

Trafikutskottets betänkande 1988/89: TU22

Den kommunala parkeringsövervakningen



1988/89
TU22

Sammanfattning

I betänkandet tillstyrker utskottet ett förslag i proposition 1988/89: 101 till lag om ändring i lagen (1987: 24) om kommunal parkeringsövervakning. Ändringsförslaget innebär främst att kommunerna ges rätt att förordna även arbetstagare hos kommunala parkeringsaktiebolag till parkeringsvakter.

Yrkanden i m- och vpk-motioner om avslag på propositionen avstyrks och följs upp av en gemensam m- och vpk-reservation. Vidare avstyrker utskottet ett vpk-yrkande som syftar till att vidga de kommunala parkeringsövervakarnas befogenheter till att omfatta trafikövervakning i allmänhet. Vpk-ledamoten reserverar sig.

Propositionen

Regeringen (civildepartementet) föreslår i proposition 1988/89: 101 om den kommunala parkeringsövervakningen att riksdagen antar ett inom civildepartementet upprättat förslag till lag om ändring i lagen (1987: 24) om kommunal parkeringsövervakning.

Lagförslaget har tagits in som *bilaga* till detta betänkande.

I propositionen föreslås att kommunerna ges rätt att förordna även arbetstagare hos kommunala parkeringsaktiebolag till parkeringsvakter.

Förslaget innebär ändringar i lagen (1987: 24) om kommunal parkeringsövervakning.

Dessutom föreslås att lagen förtydligas vad avser förordnande av kommunalt anställda parkeringsvakter.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1989.

Motionerna

1988/89: T22 av Jan Strömdahl och Viola Claesson (båda vpk) vari yrkas

1. att riksdagen avslår förslaget till lag om ändring i lagen (1987: 24) om kommunal parkeringsövervakning.

2. att riksdagen hos regeringen begär en utredning om de kommunala parkeringsvakterna enligt vad som sägs i motionen.

Bakgrund

Den rättsliga följderna av att någon stannar och parkerar ett fordon i strid mot gällande bestämmelser och villkor är fortfarande i princip olika beroende på om händelsen inträffar på allmän plats eller på enskilt område, även om regelsystemen under senare tid har gjorts mer likartade.

Sker den på *allmän plats*, kan sålunda en parkeringsanmärkning utfärdas. Det innebär att den felande blir skyldig att betala en felparkeringsavgift. Parkeringsanmärkning får utfärdas av en polisman eller av en sådan parkeringsvakt som avses i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning. I lagen (1976:206) om felparkeringsavgift regleras detta förfarande.

Parkeringsövervakning på allmän plats är sålunda – liksom andra former av trafikövervakning – primärt en polisiär uppgift. Enligt 1987 års lag får en kommun emellertid besluta att den skall svara för parkeringsövervakningen inom kommunen, om parkeringsvakter behövs för övervakningen. Föreskrifterna i 1987 års lag innebär bl. a. följande. Kommunen är skyldig att i samband med att den planerar övervakningen samråda med den lokala polismyndigheten. Parkeringsvakter skall ha genomgått en utbildning, vars innehåll rikspolisstyrelsen utfärdar föreskrifter om i samråd med trafiksäkerhetsverket. Parkeringsvakter skall förordnas av kommunen. Som parkeringsvakter får endast anlitas kommunens arbetstagare eller någon annan kommuns arbetstagare eller arbetstagare hos sådana bevakningsföretag som omfattas av lagen (1974:491) om bevakningsföretag.

En olovlig parkering på *enskilt område*, t. ex. på kommunal tomtmark, kan i stället leda till åtal för egenmäktigt förfarande eller också – numera vanligare – till skyldighet att betala en kontrollavgift. Då tillämpas lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering. Under senare år har många kommuner bildat aktiebolag för att i den formen driva sådan verksamhet som tidigare skötts av verk och nämnder inom den kommunala förvaltningen, bl. a. parkeringsövervakning och förvaltning av parkeringsanläggningar på kommunens tomtmark.

Utskottet

Propositionens förslag innebär att kommunerna ges möjlighet att förordna arbetstagare hos kommunala parkeringsaktiebolag till sådana parkeringsvakter som avses i lagen om kommunal parkeringsövervakning. Som skäl för förslaget anförs att befintliga personalresurser skulle kunna utnyttjas bättre, om parkeringsövervakning på allmän plats skulle kunna samordnas med sådan parkeringskontroll som ett av kommunen ägt parkeringsaktiebolag utför på tomtmark. Förslaget innebär en *ändring i lagens 6 §*. Vidare föreslås att det av den lagen tydligare än nu skall framgå att en anställning

i en kommun för att fullgöra parkeringsövervakning är att anse som ett förordnande som parkeringsvakt av kommunen. Förslaget innebär ett *tilllägg till 6 § lagen om kommunal parkeringsövervakning*.

I motionerna T22 (vpk) och T23 (m) yrkas avslag på propositionen.

I den sistnämnda motionen framhålls att förslaget till ändring av 6 § kan förefalla rimligt vid första påseende, men att det finns goda skäl till att det inte bör genomföras. Parkeringsövervakning på allmän plats och parkeringsövervakning på enskilt område är nämligen två verksamheter som – trots yttre likheter – är helt väsensskilda. Vid parkering i t. ex. ett parkeringshus rör det sig i allmänhet om ett civilrättsligt avtal mellan två juridiskt sett jämställda parter, bilföraren och parkeringsbolaget. Avtalslutandet sker på så sätt att bilisten genom att parkera anses acceptera de villkor som finns angivna på skyltar. En felaktig parkering innebär då ett avtalsbrott som kan medföra skyldighet att betala ersättning i form av kontrollavgift. Parkeringsövervakning på allmän plats, å andra sidan, utgör myndighetsutövning. En felparkering på allmän plats faller ytterst under allmänt åtal. Parkeringsövervakaren är en myndighetsperson, något som markeras av såväl krav på särskild utbildning och förordnande som genom särskild klädsel. Om de två typerna av övervakning fullgörs av en och samma person kommer denne enligt motionärerna med nödvändighet att förete alla yttre tecken på myndighetsutövning även när det är fråga om ett civilrättsligt agerande. Det kommer därför att bli svårt, om inte omöjligt, för den enskilde bilisten att rätt bedöma parkeringsövervakarens ställning och befogenheter. Man kan inte heller bortse från att det kan bli svårt för parkeringsövervakaren själv att alltid uppträda i den för ögonblicket riktiga rollen. Situationen kompliceras ytterligare av att de parkeringsövervakare som regeringens förslag omfattar är anställda av aktiebolag – låt vara kommunala – och inte av kommunerna. Det innebär att tillsyn och insyn regleras av aktiebolagslagen och inte av kommunallagen. Allmänheten får därmed ingen insyn alls i verksamheten. Sammanfattningsvis – avslutar motionärerna – innebär regeringens förslag så stora risker för rättssäkerheten att det inte bör genomföras.

I motion T22 (vpk) framhålls att det förslag som ligger till grund för propositionen avvisats av tunga remissinstanser såsom rikspolisstyrelsen och trafiksäkerhetsverket. Skälen är bl. a. – säger motionärerna – brister i offentlig insyn och kontroll, rättsosäkerhet och dubbla roller. Motionärerna säger sig helt instämma i dessa påpekanden.

Föredragande departementschefen framhåller att den numera relativt likartade lagregleringen av parkering på allmän plats och parkering på enskilt område bidrar till att underlätta en sådan samordning av parkeringsövervakningen som lagförslaget främst syftar till. Men det gäller samtidigt – betonar departementschefen – att slå vakt om de intressen som motiverat de kvarstående skillnaderna mellan regelsystemen. Det kan exempelvis finnas en viss risk för att en parkeringsvakt, som har till uppgift att kontrollera parkering på såväl allmän som enskild plats och därmed skall tillämpa olika regelsystem, kan komma att blanda samman sina funktioner. Departementschefen betonar därför att lagförslaget inte innebär nå-

gon ändring i kommunernas ledningsansvar enligt lagen om kommunal parkeringsövervakning. Det bör också vara möjligt att organisera verksamheten så, att problem av angivet slag inte uppstår. Departementschefen utgår från att kommunerna kommer att göra detta. Vidare betonar han vikten av att kommunerna ser till att minimera riskerna för felaktig tillämpning av föreskrifter om parkering och stannande av fordon. Departementschefen förutsätter dessutom att kommunerna iakttar tillbörlig omsorg när det gäller att förordna någon till parkeringsvakt och att ge parkeringsvakter den utbildning som behövs.

Departementschefen understryker vidare att samhällets insyn i och kontroll av parkeringsövervakningen på allmän plats inte får bli mindre av att också arbetstagare hos kommunala parkeringsaktiebolag anlitas som parkeringsvakter där. Att märka är därvid att bolagen i fråga står under kommunal kontroll. Rimliga rättssäkerhetskrav tillgodoses för övrigt genom möjligheten till överklagande och omprövning av parkeringsanmärkningar. Intresset av offentlig insyn och kontroll talar för att parkeringsaktiebolag med privata intressen inte bör komma i fråga. Lagförslaget omfattar därför inga andra aktiebolag än kommunala, dvs. kommunalt helägda.

Utskottet ansluter sig för sin del till de överväganden som enligt departementschefen talar för att regeringens förslag till ändring av 6 § lagen om kommunal parkeringsövervakning bör genomföras. Regeringens förslag i den delen tillstyrks följaktligen, medan motionerna T22 (vpk) yrkande 1 och T23 (m) i motsvarande delar avstyrks.

Det av regeringen föreslagna tillägget till 6 § lagen om kommunal parkeringsövervakning motiveras med en hänvisning till att det i rättspraxis förekommit olika uppfattningar om innebörden av paragrafens första stycke, som har följande lydelse: "Parkeringsvakter förordnas av kommunen." Tillägget, som föreslås tillfogas paragrafen som ett tredje stycke, är avsett att förtydliga innebörden av första stycket och har följande lydelse: "Som ett förordnande enligt första stycket skall också anses ett beslut av kommunen om anställning som parkeringsvakt eller motsvarande."

Utskottet tillstyrker regeringens förslag även i nu berörd del, liksom lagförslaget i övrigt. Motionerna T22 (vpk) yrkande 1 och T23 (m) avstyrks i motsvarande delar.

I motion T22 (vpk) framläggs också ett förslag om *utvidgade befogenheter för de kommunala parkeringsövervakarna*. Motionärerna framhåller att dessa efter en kompletterande utbildning bör kunna få ansvaret för trafikövervakningen i sin helhet inom en kommun. Parkeringsövervakarna skulle därigenom kunna få en höjd status och en bättre lön. Vidare skulle antalet trafikövervakare öka och förutsättningar skapas att lösa de kontrollproblem som skulle följa med införandet av en bilavgift. De polisresurser som frigörs bör – säger motionärerna – kunna leda till en förstärkning av kvarters- och tunnelbanepolis. Yrkandet är att riksdagen hos regeringen begär en utredning om de kommunala parkeringsvakterna.

Motionsyrkanden om en kommunalisering av polisverksamheten, innefattande bl. a. trafikövervakning, behandlades av justitieutskottet i dess av

riksdagen godkända betänkande JuU:1987/88: 30. Justitiekommittén framhöll att det i princip endast tillkommer polisen att upprätthålla ordningen på allmänna platser. I 2 § 2 polislagen (1984: 387) föreskrivs att det hör till polisens uppgifter att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat. Justitiekommittén betonade att det inte bör komma i fråga att överväga en ordning som skulle kunna innebära ett avsteg från denna princip. Ett genomförande av motionsförslagen — framhölls vidare i betänkandet — skulle också innebära ett frångående av de grundsatser som beslutet om polisväsendets förstatligande vilar på, något som justitiekommittén sade sig inte kunna tillstyrka.

Trafikutskottet är för sin del inte nu berett att förorda ett sådant avsteg från ifrågasatt principer som en kommunalisering av annan trafikövervakning än parkeringsövervakning skulle innebära. Utskottet vill erinra om att polisen vid hastighetskontroller till sin hjälp har personal som saknar polisutbildning. Härigenom frigörs polisresurser som kan användas till en förbättrad trafikövervakning. Med det anförda avstyrks motionsyrkandet.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. *beträffande ändring av 6 § lagen om kommunal parkeringsövervakning*

att riksdagen med avslag på motionerna 1988/89:T22 yrkande 1 i denna del och 1988/89:T23 i denna del antar det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1987: 24) om kommunal parkeringsövervakning såvitt avser 6 § andra stycket,

2. *beträffande tillägg till 6 § lagen om kommunal parkeringsövervakning m. m.*

att riksdagen med avslag på motionerna 1988/89:T22 yrkande 1 i denna del och 1988/89:T23 i denna del antar det under moment 1 nämnda lagförslaget i de delar det inte omfattas av vad utskottet där hemställt,

3. *beträffande utvidgade befogenheter för de kommunala parkeringsövervakarna*

att riksdagen avslår motion 1988/89:T22 yrkande 2.

Stockholm den 18 maj 1989

På trafikutskottets vägnar

Ove Karlsson

Närvarande: Ove Karlsson (s), Olle Östrand (s), Kenth Skårvik (fp), Sven-Gösta Signell (s), Görel Bohlin (m), Rune Johansson (s), Sten-Ove Sund-

ström (s), Sten Andersson i Malmö (m), Hugo Bergdahl (fp), Elving Andersson (c), Viola Claesson (vpk), Roy Ottosson (mp), Jarl Lander (s), Yngve Wernersson (s), Tom Heyman (m), Anita Jönsson (s) och Karin Starrin (c).

1988/89:TU22

Reservationer

1. Ändring av 6 § lagen om kommunal parkeringsövervakning (mom. 1)

Görel Bohlin (m), Sten Andersson i Malmö (m), Viola Claesson (vpk) och Tom Heyman (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "Föredragande departementschefen" och på s. 4 slutar med "delar avstyrks" bort ha följande lydelse:

Av propositionen framgår att föredragande departementschefen är väl medveten om de olägenheter som enligt motionärernas – och även utskottets – mening är förknippade med ett genomförande av regeringens förslag till ändring av 6 § lagen om kommunal parkeringsövervakning. Utskottet har för sin del inte övertygats av de argument som departementschefen anför för att trots olägenheterna ändå genomföra förslaget. Regeringens förslag i den del som nu är i fråga avstyrks följaktligen. Genom detta ställningstagande torde syftet med yrkandena om avslag på propositionen få anses tillgodosett.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *ändring av 6 § lagen om kommunal parkeringsövervakning*

att riksdagen med anledning av motionerna 1988/89:T22 yrkande 1 i denna del och 1988/89:T23 i denna del avslår det genom propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning såvitt avser 6 § andra stycket,

2. Utvidgade befogenheter för de kommunala parkeringsövervakarna (mom. 3)

Viola Claesson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Motionsyrkanden om" och på s. 5 slutar med "avstyrks motionsyrkandet" bort ha följande lydelse:

Justitieukskottet framhåller i sitt av riksdagen godkända betänkande JuU 1987/88:30 att det i princip endast tillkommer polisen att upprätthålla ordningen på allmänna platser och att det inte bör komma i fråga att överväga en ordning som skulle kunna innebära ett avsteg från denna princip. Lagen om kommunal parkeringsövervakning utgör emellertid ett avsteg från principen. Det förhållandet att bevakningsföretag i många fall svarar för upprätthållandet av ordningen på allmänna platser utgör ett exempel på ännu ett avsteg från principen.

Trafikutskottet kan för sin del inte se något avgörande hinder mot att principen frångås även för sådana ändamål som avses i motionen. Utskottet tillstyrker därför yrkandet om att riksdagen hos regeringen bör begära en utredning om de kommunala parkeringsövervakarna i enlighet med vad som sägs i motion T22 (vpk).

Vad utskottet sålunda anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. *beträffande utvidgade befogenheter för de kommunala parkeringsövervakarna*

att riksdagen med bifall till motion 1988/89: T22 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet härom anfört.

Förslag till Lag om ändring i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Parkeringsvakter förordnas av kommunen.

Till parkeringsvakter får förordnas arbetstagare hos kommunen, hos andra kommuner eller hos bevakningsföretag som omfattas av lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

Till parkeringsvakter får förordnas arbetstagare hos kommunen, hos andra kommuner, *hos kommunala parkeringsaktiebolag* eller hos *sådana* bevakningsföretag som omfattas av lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

Som ett förordnande enligt första stycket skall också anses ett beslut av kommunen om anställning som parkeringsvakt eller motsvarande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.