

# HØJESTERETS KENDELSE

## afsagt tirsdag den 12. januar 2010

**Sag 109/2009**

Forenede Danske Motorejere som mandatar for A

(advokat Lennart Fogh)

mod

Københavns Kommune

(advokat Lars Carstens)

I tidligere instanser er afsagt kendelse af Københavns Byrets fogedret den 24. oktober 2007 og af Østre Landsrets 11. afdeling den 8. januar 2009.

I påkendelsen har deltaget tre dommere: Torben Melchior, Thomas Rørdam og Vibeke Rønne.

Sagen er behandlet sammen med sag 110/2009, Forenede Danske Motorejere som mandatar for B mod Københavns Kommune.

### **Påstande**

Kærende, Forenede Danske Motorejere som mandatar for A, har nedlagt påstand om, at fogedrettens kendelse stadfæstes.

Indkærede, Københavns Kommune, har nedlagt påstand om stadfæstelse af landsrettens kendelse, subsidiært at fogedrettens kendelse ophæves og sagen hjemvises til fortsat behandling ved fogedretten, mere subsidiært at sagen hjemvises til pantefogden til fortsat behandling.

### **Anbringender**

Forenede Danske Motorejere har navnlig gjort gældende, at parkeringsmyndigheden har bevisbyrden for, at afgiften er pålagt med rette. Især under henvisning til, at parkeringsvagterne

er underlagt produktivitetskrav, kan parkeringsvagtens forklaring ikke tillægges større vægt end borgerens/bilistens.

Københavns Kommune er enig i, at Center for Parkering har bevisbyrden for, at parkeringsafgift er pålagt med rette. Denne bevisbyrde kan løftes ved forklaring fra den eller de parkeringsvagter, der har konstateret den uretmæssige parkering, støttet af de notater, som parkeringsvagten har foretaget om detaljerne ved parkeringen og udførelsen af kontrolopgaven. De kommunale parkeringsvagter har modtaget uddannelse i reglerne for parkering, og det må kunne lægges til grund, at de udfører deres virksomhed i overensstemmelse hermed. Deres forklaring må derfor tillægges særlig vægt. Parkeringsvagter ansat ved Center for Parkering er ikke underlagt produktivitetskrav.

### **Retsgrundlaget**

§ 10 i bekendtgørelse nr. 456 af 8. juni 2005 om parkeringskort for personer med handicap er sålydende:

”Når et parkeringskort anvendes, skal det være anbragt inden for forruden med kortets forside klart synlig for kontrol.”

Den Europæiske Menneskerettighedskommission antog ved sin afgørelse af 14. september 1998 (sag nr. 24989/94) sagen Flemming Petersen mod Danmark til realitetsbehandling. I afgørelsen, der vedrører en parkeringsafgift til det offentlige, hedder det bl.a.:

”The Commission recalls that the notion of ”criminal charge” in Article 6 para. 1 cannot be interpreted solely by reference to the domestic law of the respondent State. It is to be interpreted as having an autonomous meaning in the context of the Convention (cf. Eur. Court HR, Adolf v. Austria judgment of 26 March 1982, Series A no. 49, p. 15, para. 30).

In order to determine whether an offence qualifies as ”criminal” for the purpose of the Convention, it is first necessary to ascertain whether or not the provision defining the offence belongs, according to the legal system of the respondent State, to criminal law; next, the nature of the offence and degree of severity of the penalty risked must be examined (see inter alia Eur. Court HR, Palaoro v. Austria judgment of 23 October 1995, Series A no. 329-B, p. 38, para. 34).

The Commission recalls that the regulations concerning stopping and parking in the Road Traffic Act and rules issued under it have been completely decriminalised in Danish law. Thus, it follows from the travaux préparatoires to the Act No. 162 of 28 April 1971 that the purpose of the amendment was to place these rules outside the ambit

of criminal law. In addition, the sanctions for violation of the rules are referred to as charges, and not fines, and the ordinary law governing civil law procedure applies in full to proceedings involving parking charges.

However, the second criterion stated above - the very nature of the offence, considered also in relation to the nature of the corresponding penalty - represents a factor of appreciation of greater weight (*Öztürk v. the Federal Republic of Germany*, op. cit., p. 19, para. 52). It is of great significance in this respect whether the purpose of the sanction is to be punitive and deterrent (cf., inter alia, *Öztürk v. the Federal Republic of Germany*, op. cit., p. 20, para. 53).

The Commission notes in this respect that the regulation in question is based on a rationing of the road area. According to the travaux préparatoires to the amendment implementing the present rules, parking charges are considered as charges for using the parking area in excess of the permitted use. Thus, in the Government's opinion, the charges have no predominantly penal purpose.

However, the Commission is not convinced that the rules in question do not retain a punitive character and do not have the effect essentially to deter. The wording of section 121 subsection 1 (7) and (8) of the Road Traffic Act and of section 1 of the Parking Ordinance suggest that the charge is a sanction imposed for violation of a prohibited and unwanted behaviour. There is nothing in the wording of the provisions to indicate that the charge is intended to correspond to a service rendered or a parking place occupied. In addition, the provision is directed towards all citizens in their capacity as road users. Thus, the Commission is of the opinion that the general character of the rule and the purpose or the effect of the penalty, being both deterrent and punitive, suffice to show that the offence in question was, in terms of Article 6 of the Convention, criminal in nature (ibid). The Commission considers that it is not decisive in this respect that the rules applied to parking offences lack certain hallmarks usually connected with criminal procedure.

As the contravention committed by the applicant was criminal for the purposes of Article 6 of the Convention, there is no need to examine it also in the light of the final criterion stated above. The relative lack of seriousness of the penalty at stake cannot divest an offence of its inherently criminal character (*Öztürk v. the Federal Republic of Germany*, op. cit., p. 21, para. 54 and *Eur. Court H.R. Lutz v. the Federal Republic of Germany* judgment of 25 August 1987, Series A no. 123-A, p. 23, para. 55).

Accordingly, the Commission considers that the proceedings at issue involved a determination of a "criminal charge" within the meaning of Article 6 of the Convention which is thus applicable in the present case."

Sagen blev overført til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og blev den 16. november 2000 forligt ved den danske stats betaling af en godtgørelse.

### **Supplerende sagsfremstilling**

Parkering København traf den 1. august 2006 afgørelse i sagen. Det fremgår heraf bl.a.:

”Sagens baggrund:

Parkeringsafgiften blev pålagt den 30. maj 2006, kl. 11.41, BBH. 3 tværvej ud for 11. Køretøjet havde forinden været observeret i 4 minutter.

De har i brevet til os navnlig anført, at der sad invalidekort på solskærmen - så det er synligt i forruden.

...

De har telefonisk d. 22. juni 2006 navnlig anført, at parkeringsvagten udelukkende har set ind fra højre siderude og derfor ikke har set invalideskiltet som sidder placeret på højre solskærm. De har fremsendt foto af placeringen.

Begrundelsen for at fastholde afgiften:

I en bås/på en strækning afmærket ved tavle reserveret til køretøjer med en i medfør af færdselslovens § 88 a udstedt tilladelse (parkeringskort) er det kun tilladt for sådanne køretøjer at parkere. Reservation er markeret ved oplysningstavle, jf. vejafmærkningsbekendtgørelse § 19, E 33, samt § 5 (bekendtgørelse nr. 590 af 24. juni 1992).

Parkering • København lægger til grund, at Deres køretøj var ulovligt parkeret i båsen/på strækningen, reserveret til køretøjer med en i medfør af færdselslovens § 88 a udstedt tilladelse (parkeringskort), idet parkeringsvagten har observeret og noteret dette.

Deres køretøj var således parkeret i strid med reglerne, og parkeringsafgiften er derfor lovligt pålagt, jf. færdselslovens § 121, stk. 1, nr. 5 (lovbekendtgørelse nr. 1079 af 14. november 2005).

Parkering • København har forstået Deres indsigelse således, at De er uenig i vores opfattelse af de faktiske forhold. De finder således ikke, at Deres køretøj var henstillet i strid med reglerne.

Af afgiftsdata skitse, der tidligere er blevet sendt til Dem, fremgår, at Deres køretøj var henstillet i båsen, reserveret til køretøjer med en i medfør af færdselslovens § 88 a udstedt tilladelse (parkeringskort). Og under ”Noter” fremgår det bl.a. ”Intet synligt Invalideskilt”.

Ved fremvisning af det af Dem fremsendte foto, har parkeringsvagten til sagen oplyst, at han altid grundigt observerer, før en afgift pålægges, om der befinder sig et invalidekort i et køretøj.

Parkeringsvagterne har gennemgået en grundig teoretisk uddannelse i parkeringsreglerne inden udøvelse af praksis og virker - som alle offentlige ansatte - under et tjenstligt og strafferetligt ansvar. Som det fremgår af afgiftspåleggelsen som tidligere blev sendt til Dem, har parkeringsvagten ved registreringen i forbindelse med afgiftspåleggelsen *ikke* noteret, at der befandt sig et handicapskilt i bilen.

I Bekendtgørelse om parkeringskort (invalideskilt) for personer med handicap og om parkeringslempelser for personer med parkeringskort (invalideskilt) fremgår det i § 10 om parkeringslempelser, at når et parkeringskort anvendes, skal det være anbragt på en sådan måde, at kortets forside er klart synlig for kontrol.

Det afgørende er derfor kontroltidspunktet på gaden, jf. ovenstående, og ikke en efterfølgende dokumentation for, at være indehaver af et handicapkort.

Parkering • København lægger i sager som denne til grund, at den parkeringsvagt, der har pålagt afgiften, har foretaget en korrekt registrering af forholdene. Vi har derfor lagt de faktiske forhold, der fremgår af registreringen, til grund ved vurderingen af sagen.”

## **Forklaringer**

Allan Kristian Munkholm har forklaret bl.a., at han har været ansat som p-vagt siden januar 2004. Han har ikke kendskab til sagerne mod A og B.

P-vagterne skal ikke nå et bestemt antal afgiftspålæggelser pr. dag. Løn og andre arbejdsvilkår er ikke afhængige af antal pålagte afgifter, og p-vagterne får ikke bonus eller andre belønninger i forhold til pålagte afgifter. P-vagterne modtager løbende efteruddannelse. Under videreuddannelsen gennemgås konkrete parkeringssituationer, f.eks. kontrol i forbindelse med manglende billet, ikke synlige billetter og invalideskilte. Proceduren for afgiftspålæggelse i forbindelse med handicappladser gennemgås. Center for Parkering har skiftende indsatsområder, f.eks. i forbindelse med indførelse af fotokontrol. Der foretages for tiden dobbeltkontrol, både med foto og almindelig registrering. Han kontrollerer om billedet er taget korrekt i forhold til den manuelle registrering, og at den er i overensstemmelse med vejledningen.

Han kender ikke Københavns Kommunes regnskab for 2006, hvoraf det fremgår, at det er et resultatkrav "at p-vagterne i gennemsnit udsteder 7,5 p-afgifter dagligt i 363 dage". Der er ikke noget samlet produktionskrav for den enkelte p-vagt eller for Center for Parkering som helhed. Der er ikke nogen målsætning for produktivitet. Han taler med p-vagterne om effektivitet og om at sikre kvalitet i afgiftspålæggelsen. Han drøfter også brugerundersøgelser om deres popularitet, og hvordan klageprocenterne kan nedbringes. Han laver de statistikker, som områdechefen beder ham om. P-vagterne får statistiske oplysninger om, hvordan de ligger i forhold til klageprocenter. Det sker ca. 2 gange årligt.

Anders Møller har supplerende forklaret bl.a., at der er indført en forsøgsordning med fotodokumentation. P-vagterne følger den vejledning i udfærdigelse af parkeringsafgifter, som er udarbejdet af Københavns Politi. Vejledningen er under revision som følge af indførelse af fotodokumentation. Revisionen er endnu ikke på plads, hvorfor der indtil videre foretages både fotodokumentation og almindelig kontrol. Center for Parkerings driftsbudget er baseret

på erfaring fra tidligere års overtrædelser. Center for Parkering er uden for Teknik- og miljøforvaltningens budgetramme, da der er stor usikkerhed om den del af budgetopfyldelsen, der er afhængig af overtrædelser. Der stilles ikke krav om, at den enkelte p-vagt skal pålægge et bestemt antal afgifter. P-vagterne tilskyndes ikke til at udstede mange afgifter. Der er fokus på kvalitet af p-vagternes arbejde. Center for Parkering har kontrol og betalingsparkering som sine to hovedydelser. Det er Økonomiforvaltningen, der har opstillet den anvendte regnskabsmodel for Københavns Kommunes regnskab for 2006. Modellen anvendes på forskellige typer kommunale institutioner og virksomheder og afspejler antal af medarbejdere i forhold til ydelsen. Budgetmålene er fastsat af Økonomiforvaltningen. Center for Parkering har store indtægter i forhold til andre kommunale institutioner og afregner provenuet af den samlede drift til kommunekassen. Dette sikrer, at Center for Parkering ikke kan bruges til at understøtte specifikke aktiviteter og indsatsområder for Teknik- og miljøforvaltningen uden særskilte bevillinger. Siden regnskabet for 2006 er forvaltningens regnskabsmodel blevet forfinet. Der arbejdes nu med en ABC model, "activity based cost". Denne model er et pilotprojekt, der skal synliggøre omkostningerne vedrørende de enkelte ydelser og leverancer på et mere detaljeret niveau. Der er ikke noget resultatkrav fra den enkelte p-vagt. Tidligere beregning, som er anført i regnskabet for 2006, er ikke retvisende, da den ikke tager udgifterne ved den enkelte afgiftspålæggelse i betragtning. Regnskabet for 2006 og senere medfører ikke et resultatkrav til den enkelte p-vagt. Øgning af Center for Parkerings effektivitet kan måles på klageprocenter i forhold til parkeringsafgifter og sagsbehandlingstid.

### **Højesterets begrundelse og resultat**

Den Europæiske Menneskerettighedskommission har ved afgørelse af 14. september 1998 i sagen Flemming Petersen mod Danmark udtalt, at en sag om parkeringsafgift til det offentlige indebærer stillingtagen til en "anklage for en forbrydelse" ("criminal charge"), således som dette udtryk er anvendt i artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det følger heraf, at retten ved behandlingen af en sådan sag skal iagttage de retssikkerhedsgarantier, der i medfør af artikel 6 gælder for tiltalte i straffesager. Dette er ikke til hinder for, at en sag om parkeringsafgift til det offentlige behandles i den civile retsplejes former, men indebærer bl.a., at de beviskrav, der gælder i straffesager, jf. herved reglen om uskyldsformodning i artikel 6, stk. 2, finder anvendelse. Det indebærer endvidere, at reglen i retsplejelovens § 863, om at en tiltalt ikke har pligt til at afgive forklaring, også finder anvendelse.

Af de grunde, der er anført af fogedretten, finder Højesteret, at Parkering København, som må antages at have haft mulighed for at sikre sig bevis ved fotografering, ikke har godtgjort, at invalideskiltet ikke var anbragt synligt i forruden.

Herefter – og da der ikke er grundlag for at tage kommunens subsidiære påstande til følge – stadfæster Højesteret fogedrettens kendelse.

### **Thi bestemmes:**

Københavns Byrets fogedrets kendelse stadfæstes.

I sagsomkostninger for landsret og Højesteret skal Københavns Kommune inden 14 dage betale 30.000 kr. til Forenede Danske Motorejere. Sagsomkostningsbeløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

Kærefgiften for Højesteret tilbagebetales til Forenede Danske Motorejere.