

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om biträdande vid parkeringsövervakning

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 september 2012 en proposition med förslag till lagstiftning om biträdande vid parkeringsövervakning (RP 79/2012 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna ett utlåtande om ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- överinspektör Tiina Nuutinen, inrikesministeriet
- överinspektör Marko Peltonen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland

- kommunal parkeringsövervakare Kaija Koskila, Helsingfors stad
- jurist Sampsa Matilainen, Finlands Kommunförbund
- juridisk expert Marina Furuholm, Finlands Disponentförbund rf
- chefsjurist Anu Kärkkäinen, Finlands Fastighetsförbund rf
- ordförande Juha Sirelius, Suomen pysäköintialan liitto ry
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Helsingfors förvaltningsdomstol
- Polisstyrelsen
- Muhos kommun
- APV Alueellinen Pysäköintialvonta Oy
- Q-park Services Ab.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om parkeringsövervakning ändras och att det stiftas en lag om tillstånd för parkeringsövervakning och om övervakningsbiträden.

Den kommunala parkeringsövervakaren eller polismyndigheten får enligt förslaget om ändring av lagen om parkeringsövervakning anlita fysiska eller juridiska personer som har tillstånd

för parkeringsövervakning som hjälp vid parkeringsövervakningen på privata områden och i terrängen. Kravet för biträdande är både ett bemyndigande av en myndighet och samtycke av den som äger eller innehar området i fråga.

En innehavare av tillstånd för parkeringsövervakning har till uppgift att lämna in förslag till bestämmande av påföljd till kommunen eller po-

lisen efter det att en felparkering har upptäckts. Myndigheten fattar på basis av förslaget och andra inlämnade utredningar beslut om felparkeringsavgift, skriftlig anmärkning eller åtgärdseftergift.

Enligt förslaget beviljar regionförvaltningsverket tillstånd för parkeringsövervakning till den som uppfyller lagens krav. Den kommunala parkeringsövervakare eller polismyndighet som övervakningsbiträdet bistår vid parkeringsöver-

vakningen övervakar att kraven på övervakningsbiträden uppfylls.

De felparkeringsavgifter som påförts på framställning av privata aktörer tillfaller staten eller kommunen. Överenskommelser om ersättning som eventuellt ska betalas till den som biträder vid parkeringsövervakningen kan träffas mellan biträdet och kommunen eller polisen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Verksamhet som bedrivs av privatpersoner inom parkeringsövervakning

I de föreslagna lagarna föreskrivs om privatpersoners verksamhet inom parkeringsövervakning.

Parkeringsförbud och parkeringsbegränsningar i privata områden och terrängen baserar sig på lagbestämmelser. Polisen och kommunen övervakar att bestämmelser om parkering iakttas och förelägger påföljd för brott mot bestämmelserna. Brott mot förbud och begränsningar som avser att stanna eller parkera ett fordon på privat område eller olovlig parkering i terräng kan dessutom i specialfall bli straffrättsligt bedömda. Den föreslagna regleringen bottnar i grundlagsutskottets utlåtande om parkeringsövervakning GrUU 57/2010 rd. Den basala utgångspunkten är att det slags betydande offentlig makt som utfärdande av parkeringsbot innebär endast kan utövas av myndigheter.

Den kommunala parkeringsövervakaren eller polisen får enligt förslaget anlita fysiska eller juridiska personer som har tillstånd av regionförvaltningsverket för parkeringsövervakning som hjälp vid parkeringsövervakningen på privata områden och i terrängen. Kravet för biträde är både ett bemyndigande av en myndighet och samtycke av områdets ägare eller innehavare. Tillståndsinnehavaren ska lämna in förslag till bestämmande av påföljd till kommunen eller polisen. Myndigheten beslutar på basis av förslaget och andra utredningar som lämnats in om på-

följder för felparkeringen. Lagen ska också innehålla bestämmelser om behörigheten för den kommunala parkeringsövervakaren och polisen samt regionförvaltningsverket att ingripa om den som biträder vid parkeringsövervakningen håller på med lagstridig verksamhet eller försummar sina uppgifter.

Den gällande lagen innehåller inga bestämmelser om privat parkeringsövervakning utan verksamheten har varit baserad på allmänna principer och rättspraxis. Också förvaltningsutskottet anser att rättsläget är oklart. Utskottet konstaterar att den föreslagna regleringen klargör de privata aktörernas rättigheter, uppgifter, behörighet, skyldigheter och ansvar i parkeringsövervakningen. Det klargör situationen också ur fastighetsägarens synvinkel. Samtidigt förbättrar regleringen rättssäkerheten för fordons förare, innehavare och ägare. Förslaget kan bedömas medföra en förbättring i rättssäkerheten. Utskottet ställer sig också bakom förslaget att privat parkeringsövervakning blir tillståndspliktig.

Enligt utredning finns det behov av privat parkeringsövervakning. Myndigheternas resurser räcker inte i praktiken till för att övervaka otillåten parkering på privata områden lika effektivt som t.ex. vid gator. Parkering i strid med trafikreglerna kan kränka fastighetens ägares eller innehavares rätt att besluta om sin egendom. Otillåten parkering kan också innebära störningar för personer som rör sig och verksamhet som bedrivs på fastigheten på behörigt sätt samt för

servicearbeten på fastigheten. Ytterligare kan felaktig parkering vara ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten, om den hindrar tillträdet för utryckningsfordon eller hindrar personer från att förflytta sig i en farosituation.

I praktiken kan verksamheten inledas t.ex. så att fastighetsägaren kontaktar kommunen eller polisen för att anordna övervakning i sitt område. Fastighetsägaren kan också vända sig direkt till den privata aktören, och på grundval av det kan den privata aktören ansöka om bemyndigande hos myndigheten. Det finns inte heller några principiella hinder för att t.ex. kommunen tar en aktiv roll. Minimikravet är i så fall att fastighetens ägare eller innehavare ger sitt samtycke till att ett biträde anlitas.

Förvaltningsutskottet understryker att det oavsett de föreslagna lagarna är klart att fordon inte får lämnas på en annan persons fastighet utan tillstånd. Om olovlig parkering har medfört skada för områdets ägare eller innehavare, har denne möjlighet att kräva ersättning för skadan, i sista hand genom klagan.

Enligt utredning ska 3 kap. 2 § i skadeståndslagen (412/1974) tillämpas på ansvarsfördelningen mellan myndigheten och den som biträder med parkeringsövervakningen. Enligt den är ett offentligt samfund skyldigt att ersätta skada som förorsakats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Samma skadeståndsskyldighet åligger annat samfund, som på grund av lag, förordning eller bemyndigande i lag handhar offentlig uppgift. Utskottet anser att skadeståndsansvaret för den som biträder blir adekvat ordnat enligt den nämnda bestämmelsen.

I propositionen föreslås ingen ändring av 20 § i lagen om parkeringsövervakning, som gäller felparkeringsavgiftens mottagare och övervakningskostnader. På grundval av bestämmelsen tillfaller felparkeringsavgiften således staten eller – i fråga om felparkering i ett område som står under kommunal övervakning – kommunen i fråga.

Enligt inkommen utredning kan det anses vara klart att det främst är kommunerna som kommer att anlita privata övervakningsbiträden.

Dessutom varierar förhållandena för övervakningen relativt mycket i olika delar av landet. Därför finner utskottet det ändamålsenligt att myndigheten själv kan bestämma de grunder enligt vilka ersättning betalas till den som biträder vid övervakningen. En sådan grund kan t.ex. vara en taxa som fastställts av kommunen. Lagförslaget hindrar inte heller att ägaren eller innehavaren till ett privat område betalar ersättning till den som biträder med parkeringsövervakningen.

Propositionen utgår från att privata aktörers verksamhet vid parkeringsövervakningen blir reglerad med de föreslagna lagarna. Enligt förslaget får endast en innehavare av tillstånd för parkeringsövervakning och en person som uppfyller lagens förutsättningar biträda en kommunal parkeringsövervakare eller polisen. Avsikten är att utesluta övrig privat verksamhet i parkeringsövervakningen. Efter att lagarna träder i kraft ordnas privata aktörers verksamhet i parkeringsövervakningen enligt de nämnda lagarna.

Förvaltningsutskottet anser att de föreslagna bestämmelserna är motiverade och tillstyrker dem med de anmärkningar som framgår av utlåtandet.

Konsekvenserna för kommunernas verksamhet

Enligt lagen om parkeringsövervakning (727/2011) utövar polisen tillsyn över att bestämmelserna om parkering och stannande samt tomgång iakttas samt att felparkeringsavgifter påförs och andra i nämnda lag föreskrivna påföljder bestäms. Regionförvaltningsverket kan ge tillstånd till att kommunen på sitt område eller en viss del av det vid sidan av polisen har hand om den nämnda övervakningen och bestämmandet av påföljder. Privata områden eller terräng faller inte utanför polisens och kommunens övervakningsuppdrag. Har felparkeringen begåtts på ett privat område eller i terrängen, får felparkeringsavgift dock inte påföras eller klampning utföras utan en begäran eller en fullmakt av fastighetens ägare eller innehavare.

Förvaltningsutskottet vill framhålla att kommunens övervakningsuppdrag enligt lagen om parkeringsövervakning inte föreslås bli utvidgat

i propositionen. Däremot ges kommunen möjlighet att anlita privata aktörer vid parkeringsövervakning på privata områden och i terrängen.

Styrningen av och tillsynen över innehavare av tillstånd för parkeringsövervakning och övervakningsbiträden samt beslutsfattandet om de påföljder för felparkering som dessa föreslår är nya uppgifter för kommunerna. Utskottet understryker att det är frivilligt för kommunen att anlita privata biträden vid parkeringsövervakningen.

Enligt motiveringarna har de största kommunerna nästan undantagslöst haft kommunal parkeringsövervakning. Enligt uppgift täckte den kommunala parkeringsövervakningen 2011 kommunerna till 12 procent. Utredningen visar också att alla kommuner inte har intresse eller resurser för att bekosta ett system med privat parkeringsövervakning. Vissa kommuner är däremot villiga att gå in för det.

Av propositionen framgår att den största delen av uppgifterna inom påförandet av felparkeringsavgifter och andra påföljder som helhet betraktat består av myndigheternas uppgifter, såsom konstaterande av felparkering, påförande av påföljd, kundbetjäning och handläggning av eventuell begäran om omprövning. Deras antal beror dock väsentligt på vilket behovet är i enskilda områden att anlita biträden vid parkeringsövervakningen. Men det kan också hända att anlåtande av biträden bidrar till att myndighetsresurserna räcker bättre till. Kostnaderna för kommunernas extra arbete bedöms bli täckt med de inkomster som fås in genom parkeringsböter.

Förvaltningsutskottet finner det behövligt att den nya lagstiftningens funktion och effekter på kommunernas verksamhet och förhållandena för parkeringsövervakningen följs upp. Lagförslagen möjliggör också att polisen kan använda privata aktörer som hjälp vid parkeringsövervakningen. Följaktligen bör effekterna också i detta avseende bevakas.

Behörighetsvillkor för övervakningsbiträden

Enligt 5 § i lagförslag 2 får den som har fyllt 18 år och som har sådan förtrogenhet med de regler som gäller trafik och parkeringsövervakning

som behövs för att han eller hon ska kunna vara övervakningsbiträde och personliga egenskaper som gör honom eller henne lämplig för uppgiften samt tillförlitlig på det sätt som avses i 2 § vara ett sådant övervakningsbiträde som avses i lagen om parkeringsövervakning (727/2011).

Offentliga förvaltningsuppgifter får anförtros andra än myndigheter bara om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Därför måste bestämmelserna uppfylla kraven enligt grundlagens 124 § om bl.a. lämpliga och behöriga personer.

Enligt utredning har regleringen av biträdenas behörighet utarbetats med sikte på att bestämmelserna till behövliga delar i sak ska motsvara det som föreskrivs om behörighet för kommunala parkeringskontrollanter. Enligt 12 § i lagen om parkeringsövervakning är behörighetsvillkor för en kommunal parkeringskontrollant en sådan förtrogenhet i fråga om bestämmelserna om trafik och tomgång som behövs för skötseln av hans eller hennes uppgifter. Förtrogenhet i fråga om bestämmelserna har i praktiken ansetts betyda t.ex. att parkeringskontrollanten har körkort.

Förvaltningsutskottet konstaterar att övervakningsbiträdet ska bistå myndigheten, inte använda självständig offentlig makt. Utskottet anser att en kommunal parkeringskontrollant på denna punkt är ett ändamålsenligt jämförelseobjekt. Till exempel behörigheten för en biljettkontrollör enligt lagen om kontrollavgift i kollektivtrafik (469/1979) avviker från detta i att biljettkontrollören har en självständig rätt att påföra kontrollavgift och således besluta om påföljder av lagstridig verksamhet.

Övervakningsbiträdet ska avkrävas tillräcklig förtrogenhet med vägtrafiklagen, terrängtrafiklagen och övriga bestämmelser som gäller trafik och parkeringsövervakning. Enligt utskottets mening kan detta visas t.ex. genom ett giltigt körkort. Dessutom hänvisar utskottet till 10 a § i lagförslag 1 enligt vilket den kommunala parkeringsövervakaren och polisen, när den ger ett bemyndigande som gäller biträdande vid parkeringsövervakningen, ska konstatera den bi-

trädande personens behörighet på basis av den redogörelse som den som ansöker om bemyndigande lämnar.

Ändringssökande i en kommunal tjänsteinnehavares beslut

I 20 b § i lagförslag 1 föreskrivs det om ändringssökande i beslut som gäller biträdande vid parkeringsövervakningen. Besluten kan fattas av både den kommunala parkeringskontrollanten och polisen. Enligt den nämnda 20 b § och lagen om förvaltningsprocesslagen blir det dock inte klart hos vem man söker ändring i beslut av en kommunal parkeringskontrollant. Enligt 8 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen stadgas om anförande av besvär över beslut av en kommunal myndighet i kommunallagen. Enligt utredning är avsikten att sökande av ändring i beslut enligt 20 b § i första skedet ska styras till förvaltningsdomstolen.

Förvaltningsutskottet anser att regleringen för klarhetens skull bör kompletteras med ett omnämnande om den behöriga domstolen. Det kan göras t.ex. så här: "... får sökas genom besvär hos

förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen".

Ikraftträdandedag

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2013. I propositionen bedöms dock att lagarna kan träda i kraft tidigast fyra månader efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

Rättsläget för privat parkeringsövervakning har varit oklart förhållandevis länge. Att rättslig oklarhet fortgår på detta sätt bör undvikas. Likväl är det meningen att myndigheterna ska kunna tillämpa lagen så snart den har trätt i kraft. I samband med att verksamheten organiseras väntas det bli ändringar bl.a. i tillgängliga datasystem. Det bör enligt utskottets åsikt beaktas vid överläggning om tidpunkten för ikraftträdande.

Ställningstagande

Förvaltningsutskottet föreslår

att lagutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 23 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Maarit Feldt-Ranta /sd
medl. Heikki Autto /saml
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Mika Kari /sd

Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Tapani Mäkinen /saml
Markku Mäntymaa /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Ari Jalonen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.