

Kritik mot Tekniska nämnden i Tanums kommun för att ha flyttat och skrotat en bil utan att det fanns rättsliga förutsättningar för det

Beslutet i korthet: En kommunal handläggare beslutade att flytta en bil, och beslutet verkställdes omedelbart. Som skäl för åtgärden angavs att det var fråga om ett fordonsvrak som av den anledningen skrotades.

Genom JO:s utredning står det klart att handläggaren kände till att bilen inte var övergiven av ägaren, vilket krävs för att bestämmelserna om fordonsvrak ska vara tillämpliga. JO konstaterar att bestämmelserna om fordonsvrak har tillämpats på ett felaktigt sätt och att det saknades rättsliga förutsättningar att skrota bilen.

I beslutet gör JO uttalanden om nämndens handläggning av ärendet och konstaterar att det förekommit ett antal allvarliga brister. Utöver skrotningen av bilen har nämnden brutit bl.a. i fråga om dokumentation av egendom som fanns i bilen och hanteringen av ett överklagande. JO kritiserar nämnden för bristerna.

JO gör också uttalanden om regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet med anledning av uttalanden som handläggaren gjort i en intervju med en journalist. Det som kommit fram i den delen ger inte anledning till kritik, men JO erinrar om att redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att ett handlande ska kunna anses strida mot grundlagsbestämmelsen.

Anmälan

I en anmälan till JO den 24 januari 2020 förde AA och BB fram klagomål mot Tekniska nämnden i Tanums kommun med anledning av ett ärende om flyttning och skrotning av en bil. I anmälan och kompletteringar till denna angavs bl.a. följande.

Den 18 april 2019 beslutade nämnden att flytta en bil. Den hade körts till platsen av ägaren och varit parkerad under maximalt en timme i enlighet med gällande parkeringsregler. I protokollet från flyttningen angav nämnden som grund för flyttningen att bilen var ett fordonsvrak. Det stämmer inte eftersom den varken saknade värde eller var övergiven. Det var känt för nämnden att bilen användes som boende av ägaren m.fl., vilket även framgår av beslutsprotokollet. Bilen hade dessutom flyttats flera gånger den närmaste tiden före

den 18 april, vilket också framgår av kommunens egen dokumentation. Det måste ha varit uppenbart för nämnden att ägaren inte hade övergett bilen. Eftersom nämnden felaktigt utgick från att bilen var ett fordonsvrak motiverades det inte ytterligare varför den behövde flyttas.

Nämndens protokollföring visar stora brister. Protokollet över åtgärden upprättades mer än en vecka efter att bilen flyttades. Det går därför inte att förstå när beslutet fattades. Ägaren blev vid några tillfällen tidigare – den 4, 8 och 15 april 2019 – uppmanad att flytta bilen då tiden för tillåten parkering överskreds. Det framgår dock inte i ärendet var eller hur länge bilen hade varit parkerad när uppmaningarna gjordes.

Den 26 april 2019 fick ägaren hämta sina personliga tillhörigheter i bilen. I samband med det fotograferades han och en annan person av nämnden, utan att de vare sig informerades om fotograferingen eller lämnade sitt samtycke till den. Samma dag skrotades bilen.

Ägaren överklagade nämndens beslut att flytta och skrota bilen. Nämnden vägrade att överlämna ärendet till förvaltningsrätten med hänvisning till att beslutet inte var överklagbart. Efter att ombud anlätades krävdes en omfattande skriftväxling innan nämnden slutligen överlämnade överklagandet till Förvaltningsrätten i Göteborg, som avvisade det. Efter att ägaren överklagat förvaltningsrättens beslut, avslog kammarrätten det. Avgörandet skulle överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.

Till anmälan fogade AA och BB ett antal bilagor.

I en komplettering som kom in till JO den 4 augusti 2020 gjorde AA och BB gällande bl.a. att Tanums kommun systematiskt ägnat sig åt diskriminering och registrering av romer samt framförde ytterligare argument för varför beslutet om att flytta och skrota bilen var felaktigt. AA och BB hänvisade till en transkriberad intervju som en journalist genomfört med en tjänsteman hos kommunen. Enligt AA och BB gav intervjun ytterligare stöd för att ovidkommande hänsyn, som inte hade dokumenterats i ärendet, legat till grund för beslutet att flytta och skrota bilen. De pekade vidare på att tjänstemannen på flera ställen i intervjun talade om ett ”klientel”, ”tiggarna” och ”romer” mot vilka åtgärderna att flytta bilar hade riktats. Dessutom kom det fram uppgifter i intervjun som enligt AA och BB framstod som att tjänstemannen hade ett eget diarium för det ”klientel” som tjänstemannen pekade ut.

Utöver transkriberingen av intervjun gav de in handlingar om bl.a. flera andra ärenden om flyttning av fordon från Tanums kommun.

AA och BB kompletterade senare anmälan med ytterligare tidningsartiklar, samtliga från Strömstads tidning.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in vissa handlingar från Tanums kommun. Av dessa framgick att kommunen och bilägaren i oktober 2020 hade träffat en förlikning med anledning av skrotningen av bilen. Uppgårelsen innebar bl.a. att såväl kommunen som ägaren förband sig att inte framställa några ytterligare anspråk med anledning av händelsen.

Därefter uppmanade JO nämnden att yttra sig över handläggningen av ärendet och hur den förhöll sig till bestämmelserna i lagen om flyttning av fordon i vissa fall, LFF, och förordningen om flyttning av fordon i vissa fall, FFF. Av remissvaret skulle särskilt framgå

- hur nämnden hade hanterat kvarlämnade saker i den flyttade bilen och dokumenterat utlämnandet av dessa
- hur handläggningen av överklagandet av beslutet om flyttning gått till
- hur ärenden om flyttning av fordon diarieförs, med anledning av uppgifterna i en transkriberad intervju om att en handläggare haft ett eget diarium
- hur handläggarens uttalanden i den tidigare nämnda intervjun förhåller sig till kravet på opartiskhet och saklighet.

Nämnden beslutade att lämna ett remissvar med sammanfattningsvis följande innehåll.

Beslutet om flyttning och skrotning

Den aktuella bilen var uppställd på platser i centrala Hamburgsund. Enligt uppgifter från privatpersoner som kontaktade kommunen eldade personer som nyttjade bilen på parkeringen där den stod uppställd. Av den anledningen befarade kommunens trafikavdelning att asfalten skulle skadas.

Genom skriftliga meddelanden som placerades på bilen uppmanades ägaren att flytta den vid tre tillfällen under perioden den 4–15 april 2019. Meddelandena innehöll bl.a. information om att uppmaningen grundades på LFF och FFF, att ägaren uppmanades att flytta bilen från gatumark senast den 18 april 2019 och att ett beslut om flyttning kunde komma att verkställas på ägarens bekostnad om bilen inte flyttades samt leda till en påföljd som anges i lagen.

Enligt det protokoll kommunen upprättade var den aktuella bilen ett fordonsvrak, och den värderades till 0 kronor. Vidare angav, enligt uppgift från den ansvariga handläggaren, de poliser som deltog vid flytten av bilen under förmiddagen den 18 april 2019, att den var i ett ”fruktansvärt skick”, och de förordade att bilen skulle skrotas. Av protokollet framgår att bilens kaross var sönderrostad och att inredningen var såväl vandaliserad som hårt nedsliten. Slutligen framgår det att ägaren hämtade sina tillhörigheter, direkt från bilen, på den kommunala uppställningsplatsen den 26 april 2019. Nämnden beslutade den 28 april 2019 att skrota bilen.

Nämnden har agerat i enlighet med gällande regelverk, vilket ger en kommun rätt att besluta om såväl flyttning som skrotning av fordon som klassas som fordonsvrak. Det finns inget krav på att ett fordonsvrak ska förvaras på en särskild uppställningsplats eller på något annat sätt i avvaktan på att fordonsägaren ger sig till känna, utan det står myndigheten fritt att omedelbart skrota sådana fordon. Trots detta förvarade kommunen bilen på kommunens uppställningsplats. Ägaren gavs också möjlighet att återta bilen efter att ha betalat den flyttningskostnad som uppkom när den flyttades. Enligt uppgift från handläggaren meddelade ägaren att han inte önskade betala denna kostnad efter att ha fått information från handläggaren om att bilen annars skulle skrotas.

Hanteringen av kvarlämnad egendom

I enlighet med vad som angavs i protokollet hämtade bilägaren och en annan person ut sina tillhörigheter direkt från bilen den 26 april 2019. Tillhörigheterna utgjordes bl.a. av kläder, mediciner samt en motor, vilken förvarades i bilens bagageutrymme – bilens ordinarie motor var enligt uppgift obrukbar och hämtades därför inte ut. Handläggaren dokumenterade utlämnandet av egendom genom fotografier.

Handläggningen av överklagandet

Den 14 maj 2019 inkom ett överklagande från bilägaren, genom ombudet MJ, av beslutet om att skrota bilen. I ett e-postmeddelande den 12 juni 2019 anmälde sig AA och BB som ombud för ägaren. Den 20 juni 2019 översände AA ett e-postmeddelande till handläggaren, vilket bl.a. innefattade ett antal frågor om det överklagade beslutet om skrotning. Den 28 juni 2019 överlämnades överklagandet till förvaltningsrätten.

Överklagandet har prövats i tre instanser, och det har inte i någon del medfört ett underkännande av nämndens beslut eller agerande i övrigt.

Uppgifterna i intervjun med handläggaren

Den ansvariga handläggaren har inte haft ett eget diarium där handlingar i ärenden om flyttning av fordon registreras. Handlingarna i dessa ärenden diarieförs i kommunens diarium i enlighet med 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

Det som möjligen avses i den transkriberade intervjun är att åtkomsten till handlingarna är begränsad till vissa personer. Skälet till detta är att handlingarna innehåller känsliga personuppgifter. I syfte att kommunen ska upprätthålla kraven på behandling av sådana personuppgifter, i enlighet med dataskyddsförordningen, är endast vissa särskilt utpekade personer inom kommunen behöriga att ta del av handlingar i ärenden om flyttning och skrotning av fordon.

Av samma skäl förvaras handlingar med känsliga personuppgifter företrädesvis i fysiska pärmar på handläggarens kontor. Det gäller exempelvis de handlingar som dokumenterar utlämnandet av bilägarens tillhörigheter. Handlingarna är

emellertid – liksom övriga handlingar i ärenden som rör flyttning av fordon – diarieförda i kommunens diarium.

När handläggaren i den transkriberade intervjun använder exempelvis begreppet ”klientel”, syftar det på samtliga personer som är föremål för ärenden om flyttning och skrotning av fordon. Begreppet används alltså inte för att beskriva en viss etnisk grupp eller motsvarande. Uttalandena innebär inte heller att handläggaren har gjort osakliga och opartiska överväganden, exempelvis när det gäller bilägarens etnicitet eller egenskaper i övrigt. Handläggaren har verkat för att agera sakligt och i enlighet med bestämmelserna i LFF och FFF. Hon har i detta i sammanhang velat lyfta fram att det som är relevant vid handläggningen av dessa ärenden är fordonets egenskaper, inte fordonsägarens. Handläggningen av det aktuella ärendet har skett i enlighet med kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen, RF.

AA och BB kommenterade remissvaret.

Bedömning

Granskningens inriktning

AA och BB har i sin anmälan till JO framfört en rad klagomål över hur kommunen har agerat när den flyttade och skrotade bilen, varav endast en del redovisats ovan. I det följande kommer jag att avgränsa mina uttalanden till de frågor som framgår av respektive rubrik. Jag går inte in närmare på handläggningen av ärendet i övriga delar.

Fanns det förutsättningar att skrota bilen?

Rättslig reglering

Bestämmelser om flyttning och skrotning av fordon finns i LFF och FFF.

I 2 § LFF anges i vilka fall ett fordon får flyttas med stöd av lagen. I bestämmelsens första stycke bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om rätt för statlig eller kommunal myndighet att flytta fordon i särskilt angivna fall, när det behövs för ordningen och säkerheten i trafiken eller av naturvårdsskäl.

Sådana föreskrifter har regeringen meddelat i 2 § FFF. I 2 § 7 FFF anges att ett fordon får flyttas om det är ett fordonsvrak. Fordonsvrak är fordon som med hänsyn till sitt skick, den tid som det stått på samma plats eller andra omständigheter måste anses övergivet och som uppenbarligen har ringa eller inget värde (se 1 § första stycket 3 LFF).

Ett beslut om flyttning ska föregås av en utredning. Vid utredningen ska protokoll föras. Beslutet ska antecknas på protokollet. (Se 3 § FFF.)

Fordon som flyttas med stöd av LFF ska förvaras på en särskild uppställningsplats eller ställas så nära den plats där de anträffades att de lätt kan återfinnas. Ett fordonsvrak som flyttas ska dock skrotas eller på annat sätt undanskaffas så

snart det lämpligen kan ske. I ett beslut om flyttning ska anges om fordonet anses som ett fordonsvrak. (Se 3 § LFF.)

Ett fordonsvrak som har flyttats tillfaller omedelbart kommunen eller staten (se 6 § andra stycket LFF).

Beslut enligt LFF och FFF får inte överklagas (se 10 § LFF).

Min bedömning

Nämnden har i sitt remissvar angett att det aktuella fordonet var ett fordonsvrak och att flyttningen därmed hade stöd i 2 § 7 FFF.

Som framgått ovan är ett fordonsvrak ett fordon som dels är övergivet, dels uppenbarligen har ringa eller inget värde. Ett fordonsvrak som flyttats tillfaller omedelbart kommunen eller staten. Det ska skrotas eller undanskaffas på något annat sätt så snart det lämpligen kan ske.

Jag inleder med den grundläggande frågan om bilen kunde anses övergiven.

Av utredningen framgår att beslutet om att skrota bilen föregicks av att det vid tre tillfällen fästes uppmaningar på bilen om att den skulle flyttas. I sin anmälan till JO har AA och BB uppgett att ägaren följde uppmaningarna. Jag noterar att bilen enligt anmälan endast skulle ha varit parkerad under en timme innan den ansvariga handläggaren gjorde bedömningen att det var fråga om ett vrak. Nämnden har i sitt remissvar inte invänt mot detta, utan angett att bilen varit uppställd på olika platser i kommunen. Därutöver framgår av den transkriberade intervjun att den ansvariga handläggaren kände till att ägaren bodde i bilen och att hon förstod att den inte var övergiven.

Av den dokumentation som finns i ärendet framgår inte hur handläggaren förhöll sig till detta när hon trots allt gjorde bedömningen att det var fråga om ett fordonsvrak. Nämnden har inte heller i sitt remissvar berört denna centrala fråga. Trots dessa brister i utredningen är det klarlagt att den ansvariga handläggaren kände till att det inte var fråga om en bil som hade övergivits av ägaren. Jag kan således konstatera att bilen skrotades såsom ett fordonsvrak utan att det fanns rättsliga förutsättningar för det. Det är naturligtvis helt oacceptabelt.

Med anledning av det inträffade vill jag dessutom säga följande.

Bestämmelserna i LFF och FFF om fordonsvrak ger en kommun långtgående befogenheter att förfoga över en enskilds egendom genom att flytta och skrota ett fordon. Det finns inte något krav på att fordonet ska förvaras under en viss tid mellan att det flyttas och skrotas och inte heller någon rätt för ägaren att återfå fordonet. Av betydelse i sammanhanget är även att ett beslut om flyttning och skrotning inte kan överklagas. Det är således fråga om myndighetsutövning som utgör ett förhållandevis stort ingrepp i egendomsskyddet. I förarbetena

beskrivs det som att bestämmelsen ”medger ett mycket radikalt förfarande” (se prop. 1967 nr 107 s. 48).

Detta ställer höga krav på den som ingriper mot ett fordon med stöd av bestämmelserna om fordonsvrak. Tillämpningen måste ske med omdöme och urskiljning. Med hänsyn till rättssäkerhetsintresset har lagstiftaren ansett det motiverat att fordon i tveksamma fall inte kan behandlas som vrak utan måste flyttas och förvaras på en särskild uppställningsplats. Lagstiftaren har även uttalat att den restriktiva bestämningen av begreppet fordonsvrak leder till att fordon, som enligt en mer allmän bedömning måhända kan förefalla uttjänta, inte alltid kan betecknas som vrak i lagens mening. (Se prop. 1967 nr 107 s. 48 f.) De långtgående befogenheterna medför även att det är viktigt att vidtagna åtgärder dokumenteras på ett fullständigt och korrekt sätt.

Dokumentationen av återlämnandet av egendomen i bilen

Föremål som finns på eller i ett fordon anses vid tillämpningen av LFF höra till fordonet. Om ett föremål som finns i ett fordonsvrak inte har varit avsett att stadigvarande brukas i fordonet, behandlas det dock enligt bestämmelserna i lagen om hittegoods, hittegodslagen. (Se 9 § LFF.)

Enligt 1 § i hittegodslagen ska den som hittar något, utan oskäligt dröjsmål, anmäla fyndet till Polismyndigheten. Är ägaren till godset känd, får upphittaren i stället underrätta honom eller henne om fyndet.

Jag har tidigare uttalat att det alltid bör dokumenteras vilka kontroller som utförts av om det finns föremål i fordonsvraket som ska hanteras enligt hittegodslagen. Även resultatet av kontrollerna bör dokumenteras. En sådan ordning är motiverad dels för att upprätthålla respekten för den enskildes egendom, dels för att den som beslutat om skrotning i efterhand ska kunna freda sig mot oriktiga påståenden om vad som fanns i fordonsvraket. Det är nämnden som är ansvarig för att det sker en kontroll av om fordonet innehåller föremål som omfattas av hittegodslagen och att kontrollen dokumenteras. (Se JO 2022/23 s. 136, dnr 723-2019.) Någon dokumentation av det slag som nyss nämnts har inte upprättats i detta fall, vilket naturligtvis är en brist.

I det nu aktuella fallet dokumenterades utlämnandet av egendom genom fotografering. Vilka överväganden som föranledde detta tillvägagångssätt har nämnden inte närmare redogjort för i sitt remissvar. Detta har försvårat min granskning.

Jag noterar dock att bilderna inte fyller någon vidare funktion eftersom de inte visar vilken egendom som återlämnades och strängt taget inte heller att det är bilägaren som syns på bilderna. Som dokumentation framstår bilderna således som tämligen meningslösa. En tjänsteanteckning över vilka föremål som lämnades ut hade redan av den anledningen varit ett lämpligare sätt att fullgöra dokumentationsskyldigheten.

Som nämnden är inne på i sitt remissvar har fotograferingen inneburit en behandling av personuppgifter. Givetvis måste en sådan åtgärd vara förenlig med de bestämmelser som finns om detta, bl.a. EU:s dataskyddsförordning (GDPR). Fotograferingen var ett onödigt intrång i de berördas personliga integritet, men jag finner inte anledning att göra några ytterligare uttalanden om den saken.

Handläggningen av överklagandet

Frågan om bilägaren, trots överklagandeförbudet i LFF, haft rätt att överklaga nämndens beslut om flyttning och skrotning har prövats av domstol. Genom Högsta förvaltningsdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd stod förvaltningsrättens beslut att avvisa överklagandet fast. Min granskning i denna del avser nämndens handläggning av överklagandet.

Av utredningen framgår bl.a. att bilägaren skickade in ett överklagande till nämnden med e-post den 14 maj 2019. Överklagandet överlämnades till förvaltningsrätten först den 28 juni 2019, och efter viss skriftväxling med flera påstötningar om detta från ägarens ombud. Av skriftväxlingen framgår att dröjsmålet med att överlämna överklagandet berodde på att handläggaren ansåg att det aktuella beslutet inte kunde överklagas.

Allmänna bestämmelser om hur ett beslut överklagas finns i förvaltningslagen, FL. Det är överinstansens uppgift att pröva om ett överklagande ska avvisas av någon annan anledning än att det har kommit in för sent (se 47 § första stycket FL). I avsaknad av särskilda regler för vilken instansordning som gäller är allmän förvaltningsdomstol rätt instans (se 40 § FL). Överlämnandet av ett överklagande till överinstansen ska ske skyndsamt (se 46 § FL). JO har vid flera tillfällen uttalat att kravet på skyndsamhet innebär att överklagandet normalt bör överlämnas till överinstansen inom en vecka (se t.ex. JO 1995/96 s 314, dnr 2959-1994).

Trots att nämnden ansåg att beslutet om flyttning inte kunde överklagas, skulle överklagandet alltså skyndsamt ha överlämnats till förvaltningsrätten. Detta borde således ha skett redan i samband med att överklagandet kom in den 14 maj 2019.

Remissvaret innehåller ingen redogörelse för hur nämnden bedömt att handläggningen förhållit sig till gällande regelverk. Av utredningen framgår att det tog drygt sex veckor innan överklagandet överlämnades till förvaltningsrätten. Ett så långt dröjsmål är inte acceptabelt. Dröjsmålet synes ha berott på bristande kunskap om vad som gäller vid ett överklagande. Det är nämndens ansvar att se till att det finns fungerande rutiner för detta.

Uppgifterna i en intervju med handläggaren

Den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (se 1 kap. 9 § RF). Detta krav omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga

skäl som ligger bakom ett beslut eller ett annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande kan uppfattas är av betydelse. Risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att ett handlande ska kunna anses strida mot grundlagsbestämmelsen. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, Version 4, Juno] s. 54 f.)

AA och BB har i sin anmälan till JO gjort gällande att det av den ansvariga handläggarens uttalanden i en intervju framgått att hon inte varit opartisk och saklig vid handläggningen av ärendet, att hon uttryckt sig på ett osakligt sätt och att det framgår av uppgifterna att kommunen haft ett särskilt register för registrering av vissa fordon.

Nämnden har i remissvaret tillbakavisat uppgiften om att det skulle existera något register eller eget diarium över vissa flyttningsärenden. Jag kan inte se att vidare utredningsåtgärder skulle ge klarhet i frågan. I denna del ger utredningen därför inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

När det gäller frågan om huruvida handläggaren brustit i saklighet och opartiskhet, kan jag konstatera att den aktuella intervjun är förhållandevis lång och gjordes mer än ett år efter beslutet att skrota bilen. Jag har redan konstaterat att handläggaren uttalade att hon kände till att bilen inte var övergiven men att hon trots det beslutade att bilen skulle anses som ett fordonsvrak och skrotas. Handläggaren använder flera gånger orden ”tiggarna” och ”klientel” som generaliserande begrepp, vilket jag anser är olämpligt. Intervjun läst i sin helhet ger dock inte tillräckligt stöd för att handläggaren brustit i saklighet och opartiskhet. Det som har kommit fram ger därför inte anledning att uttala någon kritik i denna del. Jag vill dock betona att redan risken för att ett uttalande kan ge uppfattningen att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att det ska anses strida mot bestämmelsen i RF. Detta måste varje myndighetsföreträdare tänka på.

Jag vill också säga att det som nämnden uppger i remissvaret om att handläggaren med uttrycket ”klientel” i intervjun avsåg samtliga personer som förekommer i ärenden om flyttning av fordon lätt kan uppfattas som en efterhandskonstruktion. Jag har därför anledning att erinra nämnden om den sanningsplikt som följer av 13 kap. 6 § andra stycket RF när en myndighet yttrar sig till JO.

Nämnden kritiseras

Granskningen har visat att det har förekommit allvarliga brister i nämndens handläggning av ärendet om flyttningen och skrotningen av den aktuella bilen, i hanteringen av överklagandet och dokumentationen av egendom som fanns i bilen. Nämnden förtjänar kritik för dessa brister. Jag ser särskilt allvarligt på att bilen skrotades utan att det fanns rättsliga förutsättningar för det.

Jag förutsätter att nämnden vidtar de åtgärder som krävs för att liknande händelser inte ska inträffa igen.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder ingen åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.