

Multisensorer för trafikanalys

Råd och stöd vid användning av multisensorer för trafikanalys



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

Den tekniska utvecklingen har lett till att trafiken i den offentliga miljön idag kan analyseras med ny avancerad teknik i form av exempelvis multisensorer med kamerabevakningsfunktion (multisensor).

Denna typ av sensorer kan skapa stora nyttor för kommuner men innebär samtidigt risker för fysiska personers integritet.

För att offentliga aktörer ska få använda tv-kameror, annat optiskt-elektroniskt instrument eller därmed jämförbar utrustning som inte manövreras på platsen där bevakningen sker krävs tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tagit fram en referenskonsekvensbedömning, vilken är tänkt att utgöra ett stöd för kommuner som vill använda multisensorer för att analysera och använda uppgifter om trafikflöden till samhällets nytta. Arbetet är initierat och finansierat inom ramen för SKR och Trafikverkets gemensamma FOI-program. Bo Baudin har varit projektledare och Andreas Dahlgvist, Certezza AB, huvudförfattare. Ett stort tack riktas till samtliga parter som bistått i arbetet.

SKR:s referenskonsekvensbedömning för trafikanalys har använts vid beviljade ansökningar om kamerabevakningstillstånd och är fri att använda för alla kommuner och regioner som överväger att använda multisensorer för trafikanalys och trafikstyrning.

Stockholm i februari 2023

Gunilla Glasare

Peter Haglund

Avdelningschef

Sektionschef

Avdelningen för Tillväxt och samhällsbyggnad

Innehåll

Inledning	5
Ny teknik för framtidens trafikanalys	6
Rättsliga förutsättningar för att använda multisensorer.....	9
Dataskyddsförordningen	9
Laglig behandling	10
Registrerades rättigheter.....	10
Ansvarigas skyldigheter	12
Kamerabevakningslagen.....	15
Förutsättningar för tillstånd.....	15
Ansökan om tillstånd	16
Krav på upplysning.....	16
Referenskonsekvens-bedömning effektiviserar ansökningsprocessen	17
Likheter mellan konsekvensbedömning och ansökan om kamerabevakningstillstånd	18
Instruktion för användning av referenskonsekvensbedömningen vid tillståndsansökan.....	20
Exempel:	21
Ansökan om tillstånd för kamerabevakning för Mittköpings kommun.....	21
Informationsklassning och informationsklassningsexempel	27
Informationsklassning.....	27
Informationsklassningsexempel - trafikstyrning	27
Termer och begrepp.....	29

Inledning

Den tekniska utvecklingen har lett till att trafiken i den offentliga miljön idag kan analyseras med hjälp av sensorer med en högre grad av säkerhet, tillförlitlighet och som kan registrera mer detaljerad information än vad som tidigare kunde uppnås. Insamling och registrering av data görs i dessa fall av sensorer. Sensorerna kan vara av olika karaktär och kan vara verktyg för fjärranalys, bildanalys och annan teknisk analys.

Det kan till exempel röra sig om aktiva sensorer som radar eller lidar som skickar ut egna signaler vars eko registreras av sensorn som genererar en bild eller annan information. Det kan också röra sig om passiva sensorer som registrerar den elektromagnetiska strålning som objekt strålar ut eller reflekterar, till exempel kameror för fasta eller rörliga bilder av det synliga spektrat eller värmestrålning. Det kan även röra sig om andra sensorer som mäter luftkvalité, partikelhalt, pollenhalt, lufttryck, luft- eller vägtemperatur och annan väder- eller miljödata.

När man kombinerar dessa sensorer eller med en viss enskild sensor kan registrera en mängd olika typer av information kallar vi det för multisensor vilket är det samlingsnamn som vi fortsättningsvis kommer att använda i rapporten. Denna rapport analyserar de rättsliga förutsättningarna ur ett integritetsperspektiv inför användning av multisensorer för trafikanalys.

Ny teknik för framtidens trafikanalys

Tekniken – med kamera, bildström och avancerad bildanalys har under de senaste åren utvecklats snabbt. Det är en kostnadseffektiv teknik som har många olika funktioner och kan kombineras med många olika tjänster som dessutom kan utökas över tid.

Genom att låta ett it-system analysera en bildström kan många olika funktioner hanteras. När ny funktion eller användningsområde önskas kan sådan läggas in i it-systemet varpå sensorn (kameran) kan leverera ytterligare nyttor.

Användningen av multisensorer i detta avseende syftar bland annat till att analysera trafikantslag, trafikvolym, trafikbeteenden, trafikflöden, trafikvariation, fordonsmodell, att registrera behov av exempelvis vägunderhåll och renhållning på vissa givna platser samt till att detektera trafikanter för att styra trafiksignaler (trafikljus).

Tekniken kan också användas för att upptäcka trafikolyckor och identifiera och motverka trafikfarliga situationer samt vid behov dirigera trafik.

Även annan data om miljön i området där sensorn är placerad som till exempel, temperatur, vägtemperatur, väglag, pollenhalt, lufttryck, partikelhalt m.m. kan mätas och sammanställas.

Genom uppgift om trafikslag, trafikvariation, rörelsemönster, hastighet och fordonsmodell i kombination med andra sensoruppgifter kan mål rörande;

- förbättring av miljö och klimat,
- förbättring av trafikflöden och minskad trängsel,
- förbättrad framkomlighet för kollektivtrafik,
- förbättrat underlag för stadsplanering och detaljplanering,
- förbättring och effektivisering av renhållning och väghållning, samt
- ökad säkerhet för trafikanter,

nås på ett bättre och effektivare sätt.

Dessa förbättringar förväntas leda till stora samhällsekonomiska vinster som är kopplade till resurs- och energieffektiviseringsvinster, miljö- och klimatvinster samt hälsovinster för enskilda. Användning och implementering av sensorsystem kan på olika sätt leda i samma riktning som FN:s globala mål.¹ De mål som man arbetar mot i samband med användning av multisensorer är huvudsakligen följande:



Figuren symboliserar FN:s tredje globala mål för hållbar utveckling. Det handlar om hur vi kan säkerställa att alla kan leva ett hälsosamt liv. God hälsa är en grundläggande förutsättning för människors möjlighet att nå sin fulla potential och att bidra till samhällets utveckling. Hälsa- och sjukvård, mat, vatten, ren luft, sanitet, hygien och läkemedel, är dessutom grundläggande rättigheter.

¹ [FN:s utvecklingsprogram \(UNDP\), Globala målen](http://www.globalamalen.se)
<http://www.globalamalen.se>, hämtad 2021-03-03.



Figuren symboliserar FN:s elfte Globala målet för hållbar utveckling. Det innebär att städer och bosättningar ska vara inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara.



Figuren symboliserar FN:s trettonde globala hållbarhetsmål. Det handlar om klimatförändringarna som är en del av vår tids största utmaningar.

Den data som genereras kan också användas för att samla statistik och för forskningsändamål.

Datan kan dessutom komma allmänheten till del så att de kan användas för kommersiella eller icke-kommersiella ändamål i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn samt Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/962 av den 18 december 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU vad gäller tillhandahållande av EU-omfattande realtidstrafikinformationstjänster.

Rättsliga förutsättningar för att använda multisensorer

Användning av multisensorer som i något avseende kan registrera uppgifter som kan användas för att identifiera en levande person måste efterleva de lagar och föreskrifter som reglerar skyddet av dessa uppgifter. De regelverk som framför allt blir aktuella är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (Dataskyddsförordningen) och kamerabevakningslagen (2018:1200).

Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg, (artikel 2.1 dataskyddsförordningen). Personuppgifter är varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet, (artikel 4.1 dataskyddsförordningen). All användning av sensorer som på något sätt kan registrera sådana uppgifter eller sådan data som kan registrera en person behöver alltså efterleva alla krav som finns enligt dataskyddsförordningen samt de regler och den praxis som följer av dataskyddsförordningen. Det finns inget undantag för behandlingar som görs under enbart en mycket kort tidsperiod, så även behandlingar av personuppgifter som görs under bråkdelen av en sekund måste alltså uppfylla kraven enligt regelverket. Sensorer som inte registrerar uppgifter som kan identifiera en specifik fysisk person berörs dock inte av regelverket. Användning av en kamera med tillhörande programvara som exempelvis skulle kunna identifiera en människa eller ett trafikslag, men som skulle vara av sådan upptagningskvalité att den inte kan identifiera en viss person behöver därmed inte beakta dessa regler. Det skulle dock kunna finnas andra regler som behöver tillämpas, som exempelvis säkerhetsskydd m.m. men detta analyseras inte i denna rapport.

Laglig behandling

Beroende på ändamål finns det två lagliga grunder i dataskyddsförordningen som användning av multisensorer för trafikanalys kan grundas på.

1. Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvarigas myndighetsutövning, (artikel 6.1 e. dataskyddsförordningen).
2. Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvarigas eller tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn, (artikel 6.1. f. dataskyddsförordningen).

Registrerades rättigheter

Information och tillgång

Den som ansvarar för behandlingen ska tillhandha information i samband med att personuppgifterna samlas in, dvs. registreras av multisensorerna, (artikel 13 dataskyddsförordningen). I dessa sammanhang görs det lämpligast genom informationsskyltar som inkluderar hänvisningar till var de registrerade kan få kompletterande information.

Personer som rört sig i upptagningsområdet för en multisensor har också rätt att få bekräftelse på om personuppgifter rörande denna behandlas och få information om ändamålen med behandlingen, kategorier av personuppgifter som behandlas, till vilka personuppgifterna lämnas ut, hur länge personuppgifterna lagras och den registrerades rätt att invända mot behandlingen samt framföra klagomål till Integritetsskyddsmyndigheten, (artikel 15 dataskyddsförordningen).

Rättelse och radering

Användning av multisensorer bygger på upptagning av uppgifter från sensorer. Det torde därför aldrig bli aktuellt att uppgifter som registreras inte är korrekta. Därtill bygger tekniken på att personuppgifter i de allra flesta fall raderas nästan omedelbart efter behandling. Rätten att begära radering av personuppgifterna torde därför sällan bli aktuell eftersom personuppgifterna redan raderats när en sådan begäran inkommit till den ansvariga för behandlingen.

Begränsning av behandling

På samma sätt som gäller för rättelse och radering kommer den huvudsakliga behandlingen redan ha upphört och ha raderats innan en begäran om begränsning av behandling inkommer till den ansvariga varför den rättigheten sällan blir aktuell att tillämpa. Den som ansvarar för ett multisensor-system måste emellertid se till att det finns en möjlighet att spara och begränsa användningen av vissa personuppgifter om en begäran om begränsning skulle komma in och skulle kunna vara tillämplig. Exempelvis för att avgöra om behandlingen är laglig eller inte, (artikel 18 dataskyddsförordningen).

Invändningar mot behandlingen

Alla som registreras av en multisensor har rätt att när som helst invända mot behandlingen eftersom den grundar sig på antingen artikel 6.1.e. eller 6.1.f. dataskyddsförordningen. Behandlingen ska då omedelbart upphöra om inte den som ansvarar för behandlingen kan visa tvingande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter eller om det sker för fastställande, utövande eller försvar av rättsliga anspråk, (artikel 21 dataskyddsförordningen).

Även i dessa fall har behandlingen troligen redan upphört och personuppgifterna har raderats när en invändning görs. Det innebär i praktiken att även om registrerade personer har denna rätt så blir den sällan aktuell att tillämpa. Den som ansvarar måste emellertid säkerställa såväl tekniskt som organisatoriskt att den kan hantera invändningar mot behandlingen på ett korrekt sätt i enlighet med regelverket.

Slippa profilering och automatiserat individuellt beslutsfattande

Användning av multisensorer för trafikanalys syftar huvudsakligen inte till att behandla personuppgifter eller att identifiera enskilda fysiska personer. Någon form av profilering av enskilda eller automatiserat individuellt beslutsfattande är inte något som ska förekomma i behandling för dessa ändamål. Rätten att slippa detta blir således inte heller aktuell för den planerade användningen. Ett möjligt automatiserat beslut skulle till exempel kunna vara att ett trafikljus styrs så att det påverkar en enskild i en viss trafiksituation. Det är emellertid inte något som har rättsliga följder för den enskilda eller påverkar denne i någon betydande grad, (artikel 22 dataskyddsförordningen).

Ansvarigas skyldigheter

Tekniska och organisatoriska åtgärder

Med beaktande av behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna, av varierande sannolikhetsgrad och allvar, för fysiska personers rättigheter och friheter ska den som ansvarar för behandlingen genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen, (artikel 24 dataskyddsförordningen).

Utöver det ovan nämnda ska den ansvariga med beaktande av den senaste utvecklingen och genomförandekostnaderna vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken, i synnerhet oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som behandlas, (artikel 32 dataskyddsförordningen).

Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard

Med beaktande av samma omständigheter som nämnts i föregående stycke ska den ansvariga redan när det fastställs vilka medel som en behandling ska utföras med och vid själva behandlingen ska lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att effektivt genomföra dataskyddsprinciperna genomföras. De tekniska och organisatoriska åtgärderna ska genomföras för att i standardfallet säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Åtgärderna ska framför allt säkerställa att personuppgifter i standardfallet inte utan den enskildes medverkan görs tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer, (artikel 25 dataskyddsförordningen).

Konsekvensbedömning avseende dataskydd ska bedrivas

Om en behandling, särskilt med användning av ny teknik och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska den ansvariga före behandlingen utföra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter. En enda bedömning kan omfatta en serie liknande behandlingar som medför liknande höga risker, (artikel 35 dataskyddsförordningen).

En konsekvensbedömning krävs särskilt vid systematisk övervakning av en allmän plats i stor omfattning, (artikel 35.3.c. dataskyddsförordningen).

Utöver ovan nämnda situationer ska en konsekvensbedömning göras om den planerade behandlingen uppfyller minst två av följande kriterier:

1. Utvärderar eller poängsätter människor,
2. behandlar personuppgifter i syfte att fatta automatiserade beslut,
3. systematiskt övervakar människor,
4. behandlar känsliga personuppgifter eller uppgifter av mycket personlig karaktär,
5. behandlar personuppgifter i stor omfattning,
6. kombinerar personuppgifter från två eller flera behandlingar på ett sätt som avviker från vad registrerade rimligen kunnat förvänta sig,
7. behandlar personuppgifter om personer som av något skäl befinner sig i ett underläge eller i beroendeställning och därför är sårbara,
8. använder ny teknik eller nya organisatoriska lösningar, eller
9. behandlar personuppgifter i syfte att hindra registrerade från att få tillgång till en tjänst eller ingå avtal

Att utföra en konsekvensbedömning är obligatoriskt endast om behandlingen ”sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter”, (artikel 35.1, 3 och 4 dataskyddsförordningen).²

Med beaktande av ovanstående kan det konstateras att användning av multisensorer för trafikanalys i grunden syftar till att bevaka allmänna platser i stor omfattning och att det inte kan uteslutas att även personer som befinner sig i utsatt ställning kommer att röra sig på dessa platser. Även om syftet inte är att bevaka enskilda, kommer sensorer som registrerar uppgifter som kan användas för att identifiera enskilda komma att användas.

Användning av multisensorer för trafikanalys där enskilda individer kan komma att registreras får således inte påbörjas utan att den ansvariga genomför konsekvensbedömning avseende dataskydd och måste göras oavsett om den planerade användningen av multisensorer kräver tillstånd eller inte.

² Artikel 29-arbetsgruppen för skydd av personuppgifters riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen ”sannolikt leder till en hög risk” i den mening som avses i förordning 2016/679, WP 248 rev. 01.

Konsekvensbedömning avseende dataskydd är en process för att skapa och påvisa efterlevnad av dataskyddsförordningen. Det är dels en dokumenterad handling, dels en pågående förvaltningsuppgift som den ansvarige ska bedriva löpande under hela tiden som behandlingen pågår. Den dokumenterade konsekvensbedömningen ska således löpande hållas uppdaterad.

En konsekvensbedömning ska enligt artikel 35.7 dataskyddsförordningen åtminstone innehålla:

1. En systematisk beskrivning av den planerade behandlingen och behandlingens syften, inbegripet, när det är lämpligt, den personuppgiftsansvariges berättigade intresse.
2. En bedömning av behovet och proportionaliteten i förhållande till syftena.
3. En bedömning av risker för de registrerades rättigheter och friheter.
4. De åtgärder som planeras för att hantera riskerna, inbegripet skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och för att visa att dataskyddsförordningen efterlevs, med hänsyn till de registrerades och andra berörda personers rättigheter och berättigade intressen.

Förhandssamråd

En personuppgiftsansvarig ska samråda med Integritetsskyddsmyndigheten före behandling om en konsekvensbedömning avseende dataskydd visar att behandlingen skulle leda till en hög risk om inte den personuppgiftsansvarige vidtar åtgärder för att minska risken, (artikel 36 dataskyddsförordningen).

För behandlingar som kräver tillstånd enligt kamerabevakningslagen kan man dock inte få ett förhandssamråd med Integritetsskyddsmyndigheten. Tillståndskravet är en precisering av kravet på konsekvensbedömning och samråd.³ Istället för att söka förhandssamråd ska en ansökan om tillstånd lämnas i de fall där tillstånd krävs. När myndigheter använder kameror som inte manövreras på platsen för att bevaka allmänna platser krävs tillstånd och förhandssamråd kan inte genomföras. För andra aktörer är ofta förhandssamråd nödvändigt.

³ Prop. 2017/18:231 s. 118.

Kamerabevakningslagen

Syftet med kamerabevakningslagen är att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

Kamerabevakning i enlighet med kamerabevakningslagen är det vid användning av en tv-kamera, ett annat optiskt-elektroniskt instrument eller därmed jämförbar utrustning på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning, under förutsättning att den inte manövreras på platsen. Även ljudupptagning i samband med användning av sådan utrustning samt andra tekniska anordningar som används för att behandla bild- och ljudmaterial som tagits upp av sådan utrustning, (3 § kamerabevakningslagen).

Sensorer eller kameror som används av en operatör på platsen där filmningen sker utgör därmed inte kamerabevakning i kamerabevakningslagens mening.

Lagen gäller således all kamerabevakning som uppfyller dessa förutsättningar, men det är endast om kamerabevakningen sker på en plats dit allmänheten har tillträde och om den bedrivs av en myndighet eller någon som utför en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning som kräver tillstånd av Integritetsskyddsmyndigheten, (7 § kamerabevakningslagen).

Det innebär alltså att när en kommun använder kamerabevakning (multisensorer) för trafikanalys krävs tillstånd innan verksamheten kan påbörjas. Det krävs också tillstånd om en privat aktör bedriver verksamheten efter exempelvis beslut av en kommun. En privat aktör som bedriver sådan verksamhet för eget syfte behöver emellertid inget tillstånd men måste fortfarande efterleva kraven enligt dataskyddsförordningen och andra tillämpliga delar av kamerabevakningslagen.

Förutsättningar för tillstånd

Tillstånd för kamerabevakning ska ges om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

Vid bedömningen av intresset för kamerabevakning ska det bland annat särskilt beaktas om bevakningen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningar av inträffade olyckor eller tillgodose andra jämförliga ändamål.

Vid bedömningen av den enskildas intresse att inte bli bevakad ska det särskilt beaktas hur bevakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildas personliga integritet ska användas och vilket område som ska bevakas, (8 § kamerabevakningslagen).

Ansökan om tillstånd

En ansökan om tillstånd ska, enligt 11 § kamerabevakningslagen, göras skriftligen hos Integritetsskyddsmyndigheten.

Ansökan ska innehålla:

1. Uppgift om den som ska bedriva bevakningen och i förekommande fall den som ska ha hand om bevakningen för tillståndshavarens räkning.
2. Uppgift om bevakningens ändamål.
3. En beskrivning av bevakningen, särskilt den utrustning som ska användas, var utrustningen ska placeras, det område eller typ av område som ska bevakas och det tider som bevakningen ska ske.
4. En bedömning av behovet av bevakningen och bevakningens proportionalitet i förhållande till ändamålet.
5. En bedömning av riskerna för intrång i den personliga integriteten och en beskrivning av de åtgärder som planeras för att hantera riskerna.
6. Uppgifter om de omständigheter i övrigt som är av betydelse för prövningen av ärendet.

Om sökanden inte är en myndighet ska ansökan också innehålla en uppgift om den lag, författning, kollektivavtal eller beslut som är den rättsliga grunden för kamerabevakningen.

Om bevakningen avser en arbetsplats, ska ett yttrande från ett skyddsombud, en skyddskommitté eller en organisation som företräder arbetstagarna på platsen lämnas in tillsammans med ansökan.

Krav på upplysning

Oavsett om kamerabevakningen kräver tillstånd eller inte ska upplysning om kamerabevakning lämnas genom skyltning eller på något annat verksamt sätt. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid bevakningen, ska en särskild upplysning lämnas om detta, (15 § kamerabevakningslagen).

Referenskonsekvensbedömning effektiviserar ansökningsprocessen

Det är möjligt att en enda konsekvensbedömning kan användas för att bedöma flera behandlingar som liknar varandra vad gäller art, omfattning, innehåll, ändamål och risker. Det finns inget behov av att utföra en konsekvensbedömning i situationer som redan har studerats. Så kan vara fallet när liknande teknik används för att samla in samma slags uppgifter för samma ändamål. Detta kan också göras för liknande behandlingar som planeras av olika personuppgiftsansvariga. I dessa fall bör en referenskonsekvensbedömning delas eller göras allmänt tillgänglig.⁴

Användning av multisensorer med kamerabevakningsfunktion använder liknande teknik och behandlar samma slags uppgifter för samma ändamål och riskerna är likartade därför är det lämpligt att ta fram en referenskonsekvensbedömning som görs allmänt tillgänglig i syfte att underlätta för offentlig sektor att göra sin egen konsekvensbedömning för sin behandling samtidigt som en stor del av tillståndsansökan också blir gjord. SKR har därför tagit fram en referenskonsekvensbedömning för denna typ av användning och som får användas av förbundets medlemmar.

Genom att tillhandahålla en referenskonsekvensbedömning vill SKR sänka tröskeln för medlemmarna att använda bildanalys för trafikplanering. Förhoppningen är också att handläggningstiderna ska bli kortare då Integritetsskyddsmyndigheten blir bekant med innehållet och bedömningarna i referenskonsekvensbedömningen.

SKR:s referenskonsekvensbedömning är tänkt att utgöra ett stöd för kommuner som vill använda multisensorer för att analysera och använda uppgifter om

⁴ Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen ”sannolikt leder till en hög risk” i den mening som avses i förordning 2016/679, WP 248 rev. 01 antagna den 4 april 2017 av Arbetsgruppen för skydd av enskilda med avseende på behandling av personuppgifter (artikel 29-gruppen) numera EU:s Dataskyddsstyrelse, (Riktlinjer om konsekvensbedömning).

trafikflöden till samhällets nytta. Dokumentet finns publicerat som stödmaterial på SKRs webbplats www.klassa.skr.se⁵. På samma webbplats finns ett kompletterande dokument, som sammanfattar innehållet i referenskonsekvensbedömningen.

Referenskonsekvensbedömningen är tänkt att användas såväl inför upphandling som vid användning av multifunktionssensorer.

Referenskonsekvensbedömningen innehåller en riskanalys och förslag på åtgärder för att hantera riskerna antingen genom att minska frekvensen av att hot realiseras eller att minska konsekvenserna om ett hot realiseras.

Referenskonsekvensbedömningen kan också användas som underlag och stöd vid ansökningar om kamerabevakningstillstånd.

I varje enskilt fall måste en personuppgiftsansvarig granska sin egen planerade behandling och bedöma om innehållet i denna referenskonsekvensbedömning kan appliceras på dessa behandlingar och att de ingående värdena är relevanta för den nyttjande parten. Om den planerade behandlingen inte helt stämmer överens med vad som omfattas av SKRs referenskonsekvensbedömning kan du som personuppgiftsansvarig behöva ta fram en kompletterande konsekvensbedömning och göra andra nödvändiga justeringar.

Organisationens dataskyddsombud ska alltid vara med i processen inför och vid genomförande av konsekvensbedömningar. Den som hänvisar till SKRs konsekvensbedömning ska se till att de åtgärder som anges däri också genomförs.

Likheter mellan konsekvensbedömning och ansökan om kamerabevakningstillstånd

Som nämnts ovan i avsnittet om förhandssamråd är tillståndskravet för kamerabevakning en precisering av kravet på konsekvensbedömning och samråd med tillsynsmyndigheten i artiklarna 35.1 och 36.1 i dataskyddsförordningen. Det finns således flera överlappande krav som gäller för detta.

⁵ www.klassa.skr.se

Krav på konsekvensbedömning enligt dataskyddsförordningen

1. En systematisk beskrivning av den planerade behandlingen och behandlingens syften, inbegripet, när det är lämpligt, den personuppgiftsansvariges berättigade intresse.
2. En bedömning av behovet och proportionaliteten i förhållande till syftena.
3. En bedömning av risker för de registrerades rättigheter och friheter.
4. De åtgärder som planeras för att hantera riskerna, inbegripet skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och för att visa att dataskyddsförordningen efterlevs, med hänsyn till de registrerades och andra berörda personers rättigheter och berättigade intressen.

Krav på tillståndsansökan enligt kamerabevakningslagen

1. Uppgift om den som ska bedriva bevakningen och i förekommande fall den som ska ha hand om bevakningen för tillståndshavarens räkning.
2. Uppgift om bevakningens ändamål.
3. En beskrivning av bevakningen, särskilt den utrustning som ska användas, var utrustningen ska placeras, det område eller typ av område som ska bevakas och det tider som bevakningen ska ske.
4. En bedömning av behovet av bevakningen och bevakningens proportionalitet i förhållande till ändamålet.
5. En bedömning av riskerna för intrång i den personliga integriteten och en beskrivning av de åtgärder som planeras för att hantera riskerna.
6. Uppgifter om de omständigheter i övrigt som är av betydelse för prövningen av ärendet.

Som vi kan se när vi ställer upp kraven bredvid varandra så korrelerar kraven för en konsekvensbedömning avseende dataskydd i huvudsak med kraven på innehåll i en tillståndsansökan.

Punkt 1 i kravet på en konsekvensbedömning ingår i punkt 2 och 3 i kravet på tillståndsansökan för kamerabevakning.

Punkt 2 i kravet på en konsekvensbedömning ingår i punkt 4 i kravet på tillståndsansökan för kamerabevakning.

Punkt 3 i kravet på en konsekvensbedömning ingår i punkt 5 i kravet på tillståndsansökan för kamerabevakning.

Punkt 4 i kravet på en konsekvensbedömning ingår i punkt 5 i kravet på en tillståndsansökan för kamerabevakning.

En slutsats som man kan dra av detta är att framtagning av en konsekvensbedömning avseende dataskydd för behandlingen utgör en stor del av det innehåll som en tillståndsansökan avseende kamerabevakning kräver. En stor del av arbetet med en tillståndsansökan har således redan gjorts vid framtagningen av en konsekvensbedömning.

För en ansökan om tillstånd till kamerabevakning krävs därutöver

- en uppgift om den som ska bedriva bevakningen och i förekommande fall eventuella personuppgiftsbiträden,
- en beskrivning av själva bevakningen, särskilt den utrustning som ska användas, var utrustningen ska placeras, det område som ska bevakas och de tider som bevakningen ska ske, samt
- uppgifter om omständigheter i övrigt som kan vara av betydelse för prövningen av ärendet.

Instruktion för användning av referenskonsekvensbedömningen vid tillståndsansökan

- Det första som måste göras är att noggrant gå igenom SKR:s referenskonsekvensbedömning.
- För användning av andra eller utökade ändamål eller användning av annan teknik måste referenskonsekvensbedömningen kompletteras med en särskild konsekvensbedömning för de delar som inte täcks av referenskonsekvensbedömningen.
- Formulera ansökan.

SKR rekommenderar inte att använda den blankett som Integritetsskyddsmyndigheten tillhandahåller då den i dagsläget har tonvikt på kamerabevakning för brottsbekämpande eller brottsutredande ändamål, utan istället skriva ansökan i organisationens dokumentmall och följa punkterna enligt kraven i 11 § kamerabevakningslagen.

För de delar där underlaget framgår av referenskonsekvensbedömningen och en eventuell egen kompletterande konsekvensbedömning bör hänvisning göras till relevant avsnitt och sida i dessa dokument. Dessa dokument bör således också biläggas ansökan så att det blir en del av ansökningsdokumentationen. Därmed kommer organisationen att inte behöva skriva om dessa delar. Ett alternativ är att kopiera och klistra in relevanta delar från referenskonsekvensbedömningen och eventuell kompletterande konsekvensbedömning i ansökningsdokumentet. Detta skulle kunna underlätta för Integritetsskyddsmyndigheten men det innebär samtidigt att samma text kommer att finnas på flera ställen i ansökan, dels i huvuddokumentet, dels i bilagorna.

Om sökande inte är en kommun är det viktigt att också bifoga ett yttrande av kommunen i det eller de områden som ska bevakas.

Flera områden kan definieras i samma ansökningsdokument men det kan bli så att Integritetsskyddsmyndigheten kan komma att dela upp ärendet i flera delar, exempelvis ett ansökningsärende per område.

Exempel:

Ansökan om tillstånd för kamerabevakning för Mittköpings kommun

1. Sökande

Mittköpings kommun, Trafikförvaltningen,
Centralgatan 1
123 45 Mittköping
www.mittkoping.se/trafikanalys
Tel: +468 111 11 11
E-post: trafikforvaltningen@mittkoping.se

Kontaktperson för ansökan
Anders And
Tel: +468 111 12 34
E-post: anders.and@mittkoping.se

Dataskyddsombud
Tel: +468 111 11 12
e-post: dataskyddsombud@mittkoping.se

Kamerabevakningen kommer på uppdrag av Trafikförvaltningen i Mittköpings kommun att utföras av:
Trafikanalys AB,
Storgatan 12
123 45 Mittköping
Tel: +4670 123 456 78
E-post: info@trafikab.se

2. **Bevakningens ändamål**

Bevakningens ändamål framgår i sin helhet av avsnitt 1.3, sid 11 och avsnitt 2.1 sid, 14, SKR:s referenskonsekvensbedömning – trafikanalys med multisensorer, 2022-03-28, version 1.0⁶

⁶ [SKR:s referenskonsekvensbedömning – trafikanalys med multisensorer, 2022-03-28, version 1.0](https://klassa.skr.se/sidor/stodmaterial/Informationsklassningsexempel/bildanalys-referenskonsekvensbedomning/Referenskonsekvensbedomning)
(<https://klassa.skr.se/sidor/stodmaterial/Informationsklassningsexempel/bildanalys-referenskonsekvensbedomning/Referenskonsekvensbedomning>)

3. Bevakningen

Beskrivning av området som ska bevakas och kamerornas placering

a. Korsningen Järnvägsgatan/Kungsgatan



b. Korsningen Centralgatan/Storgatan



c. Korsningen Centralgatan/Drottninggatan



Adress till platserna

- a. Järnvägsgatan 33–35 och Kungsgatan 1, 123 45 Mittköping
- b. Centralgatan 80 och Storgatan 14, 123 45 Mittköping
- c. Centralgatan 76 och Drottninggatan 7, 123 45 Mittköping

Vid område a, finns sommartid en uteservering på Torggatan 6. Denna uteservering kommer att mekaniskt maskeras så att inga besökare vid uteserveringen registreras av sensorerna.

Beskrivning av utrustningen

Det går inte i vid ansökningstillfället att ange exakt antal sensorer eller deras exakta placering men det markerade områdena är de områden som kommer att bevakas då det kommer att vara föremål för offentlig upphandling. Utrustningen kan även komma att bytas ut och behöva underhållas och därför ändras över tid. Bildupptagningen kommer att vara detaljerad för att säkert kunna identifiera trafikslag men krav kommer att ställas på integritetsvänlig teknik i enlighet med avsnitt 2.3, 2.4 och 2.6.4, sid 16 och 20, samt riskhanteringsåtgärder enligt avsnitt 3.8, sid 39–50, SKR:s Referenskonsekvensbedömning version 1.0.

Optiken kommer inte användas för att zooma och kamerorna kommer vara monterade utan möjlighet till panorering eller rörelse på något sätt.

De optiska kamerorna kan även kompletteras med IR-kameror, med samma förutsättningar gällande zoom och panorering.

Brott eller olyckor på platsen

Kameraanvändningen syftar inte till att förebygga eller bekämpa ordningsstörningar och brottslighet inom området. Däremot förväntas användningen av multisensorer för trafikstyrning, planering och analys förbättra framkomligheten och trafiksäkerheten i området, vilket kan minska antalet olyckor.

Arbetsplats

Området är inte en arbetsplats i högre utsträckning än vad som framgår av avsnittet om samråd, sid 8, SKR:s Referenskonsekvensbedömning version 1.0.

Tider då bevakningen pågår

Multisensorerna kommer att vara aktiva dygnet runt alla dagar i veckan med undantag för drifts och underhållsarbete.

Behov och proportionalitet

Alternativa åtgärder

Idag använder Trafikförvaltningen detekteringsslingor nedfrästa i körbanan som signalerar till trafiksignaler om att ett fordon närmar sig. Dessa slingor har ett högt underhållsbehov eftersom de skadas när schaktarbeten utförs och när vägbanan slits ned. Det medför stora kostnader och ingrepp vid underhåll, och skadade detektorer får dessutom trafiksignaler att fungera dåligt med stora samhällskostnader som följd. Under 2018 reparerade Trafikförvaltningen i Mittköping över 90 detekteringsslingor till en kostnad av runt 1 milj. kronor. Vid varje reparation behöver dessutom vägbanan stängas av för trafik.

Detekteringsslingorna täcker oftast bilkörbanan varför cyklister är svåra att detektera. Slingorna kan heller inte registrera fotgängare.

Trafikförvaltningen har gjort försök att använda radarteknik för detektering. Detta har visat sig vara olämpligt för innerstadsmiljöer då radarvågorna studsar mot fasader med bristande funktionalitet som följd.

Infraröda kameror fungerar inte optimalt för att uppnå syftena, då bildströmmen i denna teknik inte är tillräckligt tydlig för att klara av att skilja på olika fordonsklasser och på olika trafikanttyper i den utsträckning och med den

exakthet som krävs. Härav används IR-kameror endast som tillfälliga lösningar, under kortare perioder.

Ingen av de ovan nämnda lösningarna samlar idag in data kring alla typer av trafikanter i gaturummet, utan det krävs olika tekniker för olika trafikanttyper. Ingen av de lösningar som används för insamling av trafikdata idag har kapacitet att detektera för trafiksignaler. Ingen av ovan nämnda tekniker har förmågan att läsa av registreringsskyltar.

Tidigare tester och leverantörmöten som genomförts av Mittköping visar att sensorlösningar som bygger på videokamera och bildanalys är den teknik som kan tillgodose ovan nämnda behov och de syften som framgår av avsnitt 1.3 och 2.1 i SKR:s Referenskonsekvensbedömning version 1.0.

4. Bedömning av risker och planerade åtgärder

Se avsnitt 3.7–9, sid. 28–50, SKR:s Referenskonsekvensbedömning version 1.0.

5. Övriga omständigheter av betydelse

Tillgång till det inspelade materialet

Vilka som kommer ha tillgång till det inspelade materialet framgår av avsnitt 1.4, sid 11 och 3.8.2.4, SKR:s Referenskonsekvensbedömning version 1.0, med följande tillägg:

- De personer som kommer ta del av den inspelade materialet är dels anställda på Trafikförvaltningen som arbetar med analys av trafikdata och som har kompetens att utvärdera datakvaliteten.
- Den leverantör som upphandlas för att ta fram den tekniska lösningen kommer sannolikt även behöva ta del av videoströmmen i syfte att utvärdera och utveckla tekniken.
- Trafikanalys AB som kommer att utföra kamerabevakningen på Trafikförvaltningens uppdrag.

Tidigare tillstånd på platsen

Inget tidigare tillstånd finns för den aktuella platsen.

Säkerhetsskyddslagstiftningen

Vi lämnar inga säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Informationsklassning och informationsklassningsexempel

Informationsklassning

I en multisensornlösning förekommer informationen i flera olika stadier. Här är det exemplifierat med två stadier:

I det första stadiet, i direkt anslutning till kameran i multisensorn, finns det vi här benämner rådata som är helt ofiltrerad.

I det andra steget behandlas informationen till en form som är avsedd att konsumeras av olika former av tillämpningar. Här benämnt tillämpningsdata.

Rådata avser data inhämtat från multisensorer innan anonymisering skett. Denna typ av data kan likställas med övervakningskameror, men syftet är inte att det ska kunna gå att användas av några tillämpningar. Rådata kan anonymiseras direkt i multisensorn eller i separat enhet. Olika tekniska lösningar kan medföra att rådata finns kvar i minne, temporära filer eller lagringsplats för rådata. Denna information kan i de fallen vara tillgänglig för administratörer/reparatörer och behöver beaktas vid design av lösningen.

Tillämpningsdata avses data där exempelvis personuppgifter har blivit anonymiserat. Det finns olika typer av anonymisering, dels att personer och fordon representeras av en symbol för respektive slag. Annan anonymiserings-teknik kan konturer av bil eller personer presenteras. Här finns möjlighet att se bilmärke, men inte färg, samt attribut på personer såsom barnvagnar, rullstol, rullator, blindkäpp, osv. Detta kan i vissa fall indirekt identifiera individer, vilket behöver beaktas.

Informationsklassningsexempel - trafikstyrning

Multisensor används allt oftare för styrning av trafik och är då kopplad till AI som baserat på olika förutsättningar, fattar automatiska beslut för att genomströmningen av fordon och gångtrafikanter på en specifik gata ska fungera utifrån de bästa förhållanden och antal trafikanter.

För en lösning i en trafikskorsning som styr trafiken behövs flertal olika sensorer, inte bara video, utan rörelsedetektorer, mätning av luftkvalitén, m.m.

Den information som samlas in och bearbetas kan i vissa fall vara personuppgifter (beskriven som rådata ovan) och i vissa fall särskilda (känsliga personuppgifter). I de fallen, och för den delen av lösningen (där rådata förekommer) är konsekvensnivån för konfidentialitet på nivån betydande och är personuppgifterna särskilda (känsliga personuppgifter) är konsekvensnivån allvarlig (3) av lösningen som inte hanterar personuppgifter (beskriven som tillämpningsdata ovan) har sannolikt inte några höga krav på konfidentialitet varför konsekvensnivån uppskattas till försumbar (0)

Vidare är det av högsta vikt att informationen som trafikgenomströmningen på en viss gata ska baseras på är riktig, dvs. inte förvanskad, vilket skulle kunna skapa ett trafik kaos, i värsta fall olyckor, om den vore felaktig. Konsekvensnivån för riktighet är minst betydande (2).

Vad gäller tillgängligheten på data för lösningen så ställs sannolikt höga krav samtidigt som lösningen säkerligen har ett förutbestämt läge som gör att konsekvensnivån för tillgänglighet därmed är lägre. Konsekvensnivån för tillgänglighet är måttlig (1).

I speciellt trafikerade områden är kraven på tillgänglighet högre då även det förutbestämda läget kan bidra till trafik kaos. Det behöver vidare göras en analys om gaturummet för den aktuella lösningen kan beröras av exempelvis NIS, exempelvis om gaturummet är av yttersta vikt för akuta transporter. I ett sådant scenario kan flera säkerhetsaspekter ha konsekvensnivån allvarlig (3).

Termer och begrepp

I Multisensorer är enheter som försetts med flera funktioner/sensorer. Det kan vara en kombination av temperatur, rörelse, luft kvalitet, vattenkvalité med mera. I kombination med artificiell intelligens (AI) går det att avidentifiera information och exempelvis presentera personer som punkter eller som maskerade individer.

Tekniken kan också användas för identifiera fordonstyper och andra trafikanter i gaturummet. Syftet med dessa multisensorer är inte att övervaka fordon eller fysiska personer utan att med anonymiserat data som grund styra trafik, upptäcka trängsel, reagera på farliga situationer etc. Vanligtvis i offentliga miljöer som gator, trafikplatser, torg, mässhallar, teatrar osv.

Multisensorer för trafikanalys

Den tekniska utvecklingen har lett till att trafiken i den offentliga miljön idag kan analyseras med hjälp av sensorer med en högre grad av säkerhet, tillförlitlighet och som kan registrera mer detaljerad information än vad som tidigare kunde uppnås. Insamling och registrering av data görs i dessa fall av sensorer. Sensorerna kan vara av olika karaktär och kan vara verktyg för fjärranalys, bildanalys och annan teknisk analys. Det kan till exempel röra sig om aktiva sensorer som radar eller lidar som skickar ut egna signaler vars eko registreras av sensorn som genererar en bild eller annan information. Det kan också röra sig om passiva sensorer som registrerar den elektromagnetiska strålning som objekt strålar ut eller reflekterar, till exempel kameror för fasta eller rörliga bilder av det synliga spektrat eller värmestrålning. Det kan också röra sig om andra sensorer som mäter luftkvalité, partikelhalt, pollenhalt, lufttryck, luft- eller vägtemperatur och annan väder- eller miljödata. När man kombinerar dessa sensorer eller med en viss enskild sensor kan registrera en mängd olika typer av information kallar vi det för multisensor vilket är det samlingsnamn som vi fortsättningsvis kommer att använda i rapporten. Denna rapport analyserar de rättsliga förutsättningarna ur ett integritetsperspektiv inför användning av multisensorer för trafikanalys samt lämnar förslag på användning av en referenskonsekvensbedömning för att sänka tröskeln för kommuner som vill använda multisensorer och effektivisera processen vid ansökan om tillstånd för att använda multisensorer med kamerabevaknings-funktionalitet.

Upplysningar om innehållet
Bo, Baudin, bo.baudin@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023
ISBN: 978-91-8047-107-7
Text: Andreas Dahlqvist, Certezza AB
Illustration/foto: Certezza AB
Produktion: SKR