

Sammendrag:

Personvern og ITS-baserte trafikksikkerhetstiltak

En studie av streknings-ATK, automatisk fartstilpasning (ISA) og atferdsregistrator (EDR)

Nye ITS-baserte trafikksikkerhetstiltak som kan brukes til å registrere og regulere uønsket atferd i trafikken, har et stort potensial for å øke trafikksikkerheten. Men utfordringene er mange. Kommer de i konflikt med personvernet? Hvordan skal man veie personvern mot andre hensyn i beslutninger om innføring av slike tiltak? Og i hvilken grad vil trafikantene akseptere slike tiltak?

Rapporten viser at streknings-ATK og EDR har klare implikasjoner for personvernet og at ISA kan ha det om data fra ISA-systemet lagres. Dette har gitt ulike føringer på myndighetenes argumentasjon og bruk i Norge og Sverige. Norge har satt i verk prøvedrift med streknings-ATK på flere strekninger; i Sverige er dette uaktuelt pga. hensynet til personvern. I begge land installeres ISA i offentlige tjenestebiler. EDR har fått liten oppmerksomhet i begge land.

Bileierne er overveiende positive til både streknings-ATK og ISA. Jo større forståelsen for at fart er en risikofaktor, desto større er aksepten for slike fartsregulerende tiltak. Bileierne er mest skeptiske til atferdsregistratorer som i dag er lite kjent. Atferdsregistratorer, som "event data recorder" eller "black box", er imidlertid i ferd med å bli svært vanlige i moderne biler – og stadig mer data fra kjøretøyene lagres. Bileiere bør derfor i større grad få informasjon om dette og tilgang til de data som registreres.

Bakgrunn, problemstilling og metode

Denne rapporten inngår som et ledd i Statens vegvesens etatsprogram "Personvern og trafikk". Rapporten behandler tre ITS-baserte trafikksikkerhetstiltak; streknings-ATK, automatisk fartstilpasning (ISA) og atferdsregistrator (EDR). To hovedproblemstillinger blir undersøkt når det gjelder de tre nevnte ITS-baserte trafikksikkerhetstiltakene:

1. Hvilke institusjonelle og prosessuelle forhold fremmer og hemmer innføringen av trafikksikkerhetstiltak med personvernimplikasjoner?
2. Hvilke forhold påvirker trafikanters aksept for trafikksikkerhetstiltak med personvernimplikasjoner?

Institusjonelle og prosessuelle forhold dreier seg om hvilke institusjoner og interesser som søker å påvirke myndighetene til å ta i bruk eller til ikke å ta i bruk ITS-baserte trafikksikkerhetstiltak, og hvilke juridiske, politiske og trafikkfaglige

prosesser som foregår i forbindelse med slike beslutninger. Aksept dreier seg om i hvilken grad trafikantene/opinionen aksepterer og ønsker slike tiltak velkomne.

Som grunnlag for å vurdere institusjonelle og prosessuelle forhold har vi gått gjennom sentrale offentlige dokumenter om ITS og personvern og gjennomført litteraturstudier av norsk, svensk og internasjonal forskning med spesiell fokus på personvern og personvern hensyn. Vi har også gjennomført intervjuer med et utvalg personer i Norge og Sverige som enten representerer myndighetsorganer som må ta stilling til om de nevnte tiltak kan/bør innføres eller ikke, eller som representerer ulike former for institusjonaliserte interesser.

Eventuelle trusler mot personvernet er klarlagt gjennom en egen juridisk utredning av hvordan personvern kan og bør forstås for intelligente transportsystemer (ITS) generelt og for de tre tiltakene spesielt. Her drøftes også om og når hensynet til personvernet må vike for andre viktige hensyn.

For å undersøke bileiernes syn gjennomført vi høsten 2009 en spørreundersøkelse til et norsk, et svensk og et dansk utvalg av bileiere, i alt 1500 i hvert land. I gjennomsvarte en tredjedel av de utvalgte.

Spørreskjemaet inneholdt generelle spørsmål om fart og fartsoverskridelser og deretter et sett med spørsmål om hvert av de tre tiltakene. Spørsmålene dreide seg om fordeler og ulemper, om de truer personvern og/eller personlig frihet, om man stoler på at personinformasjon ikke misbrukes osv. Vi spurte også om i hvilken grad man mente at tiltakene burde innføres. I tillegg ble det stilt spørsmål om vanlige bakgrunnsvariabler som kjønn, alder, inntekt, utdanning og bilbruk. Det norske og danske spørreskjemaet inneholdt også spørsmål om politiske preferanser.

Utvalgene i Norge og Sverige er stratifisert geografisk med "oversampling" av respondenter fra områder der tiltakene har vært prøvet ut. I Sverige er 1/3 av utvalget trukket fra Umeå kommune som inngikk i det svenske ISA-forsøket i 1999-2002. I Norge er 1/3 av utvalget trukket fra kommunene Bamble og Dovre, hvor streknings-ATK er implementert. I Danmark ble utvalget trukket fra forsikringselskapet ALKA sine kunder, både blant kunder som har installert EDR/Black box ("ALKA-boks") (1/3) og blant kunder som ikke har det (2/3). I tillegg ble det stratifisert etter kjønn (50 prosent kvinner). Utvalgene ble også i alle landene delt i to, hvor én del fikk et spørsmål om kameraovervåking av tunneler som et trafiksikkerhetstiltak og den andre fikk et likelydende spørsmål om kameraovervåking av tunneler som et tiltak mot terror.

Institusjonelle og prosessuelle forhold

Streknings-ATK

Streknings-ATK er et system for å kontrollere kjøretøys gjennomsnittsfart over en strekning. Systemet er basert på at opplysninger om bil og fører registreres i to punkter på en strekning og at tiden kjøretøyet bruker fra punkt A til B brukes til å kalkulere farten. Dersom fartsgrensen er overholdt, blir alle opplysninger om bil og fører slettet. Dersom gjennomsnittsfarten er høyere enn fartsgrensen, sendes de aktuelle bilder og identifikasjoner til et baksystem (vegvesen/politi) for videre oppfølging.

Streknings-ATK er under utprøving på tre strekninger i Norge. Statens vegvesen har registrert fartsreduksjoner i alle tre punkter, men størst der hvor farten var høyest i utgangspunktet. I Sverige har tiltaket vært diskutert, men myndighetene har konkludert med at man ikke vil sette det i verk av hensyn til personvern og rettssikkerhet.

Streknings-ATK blir berørt av personvernlovgivningen fordi personidentiteten lagres en viss periode. Systemet som utprøves i Norge tar som nevnt bilde av fører i to punkter sammen med bilens registreringsnummer. Dermed har man data som kan identifisere fører, og man har følgelig opplysninger om at denne bestemte personen har vært på dette bestemte stedet på et bestemt tidspunkt. Grunnen til at man tar bilde, og ikke bare registrerer bilens registreringsnummer, er fordi man skal være sikker på at man straffefølger rett person. Uten bilde vet man ikke hvem som har kjørt bilen. Bilde er viktig for rettsikkerheten, men samtidig truer det personvernet. Det blir derfor en konflikt mellom rettssikkerhet og personvern.

Dersom bilens eier og ikke bilens fører var juridisk ansvarlig for å overholde fartsgrensene, ville det ikke være nødvendig med tilsvarende personidentifikasjon, og tiltaket ville ikke i samme grad bli berørt av personvern hensyn. I de fleste europeiske land hvor man har innført streknings-ATK er det med bileier som ansvarlig og personvernsspørsmål har følgelig heller ikke vært fokusert på samme måte som i Norge og Sverige. Verken i Norge eller Sverige er det aktuelt å endre juridisk ansvar fra fører til eier.

Også i Norge har de personvernmessige sidene ved streknings-ATK vært gjenstand for diskusjon og Datatilsynet har påpekt at man burde velge en mindre personverninngripende metode, for eksempel ved kun å fotografere fører etter at det er dokumentert at bilen har kjørt for fort. Fra Statens vegvesen og særlig fra politiets side har det vært påpekt at en slik metode ikke godt nok ivaretar hensynet til rettssikkerheten; man kan ikke slå fast at den samme føreren satt bak rattet da bilen kjørte for fort.

Om streknings-ATK burde være hjemlet særskilt i vegtrafikklovgivningen har også vært drøftet, og det ville forenkle hensynet til personvern. Men hjemmel i en særlov, vil denne særloven rangeres foran en generell lov som personopplysningsloven. Både Datatilsynet og Statens vegvesen ønsker en slik hjemmel.

Automatisk fartstilpasning (ISA)

Automatisk fartstilpasning (ISA) kan utformes på flere måter som har ulike konsekvenser for personvernet. Såkalt støttende ISA, som bare varsler dersom fartsgrensen overstiges og som kun baseres på informasjon fra GPS samt digitalt veikart med fartsgrenser, eller fra intelligente skilt som kommuniserer med kjøretøyene, vil knapt kunne sies å ha personvernimplikasjoner i det hele tatt. Systemer som direkte påvirker fartsvalget kan muligens ses som en trussel mot "integritetsvernet" selv om det er vanskelig å finne gode argumenter for at friheten til å begå lovbrudd skal tolkes som en del av integritetsvernet.

ISA kan alternativt utformes på måter som gir store personvernimplikasjoner. I så fall er det snakk om systemer som logger posisjoner, bevegelser og fart. I de forsøkene som er gjort med ISA som for eksempel i forbindelse med nullvisjonsprosjektet på Lillehammer og utprøvingen i Sverige har ikke dette vært

gjort, men i forbindelse med innføringen av ISA i tjenestebilene til det svenske Trafikverket og Statens vegvesen i Norge logges data over fartsoverskridelser. Dette gjøres på gruppenivå og over tilstrekkelig lange perioder til at man skal unngå at loggingen gjør det mulig å identifisere enkeltpersoner.

De svenske trafikkmyndighetene har vært viktige pådrivere for å innføre ISA, og de sto også bak de største feltforsøkene med ISA som har vært gjennomført. Ulike ISA-systemer finnes nå på markedet, men det er kun i form av informativ eller varslende ISA at systemet tilbys. ISA i betydningen fartssperre, dvs. som gjør det umulig å kjøre over fartsgrensen er ikke aktuelt å innføre. I følge det svenske Trafikverket er ISA installert på om lag 2000 svenske kjøretøyer, først og fremst i Trafikverkets egne biler og i tjenestebiler i svenske kommuner. I Norge er utbredelsen langt mindre, men som nevnt er ISA i ferd med å bli installert i tjenestebilene til Statens vegvesen.

Atferdsregistrator (EDR/JDR)

Til forskjell fra streknings-ATK og informativ ISA, som er nokså klart definerte og avgrensede systemer, spenner atferdsregistratorer over et svært vidt spekter av systemer og teknologier. En kan likevel i prinsippet skille mellom to hovedvarianter: "Event data recorder" (EDR) og "Journey data recorder" (JDR). EDR betegnes ofte også som "black box" og er en innretning i kjøretøyene som registrerer en rekke data rett før, under og etter en ulykke. JDR betegner systemer som registrerer data kontinuerlig og som typisk er installert i yrkeskjøretøy for trafikkstyring og for å kunne kontrollere kjøre- og hviletidsbestemmelser mv. Det er i første rekke EDR-systemer som behandles i rapporten.

Selv om en prinsipielt kan skille mellom EDR og JDR kan det i praksis være litt flytende grenser. Det finnes en rekke systemer som lagrer data om kjøring, i varierende omfang. I moderne biler styres de fleste av bilens funksjoner elektronisk, og de er utstyrt med egne diagnoseverktøy som kan hente ut data om ulike komponenters funksjonsmåte som letter arbeidet i forbindelse med reparasjoner og service. Bilens nøkkel inneholder en lagringsenhet der mye av denne informasjonen er lagret. Ulike data om kjøring og ulike komponenters bruk og belastninger lagres også på andre måter, og det finnes også i Norge egne firmaer som henter ut slik informasjon for eksempel på oppdrag fra politiet eller Statens havarikommisjon for transport.

Bilprodusentene henter også ut teknisk informasjon fra bilene i forbindelse med kollisjoner som brukes til å identifisere mulige tekniske svakheter og forbedringspotensialer. I følge bilprodusentene henter de imidlertid ikke ut informasjon som kan identifisere eier og knytte eier til informasjon om kjøretøyets bevegelser. Hvilke data som produsentene henter ut eller kan hente ut er i dag litt uklart og noe man ikke systematisk informerer bileierne om.

Enkelte forsikringsselskaper har tilbudt egne EDR- eller JDR-enheter til sine kunder mot billigere forsikring. I disse systemene registreres også ofte om man har kjørt over fartsgrensen, hvor man har kjørt osv., i tillegg til de vanlige opplysningene som registreres i forbindelse med ulykker. Det danske forsikringsselskapet ALKA har en ordning der man får 40 prosent billigere forsikringspremie med en "black box" (såkalt "ALKA-boks"),

De fleste moderne biler har ulike varianter av EDR-systemer installert, dvs. systemer som registrerer en rekke ulike data i forbindelse med en ulykke. EDR behøver ikke å ha personvernimplikasjoner, men er samtidig det av de tre ITS-baserte tiltakene som har størst potensial for inngrep i personvernet i følge vår juridiske utredning. EDR kan ha store personvernimplikasjoner fordi en rekke atferdsdata (fart, bruk av instrumenter, bilbelter, mv.) kan registreres og lagres.

Verken norske eller svenske trafikmyndigheter er særlig opptatt av EDR, og det er ikke noen klare planer om å ta i bruk slike systemer, slik man har for streknings-ATK og ISA. Det skjer en viss samordning innenfor EU, og temaet er aktualisert i forbindelse med planene om eCall, dvs. automatisk ulykkesvarsling. Interessen og fokuset på EDR i Europa og Norden er minimal sammenlignet med hvordan dette er i USA. Der benyttes EDR-data aktivt i forbindelse med oppklaring og av ulykker og skyldfordeling, og myndighetene har stilt krav om standardiserte EDR-data, at bileiere skal informeres om hva slags data som lagres, f.eks. i bilens håndbok, og også selv ha tilgang til data.

Bileieres aksept for tiltakene

For å undersøke hva som påvirker folks aksept for de tre ITS-tiltakene streknings-ATK, ISA og EDR, har vi valgt å ta utgangspunkt i den såkalte "value-belief-norm theory" (VBN-teori). VBN-teorien poengterer at for at folk skal handle altruistisk, dvs. ut fra hensynet til andres velferd, må man oppleve en moralsk plikt/personlig norm som begrunner den altruistiske handlingen. Og en slik moralsk plikt eller personlig norm kan oppstå dersom man opplever at saken det dreier seg om (for eksempel trafikksikkerhet) er tilstrekkelig viktig, og at egen atferd påvirker dette. Det innebærer at dersom man oppfatter at trafikksikkerhet er et viktig kollektivt gode og at høy fart er en viktig risikofaktor, vil man generelt være mer tilbøyelig til å godta begrensninger på mulighetene til å kjøre fort. Det betyr også at man trolig er villig til å godta ITS-tiltak som begrenser fart slik som streknings-ATK, ISA og EDR.

I tillegg antar vi at aksept for slike tiltak vil være påvirket av generelle politiske oppfatninger, og at en generell skepsis til ny og ukjent teknologi kan bidra til at folk vil være skeptiske til tiltakene. I tillegg har vi stratifisert utvalget for å sikre at en del i utvalget nettopp skal ha erfaring med dem. Vi har derfor inkludert delutvalg fra områder i Norge der streknings-ATK er forsøkt (Bamble og Dovre) og vi har inkludert delutvalg fra områder i Sverige der de ISA-forsøkene på begynnelsen av 2000-tallet ble gjennomført (Umeå). Vi har også inkludert et delutvalg i det danske utvalget som har erfaring med EDR.

Størst kjennskap til streknings-ATK – minst til EDR

I alle tre landene er streknings-ATK det tiltaket flest har hørt om og kjenner til, deretter kommer ISA og til slutt EDR. Tre av fem har ikke hørt om EDR noe som innebærer at de færreste er klar over at slike systemer er installert i de fleste nyere bilmodeller. Det norske utvalget kjenner bedre til streknings-ATK enn de danske og svenske respondentene. De danske respondentene kjenner på sin side bedre til EDR enn respondentene fra Norge og Sverige. Dette er forventet; vi har som nevnt bevisst valgt ut 1/3 av utvalgene fra områder/grupper som skulle ha særlig kjennskap til tiltakene; streknings-ATK i Norge, ISA i Sverige og EDR i Danmark.

EDR oppfattes å ha størst implikasjoner for personvernet

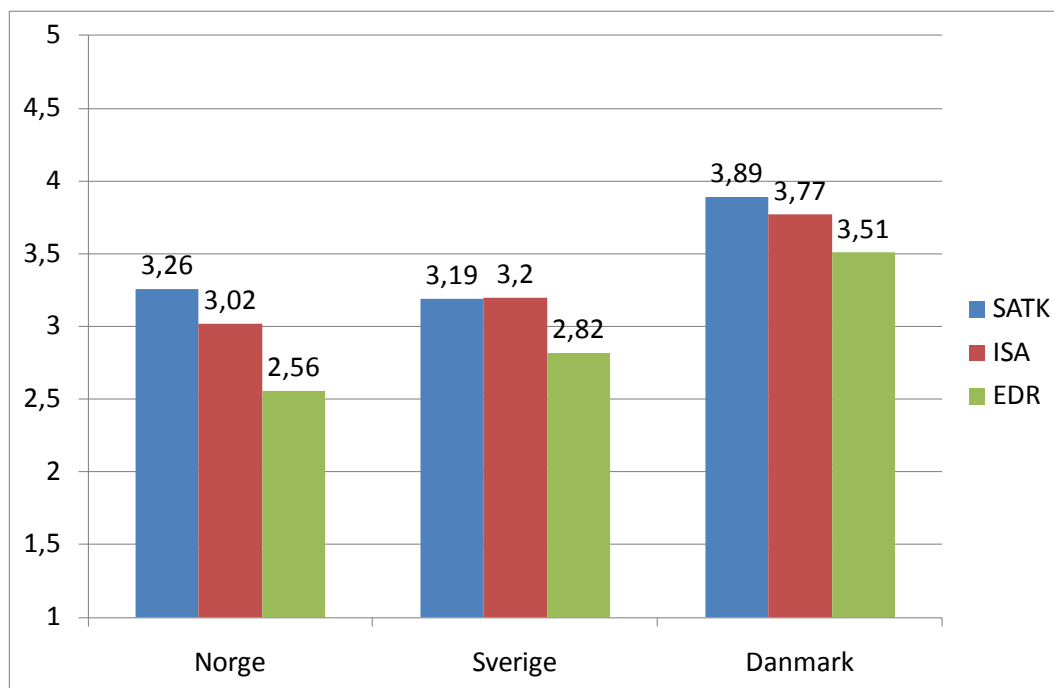
EDR er det tiltaket som i alle tre land oppfattes å gi størst inngrep i personvernet. Deretter kommer ISA, mens streknings-ATK oppfattes som et mindre personverninngrepende tiltak. At EDR kommer ut som det tiltaket man er mest skeptisk til, er kanskje ikke så rart. EDR-systemer lagrer data og er også det tiltaket vi ut fra juridiske vurderinger konkluderte med kunne ha størst personvernimplikasjoner.

Mer overraskende er det kanskje at streknings-ATK oppleves å være mindre personverninngrepende enn ISA. Vi har bare spurt om informativ eller varslende ISA, men likevel mener bileierne i alle tre land at ISA er mer personverninngrepende enn streknings-ATK.

Svensker og nordmenn har i stor grad samme syn på hvor inngripende disse tiltakene er; svenskene ser likevel ut til å være noe mer skeptiske til streknings-ATK enn nordmenn, mens nordmenn synes å være noe mer skeptiske til EDR. Disse forskjellene er imidlertid ikke statistisk signifikante. Danskene er gjennomgående mindre skeptiske enn både nordmenn og svensker.

Størst aksept for streknings-ATK

Vi finner generelt nokså stor aksept for streknings-ATK og ISA, og det er interessant å registrere at streknings-ATK synes å ha bedre aksept enn ISA selv om dette gjelder informativ ISA. Resultatene er ikke så overraskende, mange studier tyder på at aksepten for slike tiltak er større enn politikere og myndigheter ofte tror (og frykter). Figur 1 viser gjennomsnittskåre på en indeks for aksept for de tre tiltakene i Norge, Sverige og Danmark.



Figur 1 Gjennomsnittskåre på indeks for aksept for hhv. streknings-ATK (SATK), ISA og EDR fordelt etter land. Indeksen kan variere mellom 1 og 5; høy verdi indikerer en oppfatning om stor aksept.

I alle tre landene er det et klart flertall som mener at streknings-ATK og ISA bør innføres og det norske og svenske utvalget er påfallende samstemte i synet på streknings-ATK; halvparten mener at streknings-ATK bør innføres på veier der mange bryter fartsgrensen og det har skjedd mange ulykker. Kun mellom én av fire og én av fem blant de norske og svenske respondentene mener at streknings-ATK ikke bør innføres. Blant de danske respondentene er oppslutningen enda større, og det gjelder for alle tre tiltak. Det er imidlertid grunn til å tro at det danske utvalget ikke er representativt for danske bileiere generelt. Når det gjelder ISA og EDR er oppslutningen litt høyere i det svenske utvalget enn i det norske.

I Norge (og Danmark) er det som ventet en tendens til at personer som stemmer på borgerlige partier er mer skeptiske til tiltakene enn de som stemmer på Arbeiderpartiet/Socialdemokratene. I Norge er imidlertid Senterpartivelgerne de som er mest positive til slike tiltak. Et slikt mønster stemmer overens med hva en kunne forvente ut fra ideologiske forskjeller mellom partiene – både Ap og Sp ønsker i større grad offentlig styring og regulering enn Høyre og Frp. Forskjellene er imidlertid ikke så store, og de ideologiske forskjellene er heller ikke entydige; SV-velgere er minst like skeptiske til tiltakene som Høyrevelgerne.

Regresjonsanalysene viser at aksept er nært knyttet til problemforståelse og personlig norm. Jo mer man oppfatter fart som et trafikksikkerhetsproblem, og jo mer man oppfatter at man bør overholde fartsgrensene, desto mer aksepterer man av fartsbegrensende tiltak – uansett om de kan ha personvernimplikasjoner eller ei. Dette er ikke så overraskende, men det kan ha interessante implikasjoner for myndighetene. Det innebærer for eksempel at god informasjon om betydningen av fart for trafikksikkerhet vil øke aksepten for tiltak som streknings-ATK og ISA.

Også dersom tiltakene oppleves som rettferdige og effektive øker aksepten for dem signifikant. Motsatt reduseres aksepten signifikant om tiltakene oppleves å true personlig frihet og personvern.

Selv om det gjennomgående er god aksept for streknings-ATK, tilsier erfaringene fra Norge at denne aksepten kan trues dersom det er mange som kjører langt under fartsgrensen av frykt for å bli tatt. Svært mange av de som oppgir at dette er et problem, er skeptiske til streknings-ATK. Dette tyder på at det trolig er viktig å informere trafikantene bedre om hvordan systemet fungerer.

Konklusjon

Bileiere aksepterer i stor grad moderne ITS-baserte trafikksikkerhetstiltak som veileder eller kontrollerer folks valg slik som informerende ISA og ATK, men aksepterer ikke tiltak som overstyrer bilføreren. Så lenge bilføreren kan velge å overholde fartsgrensene, vil det også i framtiden være behov for systemer som overvåker trafikantene, slik som automatisk trafikkontroll. Samtidig fører også myndighetenes fartskontroller til at det utvikles et marked for slike førerstøttesystemer som ISA, og enda mer avanserte former som avansert cruise kontroll der bilen automatisk kan lese fartsgrenseskilt og tilpasse farten.

De største personvernmessige utfordringene i framtiden vil være knyttet til lagring av opplysninger om kjøretøys bevegelser, både ved ordinær kjøring og ved ulykker. Det utvikles stadig mer avanserte førerstøttesystemer i bilene, som inkluderer og integrerer en rekke funksjoner. Bilprodusenter og forsikringsselskap vil få økt behov for tilgang på opplysninger om kjøretøys bevegelser mv. i forbindelse med ulykker ettersom det vil måtte oppstå situasjoner der det er uklart om det har skjedd feil knyttet til elektronikk eller om det er gjort førerfeil. Slike uoverensstemmelser har allerede oppstått, og det er all grunn til å anta at dette vil øke over tid og dermed at etterspørselen etter datalagring også vil øke. I USA har det blitt krav om standardisering av EDR-data og innsynsrett i slike data for den enkelte bileier, og slike krav vil trolig etter hvert komme i Europa.

Til tross for at disse systemene har personvernimplikasjoner, vil det være mange interesser i å innføre slike systemer, både blant myndighetsorganer, veiholdere, forsikringsselskaper og bileiere. For mange bileiere vil hensynet til egne økonomiske interesser, rettssikkerhet og rettsbeskyttelse trolig veie tyngre enn hensynet til personvern; at data om bruk av kjøretøyet lagres vil også kunne være i bileiers interesse i forbindelse med veiprising og eventuelle ulykker.

Det er derfor grunn til å tro at disse systemene vil bli mer omfattende, bedre integrert og i større grad akseptert i framtiden forutsatt at støttesystemene i kjøretøyene nettopp utformes som *støtte*, i den forstand at bilføreren kan velge om han vil bruke systemet eller ei, og forutsatt at bileier både informeres om og kan få tilgang til data som lagres i eget kjøretøy.