

Sammendrag

Sporing av reiser ved hjelp av mobiltelefoner. Hva mener innbyggerne?

TØI rapport 1658/2018
Forfattere: Tom Erik Julsrud og Julie Runde Krogstad
Oslo 2018, 51 sider

Mennesker legger fra seg digitale spor hver dag når de reiser i byen, spesielt i form av signaler og registreringer fra mobiltelefonen. Denne rapporten viser at det eksisterer en viss aksept blant befolkningen i Oslo og Tallinn for at slike data brukes til å bekjempe kriminalitet og terror, og forbedre transporttilbudet. Imidlertid mener over halvparten av befolkningen at sporing via mobiltelefonen på generell basis i stor eller svært stor grad truer personvernet. Undersøkelsen viser at det vil være viktig for institusjoner og selskaper som ønsker legitimitet blant sine brukere, å ikke bryte gjeldende normer for bruk og deling av informasjon. De bør derfor søke å involvere innbyggerne for å gå i dialog om normer og forventninger til bruk av data, og hvordan de kan bidra til å forbedre tjenester. Undersøkelsen viser også at vi står ovenfor et personvernparadoks, ved at mange fortsetter å bruke teknologien som før, til tross for sterk bekymring om misbruk av data.

I byområder blir store mengder data samlet inn gjennom sensorer, apper og nettverk. Den omfattende bruken av smarttelefoner i befolkningen de siste årene har gjort det mulig å hente inn data som viser bevegelsesmønstre med en større grad av nøyaktighet. Slike data kan bidra til at innbyggerne får hjelp til å planlegge sine hverdagsliv, og at myndighetene kan styre byen på en god og effektiv måte. Bruk av denne typen data er essensielle elementer i utvikling av såkalte «smarte byer», et konsept som betegner hvordan byene kan ta i bruk ny teknologi for å redusere kostnader, forbedre tjenester og øke innbyggernes deltagelse og livskvalitet.

Samtidig inneholder slike data personrelatert informasjon, blant annet om innbyggernes geografiske posisjon og mobilitetsmønstre. Når mobilitetsmønstret kartlegges ved bruk av disse dataene skaper det en rekke etiske problemstillinger. Bruk av mobildata for å utvikle byområder ved hjelp av digitale teknologier, er avhengig av at det er aksept for dette i befolkningen, og at bruken er innenfor eksisterende forventninger og normer. I denne rapporten undersøkes disse forholdene gjennom en litteraturgjennomgang av forskning omkring bruk av mobildata til transportanalyser, og en undersøkelse av holdninger til bruk av mobildata i Oslo og Tallinn.

Lovverk og etiske retningslinjer

EU vedtok i 2016 et nytt lovverk for personvern, som innføres i mai 2018. Det tidligere personverndirektivet stammer fra 1995. Med den nye personvernlovgivningen som innføres i 2018, får EU-borgere nye rettigheter knyttet til personvern. Det er i hovedsak fire nye hovedpunkter som står sentralt for EU-borgere (EU-forordning 2016/679): Enklere tilgang til personlige data; rett til å overføre persondata mellom ulike tjenestetilbydere; rett til å slette data om seg selv, og; rett til å vite når personlig informasjon har blitt hacket eller det har vært datainnbrudd.

OECD utarbeidet i 2016 en rapport om forskningsetikk og nye typer data i samfunnsforskning. I denne rapporten kommer de med anbefalinger knyttet til spesielle problemstillinger som oppstår når stordata brukes i forskning (OECD 2016, 8-11). Her fremheves spesielt individers muligheter for å verne om egne persondata og identiteter; muligheter for å innhente informert samtykke; aidentifisering og anonymisering; videresalg av data; sikkerhet ved deling av data; offentlige forpliktelser om informasjon og innsyn.

Informert samtykke og anonymitet er grunnleggende for hvordan myndigheter, selskaper og forbrukere forholder seg til personvern. Likevel kan det være vanskelig å opprettholde disse målene i praksis. Mange forhold gjør det vanskelig for individer å ta informerte valg og anonymiserte data kan i etterkant de-anonymiseres ved å koble dem mot andre datasett. Til tross for anonymisering kan mange store data brukes til å gjøre slutninger om en person basert på egne handlinger eller handlingene til et mindretall.

Tilgang og bruk

I det nye digitale landskapet oppstår det nye skillelinjer, og maktbalansen mellom aktørene endres. Det er oppstått et nytt hierarki mellom de som bevisst eller ubevisst genererer data, de som har verktøyene til å innhente data og de som har ekspertisen til å analysere dem. Det nye hierarkiet gir flere implikasjoner for forskning.

Forskere og nasjonale myndigheter hadde tidligere eksklusiv tilgang på data som andre aktører ikke hadde, ved å ha ressurser til å samle inn data gjennom spørreundersøkelser og intervjuer. I dag er dette endret ved at private selskaper har tilgang på data som forskningsinstitusjoner enten må kjøpe seg tilgang til, eller bruke ressurser på å samle inn. Disse selskapene har ikke et ansvar for å gjøre disse dataene tilgjengelige, og har full kontroll over hvem som får tilgang til dem. Dette skaper et misforhold både mellom private aktører og forskningsinstitusjoner, men også mellom akademiske institusjoner som har ulik tilgang på ressurser til å skaffe til veie slike data og kompetanse til å analysere dem.

Holdninger til bruk av mobildata

Bruk av store data for å utvikle smarte byer bør ikke bryte med grunnleggende normer for informasjonsdeling, personvern og kontroll. Nytteverdien av å dele data om bevegelsesmønstre, må stå i forhold til risikoen for uønsket overvåking og kontroll. Det er derfor viktig å ha innsikt i hva befolkningen forventer og aksepterer.

I denne rapporten presenteres data fra en panelundersøkelse av befolkningen i Tallinn og Oslo. Estland har kommet svært langt i å ta i bruk digitale data for å koordinere og effektivisere interaksjon mellom offentlige myndigheter og enkeltpersoner. Samtidig er dette et land der det generelt er lavere tillit til myndigheter og det politiske systemet, noe som også kommer til uttrykk i denne undersøkelsen. Tilliten til at offentlige og private virksomheter kan håndtere personvern hensyn er sterkere i Tallinn enn i Oslo. Dette kan tyde på at de (stort sett) effektive digitale systemene for offentlige tjenester har bidratt til å styrke tilliten til de offentlige institusjonene, om enn ikke til de politiske myndighetene.

Det er størst aksept for å bruke denne typen data for å forebygge terror og kriminalitet. Dette er det eneste feltet der det er et flertall som sier seg helt eller delvis enig i at dette er akseptabelt. Dernest kommer forbedring av transportsystemene, som drøyt halvparten synes er akseptabelt i stor eller svært stor grad. I Oslo er det 18 prosent som synes at det er

akseptabelt å bruke slike data for å utvikle kommersielle produkter. Generelt er aksepten for bruk av slike data noe høyere i Tallinn enn i Oslo.

I begge byer ser vi imidlertid at bekymringen for misbruk av disse dataene er betydelig og tidvis overgår de positive forventningene og tiltroen til at de offentlige myndighetene beskytter mot misbruk. Det ser ut som om det i Tallinn har vært en polariserende utvikling der aksept og nyttevurderinger verdsettes samtidig som skepsisen også har blitt styrket. Det er verdt å merke seg at godt over halvparten av borgerne i begge byer er bekymret for at sporingsdata skal komme på avveie.

Bekymringen mot de risikable sidene ved bruk av mobile tjenester som kan spores, har ikke lagt noen demper på bruken. De som er mest aktive brukere av sosiale medier og navigasjonstjenester på sine reiser, er ikke mindre bekymret for personvernrisiko enn andre. En forklaring er at mange føler at de er nødt til å bruke disse mobile tjenestene i sin hverdag, eller at de ikke mener at risikoen overgår fordelene.

Vi kan gjenfinne ulike underliggende oppfatninger til bruken av mobildata og personvern i utvalget. For det første en innstilling preget av *tiltro* til offentlige myndigheter, og at det er nødvendig med en stor grad av informasjonsdeling og overvåking. Samtidig er det en tydelig grunnholdning preget av *skepsis* til myndigheters bruk av digitale data, blant annet på grunn av fare for utilbørlig overvåking og risiko for misbruk av dataene. En tredje holdningstype preges av sterke forventninger om at *ny teknologi* vil bidra til å utvikle bedre transportsystemer for brukerne. Bruk av mobile data for å registrere mobilitet er avhengig av en viss grad av tillit til de som henter inn disse dataene. Det er derfor ikke overraskende at det er sterk sammenheng mellom tillit til samfunnsinstitusjoner og de holdningene en har til bruk av digitale data, mens mistillit til de politiske institusjonene er forbundet med en skeptisk holdning.

Utfordringer og muligheter

Resultatene fra undersøkelsen viser at det eksisterer en betydelig skepsis til bruk av mobildata, noe som tilsier at bruk dataene bør gjøres med varsomhet. Bruk av denne typen data i kommersielle sammenhenger vil kunne oppfattes som brudd på eksisterende normer for informasjonsdeling. Et brudd på normene rammer selskapene som henter inn dataene (teleoperatører), men også institusjoner og selskaper som bestiller og utnytter seg av disse.

Offentlige etater som ønsker å utnytte denne typen data i en videre utvikling av transporttilbudet, bør sikre seg at dette gjøres i samsvar med de normer, forventninger og ønsker som finnes i befolkningen. Utnyttelse av denne typen teknologier bør søke å involvere innbyggerne (som skal bruke systemene) slik at man kan utvikle løsninger som er tilpasset en gitt geografisk kontekst. På denne måten kan man også inngå i dialog om hvilke normer og forventninger en bør ha på dette feltet fremover.

Innenfor forskning bør man være særlig påpasselig med å informere om hvorfor data innhentes og hvordan de vil bli benyttet. De forskningsetiske retningslinjene som gjelder for bruk av store data bør ligge til grunn for alle typer prosjekter der en tar i bruk denne typen data (OECD 2016).