

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om biträdande vid par- keringsövervakning

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet

- presidenten i högsta domstolen Pauliine Koskelo
- professor Heikki Halila
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Karhu
- juris licentiat Mikael Koillinen
- professor Olli Mäenpää
- professor Eija Mäkinen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- presidenten i högsta domstolen Pauliine Koskelo.

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 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 polisen 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. De felparkeringsavgifter som påförts på framställning av privata aktörer tillfaller staten eller kommunen.

Lagarna avsågs träda i kraft den 1 mars 2013.

I motiven till lagstiftningsordningen har regleringen bedömts med tanke på 124 § i grundlagen om överföring av förvaltningsuppgifter på

andra än myndigheter och 21 § i grundlagen om rättsskydd. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Re-

geringen anser det dock motiverat att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Propositionens utgångspunkter

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om tillstånd för parkeringsövervakning och om övervakningsbiträden och att lagen om parkeringsövervakning (727/2011) ändras. Syftet är att ordna lagstiftningen om privat parkeringsövervakning så att den uppfyller kraven enligt 124 § i grundlagen (RP 79/2012 rd, s. 4/II). Där sägs det att 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 äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får bara anförtros myndigheter.

Bakgrunden till propositionen är grundlagsutskottets utlåtande från förra valperioden om förslaget till revidering av lagstiftningen om parkeringsövervakning (GrUU 57/2010 rd). Utskottet ansåg att privat parkeringsövervakning, ordnad i enlighet med det då aktuella lagförslaget, 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. Att bestämma sådana påföljder innebär enligt grundlagens 124 § betydande utövning av offentlig makt och kan inte anförtros andra än myndigheter. Utskottet ansåg därför att förslaget om privat parkeringsövervakning inte kunde genomföras i vanlig lagstiftningsordning.

I sitt utlåtande konstaterade utskottet vidare att om parkeringsövervakning överförs på någon annan än en myndighet måste verksamheten

avgränsas så att det inte är fråga om sådan betydande utövning av offentlig makt som avses i grundlagens 124 §. 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 (GrUU 57/2010 rd).

Utskottet ser det som befogat att konstatera att de nämnda övervägandena grundade sig på det vid den tiden aktuella propositionen med lagförslag om privat parkeringsövervakning. Lagförslaget var en del av en totalreform av parkeringsövervakningen, där lagstiftning om den offentliga parkeringsövervakningen ingick som andra del. Utskottet ansåg inte att en övervakningsavgift i samband med privat parkeringsövervakning är en privaträttslig påföljd för avtalsbrott, utan en administrativ påföljd som följer av en lagstridig gärning och utgör ett alternativ till felparkeringsavgift och straffrättsliga sanktioner. Grunder för övervakningsavgiften var enligt förslaget gärningar som strider mot 28 § 3 mom. i vägtrafiklagen, 4 § 1 mom. i terrängtrafiklagen och 33 § 2 mom. räddningslagen.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Enligt propositionen får endast en innehavare av tillstånd för parkeringsövervakning biträda en kommunal parkeringsövervakare eller polisen. I

lagen föreslås det bestämmelser om de villkor som ska uppfyllas för att tillstånd för parkeringsövervakning ska beviljas fysiska och juridiska personer. Tillstånd för parkeringsövervakning beviljas av regionförvaltningsverket. I lagförslaget ingår också bestämmelser om behörighetsvillkor för övervakningsbiträden. Den kommunala parkeringsövervakaren eller polismyndigheten får bemyndiga personer som har tillstånd för parkeringsövervakning att bistå vid parkeringsövervakningen på privata områden och i terrängen. Utöver detta bemyndigande förutsätts samtycke av områdets ägare eller innehavare.

Den som har tillstånd för parkeringsövervakning och övervakningsbiträden i tillståndsinnehavarens tjänst kan lämna in förslag till bestämmande av påföljd till kommunen eller polisen efter det att en felparkering har upptäckts. Myndigheten fattar på basis av förslaget och andra inlämnade utredningar beslut om felparkeringsavgift, skriftlig anmärkning eller åtgärdseftergift. Tillståndsinnehavaren och övervakningsbiträdet står under den kommunala parkeringsövervakarens eller polisens ledning och tillsyn.

Det föreslås att de assisterande och kompletterande uppgifter genom vilka tillståndsinnehavaren och övervakningsbiträdet bistår i myndigheternas verksamhet regleras på så sätt att de inte omfattar betydande utövning av offentlig makt enligt 124 § i grundlagen. Biträdandet i parkeringsövervakningen har också begränsats endast till privata områden och områden i terrängen vilka specificeras i bemyndigandet.

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna. Kravet på ändamålsenlighet är ett juridiskt villkor. Huruvida kravet uppfylls måste bedömas från fall till fall varje gång då en offentlig förvaltningsuppgift föreslås bli anförtrodd någon utanför myndighetsorganisationen (jfr GrUU 53/2010 rd). Av propositionsmotiven framgår att varken polisen eller de kommunala parkeringsövervakarna har tillräckligt med resurser för att övervaka parkeringen på privata områden och att myndigheterna kan antas behö-

va assistans i övervakningen. Utskottet anser att den föreslagna överföringen av parkeringsövervakning till privata behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna i enlighet med 124 § i grundlagen.

Lagförslagen innehåller exakta bestämmelser om de uppgifter och befogenheter som innehavare av tillstånd för parkeringsövervakning och övervakningsbiträden har samt om villkoren för beviljande av tillstånd för parkeringsövervakning och behörighetsvillkoren för övervakningsbiträden. Enligt en föreslagen ny paragraf i lagen om parkeringsövervakning ska bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas när övervakningsbiträdet utför sina övervakningsuppgifter.

Ändring i beslut om felparkeringsavgift som bestämts på förslag av en privat övervakare får sökas på samma sätt som för felparkeringsavgifter i allmänhet. I lagförslagen ingår inga hänvisningar till allmänna förvaltningslagar. Det är i enlighet med grundlagsutskottets senare praxis inte längre nödvändigt att på grund av 124 § i grundlagen ta in en hänvisning till allmänna förvaltningslagar i lagen, eftersom de allmänna förvaltningslagarna med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller kraven för en enskild att tillhandahålla språkliga tjänster också tillämpas på enskilda när de fullgör offentliga förvaltningsuppgifter (se t.ex. GrUU 42/2005 rd, GrUU 13/2010 rd och GrUU 15/2012 rd). Utskottet anser att de föreslagna lagarna uppfyller kraven i 124 § i grundlagen.

Tillstånd för parkeringsövervakning och återkallande av bemyndigande

Grundlagsutskottet har tidigare ansett att skötseln av förvaltningsuppgifter som hör till myndigheter inte omfattas av näringsfriheten som tryggas i 18 § 1 mom. i grundlagen (se GrUU 20/2006 rd). Utskottet har emellertid ansett att det med tanke på proportionaliteten i bestämmelserna om rättigheterna och skyldigheterna för en enskild aktör som inte hör till myndighetsorganisationen är nödvändigt att möjligheten att

återkalla godkännande binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser eller vid att de anmärkningar och varningar som eventuellt givits en enskild aktör inte har lett till korrigerande av påtalade brister i verksamheten (se t.ex. GrUU 20/2006 rd och GrUU 27/2010 rd). Utifrån 8 § 2 mom. i lagförslag 2 kan regionförvaltningsverket återkalla tillståndet tills vidare eller för viss tid, om tillståndshavaren på ett väsentligt sätt har handlat i strid med lag och inte ändrat sitt förfaringsätt trots att regionförvaltningsverket har gett en varning. Förslaget motsvarar till denna del grundlagsutskottets tolkningspraxis.

Enligt samma moment kan regionförvaltningsverket återkalla tillståndet dock trots att tillståndshavaren inte har getts någon varning, om tillståndshavarens förfarande visar på allvarlig likgiltighet inför de bestämmelser som gäller biträdande vid parkeringsövervakningen. De föreslagna bestämmelserna anses vara nödvändiga om man vill se till att enbart tillståndshavare som handlar lagenligt och korrekt kan biträda en myndighet i uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt (RP 79/2012 rd, s. 21/I). Återkallande utan varning kommer är möjlig endast i de grövsta fallen av förseelse eller försummelse och bedöms därför inte ge upphov till några problem med tanke på proportionalitetskravet. Lagen om parkeringsövervakning (20 a § 1 mom.) föreslås det en ny bestämmelse om möjlighet att återkalla ett bemyndigande om parkeringsövervakning. Den kommunala parkeringsövervakaren och polisen kan återkalla ett bemyndigande, om tillståndshavaren eller ett övervakningsbiträde som är anställt av tillståndshavaren upprepade gånger har lämnat in ogrundade förslag till bestämmande av påföljd, har handlat lagstridigt i sin verksamhet eller på annat sätt allvarligt har försummat att sköta sin uppgift korrekt. Återkallande av ett bemyndigande förutsätter inte att tillståndshavaren har fått en anmärkning eller varning före återkallandet. Återkallande kräver dock att det felaktiga handlandet upprepas eller är lagstridigt eller allvarligt. Dessutom är bemyndigandet om biträdande av övervakning geografiskt begränsat till

ett visst område, och återkallande av bemyndigandet för ett område innebär därmed inte att tillståndsinnehavarens verksamhet upphör på andra områden där tillstånd beviljats. Lagstiftningen bereder således inga konstitutionella problem.

Fullföljdsförbud

Det föreslås att 16 § 2 mom. i lagen om parkeringsövervakning ändras så att förvaltningsdomstolens beslut om felparkeringsavgift, klampning eller återbetalning av avgift inte får överklagas genom besvär.

Enligt den nuvarande bestämmelsen, som tillkommit med grundlagsutskottets medverkan, får förvaltningsdomstolens beslut överklagas bara om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Utskottet bedömde då bestämmelsen om omprövning utifrån sin dåvarande praxis och konstaterade bland annat att det finns skäl att förhålla sig restriktivt till en utvidgning av systemet till nya ärendekategorier. Vidare menade utskottet 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 (GrUU 57/2010 rd). Efter detta har grundlagsutskottet justerat sin ståndpunkt om att systemet med besvärstillstånd är exceptionellt (GrUU 32/2012 rd). Utskottet anser att det förvaltningsrättsliga systemet för att söka ändring bör ses som en helhet där möjligheten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen utgör en del.

Det föreslagna förbudet mot fortsatta besvär motiveras med att arten av ärendena inte bedöms förutsätta ett avgörande från högsta rättsinstans (RP 79/2012 rd, s. 22/I). Det är fråga om penningmässigt obetydliga ärenden som till sin natur inte heller är exceptionellt svåra. Dessutom kan omprövning av ett beslut om felparkeringsavgift eller klampning begäras av parkeringsövervakaren. Ett ärende som rör återbetalning av avgift är å sin sida klart och entydigt.

I 21 § 2 mom. i grundlagen står det att rätten att söka ändring ska tryggas genom lag. Enligt förarbetena till bestämmelsen hindrar den inte att man lagstiftar om smärre undantag så länge

de inte rubbar huvudregeln eller äventyrar den enskildes rätt till en rättvis rättegång (RP 309/1993 rd, s 78).

Den begränsade rätten till fortsatta besvär gäller noga avgränsade frågor och förbudet är med hänsyn till sakernas natur inte oskäligt omfattande eller oproportionerligt med tanke på den studerandes rättssäkerhet. Förbud mot att söka ändring i ett beslut av förvaltningsdomstolen står inte i strid med grundlagens 21 § 2 mom. (se GrUU 11/2009 rd), om det gäller en ringa begränsning av besvärsrätten.

Ändringssökande i beslut som gäller biträdande vid parkeringsövervakning

Det föreslås att det till lagen fogas en ny 20 b § med bestämmelser om sökande av ändring i polisens eller den kommunala parkeringsövervakarens beslut om givande och återkallande av bemyndiganden att biträda vid parkeringsövervakning samt om förbud mot fortsatt verksamhet.

Det föreslås att ändring i sådana beslut får sökas på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). I förvaltningsprocesslagen bestäms dock inte hos vilken domstol den kommunala parkeringsövervakarens beslut får överklagas. Däremot förutsätter 10 § i förvaltningsprocesslagen att det stadgas särskilt om behörig domstol. Till 20 b § måste därför fogas ett

omnämmande av behörig domstol till exempel på följande sätt: "Ändring i beslut som fattats med stöd av 10 a och 20 a § får sökas *genom besvär hos förvaltningsdomstolen* på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen."

Avtalsfrihet

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. Skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter omfattas således inte av avtalsfriheten. Andra än myndigheter kan inte på eget initiativ börja sköta denna typ av uppgifter på basis av ett avtal. Propositionen har således inga konsekvenser för avtalsfriheten. Utskottet understryker att fastighetsägaren och innehavaren i princip har rätt att besluta om användningen av det område de äger eller innehar. Detta gäller även parkering på området. Ägaren eller innehavaren kan avtala om ersättning och andra villkor för parkering. Ett sådant privaträttsligt avtal kan också innefatta villkor om påföljder för avtalsbrott.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 17 oktober 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Maarit Feldt-Ranta /sd
Ilkka Kantola /sd

Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.