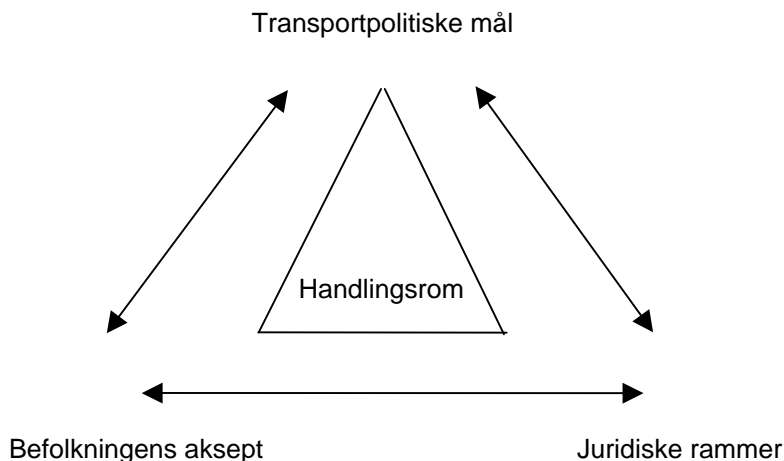


Sammendrag:

Makt, beslutning og integritet IKT og personvern i transport

Denne rapporten tar utgangspunkt i at informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) kan bidra positivt til flere av de transportpolitiske målsettingene. Samtidig vil eksisterende lovgivning og folks aksept av ulike IKT-løsninger, særlig i forhold til personvernet, gi muligheter eller sette begrensninger for anvendelsen av de tekniske løsningene. I rapporten ses handlingsrommet for bruk av IKT i transportsektoren på som en funksjon av de transportpolitiske målene, folks aksept og de juridiske rammene.



Kilde: TØI rapport 703/2004

FigurS.1: Illustrasjon av handlingsrommet for innføring av IKT: Transportpolitiske mål, juridiske rammer og befolkningens aksept.

Personvern

I juridisk teori nærmer man seg personvernbegrepet med tre litt ulike innfallsvinkler. For det første det *integritetsfokuserte* personvernet, som dreier seg om at innbyggerne av et samfunn skal ha kontroll over opplysninger om seg selv og ha en sirkel av privatsfære som ingen har rett til å trenge innenfor, uten tillatelse eller en god og legitim grunn.

For det andre det *maktfokuserte* personvernet, som framhever at personlige opplysninger kan forrykke maktbalansen mellom enkeltpersoner og det offentlige eller private aktører. Personvernet kan ses som en grensegang mot overdreven markedsrett, offentlig (og privat) myndighetsutøvelse og arbeidsgivermakt.

For det tredje det *beslutningsfokuserte* personvernet, som tar utgangspunkt i at personopplysninger brukes som grunnlag for beslutninger av det offentlige og av private (f eks banker og forsikringsselskap). For at beslutningene skal bli riktige og rettferdige, må opplysningene være korrekte og tilstrekkelige.

I tillegg kan personvernet forstås i form av ulike interesser som tillegges borgerne av et samfunn: De individuelle interessene av diskresjon, fullstendighet og innsyn, samt hensynet til privatlivets fred, og de kollektive interessene av et borgervennlig samfunn, et robust samfunn og et samfunn med begrenset overvåkingsnivå.

Juridiske rammer

De ulike interessene som er beskrevet over, ligger til grunn for utformingen av den norske personvernlovgivningen. Personopplysningsloven er også utformet i tråd med EU-direktiv 95/46/EF. I tillegg er Den europeiske menneskerettskonvensjonen gjeldende rett i Norge.

Formålet med personopplysningsloven er å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger. Loven skal bidra til at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern-hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger, jf § 1.

I tråd med EU-direktivet, er det sentrale vilkåret for at behandling av personopplysninger kan finne sted, at den enkelte har gitt samtykke eller at behandlingen er hjemlet i særlov. Av de andre vilkårene som loven setter opp, kan vi trekke fram at behandlingen er nødvendig for å oppfylle en avtale med den registrerte, at behandlingen er nødvendig for å utøve en oppgave av allmenn interesse eller at den er nødvendig for å utøve offentlig myndighet.

Loven setter også grenser for hva personopplysninger kan brukes til og krav til hvordan de skal behandles. Blant annet slås det fast i § 11 at den behandlingsansvarlige skal sørge for at personopplysningene bare nyttes til angitte formål som er saklig begrunnet, at opplysningene ikke brukes til senere formål som er uforenelig med det opprinnelige formålet, uten at den registrerte samtykker, at opplysningene er tilstrekkelige og relevante for formålet og at opplysningene er korrekte og oppdaterte, og ikke lagres lengre enn det som er nødvendig. Loven regulerer også informasjonsplikt (til den registrerte) og rett til innsyn, rett til å reservere seg mot direkte markedsføring, og krav på retting av mangelfulle eller feilaktige opplysninger.

Personopplysningsloven er en generell lov, og er derfor ikke til hinder for at det kan fastsettes andre bestemmelser i særlovene, for eksempel vegtrafikkloven eller andre lover med relevans for transportområdet.

Datatilsynet skal ikke godkjenne all behandling av personopplysninger, så lenge behandlingen ikke krever konsesjon og ellers oppfyller lovens vilkår og krav. Personopplysningsloven plasserer ansvaret for at behandlingen av personopplysninger skjer i henhold til loven hos den behandlingsansvarlige (den som samler inn, registrerer, sammenstiller eller lagrer opplysninger). Det skal gis melding til Datatilsynet 30 dager før behandling av personopplysninger tar til. Datatilsynet kan sette vilkår som må oppfylles for at behandlingen skal være i

samsvar med loven og kan gi pålegg om at behandling som er i strid med bestemmelsene i loven eller i medhold av loven, skal opphøre. Datatilsynet skal føre tilsyn og kan gi pålegg om utbedring av mangler ved selve behandlingen. Datatilsynet kan også uttale seg om personvern og behandling av personopplysninger i saker der de ikke direkte vil gripe inn eller kan stoppe behandlingen av personopplysninger.

Folks aksept av IKT-løsninger

Vi har gjennomført to undersøkelser av hvilken vekt folk legger på personvernet og hvordan de vurderer nytten av IKT i transport opp mot personvern. Den ene undersøkelsen brukte fokusgrupper som metode. Den andre undersøkelsen ble gjennomført ved å føye relevante spørsmål til en undersøkelse av trafikantenes verdsetting av informasjon med utgangspunkt i arbeidsreiser. På grunn av utvalgsteknikkene, gir ingen av disse undersøkelsene grunnlag for å trekke generaliserte konklusjoner om den norske befolkningens holdning til IKT i transport og personvern. Likevel gir svarene et grunnlag for å forstå hvordan disse respondentene veier personvern hensyn opp mot fordeler ved IKT i transport. I tillegg har vi sett på andre undersøkelser om hvordan folk stiller seg til innføring av ulike typer tekniske løsninger i trafikken og hvordan folk vektlegger personvern. Resultatene fra disse andre undersøkelsene støtter i stor grad opp under funnene fra vegkantundersøkelsen og fra fokusgruppene.

Vegkantundersøkelsen viser at langt de fleste foretrekker informasjonskilder som ikke fører til at personlige opplysninger legges igjen eller behandles. Materialet gir likevel en klar indikasjon på at det *ikke* er hensynet til personvernet som har motivert dette valget, men at kilden er enkel å benytte seg av. Denne konklusjonen understøttes av at ulike personvernaspekter scorer svært lavt når utvalget blir bedt om å plukke ut det viktigste og nest viktigste hensynet samfunnet må ivareta ved utviklingen av informasjonssystemer.

Bare 17 prosent av utvalget svarer at de fullt ut stoler på at personopplysninger ikke er tilgjengelig for uvedkommende eller at de blir slettet etter en viss tid. 58 prosent svarer ”delvis” og 22 prosent svarer ”nei”. Selv blant de som ikke stoler på at personopplysningene ikke tilfaller uvedkommende eller blir slettet etter en viss tid, sier hele 75 prosent at dette ikke påvirker deres valg av informasjonskilde. Hvis disse resultatene er representative for befolkningen, vil ikke folks hegning om personvernet – forstått som vern mot behandling av personopplysninger – være en barriere mot å ta i bruk den typen IKT-løsninger som det ble spurt om her (Internett, SMS, navigasjonssystem).

Flertallet av deltakerne i fokusgruppene er ubekymret i forhold til personvern og IKT så lenge de oppfatter personvern som et spørsmål om selve behandlingen av personopplysningene. De stoler i stor grad på at deres interesser blir ivaretatt av ”systemet” – og da særlig Datatilsynet. Heller ikke de som er bekymret for personvernet, lar slike hensyn få avgjørende betydning for egne personlige valg. Gruppedeltakerne ser ut til å la fordelene ved ulike IKT-løsninger veie tyngre enn at løsningene også innebærer behandling av personopplysninger.

Bildet blir derimot det motsatte når det dreier seg om systemer og tiltak som klart berører den personlige handlefriheten – for eksempel friheten til å kjøre for fort uten å bli tatt – eller teknologi som kan gjøre det lettere å utvide

avgiftsgrunnlaget, for eksempel i form av vegprising. Her er aksepten minimal, og argumenter om ”overvåkingssamfunnet” og ”Storebror ser deg” blir hentet fram.

Det ser altså ut til å være en høy aksept for IKT-løsninger som gir individuelle fordeler – for eksempel mer effektiv bompassering eller enklere betalingsordninger i kollektivtrafikken – og som ikke berører det beslutningsfokuserte eller det maktfokuserte personvernet.

Vegkantundersøkelsen og fokusgruppene gir ingen mulighet for å konkludere *generelt* om folks holdninger til personvern og IKT i transport. Til sammen gir likevel disse undersøkelsene og resultatene fra andre undersøkelser grunnlag for å anta at folk ikke er særlig opptatt av personvern generelt. De kjenner til en god del IKT-løsninger og -systemer som er tatt i bruk i transportsektoren, men kjenner dårlig til de juridiske begrensningene som er satt for innsamling, bearbeiding, registrering og bruk av personopplysninger. Tilliten til ’systemet’ og til Data-tilsynet er likevel høy.

Vi kan også anta at aksepten er høyere for tiltak som får konsekvenser kun for det integritetsfokuserte personvernet enn om også det maktfokuserte og det beslutningsfokuserte personvernet berøres. Aksepten er høyere om fordelene ved bruken av IKT tilfaller individene enn om fordelene er av mer samfunnsmessig art.

Vårt materiale tyder på at tiltak for å øke trafikksikkerheten, som automatisk trafikkontroll og fartssperre, har en lavere aksept enn tiltak for en mer effektiv transport. IKT-tiltak som transportbransjen ønsker å innføre, og som gir positive individuelle effektiviseringsgevinster for kundene, vil ha en høy aksept. I slike tilfeller vil ikke folks grad av aksept representere noen bremse for innføring av IKT-løsninger. I og med at bruken av slike IKT-løsninger gjerne er knyttet til avtaler, vil også vilkårene for behandling av personopplysninger være oppfylt.

En handlingsregel for IKT og personvern i transport

Hvis behandlingen av personopplysninger hjemles i særlov, for eksempel i vegtrafikkloven, vil også vilkår for behandling av personopplysninger være oppfylt. Personopplysningsloven vil ikke sette begrensninger for at behandlingen kan ta til. Dermed er det lovgiver, og sektormyndighetene som lovforbereder, som må vurdere om det aktuelle formålet med behandlingen av personopplysninger er tilstrekkelig tungtveiende i forhold til personvernet.

De tekniske mulighetene, kombinert med de ambisiøse målsettingene for IKT i transportsektoren, kan få store konsekvenser for personvernet. Sammenfallende interesser hos aktørene innen transportsektoren kan representere sterke drivkrefter for innføring av IKT i transport. Hvis den enkelte brukeren er mer opptatt av fordelene ved IKT-løsningene enn av konsekvensene for personvernet, og lovens vilkår er oppfylt, eksisterer det heller ikke særlig sterke motkrefter. Resultatet kan bli omfattende behandling av personopplysninger, uten at det totale omfanget nødvendigvis blir gjenstand for en vurdering. Også dette må være et særskilt ansvar for lovgiver og sektormyndighetene.

Samferdselsmyndighetene bør derfor utvikle en handlingsregel (codes of conduct) for innføring av IKT i samferdselssektoren. Hovedregelen bør være at man skal velge den løsningen som bidrar til oppfylting av transportpolitiske målene, men

som samtidig har minst negative konsekvenser for personvernet. Primært bør man velge løsninger som ikke innebærer behandling av personopplysninger. Hvis et slikt alternativ ikke eksisterer eller er lite formålstjenlig, må man ta stilling til om de transportpolitiske hensynene i de enkelte tilfellene veier tyngre enn beskyttelsen av personvernet. I valget mellom ulike tekniske løsninger, bør man velge det som virker minst mulig inngripende i forhold til personvernet.

I de tilfellene der myndighetene er direkte involvert i utvikling, finansiering eller gjennomføring av systemene, bør sektormyndighetene alltid stille krav om en vurdering av alternative systemvalg og krav om en reell vurdering av om alternativer som ikke innebærer behandling av personopplysninger, kan være tilstrekkelig for å oppfylle de transportpolitiske målsettingene. Hvis man velger systemer som innebærer behandling av personopplysninger, bør også anonyme alternativer alltid være tilgjengelig (for eksempel til betaling av bompenger, smartkort i kollektivtrafikken). Det bør stilles krav om å gi en eksplisitt begrunnelse i de tilfellene der alternativer med færre konsekvenser for personvernet ikke er valgt.

Slike krav kan knyttes direkte til kjøp av transporttjenester, inkluderes i konsesjonsvilkår, og være en forutsetning for offentlig deltaking i forskning og utvikling og annen tilrettelegging fra samferdselsmyndighetenes side. Dette bør særlig gjelde på områder der myndighetene er avtalepart, gir tilskudd eller har ansvaret for å gjennomføre ordningene – som for eksempel bomstasjoner, videre bruk av trafikkinformasjon som transportetatene sitter på, eller elektronisk betaling for transporttjenester som er delvis finansiert av det offentlige (offentlig kjøp av transporttjenester). En slik tilnæringsmåte bør også gjelde i de tilfellene der samferdselsmyndighetene bidrar til utvikling og forskning om IKT og ITS (intelligente transportsystemer).