

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 57/2010 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av lagstiftningen om parkeringsövervakning

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 november 2010 en proposition med förslag till revidering av lagstiftningen om parkeringsövervakning (RP 223/2010 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jaakko Rautio, justitieministeriet
- professor Heikki Halila
- juris licentiat Mikael Koillinen
- universitetslektor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Matti Niemivuo
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en översyn av lagstiftningen om parkeringsövervakning.

Om en kommun har ordnat kommunal parkeringsövervakning sköts den offentliga parkeringsövervakningen av polisen och den kommunala parkeringsövervakaren. Lagens tillämpningsområde gäller överträdelser av bestämmelserna om att stanna, parkera och använda parkeringskiva samt om tomgång.

För felparkering ska det kunna tas ut en felparkeringsavgift på 20—80 euro. Man får klampa fordon för att förhindra att det flyttas, om felparkeringen har varat i två dygn eller om det med samma fordon hade begåtts fem olika felparkeringar för vilka lagakraftvunna parkeringsavgifter har påförts. Det ska vara möjligt att påföra parkeringsavgift för tomgångsförseelse.

Det är möjligt att begära omprövning av ett beslut om felparkeringsavgift och klampning hos parkeringsövervakaren, var beslut kan överklagas hos förvaltningsdomstolen. Efter det kan beslutet överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen, om den beviljar besvärstillstånd.

Enligt lagförslaget om privat parkeringsövervakning kan fastighetens ägare eller innehavare övervaka parkeringen på privat område och i terrängen. De kan också överföra rätten att övervaka parkeringen till en annan person.

För olovlig parkering kan debiteras en övervakningsavgift vars belopp får uppgå till högst det samma som den parkeringsavgift som tas ut på motsvarande område. Villkoren för parkering och övervakningsavgiften ska anges på ett sätt som tydligt och entydigt kan observeras. Om

övervakningsavgiften inte betalas frivilligt, måste man väcka talan i tingsrätten för att få in avgiften.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft hösten 2011.

I propositionsmotiven till lagstiftningsordningen granskas den offentliga respektive privata parkeringsövervakningen i relation till grundlagens 15 § 1 mom. som reglerar egendomsskyd-

det, 21 § om rättvis rättegång och oskuldspresumtionen, bestämmelsen i grundlagens 124 § om att överföra förvaltningsuppdrag till någon annan än en myndighet. Dessutom behandlas frågan om parkeringsövervakning med avseende på bestämmelserna i grundlagens 18 § om näringsfrihet. Enligt regeringens uppfattning kan lagarna godkännas i vanlig lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Den offentliga parkeringsövervakningen

I propositionen föreslås en ny lag om offentlig parkeringsövervakning som skulle ersätta den nuvarande lagen om parkeringsbot. Den sistnämnda lagen trädde i kraft 1970 och stiftades som en undantagslag utan grundlagsutskottets medverkan. Lagstiftningsordningen motiverades i regeringens proposition med att det för det första var fråga om en ny typ av offentligrättslig påлага, en avgift av sanktionsnatur. För det andra drabbade parkeringsboten också andra än de som gjorde sig skyldiga till överträdelse. För det tredje ansågs myndigheternas rätt att flytta ett fordon på grund av en felparkering begränsa i ägarens eller innehavarens rätt att använda sin egendom.

Efter att lagen stiftades har administrativa påföljder av denna typ blivit en etablerad del av vårt rättssystem. Genom grundlagsutskottets medverkan har det genom ett normalt lagstiftningsförfarande stiftats lagar om kontrollavgift i kollektivtrafik (GrUU 3/1977 rd och GrUU 55/2005 rd), överlastavgift (GrUU 2/1981 rd), försummelseavgift (GrUU 19/1993 rd), påföljdsavgift enligt utlänningslagen (GrUU 4/2004 rd), oljeutsläppsavgift (GrUU 32/2005 rd) och ordningsavgift (GrUU 4/2005 rd).

Polisen, den kommunala parkeringsövervakaren och en privat parkeringsövervakare kan påföra en felparkeringsavgift, klampa en bil eller ge en muntlig eller skriftlig anmärkning. Felpar-

keringarna definieras i lagförslagets 1 § 1 och 2 mom. De är förseelser som har kriminaliserats i vägtrafiklagen, terrängtrafiklagen, räddningslagen eller naturvårdslagen. Enligt utskottets tolkningspraxis är en avgift som påförs för en lagstridig gärning inte en skatt eller avgift enligt grundlagens 81 § utan en ekonomisk påföljd av straffnatur. I sak har utskottet jämställt denna påföljd med en straffrättslig påföljd (GrUU 4/2001 rd, s. 7/II), GrUU 32/2005 rd, s. 2/II, GrUU 55/2005 rd, s. 2/I). Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom fastställande av påföljder av denna typ innebär offentlig utövning av makt. Grunderna för en påföljd och dess belopp samt rättsmedlen måste klart och exakt fastställas i lag (GrUU 32/2005 rd, GrUU 55/2005 rd). Även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen, som framgår av grundlagens 8 §, inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på exakthet ändå inte åsidosättas i ett sådant sammanhang (GrUU 74/2002 rd).

Oskuldspresumtionen

Enligt 9 § ska felparkeringsavgifter och klampningsersättning betalas av den förare som felparkerade. För dessa avgifter svarar också den person som i registret har antecknats som fordonets ägare eller innehavare. De sistnämnda är dock fria från ansvar om de gör det sannolikt att fordonet vid tidpunkten i fråga olovligen nyttjats av föraren eller att det inte fanns förutsättningar att påföra felparkeringsavgift. Förslaget ligger i lin-

je med motsvarande bestämmelse i gällande lag, som tillkommit med grundlagsutskottets medverkan. I sitt utlåtande om lagförslaget tog utskottet ändå inte ställning till ansvarsbestämelsen (GrUU 40/2002 rd).

Den föreslagna ansvarsbestämelsen motive- ras i propositionen med att redan den erfaren- hetsmässiga sannolikheten ger vid handen att fö- raren i allmänhet är fordonets ägare eller inneha- vare. I privaträttsliga sammanhang har man i all- mänhet godtagit en på erfarenhetsmässig sanno- likhet baserad uppfattning om att bevisbördan ligger på den part som lättare kan få fram bevis- ning. I allmänhet vet ägaren eller innehavaren vem som har använt ett fordon.

Oskuldspresumtionen är en del av de garan- tier för en rättvis rättegång som avses i grundla- gens 21 §. Också i artikel 6.2 i Europakonvention- en föreskrivs om oskuldspresumtionen, likaså i 14.2 FN:s konvention om medborgerliga och poli- tiska rättigheter. I propositionens motivering till lagstiftningsordning framhålls att Europadomstolen inte ser någon konflikt mellan artikel 6.2 i Europakonventionen och den omständighe- ten att en fordonsinnehavare med stöd av natio- nell lagstiftning påförs en administrativ påföljd för en trafikförseelse och att han eller hon kan befrias från påföljden endast genom att påvisa att någon annan har använt fordonet olovligen. Det var möjligt att föra ett påföljdsärende till domstolen för prövning (Falk v. Nederländerna, avgörande 66273/01, 19.10.2004).

I propositionen hävdas att grundlagsutskottet har konstaterat att det inte med hänsyn till grundlagen är något problem att bevisbördan läggs på den som är betalningsskyldig för en ad- ministrativ sanktion (GrUU 32/2005 rd). Men en sådan slutsats förenklar grundlagsutskottets ståndpunkt.

I det utlåtande som regeringen hänvisar till i propositionen ansåg utskottet att ett beslut om att påföra en oljeutsläppsavgift inte baserar sig på omvänd bevisbörda och att oskuldspresum- tionen iakttas. På detta sätt uppfattat ansåg ut- skottet att lagförslaget in medförde några konsti- tutionella problem (GrUU 32/2005 rd, s. 3/II). Utskottet har ytterligare tagit ställning till

oskuldspresumtionens betydelse i samband med påföljdsavgift för trafikidkare. Utskottet ansåg då att bestämmande av en påföljd utifrån så kal- lat strikt ansvar och omvänd bevisbörda står i konflikt med den oskuldspresumtion som avses i grundlagens 21 § (GrUU 4/2004 rd, s. 7/I).

I propositionen poängteras ägarens och inne- havens möjlighet att framställa att begära om- prövning och få rättsliga och bevisrelaterade frå- gor prövade av domstol. Emellertid kan ägaren eller innehavaren inte befrias från betalnings- skyldigheten genom att begära omprövning el- ler överklaga trots att han eller hon kan bevisa att någon annan gjort sig skyldig till felparke- ringen. För att befrias från betalningsskyldighe- ten måste de kunna göra sannolikt att fordonet har använts olovligen av föraren. Utskottet an- ser att bevisbördan i det här avseendet strider mot oskuldspresumtionen i grundlagens 21 §. Det är typiskt för parkeringsövervakning att man inte påträffar den person som har felparkerat och att det är omöjligt att med skäliga ansträngning- ar fastställa personens identitet. Påförande av felparkeringsavgift är ett massförfarande och ut- redningen summarisk vilket bland annat fram- går av den stora mängd felparkeringsavgifter som årligen skrivs ut. Det finns en strävan att re- ducera användningen av straffrättsliga påföljder genom att i stället tillgripa administrativa påfölj- der i ett lättare förfarande. Med tanke på hur det administrativa påföljdssystemet fungerar är det väsentligt att förfarandet är så enkelt som möj- ligt utan att rättstryggheten åsidosätts. Det är därför möjligt att lägga bevisbördan på fordonet ägare eller innehavare. Men den föreslagna be- stämmelsen måste ändras så att ägaren eller innehavaren befrias från ansvar om den gör det sannolikt att den inte själv har felparkerat. Detta är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i normal lagstiftningsordning.

Rättstrygghet

Enligt 16 § 2 mom. får förvaltningsdomstolens beslut överklagas hos högsta förvaltningsdom- stolen om den beviljar besvärstillstånd. Grund- lagsutskottet har inte ansett besvärssystemet stå i konflikt med grundlagens 21 §. Å andra sidan

har utskottet påpekat att systemet avviker från det normala förfarandet i förvaltningsrättskipning och understrukit att det finns skäl att förhålla sig restriktivt till en utvidgning av systemet till nya ärendekategorier (se exempelvis GrUU 33/2008 rd, s. 2, GrUU 33/2006 rd, s. 2—3, GrUU 37/2005 rd, s. 4/I och GrUU 4/2005 rd, s. 3/I). Utskottet anser att det inte finns anledning att utan vägande skäl göra avsteg från en av de basala rättigheterna i Finlands förvaltningsrättsliga rättstrygghetssystem, nämligen rätten att anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen (GrUU 19/2002 rd, s. 4/I, GrUU 4/2005 rd s. 3/I, GrUU 37/2005 rd, s. 4/II).

I propositionen motiveras ibruktagandet av systemet med besvärstillstånd med att det beloppsmässiga intresset i felparkeringsärenden är litet och att ärendena som sådana till sin art inte är exceptionellt svåra. Dessutom framhålls det i motiven att de berörda personernas rättsskydd är tillräckligt då man beaktar möjligheten att begära omprövning, att överklaga hos förvaltningsdomstolen samt möjligheten att anföra grundbesvär (s. 27).

Utskottet anser att ett besvärsförfarande i två steg före högsta förvaltningsdomstolen kan anses säkerställa rättstryggheten i tillräcklig mån med beaktande av betydelsen och karaktären av de beslut som är föremål för överklagande. Det är också relevant att högsta förvaltningsdomstolen måste bevilja besvärstillstånd om det föreligger någon sådan grund som nämns i 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen.

Privat parkeringsövervakning

Det finns för närvarande ingen lagstiftning om privat parkeringsövervakning. Högsta domstolen har ansett att parkering på ett privat område innebär att det mellan det företag som övervakade parkeringen på området och den förare som hade parkerat en bil där hade uppkommit ett avtal enligt villkoren på skyltarna, vilket sålunda innebär skyldighet att betala övervakningsavgift i det fall att parkeringen hade skett i strid med villkoren (HD 2010:23).

Utgångspunkten för propositionens förslag om privat parkeringsövervakning är att fastighetens ägare eller innehavare har rätt att besluta om hur fastigheten ska användas. Vägtrafiklagens 28 § 3 mom. fastställer att det är förbjudet att parkera på privat område utan tillstånd av fastighetens ägare eller innehavare. Övervakningsavgiften för olovlig parkering på privat område baserar sig enligt propositionsmotiven på att det mellan föraren och ägaren eller innehavaren av fastigheten eller den till vilken rätten till parkeringsövervakning har överförts, har uppstått ett så kallat realavtal. Övervakningsavgiften kan enligt propositionsmotiven inte direkt jämföras med felparkeringsavgift eller någon annan offentlighetsrättslig påföljd utan att ska anses vara ett avtalsvite som grundar sig på ett avtalsbrott (s. 15).

Överlåtande av en förvaltningsavgift till någon annan än en myndighet

Ägaren eller innehavaren av en fastighet eller den till vilken rätten till parkeringsövervakning har överförts kan på grundval av lagförslaget sköta parkeringsövervakningen på ett privat område eller i terrängen. I vägtrafiklagen, terrängtrafiklagen och räddningslagen kriminaliseras olovlig parkering på privat område och i lagarna sägs att bötesstraff kan dömas ut eller felparkeringsavgift påföras. Enligt lagförslaget får en övervakningsavgift påföras som inte till beloppet får vara högre än den felparkeringsavgift som tas ut för felparkering på motsvarande området. Övervakningsavgift och felparkeringsavgift är alternativa påföljder.

Privat parkeringsövervakning handlar om att övervaka efterlevnaden av föreskrifter eller med stöd av dem utfärdade bestämmelser som baserar sig på lagar som riksdagen har stiftat och att bestämma påföljder om föreskrifterna eller bestämmelserna inte följs. Också enligt propositionsmotiven (s. 40) har den privata parkeringsövervakningen drag av sådana offentliga förvaltningsavgifter som avses i 124 § i grundlagen och i praktiken kan verksamheten på många sätt jämföras med offentlig parkeringsövervakning.

Lagförslaget måste bedömas mot bakgrunden av 124 § i grundlagen enligt vilken offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte i äventyrar rättsäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Ändamålsenlighetskravet i grundlagens 124 § är en rättslig förutsättning vars uppfyllelse måste prövas från fall till fall. Bland annat förvaltningsuppdragets natur måste tillmätas betydelse (Jfr. GrUU 48/2010 rd, s. 4/I).

Betydande utövning av offentlig makt

Grundlagens 124 § innehåller ett förbud att överföra uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt till andra än myndigheter. Enligt förarbetena till grundlagsreformen anses som betydande utövning av offentlig makt t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180, se även GrUU 28/2001 rd, s 5—6). Förarbetena innehåller ingen analys av om bestämmande av påföljder ska anses som betydande utövning av offentlig makt. Utskottet anser ändå att det ingår ett element av betydande utövning av offentlig makt när administrativa påföljder bestäms (GrUU 32/2005 rd, s. 2/II, GrUU 55/2005 rd, s. 2/I och är även när det gäller disciplinstraff och vite GrUU 18/2007 rd, s. 7/I, indrivning GrUU 45/2006 rd, s. 2/II). Också i den juridiska litteraturen har man ansett att påförande av administrativa sanktioner är sådan utövning av offentlig makt som avses i grundlagens 124 §.¹ Privat parkeringsövervakning kan bli verklighet på det sätt som föreslås i propositionen endast genom grundlagstiftningsordning.

¹ Se Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsingfors 2008, s. 453.

Om parkeringsövervakning överförs på någon annan än en myndighet måste verksamheten avgränsas så att det inte är fråga om betydande utövning av offentlig makt. Detta kan ske genom en stark kontroll från myndighetshåll och genom att reglera bland annat rättsmedlen. Dessutom måste bestämmelserna uppfylla kraven i grundlagens 124 § med exakt reglering av befogenheter, generellt sett exakta och annars tillbörliga bestämmelser samt lämpliga och behöriga personer. Det är även viktigt att göra en sådan avgränsning av befogenheterna att den andel av maktutövningen som sköts utanför myndighetsmaskineriet får karaktären av assisterande och kompletterande maktutövning i relation till myndigheternas verksamhet (t.ex. GrUU 20/2002 rd, s. 2—3).

Principen om att undvika att undantagslagar

På grund av utskottet konstitutionella anmärkningar kan lagförslag 2 endast behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen. Det finns ändå anledning att förhålla sig restriktiv till ett förfarande med undantagslag. Man bör undvika att stifta nya, rent nationella lagar som avviker från grundlagen (GrUU 1a/1998 rd, s. 2). Endast i synnerligen exceptionella fall och av tvingande skäl kan undantagslagar motiveras (GrUB 10/1998 rd, s. 22—23). Enligt utskottets mening saknas sådana skäl för att genomföra privat parkeringsövervakning på det sätt som regeringen föreslår. Lagförslag 2 bör därför förkastas.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslag 1, 3, 4 och 5 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning mot 9 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt och

att lagförslag 2 på grund av utskottets konstitutionella anmärkningar endast kan behandlas i den ordning 73 § i grundlagen föreskriver.

GrUU 57/2010 rd — RP 223/2010 rd

Helsingfors den 18 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Elisabeth Naucmér /sv
Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv

Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml (delvis)
Antti Vuolanne /sd
ers. Juha Hakola /saml
Hannu Hoskonen /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.