCL Group, skrøt åpenlyst om sin rolle i mer enn 100 demokratiske prosesser i over 30 ulike land.¹³

NationBuilder har siden oppstarten i 2008 tilbudt politikere, partier og aktivister en helhetlig programvare for grasrotsorganisering, pengeinnsamling og velgerkommunikasjon, i stor grad basert på dataanalyse av tilgjengelige personopplysninger. Selskapet har blitt benyttet av amerikanske politikere i flere år, og har de siste årene også spilt en prominent rolle i europeiske valg, blant annet det franske presidentvalget i 2017.¹⁴

Andre store politiske programvaretjenester inkluderer Fundly, Ecanvasser og TrailBlazer. Selv om disse tjenestene spesialiserer seg på ulike ting, er fellesnevneren at de tilbyr programvare for politisk

påvirkning, og at de er avhengige av en stor mengde persondata for å levere et konkurransedyktig produkt.

Politisk mikromålretting legger press på personvernet, øker sårbarheten for manipulering og kan skade tilliten til den demokratiske prosessen.

Det finnes imidlertid også åpenbare positive ringvirkninger som ikke skal undervurderes. Tilgangen til spissede segmenter kombinert med relativt kostnads-effektive kommunikasjonskanaler kan potensielt være avgjørende for mindre partier og organisasjoner som sliter med å bryte gjennom i redaktørstyrte medier og i offentligheten for øvrig. I tillegg kan skreddersydd informasjon øke engasjement og valgdeltakelse blant grupper som ellers ikke ville forholdt seg til politikk eller stemt ved valg.

Facebook gjør endringer

De amerikanske teknologiselskapene, og spesielt Facebook, har i etterkant av Cambridge Analytica-skandalen blitt satt under politisk press. Flere av selskapene har svart med å gradvis innføre endringer og begrensninger for hvordan annonsører kan benytte verktøyene, med særlig oppmerksomhet rettet mot de mest finmaskede funksjonene for å finne og definere målgrupper.

Det siste året har Facebook gjennomført flere endringer:¹⁵

- Funksjonen «Partner Categories» er fjernet. Denne funksjonen gjorde det mulig for annonsører å sammenstille personopplysninger de selv hadde samlet inn, med opplysninger tilbudt fra datameglere, slik som Acxiom og Datalogix. Denne tredjepartsinformasjonen var ofte svært omfattende og inkluderte demografi, interesser, atferd, verdier, kjøpshistorikk og en rekke andre variabler.
- Annonsører som konstruerer egne målgrupper basert på e-postadresser og telefonnumre de

¹² Datatilsynet. (2015). *Det store datakappløpet: Rapport om hvordan kommersiell bruk av personopplysninger utfordrer personvernet*.

¹³ Ghoshal, D. (2018, 28. mars). Mapped: The breathtaking global reach of Cambridge Analytica's parent company. *Quartz*. Hentet fra <https://qz.com/1239762/cambridge-analytica-scandal-all-the-countries-where-scl-elections-claims-to-have-worked/>

¹⁴ O'Brian, C. (2017, 14. juli). How NationBuilder's platform steered Macron's En Marche, Trump, and Brexit campaigns to victory. *Venturebeat*.

Hentet fra <https://venturebeat.com/2017/07/14/how-nationbuilder-helped-emmanuel-macron-secure-a-landslide-in-frances-legislative-elections/>

¹⁵ Goldman, R. (2018, 21. desember). *Changes We Made to Ads in 2018*. Hentet 30.4.2019 fra Facebook Business: <https://www.facebook.com/business/news/changes-we-made-to-ads-in-2018>

selv har samlet inn, må ha tillatelse fra personene det er samlet inn opplysningene fra. At denne verifiseringsfunksjonen er overlatt til annonsørene innebærer tilsynelatende at Facebook overfører ansvaret til annonsøren for at et gyldig behandlingsgrunnlag foreligger.¹⁶

- Det er etablert en annonsefane som gjør det mulig å få innsyn i alle annonser som kjøres til enhver tid fra en gitt side. I tillegg har plattformen etablert et offentlig og søkbart annonsearkiv for politisk reklame, med en planlagt lagringstid på syv år.
- Begrensninger i Facebooks annonseringsløsninger tillater ikke at et politisk parti (eller andre aktører) målretter en annonse til færre enn 1 000 personer.
- I enkelte land har Facebook dessuten innført en verifiseringsfunksjon for annonsører som tilbyr valgrelatert innhold. Den krever at man må bevise at man er en reell politisk aktør i det aktuelle landet og at annonsens avsender kommer tydelig frem. Denne funksjonen er først og fremst innført for å redusere spredningen av falske nyheter, og er en respons på skandalene knyttet til Russlands innblanding i den amerikanske valgkampen i 2016. Endringene er foreløpig kun lagt til i annonseløsningen i Brasil, India og Storbritannia.¹⁷

Til tross for disse endringene er det fremdeles store juridiske og etiske utfordringer knyttet til de store teknologiselskapenes bruk av personopplysninger i analyseverktøyene de tilbyr. Det er for eksempel mulig for brukere av annonseringsverktøyene å omgå mange av begrensningene Facebook har lagt til.¹⁸ Uavhengige aktører som har utviklet programvare som sporer utbredelsen av politisk reklame på Facebook har blitt utestengt fra plattformen.¹⁹ Programvaren avslørte for øvrig at Facebooks eget system for å identifisere

politiske annonser ikke plukket opp reklame fra blant annet den amerikanske lobbygruppen National Rifle Association, en organisasjon som i 2016 brukte \$ 100 millioner på lobbyisme mot amerikanske politikere.²⁰

¹⁶ Constone, J. (2018, mai). Facebook demands advertisers have consent for email/phone targeting. *Techcrunch*. Hentet fra <https://techcrunch.com/2018/06/13/facebook-custom-audiences-consent/>

¹⁷ Schiff, S. C. (2018, 6. desember). Increasing Ad Transparency Ahead of India's General Elections. *Facebook Newsroom*. Hentet 30.4.2019 fra <https://newsroom.fb.com/news/2018/12/ad-transparency-in-india/#>

¹⁸ Faizullahoy, I., & Korolova, A. (2018). *Facebook's Advertising Platform: New Attack Vectors and the Need for Interventions*

¹⁹ Waterson, J. (2019, 27. januar). Facebook restricts campaigners' ability to check ads for political transparency. *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/technology/2019/jan/27/facebook-restricts-campaigners-ability-to-check-ads-for-political-transparency>

²⁰ Merrill, J. B., & Tobin, A. (2019, 28. januar). Facebook Moves to Block Ad Transparency Tools — Including Ours. *ProPublica*. Hentet fra <https://www.propublica.org/article/facebook-blocks-ad-transparency-tools>



Sporing av nettaktivitet

Mange tror feilaktig at tjenestene vi benytter oss av på nett er gratis. I virkeligheten tjener virksomheter penger på personopplysningene som samles inn hver eneste gang vi åpner en nettside, trykker på en lenke eller kommenterer en Facebook-status. Den enorme datahøstingen forklares og forsvares ofte med at det er i brukernes interesse å tilby personalisert og relevant innhold. Hvis du går inn på mange boligannonser, vil boligannonser oftere dukke opp som reklame på nettsteder du besøker. Venner du interagerer med i sosiale medier, dukker oftere opp i feeden din enn de du aldri har kontakt med.

Sporingen av atferden din skjer på mange måter, og de fleste er skjulte. Når en boligannonse følger deg rundt på nettet er det ofte fordi du spores via én eller flere informasjonskapsler. Informasjonskapsler er små filer som installeres på datamaskinen din idet du besøker et nettsted og gjør det mulig å kjenne deg igjen over tid og dermed lagre informasjon om atferden din på nett.

Det er vanlig å skille mellom førsteparts- og tredjepartskapsler. Førstepartskapsler er installert av nettstedets eier og benyttes vanligvis til å analysere nettrafikken. Tredjepartskapsler eies derimot som regel av selskap i annonseindustrien. Disse selskapene har gjerne informasjonskapsler plassert på et utall nettsteder, noe som gjør at de kan bygge detaljerte profiler på hver enkelt nettbruker.

De siste årene har denne sporingspraksisen blitt enda mer avansert. Der informasjonsstrømmen tidligere var begrenset til den datamaskinen du benyttet, kan selskapene nå spore deg på tvers av alle enheter som er koblet til nett og samle informasjonen i én brukerprofil. Skiftet beskrives som steget fra *enhetssporing* til *personssporing*.

Google, Facebook og de andre teknologiselskapene bruker informasjonen som samles inn om alle som benytter tjenestene deres til å selge annonseplass til høyeste budgiver på digitale annonsebørser. Annonseauksjonene foregår automatisk i sanntid. Det betyr at idet du åpner en nettside, sendes informasjonen om hvem du er til selskapene som har installert sporingskapsler på nettsiden til en ekstern server. Profilen din blir analysert og en persontilpasset annonse dukker opp på nettsiden du har åpnet. Prosessen tar om lag 200 millisekunder, og kan kombineres med såkalt A/B-testing som fortløpende gir tilbakemeldinger på hvor effektive annonsene er, noe som igjen kan benyttes til å justere annonsene.

Hva sier loven?

Alle virksomheter som behandler personopplysninger om deg, må ha et såkalt *behandlingsgrunnlag*, altså et rettslig grunnlag, for behandlingen. Dette gjelder også for politiske partier, enten de behandler personopplysninger om deg i forbindelse med ditt medlemskap i partiet, eller dersom de bruker dine personopplysninger for å markedsføre partiet sitt direkte til deg.

§ Særlig kategori av personopplysninger

Opplysninger om en persons politiske oppfatning er definert som en *særlig kategori av personopplysninger*, tidligere kalt sensitive personopplysninger.

Ettersom din politiske oppfatning er informasjon som du kanskje ikke ønsker at andre skal vite, og som det kan oppleves ubehagelig å ikke ha kontroll over, har slike opplysninger et særlig vern i personvernforordningen, artikkel 9 nr. 1.

Utgangspunktet er at det er ulovlig for virksomheter å behandle personopplysninger om politiske oppfatning. Det er imidlertid lovlig dersom virksomheten kan vise til et gyldig behandlingsgrunnlag i artikkel 6 nr. 1, samt godtgjøre at behandlingen oppfyller minst ett av unntaksvilkårene i artikkel 9 nr. 2, for eksempel at du har gitt gyldig samtykke først.

Vi kan bruke et eksempel: Et politisk parti publiserer et bilde av deg på sin Facebook-side. På bildet står du smilende foran standen deres som er ikledd store partilogoer, og i teksten under bildet står det «I dag har vi vervet mange nye medlemmer til partiet!». Ettersom dette bildet er egnet til å si noe om din politiske oppfatning, vil det politiske partiet altså måtte vise til både et behandlingsgrunnlag i samsvar med artikkel 6 nr. 1, og godtgjøre at et av unntaksvilkårene er oppfylt. Hvis ikke, vil det ikke være lovlig for dem å publisere

det. I dette tilfellet vil gyldig samtykke være det mest nærliggende behandlingsgrunnlaget og unntaksvilkåret.

Dersom du i tillegg har samtykket til at bildet kan benyttes videre av partiet i markedsføringsøyemed, kan det imidlertid oppstå et vanskeligere spørsmål. Vi kan se for oss følgende scenario: Peder blar gjennom nyhetsstrømmen sin på Facebook, og får opp en annonse med bildet og teksten «Vi ønsker at disse sakene prioriteres i Lillevik. Bli med på laget!». Peder har aldri søkt opp, samhandlet med eller engasjert seg i partiet eller dets poster på internett. Hvordan har annonsen havnet i nyhetsstrømmen til akkurat Peder?

En del av valgkampstrategien til det aktuelle partiet er å benytte seg av målrettet annonsering i sosiale medier for å nå ut til flere velgere. Partiet sender ut politiske annonser på sosiale medier til menn mellom 20 og 40 år som bor i Lillevik. Partiet har valgt disse kriteriene fordi statistikk fra tidligere valg viser at personer i denne kategorien, slik som Peder, utgjør en av kjernevelgergruppene til partiet.

Avledede data er også personopplysninger

Tusenkronersspørsmålet er da: Behandler det politiske partiet personopplysninger om Peders politiske oppfatning når han er mottaker av denne typen målrettet markedsføring? Hvis så er tilfellet, behandler de en særlig kategori av personopplysninger som kun er lovlig dersom et av de snevre unntaksvilkårene er oppfylt, slik som for eksempel den registrertes uttrykkelige, frivillige, spesifikke og fullt ut informerte samtykke.

De som driver med målrettet annonsering baserer seg ofte på antakelser, ikke faktakunnskaper. Ser du en annonse for støvsugere, kan det være fordi noen mener at du sannsynligvis vil kjøpe ny støvsuger, ikke fordi de vet det sikkert. Slike antakelser bygger gjerne på annen informasjon de har om deg, samt statistiske sammenhenger. Det kan for eksempel være at det sosiale mediet vet at du nettopp har flyttet, og at de som har flyttet statistisk sett har større sannsynlighet for å kjøpe støvsuger i en periode. Slike antakelser om hvem vi sannsynligvis er og hva vi sannsynligvis vil gjøre kalles *avledede data* – data som er generert på bakgrunn andre data. Personopplysningsloven gjelder både faktaopplysninger og avledede data.

I Peders tilfelle er målrettingskriteriene veldig generelle, kombinert med at partiet ikke har gjort noen antakelser om hva bestemte personer vil stemme. I stedet har de sendt ut budskapet til en tilfeldig gruppe mennesker innen et *svært bredt definert* segment, der antallet potensielle velgere statistisk sett er høyere enn for resten av befolkningen i håp om å treffe noen som er interesserte i budskapet. Kombinasjonen av svært enkle, overordnede statistiske sammenhenger og mangelen på personfokus gjør at partiet ikke behandler opplysninger om Peders politiske oppfatning i dette eksemplet.

Hvis én av disse to forutsetningene endrer seg, kan det imidlertid raskt være snakk om behandling av personopplysninger om politisk tilhørighet:

- Dersom partiet eller det sosiale mediet har utført mer finmaskede analyser for å lage segmenter som sier noe om politisk tilhørighet med en viss treffsikkerhet, for eksempel basert på en kombinasjon av demografi, geografi, profilinformasjon, sidene man følger og vennelister, er det ikke lenger er snakk om enkel og overordnet statistikk, men heller klarere politisk profilering og dermed behandling av særlige kategorier personopplysninger om de som blir plassert i segmentet.
- Det samme er tilfellet dersom fokuset er på hva Peder sannsynligvis vil stemme, selv om antakelsene bygger på veldig enkle data. Tilsvarende gjelder dersom fokuset er på den eller de som bor i husstanden Lillevikveien 2, i motsetning til husstanden Lillevikveien 3. Opplysningen «Peder vil sannsynligvis være enige med vårt parti i mange saker» er både etter sitt formål, innhold og virkning en personopplysning.

Grensene mellom de to tilfellene kan være vage, men poenget er at det ikke skal mye til før det er snakk om personopplysninger om politisk oppfatning, selv om det er snakk om enkle antakelser og avledede data.

Det samme vil gjelde for partier som benytter seg av dørbanking som metode for å nå ut til eksisterende og potensielle velgere. Dersom et parti banker på Peders dør fordi de av erfaring og analyse av tidligere valgresultater vet at det er et fornuftig område å banke på dører i, vil de ikke behandle opplysninger om Peders politiske oppfatning. På samme måte som i eksempelet

over, vil de heller ikke behandle opplysninger om Peders politiske oppfatning dersom de banker på dørene til menn mellom 20 og 40 år i Lillevik. Hadde partiet derimot banket på døren til Peder på bakgrunn av en mer intrikat og finmasket analyse, hvor flere elementer sammen forteller partiet at Peder sannsynligvis vil være interessert i deres budskap, vil de behandle opplysninger om hans politiske oppfatning.

Ett av unntaksvilkårene er at det er lovlig å behandle særlige kategorier av personopplysninger som det er åpenbart at den registrerte har offentliggjort. Det er lett å tenke at dette kan være tilfellet når den registrerte på sin egen Facebook-profil har offentliggjort interessene sine og andre personopplysninger som kan brukes for å gjøre en antakelse av personens politiske ståsted. Unntaksvilkårene skal imidlertid tolkes snevert, og Det europeiske personvernrådet (European Data Protection Board – EDPB) har i Statement 2/2019 av 13. mars 2019 konstatert at dette vilkåret ikke kan brukes til å legitimere behandling av slike avledede data.

Partiene er ansvarlige

Når politiske partier bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes, karakteriseres de som *behandlingsansvarlige*. Den behandlingsansvarlige er det primære pliktsubjektet etter personvernforordningen, og er overordnet ansvarlig for å overholde personvernprinsippene og regelverket for øvrig. Dette er forankret i det personvernrettslige ansvarlighetsprinsippet (artikkel 5 nr. 2).

I dette ligger at den behandlingsansvarlige skal behandle dine personopplysninger på en lovlig, rettferdig og gjennomiktig måte, ha et behandlingsgrunnlag for hver behandling som gjennomføres, behandle personopplysningene på en sikker måte, sikre at du som registrert får utøvd rettighetene dine og en rekke andre plikter. Kravet til gjennomsiktighet betyr blant annet at den behandlingsansvarlige må gi deg kortfattet og forståelig informasjon om hvor opplysningene dine er hentet fra og hva de vil brukes til. Dette ansvaret følger dem enten de behandler informasjon om deg i forbindelse med medlemskapet ditt i et politisk parti, eller dersom de velger å benytte for eksempel Facebook som plattform for å nå ut til eksisterende og potensielle velgere.

Profilering og helautomatiserte avgjørelser

Profilering er å vurdere, analysere eller forutsi personlige aspekter ved en person. Dersom et politisk parti eller en virksomhet bruker dine personopplysninger for å forutsi dine personlige preferanser om politisk oppfatning, profilerer de deg altså. Slik profilering innebærer en særlig risiko både for personvernet og den frie meningsdannelsen, fordi det handler om å forenkle virkeligheten og kategorisere mennesker. Slik kategorisering kan være mer eller mindre treffende, og den kan føre til filterbobler og polarisering. Der behandling av opplysninger om politisk oppfatning er tillatt, er det derfor viktig at man har på plass tiltak for å sikre at behandlingen er rettferdig.

Etter personvernforordningen har du som registrert i utgangspunktet rett til å *ikke være gjenstand* for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling, herunder profilering, og som har rettsvirkning for eller på *tilsvarende måte i betydelig grad påvirker deg* (artikkel 22 nr. 1).

Spørsmålet er derfor om det å målrette politiske annonser spesifikt til deg kan sies å innebære en avgjørelse som i betydelig grad påvirker deg. Dette er ikke et spørsmål som kan svares på rett frem, og svaret vil nok også avhenge av den konkrete situasjonen.

Det europeiske personvernrådet har imidlertid tatt til orde for at helautomatisert målretting av politiske budskap, i visse tilfeller «på tilsvarende måte i betydelig grad», vil påvirke den registrerte. Hvis så er tilfelle, er utgangspunktet at dette kun er lovlig hvis du først har gitt gyldig samtykke.

Mikromålretting i USA og Europa

Mikromålretting av politiske budskap er foreløpig mest utbredt i USA. Dette skyldes en rekke faktorer, blant annet svak personvernlovgivning, et liberalt lovverk for valgkampfinansiering, ytringsfrihetsparagrafens sterke stilling, hvordan valgsystemet er innrettet og en data-meglerbransje som kan tilby de mest avanserte analyse-verktøyene som finnes.²¹

Mikromålretting har imidlertid også blitt benyttet i ulik grad av europeiske partier i en rekke valg. I dette kapittelet ser vi derfor nærmere på hvordan mikromålretting har blitt brukt i politiske kampanjer i USA, Storbritannia, Nederland, Tyskland og Frankrike.

USA

Cambridge Analytica-skandalen satte for alvor fokus på politiske aktørers bruk av personopplysninger i moderne valgkamper. Det Cambridge Analytica gjorde var imidlertid ikke et brudd med tidligere praksis, men snarere en videreføring av relativt vanlige metoder i den moderne politiske påvirkningsindustrien.^{22 23} Barack Obama regnes som den første presidentkandidaten som gjennomførte en gjennomgående, datadrevet valgkamp. Både da han ble valgt i 2008 og gjenvalgt i 2012 var sofistikerte analyser av personopplysninger kombinert med omfattende dørbanking en sentral del av valgkampen som førte til at den relativt ukjente senatoren ble USAs 44. president.

Trump-kampanjen dro imidlertid nytte av gjennombrudd i utviklingen av mikromålrettingsteknologi, blant annet sporing på tvers av enheter²⁴ og at datasett om velgere ble stadig større. Det har kommet frem at Cambridge Analytica, på vegne av Trump-kampanjen, ulovlig høstet inn om lag 87 millioner Facebook-profiler og kombinerte denne informasjonen med en lang rekke andre databaser. Modellen som selskapet bygget

inkluderte, ifølge egne utsagn, mellom 3 000 og 5 000 datapunkter på hver person. Videre benyttet de en psykologisk personlighetstest som måler personlighetstrekk på fem variabler (femfaktormodellen, også kjent som «Big 5»). Personene som ble ansett som de mest sannsynlige vippevelgerne i de viktige vippestatene, ble videre pepret med tilpassede politiske budskap, levert eksklusivt til små grupper ved hjelp av såkalte «mørke poster» som innebærer at annonsene som dukket opp i én persons nyhetsstrøm var skjult for andre brukere.

Trump-kampanjen rettet seg også mot velgere som sannsynligvis ikke ville stemme Trump, men som modellen predikerte kunne påvirkes til å avstå fra å stemme. Dette var hovedsakelig velgergrupper som i overvekt stemte på det demokratiske partiet. Disse mottok annonser som oppfordret til å ikke benytte stemmeretten i det hele tatt.²⁵

Avsløringen var en direkte foranledning til at Facebook-sjef Mark Zuckerberg ble kalt inn til kongressen for å vitne. Hendelsen føyer seg inn i rekken av Facebook-skandaler de siste par årene, og blir stadig referert til i diskusjoner om sosiale mediers makt i moderne samfunn. I tillegg ble avsløringene satt i sammenheng med andre forhold og bredere sosiopolitiske utviklingstrekk, slik som økt polarisering, utbredelsen av falske nyheter og utenlandske makters innblanding i demokratiske valg.

Storbritannia

I kjølvannet av EU-avstemningen i Storbritannia ble det avslørt at de offisielle kampanjene på begge sider benyttet seg av de samme metodene for påvirkning som i Trumps valgkampanje, og også her spilte Cambridge

²¹ Bennett, C. J. (2016). Voter databases, micro-targeting, and data protection law: can political parties campaign in Europe as they do in North America? *International Data Privacy Law*, 6(4), ss. 261-275

²² Bashyakarla, V., Hankey, S., Macintyre, A., Rennó, R., & Wright, G. (2019). *Personal Data: Political Persuasion. Inside the Influence Industry. How it Works*. Tactical Tech. Hentet fra https://tacticaltech.org/media/Personal-Data-Political-Persuasion-How-it-works_print-friendly.pdf

²³ Hersh, E. D. (2015). *Hacking the electorate. How campaigns perceive voters*. Cambridge University Press.

²⁴ Lotame.com (2017, 4. oktober). The Benefits of Cross-Device Marketing, hentet 2.5.2019 fra <https://www.lotame.com/benefits-cross-device-marketing/>

²⁵ Solon, O. (2018, 16. mai). Cambridge Analytica whistleblower says Bannon wanted to suppress voters. *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/may/16/steve-bannon-cambridge-analytica-whistleblower-suppress-voters-testimony>

Analytica en nøkkelrolle. Det antas at den offisielle kampanjen som jobbet for britisk utmeldelse av EU i dagene før valget, sendte ut målrettede politiske «mørke annonser» som oppnådde om lag en milliard sidevisninger.²⁶ Cambridge Analytics rolle i den viktigste demokratiske enkelthendelsen i moderne britisk historie er fremdeles gjenstand for intens kritikk og undersøkelser.

Det britiske datatilsynet har også gjennomgått hvordan de politiske partiene i Storbritannia brukte data i forbindelse med parlamentsvalget i 2017. Der kom det blant annet frem at et selskap som gir råd til gravide og småbarnsforeldre hadde solgt data om en million av sine brukere til en datamegler. Disse dataene ble senere brukt av Labour for å tilpasse politisk reklame til nybakte mødre før valget i 2017.²⁷ I tillegg spilte mikromålretting i digitale medier en stor rolle da det konservative partiet vant parlamentsvalget i 2015.²⁸

I 2018 ble det også ført tilsyn mot 170 aktører involvert i britisk valgkamp – det mest omfattende tilsynet som noen sinne er gjennomført av et datatilsyn. Etter 18 måneders arbeid ble en rekke virksomheter, inkludert Facebook, ilagt gebyrer for brudd på personvernlovgivningen.²⁹

Storbritannia har et valgsystem som ligner det amerikanske, med et tilnærmet topartisystem. I tillegg har politiske partier i landet tilgang til en lang rekke nasjonale registre og databaser som partier i andre deler av Europa ikke kan benytte.³⁰ Det kan derfor argumenteres for at enkelte av forholdene for utstrakt bruk og misbruk av politisk mikromålretting ligger mer til rette for britiske partier og politikere enn hva tilfellet er i andre europeiske land, inkludert Norge.

Nederland

Det nederlandske parlamentsvalget i 2017 er ett av få valg som har vært gjenstand for akademiske undersøkelser av politisk mikromålretting i kontinental-



Norsk mikromålretting

Det har vært flere tilfeller i Norge hvor politiske partier har blitt kritisert for å bruke målrettingsteknologi i valgkampen.

Høyre sendte ut en e-post fire dager før valget i 2013 til sine medlemmer. Ifølge NRK ble personene som klikket «ja» til å bli med på en «Facebook-dugnad», tatt med videre gjennom en applikasjon til Facebook, hvor de godkjente vilkår for at deres venneliste ble utlevert til Bisnode Analytics. Selskapet fikk tilgang til navn, fødselsdato og bosted fra vennelisten, og bygget et datasett som inneholdt informasjon om hvor sannsynlig det var at personen ville stemme Høyre. En oversikt over de 25 mest sannsynlige Høyre-velgerne ble sendt tilbake til brukeren, som ble oppfordret til å sende dem en personlig melding om valget. Ingen av vennene til de som lastet ned Høyres applikasjon ble informert om at de ble tildelt en score av Bisnode Analytics. Dette gjaldt om lag 10 000 personer.

Dagen før valgdagen i 2017 sendte Arbeiderpartiet tekstmeldinger til en halv million velgere. Arbeiderpartiet hadde kjøpt tilgang til et utvalg av telefonnummer fra IPER Konsumet, et selskap som tilbyr adressedatabaser. Selskapet sammenstilte data og sendte ut tekstmeldingene som oppfordret til å stemme Arbeiderpartiet. Utvalget var basert på demografi og geografi på områdenivå. Selv om denne saken ikke brøt noen personvernlover, skapte den mye oppstyr og mange følte at partiet hadde gått for langt i sin jakt på stemmer.

²⁶ Cadwalladr, C. (2017, 25. november). Vote Leave donations: the dark ads, the mystery 'letter' – and Brexit's online guru. *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/politics/2017/nov/25/vote-leave-dominic-cummings-online-guru-mystery-letter-dark-ads>

²⁷ Kelion, L. (2018, 11. juli). Emma's Diary faces fine for selling new mums' data to Labour. *BBC News*. Hentet fra <https://www.bbc.com/news/technology-44794635>

²⁸ Ross, T. (2015, 16. mai). Secrets of the Tories' «war room». *The Telegraph*. Hentet fra

<https://www.telegraph.co.uk/news/politics/11609570/Secrets-of-the-Tories-election-war-room.html>

²⁹ Nes, C. (2019, 24. januar). Høstens valgkamp blir trolig den mest teknologisk avanserte noensinne. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/politikk/personvern/malrettet-annonsering/datatilsynet/teknospaltist-hostens-valgkamp-blir-trolig-den-mest-teknologisk-avanserte-noensinne/2-1-526848>

³⁰ Information Commissioner's Office. (2018, 11. juli). *Democracy Disrupted? Personal information and political influence*.

Europa. En forskningsrapport fra Universitetet i Amsterdam viser hvordan mikromålretting ble tatt i bruk av nederlandske partier, men at metodene skilte seg markant fra de som er avdekket i USA og Storbritannia.³¹ Forfatterne peker på en rekke strukturelle faktorer som muliggjør og begrenser de nederlandske politiske partienes evne til å ta i bruk mikromålretting, blant annet ressurser, hvordan valgsystemet er innrettet og juridiske begrensninger og etiske kvaler. I lys av den store internasjonale oppmerksomheten rundt dette har det nederlandske datatilsynet likevel igangsatt tilsyn som skal undersøke hvordan partienes tjenesteleverandører bruker personopplysninger i valgkampssammenheng.

Tyskland

I Tyskland har det også blitt funnet lignende begrensninger for at de politiske partiene tar i bruk mikromålretting.³² I tråd med funnene fra Nederland har forskere pekt på det tyske valgsystemet, relativt beskjedne budsjetter og etiske og juridiske hindre som grunner til at målrettingen ikke er like utstrakt som i USA og Storbritannia. I etterkant av parlamentsvalget i 2017, ble det likevel rettet et kritisk lys mot det kristendemokratiske partiet CDU og sentrum-høyre-partiet FDP, som i 2017 kjøpte persondata fra det tyske postvesenet.³³ Data de kjøpte viste de politiske sympatiene til beboere i en bygning, og inneholdt persondata slik som inntekt, utdanning og hvorvidt de aktuelle personene eide bil. Likevel, mye av den offentlige debatten i kjølvannet av Tysklands parlamentsvalg i 2017 har dreid seg om utenlandske aktører og velgermanipulasjon.

Frankrike

Metodisk og presis politisk målretting ble en sentral del av den franske presidentvalgkampen i 2017.³⁴ I forkant av valget kom det franske datatilsynet med veiledning rettet mot politiske partier om bruken av data samlet inn fra sosiale medier.³⁵ En lang rekke kandidater benyttet ulike verktøy, som den amerikanske plattformen NationBuilder, for velgerprofilering.

Det franske datatilsynet har også vært på banen i flere andre saker. Blant annet har de slått ned på et tilfelle fra 2016, hvor kampanjen til Nicolas Sarkozy tok i bruk en applikasjon for dørbanking, der data hentet fra sosiale medier ble koblet med geolokasjon.³⁶ Mest oppmerksomhet fikk likevel et hackerangrep mot Emmanuel Macrons kampanjeorganisasjon i timene før valget. Det resulterte i at titusenvis av e-poster og dokumenter fra Macrons kampanjeorganisasjon kom på avveier.³⁷

EU

Det europeiske personvernrådet har også vært opptatt av konsekvensene som målretting av politiske budskap har på europeiske demokratier. På bakgrunn av dette har rådet kommet med en uttalelse rettet mot politiske partier når de skal behandle personopplysninger som en del av politiske kampanjer.³⁸ Rådet la blant annet fram at personlige data som er samlet inn fra sosiale medier ikke kan bli behandlet uten å imøtekomme kravene om åpenhet, formålsspesifikasjon og lovlighet.

³¹ Dobber, T., Trilling, D., Helberger, N., & de Vreese, C. H. (2017). Two crates of beer and 40 pizzas: the adoption of innovative political behavioural targeting techniques. *Internet Policy Review*, 6(4).

³² Kruschinski, S., & Haller, A. (2017). Restrictions on data-driven political micro-targeting in Germany. *Internet Policy Review*, 6(4).

³³ Chase, J. (2018, 1. mars). Deutsche Post sold voter microtargeting data to CDU and FDP. *Deutsche Welle*. Hentet fra <https://www.dw.com/en/deutsche-post-sold-voter-microtargeting-data-to-cdu-and-fdp/a-43218488>

³⁴ Duportail, J. (2018). The 2017 Presidential Election: The arrival of targeted political speech in French politics. <https://ourdataourselves.tacticaltech.org/media/ttc-influence-industry-france.pdf>

³⁵ Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés. (2016, 8. november). *Communication politique: quelles sont les règles pour*

l'utilisation des données issues des réseaux sociaux? Hentet 7.5.2019 fra <https://www.cnil.fr/fr/communication-politique-queles-sont-les-regles-pour-lutilisation-des-donnees-issues-des-reseaux>

³⁶ Le Monde. (2016, 17. november). https://www.lemonde.fr/politique/article/2016/11/17/la-cnil-enquete-sur-knockin-l-application-des-militants-sarkozystes_5032818_823448.html

³⁷ Willsher, K., & Henley, J. (2017, 6. mai). Emmanuel Macron's campaign hacked on eve of French election. *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/world/2017/may/06/emmanuel-macron-targeted-by-hackers-on-eve-of-french-election>

³⁸ European Data Protection Board. (2019). *Statement 2/2019 on the use of personal data in the course of political campaigns*. Hentet fra https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb-2019-03-13-statement-on-elections_en.pdf

Norske partiers bruk av data og målrettingsteknologi

Vi har intervjuet representanter fra de ni politiske partiene som er representert på Stortinget. Formålet med intervjuene har vært å få et bilde av hvordan norske partier bruker data og dataanalyse, samt ulike digitale plattformer til mikromålretting av politiske budskap. Intervjuene ble gjennomført i mars og april 2019.

I møtene med partiene har vi brukt Datatilsynets ombudsrolle for å samle inn kunnskap som er av interesse for allmennheten, og som kan bidra til å opplyse den pågående diskusjonen om målretting av politisk reklame i Norge. Vi har ikke ført tilsyn eller sett etter brudd på personvernregelverket. Partiene har frivillig delt informasjonen i denne rapporten.

De vi har intervjuet har vært tilknyttet de sentrale partiorganisasjonene som holder til i Oslo. Rapporten gir derfor en oversikt over overordnede strategier og verktøy som er administrert av dem. Vi har ikke utredet eventuelle strategier og verktøy som tas i bruk av lokale partiledde.

Vi har dekket følgende tema i intervjuene:

- Hvilke teknologiske løsninger og digitale plattformer bruker partiene?
- Hvilke data og dataregistre brukes og hvordan?
- Hvilke samarbeidspartnere bruker partiene?
- Hvilke holdninger har partiene til bruk av målrettet markedsføring av politiske budskap?

Hva gjør partiene?

Sosiale medier

Facebook er den dominerende digitale plattformen i norsk valgkamp. Alle partiene fortalte at de bruker Facebooks annonseringsverktøy, og flere fortalte at partienes økonomiske ressurser knyttet til annonsering har flyttet seg gradvis fra aviser til de digitale plattformene.

Ved å bruke Facebooks annonseringsverktøy kan partiene velge målgrupper som skal motta en politisk annonse. Facebook tillater målrettet annonsering basert på en rekke data som partiene får tilgang til. I

intervjuene kom det fram at de politiske partiene i Norge lager målgrupper i Facebook basert på data om geografi (lokasjon), demografi (som alder og kjønn), interesser og atferd. Facebook tillater også å ekskludere målgrupper. Ingen av partiene har sagt at de gjør dette.

Begrensninger i Facebooks annonseringsløsninger tillater ikke at annonsører målretter en annonse til færre enn 1 000 personer. Dette medførte at ett parti opplevde at det ble utfordrende å drive målrettet annonsering mot velgere i distriktene der målgrupper ofte omfatter færre enn 1 000 personer. Partiet oppga at Facebooks annonseløsning derfor er mer egnet for målretting overfor velgergrupper bosatt i byer.

Utover Facebooks generelle annonseringsløsning, tilbyr Facebook to funksjoner for å forbedre målrettingen av annonser ytterligere. Disse er **egendefinerte publikum** («Custom Audiences») og **spilpublikum** («Lookalike Audiences») (se faktaboks på neste side). Med disse funksjonene er det mulig å ta i bruk ytterligere datakilder for å lage målgrupper for politisk annonsering.

Åtte av ni partier oppga at de har benyttet én eller begge av disse annonseringsløsningene. Ett parti brukte for eksempel spilpublikum til å målrette annonser mot personer som hadde en profil som lignet personer som fulgte partiet på Facebook.

Med egendefinerte publikum-funksjonen er det mulig å rette målrettingen mot utvalgte personer ved å laste opp personopplysninger partiene selv har samlet inn, samt å kombinere disse med opplysninger som Facebook sitter på. Dette kan være opplysninger om partimedlemmenes e-postadresse, telefonnummer og annen kontaktinformasjon.

Ingen av partiene oppga at de har lastet opp opplysninger de har samlet inn fra sine medlemmer til bruk i egendefinerte publikum-funksjonen.

Ett parti begrunnet dette med at de «ønsket å være på den rette siden av hva som er greit», et annet parti sa at de «passer på at medlemsdata ikke blir brukt til andre ting enn det de er ment for». I intervjuene var det gjennomgående stor skepsis mot å laste opp egne data i

Facebooks annonseringsløsninger. Det virker som om det å bruke personopplysninger samlet inn fra medlemmene til annonsering på Facebook, er en rød linje for hvor langt de politiske partiene ønsker å gå for å målrette politiske budskap. **Likevel, selv om partiene oppgir at de ikke gjør dette i dag, har enkelte av partiene gjort det tidligere.**

Mens de fleste partiene annonserer eksklusivt på Facebook, bruker et fåtall også Instagram. I løpet av intervjuene ble også YouTube og Twitter nevnt, men da i hovedsak i sammenheng med partienes generelle kommunikasjonsarbeid, og ikke til politisk annonsering. Bruk av billedelingstjenesten Snapchat har også vært diskutert, men har ikke gjennomgående blitt tildelt samme viktighet som andre plattformer. Tidligere tilfeller hvor Snapchat har blitt brukt i valgkamp, er Høyres bruk av tjenesten i 2017-valget, hvor brukerne kunne få egne «Erna-briller» eller legge til et filter med påskriften «Team Erna».

Dataanalyse for målrettede husbesøk

Dataanalyse blir i økende grad anvendt for å effektivisere husbesøk i valgkampen. Det finnes selskap i det norske markedet som tilbyr verktøy og dataanalyse for å målrette husbesøk. Selskapene tilbyr dataanalyser som identifiserer hvor det er størst sjanse for gjennomslag for husbesøk ved å peke ut grunnkretser, nabolag eller husstander som er hensiktsmessige å besøke.

Syv av de politiske partiene vi intervjuet oppga at de vil gå på husbesøk i den kommende valgkampen. Av de syv partiene svarte fire at de bruker dataanalyse for å målrette hvilke områder de skal foreta husbesøkene i. To av partiene som ikke bruker dataanalyse for å målrette husbesøk, sier at de velger område for dørbanking basert på lokalkunnskap og magesfølelse.

Partiene som utfører eller får levert dataanalyser i forkant av husbesøk, benytter ofte informasjon om tidligere partioppslutning i grunnkretsen, hva slags type bolig det er og andelen av kjønn og alder i et spesifisert område. Flere av partiene benytter seg av digitale systemer hvor dørbankerne selv registrerer informasjon om hvordan besøket har gått. Ett parti oppga at de tidligere hadde gjort dette på papir, men at det nå var blitt digitalisert.

Teknologien som tas i bruk for effektivisering av husbesøk, deler opp befolkningen i målgrupper og er ofte koblet sammen med kartløsninger. I noen av verktøyene kan de frivillige som går fra dør til dør legge



Hvordan fungerer Facebooks segmenteringsverktøy?

1. Egendefinerte publikum

Egendefinerte publikum er en målrettingsfunksjon i Facebooks annonseportal som «lar deg finne personer som allerede kjenner til bedriften din på Facebook». Dette innebærer at annonsøren kan bruke informasjon hentet fra Facebook-kontoen(e) annonsøren kontrollerer, eller andre plattformer enn Facebooks egne, for å målrette annonser.

Egendefinerte publikum kan konstrueres på flere ulike måter, for eksempel:

- ved at annonsøren laster opp egne kundelister/datasett som Facebook kobler med sine egne brukerprofiler. Kundelistene vil typisk inneholde e-postadresser eller telefonnumre.
- ved hjelp av informasjon hentet fra annonsørens hjemmeside, via en Facebook-piksel (et sporingsbilde). Annonsøren kan definere hvilke kriterier (handler) som gjør at besøkere på hjemmesiden inkluderes i den opprettede målgruppen. Slike kriterier kan inkludere hvilke sider på nettsiden brukeren besøker eller hvor lang tid brukeren har tilbrakt på hver side, og annonsøren kan inkludere og ekskludere sider etter eget behov.
- ved hjelp av informasjon om interaksjoner i Facebooks plattformer. Det vil for eksempel si hvem som har vært inne på eller likt innleggene til en gitt Facebook- eller Instagram-side som virksomheten kontrollerer.

2. Speilpublikum

Speilpublikum er en funksjon som gir annonsøren mulighet til å målrette annonser til en kunde-gruppe som deler karakteristika med en av kundegruppene fra det egendefinerte publikummet. Verktøyet tar utgangspunkt i blant annet demografi, interesser, sosialt nettverk og brukernes aktivitet i nyhetsstrømmen og tilbyr annonsørene et «speilbilde» av kundemassen annonsøren allerede sitter på.

opp en løype og kun banke på dører i områder med en høy andel av den ønskede målgruppen. For eksempel vil et parti som gjør det godt blant kvinner med høy utdanning i en gitt grunnkrets, styre ressursene sine mot områder med mange i denne målgruppen.

Flere av verktøyene som er i bruk av norske partier, har en integrert tilbakemeldingsfunksjon, men partiene oppga at informasjonen som registreres her er svært begrenset. Det som registreres omhandler i hovedsak hvordan dørbankerne opplever at husbesøkene har gått. Denne tilbakemeldingen er ikke knyttet til husstander, men til grunnkretser eller områder. Det registreres ikke hva som blir sagt i løpet av husbesøket eller informasjon om politisk ståsted. En viktig del av motivasjonen for å inkorporere et slikt tilbakemeldingssystem ble oppgitt å være at det var motiverende for de som var frivillige i valgkampen.

Å koble databaser med personopplysninger mot interaktive karttjenester, kan være problematisk fra et personvernstandpunkt. Hvis kartløsningene gir mulighet for å gå ned på husstandnivå, vil opplysningene regnes som personopplysninger (opplysninger om den eller de personene som bor i den bestemte boligen).

Tilbakemeldingssystemer basert på husbesøk kan på samme måte legge press på personvernet, hvis det åpnes for at mer detaljert informasjon om husbesøket registreres.

Programmatisk annonsering

Om lag halvparten av partiene på Stortinget bruker programmatisk annonsering for politisk reklame. Et fåtall av dem bruker reklamebyråer for å drive disse kampanjene.

Partiene som benytter programmatisk annonsering, målretter annonsene sine basert på data om geografi, alder, kjønn, utdanning og yrke. I flere av intervjuene kom det frem at den programmatiske annonseringen som brukes, bygger på data om søkeord, nettverk, geografi, kjønn, alder og IP-adresser. Ingen av partiene oppga å benytte personlige interesser eller andre preferanser som kriterier for annonseringen.

Representanter fra to partier kommenterte at de opplevde at leverandørene «pusher» på i mange tilfeller. De fleste av våre kilder oppga imidlertid at de ikke opplevde leverandørbransjen som pågående. To av partiene satte også spørsmålstegn ved hvor effektivt programmatisk annonsering er. En av representantene fortalte at programmatisk annonsering ga dårligere



Bank, bank

Det er flere verktøy som gjør det mulig å profilere husstander.

Tjenesten Mosaic klassifiserer befolkningen i Norge i «livsstilstyper» og anvendes blant annet som analyse for geografiske områder og husstander. Dataene som ligger til grunn for Mosaic bygger på informasjon om demografi, økonomi, bil, urbanitet og bolig. I Norge er det markedsbyrået InsightOne som har eneretten til Mosaic.

Det irske selskapet Ecanvasser tilbyr en lokasjonsbasert husbesøk-applikasjon hvor dørbankerne kan planlegge hvor de skal gå og hvordan de skal koordinere besøkene. Ecanvasser lar seg også synkroniseres med NationBuilder, en plattform som blant annet kan brukes til å mobilisere frivillige valgkampmedarbeidere.

resultater enn annonsering på Facebook og Instagram. I ett intervju ble det også gitt uttrykk for at programmatisk annonsering ga lite valuta for pengene.

Data som samles inn fra partienes nettsider

Partiene får i hovedsak tilgang til datasett om velgere fra eksterne aktører. I tillegg har de tilgang til egne medlemslister. Utover dette, har partiene også data om hva som foregår på nettsidene sine. I intervjuene kom det fram at de fleste partiene benytter seg av forskjellige måter for å spore eller analysere atferden til besøkende på sine egne nettsider.

I tillegg til å intervju representantene fra de politiske partiene om hvilke type data de samler inn på sine nettsider, har vi undersøkt partienes bruk av informasjonskapsler. Vi har brukt tjenesten Awesome Cookie Manager som viser informasjonskapsler i tillegg til kapslenes egenskaper. Ved hjelp av denne applikasjonen har vi identifisert innhold på partienes nettsider (se tabellen under).

Innhold på partienes nettsider	Andel av partiene som hadde innholdet på sidene
Pop-up som informerer om bruk av informasjonskapsler	4/9
Vilkårene for bruk av nettsiden fremkommer	9/9
Antall tredjeparts-informasjonskapsler på åpningsside	Mellom én og seks på landingssidene ³⁹
Informasjonskapsel fra Facebook	5/9
Informasjonskapsel fra Google Analytics ⁴⁰	8/9
Google DoubleClick ⁴¹	1/9
Anonymize-IP for Google Analytics ⁴²	3/9
Lagrer IP-adressen til besøkende	6/9

I likhet med de aller fleste nettstedseiere, sporer norske politiske partier aktiviteten på egne nettsider ved hjelp av informasjonskapsler. Dette er små filer som blir lagret på den besøkende sin enhet, og som gjenkjenner brukeren fra ett besøk til det neste. Den vanligste kapselen er Google Analytics, en gratis programvare som analyserer atferden til den besøkende på nettstedet. Google Analytics fremstår som gratis, men Google tjener penger på personopplysningene virksomheten mottar fra nettsidene. Noen ganger er personopplysningene anonymisert i forbindelse med den videre behandlingen hos Google. Det er nettstedet selv som bestemmer om funksjonen for anonymisering velges. I vår gjennomgang av nettsidene, har det ikke vært mulig å kontrollere om anonymiseringsfunksjonen er tatt i bruk eller ikke, bare hvorvidt det er oppgitt i nettsidens vilkår. Dette gjelder for eksempel nettsteder som benytter Google Tag Manager.

Et flertall av partiene har installert tredjeparts informasjonskapsler fra Facebook. Disse kapslene sender informasjon til Facebook om hvordan brukeren har benyttet hjemmesidene til det politiske partiet. Én av informasjonskapslene til Facebook samler også inn opplysninger om brukere av nettsidene som ikke er registrerte Facebook-brukere.

Kartleggingen vår viser at partiene i hovedsak benytter informasjonskapsler fra Google og Facebook. Et flertall av partiene har også gitt andre tredjepartsaktører tilgang til nettstedet sitt via kapsler. Disse tredjepartsaktørene får tilgang til opplysninger om besøkende som partiene selv ikke har oversikt over.

I intervjuene ble det avdekket noe usikkerhet og manglende oversikt over hvilke kapsler og sporingsbilder som brukes. I tillegg oppga flere partier at de har installert kapsler som de ikke benytter. Kapslene kan likevel samle inn informasjon og sende den videre til tredjeparter.

Ifølge personvernforordningen skal det gis informasjon om behandlingen av personopplysninger når man går inn på et nettsted. Med enkelte unntak finner vi at informasjonen som gis er tilstrekkelig, men at det er rom for forbedring.

Hvem samarbeider partiene med?

Det er en rekke virksomheter som tilbyr digitale tjenester, datainnsamling og dataanalyse til norske politiske partier. Fra et personvernsperspektiv er det viktig at ansvaret for behandling av data er tydelig, slik

³⁹ En «landingsside» er den første siden man er på når man besøker et nettsted.

⁴⁰ Informasjonskapselen til Google Analytics fremstår ikke som tredjepart, men som en informasjonskapsel fra partiets nettsted.

⁴¹ Google DoubleClick er en annonsefunksjon som kan følge deg på kryss av nettsteder.

⁴² Anonymize-IP for Google Analytics anonymiserer den besøkendes IP-adresse i forbindelse med videre behandling hos Google. Fullstendige IP-adresser blir deretter ikke registrert ved bruk.

at data behandles forsvarlig og at det er tydelig definert hvem som har ansvar for databruken.

Virksomhetene som tilbyr dataanalyse, forholder seg ulikt til målretting av politisk budskap. Bisnode, som har tilbudt tjenester for politisk målretting i Norge, har uttalt at de tar en «etisk pause» i kommunevalget i 2019. De vil altså ikke levere dataanalyse til politiske partier for profileringsformål. Dette er i tråd med rådene fra det britiske datatilsynet.⁴³

Alle partiene med unntak av ett, sa at de kjøpte tjenester av eksterne selskaper i valgkampen. Disse selskapene bistod partiene med å bygge målgrupper, drive dataanalyse og styre og målrette digitale kampanjer. Det kom frem i intervjuene at det er de eksterne selskapene som i hovedsak står for å identifisere og definere segmenter og målgrupper som partiene kan sende politiske annonser til eller henvende seg til under husbesøk.

Flere av partiene, spesielt de mindre, utførte selv det meste av arbeidet knyttet til annonsering på Facebook. Ett parti fortalte at de ikke kjøpte tjenester av eksterne virksomheter i valgkampen, mens et annet oppga at de i hovedsak jobbet med et enkeltmannsforetak. **Partiene forholder seg i ulik grad til annonsørindustrien, og har dermed ulik tilgang til dataanalyse og definerte målgrupper.**

De fleste av selskapene som ble nevnt i intervjuene er basert i Norge. Dette inkluderte flere markedsbyråer, men også offentlige institusjoner slik som Statistisk Sentralbyrå som blant annet leverer grunnkretsdata. Enkelte av selskapene var også basert i Nord-Amerika. Det var uklart i intervjuene hvor mange av de eksterne selskapene som benyttet underleverandører.

Hvilke rammebetingelser legger føringer for partienes bruk av digital målretting?

Partienes forhold til dataanalyse og målretting av politiske budskap er sterkt preget av de interne og eksterne rammebetingelsene som de må forholde seg til.

Vi har funnet at sentrale rammebetingelser for partiene er økonomi, kompetanse, tillit, det politiske systemet og målrettingens effektivitet.

Økonomi

I intervjuene kom det frem at økonomiske ressurser er den rammebetingelsen som i størst grad begrenser hvordan partiene utnytter ulike målrettingsmetoder. Samtlige politiske partier på Stortinget har uttrykt at de enten ikke har ressurser til å drive utstrakt målretting, eller at de må begrense omfanget av sin dataanalyse og digitale målretting i lys av ressursene de har. Partienes valgkampbudsjetter tillater for eksempel ikke at de kan be reklamebyråer utforme mange ulike versjoner av samme annonse slik at den kan målrettes til ulike målgrupper.

I intervjuene kom det også frem at personalressurser og kompetanse innad i partiorganisasjonene påvirker hva slags verktøy og tjenester som blir tatt i bruk.

For å belyse de økonomiske rammene som partiene forholder seg til, har vi samlet inn offentlig tilgjengelig data om valgkampbudsjetter.⁴⁴ Tabellen på neste side viser de økonomiske ressursene som er disponert til budsjettposten «Valgkampkostnader – markedsføringstiltak».⁴⁵

⁴³ Information Commissioner's Office. (2018, 11 juli). *Democracy Disrupted? Personal information and political influence*.

⁴⁴ I Norge praktiseres det åpenhet om partifinansiering, og alle politiske partier skal rapportere opplysninger om regnskap og bidragsytere. Statistisk Sentralbyrå, på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet,

samler inn disse opplysningene og gjør dem offentlig tilgjengelig på nettsiden partifinansiering.no

⁴⁵ Datasettet fra Partifinansiering.no inneholder ikke tall for Fremskrittspartiet under posten «Valgkampkostnader – markedsføringstiltak».

Valgkampkostnader – markedsføringstiltak	
Arbeiderpartiet	17 985 232
Høyre	14 329 067
Venstre	7 614 759
Miljøpartiet De Grønne	4 870 221
Sosialistisk Venstreparti	1 205 306
Kristelig Folkeparti	830 622
Senterpartiet	627 079
Rødt	260 943

De økonomiske ressursene som er satt av til «valgkampkostnader – markedsføringstiltak» i budsjettet, tilsvarer ikke nødvendigvis de ressursene som i realiteten er brukt. Tabellen indikerer likevel at budsjettene er moderate og viser hvordan de økonomiske ressursene varierer mellom partiene. Samtidig uttrykte flere av partiene en frykt for at de økonomiske forskjellene mellom store og små partier vil gjøre seg gjeldende i den digitale valgkampen. Mange av partiene uttrykte at de to største partiene hadde mer ressurser til å drive digital valgkamp.

Internasjonal forskning peker på at økonomiske ressurser også i andre land begrenser bruk av mikromålretting. Forskere som har undersøkt bruken av målrettingsteknologi i forbindelse med valgprosesser i Nederland og Tyskland, trekker frem at beskjedne budsjetter begrenser bruken av denne teknologien.⁴⁶ Det er altså i tråd med andre europeiske erfaringer at norske partier opplever at de økonomiske rammene er naturlig begrensende.

De relativt beskjedne valgkampbudsjettene fungerer slik som en effektiv barriere mot utbredt mikromålretting av politisk reklame.

Kompetanse

I mange av partiene er det lite formell kompetanse om annonserings- og analyseverktøy. Det er vanlig i Norge at eksterne samarbeidspartnere behandler data på vegne av partiene. I ett av intervjuene ble det fortalt at dette skapte en bekymring for at valgkampen i økende grad blir profesjonalisert, og at det er vanskeligere å ha tilstrekkelig kompetanse for digital markedsføring internt i partiet.

I et fåtall av partiene er det enkeltpersoner som sitter med nøkkelkompetanse, og som har klart å utforme «hjemmesnekrede» verktøy for å effektivisere for eksempel husbesøk. Det er likevel gjennomgående for de fleste partiene at det er eksterne aktører som utfører dataanalysen og oppretter målgrupper som partiene enten kan oppsøke ved husbesøk eller sende digitale annonser til.

Tillit

I våre intervjuer hadde partiene en gjennomgående holdning om at de ikke ville gå for langt i å annonsere mot små målgrupper. I tillegg til juridiske hindre, oppga flere av partiene at de er avhengige av tilliten fra velgerne, og at et overtramp kan være negativt for organisasjonens omdømme.

Det politiske systemet

Det norske politiske systemet er annerledes enn i USA og Storbritannia, hvor selskaper som Cambridge Analytica har hatt betydelige roller i valgkampen. I Norge har vi et flerpartisystem hvor det er flere partier som setter agendaen, og det er større konsensus om de politiske hovedlinjene.

Valg i topartisystemer er oftere preget av polarisering. I et flerpartisystem må partiene ta hensyn til at de etter valget sannsynligvis må danne koalisjoner og inngå kompromisser, mens et topartisystem i større grad er vinn eller forsvinn. Et slikt politisk system er mer utsatt for polarisering og skyttergravskrig, som igjen kan gjøre mikromålrettede budskap mer effektive.

Skepsis mot digital målretting

Partiene forteller gjennomgående at digital målretting i valgkampssammenheng ikke er en revolusjon som har

⁴⁶ Se Dobber, T., Trilling, D., Helberger, N., & de Vreese, C. H. (2017). Two crates of beer and 40 pizzas: the adoption of innovative political behavioural targeting techniques. *Internet Policy Review*, 6(4), og Kruschinski, S., &

Haller, A. (2017). Restrictions on data-driven political micro-targeting in Germany. *Internet Policy Review*, 6(4).

gjort tradisjonelle former for valgkamp avleggs. Flere av partiene poengterte at fysiske møter med velgere prioriteres og oppleves som mest effektivt for å overbevise velgere. På spørsmål om partiene kommer til å bruke digitale plattformer *mer* eller *mindre* i fremtidige valgkamper, var det delte meninger. Ett av partiene svarte at de ville bruke det mer i fremtidig valgkamp, mens et annet parti kom til å satse mindre på digitale plattformer og basere seg mer på tradisjonelle valgkampmetoder hvor det ble lagt vekt på å møte velgerne. Resten av partiene hadde ikke klare svar på dette spørsmålet. Likevel, ingen av partiene oppga at de ville gå vekk fra å bruke digitale plattformer eller dataanalyse i valgkampen.

Skepsisen mot bruken av utstrakt mikro-målretting av politisk budskap vil i noen grad være preget av rammebetingelsene partiene må forholde seg til, og disse betingelsene kan endre seg. Med større valgkampbudsjetter, billigere teknologi for dataanalyse og et mer polarisert politisk ordskifte, kan det hende at skepsisen ville vært mindre.

Utfordringer og risikofaktorer

Selv om norske politiske partier tilnærmer seg mikro-målretting på en forsiktig måte, finnes det utfordringer og risikomomenter som partiene i ulik grad er oppmerksomme på og forholder seg til.

Mange av partiene anser sitt mulighetsrom som definert av grensene som teknologiselskapene til enhver tid setter – ikke egne, nedfelte rutiner. På spørsmål om hvor nært partiene går i sin segmentering av målgrupper på Facebook, svarte flere at «*de ikke går lenger enn hva Facebook tillater*». En slik holdning kan være en fallgrube. Facebook har innført begrensninger i sitt annonseringsverktøy som en direkte konsekvens av politisk press, i kjølvannet av en rekke skandaler de siste årene. Begrensningene som en digital plattform pålegger annonsører, legges ikke nødvendigvis for å imøtekomme norsk lovverk, og de juridiske og etiske vurderingene en politisk aktør gjør, bør skje uavhengig av mulighetene en plattform tilbyr for segmentering og målretting.

Facebook, og andre digitale plattformer som lever av salg av digitale, målrettede annonser, har økonomiske insentiver til å tilby den mest effektive målrettingsteknologien til sine kunder. Avgjørelser om innrettingen og funksjonene i annonseringsverktøyene disse

selskapene tilbyr gjøres i lukkede fora langt unna oss, og prioriterer ikke først og fremst det norske demokratets velbefinnende.

Enkelte av partiene har også opplevd press fra virksomheter som vil selge inn sine egne løsninger – ofte basert på utstrakt målretting som kan stride mot både lovverk og etiske grenseoppganger. Selv om partiene i dag motsetter seg løsninger som går på akkord med disse grenseoppgangene, er det lite sannsynlig at denne leverandørsiden vil være mindre pågående i fremtiden.

Mange av metodene som målrettingsteknologien er avhengig av, vil også med all sannsynlighet falle i pris etter hvert som den teknologiske utviklingen fortsetter å skyte fart. Dette innebærer at begrensningene som naturlig følger av relativt beskjedne budsjetter, ikke nødvendigvis er like sterke om to, fire eller seks år.

Selv om bevisstheten rundt forsvarlig bruk av persondata i valgkampsammenheng er høy, har ingen av de norske partiene formaliserte retningslinjer for slik bruk. Dette innebærer at enkelte av grenseoppgangene som er satt av valgkampledere, kan endres når en ny person innsettes i jobben.

Flere av partiene ytret også bekymring for rollen til eksterne aktører i en digitalisert og datadrevet valgkamp. Representanter fra tre partier uttrykte bekymring for at aktører som ikke er politiske partier, eller som fremstår som delvis anonyme, har stor gjennomslagskraft og rekkevidde. Denne bekymringen ble satt i sammenheng med frykt for økt polarisering og relativisering av fakta. **Hvis partiene opplever at de er i en konkurransesituasjon med aktører som ikke følger spillereglene, kan det oppstå en situasjon hvor grensene for akseptabel bruk av mikromålrettingsteknologi flyttes.**

Valgkamp kan være en knallhard konkurranse om velgernes gunst og den påfølgende makten til å styre samfunnet vårt. For noen partier handler det om regjeringsmakt. For andre kan det handle om overlevelse. For mange politikere kan valgresultatet avgjøre hvilken jobb de går til, og det samme vil gjelde for ansatte i partiapparatene. Risikomomentene skissert ovenfor må sees i lys av hvor mye som ligger i potten når partier skal ut og sanke stemmer.

Konklusjon

Personvernforordningen setter grenser for hvor nært politiske partier kan gå i sin jakt på stemmer. Opplysninger om en persons politiske oppfatning nyter et særlig vern i lovverket. Det europeiske personvern-rådet har i tillegg utarbeidet retningslinjer som konkret tar for seg bruk av persondata i valgkampsammenheng.

Cambridge Analytica-skandalen viste hvordan avansert teknologi koblet med store mengder personopplysninger kan utnyttes til å bli et kraftig verktøy for politisk påvirkning og manipulasjon. Valgkampanjen som førte Donald Trump til Det Hvide Hus, samt Brexit-avstemningen, vil etter all sannsynlighet bli undersøkt og etterforsket i flere år fremover. Vår rapport viser at bildet er et annet i Norge:

- Norske partier er varsomme i sin bruk av mikromålretting, og partiene begrenser gjennomgående sin bruk av invaderende målretting. Varsomheten må sees i lys av en rekke rammebetingelser partiene må forholde seg til.
- Facebook er det sentrale verktøyet for digital annonsering av politiske budskap, og partiene retter seg først og fremst mot demografiske segmenter.
- Enkelte inkluderer interesser og atferd i sin annonsemålretting på Facebook, men også i tilknytning til programmatisk annonser.
- Ingen av partiene oppga å bruke egne data, slik som medlemslister, epostadresser og telefonnumre, til å lage målgrupper på Facebook. Selv om enkelte partier har gjort dette tidligere, fremstår det per dags dato som en grense ingen ser på som aktuelt å krysse.
- Digitale plattformer er en sentral del av valgkampen, men tradisjonelle former for valgkamp, slik som husbesøk og stands, prioriteres fremdeles høyt.
- Partiene flytter i økende grad økonomiske ressurser knyttet til annonsering fra aviser til digitale plattformer. Disse plattformene muliggjør mer detaljert målretting.
- Det er generelt manglende bevissthet om hvilke informasjonskapsler som finnes på partienes nettsider. Informasjonskapsler som partiene ikke aktivt bruker, kan fortsatt sende informasjon til tredjeparter.

- Husbesøk blir i økende grad organisert ved hjelp av målrettingsteknologi. Innovasjonstakten på dette feltet er høyt, men partienes satsing på slik teknologi varierer.
- Partienes innovasjonstempo begrenses i stor grad av økonomiske ressurser. Avanserte, digitale valgkampanjer med mange ulike annonser rettet mot smale segmenter, er for kostbart for norske partier, og det er ikke alltid partiene ser det som hensiktsmessig å sende målrettede eller spesialtilpassede annonser til snevert definerte målgrupper.

Selv om vi ikke finner at norske partier har rammebetingelsene, ressursene eller behovet for den type finmasket mikromålretting som kunne lagt til rette for et Løvebakken Analytica, finnes det like fullt enkelte sårbarhetstrekk og risikofaktorer:

- Ingen av partiene har klart definerte retningslinjer for bruk av persondata i valgkamp-sammenheng. Slike retningslinjer vil potensielt gjøre partiene mindre sårbare ved utskifting av personell og ved kjøp av tjenester knyttet til målretting og dataanalyse.
- Mange av partiene forholder seg til utenlandske teknologiselskapers rammer for målretting. Det er ikke gitt at disse rammene samsvarer med norsk lovgivning.
- Teknologien som benyttes til målretting av annonser har store personvernutfordringer, blant annet fordi personopplysninger samles inn og brukes på en lite åpen og gjennomsiktig måte. Politiske partier har et større ansvar enn kommersielle aktører når de tar i bruk denne teknologien, fordi konsekvensene av en lite gjennomsiktig og etterrettelig markedsføring av politikk kan føre til mindre tillit til det politiske systemet.
- Rammebetingelsene som i dag bidrar til å begrense partienes bruk av mikromålretting kan endre seg. Dette kan bidra til at mikromålretting blir mer utstrakt i kommende år. For eksempel kan valgkampbudsjettene øke og målrettingsteknologien bli billigere og mer brukervennlig.

Seks råd til forsvarlig bruk av mikromålretting av politisk budskap

Som vi har sett i denne rapporten, skaper målretting av politiske budskap utfordringer i Norge. Vi har på bakgrunn av dette utformet seks råd om forsvarlig bruk av digital målrettingsteknologi:

1. Partiene bør gå sammen om å lage en atferdsnorm som angir felles rammer for partienes bruk av personopplysninger, både i valgkamp og generelt. Det bør etableres et sentralt rammeverk som setter klare interne grenser for hvor nært den digitale målrettingen skal gå. Disse grensene må kommuniseres til både nyansatte og de eksterne virksomhetene som det kjøpes tjenester av i løpet av valgkampen. Lokallag, fylkeslag og lokalpolitikere må kjenne til grenseoppgangene.
2. Politiske partier er selv ansvarlige for hvordan politiske budskap blir annonsert. Partiene må derfor også selv vurdere hvor nært velgeren de mener det er juridisk og etisk forsvarlig å gå, og ikke overlate denne vurderingen til tredjeparter. Dette er kjernen i behandlingsansvaret etter personvernregelverket. Mulighetene en digital plattform tilbyr kan være i strid med regelverket.
3. Partiene må være bevisste på at opplysninger om en persons politiske oppfatning er en særlig kategori av personopplysninger, og at de dermed har et særskilt vern i personvernregelverket. Avledede data er også personopplysninger. Jo mer finmasket og jo nærmere partiet går for å gjøre en antakelse om en persons politiske oppfatning, jo mer sannsynlig er det at man behandler personopplysninger om politisk oppfatning.
4. Politiske partier må få oversikt over og ta ansvar for hvilke opplysninger som samles inn fra nettsidene deres. Selv om partiene ikke selv benytter informasjonen som samles inn av sporingskapslene som er installert, videresendes personopplysninger til tredjeparter slik som Facebook og Google.
5. Partiene må forsikre seg om at applikasjoner og teknologi for husbesøk og dørbanking er i tråd med gjeldende regelverk. Dersom det kjøpes analyser av en ekstern virksomhet som forteller i hvilke hus det bor mennesker med en gitt velgerprofil, vil man i mange tilfeller behandle personopplysninger.
6. Det må være et tydelig ansvarsforhold når politiske partier kjøper tjenester fra eksterne leverandører. Partiene må klargjøre ansvaret og sørge for å ha en databehandleravtale dersom den eksterne leverandøren behandler personopplysninger.

Referanser

- Autoriteit Persoonsgegevens. (2019, 15. februar). Verkennd onderzoek naar gebruik persoonsgegevens in verkiezingscampagnes. Hentet fra <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/verkennd-onderzoek-naar-gebruik-persoonsgegevens-verkiezingscampagnes>
- Bartlett, J., Smith, J., & Acton, R. (2018). *The Future of Political Campaigning*. Demos. Hentet fra www.demos.co.uk
- Bashyakarla, V., Hankey, S., Macintyre, A., Rennó, R., & Wright, G. (2019). *Personal Data: Political Persuasion. Inside the Influence Industry. How it Works*. Tactical Tech. Hentet fra https://tacticaltech.org/media/Personal-Data-Political-Persuasion-How-it-works_print-friendly.pdf
- Belli, L. (2018, 5. desember). WhatsApp skewed Brazilian election, proving social media's danger to democracy. *The Conversation*. Hentet fra <http://theconversation.com/whatsapp-skewed-brazilian-election-proving-social-medias-danger-to-democracy-106476>
- Bennett, C. J. (2016). Voter databases, micro-targeting, and data protection law: can political parties campaign in Europe as they do in North America? *International Data Privacy Law*, 6(4), ss. 261-275. doi:<https://doi.org/10.1093/idpl/ipw021>
- Bodó, B., Helberger, N., & de Vreese, C. H. (2017). Political micro-targeting: a Manchurian candidate or just a dark horse? *Internet Policy Review*, 6(4). doi:10.14763/2017.4.776
- Cadwalladr, C. (2017, 25. november). Vote Leave donations: the dark ads, the mystery 'letter' – and Brexit's online guru. *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/politics/2017/nov/25/vote-leave-dominic-cummings-online-guru-mystery-letter-dark-ads>
- Cadwalladr, C., & Graham-Harrison, E. (2018, 17. mars). Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach. *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>
- Chase, J. (2018, 1. mars). Deutsche Post sold voter microtargeting data to CDU and FDP. *Deutsche Welle*. Hentet fra <https://www.dw.com/en/deutsche-post-sold-voter-microtargeting-data-to-cdu-and-fdp/a-43218488>
- Chester, J., & Montgomery, K. C. (2017). The role of digital marketing in political campaigns. *Internet Policy Review*, 6(4). doi:10.14763/2017.4.773
- Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés. (2016, 8. november). *Communication politique: quelles sont les règles pour l'utilisation des données issues des réseaux sociaux?* Hentet 7.5.2019 fra <https://www.cnil.fr/fr/communication-politique-queles-sont-les-regles-pour-lutilisation-des-donnees-issues-des-reseaux>
- Datatilsynet. (2015). *Det store datakapløpet: Rapport om hvordan kommersiell bruk av personopplysninger utfordrer personvernet*. Hentet fra Det Store Datakapløpet:

<https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/om-personvern/rapporter/kommersialisering-norsk-endelig.pdf>

- Dobber, T., Trilling, D., Helberger, N., & de Vreese, C. H. (2017). Two crates of beer and 40 pizzas: the adoption of innovative political behavioural targeting techniques. *Internet Policy Review*, 6(4).
- Duportail, J. (2018). *The 2017 Presidential Election: The arrival of targeted political speech in French politics*. Tactical Tech. Hentet fra <https://ourdataourselves.tacticaltech.org/media/ttc-influence-industry-france.pdf>
- European Data Protection Board. (2019, 13. mars). *Statement 2/2019 on the use of personal data in the course of political campaigns*. Hentet fra [edpb.europa.eu: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb-2019-03-13-statement-on-elections_en.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb-2019-03-13-statement-on-elections_en.pdf)
- Faizullabhoj, I., & Korolova, A. (2018). *Facebook's Advertising Platform: New Attack Vectors and the Need for Interventions*.
- Ghoshal, D. (2018, 28. mars). Mapped: The breathtaking global reach of Cambridge Analytica's parent company. *Quartz*. Hentet fra <https://qz.com/1239762/cambridge-analytica-scandal-all-the-countries-where-scl-elections-claims-to-have-worked/>
- Gibson, R. K., & McAllister, I. (2015). Normalising or Equalising Party Competition? Assessing the Impact of the Web on Election Campaigning. *Political Studies*, 63(3), ss. 529-547. doi:<https://doi.org/10.1111/1467-9248.12107>
- Goldman, R. (2018, 21. desember). *Changes We Made to Ads in 2018*. Hentet 30.4.2019 fra Facebook Business: <https://www.facebook.com/business/news/changes-we-made-to-ads-in-2018>
- Hersh, E. D. (2015). *Hacking the electorate. How campaigns perceive voters*. Cambridge University Press.
- Information Commissioner's Office. (2018, 11 juli). *Democracy Disrupted? Personal information and political influence*.
- Kelion, L. (2018, 11. juli). Emma's Diary faces fine for selling new mums' data to Labour. *BBC News*. Hentet fra <https://www.bbc.com/news/technology-44794635>
- Kosinski, M., Stillwell, D., & Graepel, T. (2013). Private traits and attributes are predictable from digital records of human behavior. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(15), ss. 5802-5805. doi:<https://doi.org/10.1073/pnas.1218772110>
- Kruschinski, S., & Haller, A. (2017). Restrictions on data-driven political micro-targeting in Germany. *Internet Policy Review*, 6(4). doi:10.14763/2017.4.780
- Le Monde. (2016, 17. november). La CNIL enquête sur Knockin, l'application des militants sarkozystes. *Le Monde*. Hentet fra https://www.lemonde.fr/politique/article/2016/11/17/la-cnil-enquete-sur-knockin-l-application-des-militants-sarkozystes_5032818_823448.html
- Lotame. (2017, 4. oktober). *The Benefits of Cross-Device Marketing*. Hentet 2.5.2019 fra Lotame.com: <https://www.lotame.com/benefits-cross-device-marketing/>

- Merrill, J. B., & Tobin, A. (2019, 28. januar). Facebook Moves to Block Ad Transparency Tools — Including Ours. *ProPublica*. Hentet fra <https://www.propublica.org/article/facebook-blocks-ad-transparency-tools>
- Nes, C. (2019, 24. januar). Høstens valgkamp blir trolig den mest teknologisk avanserte noensinne. Dagens Næringsliv. Hentet fra <https://www.dn.no/politikk/personvern/malrettet-annonsering/datatilsynet/teknospaltist-hostens-valgkamp-blir-trolig-den-mest-teknologisk-avanserte-noensinne/2-1-526848>
- O'Brian, C. (2018, 14. juli). How NationBuilder's platform steered Macron's En Marche, Trump, and Brexit campaigns to victory. *Venturebeat*. Hentet fra <https://venturebeat.com/2017/07/14/how-nationbuilder-helped-emmanuel-macron-secure-a-landslide-in-frances-legislative-elections/>
- Rosenberg, M., Confessore, N., & Cadwalladr, C. (2018, 17. mars). How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/politics/cambridge-analytica-trump-campaign.html>
- Ross, T. (2015, 16. mai). Secrets of the Tories' election 'war room'. *The Telegraph*. Hentet fra <https://www.telegraph.co.uk/news/politics/11609570/Secrets-of-the-Tories-election-war-room.html>
- Schiff, S. C. (2018, 6. desember). *Increasing Ad Transparency Ahead of India's General Elections*. Hentet 30.4.2019 fra Facebook Newsroom: <https://newsroom.fb.com/news/2018/12/ad-transparency-in-india/#>
- Solon, O. (2018, 16. Mai). Cambridge Analytica whistleblower says Bannon wanted to suppress voters. *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/may/16/steve-bannon-cambridge-analytica-whistleblower-suppress-voters-testimony>
- Svaar, P., Fossen, C. H., Tomter, L., Andersen, K. A., & Ertesvåg, O. R. (2018, 26. juni). Høyre rangerte tusenvis av nordmenn etter hvor sannsynlige Høyre-velgere de var. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/hoyre-rangerte-tusenvis-av-nordmenn-etter-hvor-sannsynlige-hoyre-velgere-de-var-1.14089573>
- Svaar, P., Husabø Fossen, C., Tomter, L., Gisetstad Andersen, K. A., & Ruggesæter Ertsvåg, O. (2018, 21. juni). Høyre granskes av Datatilsynet: Lastet opp medlemsdata til Facebook. *NRK*. Hentet fra https://www.nrk.no/norge/hoyre-granskes-av-datatilsynet_-lastet-opp-medlemsdata-til-facebook-1.14090299
- Tufekci, Z. (2014). Engineering the public: Big data, surveillance and computational politics. *First Monday*, 19(7). doi:<https://doi.org/10.5210/fm.v19i7.4901>
- Waterson, J. (2019, 27. januar). Facebook restricts campaigners' ability to check ads for political transparency. *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/technology/2019/jan/27/facebook-restricts-campaigners-ability-to-check-ads-for-political-transparency>
- Willsher, K., & Henley, J. (2017, 6. mai). Emmanuel Macron's campaign hacked on eve of French election. *The Guardian*. Hentet fra <https://www.theguardian.com/world/2017/may/06/emmanuel-macron-targeted-by-hackers-on-eve-of-french-election>



Besøksadresse:

Tollbugata 3, 0152 Oslo

Postadresse:

Postboks 458 Sentrum
0105 Oslo

postkasse@datatilsynet.no

Telefon: +47 22 39 69 00

datatilsynet.no

personvernbloggen.no

twitter.com/datatilsynet