



2010 20-11

Aktindsigt i vejledning i udfærdigelse af parkeringsafgifter

Ombudsmanden modtog en klage fra en bilist. Bilisten havde fået pålagt en parkeringsafgift. Bilisten klagede til Center for Parkering og anmodede i den forbindelse om aktindsigt i parkeringsvagternes vejledning i udfærdigelse af parkeringsafgifter. Bilisten fik delvist afslag på aktindsigt og klagede til ombudsmanden.

Det delvise afslag på aktindsigt blev navnlig begrundet med hensynet til det offentliges kontrolvirksomhed og retshåndhævelsessensyn (offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3 og nr. 4). Center for Parkering gjorde bl.a. gældende at hvis vejledningen blev udleveret i sin helhed, kunne bilisterne spekulere i at overholde vejledningen frem for færdselslovens parkeringsbestemmelser, og at den almindelige respekt for færdselslovens regler derfor ville forringes.

Ombudsmanden mente ikke vejledningen indeholdt oplysninger der kunne begrunde undtagelse fra aktindsigt af de af Center for Parkering oplyste grunde. Ombudsmanden henstillede derfor til Center for Parkering at genoptage aktindsigtssagen.

(J.nr. 2009-4045-601).

Jeg udtalte den 3. august 2010 følgende til Center for Parkering:

Ombudsmandens udtalelse

"Vejledningen i udfærdigelse af parkeringsafgifter er udgivet af Københavns Politi i samarbejde med Københavns Kommune. Vejledningen er senest revideret i september 2005. Det er den reviderede udgave sagen drejer sig om.

Det fremgår af indledningen til vejledningen at formålet er at give parkeringsvagter og politipersonale retningslinjer for hvordan man pålægger korrekte parkeringsafgifter for overtrædelse af reglerne om standsning og parkering.

Forsigtighedsprincippet eller administrationen af den skønsmargin som findes i færdselslovens § 121, stk. 1, (politiet *kan* pålægge parkeringsafgifter), er forklaret således i indledningen:

3. august 2010

Forvaltningsret:
11241.3

'Der bliver lagt stor vægt på, at de enkelte parkeringsvagter følger et forsigtighedsprincip. Af færdselslovens § 121, stk. 1, fremgår, at politiet og Parkering København kan pålægge parkeringsafgifter, og parkeringsmyndighederne vil derfor i en række situationer have adgang til at prioritere sin indsats, ligesom der er overladt et betydeligt skøn til den enkelte parkeringsvagt i forhold til at foretage denne vurdering.

Forsigtighedsprincippet er et samlebegreb for anvendelsen af bestemmelsen og af konduite mv. i de situationer, hvor den enkelte parkeringsvagt skønner, at der ikke i den konkrete situation er noget behov for at pålægge en parkeringsafgift. Borgeren vil modsat ikke kunne påberåbe sig forsigtighedsprincippet i forbindelse med en retlig prøvelse, og princippet er heller ikke noget, som parkeringsmyndighederne er forpligtet til at følge. Princippet er altså ikke udtryk for gældende ret, men derimod en samlebetegnelse for den hensigtsmæssighedsvurdering, der løbende skal foretages af den enkelte parkeringsvagt.

Dette ændrer dog ikke på, at forsigtighedsprincippet også skal medvirke til at sikre, at parkeringsmyndighederne i forbindelse med parkeringskontrollen holder sig inden for rammerne af den lovlige skønsudøvelse. En korrekt anvendelse af forsigtighedsprincippet er således i sig selv et argument for, at man ikke skal bevæge sig ind på et gråzoneområde.

Skønsudøvelsen og dermed anvendelsen af forsigtighedsprincippet er som nævnt ikke udtryk for gældende ret, og udøvelsen af dette skøn bør heller ikke i den daglige praksis erstattes af hjemmelavede regler, der kan udvikle sig til en retligt bindende praksis.

...'

Vejledningen er på 112 sider + optrykte bilag. Vejledningen er inddelt i 9 afsnit. Vejledningen indeholder en beskrivelse af fremgangsmåden ved pålæggelse af parkeringsafgifterne, hvilke undersøgelser der skal foretages, og hvordan der skal udarbejdes skitser mv. Det centrale forsigtighedsprincip beskrives, der redegøres for de grundlæggende standsnings- og parkeringsbegreber, og de enkelte standsnings- og parkeringsforseelser gennemgås.

Jeg kan af gode grunde ikke gengive præcist hvad det er for oplysninger Center for Parkering har undtaget, men for forståelsen af sagen kan jeg oplyse at det drejer sig om følgende typer af oplysninger:

- s. 10, 11, 15, 16, 17, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 54, 55 og 57 om anbefalede observationstider, herunder ventilkontrol
- s. 12: hvornår parkeringsvagten skal foretage opmåling, og hvornår der udarbejdes skitser

- s. 14 og 16: om pålæggelse af parkeringsafgifter når bilens fører kommer tilbage til bilen
- s. 15 og 21: om konduite og eksempler på hvornår parkeringsvagten bør udvise konduite
- s. 19, 20, 50, 51, 53, 57 og 59: om tolerancetærskel ved opmåling af afstande mv.
- s. 22: om indsigelser der ikke kan medføre frafald af parkeringsafgifter
- s. 23 og 26: om anvendelse af forsigtighedsprincippet i sager hvor den samme bil holder ulovligt parkeret i en længere periode, og i sager hvor det er tvivlsomt om bilen er ulovligt parkeret
- s. 23: om hvordan parkeringsvagten bør forholde sig i situationer hvor bilsten har begået flere forseelser på samme tid
- s. 37 og 52: om hvor meget af bilen der skal dække spærrefladen eller fortov mv. for at parkeringsvagten bør udskrive en afgift for parkering på spærreflade eller på fortov mv.
- s. 39: om hvor skævt en bil skal holde for at parkeringsvagten bør udskrive en afgift for parkering eller standsning i strid med længderetning på afmærket bås
- s. 62 og 66 om hvordan afstandsmålene bør angives (i intervaller eller i præcise tal og om der skal rundes op eller ned), og hvordan man opmåler og udarbejder skitser, herunder fejlmargen ved måleudstyr
- s. 64, 91, 92, 93, 95, 98, 99, 100 og 109 er eksempler på skitser med bl.a. afstandsmål.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1

Center for Parkering har behandlet spørgsmålet om aktindsigt i vejledningen efter reglen i offentlighedslovens § 13, stk. 1.

Offentlighedslovens § 13 lyder således:

§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrkelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed, eller

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

For at § 13, stk. 1, finder anvendelse, skal det således være *nødvendigt* at undtage oplysninger på grund af *væsentlige hensyn* til de i nr. 1-6 anførte hemmeligholdelsesgrunde, hvoraf nr. 6 er en opsamlingsbestemmelse.

Ved vurderingen af om bestemmelserne i § 13 kan anvendes i forhold til oplysninger i vejledningen, må det efter min opfattelse indgå i vurderingen med en vis vægt at bestemmelserne i offentlighedslovens § 8, nr. 4, og i forvaltningslovens § 7 forudsætter at offentligheden som udgangspunkt kan få indsigt i lignende oplysninger. I offentlighedslovens § 8, nr. 4, er det således bestemt at retten til aktindsigt omfatter dokumenter som indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper. Efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Pligten til at yde vejledning antages bl.a. at omfatte orientering om den administrative praksis der følges af myndigheden, herunder f.eks. praksis for sagsbehandling og sagsoplysning. Hverken offentlighedslovens § 8, nr. 4, eller forvaltningslovens § 7, stk. 1, udelukker dog at der kan foreligge modstående hensyn af en sådan karakter og styrke at udgangspunktet om indsigt kan fraviges.

Center for Parkering havde i den første afgørelse undtaget oplysninger med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 4. I udtalelsen til mig – om den anden afgørelse vedrørende aktindsigt i hele vejledningen – havde centret desuden anført at hvis § 13, stk. 1, nr. 4, ikke kunne finde anvendelse, mente centret at § 13, stk. 1, nr. 3 eller nr. 6, fandt anvendelse. Centret anførte således:

'Skulle der ikke være tilstrækkelig hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, skal der endvidere henvises til beskyttelsen af retshåndhævelsens effektivitet (Højesteret har i en nyere dom anerkendt, at en parkeringsafgift må sidestilles med en straf), jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, og til beskyttelsen af væsentlige hensyn til den offentlige interesse i at hemmeligholde de pågældende oplysninger om tilrettelæggelsen af parkeringskontrollen, jf. opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.'

Jeg har nedenfor gennemgået de enkelte bestemmelser. Først § 13, stk. 1, nr. 4, som centret primært har påberåbt sig.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4

Center for Parkering har primært påberåbt sig undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 4, og henvist til 1. led om det offentliges kontrolvirksomhed.

Center for Parkering anførte i afgørelsen af 4. februar 2010 som begrundelse for at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, finder anvendelse bl.a.:

'Det følger heraf, at der vil kunne undtages oplysninger om Center for Parkerings gennemførelse af parkeringskontrol m.v., hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til gennemførelse af denne kontrol.

Folketingets Ombudsmand har udtalt sig om anvendelsen af bestemmelsen i FOB 89.241 (287 ff.)*, hvoraf det fremgår, at der kan undtages oplysninger, der beskriver ressourcefordeling og udsøgningskriterier i forbindelse med kontrolarbejdet. Baggrunden er, at disse oplysninger ville kunne bruges til at foretage ulovlige fradrag, hvis størrelse var lige under de tidligere års grænser for den automatiske kontrol. Der kan i øvrigt henvises til det anførte vedrørende beskrivelsen af gældende ret i betænkning om offentlighedsloven, s. 674 ff.

...

Vejledningen indeholder konkrete oplysninger om efterforsknings- og undersøgelsesmetoder, herunder oplysninger om udsøgningskriterier, og dermed oplysninger, som – hvis de bliver offentligt kendte – kan føre til, at bilister spekulerer i at overtræde parkeringsrestriktioner i forventning om, at overtrædelsen ikke kontrolleres og håndhæves. Hvis dette skete i større omfang, ville den almindelige respekt om reglerne forringes, og Center for Parkerings håndhævelse af reglerne ville blive væsentligt vanskeliggjort. F.eks. vil kendskab til eventuel anbefaling om en mindste observationstid ved overtrædelse af parkeringsrestriktioner dels få folk til at opfatte dette som den retlige grænse frem for lovens angivelse, dels ville kendskab hertil føre en række tvister med bilister om, hvorvidt der var sket en tilstrækkelig lang observation ud over en eventuel mindste observationstid, frem for nu, hvor den fornødne sikkerhed i forhold til lovens krav allerede er 'indbygget' i vejledningens anbefalinger.

Der er således tale om, at væsentlige hensyn til Center for Parkerings gennemførelse af kontrolvirksomhed ville blive prisgivet, hvis vejledningen blev almindelig kendt. Undtagelsen af oplysninger om mindste standarder fra aktindsigt er derfor i overensstemmelse med praksis som ovenfor anført.

Det er herudover også vurderingen hos Center for Parkering, at oplysninger om, at der rent faktisk eksisterer anbefalede mindste standarder, men uden

en nærmere angivelse af standarderne, som den enkelte parkeringsvagt kan tage udgangspunkt i ved udøvelsen af et konkret skøn i forbindelse med kontrol, kunne føre til spekulation heri og dermed til manglende respekt i forhold til de gældende regler i den konkrete situation.

Det er således Center for Parkerings opfattelse, at oplysning om, at der eventuelt skulle eksistere en anbefalet mindste observationstid ved parkeringsvagtens pålæggelse af afgifter for overtrædelse af parkeringsforbud, ville føre til spekulation i, om færdselslovens bestemmelse om, at der alene er tale om standsning ved standsning i mindre end tre minutter, er tillagt 30, 60 eller 90 sekunder som anbefalet minimum ved pålæggelse af afgift for ulovlig parkering.

Alene oplysningen om, at der eksisterer mindste standarder, ville således vanskeliggøre muligheden for gennemførelse af parkeringskontrol.'

Center for Parkering begrundet således anvendelsen af § 13, stk. 1, nr. 4, med at hvis bilisterne får kendskab til f.eks. observationstiderne i vejledningen, kan det føre til at bilisterne spekulerer i at kunne overtræde færdselslovens regler, bare de holder sig inden for vejledningen. Det kan ifølge centret betyde at den almindelige respekt for lovgivningen forringes, og at parkeringsvagternes arbejde vanskeliggøres.

Som anført i § 13, stk. 1, nr. 4, kan man undtage oplysninger hvis det er nødvendigt af væsentlige hensyn til den offentlige kontrol. Der er i Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind 2, s. 673 ff, om § 13, stk. 1, nr. 4, bl.a. anført:

'4.2.4.2. Bestemmelsens indhold

...

Om bestemmelsens første led – gennemførelse af offentlig kontrol- eller reguleringsvirksomhed – bemærkes, at det typisk vil være nødvendigt at udelukke offentlighed med hensyn til dokumenter, hvoraf det fremgår, at en revisions- eller kontrolvirksomhed vil blive iværksat. Derudover vil dokumenter, der direkte eller indirekte viser noget om myndighedernes efterforsknings- og undersøgelsesmetoder, kunne undtages efter bestemmelsen. Det gælder f.eks. de forskrifter, der nærmere fastsætter retningslinjerne for politiets og toldmyndighedernes fremgangsmåde ved behandlingen af sager om strafbare forhold, samt de dele af skattemyndighedernes årlige ligningsplan, der afslører, hvilke poster der for det pågældende skatteår vil blive lignet individuelt, jf. Vogter, side 242 og FOB 1989, side 241*.

...

Det bemærkes, at § 13, stk. 1, nr. 4, i almindelighed ikke vil kunne begrunde en undtagelse fra aktindsigt, når den offentlige kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed er gennemført. Der kan herved henvises til den ovenfor nævnte FOB 1977, side 108*, hvor det om det nærmere anvendelsesområde af den tilsvarende bestemmelse i 1970-loven, hedder:

'Det fremgår navnlig af bestemmelsens forarbejder, at bestemmelsen [...] tager sigte på tilfælde, hvor der er væsentlige behov for at nægte aktindsigt, fordi oplysningerne fra sagen ellers måtte påregnes benyttet til modforholdsregler (eller 'unddragelser' og lignende) af en sådan karakter, at den pågældende offentlige foranstaltning ikke ville kunne gennemføres efter sit formål.

Det følger heraf, at afslag efter den nævnte bestemmelse på en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt ikke kan meddeles, efter at de pågældende offentlige foranstaltninger er gennemført. Det tilføjes, at det er en selvfølge, at den omstændighed, at de pågældende oplysninger eventuelt kan give anledning til en offentlig debat, herunder eventuelt en kraftig modargumentation eller agitation, som vil vanskeliggøre foranstaltningernes gennemførelse, ikke i sig selv kan begrunde afslag på aktindsigt efter den nævnte bestemmelse, idet det netop efter offentlighedslovens forarbejder er et af aktindsigtens formål at skabe grundlag for en offentlig debat.'

Som eksempel på bestemmelsens anvendelse kan i øvrigt nævnes FOB 1992, side 72*, hvor ombudsmanden fastslog, at en række oplysninger i dokumenter fra Fiskerikontrollen kunne undtages med hjemmel i det led i § 13, stk. 1, nr. 4, der vedrører offentlig kontrolvirksomhed. Det drejede sig om følgende: 1) oplysninger om konkrete sager, dog kun verserende sager, da bestemmelsen som udgangspunkt ikke kunne anvendes, når sagen var afsluttet, 2) oplysninger om generelle regler for sagsrejsning, dog kun de regler, der aktuelt gjaldt og 3) beskrivelse og bedømmelse af omfanget og overtrædelserne, herunder en vurdering af, hvorvidt kontrollen var tilstrækkelig. Om pkt. 3 bemærkede ombudsmanden imidlertid, at det – under hensyn til, at oplysningerne om overtrædelsesbilledet var over 4 måneder gamle – var tvivlsomt, om det var nødvendigt at hemmeligholde dem af hensyn til gennemførelse af kontrolvirksomhed.'

Det primære sigte med offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, er at man kan undtage oplysninger hvis det er nødvendigt for at undgå at borgerne ellers bliver i stand til at unddrage sig kontrollen.

Jeg mener imidlertid ikke at bilisterne bliver i stand til at unddrage sig parkeringsvagternes kontrol ved at kende vejledningens indhold.

Hvis man skulle kunne drage en parallel til den ovenfor omtalte sag om skattemyndighedernes årlige ligningsplan (Folketingets Ombudsmands beretning

for 1989, s. 241), ville det efter min opfattelse forudsætte at vejledning i udfærdigelse af parkeringsafgifter indeholdt oplysninger om eksempelvis at visse geografiske områder var undtaget fra parkeringsvagternes kontrolområde. Eller at visse forseelser, biltyper, områder eller tidspunkter på døgnet eller lignende var nedprioriteret eller opprioriteret fra parkeringsvagternes kontrol. Det indeholder vejledningen ikke oplysninger om.

Vejledningen indeholder derimod bl.a. konkrete anbefalinger til parkeringsvagterne om hvordan de skal samle dokumentation (foretage opmålinger, udarbejde skitser, observere osv.) for at de pålagte parkeringsafgifter er lovlige og rigtige. Når loven f.eks. kræver at en bil er parkeret i mindst 3 minutter for at der er tale om en ulovlig parkering, anbefaler vejledningen – ud fra det såkaldte forsigtighedsprincip – at parkeringsvagterne observerer bilen i længere tid end 3 minutter, men på den anden side ikke nødvendigvis 5 minutter som Folketinget netop har afvist skulle gælde generelt.

Samtidig understreges det i vejledningen at der er tale om en konkret vurdering i hver enkelt sag. Bilister kan således ikke vide sig sikre på at slippe for at blive pålagt en afgift for en ulovlig parkeret bil (dvs. den har holdt der i mere end 3 minutter) hvis de flytter bilen inden 5 minutter. Omvendt er det ikke sikkert at der er tale om en lovlig og rigtig parkeringsafgift selv om bilen holder stille i mere end 5 minutter, hvis bilisten kan dokumentere at det ikke drejede sig om en parkering, men f.eks. en af- eller pålæsningsituation.

Hertil kommer at de anbefalede observationstider og skønsmarginer ved opmåling mv. selvfølgelig heller ikke er bindende for domstolene. Den omstændighed at parkeringsvagterne har fulgt vejledningens retningslinjer, er heller ikke bindende for domstolens bevisvurdering, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 2010.1027 H.

De af Center for Parkering anførte retshåndhævelsessyn om at borgene vil miste respekten for færdselsloven og i stedet blot spekulere i at opfylde vejledningen, mener jeg heller ikke kan begrunde undtagelse fra aktindsigt allerede på grund af vejledningens manglende bindende karakter.

Jeg henviser til at det bl.a. er fremhævet i selve indledningen til vejledningen at borgerne ikke kan påberåbe sig det beskrevne forsigtighedsprincip i forbindelse med en retlig efterprøvelse. Det fremgår også at det ikke er 'udtryk for gældende ret, og at udøvelsen af dette skøn bør heller ikke i den daglige praksis erstattes af hjemmelavede regler, der kan udvikle sig til en retligt bindende praksis'.

Herudover bruger vejledningen ord som 'anbefaler' og 'bør', og man redegør (s. 6) i øvrigt for at der i forbindelse med vedtagelsen af færdselsloven blev afvist et forslag om en minimumsobservationstid på 5 minutter for at kunne

pålægge parkeringsafgifter. Det anføres tilsvarende side 16 at de tidligere (administrative) observationstider på henholdsvis 15 og 5 minutter ikke læn- gere er gældende, men nu afløst af en mere konkret vurdering ud fra et forsigtighedsprincip.

Der er således efter min opfattelse ingen væsentlig fare for at borgerne ved at læse vejledningen skulle få den opfattelse at de kan påberåbe sig vejledningen til støtte for at slippe for en parkeringsafgift for en parkering i strid med færdselslovens regler mv. Uddrag af færdselsloven, bekendtgørelse om parkeringskontrol, bekendtgørelse om standsning og parkering i Københavns Kommune, bekendtgørelse om parkeringsskiver og bekendtgørelse om parkeringskort for personer med handicap er i øvrigt optrykt som bilag til vejledningen.

Den omstændighed at borgernes kendskab til vejledningen eventuelt vil vanskeliggøre parkeringsvagternes arbejde yderligere, f.eks. ved at borgerne bringer vejledningen ind i en diskussion med en parkeringsvagt eller i en klagesag, er ikke et hensyn der kan begrunde hemmeligholdelse efter § 13, stk. 1, nr. 4, sammenholdt med den ovenfor gengivne sag fra Folketingets Ombudsmands beretning for 1977, s. 108 f*. Parkeringsvagterne har i øvrigt ikke pligt til at diskutere vejledningen med borgeren, og parkeringsvagten kan – som det fremgår af vejledningen – vælge af sende afgiften hvis borgeren modsætter sig at modtage den.

Jeg mener derfor ikke at de hensyn som Center for Parkering har påberåbt sig sammenholdt med vejledningens indhold, er af tilstrækkelig styrke til at kunne begrunde de foretagne undtagelser fra aktindsigt i medfør af § 13, stk. 1, nr. 4.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3

Center for Parkering har endvidere påberåbt sig undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, og henvist til 'beskyttelsen af retshåndhævelsens effektivitet (Højesteret har i en nyere dom ankerkendt, at en parkeringsafgift må sidestilles med en straf)'.

Højesteret har i dommen gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2010.1027 H udtalt følgende i en sag om parkeringsafgift:

'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.'

Højesteret udtaler altså at der ikke er noget til hinder for at en sag om en parkeringsafgift behandles i den civile retsplejes former, som det gøres i Danmark, men at de beviskrav der gælder i straffesager, finder anvendelse i parkeringsafgiftssager.

Det at man stiller et skærpet beviskrav i parkeringsafgiftssager, svarende til en straffesag, gør imidlertid ikke i sig selv offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, anvendelig på vejledningen.

Det følger af ordlyden af § 13, stk. 1, nr. 3, at den tager sigte på at beskytte, dels hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrkelse og lignende, dels hensynet til sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

Vejledningens udlevering vil efter min opfattelse hverken kunne hindre opklaring af om en bil er parkeret ulovligt, eller hindre forebyggelse af ulovlige parkeringer.

Jeg henviser til at vurderingen af om der kan pålægges en parkeringsafgift, i første omgang beror på om færdselslovens regler mv. er overtrådt. Færdselsloven mv. er kundgjort, herunder skal skiltningen og mærkningen være som foreskrevet. Det er de regler mv. som bilister skal og kan indrette sig efter.

Vejledningens anbefalinger til parkeringsvagterne om bevisoptagelsen (skitser, ventilprøver, observationstider, målepunkter) er ikke bindende for domstolene, jf. mine bemærkninger ovenfor i forbindelse med § 13, stk. 1, nr. 4.

Om en parkeringsafgift kan pålægges, vil – ud over færdselslovens regler og de ikke bindende anbefalinger i vejledningen – desuden afhænge af den konkrete parkering, det konkrete sted, parkeringsvagtens (måle)udstyr og derudover af vagtens konkrete vurdering af om afgiften skal (*kan*) pålægges i henhold til færdselslovens § 121, stk. 1. Bilisterne kan derfor heller ikke i relation til § 13, stk. 1, nr. 3, indrette sig på vejledningens bestemmelser om f.eks. observationstid, og en udlevering af vejledningen kan derfor heller ikke hindre opklaring af om bilen er parkeret ulovligt eller hindre forebyggelse af ulovlige parkeringer.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Center for Parkering har endelig påberåbt sig undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Centret har henvist til 'beskyttelsen af væsentlige hensyn til den offentlige interesse i at hemmeligholde de pågældende oplysninger om tilrettelæggelsen af parkeringskontrollen (...)'.

I Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind 2, s. 685 ff, er der om § 13, stk. 1, nr. 6, bl.a. anført:

'4.2.6.2. Bestemmelsens indhold

Det fremgår af forarbejderne, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, har karakter af en opsamlingsbestemmelse, der giver hjemmel til at meddele afslag på aktindsigt, hvor væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser efter forholdets særlige karakter gør det påkrævet.

Det følger af 1985-lovens forarbejder, at bestemmelsen som hidtil kun skal anvendes i begrænset omfang, ligesom det følger af 1970-lovens forarbejder, at den kun vil skulle anvendes i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentlige eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet.

...

Da bestemmelsen i sit udgangspunkt er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, må det dog antages, at der også stilles strenge krav med hensyn til styrken af det aktuelle beskyttelsesbehov, hvor der er tale om at anvende bestemmelsen i sådanne tilfælde, jf. FOB 1976, side 96*.'

Bestemmelsen har således karakter af en opsamlingsbestemmelse der giver hjemmel til at nægte aktindsigt i tilfælde hvor væsentlige hensyn til beskyttelse af offentlige eller private interesser i øvrigt gør en undtagelse fra offentlighedsprincippet nødvendig. Det fremgår som anført af forarbejderne til bestemmelsen at den er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, og kun hvis hemmeligholdelse er klart påkrævet.

Center for Parkering har ikke angivet nogen konkrete væsentlige hensyn som gør anvendelsen af bestemmelsen klart påkrævet. Centret har kun henvist til hensynet til kontrol og retshåndhævelse i relation til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3 og nr. 4. Som anført i afsnittene ovenfor mener jeg ikke at vejledningens indhold kan begrunde undtagelse af oplysninger ud fra disse hensyn. Så meget desto mindre ud fra opsamlingsbestemmelsen. Jeg mener derfor heller ikke at oplysningerne kan undtages med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 6.

Konklusion

Samlet set er det min opfattelse at Center for Parkering ikke har godtgjort at dele af vejledningen skal undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, nr. 4, eller nr. 6.

Jeg har gjort Center for Parkering bekendt hermed og har henstillet til centret at genoptage sagen.

...”

Den 27. august 2010 havde jeg et møde med Center for Parkering om min udtalelse.

Københavns Kommune udfærdigede et mødereferat der var sålydende:

”På et møde med Københavns Kommune den 27. august 2010 var der enighed om, at 'Vejledning i udfærdigelse af parkeringsafgifter' indeholder interne regler af bindende karakter. Dette er eksempelvis tilfældet i forhold til den fastsatte minimumsobservationstid på 4 minutter i forhold til parkeringsforseelser og i forhold de fastsatte bindende interne tolerancetærskler ved opmåling af afstande.

I forhold til måleusikkerheden mv. er der således i vejledningen, jf. f.eks. det anførte herom på vejledningens side 66 og side 93, fastsat en bindende intern regel om, at der ikke pålægges parkeringsafgifter til køretøjer, der er henstillet mere end 8,70 meter fra et vejkryds. Der var på mødet enighed om, at dette indebærer, at den generelle måleusikkerhed alene skal beregnes i forhold til 10 meter reglen i færdselslovens § 29, stk. 1, nr. 2. Der var også enighed om, at der ikke gør sig en tilsvarende generel måleusikkerhed mv. gældende i forhold til de fastsatte interne regler. Der er således taget fuldt ud højde for en evt. generel måleusikkerhed mv. ved de bindende interne regler. I modsat fald ville der da også startes en 'spiral', hvor der først skal ske et fradrag i forhold til den interne regel på mere end 8,70 meter, derefter et fradrag i forhold til den nye interne regel osv.

På mødet blev det endvidere tilkendegivet, at det også i fremtiden vil være hensigtsmæssigt med en dialog mellem ombudsmandsinstitutionen og kommunen i forhold til at sikre så god en forvaltningskultur som muligt bl.a. på parkeringsområdet. Særligt i forhold til aktindsigtssager ser ombudsmandsinstitutionen gerne, at kommunen allerede i høringssvaret tilkendegiver, hvis der efter kommunens opfattelse kan være et særligt be-

hov for en dialog eller et møde om udvalgte problemstillinger, inden ombudsmanden færdiggør sin udtalelse i sagen.”

I brev af 13. september 2010 meddelte jeg Københavns Kommune at møde-referatet ikke gav mig anledning til bemærkninger. Jeg skrev også at da det fremgik af kommunens hjemmeside at vejledningen nu var offentliggjort i sin helhed, anså jeg sagen for afsluttet.

NOTER: (*) FOB 1976, s. 96, FOB 1977, s. 108, FOB 1989, s. 241 og s. 287, og FOB 1992, s. 72.