

Handlingsrommet for personvern og trafikksikkerhet – hvor går grensene?

Christin Berg, Anett Bjelland og Brita Gjerstad

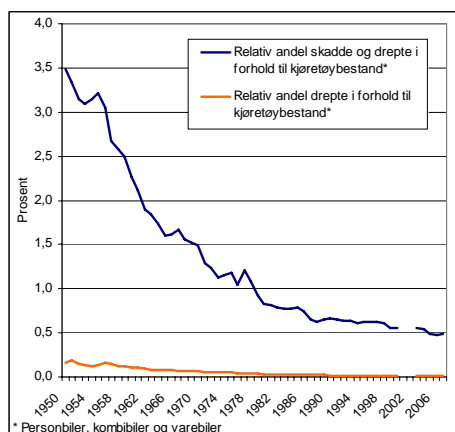
IRIS (International Research Institute of Stavanger), P.O.Box 8046, 4068 Stavanger, Tlf. 51 87 50 00
www.iris.no, E-mailadr: Christin.Berg@iris.no, Anett.Bjelland@iris.no, Brita.Gjerstad@iris.no

Innledning

Det er i dag utviklet trafikksikkerhetsteknologier som er rettet mot å gjøre bilkjøring tryggere med ved hjelp a) av innebygde systemer som gir signaler eller overprøver fører (for eksempel blokkeringsfrie bremses, antiskrens, varsling når fører blir trøtt, hjelp til feltskifte, alkolås), b) innebygde systemer som gir signaler til eller overstyrer førerens tilpasninger på grunnlag av kommunikasjon med omverden (for eksempel, automatisk fartstilpasning (ISA)), nødansropssystem (eCall)) eller c) kontrollsystemer langs veien (for eksempel automatisk fartskontroll (ATK), kameraovervåking). Systemene er ulike ut fra hvor langt de er kommet i den tekniske uttestingen og implementeringen. Systemene har imidlertid det til felles at informasjon om hendelser blir eller kan lagres elektronisk. Bruk av slike systemer utfordrer dermed vår aksept for at teknologiske systemer brukes som virkemiddel for å skape sikrere ferdsel, og for at de samme systemer både kan true personvernet og representere løsninger for å sikre det.

International Research Institute of Stavanger (IRIS) gjennomfører for tiden et prosjekt der vi utforsker handlingsrommet til å innføre nye teknologier for å skape sikrere ferdsel. Prosjektet gjennomføres på oppdrag for Statens vegvesen, Vegdirektoratet og er ett av tre prosjekter som inngår i Statens vegvesens etatsprogram spesifikt rettet inn mot personvern og trafikksikkerhet. Dette paperet rapporterer funn fra prosjektets innledende faser. Formålet med paperet er å diskuteres hvilke faktorer som bidrar til å utvide og innsnevre handlingsrommet for ulike former for denne typen teknologier.

Bakgrunn



Figur 1. Ulykkesutvikling i forhold til kjøretøybestand.

Som vist i figur 1 har det i etterkrigsperioden vært en stadig reduksjon både i det samlede antallet veitrafikkulykker og dødsulykker sett i forhold til kjøretøybestanden (basert på statistikk fra www.ssb.no). Både tiltak på vei, i kjøretøyet og holdningsskapende arbeid har bidratt til denne utviklingen (Allred, Berg et al. 2005; Elvik 2005; Erke and Elvik 2006). Et estimat av ulike virkemidlers potensial for ytterligere reduksjon i veitrafikkulykkene anslår ny kjøretøyteknologi som å være et av de tiltakene med størst potensial (Erke and Elvik 2006). Dette innbefatter både at eldre kjøretøy over tid blir skiftet ut med nye sikrere kjøretøy som følge av den tekniske utviklingen, samt utvikling i særskilt sikkerhetsteknologi i kjøretøyene og trafikksystemet generelt.

Ulike typer tekniske løsninger har blitt og er under utvikling. For det første er en rekke tekniske løsninger innebygd i dagens biler, for eksempel blokkeringsfrie bremses (ABS-bremser), antiskrens (ESP-system), trafikktilpasset cruisekontroll (ACCsystem) og alkolås. Systemene aktiveres på grunnlag av kommunikasjon internt i bilen. De blir gjerne kategorisert som aktive sikkerhetssystemer i motsetning til passive sikkerhetssystemer som for eksempel bilbelte, nakkestøtte, kollisjonspute mv. (jfr. www.sikkerbil.no). I motsetning til passive sikkerhetssystemer er aktive sikkerhetssystemer førerstøttende og kan tildels overstyre førerens handlinger. Det arbeides stadig med å utvikle kjøretøyene til å bli mer intelligente for å kunne forhindre en førers feilhandlinger.

For det andre tilbys det førerstøttende systemer som kommuniserer med omgivelsene for eksempel ved hjelp av GPS (Global Positioning System) og kart. Det kan være navigasjonssystemer som gjør det lettere å finne fram på fremmede steder, eller systemer som informerer om gjeldende fartsgrense og gir tilbakemelding til føreren om fartsoverskridelser. Dette systemet blir i internasjonal litteratur kalt Intelligent Speed Adaptation (ISA) og på norsk automatisk fartstilpasning. Siden det som regnes som det første feltforsøket i Frankrike i 1982, er det gjennomført en rekke ISA-forsøk både i Australia og i ulike europeiske land (Carsten 2006)¹. I januar 2008 ble et 17 måneders langt norsk forsøk avsluttet (Berg, Bayer et al. 2008). Erfaringer har vist at det er utstyr som griper inn i førerens mulighet til å kjøre for fort som har størst effekt fordi det gjør det umulig eller vanskelig å overskride gjeldende fartsgrense (Carsten and Brookhuis 2005; Marchau, van der Heijden et al. 2005; Carsten 2006; Jamson 2006). I en egen nytte-kostnad studie av ISA anslår Carsten og Tate en ulykkesreduksjon på 36 prosent for ulykker med personskade og hele 59 prosent reduksjon i dødsulykkene ved bruk av de mest inngrepene avanserte ISA-løsningene. Ulykkesreduksjonen ved informerende ISA, løsningen brukt i det norske forsøket, anslås til henholdsvis 10 prosent og 19 prosent for ulykker med personskade og dødsulykker (Carsten and Tate 2005).

I motsetning til tidligere er teknologien i dagens biler elektronisk og styres av datastrømmer til og fra bilens datamaskin. Det er bygget inn stor lagringskapasitet i bilene (Huse 2007). Det betyr at de fleste hendelser knyttet til teknologien kan bli lagret som input til bilens systemer. Dataene som lagres kan så brukes til å gi signaler til føreren, for eksempel for å justere kjøringen, gi god kjørekomfort, redusere drivstofforbruk med videre. Videre kan dataene brukes til å informere fører og verksted om slitasje, når deler må skiftes osv. I tillegg brukes dataene som input i teknologiforbedringer i nye biler (Huse 2007), det vil si av bilindustrien. Dataene kan også brukes til å informere offentlige etater. Dersom utstyret inneholder en sender kan for eksempel en registrator automatisk ringe opp til en nødalarmsentral ved ulykker og raskt om nødvendig få sendt ut livreddende hjelp, slik en tenker seg et nødandropssystem (eCall) innført. Det kan bygges inn kontrollsystemer i bilene som rapporterer til en sentral enhet dersom en fører kjører for fort eller på andre måter uforsvarlig. Et pågående dansk ISA-forsøk "Spar på farten" tar i bruk en slik løsning (Agerholm, Tradisauskas et al. 2007). Deltakerne i forsøket får 30 prosent rabatt på forsikringspremie mot at de tillater at bilens kjøring blir registrert. Dersom registrert kjøring viser at føreren av bilen har kjørt for fort, blir imidlertid deltakeren trukket i forsikringsrabatt.

For det tredje finnes trafikksikkerhetssystemer som ikke er installert i bilene. Automatisk trafikkontroll (ATK) er et eksempel som de fleste bilister kjenner fra norske veier. ATK innebærer at førere som kjører for fort blir tatt bilde av og sanksjonert i tråd med omfanget av fartsovertredelsen. De første norske forsøkene med ATK ble gjennomført i perioden 1982 til 1984. Erfaringene viste at

kjørefarten ble redusert både ved lave og høye fartsgrenser og at fartsreduksjonen var størst blant de trafikantene som kjørte fortest (Amundsen and Malme 2005). Senere evalueringer viser lignende resultater. Personvernssider ved fotograferingen av bilen ble behandlet i St. meld. nr. 18 (1986-87) Om trafiksikkerhet og trafikkopplæring. Stortinget vedtok departementets forslag om å fotografere kjøretøy forfra, med sladding av passasjer (Amundsen and Malme 2005). Dette gjorde det mulig å bevise og straffeforfølge den som kjørte bilen. Tilsvarende forsøk med automatisk kontroll av kjøring på rødt lys ble imidlertid besluttet ikke videreført da ressursbruken ble vurdert som for stor i forhold til gevinsten (Amundsen and Malme 2005). Som eksempler på andre tekniske løsninger langs veien som kan benyttes som løsninger til å skape sikrere ferdsel kan nevnes transpondere, dvs. utstyr som blir benyttet til innkreving av bompenger, elektronisk kameraovervåking av trafikkflyt osv.

Så snart teknologiene og tiltakene er basert på at personlig informasjon lagres og eventuelt utveksles med en sentral server blir det relevant å diskutere spørsmålet om personvern. Personregisterloven ble vedtatt i 1978 i forlengelsen av at teknologien gjorde det lettere og myndighetene så nytten av å kunne registrere og systematisere befolkningens ulike behov for å planlegge den moderne velferdsstaten. Etter hvert ble det tydelig at det var behov for en lov som også dekket private aktørers behov for å foreta registreringer av personopplysninger, noe som gav grunnlag for lov om personopplysning. Personopplysningsloven ble vedtatt i 2000 og trådte i kraft fra 1. januar 2001 og har til hensikt å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger (Justis- og politidepartementet 2000; Johansen, Kaspersen et al. 2001). Som formulert i personopplysningslovens § 1 skal den "bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behov for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysningene". Dette er i tråd med EUs personverndirektiv 95/46 av 24. oktober 1995 (Johansen, Kaspersen et al. 2001).

Det sentrale vilkåret for at behandling av personopplysninger kan finne sted er at det må foreligge en *behandlingsgrunn*. Hovedregelen er at behandlingen kun kan foretas dersom den enkelte har gitt samtykke til det. Ut over det må behandlingen være hjemlet i særlov eller nødvendig for å oppfylle en avtale med den registrerte, utøve en oppgave av allmenn interesse eller utøve offentlig myndighet (Personopplysningsloven §8). Det stilles videre krav til behandlingsansvarlig (Personopplysningsloven §11). Det understrekes blant annet at personopplysningene bare skal nyttes *angitt formål*, at opplysningene er tilstrekkelig relevante, korrekte, oppdaterte og ikke lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen. Behandlingsansvarlig skal kunne dokumentere tilfredsstillende informasjonssikkerhet og sikkerhetstiltak (Personopplysningsloven §13). Det er videre et poeng at en har *rett til innsyn* i hva som blir lagret om en selv og hvordan dette blir lagret (Personopplysningsloven §18). Før registreringen av personopplysninger finner sted skal dette meldes til datatilsynet (jfr. Personopplysningsloven § 31). For lagring av sensitive opplysninger kreves det særskilt konsesjon av datatilsynet (jfr. Personopplysningsloven §33).

Ved bruk av tekniske trafiksikkerhetsløsninger blir det nødvendig å avklare i hvilken grad det er behov for å registrere personlig informasjon og på hvilke måter dette i tilfellet bør gjøres. Samtidig er det ikke til å stikke under en stol at aksepten for tiltak med konsekvenser for personvern varierer mellom ulike kontekster og samfunnsområder. Eksempelvis synes aksepten knyttet til kontroll/overvåking stor når motivet for inngripen forankres i kampen mot terror. Dette tyder på at det ikke bare er loven som bestemmer hvilke trafiksikkerhetsteknologier som tillates brukt. Følgelig må en utforsking av handlingsrommet for innføring av nye sikkerhetsteknologier ikke bare identifisere

uklarheter og ulike fortolkninger av loven, den må også fange opp andre typer forhold som skaper eller hindrer den allmenne aksepten. På bakgrunn av dette stiller vi følgende spørsmål:

- Hvilket handlingsrom gis av lov om personopplysninger?
- På hvilke måter bevegges handlingsrommet av faktorer som ikke behandles av personopplysningsloven?

Metode

Spørsmålene som stilles i IRIS' prosjekt skal i første omgang besvares ved hjelp av intervjuer med tre grupper informanter: eksperter, politikere og førere med og uten erfaring med sikkerhetsteknologier i bilen. På bakgrunn av intervjuene skal det senere gjennomføres en spørreundersøkelse i et representativt utvalg av befolkningen. Det som formidles i dette paperet er en foreløpig analyse av intervjuer med den første informantgruppen, det vil si med ekspertene. Som eksperter regnes personer som på ulike måter jobber enten med trafiksikkerhet eller personvern. Materialet består av 12 intervjuer, flere av intervjuene er med to personer. I intervjuene med to personer håndteres dette som en informant, da de ofte utfylte hverandre i perspektiver knyttet til en faglig aktørs arbeid (for eksempel Datatilsynet og Utrykningspolitiet.)

Som redegjort for grupperer vi de tekniske løsningene avhengig av hvor vidt de kommuniserer internt i bilen, med teknologi/aktører utenfor bilen, eller om de er atskilt fra bilen. Det går også et skille etter hvilken type respons teknologien gir, om den kun gir signaler, overstyrer fører eller gir mulighet for å sanksjonere føreren på bakgrunn av registrerte data. Kategoriseringen av ulike typer av trafiksikkerhetsløsninger antas å representere prinsipielle skiller, og vi forventet derfor forskjeller i hvordan disse ble vurdert av informantene. Ulik kunnskap om konkrete tekniske løsninger gjorde det imidlertid vanskelig å gjennomføre en systematisk sammenligning av teknologier. Hovedmålet med intervjuene var imidlertid å få innsikt i eksperters vurderinger av ulike trafiksikkerhetsteknologier og personvernspørsmål. Vi benyttet derfor spørsmålene vi hadde utformet på forhånd mer som en sjekklister over tema vi ønsket å få belyst. Intervjuene ble utformet mer som en samtale enn intervju. Dette åpnet opp for nyttig tilleggsinformasjon om konkrete tema og supplerende perspektiv som spørreguiden ikke dekket.

I analysen brukes den faglige ekspertisen informantene besitter som konkret informasjon om trafiksikkerhetsteknologi på den ene siden og en juridisk forståelse av personvern på den andre siden. Ulike faglige perspektiver trekkes deretter videre i analysen for å forstå variasjoner i vektlegging av relasjonen mellom personvernensyn og ulike trafiksikkerhetstekniske muligheter.

Hvilket handlingsrom gir personopplysningsloven?

For studiet av handlingsrommet personopplysningsloven gir for bruk teknologi for å skape sikrere ferdsel er det, som en informant (IP 10) framhever, et poeng at dette dreier seg om en generell lov. Det avgjørende er om det er et behov for å registre personopplysninger eller ikke (Johansen, Kaspersen et al. 2001). Personopplysningsloven stiller først krav dersom teknologien krever at det lagres persondata. Det vil si at systemer som ikke kan knyttes til individ i utgangspunktet er uproblematisk.

Imidlertid legger det meste av elektronisk utstyr igjen elektroniske spor. Simon Huse hevdet på konferansen "Sikker bil", høsten 2007, at dagens biler er utrustet med så stor lagringskapasitet at det meste blir lagret. Dersom vi i tillegg bruker bilens spesialtilpasningsmulighet til egne ønsker som sjåfør (seteinnstilling, rattinnstilling med videre), blir opplysningene i praksis registrert på person.

Uavhengig av faglig ståsted legges det imidlertid vekt på at så lenge slik informasjon brukes som førerstøtte (informasjon og/eller justering av kjøreatferd) og at denne "person"-informasjonen kun lagres i bilen, vurderes teknologien i all hovedsak som uproblematisk ut fra personvern hensyn. Dette skyldes at registrerte data ikke direkte blir brukt til å kontrollere individuell atferd. At logger fra bilens utstyr brukes av verksted og eventuelt teknologi/billeverandør oppfattes i ikke som noe problem. Det vises til at dette kan sees på den som en del av avtalen med bileier og verksted/producent og at det derfor gis samtykke. Med samtykke blir lovens vilkår til korrekt håndtering av personopplysninger oppfylt. Det forutsettes at dataene håndteres i anonym form. I våre intervjuer problematiserer informantene ikke at bilen registrerer svært mye mer av bilførerens atferd enn det som bilfører selv ofte er klar over.

At kjøretøyet inneholder en sender eller mottaker vurderes jevnt over ikke som problematisk. En del biler er for eksempel utrustet med en sender som gjør det mulig å "etterlyse" bilen dersom den blir stjålet. Dette tilbys som tilleggsutstyr, spesielt på dyre biler. En risiko med et slikt system er at det i praksis gir utenforstående mulighet til å spore hvor bilen befinner seg. Risikoen for misbruk betyr imidlertid ikke direkte noe for vurderinger knyttet til personvern, da bileier med å velge slikt tilleggsutstyr har samtykket til den tekniske løsningen og databehandlingsløsningen. Ut fra personvernloven er slike systemer ikke problematiske så lenge personopplysningslovens regler for lagring og behandling blir fulgt.

I det norske forsøket med automatisk fartstilpasning (ISA), Ungtrafikk, var ett mål å se på betydningen slik teknologi har på unge føreres kjøreatferd. Teknologien som ble brukt i forsøket var en visningsenhet som gav tilbakemelding til føreren når hun/han kjørte for fort og en enhet som registrerte bilens bevegelser. Deltakerne fikk 30 prosent rabatt på bilforsikringen i perioden forsøket varte. Forsøket konkluderte med at utstyret hadde positiv effekt på unges kjøreatferd (Berg, Bayer et al. 2008). Rabatt for bilforsikringen var en viktig grunn til at mange valgte å delta i forsøket. Innenfor forsikringsbransjen er det vanlig å relatere pris på forsikring til risiko. Med bakgrunn i disse erfaringene kan det være aktuelt for forsikringsselskaper å tilby kunder redusert bilforsikring mot at de er villige til å kjøre med ISA. I tillegg til økonomisk gevinst for forsikringsbransjen vil det gi en positiv samfunnsgevinst i form av færre ulykker. Ut fra personvernlovgivningen vil en forsikringstakers samtykke være avgjørende. Det vil også ha betydning hvordan førestøtten settes opp (for eksempel kun informerende eller også kontrollerende eller sanksjonerende) og hvordan systemet håndterer dataene som lages.

Uavhengig av faglig ståsted uttrykker informantene at ISA som førerstøtte vil være et positivt sikkerhetsteknologisk virkemiddel for å oppnå reduksjon i trafikkulykker. Flere hevder dessuten at det vil etter hvert bli mer og mer vanlig i bilene. Flertallet trekker imidlertid et skarpt skille mellom ISA som førerstøtte og den muligheten teknologien kan gi i form av kontroll eller overvåking av kjøreatferd. En "registreringsfri" løsning der dataene ikke registreres andre steder enn i bilen, slik informantene tar til orde for, vil ikke være stort annerledes enn annet teknisk utstyr som dagens biler inneholder, og det kan håndteres etter personvernloven deretter. Et overordnet krav fra myndighetenes side om bruk, eller for eksempel prissetting av forsikring etter registrert atferd, er imidlertid flertallet av informantene i liten grad åpen for. Fra kommersielt ståsted vil det siste i følge en informant være et lite salgbart produkt for et forsikringsselskap, selv om en fikk konsesjon (IP 3). Det stilles dessuten spørsmål om graden av frivillighet knyttet til et slikt tilbud fra kommersielle aktører. En informant

poengterer at det å unnlate å gi fra seg personlig informasjon til ulike kommersielle aktører i enkelte tilfeller kan være en for stor ekstrabelastning, og at dette derfor ikke utgjør et reelt valgalternativ (IP 3). Det blir for eksempel nevnt at det er i dag vanskelig å få forsikret dyre biler som ikke inneholder en løsning som kan spore bilen dersom den blir stjålet. I en valgsituasjon der en tar i bruk tekniske løsninger i bytte mot billigere forsikringspremie kan den økonomiske fordel bli så høy at det å forbli anonym i praksis vil innebære en uforholdsmessig stor kostnad.

Det kan være ulike grunner til at det ikke blir tatt hensyn til kravet om samtykke. Andre hensyn kan veie tyngre, og det kan være ulike forhold ved formålet eller teknologien som gjør mulighet for samtykke vanskelig. Det kan for eksempel tenkes at myndighetene, for å redusere skadeomfang ved trafikkulykker eller gjøre etterforskning av ulykker lettere, krever at alle biler registrert i Norge skal ha en atferdsregistrator (som ferdskrifer i fly) som avleses i forbindelse med ulykkeshendelser eller et innebygd automatisk nødalarmsystem (eCall). Et annet eksempel kan være innføring av helautomatiske bomstasjoner. Dette er en kostnadseffektiv og praktisk løsning for innkreving av veiavgift. Samtidig gir en slik løsning utfordringer knyttet til bileiers (og førers) mulighet til å reservere seg fra å bli registrert.

Selv om helautomatiske bomstasjoner ikke er en trafiksikkerhetsteknologi ønsker vi å trekke fram noen relevante poenger i forbindelse med etableringen av et slikt system i Norge. Datatilsynet gav pålegg om konsesjonsplikt, og det ble samtidig krevd et sporingsfritt alternativ for passering av bommene, det vil si en løsning som ikke innebar registrering av personopplysninger. I den sammenheng var det et poeng at slike transpondere som brukes i forbindelse med automatisk avgiftsbetaling også benyttes og leses av andre systemer. Systemet muliggjorde med andre ord en omfattende registrering av kjøretøyene. Datatilsynets pålegg om konsesjon ble klaget inn for Personvernemnda. Personvernemnda konkluderte med at innføring av helautomatiske bomstasjoner krevde konsesjon og en løsning som gjorde det mulig å inngå avtale om ”sporritt alternativ” (Personvernemnda 2005). Sammenlignet med et (helt) anonymt alternativ gir nemndas foreslåtte løsning anledning til kvalitetssikring knyttet til betalingen slik at en ”sporfri” brikkeeier ikke blir fakturert feil. Det ble i tillegg stilt krav til hvordan dataene ble håndtert og slettet. Denne løsningen innebærer med andre ord at persondata blir lagret i kort tid (hovedregel 1 time i sentralsystemet) for så å bli slettet.

Dette eksempelet illustrerer hvordan en veier både praktiske og kommersielle hensyn opp mot det som personopplysningsloven regulerer: ”å bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger” (Personvernloven § 1.2). Eksempelet illustrer hvordan loven slik den er utformet gir handlingsrom for å ta i bruk ulike tekniske løsninger, men at den også gir rom for å stille krav til hvordan disse løsningene utformes. Muligheten for å gi samtykke står sentralt, men også kvaliteten på dataregistreringen er viktig. Nemndas vedtak tillegger det å unngå feilregistreringer som viktigere enn en helt anonym løsning.

Hvilke ikke-juridiske faktorer påvirker handlingsrommet?

Som vist aksepteres flere tekniske løsninger fordi den bruk av personopplysninger de innebærer vurderes som legitim. Våre funn tyder imidlertid på at personvernet oppleves som truet selv når personopplysninger behandles i tråd med loven. Det argumenteres mot de forskjellige teknologiske løsningene uten at argumentene knyttes direkte til behandling av personopplysninger, samtidig som de

kan oppfattes å berøre både personvern og personopplysningsloven. Vi antar derfor at de uttrykker forhold som påvirker handlingsrommet for innføring av trafikksikkerhetsteknologier.

En informant (IP 6) uttrykker skepsis mot at det samles inn store mengder data. Skepsisen begrunnes på to måter: det samles inn mer data enn hva som er nødvendig for arbeidet som skal gjøres, og det samles inn mer data enn hva en klarer å følge opp. Som eksempel på at datamateriale ikke utnyttes nevner han overvåkingen av trafikken i London, der alle biler registreres. Stjålne biler blir identifisert, uten at politiet har ressurser til å stoppe de stjålne bilene. Og som informanten spør: "Hva er verdien da?" Også andre informanter stiller spørsmål ved nytten av alle dataene som samles inn. Selv om det gjøres lovlig fortøner det seg som meningsløst. De hevder at overvåking ikke reduserer lovovertrædelser, fordi forbrytere ikke lar seg stoppe av det. Informanten (IP 6) påpeker i tillegg at en kan finne ut svært mye om en person bare på grunnlag av at vedkommende kjører bil. Som organ som håndterer lovbrudd vises det til at en bevisst holdning til ikke å lagre opplysninger som ikke er relevante, og til at det er en viktig del av opplæringen. En dataregistrering hvor irrelevante opplysninger samles inn vil dermed være i strid med yrkeskulturen.

At det samles inn irrelevante data kan bety at det samles inn opplysninger om irrelevante personer. En informant som jobber rådgivende framhever fra faglig ståsted prinsipiell skepsis til å overvåke "alle" for å kunne spore noen få (IP 8). Samme holdning finner vi blant de som jobber med overtredelser. Det understrekes at de har ingen interesse av data om lovlig adferd, og de ser dermed ingen grunn til å registrere opplysninger koblet til person så lenge personen ikke gjør noe ulovlig. De som skal avdekke kriminell virksomhet er interesserte i å kunne ta kun de som står bak overtredelser. Det gir et visst ubehag å sitte på store mengder data om personer en ikke trenger å vite noe om. Her skiller en informant (IP6) mellom vanlig praksis og unntak, og påpeker at i bestemte situasjoner vil politietterforskning skape behov for mer overvåking, for eksempel i forbindelse med alvorlige forbrytelser. Men slike situasjoner må representere avvik og ikke bestemme praksis i det daglige.

Argumentene nevnt ovenfor antyder at ulike former for registreringer hver for seg kan oppleves som for omfattende. For flere informanter er det også et argument at registrering blir for omfattende fordi det blir for mange registreringer. Dette gjelder selv når en bare vurderer registrering i trafikken:

"Det vi nå ser med den automatiske trafikkontrolløsningen, eller i hvert fall den gjennomsnittsfartsmålingen, stadig større bruk av elektroniske bomstasjoner, og autopassbrikker, er at vi snart ikke lenger har muligheten til å være anonyme. Alltid noen som vil kunne finne ut hvor du har kjørt, og at det er instrumenter som du ikke kan skru av eller legge igjen hjemme. [...] Det skjer et skift, fra en mulig anonymitet til fullstendig kartlegging av hva du gjør i bilen. [...] Et av problemene er selvfølgelig at hvert og ett av disse tiltakene har jo et godt formål, og hvert og ett av dem er i og for seg greie, men samlet sett så utgjør de et problem for personvernet." (IP 1)

Som sitatet viser, mener informanten at mange forskjellige registreringer truer personvernet fordi de til sammen hindrer anonym ferdsel. Det er imidlertid delte meninger om hvor vidt en i Norge har rett til anonym ferdsel. Informanten sitert ovenfor refererer senere i intervjuet til Stortingsmelding 17, der det slås fast at en skal kunne ferdes anonymt, og til vedtak i Datatilsynetⁱⁱ om at det skal være et anonymt alternativ i forbindelse med passering av en automatisk bom. Han legger til at Personvernemndaⁱⁱⁱ er av motsatt oppfatning. Personvernemndas vedtak og anbefalt løsning er referert tidligere. I behandling av klagen på vedtak om pålegg om konsesjonsplikt for helautomatiske bomstasjoner gir Personvernemnda følgende uttalelse om anonym ferdsel:

”Personvernemnda slutter seg fullt og helt til å opptre anonymt på offentlig sted, og ellers til å opptre anonymt i samfunnet, er et grunnleggende rettspolitisk spørsmål av sentral betydning for personvernet. Det er også et spørsmål som er sektorovergripende. [...] Personvernemnda er imidlertid henvist til å begrense sin saksbehandling til en vurdering av den aktuelle klage” (Personvernemnda 2005).

En ekspert på juss (IP 10) avviser at vi har en slik rett; loven om personopplysninger gjelder bare den enkelte sak og tar ikke i betraktning summen av saker. Den tar heller ikke hensyn til generelle utviklingstrekk eller muligheter for endrede vilkår for hva som kan aksepteres eller lignende. I følge en informant betyr dette at den samlede registreringen av persondata ikke håndteres (IP 8). Det framheves at dette er bakgrunnen for Personvernkommissjonen, som nettopp skal se på personvernspørsmål på et mer overordnet nivå. Kommisjonens har imidlertid ingen formell makt, da deres mandat går ut på å peke på utfordringer, kartlegge og evaluere virkemiddel for å ivareta personvern, foreslå løsninger og lignende (Personvernkommissjonen 2008).

Ikke alle synes det er problematisk med omfattende registrering av personopplysninger. Fra flere hold kan en høre at overvåking ikke kan være noe problem for den som ikke har noe å skjule. Dette argumentet finner vi også i vårt materiale. En fagekspert sier for eksempel at han ikke forstår at folk som ikke har gjort noe galt kan føle seg truet av overvåking (IP 11). Andre informanter karakteriserer slike argumenter som ”naive” og ”en misforståelse”. De hevder at alle har noe å skjule, og at også helt legitime forhold kan en ønske å ha for seg selv. En skal ha frihet til å handle, ikke nødvendigvis anonymt i den enkelte situasjon, men uten at alle vet alt.

Ekspertenes ulike oppfatninger av hvilke rettigheter en har kan tolkes som uttrykk for ulike grenser for handlingsrommet for innføring av sikkerhetsteknologier. Mangelen på enighet indikerer at grensene ikke er fastlåste. De forhandles, og avhengig av hvilke argumenter som vinner frem og hvilke løsninger teknologien kommer opp med, beveges de frem og tilbake.

Som vist ovenfor mener en informant at når den samlede overvåkingen oppfattes som problematisk, hjelper det ikke at registreringene hver for seg har et godt formål (IP 1). Andre fremhever gode formål som grunn til å akseptere at personvernet trues. Informanten som aksepterer utstrakt datainnsamling i bestemte unntakssituasjoner, er allerede nevnt. En annen informant (IP 11) hevder at målet helliger middelet, noe som i praksis vil si at et formål som det å skulle redusere antall drepte og skadde i trafikken gjør at en må akseptere den innhentning av personopplysninger som da behøves. Samtidig åpner loven selv opp for at ulike interesser veies opp mot hverandre. Det nevnes blant annet at Datatilsynet har godkjent bruk av autopassbrikker for å øke fremkommeligheten til ambulanser og brann-, politi- og søppelbiler^{iv}, mens forsikringsbransjens tidligere nevnte ønske om å bruke informasjon om kjøreadferd til å bestemme forsikringspremie kan være et eksempel på formål som ikke regnes for å være godt nok. Vektlegging av gode formål er med andre ord en faktor som er med på å skape bevegelse i grensene for handlingsrommet for teknologien som drøftes her.

Vårt datamateriale tyder på at oppfatninger av hva som er privat og personlig også påvirker handlingsrommet. Det pekes på at utstrakt bruk av trafikksikkerhetssystemer kan forskyve grensene mellom personen og omgivelsene. Den enkeltes retter og plikter er uavklarte. Et eksempel i så måte er det personlige ansvar. Flere informanter (IP 1 og IP 12) spør seg hva teknologiske støttesystemer i bilen gjør med førerens ansvar for egne handlinger. Spørsmålene kan tolkes som en frykt for at føreren blir stående uten ansvar for hvordan og i hvilken tilstand han/hun kjører fordi ansvaret legges på

teknologien. Det stilles også spørsmål ved eiendomsretten, det vil si om hvem som eier opplysningene som lagres i en bil, hvor vidt bileier eller databehandler har plikt å utlevere opplysninger til politiet, og hvordan politiet vil forholde seg til at noen besitter datamaterialer hvor det også inngår opplysninger om ulovlig adferd. Spørsmålene peker på forhold som ikke er avklarte, og det etterlyses en debatt om dem. I en slik debatt må spørsmålet om samtykke tas opp. En informant trekker en parallell til samtykker vi gir for tjenester på Internet, bruk av software og så videre, der vi i praksis samtykker uten å sette oss inn i hva samtykket vi gir innebærer (IP 10). På denne måten svekkes samtykket.

I tillegg til personlig ansvar og eiendomsrett hevdes det at noen løsninger kan oppleves som for store inngripen i privatlivet. Eksempelvis hevder en informant (IP 1) at alle vil reagere på overstyring av bilen etter påbud fra myndighetene, fordi det vil berøre en grense for hva som tolereres av offentlig inngripen i den personlige frihet, ikke nødvendigvis fordi det er et større inngrep enn andre tiltak, men fordi det er mer synlig. I tillegg kan våre oppfatninger av hva bilen representerer virke inn på hva vi aksepterer. En informant karakteriserer bilen, slik det var før, uten overvåkning, som en forlengelse av hjemmet. Privatlivet en hadde hjemme omfattet med andre ord også bilen (IP 1). En annen informant (IP 12) begrunner forskjellen i aksept for inngrep i bil og fly med det samme; at bilen i større grad enn andre deler av trafikken oppfattes som å tilhøre den private sfære. Handlingsrommet for bruk av teknologier påvirkes dermed ikke bare av oppfatninger av teknologiene, men også av forestillinger om en privat arena hvor bilen inngår.

Avslutning

I vår utforskning av handlingsrommet for sikkerhetsteknologier som kan komme til å true personvernet har vi tatt utgangspunkt i lov om personopplysninger. Vi har diskutert handlingsrommet ut fra rammer som loven setter og søkt å illustrere både hva som er lovlig registrering, lagring og behandling av personopplysninger og hvordan ulike hensyn veies opp mot hverandre og på den måten påvirker handlingsrommet. En del av vår analyse har dermed bestått i å skille mellom ulike teknologiske løsninger i forhold til ulike elementer i loven. Dette betyr ikke at vi kun har fokusert på det juridiske. Fordi teknologien er utviklet og utvikles slik at den gir nye muligheter for lagring og sletting har det også vært nødvendig å gå inn på hvordan de ulike tekniske systemene selv håndterer (eller ikke håndterer) utfordringer knyttet til personvernet.

Analysen viser at en del teknologier i praksis innføres i tur og orden etter hvert som de blir tilgjengelige. Mye av den teknologien som er bygget inn i dagens biler kan være eksempel på dette. Det sentrale kravet i loven om samtykke ivaretas, og samtykket skjer ved at en godtar den teknologien som bilen er utrustet med når den kjøpes. Videre viser eksempelet med automatisk bompasering hvordan en i tråd med lovverket veier ulike formål mot hverandre og tar både praktiske, kommersielle og personvernmessige hensyn, og utformer en teknologi som tilbyr mulighet for anonym passering slik at personvernet ivaretas. Handlingsrommet knyttet til introdusere nye teknologiske løsninger kan ut fra dette sies å være ganske vidt.

Motsatt innskrenkes handlingsrommet av at innhenting av personopplysninger kan oppleves som truende selv når det skjer i tråd med lovverket. Dels henger det sammen med det at det stilles spørsmål ved dataenes nytte og relevans, og at det føles ubehagelig å besitte store mengder personopplysninger, Dels henger det sammen med at loven ikke håndterer summen av registreringer, selv som omfattende overvåkning oppleves som å krenke privatlivet. Handlingsrommet beveges dessuten av motstridende

oppfatninger av hvilken vekt en skal tillegge det gode formål, av uklarheter knyttet til plikter og retter, og av oppfatninger om hva som hører privatlivet til.

På bakgrunn av vår analyse kan vi slå fast at handlingsrommet påvirkes av flere forhold som virker i ulike retninger. Følgelig kan det ikke defineres av tydelige grenser. Grensene påvirkes blant annet av loven, teknologien, grad av aksept for inngripen i privatlivet og av grad av aksept for gode formål. Resultatet er et handlingsrom i stadig bevegelse.

Litteratur

- Agerholm, N., N. Tradisauskas, et al. (2007). Preliminary results from the danish ISA project Spar på Farten - Behaviour, Development and Planning, Aalborg University, Denmark.
- Allred, K., C. Berg, et al. (2005). Strategi for å halvere antall drepte eller hardt skadde i vegtrafikken innen 2020. Stavanger, Rogalandforskning, Arbeidsnotat RF - 2005/205.
- Amundsen, F. H. and O. B. Malme (2005). Plan for utvikling av ATK 2006-2007. Oslo, Statens vegvesen Vegdirektoratet, Politidirektoratet.
- Berg, C., S. B. Bayer, et al. (2008). Ungtrafikk. Resultater fra et ISA-forsøk med unge førere i Karmøy. Stavanger, International Research Institute of Stavanger. Rapport IRIS – 2008/149,.
- Carsten, O. and K. Brookhuis (2005). "Issues arising from the HASTE experiments." *Transportation Research Part F 8*: 1991-196.
- Carsten, O. M. J. (2006). Intelligent Speed Adaptation. Literature Review and Scoping Study. Leeds, The University of Leeds and MIRA Ltd.
- Carsten, O. M. J. and F. N. Tate (2005). "Intellegent speed adaptation:accident savings and cost-benefit analysis." *Accident Analysis & Prevention*: 407-416.
- Elvik, R. (2005). Has Progress in improving road safety come to a stop? Oslo, Transportøkonomisk institutt TØI report 792/2005.
- Erke, A. and R. Elvik (2006). Effektkatalog for trafikksikkerhetstiltak. Oslo, Transportøkonomisk institutt TØI rapport 851/2006.
- Huse, S. (2007). Datateknologien i bilen i dialog med omgivelsene - hva registreres? "Den trygge bilen - Hva gir den fra seg av informasjon, og hvorledes blir denne informasjonen brukt?" Lysaker.
- Jamson, S. (2006). "Would those who need ISA, use it? Investigating the relationship between drivers' speed choice and their use of a vountary ISA system." *Transportation Research Part F 9*: 195-206.
- Johansen, M. W., K.-B. Kaspersen, et al. (2001). Personopplysningsloven. Kommentartutgave. Oslo, Universitetsforlaget.
- Justis- og politidepartementet (2000). LOV-2000-04-14 nr 31: Lov om behandling av personopplysninger.
- Marchau, V. A. W. J., R. E. C. M. van der Heijden, et al. (2005). "Desirability of advanced driver assistance from road safety perspective: the case of ISA." *Science Direct, Safety Science*.: 11-27.
- Personvernkommissjonen (2008). <http://www.personvernkommissjonen.no/docs/mandat.html>.
- Personvernemnda (2005). Klage på vedtak om pålegg om konsesjonsplikt for helautomatiske bomstasjoner. **PVN-2005-11**.

ⁱ Oliver Carsten framhever i en litteraturstudie følgende forsøk: Frankrike 1982, Sverige 1991, Sverige, Nederland og Spania 1997 (MASTER), Storbritannia 1999, Nederland 2000, Sverige 2001, Danmark 2001, Finland 2001, Belgia 2002, Storbritannia 2004, Australia 2000 Carsten, O. M. J. (2006). Intelligent Speed Adaptation. Literature Review and Scoping Study. Leeds, The University of Leeds and MIRA Ltd.

ⁱⁱ Datatilsynet skal føre en offentlig liste over behandlinger av personopplysninger, og de skal behandle søknader om konsesjoner og vurderer å gi pålegg. De skal også informere og gi råd om hvordan personvernet kan ivaretas.

ⁱⁱⁱ Personvernemnda er klageinstans for vedtak fattet av Datatilsynet.

^{iv} Brikkene åpner bomber, senker pullerter og så videre