

HØJESTERETS KENDELSE

afsagt tirsdag den 12. januar 2010

Sag 110/2009

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 19. december 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 109/2009, 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.

Kommunen har endvidere henvist til, at A har erkendt, at parkeringsbilletten ikke lå i forruden på hans bil ved kontrollen den 14. august 2006, og at det derfor kan lægges til grund, at han har tilsidesat reglen i bekendtgørelsens § 7, stk. 2.

Retsgrundlaget

I Københavns Kommunes bekendtgørelse af 27. maj 2005 om standsning og parkering i København er § 7, stk. 2 og 3, sålydende:

”Stk. 2. Parkeringsbilletten skal anbringes synligt umiddelbart inden for forruden og skal tydeligt kunne læses udefra.

Stk. 3. En gyldig parkeringsbillet kan benyttes til flere parkeringer inden for samme takstområde eller i takstområder med lavere takst. En gyldig parkeringsbillet kan også overdrages til og benyttes af andre bilister.”

I vejledning i udfærdigelse af parkeringsafgifter udgivet af Københavns Politi i samarbejde med Københavns Kommune i anledning af ændrede kompetenceregler pr. 1. september 2005 hedder det bl.a.:

”28a. Uaflæselig p-billet.	Finder anvendelse, hvor et køretøj er parkeret med uaflæselig p-billet i strid med p-bkg. § 7, stk. 2, hvoraf fremgår, at p-billetten tydeligt skal kunne læses udefra, når parkeringen sker i en særlig betalingszone, hvor der skal betales afgift (indløses p-billet).
-------------------------------	---

	<p>I forbindelse med parkeringskontrollen i betalingszonen bør de enkelte parkeringsvagter foretage en grundig besigtigelse af køretøjet med henblik på at konstatere, om køretøjet er forsynet med en p-billet. Udover at besigtige køretøjets ruder bør parkeringsvagten også kontrollere, om en eventuel billet skulle være faldet på gulvet, være anbragt forkert eller lignende.</p> <p>Får parkeringsvagten øje på en sådan billet, og er den uafslæselig, kan der pålægges en parkeringsafgift efter punkt 28 a.</p> <p>Der bør tages <u>notat</u> herom. Er det muligt at notere billettens kontrolnummer, bør parkeringsvagten endvidere gøre dette.”</p>
--	--

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

I As indsigelse over parkeringsafgiften, der er modtaget i Parkering København den 16. august 2006 hedder det bl.a.:

"Gyldig parkeringshjemmel	<input checked="" type="checkbox"/>	Ja	Hvilken: Grøn P-billet til kl. 14.53
Skilt defekt	<input type="checkbox"/>	Ja	Bemærkninger:
Billetautomat itu	<input type="checkbox"/>	Ja	Tilladelse til parkering <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej

Bil havareret	<input type="checkbox"/>	Ja	Dokumentation vedl.	<input type="checkbox"/>	Ja	<input type="checkbox"/>	Nej
Bil stjålet	<input type="checkbox"/>	Ja	Dokumentation vedl.	<input type="checkbox"/>	Ja	<input type="checkbox"/>	Nej
Af- eller pålæsning	<input type="checkbox"/>	Ja	Dokumentation vedl.	<input type="checkbox"/>	Ja	<input type="checkbox"/>	Nej
Anden årsag: Da jeg parkerede bilen lagde jeg billetten så den lå synligt ved førersiden. Da GPS holder er faldet ned, var billetten faldet ned med den. Billetten lå på førersædet med bagsiden opad. Vedlagt dok. Fra VUC + grøn billet”							

A har endvidere til Parkering København indsendt en lang række parkeringsbillerter vedrørende tidligere og senere parkeringer i Helgolandsgade.

Parkering København traf den 6. oktober 2006 afgørelse i sagen. Det fremgår heraf bl.a.:

”Begrundelsen for at fastholde afgiften:

I områder afgrænset med P-zonetavler, der tilkendegiver betalingsparkering, skal der betales for parkering i overensstemmelse med, hvad der er gældende inden for det pågældende område. Parkeringsperioden kan forlænges, hvis der betales herfor, jf. § 7 stk. 1 i bekendtgørelse om standsning og parkering i København af 27. maj 2005.

Parkering • København lægger til grund, at køretøjet var parkeret i strid med bestemmelsen, idet parkeringsvagten har noteret, at der ikke forelå en synlig parkeringsbillet i køretøjet.

Køretøjet var således parkeret i strid med reglerne. Parkeringsafgiften er derfor lovligt pålagt, jf. færdselslovens § 121, stk. 1, nr. 9 (lovbekendtgørelse nr. 1079 af 14. november 2005).

Parkering • København har forstået Deres indsigelser således, at der er enighed om de faktiske forhold, men at parkeringsafgiften efter Deres opfattelse ikke burde være pålagt, da De havde gyldig p-billet, men at denne var faldet ned på førersiden.

Parkering • København er som myndighed pålagt en opgave, der går ud på at kontrollere, om køretøjer er henstillet i overensstemmelse med de gældende regler.

Parkeringsvagten har observeret Deres køretøj henstillet uden en synlig parkeringsbillet på kontroltidspunktet.

Inden køretøjet forlades har bilister ansvar for at sikre sig, at p-billetten tydeligt kan læses udefra.

En efterfølgende fremvisning af en gyldig parkeringsbillet er ikke i sig selv dokumentation for, at reglerne for parkering har været fulgt af bilisten.

Det fremgår også af § 7, stk. 3 i bekendtgørelse om standsning og parkering i København af 27. maj 2005:

”En gyldig parkeringsbillet kan benyttes til flere parkeringer inden for samme takstområde eller i takstområder med lavere takst. En gyldig parkeringsbillet kan også overdrages til og benyttes af andre bilister.”

En parkeringsbillet kan således overdrages, og derfor lægger Parkering • København parkeringsvagtens iagttagelser på kontroltidspunktet til grund for afgørelsen.”

Det fremgår af retsbogen af 6. december 2007 fra fogedretten, at A blev sandhedsformanet forud for, at han afgav sin forklaring for fogedretten.

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. Revision 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 afgiftspåleggelse 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.

Efter det anførte burde A ikke have været sandhedsformanet forud for, at han afgav forklaring for fogedretten. Det er dog ikke en fejl, der kan føre til, at sagen hjemvises til fornyet behandling ved fogedretten, jf. herved retsplejelovens § 925.

Det er ubestridt, at parkeringsbilletten ikke ved kontrollen lå synligt i forruden på As bil, således som det er foreskrevet i § 7, stk. 2, i bekendtgørelse om standsning og parkering i København.

A har forklaret, at dette skyldes, at hans GPS-holder var faldet ned og havde taget parkeringsbilletten med i faldet, hvorefter begge dele var endt på førersædet, hvor billetten lå synligt. Heroverfor har vidnet Pernille Christensen forklaret, at hun følger den procedure, der er fastsat ved kontrol af biler, og herunder undersøger bilerne.

I et tilfælde som det foreliggende, hvor det som anført er ubestridt, at parkeringsbilletten ikke var anbragt i overensstemmelse med reglen i bekendtgørelsen, må det påhvile A at bevise, at den lå på en sådan måde, at parkeringsvagten alligevel kunne se den ved kontrol i overensstemmelse med reglerne i vejledningen om udfærdigelse af parkeringsafgifter.

Et sådant bevis foreligger ikke, og Højesteret tiltræder derfor, at afgiften er pålagt med rette.

Herefter stadfæster Højesteret landsrettens kendelse. Det bemærkes herved, at der efter bevisførelsen ikke er grundlag for at antage, at parkeringsvagternes arbejdsforhold er tilrettelagt således, at de er tilskyndet til at udstede et vist større antal parkeringsafgifter.

Thi bestemmes:

Landsrettens kendelse stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Forenede Danske Motorejere inden 14 dage betale 25.000 kr. til Københavns Kommune. Sagsomkostningsbeløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.