

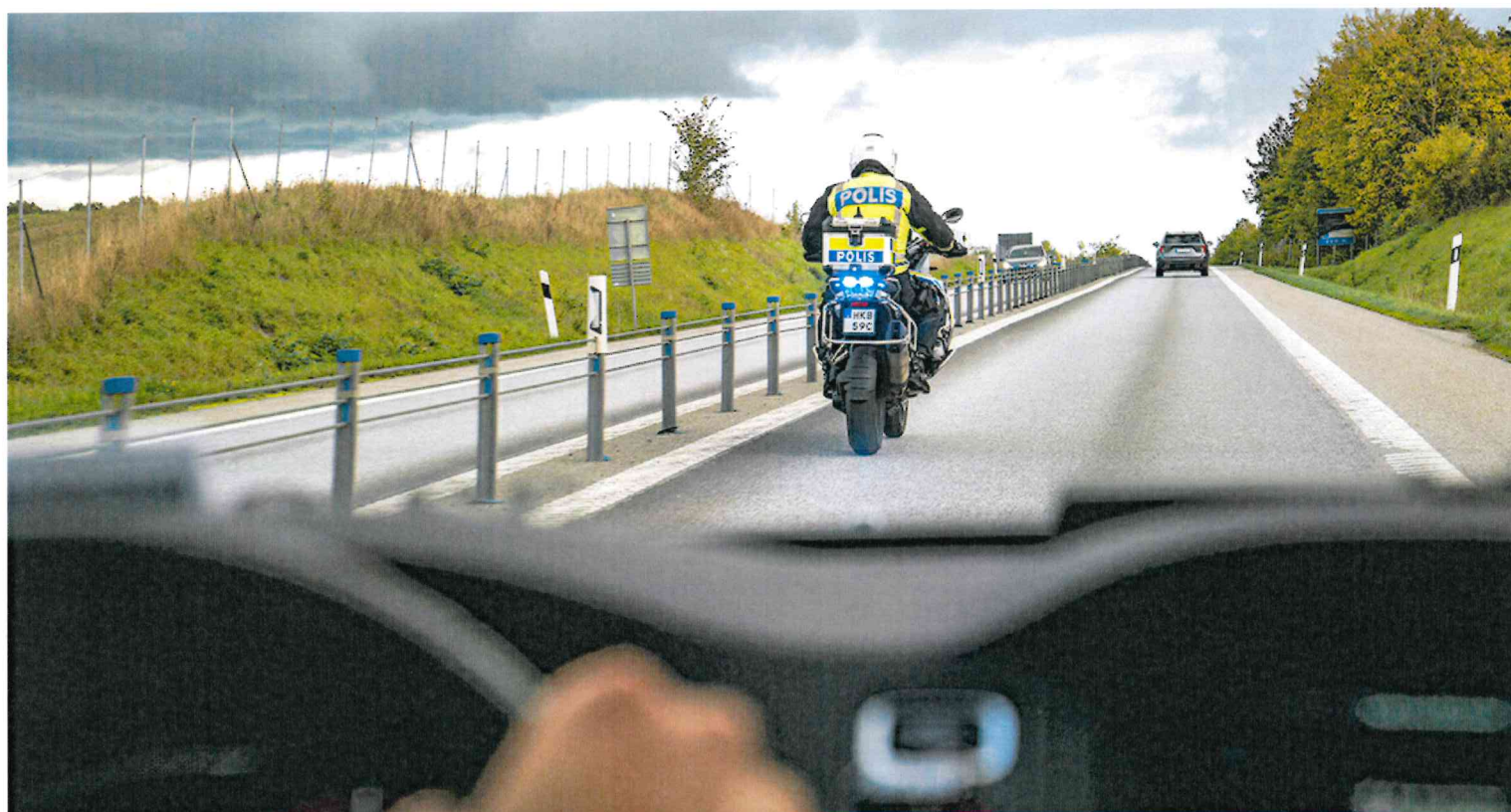
Uppdrag att se över Polismyndighetens tillgång till uppgifter från befintliga kamerasytem



Informationsklass Öppen



Polismyndigheten, myndighetsgemensam rapport, februari 2024



Utgivare: Polismyndigheten, 106 75 Stockholm

Omslagsfoto:
Upplaga: Intrapolis

Innehåll

Sammanfattning	2
1 Inledning	3
1.1 Uppdraget	3
1.2 Andra relevanta uppdrag och utredningar	4
2 Återrapportering	5
2.1 Polismyndighetens behov av uppgifter	5
2.1.1 Trafikverkets och Transportstyrelsens kamerasystem	5
2.1.2 Information från vägtrafik och järnvägsplattformer	5
2.1.3 Åtkomst i realtid	6
2.1.4 Behov gällande bildkvalitet	6
2.2 Tekniska förutsättningar	7
2.3 Rättsliga möjligheter	8
2.3.1 Polismyndighetens lösning för samverkan med extern aktör	8
2.3.2 Direktåtkomst till Trafikverkets kameraplattformar	8
2.4 Beräkning av kostnader för berörda myndigheter	9

Sammanfattning

Ett effektivt och samhällsekonomiskt sätt att tillgodose Polismyndighetens behov av kamerabevakning på en plats där en annan samhällsaktör redan bedriver kamerabevakning är att samverka kring den kamerautrustning som redan har satts upp. Tillgång till Trafikverkets kamerasystem för bevakning av vägtrafik och järnvägsplattformer kan ge stor nytta för den brottsbekämpande verksamheten, både tillgång i realtid och till inspelat material i efterhand.

Trafikverket har i dagsläget inte någon teknisk lösning för att föra över videoströmmar enligt Polismyndighetens behov och önskemål. Trafikverket behöver utreda vidare hur en sådan teknisk lösning skulle kunna se ut. För att möta de behov och önskemål som Polismyndigheten presenterat behöver en helt ny teknisk lösning som uppfyller kraven på prestanda, säkerhet och datakommunikation utvecklas. För Trafikverket medför en utökad samverkan en liten nytta för den egna verksamheten men en stor effekt på samhällsnyttan. Beroende på designen av den tekniska lösningen kan det behövas nya rättsliga bedömningar. Det är tydligt att rättsfrågorna och teknikval är beroende av varandra.

De utmaningar som har identifierats utifrån Polismyndighetens behov av utökad kamerabevakning har lyfts in i de pågående kamerautredningarna (se avsnitt 1.2). Ett exempel är att kamerabevakningslagen (2018:200), KBL, inte medger att Polismyndigheten bedriver kamerabevakning på alla platser där Trafikverket har kameror.

Polismyndigheten, Trafikverket och Transportstyrelsen ser genomfört arbete som ett första steg i ett kommande nära samarbete. Under arbetet har det tydliggjorts vilka behov Polismyndigheten har, samt på vilka olika sätt samverkan behöver ske. De rättsliga förutsättningarna för samverkan har i stort sett identifierats men djupare samverkan behöver ske för att komma fram till gemensamma förhållningssätt och tolkningar.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Polismyndigheten, Trafikverket och Transportstyrelsen ska lämna förslag på hur Polismyndigheten, inom ramen för befintligt regelverk, kan ges ökad tillgång till befintliga kamerasystem kopplade till den statliga transportinfrastrukturen.

Polismyndigheten ska samordna arbetet och även precisera vilka behov myndigheten har av uppgifter från Trafikverkets kamerasystem, till exempel tillgång till kamerasystem för att i realtid följa skeenden eller prioriterade geografiska områden för kamerabevakning. Trafikverket ska bland annat bidra med underlag om vilka huvudsakliga kamerasystem som ingår i myndighetens kamerainfrastruktur, de ingående kamerasystemens grundsyften, geografisk utbredning av plattformarna inom respektive system, samt i vilken mån de tekniska plattformar som används inom respektive system i dag tekniskt medger, eller kan anpassas för att medge, en kamerabevakning i enlighet med Polismyndighetens behov.

Trafikverket och Transportstyrelsen ska även bidra med underlag om rättsliga möjligheter och eventuella hinder för att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten från relevanta kamerasystem eller vägtrafikregistret. Pågående arbete i utredningar och andra regeringsuppdrag som har relevanta beröringspunkter med föreliggande uppdrag ska beaktas av myndigheterna i genomförandet av uppdraget.

Sådana kamerasystem som endast nyttjas för interna ändamål av Trafikverket och Transportstyrelsen, till exempel för bevakning av administrationsbyggnader, omfattas inte av uppdraget.

Myndigheterna ska senast den 6 mars 2024 lämna en gemensam skriftlig redovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Justitiedepartementet). För de förslag som lämnas av myndigheterna ska en beräkning göras av kostnader för respektive förslag fördelat på berörda myndigheter och år. De förslag som lämnas ska som utgångspunkt kunna genomföras inom befintliga ekonomiska ramar.

1.2 Andra relevanta uppdrag och utredningar

Ett pågående uppdrag inom området är kamerabevakningsutredningen¹ som startade 2023. Utredningen ska bland annat analysera behovet av utökade möjligheter att kamerabevaka i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet och lämna nödvändiga författningsförslag. Polismyndigheten har inom ramen för pågående kamerautredningar lyft behovet av att kunna bedriva kamerabevakning även på platser som inte är direkt brottsutsatta men som är strategiskt viktiga för det brottsbekämpande uppdraget. Detta skulle utifrån Polismyndighetens syften utöka möjligheterna att bedriva kamerabevakning i vägnätet. Utredningen ska lämna författningsförslag som bedöms lämpliga och ska redovisas den 15 april 2024.

I ett snabbspår² hos Regeringskansliet utreds specifika frågor som ligger utanför den pågående kamerabevakningsutredningens uppdrag. Snabbspåret ska lämna förslag för att Polismyndigheten i större utsträckning ska kunna använda teknik som innebär kamerabevakning med ansiktsgenkänning och igenkänning av registreringsnummer (automatic number plate recognition, ANPR) samt ta del av bevakningsmaterial från annans kamerabevakning. Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2024.

Ett projekt som bedrivs av Trafikverket med medverkan av Polismyndigheten pågår under åren 2019 till 2024 med syfte att teckna avtal med en leverantör av trafiksäkerhetskameror (även kallade ATK-kameror³) för registrering av hastighetsöverträdelser.⁴ I projektets inledning utreddes även krav på framtida behov av användning av trafiksäkerhetskameror. Projektets styrgrupp (gemensam Polismyndigheten och Trafikverket) beslutade att ATK-kamerorna även fortsättningsvis endast ska användas för hastighetsöverträdelser och enbart ta stillbilder då kameran är aktiv och det samtidigt sker en hastighetsöverträdelse. Kamerorna återfinns på vägsträckor med hög beräknad olycksrisk, framför allt på landsbygdsvägar med hastighetsgränser på 70, 80 och 90 km/h. Kamerorna har inget annat brottsbekämpande syfte i dag och om användningsområdet ska breddas behöver det utredas och bedömas särskilt, både rättsligt och utifrån tekniken.

¹ Kommittédirektiv om lättnader för kamerabevakning i vissa verksamheter (dir. 2023:40). samt dir. 2023:182 Tilläggsdirektiv till 2023 års kamerabevakningsutredning (Ju 2023:01).

² Uppdrag att förbättra polisens möjlighet till kamerabevakning (Ju 2023:D).

³ ATK står för automatisk trafiksäkerhetskontroll.

⁴ Projektet kallas ATK 2.0.

2 Återrapportering

2.1 Polismyndighetens behov av uppgifter

2.1.1 Trafikverkets och Transportstyrelsens kamerasystem

Utifrån Trafikverkets och Transportstyrelsens information om hur myndigheternas kamerasystem är uppbyggt samt vilken information som samlas in har Polismyndigheten gjort en bedömning av vilka olika typer av kamerabevakning som skulle kunna bidra i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet. Polismyndigheten bedömer att tillgång till Trafikverkets kamerasystem för bevakning av vägtrafik och järnvägsplattformer kommer att vara till stor nytta för den brottsbekämpande verksamheten.

Myndigheterna har även kameror för trängselskatt i Göteborg och Stockholm. Dessa kameror är begränsade såtillvida att de bara är aktiverade vissa tider på dygnet och bara på vardagar. Kameror för infrastrukturavgift finns bland annat på Sundsvallsbron och är aktiverade dygnet runt. Behovet av tillgången till dessa kameror är begränsat ur ett brottsbekämpande perspektiv och Polismyndigheten kan redan i dag begära ut informationen.

De av Trafikverkets kameror vars syfte är att vara till stöd i Trafikverkets övriga uppdrag bedöms inte heller vara av intresse för Polismyndighetens brottsbekämpande uppdrag. Exempelvis har Trafikverket placerat ut egna väderstationer på vissa platser för att kunna följa risken för halka och snödrev, så kallade VViS-kameror. Polismyndighetens behov kan komma att förändras under eventuell fortsatt samverkan.

2.1.2 Information från vägtrafik och järnvägsplattformer

Trafikverket kamerabevakar längs med vägarna på ytan och i tunnlar, främst i storstadsregionerna. Kamerabevakningen används för att upptäcka, verifiera och ge en lägesbild av händelser eller tillstånd som påverkar rörligheten och säkerheten på vägarna. Bilder från kameror används också för att ge information till allmänheten om trafiken och läget på vägarna. Kamerorna visar en översiktsbild av trafikläget och registrerar vanligen inte enskilda personer eller registreringsskyltar.

Polismyndighetens behov av tillgång till kameror för bevakning av vägtrafik är motiverat av förbättrade möjligheter att upptäcka personer som rör sig till eller från platser där det utövas brottslig verksamhet. En sådan användning kan mer eller mindre i realtid ge möjligheter att identifiera och analysera uppgifter. Det innefattar även behov av att bevaka knutpunkter i områden i vägnätet där kriminella aktörer rör sig.

Trafikverket bedriver kamerabevakning på järnvägsplattformer på ett 50-tal av de största järnvägsstationerna där det enligt statistik förekommer flest brott. Trafikverket har i dag flera resurser som arbetar med att exportera ut film till Polismyndigheten kopplat till pågående brottsutredningar vilket talar för ett tydligt behov från Polismyndigheten att ha tillgång till dessa kameror.

Polismyndigheten behöver, på varje enskild plats, göra en bedömning av behovet av att ta del av den bevakning som Trafikverket bedriver samt göra en intresseavvägning alternativt proportionalitetsbedömning utifrån bestämmelserna i KBL. Att specificera och utreda exakt på vilka platser Polismyndigheten har behoven behöver göras i ett senare skede med anledning av det stora antalet kameror.

2.1.3 Åtkomst i realtid

Polismyndigheten har i många fall behov av åtkomst till kameramaterialet i realtid, dvs. att kunna få information från Trafikverkets kameror för bevakning av vägtrafik och på järnvägsplattformer på samma sätt som Polismyndigheten följer händelseförlopp i realtid i myndighetens egna kamerasytem. En sådan åtkomst bidrar till att brottsutredningar kan påskyndas och ger förbättrade möjligheter att eftersöka gärningspersoner. Polismyndighetens underrättelsearbete mot den grova organiserade brottsligheten sker på flera olika sätt och bilder från kameror används ofta för att bekräfta eller avfärda uppgifter. Även spaningsarbetet behöver ofta bedrivas i realtid.

I dagsläget behöver Polismyndigheten begära ut kameramaterial från Trafikverket efter en händelse. Trafikverket säkrar det begärda materialet i videohanteringssystemen och lagrar det på en lagringsmedia och skickar till Polismyndigheten. Denna samverkan är redan etablerad och det finns tydliga rutiner för hanteringen. Verksamhetsnyttan av att inte behöva begära ut kameramaterial i efterhand från Trafikverket, utan att ha tillgång i realtid, medger en sådan användning som beskrivits i stycket ovan.

2.1.4 Behov gällande bildkvalitet

Trafikverkets kameror för bevakning av vägtrafik har som syfte att övervaka trafikflöden och sitter oftast i högmast för att ge en översiktsbild av trafikläget och registrerar vanligen inte enskilda personer eller registreringsskyltar.

På järnvägsplattformer har Trafikverket krav på identifiering av individer vilket innebär en bättre bildkvalitet jämfört med kameror för bevakning i vägtrafik.

Trafikverket och Polismyndigheten har olika syften med sin kamera-bevakning och därigenom olika behov avseende bildupplösning.

Polismyndigheten har behov av så högupplöst kameramaterial som möjligt i sin utrednings- och underrättelseverksamhet. Detta hindrar dock inte att Polismyndigheten ändå kan ha viss nytta av att få tillgång till mer lågupplöst material.

2.2 Tekniska förutsättningar

Polismyndigheten och Trafikverket har olika tekniska lösningar för sina respektive kameraförmågor. Polismyndigheten har en utvecklad teknisk lösning för att ta emot videoströmmar från andra aktörers kameror (se mer i avsnitt 2.3.1). I dagsläget kan Trafikverket dock inte tekniskt svara upp mot denna utan behöver, för att åstadkomma en möjlig informationsdelning, en teknisk lösning som uppfyller nya krav på prestanda, säkerhet och kommunikation. För att göra detta behöver Trafikverket utreda hur lösningen ska se ut, ta fram en design samt göra en kostnadsuppskattning för att utveckla och implementera samt vidmakthålla lösningen. Förutom detta behöver både rättsliga och säkerhetsmässiga bedömningar göras.

Ett alternativt sätt för Polismyndigheten att ta del av Trafikverkets kameramaterial är att Polismyndigheten ges tillgång till Trafikverkets egna kameraplattformar med möjlighet att exportera utvalt material. I dagsläget är dock inte heller detta en omedelbart framkomlig väg på grund av både säkerhetsmässiga och tekniska aspekter.

Trafikverket har en teknisk lösning som genom ett virtuellt skrivbord möjliggör åtkomst till Trafikverkets kameraplattform för kameror uppsatta för att bevaka järnvägsanläggningar. Denna lösning finns tillgänglig redan i dag och ger på ett säkert och kontrollerat sätt tillgång till Trafikverkets kameror. Lösningen tillåter inte att spara ner eller exportera videoströmmar, men det går att begränsa förfrågan till de kameror och de tider som är relevanta i det aktuella ärendet. Detta innebär att Polismyndigheten själva kan söka i materialet, både i realtid och inspelat material, och förbereda vad som ska exporteras. Denna lösning uppfyller inte Polismyndighetens behov, främst eftersom det virtuella skrivbordet inte kan sammanfogas med det egna kameran systemet och därmed ge den helhetsbild av alla tillgängliga kameror som krävs utifrån ett verksamhetsperspektiv.

För att möjliggöra åtkomst till kameror för bevakning av vägtrafik och järnvägsplattformar behöver lösningen byggas ut och anpassas men det är en betydligt mindre insats till en relativt låg kostnad. Tidsmässigt skulle lösningen kunna etableras betydligt snabbare än om man ska ta fram en helt ny teknisk lösning för att föra över videoströmmar till Polismyndigheten. Behoven och möjligheterna behöver utredas i ett eventuellt fortsatt arbete.

2.3 Rättsliga möjligheter

2.3.1 Polismyndighetens lösning för samverkan med extern aktör

Polismyndigheten har utvecklat en teknisk lösning som möjliggör samverkan kring kamerautrustning som redan har satts upp av en annan aktör. Lösningen har varit föremål för en förfrågan om vägledning hos Integritetsskyddsmyndigheten (IMY).⁵ Så som Polismyndigheten läser IMY:s vägledning ser IMY inte några dataskyddsrättsliga problem med den tekniska lösningen. De anser dock att de samverkande parterna noggrant måste dokumentera ansvarsfördelningen inför en samverkan.

Trafikverket har i dagsläget ingen teknisk lösning för att ansluta till Polismyndighetens föreslagna tekniska lösning och kommer därför i ett senare skede behöva överväga om IMY:s vägledning rakt av kan appliceras på samverkan. Eventuellt kan behov uppstå av ytterligare vägledning från IMY rörande den tekniska lösning som ligger inom Trafikverkets it-infrastruktur. Detta kan dock bedömas först efter att myndigheterna genomfört en fördjupad teknisk utredning.

2.3.2 Direktåtkomst till Trafikverkets kameraplattformar

I dagsläget görs en sekretessbedömning i varje enskilt fall när Polismyndigheten begär ut videomaterial i efterhand från Trafikverket.

Vid direktåtkomst till Trafikverkets kameror via ett virtuellt skrivbord omfattas kamerabevakningen av sekretess enligt 32 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kamerabevakning som avses i KBL om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Detta medför att den sekretessbrytande bestämmelsen⁶ behöver uppfyllas för att tillgängliggöra videoströmmar med externa parter.

Inom ramen för det här uppdraget har myndigheterna identifierat både möjligheter och utmaningar med att träffa en överenskommelse om direktåtkomst till kameramaterial i Trafikverkets kameraplattformar. Det råder till viss del olika bedömningar och olika nivåer av osäkerhet rörande de rättsliga förutsättningarna att upprätta en direktåtkomst vilket gör att frågan behöver utredas vidare.

⁵ IMY-2023-8726. Svar på förfrågan avseende Polismyndighetens kamerabevakning med SOT-lösning, daterad 2023-12-21.

⁶ 32 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2.4 Beräkning av kostnader för berörda myndigheter

Transportstyrelsen bedömer att myndighetens kostnader inte kommer att påverkas nämnvärt. Förslagen innebär inga förändringar av nuvarande hantering. Både Trafikverkets och Polismyndighetens kostnader kommer vid en utvecklad samverkan att öka, men kostnaderna är i dag svåra att beräkna eftersom det inte är möjligt att avgöra vilken teknisk lösning som är lämpligast i dagsläget.

Trafikverket har i dag inte någon teknisk lösning för att möta Polismyndighetens tekniska önskemål. Trafikverket har gjort bedömningen att en första fördjupad teknisk utredning beräknas kosta cirka 1,5 till 3,5 miljoner kronor, beroende på vilken typ av teknisk lösning som ska utredas. Då ingår att ta fram en kostnadskalkyl för utveckling och plan för implementering av den tekniska lösningen. Kostnaden för att därefter utveckla och implementera samt vidmakthålla den tekniska lösningen går i dagsläget inte att uppskatta.

För Polismyndighetens del beror kostnaderna också på hur många kameror som myndigheten faktiskt har behov av och hur lagring av kameramaterialet ska ske.

