

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
16/1716-

Vår referanse
16/01981-2/KBK

Dato
01.03.2017

Høringsuttalelse - Forslag til ny lov om utprøving av selvkjørende kjøretøy på veg

Vi viser til departementets høringsnotat av 13. desember 2016 med forslag til ny lov om utprøving av selvkjørende kjøretøy på veg, med høringsfrist 1. mars 2017.

Datatilsynet ønsker innledningsvis å presisere at vår uttalelse er basert på gjeldende regelverk i personopplysningsloven og EUs personverndirektiv 95/46 av 24. oktober 1995. Det er imidlertid nødvendig å presisere at EU har vedtatt en personvernforordning som vil komme i stedet for eksisterende regelverk. Denne forordning trer i kraft 25. mai 2018. Forslaget til ny lov om utprøving av selvkjørende kjøretøy på vei må derfor også tilpasses dette regelverket.

Datatilsynet er kjent med at et tilsvarende regelverk har vært ute på høring i Sverige i 2016. Dette forslaget er i stor grad inkorporert i det norske lovforslaget.

To hovedutfordringer ved innføring av selvkjørende kjøretøy

Knyttet til innbyggernes personvern ser Datatilsynet to hovedutfordringer ved innføring av selvkjørende kjøretøy; For det første representerer innføring av selvkjørende kjøretøy i trafikken et teknologiskifte til et samfunn hvor det tas avgjørelse ved hjelp av algoritmer, basert på blant annet personopplysninger, som har direkte betydning for vår fysiske trygghet. For det andre representerer selvkjørende kjøretøy en massiv datainnsamling om bruken av kjøretøyet og om omgivelsene.

Teknologiutviklingen for selvkjørende kjøretøy går raskt, og teknologien som ligger til grunn er avhengig av omfattende og løpende tilgang på data for å fungere effektivt og presist. Ved hjelp av kunstig intelligens kobles dataene fra sensorer, radar og kameraer i bilene sammen og analyseres. Denne typen data kan potensielt gi et inngripende og detaljert bilde av kjøreatferden til enkeltindivider, samt at det kan samles inn informasjon om passasjerer og medtrafikanter. Datatilsynet er opptatt av personvernet ved den masseinnsamling av personopplysninger som nødvendigvis vil skje både i testperioden og ved videre innføring av selvkjørende kjøretøy.

I tillegg til overvåkingsutfordringen, vil denne type intelligent teknologi også ta avgjørelser som får konsekvenser for den fysiske tryggheten til passasjerer, medtrafikanter og eventuell fører. Derfor er det etter vårt syn uheldig at det i følge med lovforslaget ikke er gjort nevneverdige vurderinger av samfunnskonsekvensene av algoritmebaserte avgjørelser i trafikken. Dette er et personvernspørsmål, fordi beslutningen blant annet baserer seg på personopplysninger. Samtidig er det også et større samfunnsetisk spørsmål.

Nærmere om utfordringer ved bruk av kunstig intelligens i trafikken

Det er nok enighet i at innføringen av selvkjørende kjøretøy representerer en mulighet for bedre ferdsel på vei med hensyn til økonomi, miljø, effektivitet og trafikksikkerhet. Men når beslutninger i større grad overlates til kunstig intelligens og algoritmer, må det som nevnt innledningsvis etter Datatilsynets syn gjennomføres grundigere analyser.

Vi støtter derfor tilnærmingen gjennom en forsøkslov. Men vi mener at flere vurderinger likevel må gjøres på lovs nivå, før en gjennom forskrifter setter nærmere rammer for utprøvingen. Vi gir i det følgende noen eksempler på vurderinger som i denne sammenhengen burde vært drøftet. Disse er på ingen måte uttømmende, og viser igjen til behovet for en samfunnsetisk vurdering av konsekvensene.

Krav til hvordan selvkjørende kjøretøy prioriterer

Det bør drøftes om en skal stille krav til hvordan selvkjørende kjøretøy prioriterer når kjøretøyet må vekte de ulike trafikantenes sikkerhet opp mot hverandre. Det er i denne sammenhengen nærliggende at det vurderes forbud mot gitte typer prioriteringer. Eksempler her er passasjerers sikkerhet opp mot medtrafikanter sikkerhet, sikkerheten til myke versus harde medtrafikanter, og sikkerheten til ulike myke trafikanter opp mot hverandre. Spørsmålet er ikke *om* det skal gjøres slike prioriteringer, men *hvordan*.

Det er også noen nærliggende forbud, for eksempel forbud mot å tillegge en positiv vekt på hvilket merke kjøretøy (eller senere forsikringsselskap) medtrafikanter benytter når det tar beslutninger som angår medtrafikanter sikkerhet.

Datatilsynet anbefaler at en på lovs nivå stiller overordnede krav knyttet til prioritering, samt krav om det skal vurderes hvordan kjøretøyet prioriterer skal vurderes før det gis tillatelse etter loven.

Åpenhet

En av utfordringene med løsninger basert på kunstig intelligens er at beslutninger tas på bakgrunn av algoritmer som er svært utilgjengelige. Ved innføring av teknologi basert på kunstig intelligens, er sentrale spørsmål om det skal stilles krav til åpenhet i algoritmenes virkemåte, og om det skal stilles krav til dokumentasjon på hvordan en sikrer tillit til algoritmebaserte beslutninger. Videre om slike spørsmål skal vurderes når det gis tillatelse etter loven. Datatilsynets anbefaling er at det bør stilles slike krav, og at en på lovs nivå fastsetter at det skal gjøres en vurdering av algoritmene før tillatelse gis.

Nærmere om utfordringer ved datainnsamlingen som selvkjørende kjøretøy representerer, samt generelle merknader til forslaget

Selvkjørende kjøretøy representerer en massiv datainnsamling om bruken av kjøretøyet og om omgivelsene. Dette er etter Datatilsynets syn en utfordring både i prøveperioden og etter denne.

Vi gir i denne delen merknader til forslaget i et mer tradisjonelt datainnsamlingsperspektiv. Først med et sammendrag, deretter med en tematisk gjennomgang av våre merknader

Sammendrag

Datatilsynet mener

1. at departementet ikke har gjort en vurdering av personvernkonsekvensene ved innsamling av personopplysninger, se kapittelet om «Vurdering av personvernkonsekvensene»,
2. at lovforslagets § 2 bør endres slik at det går fram at personopplysningsloven gjelder ved siden av den foreslåtte lov om førerløse biler, se kapittelet om «Lovforslagets virkeområde»,
3. at opplysninger innsamlet fra bilens sensorer kan være å regne som en personopplysning etter personopplysningsloven og må behandles i samsvar med direktivet, se kapittelet om «Personopplysning»,
4. at billedopptak inne i buss hvor allmenheten ferdes vil kunne virke integritetskrenkende, fordi det vil bli samlet inn overskuddsinformasjon, se kapittelet om «Kameraovervåking»,
5. at lydopptak ikke må finne sted fordi det ikke er begrunnet hvorfor dette er nødvendig for formålet, se kapittelet om «Lydopptak»,
6. at det kan reises spørsmål om samtykke fra «ansvarlig sjåfør» er et gyldig behandlingsgrunnlag på grunn av at det neppe kan sies å ha den frivillighet ved seg som trengs, se kapittelet om «Behandlingsgrunnlag for innsamling av personopplysning»,
7. at kameraovervåking utenfor bil skal varsles, se kapittelet om «Informasjonsplikt»,
8. at «avidentifisering» ikke er et tilstrekkelig tiltak ved kameraovervåking utenfor bil. Slike opptak må anonymiseres, se kapittelet om «Avidentifisering»,
9. at utlevering av personopplysninger fra bilens sensorer til politi og forsikringshaver bare kan skje i forbindelse med en ulykke (hendelse).
10. at lagringstid på sensordata ikke bør ha en minimumstid på 2 år, fordi det ikke er begrunnet hvorfor dette er nødvendig, se kapittelet om «Lagringstid», og
11. at man tydeliggjør hvorvidt data skal overføres til tredjeland, og hva som da vil være påkrevd av sikkerhetstiltak, se kapittelet om «Overføring til tredjeland».

Vurdering av personvernkonsekvensene

I forbindelse med utprøving av selvkjørende kjøretøy på vei vil det bli samlet inn en betydelig mengde personopplysninger både gjennom den foreslåtte kameraovervåking, som både omfatter billed- og lydopptak, og gjennom bilens øvrige sensorer. Datatilsynet konstaterer at det ikke er gjort noen utredning av personvernkonsekvensene ved innsamling av denne type opplysninger, ei heller hvilke personopplysninger som samles inn. Høringsnotatet tar opp spørsmål om bruk av personopplysninger, men gjør ingen vurdering av

personvernkonsekvensene. Tilsvarende forslag har vært til høring i Sverige, og departementet burde gjort seg kjent med den kritiske uttalelse som Datatilsynet avga 22. juni 2016.

Viktige personvernprinsipper er oversett eller i liten grad hensyntatt. Bl.a. gjelder dette prinsippet om proporsjonalitet. All innsamling og videre behandling av personopplysninger må skje i overensstemmelse med lovgivning, og på en måte som anses rimelig i forhold til den registrerte. Med dette menes at behandlingen ikke må medføre urimelig belastning for den enkeltes selvvråderett eller integritet, at man må balansere hensynene til de ulike involverte partene, og at registreringen av personopplysninger må være proporsjonalt med formålet. I valget av to alternative løsninger skal man velge det alternativet som er minst personverninnngripende.

Andre viktige personvernprinsipper er hensynet til relevans og minimalisering. Personopplysninger skal bare innhentes, lagres og behandles i den grad det er nødvendig for å oppnå det legitime formålet med behandlingen av opplysningene. Har man ikke behov for å registrere personopplysninger skal man heller ikke gjøre det. Overskuddsinformasjon skal unngås. Innsamlede opplysninger som ikke lenger er nødvendige for det angitte formål må slettes eller anonymiseres.

Lovforslagets virkeområde

I lovforslagets § 2 foreslår departementet at «for behandling av personopplysninger innhentet og lagret i forbindelse med utprøving etter denne loven, gjelder bestemmelsene i denne loven med forskrifter, foran reglene i lov av 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger med forskrifter». Etter høringsnotatets merknader til lovforslaget på side 28 er det tydelig at departementet mener at dette lovforslaget skal sette personopplysningsloven med forskrifter til side. Etter ordlyden betyr dette at personopplysningsloven ikke får anvendelse på dette virkeområdet. Lovforslagets § 2 er uheldig, og Datatilsynets mener at personopplysningsloven bør gjelde utfyllende. Vi foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse som f.eks. pasientjournalloven § 5, hvor det heter at «Personopplysningsloven gjelder så langt ikke annet følger av denne lov». En slik endret ordlyd vil klargjøre at personopplysningsloven gjelder ved siden av særloven; og vil få anvendelse så langt særloven ikke har bestemt noe annet.

Det skal imidlertid også presiseres at selv om forslaget til lov om førerløse biler er å regne som en særlov vil denne ikke uten videre ha forrang foran personopplysningsloven. For at særloven skal anses å være et gyldig behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven §§ 8 og 9 («fastsatt i lov») må den være så presis som mulig. I tillegg må loven gi rimelige garantier knyttet til bl.a. lagring, bruk av personopplysningene, mulighetene for innsyn, sikkerhet og sletting. Dette er også tydeliggjort i Ot prp nr 92 Om behandling av personopplysninger side 108 andre kolonne.

Personopplysninger

I høringsnotatet framgår det at det i forbindelse med billedopptak vil bli innsamlet en betydelig mengde personopplysninger. Det gjøres her billedopptak både med kamera utenfor bilen og inne i bilen. Det vil også bli gjort lydopptak i forbindelse med kamera inne i testbilen.

Når det gjelder opplysninger som innsamles gjennom bilens sensorer kan det synes som om departementet er av den oppfatning av at dette ikke er personopplysninger. I forslaget pkt. 6.9 heter det at *«fordi denne bestemmelsen bare gjelder informasjon fra kjøretøyets sensor, anses ikke personvern hensyn å være til hinder for denne forholdsvis lange lagringstiden»*. Datatilsynet vil for sin del hevde at den innsamlede informasjon fra sensorene vil beskrive førers kjøreatferd, som fart, gyro og bruk av brems og gass, samt bruk av varselsignaler. Vi tillater oss å minne om at bruk av sensordata benyttes i forsikringsøyemed for å beregne den forsikredes risikoprofil. Sensorinformasjonen vil kunne kobles til en person og dermed være personopplysninger, og dette uavhengig av om bilen er selvkjørende eller styres manuelt. Når disse opplysningene skal brukes til forskning og utvikling er det viktig med forutberegnelighet om hvordan opplysninger som kan knyttes til person brukes.

Det er i høringsnotatet ikke tydeliggjort hvilke personopplysninger som vil bli samlet inn. Ved billedopptak utenfor bilen er det selvsagt vanskelig å fastslå eksakt hva som kan bli registrert; men departementet bør se nærmere på dette, da slike personopplysninger kan være svært integritetskrenkende. Når det gjelder billedopptak inne i bilen må det også tydeliggjøres hva som kan bli samlet inn.

Billedopptak

Bruken av billedopptak er todelt. Billedopptak utenfor bilen gjøres av rent trafiksikkerhetsmessige årsaker, bl.a. for å avdekke hindringer i vegbanen, og for å skaffe erfaringsmateriale knyttet til kjøretøyets samspill med andre trafikanter. F.eks. vil tilfeldige personer i vegkant eller dens nærliggende områder kunne «fanges opp» ved slik bruk av kamera. Dette kan i flere sammenhenger være innsamling av personopplysninger som vil være integritetskrenkende for den som fanges opp av kameraene. At man har tatt hensyn til dette ved diverse sikkerhetsmessige tiltak, som f.eks. automatisk aidentifisering er bra. Høringsnotatet mangler imidlertid er gjennomgang av hva som er tilstrekkelig aidentifisering, og hvorvidt data kan gjenskapes i ettertid.

Dernest gjøres det billedopptak inne i bilen bl.a. for å se «bilførerens» reaksjon på de aktuelle hendelser som skjer. Det opplyses at det også vil bli gjort billedopptak av passasjer i testbilen. Dette omfatter også passasjerer i buss. I høringsnotatet heter det *«at det i dag er vanlig med kameraer på alminnelige busser, uten at dette har blitt ansett som problematisk»*. Datatilsynet er ikke enig i denne forståelsen, og vil for sin del hevde at det tvert om er svært problematisk at innbyggere skal filmes på områder hvor fri ferdsel skjer. Dette har Datatilsynet tydelig formidlet både i forhold til kamera i buss, og i taxi. Derfor er det ikke gitt tillatelse til kontinuerlig overvåking i taxi av personvern hensyn.

Lydopptak

Lydopptak skal bare skje i testbil hvor allmenheten ikke ferdes. Dette innebærer at det ikke gjøres lydopptak på bilens utvendige kameraer, og heller ikke på buss.

Datatilsynet ser at man i høringsnotatet redegjør for at lydopptak er mer integritetskrenkende enn billedopptak. Datatilsynet deler her departementets situasjonsforståelse. Datatilsynet kan imidlertid ikke se at det er redegjort for behovet for lydopptak i testbilen. Hva ønsker man

opptak av? Er det samtaler mellom personer, eller er det lyder fra bilen f.eks. bruk av lydhorn man ønsker. Hvis det siste er tilfelle må slik innhenting av informasjon kunne skje på en annen måte. Lydopptak av personer i testbilen er sterkt integritetskrenkende, og Datatilsynet finner derfor ikke å ville anbefale at dette gjøres.

Behandlingsgrunnlag for innsamling av personopplysning i forbindelse med lyd- og billedopptak

Departementet anfører at det vil være nødvendig med skriftlig samtykke når det gjøres lydopptak i testbilen, men at dette ikke er egnet som rettsgrunnlag når det gjøres billedopptak, bl.a. fordi dette er upraktisk. Et gyldig samtykke skal være avgitt frivillig og på grunnlag av tilstrekkelig og presis informasjon.

Det er det enkelte selskap som får tillatelse fra departementet til å være med i testperioden. Det vil således også være deres ansatte som er «test-sjåfører». Avhengighetsforholdet som den ansatte har til arbeidsgiver anses å være til hinder for den frivillighet som er nødvendig for at det kan være et gyldig samtykke. Dette er også stadfestet gjennom de fortolkninger som er gjort av EU-direktivet.

Hvorvidt lydopptak skal kunne skje må således bygge på en interesseavveining mellom enkeltindividets behov på beskyttelse og behandlingsansvarliges behov for å behandle denne type personopplysning. Integritetskrenkelsen ved lydopptak kan være betydelig, og individets behov for beskyttelse vil klart overstige den interesse den behandlingsansvarlige har i å innhente personopplysninger. Datatilsynet kan heller ikke se at behovet for lydopptak i bil er begrunnet godt nok.

Når det gjelder billedopptak er Datatilsynet enig med departementet i at innsamling av samtykke vil være upraktisk, med unntak av billedopptak av «ansvarlig sjåfør» (her foreslås det likevel å innhente samtykke fra sjåføren). Datatilsynet vil hevde, i motsetning til ved lydopptak, at den behandlingsansvarlige her kan ivareta en berettiget interesse som overstiger interessen til den registrertes personvern. Dette fordi billedopptak har et tydelig formål knyttet til sikkerhet.

Informasjonsplikt

Etter lovforslagets § 13 skal billedopptak i kjøretøy varsles ved skilting eller på annen hensiktsmessig måte. Dette vil gjelde både de steder hvor allmenheten har tilgang, og steder hvor allmenheten ikke har tilgang. Derimot vil billedopptak som skjer utenfor bilen ikke omfattes av lovforslaget. At det er vanskelig å varsle innbyggere som omfattes av billedopptaket utenfor bilen er ikke noe godt argument for å la være å varsle. I det svenske høringsforslaget ble det redegjort med den samme begrunnelse. Datatinspektionen gikk dette kraftig i rette. Det heter om dette i høringsvaret fra Datatinspektionen av 22. juni 2016:

«Datatinspektionen har överklagat ett länsstyrelsebeslut om tillstånd till kameraövervakning från rörliga fordon och bland annat yrkat att tillståndet ska förenas med ett villkor (som bifölles) som anger att tydlig märkning ska ske på fordonets alla sidor.

...

Av forslaget framgår inte hur langt ut från fordonet som kameraövervakningen kan sträcka sig. Övervakningen från de självkörande fordonen kan därmed vara mer omfattande än den som sker med backkameror, som i normalfallet har ett begränsat upptagningsområde direkt bakom fordonet. Mot den angivna bakgrunden anser Datainspektionen att upplysning om kameraövervakning bör krävas även vid kameraövervakning av platser utanför fordonet, det vill säga också i situationer som avses i 3 kap.2 och 3 §§. Utredarens slutsats att märkning av fordon, som innebär att man informerar om att det är fråga om et självkörande fordon, inte er lämpligt bör enligt Datainspektionen inte påverka upplysningen om att kameraövervakning sker, eftersom det inte behöver framgå av skyltningen att det er fråga om et självkörande fordon.»

Datatilsynet ser ingen grunn til at det ikke skal varsles ved billedopptak utenfor kjøretøyet, og slutter seg til Datainspektionens synspunkter i dette spørsmålet.

Datatilsynet har også merket seg at forslaget ikke inneholder noen opplysningsplikt knyttet til innsamling av opplysninger fra bilens sensorer. En slik opplysningsplikt må også framgå av forslagetets lovtekst.

Aidentifisering

I høringsnotatet framkommer det at billedopptak skal aidentifiseres før det lagres, med mindre det er innhentet samtykke til slik lagring. Når det gjelder samtykke vises det til det som er sagt ovenfor under behandlingsgrunnlag. I vanlig forståelse av begrepet aidentifisering ligger det at direkte kjennetegn som navn, fødselsnummer ol. er utelatt til fordel for et henvisningsnummer. Når billedopptak er aidentifisert, f.eks. ved sladding, vil identitet kunne frambringes på annen måte. Dette til forskjell fra anonymisering, hvor det ikke skal være mulig å komme fram til identitet. I personopplysningslovens forstand er aidentifiserte personopplysninger like fullt personopplysninger. Slik høringsnotatet bruker begrepet «aidentifisering» (se høringsnotatet pkt. 6.16) tyder mye på at man mener anonymisering. Datatilsynet er i tvil om man i tilstrekkelig grad vil kunne gjennomføre en «anonymisering» som man forutsetter. Sladding av ansikt er i så måte ikke en tilstrekkelig sladding. Skal «sladding» ha noen effekt må den som et minimum omfatte hele personen.

Utlevering av personopplysninger

I høringsnotatet foreslås det at opplysninger fra sensorer kan utleveres til politi og forsikringshaver (Datatilsynet forstår dette som forsikringstaker) i forbindelse med en erstatnings- eller straffesak. Slik bestemmelsen er foreslått vil det være fritt fram for utlevering av alle sensordata, mens behovet knytter seg til utlevering av sensordata ved en konkret hendelse, og bør knyttes til dette. At politi skal få slik tilgang under en testperiode på generelt grunnlag, vil være utlevering av overskuddsinformasjon og en betydelig integritetskrenkelse.

Lagring av personopplysning

I lovforslaget legges det opp til delt lagringstid. For lyd- og billedopptak kan dette ikke lagres lenger enn hva som er nødvendig for formålet med behandlingen. Informasjon fra kjøretøyets sensorer skal derimot lagres i minst 2 år.

Begge disse lagringstidene er skjønsmessige og lite forutsigbare for den registrerte. Slik bestemmelsen fremstår gir den heller ingen veiledning til den behandlingsansvarlige. Når det gjelder nødvendighetskriteriet for lagring av lyd- og billedopptak er det usikkert hva som ligger i dette, og hvor langt oppbevaringstiden vil strekke seg.

Personopplysninger knyttet til en hendelse er «ferskvare» og må kunne overføres raskt. Datatilsynet vil hevde at en lagringstid på minimum 2 år ikke kan forsvares ut fra det behov man redegjør for. Datatilsynet anbefaler at man endrer dette, og følger personopplysningslovens relevans- og nødvendighetskriterie.

For begge disse tilfellene bør departementet vurdere om det er nødvendig med oppbevaring av personopplysninger, og hvorvidt det er tilstrekkelig med anonymiserte data.

Overføring til utlandet

Datatilsynet kan ikke se at departementet har gjort noen vurdering i forhold til hvorvidt personopplysninger skal overføres til utlandet, f.eks. Sverige, USA, Japan eller Tyskland, og hvilke personvernkonsekvenser som knytter seg til dette.

Med vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
direktør

Knut Kaspersen
fagdirektør

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
v/Statsforvaltningsavdelingen
Postboks 8112 Dep, 0032 OSLO