

2025-05-07

Dnr 2025:522

Rapport från utredningstjänsten

TRANSPORTSTYRELSENS VÄGTRAFIKREGISTER

Uppdragsgivaren har efterfrågat information om möjligheterna till att begränsa tillgången till uppgifter i vägtrafikregistret. Uppdragsgivaren önskar svar på följande frågor:

- Skulle tillgången till uppgifter om fordonsägare i vägtrafikregistret kunna begränsas på liknande sätt som för passfotografier, utan att det krävs en grundlagsändring?
- Vilka lagar eller förordningar skulle behöva ändras för att begränsa att Transportstyrelsen lämnar ut uppgifter om fordonsägare?

Innehåll

Sammanfattning	1
Inledning	3
Vägtrafikregistret	3
Allmänt	3
Regelverken kring vägtrafikregistret	4
Offentlighetsprincipen	5
Sekretess gällande uppgifter i offentliga register	5
Särskild reglering gällande fotografier i offentliga register	6
Grundlagsskydd för vissa söktjänster	6
Begränsa tillgången till uppgifter om fordonsägare	8
Källförteckning	9

Sammanfattning

Som huvudregel är uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i vägtrafikregistret offentliga. Uppgifterna får endast hemlighållas om det av särskild anledning kan antas att ett utlämnande skulle medföra skada eller men för den enskilde eller någon närstående.

Transportstyrelsen ansvarar för vägtrafikregistret. Den nuvarande regleringen av myndighetens personuppgiftsbehandling syftar dels till att säkerställa tillgången till den information som finns registrerad, dels till att möjliggöra en ändamålsenlig behandling av personuppgifter och samtidigt värna den enskildes

Fanny Blommé • Utredningstjänsten • Tel. 08-786 40 00 • E-post fanny.blomme@riksdagen.se

SVERIGES RIKSDAG 100 12 Stockholm o Tfn 08-786 40 00 o www.riksdagen.se

rätt till skydd av sina uppgifter. I förarbetena framhålls bland annat att konsumenter i stor utsträckning använder uppgifter om fordon och fordonsägare ur vägtrafikregistret för att, vid köp av begagnade fordon, kontrollera om överlåtaren har rätt att förfoga över fordonet.

Sedan 2004 omfattas fotografiska bilder av enskilda som förekommer i offentliga register – till exempel pass- eller körkortsfotografier – av ett förstärkt sekretesskydd. För ett sådant fotografi gäller sekretess om det inte står klart att fotografiet kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Utöver möjligheten att ta del av uppgifter om fordon och fordonsägare via Transportstyrelsen finns information om exempelvis fordonsinnehav även tillgänglig genom olika söktjänster som offentliggör personuppgifter. Dessa tjänster inhämtar i regel sin information från myndigheter – exempelvis Transportstyrelsen – med stöd av offentlighetsprincipen. Dessa söktjänster kan under vissa förhållanden omfattas av ett grundlagsskydd. I november 2024 överlämnades betänkandet *Personuppgifter och mediegrundlagarna* (SOU 2024:75). I betänkandes föreslås bland annat att grundlagsskyddet begränsas för söktjänster som offentliggör personuppgifter. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Det finns olika sätt att utforma lagändringar för att begränsa utlämnandet av uppgifter om fordonsägare från vägtrafikregistret. Ett alternativ är att införa en särskild sekretessbestämmelse i OSL som uttryckligen avser sådana uppgifter. Bestämmelsen skulle kunna utformas med samma omvända skaderekvisit som gäller för fotografier i offentliga register – vilket innebär att sekretess gäller som huvudregel och att uppgifterna endast får lämnas ut om det står klart att utlämnandet inte medför men för den enskilde eller någon närstående. En sådan reglering bedöms kunna införas utan grundlagsändring och skulle medföra att uppgifter av detta slag inte längre skulle lämnas ut av Transportstyrelsen i samma omfattning som i dag.

Ett annat alternativ för att begränsa tillgången till uppgifter om fordonsägare – utan att inskränka möjligheten att få ut sådana uppgifter från Transportstyrelsen – är att begränsa grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör dem, i enlighet med förslaget i betänkandet *Personuppgifter och mediegrundlagarna* (SOU 2024:75).

Vilken lagändring som är mest ändamålsenlig beror på en rättslig och politisk avvägning mellan behovet av skärpta regler och andra intressen – till exempel möjligheten att kontrollera ägande eller förfoganderätt vid fordonsöverlåtelser.

Inledning

Informationen i rapporten bygger huvudsakligen på lagstiftning, uttalanden i förarbeten och juridisk litteratur.

Rapporten inleds med en genomgång av regleringen kring vägtrafikregistret. Därefter följer en översiktlig genomgång av offentlighetsprincipen samt reglerna om sekretess för uppgifter som förekommer i offentliga register. I det tredje avsnittet beskrivs det grundlagsskydd som omfattar vissa söktjänster som publicerar personuppgifter. Avslutningsvis behandlas frågan om lagändringar för att begränsa utlämnandet av uppgifter om fordonsägare.

Vägtrafikregistret

Allmänt

Vägtrafikregistret utgör ett sammanhållet trafikadministrativt system och en samhällsresurs för hela vägtrafiksektorn. Registret drivs av Transportstyrelsen och innehåller information om alla civila, svenskregistrerade fordon. I registret finns även uppgifter om körkortshavare, felparkeringsavgifter, trängselskatt och eventuella restförda fordringar för ett fordon. Ett av syftena med registret är att bistå enskilda, företag och offentliga organ med uppgifter som dessa aktörer i stor utsträckning är beroende av i sin dagliga verksamhet.¹

Transportstyrelsen tillhandahåller uppgifter på flera olika sätt, bland annat genom:

- utskrifter av sammanställningar av uppgifter i vägtrafikregistret i enlighet med enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar
- direktåtkomst till uppgifter om fordon, behörigheter och tillstånd
- telefon eller e-post
- olika servicetjänster för elektroniskt utlämnande av uppgifter, t.ex. genom SMS, webb eller app
- försäljning av uppgifter gällande fordon (uppdragsverksamhet).²

Transportstyrelsen har sedan en tid tillbaka bedrivit ett arbete med att utveckla ett nytt vägtrafikregister.³

¹ Prop. 2018/2019:33, s. 49.

² Transportstyrelsen, *Framställan gällande avgiftsbemyndiganden för vissa typer av elektroniskt utlämnade av uppgifter ur vägtrafikregistret och för viss uppdragsverksamhet*, TSG 2022-12202, 2023-09-05.

³ Transportstyrelsen, *Utvecklingen av ett nytt vägtrafikregister*, <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Fordon/Intressenter/nytt-vagtrafikregister/>, 2024-07-25. Hämtad 2025-05-05. Se även trafikutskottets betänkande 2024/25:TU11, *Vägtrafik- och fordonsfrågor*, s. 77 f.

Regelverken kring vägtrafikregistret

Bestämmelser om registrering av ägar- och fordonsuppgifter i vägtrafikregistret finns i följande regelverk: lagen (2019:370) om fordons registrering och användning, förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning, vägtrafikdatalagen (2019:369) samt vägtrafikdataförordningen (2019:382).

Lagen om fordons registrering och användning innehåller bestämmelser om hur motordrivna fordon och släpfordon ska registreras i vägtrafikregistret.

Vägtrafikdatalagen reglerar hur personuppgifter får behandlas inom Transportstyrelsens verksamhet på vägtrafikområdet, bland annat i frågor som rör fordon, behörigheter, tillstånd och tillsyn. Lagen syftar dels till att säkerställa tillgången till den information som finns registrerad hos Transportstyrelsen, dels till att möjliggöra en ändamålsenlig behandling av personuppgifter och samtidigt värna den enskildes rätt till skydd av sina personuppgifter.⁴ Enligt lagen ska åtkomsten till personuppgifter begränsas till vad som är nödvändigt för att var och en ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.⁵ Transportstyrelsen är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker inom ramen för myndighetens verksamhet.⁶

I förarbetena till de nu gällande regelverken framhölls att den personuppgiftsbehandling som Transportstyrelsen har behov av kan innebära en risk för intrång i den personliga integriteten. Vid utformningen av vägtrafikdatalagen har det därför ansetts viktigt att, inom ramen för vad dataskyddsförordningen (EU) 2016/679 (GDPR) tillåter, uppnå en väl avvägd balans mellan två intressen – å ena sidan människors rätt till skydd för sina personuppgifter och å andra sidan samhällets berättigade krav på att verksamheten på vägtrafikområdet ska kunna bedrivas effektivt och välordnat.⁷

I förarbetena betonades även att konsumenter i stor utsträckning använder uppgifter ur vägtrafikregistret om fordon och fordonsägare för att, vid köp av begagnade fordon, kontrollera om överlåtaren har rätt att förfoga över fordonet. Det ansågs föreligga ett allmänt intresse av att personuppgifter kan behandlas för att möjliggöra en sådan kontroll, i syfte att motverka brott i den allmänna omsättningen av fordon.⁸ En rättslig möjlighet till sådan personuppgiftsbehandling finns i 2 kap. 5 § 4 punkten vägtrafikdatalagen. Enligt denna bestämmelse får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla uppgifter om fordon som behövs för att kontrollera ägande- eller förfoganderätt vid omsättning av fordon. Även uppgifter om olika begränsningar

⁴ 1 kap. 1 § vägtrafikdatalag.

⁵ 2 kap. 20 § vägtrafikdatalag.

⁶ 2 kap. 2 § vägtrafikdatalag.

⁷ Prop. 2018/19:33, s. 62.

⁸ Ibid, s. 96.

i förfoganderätten över ett fordon, exempelvis en anteckning om att en bil är leasad eller försedd med förbehåll om återtaganderätt, kan tillhandahållas enligt denna bestämmelse.⁹

Offentlighetsprincipen

De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Som huvudregel har varje person rätt att ta del av de handlingar som förvaras hos myndigheter. Syftet med denna rätt är, såsom det uttrycks i 2 kap. 1 § TF, att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Rätten att ta del av allmänna handlingar får endast begränsas genom lag och enbart med hänsyn till vissa intressen som anges i 2 kap. 2 § TF. Det innebär att rätten att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet endast får begränsas om handlingen innehåller uppgifter som omfattas av en sekretessbestämmelse.

Bestämmelser om hur myndigheter och vissa andra organ ska handlägga ärenden som rör registrering, utlämnande och annan hantering av allmänna handlingar samt generella regler om sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Utöver rätten att ta del av allmänna handlingar enligt TF så har enskilda enligt 6 kap. 4 § OSL, rätt att på begäran få uppgifter ur en allmän handling, om uppgifterna inte är sekretessbelagda och det kan ske utan hinder av arbetets behöriga gång.

Sekretess gällande uppgifter i offentliga register

Enligt 22 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller om uppgiften förekommer i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen samt, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, även i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen. Av 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) framgår att Transportstyrelsens vägtrafikregister omfattas av sekretessbestämmelsen. Detta innebär att huvudregeln är att uppgifter i vägtrafikregistret ska vara offentliga. Endast om det av särskild anledning kan antas att ett utlämnande skulle leda till skada eller men kan uppgifter hemlighållas.

Den praktiska hanteringen vid ett utlämnande beskrevs bland annat i en interpellationsdebatt i januari 2021, där infrastrukturministern uppgav att

⁹ Ibid.

Transportstyrelsen, vid en begäran om uppgifter ur vägtrafikregistret, först kontrollerar om det finns en sekretessmarkering, exempelvis för skyddad identitet. I avsaknad av sådan markering lämnas uppgifterna ut.¹⁰

Särskild reglering gällande fotografier i offentliga register

Sedan 2004 omfattas fotografiska bilder av enskilda som förekommer i offentliga register – till exempel pass- eller körkortsfotografier – av ett förstärkt sekretesskydd. Detta regleras i 22 kap. 1 § andra stycket OSL. Sekretess gäller för uppgift i form av fotografisk bild av enskild i offentliga register, om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Bestämmelsen innehåller alltså ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgiften omfattas av sekretess. Detta skaderekvisit innebär att varje begäran att få ta del av ett fotografi bedöms ingående.¹¹

I förarbetena angavs som skäl för en särskild reglering av fotografiska bilder att det, inom miljöer där politiskt betingad brottslighet förekom, spreds propaganda som inte bara framhävde de egna ståndpunkterna utan även pekade ut, misskrediterade och hotade personer som uppfattades som motståndare. Det ansågs stå klart att många av de fotografier som användes i sådana sammanhang hade inhämtats från offentliga register. Regeringen bedömde att det inte var tillfredsställande att enskilda, som behövde lämna in fotografier av sig själva till myndigheter för att exempelvis få körkort eller pass, skulle behöva känna oro för i vilka sammanhang dessa fotografier senare kunde komma att användas.¹²

Grundlagsskydd för vissa söktjänster

Utöver möjligheten att ta del av uppgifter om fordon och fordonsägare via Transportstyrelsen, finns information om bland annat fordonsinnehav även tillgänglig genom olika söktjänster som offentliggör personuppgifter. Dessa tjänster inhämtar i regel sin information från myndigheter – exempelvis Transportstyrelsen – med stöd av offentlighetsprincipen. Söktjänsterna har olika inriktning och det varierar vilken slags personlig information som tillhandahålls. Det finns exempelvis söktjänster som tillgängliggör uppgifter om adress, telefonnummer, ålder, bostadens och hushållets storlek, bolagsengagemang samt fordonsinnehav.¹³ Sådana söktjänster kan i vissa fall åtnjuta ett grundlagsskydd.

¹⁰ Interpellation 2020/21:287, *Skydd i fordonsregistret för känsliga yrkesgrupper*.

¹¹ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, 22 kap. 1 §, JUNO version 30, 2024-12-11. Hämtad 2025-05-05.

¹² Prop. 2003/04:93, s. 34 f.

¹³ SOU 2024:75, s. 12.

Publiceringar på internet faller enligt huvudregeln utanför TF:s och yttrandefrihetsgrundlagens, YGL:s, tillämpningsområden. Från denna huvudregel görs det undantag genom bland annat den så kallade databasregeln i 1 kap. 4 § YGL.

Databasregeln ger under vissa förutsättningar ett grundlagsskydd för yttranden som sker genom tillhandahållanden till allmänheten ur databaser. Det som typiskt sett avses är tillhandahållanden av lagrad information från webbplatser på begäran. För vissa aktörer som exempelvis traditionella massmedieföretag gäller grundlagsskyddet automatiskt, det vill säga utan att någon särskild åtgärd behöver vidtas. Andra aktörer har möjlighet att hos Mediemyndigheten ansöka om utgivningsbevis och kan på så sätt komma att omfattas av mediegrundlagarnas skydd. Det sistnämnda brukar kallas för frivilligt grundlagsskydd.¹⁴

När det gäller söktjänster som offentliggör personuppgifter har dessa i regel utgivningsbevis, vilket innebär att de omfattas av YGL.¹⁵ Sedan 2019 finns en bestämmelse i 1 kap. 20 § YGL om att grundlagarna inte hindrar att det i lag – vilket även omfattar EU-förordningar – meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande av vissa känsliga personuppgifter. Det gäller exempelvis uppgifter som avslöjar etniskt ursprung, hudfärg eller liknande förhållanden, politiska åsikter eller filosofisk övertygelse, fackföreningstillhörighet, uppgifter om hälsa, sexualliv eller sexuell läggning, samt genetiska eller biometriska uppgifter som används för att entydigt identifiera en fysisk person. Grundlagsundantaget för känsliga personuppgifter gäller dock endast om uppgifterna ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa dem.

I oktober 2023 tillsatte regeringen en utredning för att se över grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelser och söktjänster som offentliggör personuppgifter om adress, telefonnummer och civilstånd samt andra uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden. Syftet med uppdraget var att stärka skyddet för den personliga integriteten när personuppgifter offentliggörs i sådana söktjänster.¹⁶

Utredningen, som antog namnet Utredningen om ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet, överlämnade den 20 november 2024 betänkandet *Personuppgifter och mediegrundlagarna* (SOU 2024:75). I betänkandet framhålls att uppgifter i söktjänster om bland annat namn, adress, ålder, familjesituation och fordonsinnehav möjliggör för kriminella att välja ut och kartlägga brottsoffer samt att det har påtalats av representanter

¹⁴ Ibid, s. 27.

¹⁵ Ibid, s. 89 f.

¹⁶ Dir. 2023:145.

från både Polismyndigheten och fordonsbranschen att söktjänster gör det enkelt för kriminella att hitta attraktiva fordon och fordonsdelar.¹⁷ Utredningen föreslår bland annat att grundlagsskyddet begränsas för söktjänster som offentliggör personuppgifter. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Begränsa tillgången till uppgifter om fordonsägare

Vilka lagändringar som krävs för att kunna begränsa utlämnandet av uppgifter om fordonsägare kan bedömas och utformas på olika sätt.

Ett alternativ skulle kunna vara att införa en särskild sekretessbestämmelse i OSL som uttryckligen avser uppgifter om fordonsägarers personliga förhållanden eller vissa särskilda uppgifter med koppling till sådana förhållanden. Bestämmelsen skulle kunna utformas med samma omvända skaderekvisit som gäller för fotografier i offentliga register – vilket innebär att sekretess gäller som huvudregel och att uppgifterna endast får lämnas ut om det står klart att utlämnandet inte medför men för den enskilde eller någon närstående. En sådan reglering bedöms kunna införas utan grundlagsändring och skulle medföra att uppgifter av detta slag inte längre skulle lämnas ut av Transportstyrelsen i samma omfattning som i dag.

Ett annat sätt att begränsa tillgången till uppgifter om fordonsägare – utan att begränsa möjligheten att få ut sådana uppgifter från Transportstyrelsen – är att inskränka grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter, i enlighet med vad som föreslås i betänkandet *Personuppgifter och mediegrundlagarna* (SOU 2024:75). En sådan ordning skulle bland annat innebära att lagstiftaren får möjlighet att reglera ett område som i dag omfattas av grundlagsskydd. Det skulle även möjliggöra tillämpning av redan befintlig lagstiftning och EU-förordningar. Därmed skulle dataskyddsförordningen och dataskyddslagen (2018:218) i praktiken bli tillämpliga på de aktörer som omfattas av regleringen.¹⁸

De ovan nämnda exemplen visar på möjliga sätt att reglera en sådan fråga, förutsatt att en sådan reglering bedöms vara motiverad och lämplig. Exempelen är inte avsedda att vara uttömmande. Vilken lagändring som bedöms mest ändamålsenlig beror bland annat på en rättslig och politisk avvägning av behovet av skärpta regler, samt hur detta behov ska vägas mot andra intressen – exempelvis att tillhandahålla fordonsuppgifter i syfte att kontrollera ägande- eller förfoganderätt vid omsättning av fordon. Detta är dock en komplex fråga som

¹⁷ SOU 2024:75, s. 162 f.

¹⁸ Se t.ex. SOU 2024:75, s. 183 f.

kräver en mer omfattande analys och faller utanför ramen för det aktuella uppdraget.

Källförteckning

Tryckfrihetsförordningen.

Yttrandefrihetsgrundlagen.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vägtrafikdatalagen (2019:369).

Lagen (2019:370) om fordons registrering och användning.

Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Vägtrafikdataförordningen (2019:382).

Förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning.

Prop. 2003/04:93 *Några frågor om sekretess, m.m.*

Prop. 2018/2019:33 *Behandling av personuppgifter samt registrering och användning av fordon på vägtrafikområdet.*

SOU 2024:75 *Personuppgifter och mediegrundlagarna.*

Dir. 2023:145 *Ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet.*

Trafikutskottets betänkande 2024/25:TU11, *Vägtrafik- och fordonsfrågor.*

Interpellation 2020/21:287, *Skydd i fordonsregistret för känsliga yrkesgrupper.*

Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen*, 22 kap. 1 §, JUNO version 30, 2024-12-11. Hämtad 2025-05-05.

Transportstyrelsen, *Framställan gällande avgiftsbemyndiganden för vissa typer av elektroniskt utlämnade av uppgifter ur vägtrafikregistret och för viss uppdragsverksamhet*, TSG 2022-12202, 2023-09-05.

Transportstyrelsen, *Utvecklingen av ett nytt vägtrafikregister*, <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Fordon/Intressenter/nytt-vagtrafikregister/>, 2024-07-25. Hämtad 2025-05-05.

